

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19



Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19

Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2022

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

Recenzentka

Krystyna Nizioł

Projekt okładki

Boobry Group

Marta Brzóstowicz

Redakcja i korekta

Deal

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2022

ISBN 978-83-8211-103-3

eISBN 978-83-8211-104-0

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu EKONOMICZNEGO W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI²

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

Spis treści

Wstęp (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>).....	5
Bibliografia	7
Czy pandemia Covid-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych (<i>Oskar Urban</i>).....	9
Wstęp	10
1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego	11
2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku.....	13
3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności.....	18
4. Państwo godnych obywateli.....	21
Zakończenie	26
Bibliografia	27
Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności (<i>Wiktoria Bęben</i>) ...	30
Wstęp	30
1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki	31
2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi	35
3. Rozwój globalnej pandemii.....	38
4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii	41
Zakończenie	47
Bibliografia	48
Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw (<i>Małgorzata Czajkowska</i>).....	50
Wstęp	51
1. Rodzaje systemów gospodarczych.....	51
2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	53
3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	60
4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	62
5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	64
6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	65
7. Ocena pakietów antykryzysowych badanych państw	67
Zakończenie	71
Bibliografia	72
Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19 (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>)	75
Wstęp	76
1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.....	76

2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej	82
3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości	85
4. Wyniki badań	87
5. Dyskusja	92
Zakończenie	95
Bibliografia	96
Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii Covid-19 (Aleksandra Jarosz).....	99
Wstęp	99
1. Kryzys COVID-19	100
2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce	102
3. Dług publiczny a COVID-19.....	104
Zakończenie	109
Bibliografia	110
Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy (Mikołaj Drożdżyński).....	112
Wstęp	112
1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce.....	113
2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa.....	119
3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin.....	123
Zakończenie	126
Bibliografia	128
Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Olivia Jędrzejewska i Julia Ziolkowska).....	130
Wstęp	131
1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów	131
2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju	135
3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce... ..	138
Zakończenie	145
Bibliografia	147
Neutralność klimatyczna a interes Polski (Dominika Szajda).....	150
Wstęp	150
1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce.....	152
2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2....	154
3. Zmiany klimatu w liczbach.....	155
4. Pojęcie neutralności klimatycznej.....	158
5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej	160
Zakończenie	163
Bibliografia	164
Zakończenie (Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska).....	169
Bibliografia	173

KSZTAŁTOWANIE SIĘ DEFICYTU BUDŻETOWEGO I DŁUGU PUBLICZNEGO POLSKI PODCZAS PANDEMII COVID-19

 Aleksandra Jarosz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

aleksandra.jarosz5@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/5>

Evolution of Poland's budget deficit and public debt during the COVID-19 pandemic

Purpose: The purpose of the chapter is to examine the evolution of the budget deficit and the sovereign public debt in Poland during the COVID-19 pandemic.

Design/methodology/approach: The research question presented is: What is the impact of COVID-19 pandemic on the amount of state budget deficit and state public debt in Poland? The method of critical analysis of the literature on the subject was applied. Statistical data obtained from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance were also presented.

Findings: In 2020, the state budget deficit reached an unprecedented amount of 85 billion zloty, which is directly linked to the start of the COVID-19 pandemic, as the draft budget assumed no state budget deficit. Consequently, in 2020–2021 (Q1) there was a dynamic increase in public debt.

Originality and value: The state budget result and the size of the public finance sector debt were lower than they should have been, because the vast majority of anti-crisis measures were financed from off-budget sources. Increased public spending increased the deficit and debt, but calculated using the Brussels method. The collected secondary data leads to the conclusion that the effect of the COVID-19 pandemic is also a decrease in the transparency of public finance in Poland.

Keywords: budget deficit, public debt, Poland, COVID-19 pandemic.

Wstęp

Pandemia COVID-19 od końca 2019 r. powoduje znaczne zmiany w funkcjonowaniu gospodarek na całym świecie. Częściowe zamknięcie niektórych sektorów gospodarki, m.in. branży turystycznej, gastronomicznej, kulturowej czy handlowej, wywiera istotny wpływ na finanse publiczne. Wprowadzenie różnego rodzaju dopłat i subwencji (nieodpłatnej i bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez państwo) dla przedsiębiorców i pracowników branż najbardziej

Sugerowane cytowanie:

Jarosz, A. (2022). Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii COVID-19. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 99–111). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/5>

dotkniętych kryzysem pandemicznym spowodowało wzrost zarówno deficytu budżetowego, jak i długu publicznego.

Celem opracowania jest zbadanie kształtowania się deficytu budżetu państwa w Polsce oraz państwowego długu publicznego podczas pandemii COVID-19 i odpowiedź na pytanie, jaki jest wpływ pandemii COVID-19 na wysokość deficytu budżetu państwa i państwowego długu publicznego w Polsce. Realizując przyjęty cel, zastosowano metodę krytycznej analizy literatury, zaprezentowano też dane statystyczne pozyskane z Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Finansów.

Państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec 2020 r. wyniósł 1 111 272,5 mln zł, co oznaczało wzrost o 4 980,5 mln zł (+0,5%) w IV kwartale 2020 r. oraz wzrost o 120 324,1 mln zł (+12,1%) w porównaniu z końcem 2019 r. (Ministerstwo Finansów). W 2020 r. deficyt budżetowy wyniósł 85 mld zł, czyli był najwyższy od lat. Wiedząc, że pogorszona sytuacja gospodarcza podczas kryzysu ekonomicznego jest spowodowana głównie ograniczeniem aktywności w wielu sektorach gospodarki, trzeba mieć na uwadze ubytek dochodów budżetu państwa z podatków przy jednoczesnym wzroście wydatków na pomoc przedsiębiorstwom najbardziej dotkniętym pandemią. Spowodowało to zdecydowany wzrost wydatków państwa przy jednocześnie niższych dochodach budżetu państwa. Obecny kryzys jest skomplikowany, pandemia nadal trwa i nie można jeszcze badać jej całościowego wpływu na gospodarki światowe. Na początku 2020 r. szacunki ekonomistów dotyczące kosztów kryzysu były zbyt optymistyczne. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na to, że skutki kryzysu mogą się okazać poważniejsze niż podczas wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku (Gopinath, 2020). Jest to kryzys, który wstrząsnął gospodarkami na całym świecie, a jego konsekwencje dla przyszłych pokoleń mogą być nieznane jeszcze przez długi czas.

1. Kryzys COVID-19

Wojtyna (2020, s. 47) uważa, że pandemia doprowadziła do rozwoju kryzysu COVID-19 (pandemicznego), który definiuje jako „ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok epidemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne”. Pandemia wirusa SARS-CoV-2, po raz pierwszy rozpoznana w 2019 r. w Chinach, zapoczątkowała wyraźne zmiany na świecie negatywnie wpływające na funkcjonowanie i rozwój gospodarek. W obawie o zdrowie były nakładane (i są do dnia dzisiejszego) ograniczenia w funkcjonowaniu

państw na świecie. „Zamknięto” gospodarkę (wprowadzono tzw. lockdowny), czyli zakazano świadczenia niektórych usług, np. turystycznych, sportowych, kulturalnych, gastronomicznych. Ograniczono też skalę inwestycji publicznych. Ustanowiono programy pomocy finansowej dla niektórych grup obywateli (np. rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi uczącymi się zdalnie), przedsiębiorców, którzy nie mogli prowadzić działalności gospodarczej na skutek „zamknięcia” gospodarki, oraz jednostek samorządu terytorialnego (tzw. tarcze antykryzysowe). Już w pierwszych miesiącach pandemii szacowano wysokość strat gospodarczych, wielkość spadku PKB w Polsce oraz wzrost zadłużenia związany m.in. z tarczami antykryzysowymi. Pandemia koronawirusa jest czymś zupełnie nieoczekiwanym i nieprzewidywalnym na całym świecie. W literaturze spotyka się również termin „podwójnego (dualnego) kryzysu”, w którym wysoka niepewność dotycząca dalszego przebiegu epidemii generuje dodatkowo nietypowo wysoką niepewność dalszego przebiegu procesów gospodarczych. Należy zwrócić uwagę na cechę szoku pierwotnego, którą jest brak możliwości ograniczenia rozprzestrzeniania się zagrożenia (w tym przypadku wirusa SARS-CoV-2) ze względu na napotkanie bariery typowej dla syndromu gospodarki niedoboru (brak wystarczającej liczby aparatury medycznej, środków dezynfekujących itp.). Decyzje ograniczające kontakty społeczne były podejmowane ogólnie przez rząd z powodu dużego niedoboru miejsc i sprzętów medycznych w sektorze ochrony zdrowia (Wojtyna, 2020). Nikt w Polsce i na świecie nie był przygotowany na tworzenie tymczasowych szpitali, przymusowe noszenie maseczek zasłaniających usta i nos oraz ograniczenie do minimum kontaktów międzyludzkich. W literaturze można znaleźć porównania kryzysu COVID-19 do dwóch innych poważnych kryzysów światowych: wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku oraz wielkiej recesji wywołanej kryzysem bankowym w latach 2007–2008. Grauwe i Ji (2020) w tekście dotyczącym trzech kryzysów wskazują, że pandemia COVID-19 spowodowała ujemny szok zarówno popytowy, jak i podażowy, prowadząc przy tym do zmniejszenia wielkości produkcji przemysłowej w tempie szybszym niż kiedykolwiek podczas kryzysów finansowych. Dynamika spadku produkcji po wybuchu pandemii COVID-19 jest znacznie większa niż w przypadku wielkiego kryzysu i kryzysu bankowego z lat 2007–2008. Głównym powodem tej różnicy między kryzysem pandemicznym a historycznymi jest to, że obecny kryzys wywołał jednocześnie zarówno szok podażowy, jak i popytowy. Należy zwrócić uwagę na to, że kryzys pandemii COVID-19 jako jedyny z trzech wyżej wymienionych kryzysów nie ma genezy w sektorze typowo finansowym, lecz w sektorze ochrony zdrowia (Grauwe i Ji, 2020). Polska gospodarka może pozostać w cieniu pandemii jeszcze przez długi czas, natomiast trzeba wierzyć, że kryzys ochrony zdrowia, m.in. dzięki ogólnoswiatowym szczepieniom, uda się w pewnym momencie zakończyć.

2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce

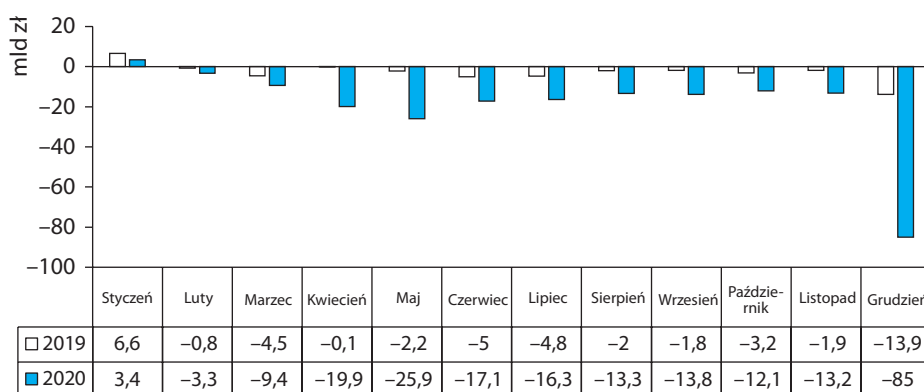
Deficyt budżetowy oznacza sytuację, w której wydatki budżetowe są wyższe niż dochody budżetowe (Borodo, 2003). Budżet państwa stanowi centralny element systemu finansów publicznych w Polsce, dlatego nierównowaga w budżecie państwa w dużej mierze decyduje o wyniku całego sektora finansów publicznych (Budzyński, 2014). Deficyt (nadwyżka) tego sektora to ujemna (dodatnia) różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego. Zarówno dochody publiczne, wydatki publiczne, jak i nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami wchodzącymi w jego skład. Deficyt wymienionego sektora liczony zgodnie z nomenklaturą Unii Europejskiej nosi nazwę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

Ball, Elmendorf i Mankiw (1998) zaproponowali nowe spojrzenie na deficyt budżetowy – jako na grę hazardową. Podkreślają oni istotę niepewności co do przyszłości gospodarek, tempa wzrostu gospodarczego i rentowności aktywów. W świecie, w którym panuje niepewność, deficyt jest określany jako gra hazardowa ze względu na politykę rządów, która często nakłada znaczne obciążenia na przyszłe pokolenia. Kryzys ochrony zdrowia spowodował, że w Polsce, jak i na świecie, niepewność co do rozprzestrzeniania się wirusa towarzyszy ludziom codziennie. Nie jest znana skala obciążeń przyszłych pokoleń w Polsce, ponieważ pandemia cały czas trwa, a jej skutków nie sposób przewidzieć.

Deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być finansowane przychodami pochodzącymi m.in. ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczek, prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych. Deficyt budżetowy jest zjawiskiem powszechnym i występuje w większości współcześnie uchwalanych budżetów na świecie. Jego przyczyny są różne. W 2020 r. wraz z rozwojem pandemii COVID-19 doszło do bezprecedensowego wzrostu deficytów budżetowych w niemal wszystkich krajach na świecie oraz w Polsce (Tevdovski, Jolakoski, Stojkoski, 2021). Rząd Rzeczypospolitej podejmował decyzje finansowe zdecydowanie szybciej niż w normalnych warunkach (Kołodko, 2020). Potrzebna była natychmiastowa reakcja i finansowanie nadzwyczajnych potrzeb, tj. podtrzymania konsumpcji w kraju oraz standardu życia obywateli. Rząd zastosował w Polsce politykę interwencyjną i dopuścił do powstania deficytu budżetowego.

Analizując dane za lata 2019–2020 w ujęciu miesięcznym, należy zauważyć, że w obu latach w styczniu wystąpiła nadwyżka budżetowa (rysunek 1). W na-

stępnym miesiącach sytuacja się pogarszała, a deficyt rósł. W ustawie budżetowej na 2020 r. nie zaplanowano deficytu budżetu państwa (saldo budżetu miało wynieść zero złotych). Jeszcze w styczniu tego roku wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 3,4 mld zł. W następnych miesiącach deficyt systematycznie wzrastał, osiągając kwotę 85 mld zł na koniec roku. Według planu w 2021 r. dochody budżetu państwa miały wynieść 404,5 mld zł, a wydatki 486,6 mld zł. Ustalony w ustawie budżetowej deficyt wynosi 82,3 mld zł. Są to środki, które docelowo mają wzmocnić gospodarkę Polski po trudnym okresie pandemii COVID-19.



Rysunek 1. Deficyt/nadwyżka budżetowa w latach 2019–2020 w Polsce

Źródło: Opracowanie na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

Najwyższa Izba Kontroli dokonała w czerwcu 2021 r. analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. Zwróciła uwagę na wzrost skali operacji ograniczających przejrzystość finansów publicznych – w głównej mierze poprzez wzrost transferów i finansowania zadań poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu państwa, a w konsekwencji poza rachunkiem deficytu budżetu państwa. Te operacje mają jednak odzwierciedlenie w wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (tabela 1).

W 2019 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 15 798 mln zł a w 2020 r. – 161 544 mln zł, czyli wzrósł aż o 145 746 mln zł (ponad 900%). Jest to najwyższy poziom deficytu od lat. W 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 7% PKB i był aż o 6,3 punktów procentowych wyższy w stosunku do 2019 r. Wcześniej tak wysoki deficyt (7,3–7,4% PKB) wystąpił w latach 2009–2010, w których tempo wzrostu gospodarczego było niższe niż w 2020 r. Pandemia COVID-19 pośrednio spowodowała duży wzrost deficytu tego sektora, który w trzech wcześniejszych latach nie przekraczał rekomendowanego przez Komisję Europejską

Tabela 1. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (w mln zł)	-29 581	-5 127	-15 798	-161 544
Deficyt/nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (w %)	-1,5	-0,2	-0,7	-7,0

Źródło: Opracowanie na podstawie (GUS, 2021).

poziomu 3% PKB. Należy się spodziewać wzrostu rozpatrywanego deficytu również w następnych latach (m.in. ze względu na kolejne fale pandemii).

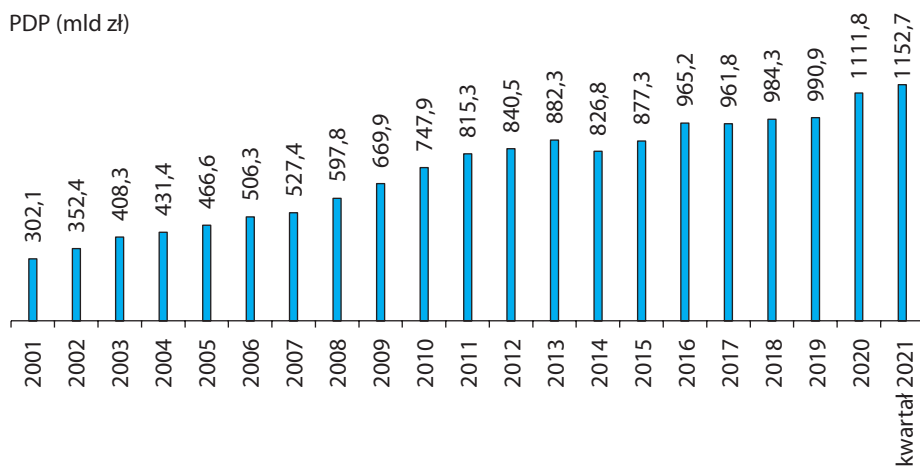
3. Dług publiczny a COVID-19

W teorii ekonomii dług publiczny jest definiowany jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (rządowych i samorządowych) z tytułu zaciągnięcia pożyczek (Owsiak, 2017). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.) państwowy dług publiczny to wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jest to łączne zadłużenie jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wobec innych podmiotów, które nie należą do tego sektora. Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy długiem Skarbu Państwa, który obejmuje tylko zadłużenie Skarbu Państwa, a państwowym długiem publicznym (PDP), który obejmuje dług podsektora rządowego (w tym dług Skarbu Państwa) oraz dług podsektora samorządowego i dług podsektora ubezpieczeń społecznych. Wyróżnia się też dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), czyli dług obliczany jednakowo we wszystkich państwach Unii Europejskiej (Marchewka-Bartkowiak, 2008) według systemu rachunków narodowych ESA 2010, który zapewnia porównywalność danych opracowanych przez państwa będące członkami Unii Europejskiej.

Państwowy dług publiczny stanowi element wielkości ekonomicznej określonej jako zobowiązania publiczne lub zobowiązania sektora finansów publicznych. Zobowiązania publiczne dzielą się na dwie grupy: zobowiązania realne, będące długiem publicznym, oraz zobowiązania potencjalne z tytułu udzielania poręczeń spłat kredytów i pożyczek (Owsiak, 2017). Należy zwrócić uwagę na niespójność terminologiczną związaną z zadłużeniem publicznym. Ustawa o finansach publicznych w niektórych artykułach zawiera termin „dług publiczny”

(np. w art. 3), a w kolejnych „państwowy dług publiczny” (np. art. 38). Podane pojęcia można uznawać za synonimy.

Zobowiązania zaliczane do państwowego długu publicznego to wyemitowane papiery wartościowe, zaciągnięte kredyty i pożyczki, wymagalne zobowiązania (wynikające z ustaw, orzeczeń sądów, decyzji administracyjnych), wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne przez jednostkę sektora finansów publicznych, która jest dłużnikiem, oraz przyjęte depozyty. Do PDP nie wlicza się wzajemnych zobowiązań podmiotów należących do sektora finansów publicznych, czyli np. skarbowych papierów wartościowych nabytych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych z tytułu zarówno niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, jak i zaległości wobec państwowych funduszy celowych.



Rysunek 2. Kształtowanie się państwowego długu publicznego w latach 2001–2021

Źródło: Opracowanie na podstawie danych z Ministerstwa Finansów (Ministerstwo Finansów 2021b).

W badanym okresie kwota PDP systematycznie rosła (rysunek 2). W latach 2014 oraz 2017 wystąpiło obniżenie państwowego długu publicznego w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy wzrost długu – o kwotę 161,8 mld zł – wystąpił między 2019 a 2020 r. W pierwszym kwartale 2021 r. zadłużenie było jeszcze większe, co wynika z konieczności wspierania polskiej gospodarki oraz obywateli, którzy w czasie pandemii utracili źródło utrzymania. Wprowadzona w 2020 r. tarcza antykryzysowa, czyli pomoc finansowa, która ma na celu stabilizację polskiej gospodarki, a oprócz tego da Polsce impuls inwestycyjny, wynosi ponad 312 mld zł. Trzeba jednak zaznaczyć, że pomoc była udzielana głównie ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zlokalizowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Zadłużenie

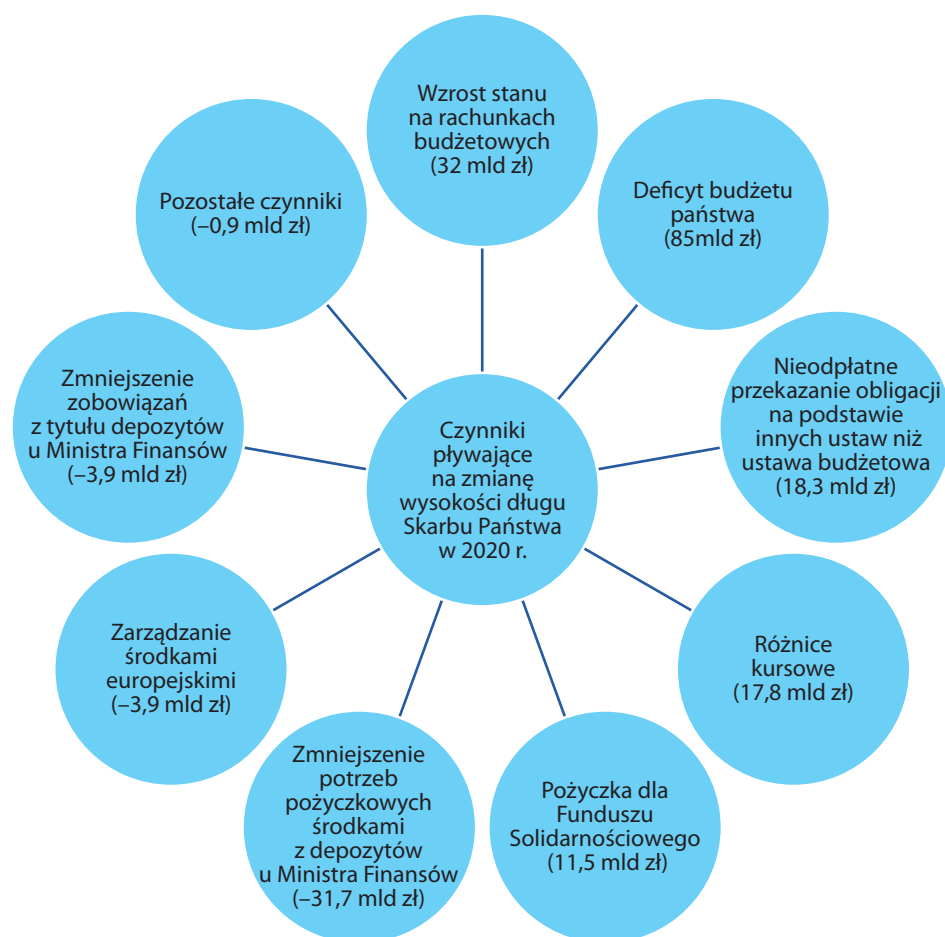
z tego tytułu nie jest widoczne w kwocie PDP, lecz w kwocie długu liczonego metodą unijną, tzn. długu instytucji rządowych i samorządowych (do czego jeszcze nawiążę).

Głównym składnikiem PDP jest dług Skarbu Państwa. W latach 2017–2020 dług Skarbu Państwa wyraźnie wzrósł (tabela 2). W 2019 r., przed pandemią,

Tabela 2. Dług Skarbu Państwa w Polsce w latach 2017–2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Wysokość długu Skarbu Państwa	928473,0	954269,3	973338,2	1097479,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Najwyższa Izba Kontroli, 2021).

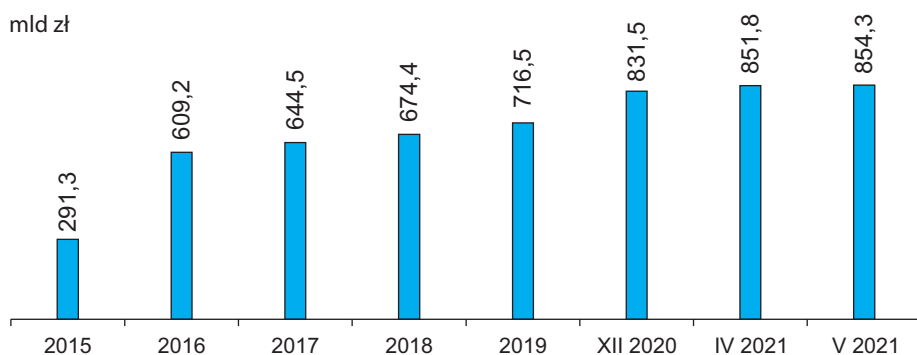


Rysunek 3. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Najwyższa Izba Kontroli, 2021).

dług Skarbu Państwa wynosił 973 338,2 mln zł. W 2020 r., w którym pandemia w Polsce się rozpoczęła, dług Skarbu Państwa wyniósł 1 097 479,8 mln zł. Oznacza to, że zmiana w latach 2019–2020 wynosi 124 141,6 mln zł i jest wartością wyższą niż w poprzednich latach. Na rysunku 3 zostały podane czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 r. (która łącznie wynosi 124,1 mld zł).

Analizując kształtowanie się długu Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji widocznego na rysunku 4, można zauważyć wzrost w maju 2021 r. (w porównaniu do lat 2011–kwiecień 2021) długu krajowego. Wyraźnie widać, że w okresie od 2018 r. do maja 2021 r. wzrósł on o 179,9 mld zł. Wzrost zadłużenia od początku 2021 r. był wypadkową m.in. przekazania obligacji na podstawie innych ustaw niż ustawa o finansach publicznych, zwiększenia stanu środków na rachunkach budżetowych oraz umorzenia pożyczki Funduszu Solidarnościowego przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (Ministerstwo Finansów, 2021b).

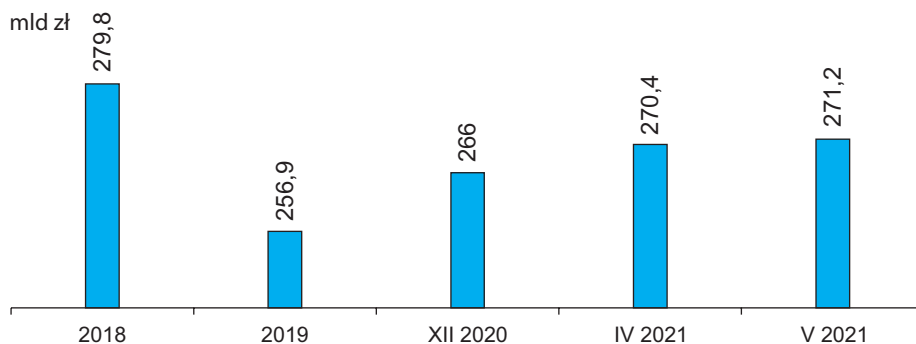


Rysunek 4. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa w Polsce w latach 2015–2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

W maju 2021 r. dług zagraniczny Skarbu Państwa wyniósł 271,2 mld, co oznacza wzrost o 0,8 mld w porównaniu do kwietnia 2021 r. (rysunek 5). Było to spowodowane m.in. dodatnim saldem emisji długu oraz różnic kursowych. Można zauważyć, że przed pandemią COVID-19 w 2019 r. zadłużenie w walutach obcych wyraźnie zmalało (o 22,9 mld zł) w porównaniu do 2018 r. W następnych latach 2020–2021, ściśle związanych z pandemią COVID-19, widać stopniowy wzrost długu zagranicznego Skarbu Państwa.

W 2020 r. dochody budżetu państwa miały być równe wydatkom. Były to jednak zamierzenia sprzed wybuchu pandemii (Flotyński, 2020). Wirus SARS-CoV-2 zapoczątkował w Polsce wzrost długu publicznego, który był nieunikniony ze względu na zwiększony interwencjonizm państwowy oraz wydatki sektora finansów publicznych na działania ograniczające negatywne skutki pandemii.



Rysunek 5. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w Polsce w latach 2018–2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021b).

Według art. 216 ust. 5 Konstytucji RP „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Jest to zapis, który wyraźnie reguluje maksymalną wysokość państwowego długu publicznego. Kryteria konwergencji, które po raz pierwszy zostały umieszczone w traktacie z Maastricht z 1992 r., stanowią zbiór wymogów, które powinna spełnić gospodarka państwa członkowskiego Unii Europejskiej przed przystąpieniem do strefy euro. Kryteria konwergencji obejmują uwarunkowania zarówno o charakterze prawnym, jak i kryteria nominalne, dotyczące sfery ekonomicznej – w tym podział na kryteria monetarne oraz fiskalne (Nawrot, 2015).

W ustawie o finansach publicznych art. 74 ust.1 widnieje zapis: „Minister Finansów sprawują kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Gdy państwowy dług publiczny (liczony metodą krajową) zacznie się zbliżać do tej granicy, część jednostek sektora finansów publicznych musi stosować określone w ustawie o finansach publicznych tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które ograniczają deficyt budżetowy i możliwość zaciągania nowych zobowiązań (Kańduła i Urbaniak, 2010; Banaszewska, Kańduła i Przybylska, 2020).

Najwyższa Izba Kontroli w Polsce, analizując zarządzanie długiem publicznym i płynność sektora finansów publicznych, zauważa, że w procesie finansowania działań antykryzysowych w 2020 r. kluczową rolę odgrywał Narodowy Bank Polski. Skupywał on obligacje emitowane przez Skarb Państwa, Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, przez co częściowo finansował rządowy program antykryzysowy. W analizie budżetu państwa z 2020 r. NIK podkreśla, że w 2020 r. nastąpiły rekordowe przyrosty długu Skarbu Państwa,

państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zarówno w ujęciu nominalnym, jak i ich relacji do produktu krajowego brutto. Jako przyczynę tych wzrostów wymieniał zaciąganie zobowiązań na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 i jej skutkom gospodarczym. W opracowaniu Najwyższej Izby Kontroli wyszczególnione zostały różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. W kwocie długu instytucji rządowych i samorządowych oprócz długu Skarbu Państwa wykazano m.in. zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (99 448,9 mln zł) oraz zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju z tytułu tzw. tarcz finansowych (65 400 mln zł) oraz zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego (53 222,8 mln zł). Państwowy dług publiczny wyniósł 1 111 797,7 mln zł (rysunek 2), natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 1 336 087,4 mln zł. Na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny osiągnął poziom 47,8% PKB, a dług instytucji rządowych i samorządowych – 57,5% PKB. Różnica między tymi wielkościami jest rekordowo wysoka (9,7 pkt proc.). Jest ona wynikiem finansowania tarcz finansowych i antykryzysowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w formie, która nie jest wykazywana w długu obliczanym według metodologii krajowej, a jedynie w długu obliczanym według metodologii unijnej. Najwyższa Izba Kontroli krytykuje obliczanie długu dwiema różnymi metodami, bowiem nie sprzyja to przejrzystości finansów publicznych.

Zakończenie

Marzec 2020 r. na pewno zapisze się na kartach polskiej historii jako początek jednego z najbardziej niespodziewanych i tajemniczych w swojej genezie kryzysów. Pandemia COVID-19 jest problemem globalnym o niespotykanych dotąd konsekwencjach makro- i mikroekonomicznych. Prowadzone są prace nad wyliczeniem skutków wirusa SARS-CoV-2 i zrozumienia jego istoty. Kryzys wywołany pandemią, podobnie jak kryzysy wcześniejsze, spowodował problemy finansowe gospodarek, których łączny koszt poznamy dopiero za kilka lub kilkanaście lat. Władze państw muszą szybko reagować na często zmieniającą się rzeczywistość pandemiczną. Skala interwencjonizmu państwowego jest bardzo duża, co może być ryzykowne, gdyż nie tylko zastępuje on interwencję rynku, ale też wiąże się z silnym wzrostem długu publicznego, który trzeba będzie spłacić i obsłużyć.

Na przykładzie Polski w analizowanym rozdziale można było zauważyć zarówno wzrost długu Skarbu Państwa, jak i państwowego długu publicznego

oraz długu instytucji rządowych i samorządowych. W 2020 r. deficyt budżetu państwa osiągnął niespotykaną wcześniej wartość 85 mld zł, co bezpośrednio łączy się z rozpoczęciem pandemii wirusa SARS-CoV-2, ponieważ w projekcie budżetu zakładano brak deficytu. Z analizy danych dotyczących długu publicznego wynika, że w latach 2020–2021 (I kwartał) nastąpił dynamiczny wzrost zadłużenia, co jest jedną z konsekwencji pandemii COVID-19. Należy mieć nadzieję, że Polska w przyszłości wróci do racjonalnego zadłużenia (które osiągała przed wybuchem pandemii), a kryzys ochrony zdrowia nie spowoduje długotrwałej recesji. Oby przyszłe pokolenia zarówno w Polsce, jak i na świecie nie musiały spłacać wyjątkowo wysokich skutków zadłużenia globalnej gospodarki przez całe życie.

Bibliografia

- Ball, L., Elmendorf, D. W. i Mankiw, N. G. (1998). The deficit gamble. *Journal of Money, Credit and Banking*, 30(4), 699–720. Ohio State University Press. <https://doi.org/10.2307/2601125>
- Banaszewska, M., Kańduła, S. i Przybylska, J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. Warszawa: CeDeWu.
- Borodo, A. (2003). *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*. Toruń: TONIK.
- Budzyński, T. (2014). Analiza deficytu sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2007–2012. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 48(1), 45–53.
- Flotyński, M. (2020). Polityka pieniężna w Polsce w trakcie kryzysu spowodowanego pandemią wirusa SARS-CoV-2. *Przegląd Ekonomiczny*, 20, 16–28.
- Gopinath, G. (2020). *The great lockdown: worst economic downturn since the Great Depression* IMF Blog.
- Grauwe, P. i Ji, Y. (2020). *A tale of three depressions*. Pobrane z <https://voxeu.org/article/tale-three-depressions>
- GUS. (2018). *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r.* Warszawa: GUS.
- GUS. (2021). *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r.* Warszawa: GUS.
- Kańduła, S. i Urbaniak J. (2010). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych (przypadek Łodzi). W: E. Urbańczyk (red.), *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 122–146). Bydgoszcz: Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą.
- Kołodko, G. (2020). Pandemia: praktyczne reakcje i teoretyczne pytania. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 2(55), 5–14.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

- Marchewka-Bartkowiak, K. (2008). *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej* Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Ministerstwo Finansów (2020). *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019–2022*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów. (2021a). *Program konwergencji. Aktualizacja 2020*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów. (2021b). Zadłużenie Skarbu Państwa. *Biuletyn Miesięczny*, 5. Pobrane 9 sierpnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2021), *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*. Pobrane 9 sierpnia 2021 z <https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>
- Nawrot, M. (2015). Wpływ realizacji fiskalnych kryteriów konwergencji na konkurencyjność gospodarki Polski. *Studia Ekonomiczne*, 214, 176–187. Pobrane z http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-42e49367-6b24-4377-a52d-251e8f3b4256/c/14_08.pdf
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Panfil, P. (2009). Dług publiczny. W: A. Drwiłło i D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Tevdovski, D., Jolakoski, P. i Stojkoski, V. (2021). *Determinants of budget deficits: Focus on the effects from the COVID-19 crisis*. Pobrane z https://mpr.a.uni-muenchen.de/108056/1/MPRA_paper_108056.pdf
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Wojtyna, A. (2020). Jak rozumieć naturę obecnego kryzysu. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://www.rp.pl/Opinie/200429205-Andrzej-Wojtyna-Jak-rozumiec-nature-obecnego-kryzysu.html>
- Wojtyna, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 3(90), 45–52.