

## **Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe**

### **Fiscal resilience. An analysis of the COVID-19 epidemic's impact on the budgetary governance**

#### **Streszczenie**

W ciągu nieco ponad dekady świat doświadczył dwóch głębokich kryzysów systemowych: światowego kryzysu finansowego oraz kryzysu wywołanego przez epidemię COVID-19. Rosnąca ekspozycja na nieznaną ryzyka systemowe, zadania w zakresie odbudowy po opanowaniu epidemii, a także wyzwania długookresowe (np. zmiany klimatyczne, demograficzne, nierówności ekonomiczne) stawiają w centrum debaty nt. zarządzania publicznego zagadnienie odporności państwa. Jednym z wymiarów tej odporności jest odporność fiskalna, tj. zdolność państwa do mobilizacji zasobów i finansowania absorpcji skutków zdarzeń niepożądanych, a następnie regeneracji i proaktywnej adaptacji do nowych uwarunkowań.

Niniejsze opracowanie zawiera próbę zdefiniowania, dekompozycji i operacjonalizacji odporności fiskalnej jako własności systemu zarządzania budżetowego, a następnie oceny adekwatności tradycyjnych miar i instytucji budżetowych do wyzwań, które czekają po epidemii.

---

<sup>1</sup> Poglądy, oceny i wnioski zamieszczone w artykule mają charakter autorski i nie mogą być postrzegane jako oficjalne stanowisko Ministerstwa Finansów.

Analiza COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła wskazać luki w tradycyjnym podejściu do zarządzania budżetowego, które wypełnić mogą reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie wartości publicznej netto, podejście bilansowe w zarządzaniu finansami publicznymi oraz modele budżetowania na rzecz priorytetów.

**Słowa kluczowe:** odporność fiskalna, zarządzanie budżetowe, COVID-19

## **Abstract**

In just over a decade the world suffered from two deep, systemic crises: the global financial crisis and COVID-19 epidemic crisis. Growing exposure to unknown systemic risks, the challenge of recovery once the epidemic is contained, and long-term pressures (such as climate change, ageing, increasing economic inequalities), centres the debate on public governance around resilience of the state. This is a multidimensional concept which includes also fiscal resilience, that is the ability of the state to mobilise resources and finance the absorption of adverse events, recovery and proactive adaptation to new circumstances.

This article attempts to define, decompose and operationalise fiscal resilience in the budgetary governance context, and subsequently assess the adequacy of some traditional fiscal indicators and budgetary institutions to post-COVID challenges. The analysis of COVID-19 as a systemic risk with significant fiscal implications points to certain systemic gaps in traditional approach to budgetary governance. These can be addressed by augmenting fiscal rules with the concept of public net worth, adopting a balance sheet approach in managing public finances and implementing priority-oriented models of budgeting.

**Key words:** fiscal resilience, budgetary governance, COVID-19

## **1. Wprowadzenie**

W grudniu 2019 r. w Wuhanie (prowincja Hubei, Chińska Republika Ludowa) zidentyfikowano nietypowe formy ciężkiego zapalenia

pluc, które – co potwierdzono w styczniu 2020 r. – wywołał patogen odzwierzęcy. Wuhan został odcięty kordonem sanitarnym, a mieszkańcy miasta zobowiązani do pozostawania w domach. W lutym 2020 r. choroba i wywołujący ją wirus otrzymały swoje nazwy COVID-19 i SARS-CoV-2. W międzyczasie wirus zdążył się jednak wydostać z miasta i zaczął niezwykle szybko rozprzestrzeniać po świecie. 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (ang. *World Health Organisation*, WHO) oceniła więc, że COVID-19 ma charakter pandemii, tj. epidemii o zasięgu globalnym<sup>2</sup>.

Ograniczanie i przeciwdziałanie epidemii wymagają radykalnych środków zaradczych i restrykcji, z zamykaniem granic i gospodarek włącznie. W rezultacie epidemia oddziałuje niemal na wszystkie sfery życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Lokalne zdarzenie medyczne przekształciło się więc w globalny kryzys, który stanowi zagrożenie dla systemów organizujących życie współczesnych społeczeństw i podważa obowiązujący dotychczas model rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kryzys epidemiczny to także drugi, po światowym kryzysie finansowym (ang. *global financial crisis*), tak głęboki kryzys globalny w ciągu nieco ponad dekady. Historia pokazuje, że kryzysy tej skali zawsze powodowały poważne, z reguły nieprzewidziane konsekwencje<sup>3</sup>, a powrót do *status quo ante* był niemożliwy. W połączeniu z wyzwaniem, jakim będzie odbudowa, a właściwie budowa nowej „normalności”, rodzi to pytania o odporność (ang. *resilience*) państwa na ryzyka systemowe oraz o adekwatność istniejących mechanizmów zarządzania publicznego (ang. *public governance*). Pytania te dotyczą także fiskalnego wymiaru tej odporności, czyli tzw. odporności fiskalnej (ang. *fiscal resilience*), oraz instytucji (reguł, procedur, struktur organizacyjnych itp.) zarządzania budżetowego (ang. *budgetary governance*). Odpowiedzi dostarczyć

---

<sup>2</sup> WHO, Wystąpienie Dyrektora Generalnego z 11 marca 2020 r. nt. COVID-19, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>3</sup> F. Fukuyama, *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*, „Foreign Affairs” July/August 2020, vol. 99, no. 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order> (dostęp: 9.01.2021).

może analiza systemowych implikacji epidemii COVID-19 w kontekście fiskalnym. Wymaga ona jednak uprzedniego zdefiniowania samego pojęcia odporności fiskalnej.

W rezultacie niniejsze opracowanie zawiera próbę zdefiniowania, dekompozycji i operacjonalizacji odporności fiskalnej państwa w oparciu o ogólną koncepcję odporności oraz teorię publicznego zarządzania finansowego (ang. *public financial management*). Analiza epidemii COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła następnie ocenić adekwatność tradycyjnych miar i instytucji zarządzania budżetowego do potrzeb odbudowy po epidemii i wyzwaniach długookresowych. Opracowanie zamyka omówienie kierunków rozwoju systemu zarządzania budżetowego pożądanego z punktu widzenia zwiększenia odporności fiskalnej państwa.

## 2. Ogólna koncepcja odporności

Odporność stanowi własność systemu, którą – w sposób najbardziej ogólny – zdefiniować można jako zdolność do zachowania jego podstawowych funkcji w uwarunkowaniach istotnie zmienionych w wyniku wystąpienia jakiegoś szoku. System określany jest przez funkcje, elementy składowe oraz współzależności i oddziaływania występujące pomiędzy nimi. Złożoność oraz współzależność elementów składowych systemu czynią go wrażliwym na nowe kategorie ryzyk rodzących się w środowisku zewnętrznym. Sklasyfikować je można jako ryzyka wschodzące (ang. *emerging risks*) oraz ryzyka systemowe (ang. *systemic risks*)<sup>4</sup>.

Ryzyka wschodzące to zupełnie nowe zagrożenia lub też zagrożenia znane, ale manifestujące się w nowych uwarunkowaniach. Charakteryzuje je niepewność co do ich przyczyn, skutków lub prawdopodobieństwa wystąpienia. Natomiast ryzyka systemowe to zagrożenia, które skutkować mogą ograniczeniem funkcjonalności lub też całkowitym załamaniem (ang. *collapse*) systemu pomimo tego, że zagrożenie bezpośrednio dotyczy

---

<sup>4</sup> IRGC, *Guidelines for the Governance of Systemic Risks*, Lausanne, 2018, Box 2 Comparison of conventional and systemic risks, s. 12, <https://infoscience.epfl.ch/record/257279/files/IRGC%20Guidelines%20for%20the%20Governance%20of%20Systemic%20Risks.pdf> (dostęp: 9.01.2021).

tylko jednego lub tylko niektórych z elementów składowych systemu. Ryzyka te mają charakter zakaźny, gdyż „przenoszą się” pomiędzy elementami składowymi systemu, oraz nieliniarny<sup>5</sup>. Czasami nazywa się je również ryzykami emergentnymi lub sieciowymi, gdyż wyłaniają się ze złożonych interakcji zachodzących pomiędzy elementami składowymi systemu lub podmiotami działającymi w jego obrębie (i specyficznymi dla nich, często dobrze rozpoznanymi, zagrożeniami)<sup>6</sup>.

Zasadniczo w literaturze przedmiotu panuje zgoda co do definicji odporności jako własności określonego systemu. Rozbieżności dotyczą jednak szczegółowych funkcji systemu oraz kategoryzacji zdarzeń i zagrożeń (szoków), poprzez które definiowane jest pojęcie odporności<sup>7</sup>. Wynikają one głównie z różnego podejścia do zagadnienia odporności oraz różnych kategorii zagrożeń w kontekście pokrewnej problematyki ochrony przed ryzykami.

Odporność *sensu stricto* definiowana jest jako zdolność systemu do absorpcji, regeneracji i adaptacji po wystąpieniu zdarzeń niepożądanych<sup>8</sup>. Tak rozumiana odporność jest więc do pewnego stopnia komplementarna względem zdolności do zapobiegania tym zagrożeniom (tj. ochrony przed

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>6</sup> S. Jacobzone, Ch. Baubion, J. Radisch, S. Hochrainer-Stigler, J. Linnerooth-Bayer, W. Liu, E. Rovenskaya, U. Dieckmann, *Strategies to Govern Systemic Risks*, [w:] W. Hynes, M. Lees, J.M. Müller (eds.), *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris 2020, s. 139, <https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>7</sup> I. Linkov, B.D. Trump, W. Hynes, *Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks*, SG/NAEC(2019)5, OECD General Secretariat, Paris 2019, *passim*, [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5\\_Resilience\\_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf) (dostęp: 9.01.2021).

<sup>8</sup> Przykładowo w rekomendacji Rady OECD z 6 maja 2014 r. w sprawie zarządzania ryzykami krytycznymi Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) odporność zdefiniowano jako „zdolność do odparcia, absorpcji, regeneracji oraz skutecznej adaptacji do niekorzystnych zdarzeń lub zmiany uwarunkowań” (tłum. wł.); OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405> (dostęp: 3.01.2021). Obecnie OECD stosuje nieco zmodyfikowaną definicję, zgodnie z którą odporność to „zdolność systemu do absorpcji zakłóceń, regeneracji po zakłóceniu i adaptacji do zmieniających się warunków, przy zachowaniu zasadniczo tych samych funkcji, co przed wstrząsem zakłócającym” (tłum. wł.); OECD, *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris 2019, s. 36, <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en> (dostęp: 3.01.2021).

ryzykami). Odporność *sensu largo* obejmuje natomiast, i przekracza, zagadnienia ochrony przed ryzykami, wzbogacając je o dodatkowe funkcje (głównie adaptacyjne i transformacyjne) oraz wymiary analizy (głównie złożoność, współzależność, wewnętrzną dynamikę systemów czy wrażliwość na ryzyka systemowe).

Koncepcja odporności *sensu largo* łączy elementy charakterystyczne dla problematyki ochrony przed ryzykami i odporności *sensu stricto*, definiując cztery podstawowe funkcje (zdolności) systemu w odniesieniu do zagrożeń, tj.: planowanie i przygotowanie, absorbowanie, regenerowanie i adaptowanie<sup>9</sup>. Koncepcja ta kładzie także nacisk na zdolności adaptacyjne i, w określonych warunkach, transformacyjne. Te pierwsze przejawiają się w ciągłych zmianach zachodzących w granicach progów krytycznych, które wyznaczają obszar stabilności systemu (rozwój wzdłuż obecnej trajektorii). Te drugie – w przekraczaniu progów krytycznych i kształtowaniu nowego obszaru stabilności systemu. Kryzys traktowany jest jako szansa (ang. *window of opportunity*) na określenie nowej trajektorii rozwoju systemu<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia konceptualizacji odporności fiskalnej istotne są także różnice dotyczące kategorii zagrożeń branych pod uwagę przy definiowaniu pojęcia odporności, w tym podziały na zagrożenia znane i nieznanne oraz nagłe i „pełzające”. Przykładowo odporność *sensu stricto* definiowana może być jako zdolność systemu do absorpcji, regeneracji oraz adaptacji w odniesieniu do zagrożeń jeszcze nieznanymi i – ewentualnie – znanych, ale o tak niskim prawdopodobieństwie wystąpienia i wysokiej sile oddziaływania, że zapobieganie im w sposób tradycyjny byłoby zbyt kosztowne. Natomiast zagrożenia znane i kwantyfikowalne (co do

---

<sup>9</sup> Przykładowo Narodowa Akademia Nauk (ang. *National Academy of Sciences*) w USA definiuje odporność jako „zdolność przygotowania i planowania na wypadek wystąpienia, absorbowania w przypadku wystąpienia, regeneracji po wystąpieniu, lub adaptacji do faktycznych lub potencjalnych niekorzystnych zdarzeń” (tłum. wł.); NRC, *Disaster Resilience: A National Imperative*, The National Academies Press, Washington, DC 2012, s. 16, <https://doi.org/10.17226/13457> (dostęp: 3.01.2021).

<sup>10</sup> C. Folke, S.R. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Chapin, J. Rockström, *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „*Ecology and Society*” 2010, vol. 15, issue 4, s. 7, <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/> (dostęp: 9.01.2021).

prawdopodobieństwa wystąpienia i siły oddziaływania) są przedmiotem oddziaływania w ramach mechanizmów ochrony przed ryzykami.

W przypadku podziału zagrożeń na nagłe i „pełzające” dyskusja dotyczy tego, czy te drugie w ogóle noszą znamiona ryzyk. Zagrożenia „pełzające” (np. zmiany klimatyczne czy przejście demograficzne) nie powodują bowiem nagłych i nieoczekiwanych skutków. Objawiają się raczej długookresową, chroniczną presją na funkcjonowanie określonych systemów. Z tego względu w kontekście fiskalnym zagrożenia „pełzające” nie są traktowane jako ryzyka<sup>11</sup>, tylko uwzględniane bezpośrednio w podstawowej prognozie fiskalnej (lub innej)<sup>12</sup>.

Kompleksowe podejście do odporności zakłada natomiast rezygnację z identyfikacji lub wyróżniania konkretnych zagrożeń lub ich kategorii. Przyjmuje się, że w przyszłości zmaterializuje się „jakieś” zagrożenie lub kombinacja zagrożeń, które zakłóci system (ang. *threat agnostic approach*)<sup>13</sup>. Podejście to uwzględnia więc wszystkie potencjalne zagrożenia, w tym także te „pełzające” (ang. *all hazards and threats approach*). Długotrwała, nasilająca się presja doprowadzić może bowiem do tzw. punktu przejścia (in. punktu krytycznego lub zwrotnego, ang. *tipping point*), po przekroczeniu którego system może ulec nagłym, niekontrolowalnym i nieodwracalnym zmianom<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> OECD definiuje ryzyka fiskalne jako „prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych różnic pomiędzy faktycznymi i oczekiwanymi wynikami fiskalnymi w perspektywie średnio- lub długoterminowej” (tłum. wł.); G. Kopits, *Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 14/1, OECD Publishing Press, Paris 2014, s. 48, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk\\_budget-14-5jxrgssdqnl1](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk_budget-14-5jxrgssdqnl1) (dostęp: 9.01.2021). Z kolei Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. *International Monetary Fund*, IMF) definiuje ryzyka fiskalne jako „potencjalne wstrząsy dotyczące publicznych dochodów, wydatków, aktywów lub zobowiązań, które mogą powodować odchylenia wyników fiskalnych od oczekiwań lub prognoz” (tłum. wł.); IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, IMF, Washington, DC 2018, s. 139, <http://dx.doi.org/10.5089/9781484331859.069> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>12</sup> D. Moretti, *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks. Lessons from Case Studies of Selected OECD Countries and Next Steps Post COVID-19*, GOV/PGC/SBO(2020)6, OECD, Paris 2020, s. 4, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En) (dostęp: 9.01.2021).

<sup>13</sup> I. Linkov *et al.*, *op. cit.*, s. 3.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 6.

### 3. Operacjonalizacja odporności w ramach zarządzania publicznego

Zróznicowane podejścia do odporności rodzą wyzwania w zakresie jej operacjonalizacji, tj. określenia miar oraz instrumentów pozwalających ją kształtować. Jest to szczególnie widoczne w przypadku państwa i złożonych systemów zarządzania publicznego.

Ogólnych wskazówek w tym zakresie dostarczają rekomendacje i standardy dotyczące zarządzania ryzykami systemowymi lub krytycznymi<sup>15</sup>. Kładą one nacisk na takie zagadnienia jak przywództwo i koordynacja, myślenie systemowe, *foresight* i inne mechanizmy wczesnego wychwytywania trendów lub sygnałów świadczących o nowych zagrożeniach (tzw. monitorowanie horyzontu, z ang. *horizon scanning*), planowanie scenariuszowe, ale także tradycyjne mechanizmy ochrony przed ryzykami. W literaturze wskazuje się także na potrzebę holistycznego podejścia do odporności. Podejście selektywne, tj. wzmacnianie odporności tylko niektórych elementów składowych systemu, może bowiem skutkować osłabieniem odporności systemu jako całości<sup>16</sup>.

Operacjonalizacja odporności w kontekście zarządzania publicznego wymaga uwzględnienia wielowymiarowego charakteru tego fenomenu, w tym także wymiaru fiskalnego, tj. odporności fiskalnej. Stan finansów publicznych, w tym tzw. przestrzeń fiskalna (ang. *fiscal space*)<sup>17</sup>,

<sup>15</sup> OECD, *Recommendation...*, *passim*; IRGC, *Guidelines...*, *passim*.

<sup>16</sup> C. Folke *et al.*, *op. cit.*, s. 4.

<sup>17</sup> IMF definiuje przestrzeń fiskalną jako „przestrzeń do podniesienia wydatków lub obniżenia podatków, ustaloną w odniesieniu do określonego poziomu bazowego, bez narażenia [państwa – uzup. tłum.] na pogorszenie dostępu do rynku [finansowego – uzup. tłum.] lub zdolności do obsługi długu” (tłum. wł.); M. Syed, M. Moreno Badia *et al.*, *Fiscal Space: An Update and Stocktaking*, IMF Policy Paper, IMF, Washington, DC 2018, s. 9, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2018/pp041118assessing-fiscal-space-update-and-stocktaking.ashx> (dostęp: 24.01.2021). Zgodnie z tą definicją przestrzeń fiskalną determinują głównie uwarunkowania rynkowe oraz stan (i percepcja rynkowa) zadłużenia publicznego. Upraszczając, można więc przyjąć, że jest to przestrzeń fiskalna w sensie „ekonomicznym”. Przestrzeń tę należy odróżnić od przestrzeni fiskalnej w sensie „prawnym”, której wielkość wyznacza się na podstawie obowiązujących w danym państwie reguł fiskalnych. W podejściu IMF ta druga wielkość odzwierciedla jednak nie tyle przestrzeń fiskalną *per se*, co tę część tej przestrzeni, którą można wykorzystać zgodnie z regułami fiskalnymi. W ocenie autora „ekonomiczna” i „prawna” przestrzeń fiskalna to jednak wielkości od siebie niezależne. Możliwa jest bowiem także sytuacja, w której to „ekonomiczna” przestrzeń fiskalna będzie niższa od tej „prawnej”. W konsekwencji w opracowaniu przyjęto, że przestrzeń fiskalna to niższa z dwóch omawianych wielkości.



determinują bowiem możliwość adekwatnej reakcji państwa na kryzys bez uszczerbku (lub z możliwie najmniejszym uszczerbkiem) dla realizacji jego podstawowych zadań. Z kolei kryzys – niezależnie od przyczyn – znajduje zazwyczaj przełożenie na stan finansów publicznych, manifestując się najczęściej równoczesnym wzrostem wydatków publicznych, spadkiem dochodów publicznych i materializacją innych ryzyk fiskalnych<sup>18</sup>.

Zależności te wzmacniają zwrotne powiązania funkcjonalne w systemie zarządzania publicznego. Są one szczególnie charakterystyczne dla instytucji zarządzania budżetowego, które przenikają niemal wszystkie obszary działania i szczeble organizacji państwa. Przykład stanowić może proces budżetowy, silnie powiązany z horyzontalną funkcją planistyczną państwa czy mechanizmy zarządzania ryzykami fiskalnymi, powiązane z instrumentami monitorowania horyzontu w ramach sektorowych polityk publicznych. W niezbędnym zakresie zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części opracowania.

#### **4. Definicja i dekompozycja odporności fiskalnej**

Odporność fiskalną zdefiniować można jako zdolność finansową państwa do absorpcji skutków zdarzeń i zjawisk niepożądanych (szoków i zagrożeń) o ponadprzeciętnej skali, regeneracji po ich wystąpieniu oraz adaptacji do uwarunkowań zmienionych w związku z ich wystąpieniem, przy zachowaniu zdolności do realizacji podstawowych zadań państwa. Zdarzenia i zjawiska niepożądane należy więc rozumieć szeroko, uwzględniając także zagrożenia „pełzające”. Jak wskazano wcześniej, w dłuższym okresie wymagają one bowiem adaptacji lub transformacji, zaś w niesprzyjających warunkach prowadzić mogą do nagłych, niekontrolowalnych i nieodwracalnych zmian.

Posiłkując się ogólną koncepcją odporności, wyróżnić można trzy podstawowe wymiary (lub szczegółowe zdolności) odporności fiskalnej: absorpcyjny, regeneracyjny i adaptacyjny. W uproszczeniu odpowiadają

<sup>18</sup> E. Balibek, A. Sayegh, S. Saxena, M. Stone, C. Wendling, *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, s. 1, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

one poszczególnym etapom reakcji państwa na kryzys.

Wymiar absorpcyjny odporności fiskalnej to inaczej zdolność państwa do finansowania podstawowych zadań oraz środków podejmowanych w celu ograniczenia szoku i łagodzenia jego bezpośrednich skutków w warunkach wywołanego tym szokiem kryzysu, który – jak wskazano wcześniej – manifestuje się kumulacją różnych ryzyk fiskalnych.

Wymiar regeneracyjny zdefiniować można jako zdolność państwa do finansowania podstawowych zadań oraz środków podejmowanych w celu odbudowy po ustaniu szoku przy stopniowym przywracaniu zdolności absorpcyjnej, z reguły w warunkach ekspozycji na ryzyka fiskalne wynikające m.in. z absorpcji skutków szoku. W ujęciu dynamicznym wymiar regeneracyjny obejmuje również elementy planowania i przygotowania do kolejnego kryzysu.

Wreszcie wymiar adaptacyjny odporności fiskalnej to zdolność państwa do alokacji i realokacji zasobów publicznych w sposób odpowiadający wyzwaniom i priorytetom rozwojowym państwa, które podlegają redefinicji w uwarunkowaniach zmienionych w wyniku szoku. Wymiar ten rozpatrywać można w dwóch aspektach: adaptacji reaktywnej, tj. zdolności do realokacji zasobów w sposób umożliwiający dostosowanie do zmian stanowiących konsekwencje szoku, a także adaptacji proaktywnej, tj. zdolności do realokacji zasobów w sposób zapewniający wpływ na kształtowanie tych zmian i nowy stan stabilności systemu (wejście na nową trajektorię rozwoju).

Dodatkowo wskazać należy także horyzontalny wymiar odporności fiskalnej, tj. zdolność instytucjonalną (ang. *institutional capacity*) centralnych władz budżetowych (ang. *central budget authority*) do operacjonalizacji odporności fiskalnej w praktyce zarządzania budżetowego.

## **5. Odporność fiskalna jako własność systemu zarządzania budżetowego**

Operacjonalizacja odporności fiskalnej, zdefiniowanej na podstawie ogólnej koncepcji odporności, wymaga odwołania się do teorii publicznego zarządzania finansowego. Pomimo wskazanych wcześniej

zwrotnych powiązań funkcjonalnych pomiędzy różnymi instytucjami zarządzania publicznego odporność fiskalną w pierwszej kolejności należy bowiem rozpatrywać jako funkcję stopnia realizacji specyficznych, autonomicznych celów i wartości systemu zarządzania budżetowego, tj. zagregowanej dyscypliny fiskalnej, skuteczności alokacyjnej i efektywności operacyjnej<sup>19</sup>. Widać to wyraźnie, gdy odporność fiskalną zdekomponuje się na bardziej szczegółowe wymiary (zdolności) i powiąże z siatką celów zarządzania budżetowego. Istniejące w tym zakresie powiązania ilustruje tabela 1. (liczba znaków „+” określa szacowaną siłę związku danego wymiaru z określonym celem).

Wymiary odporności fiskalnej	Cele zarządzania budżetowego		
	Zagregowana dyscyplina	Skuteczność alokacyjna	Efektywność operacyjna
Absorpcja	++	++	+
Regeneracja	+++	++	+
Adaptacja	+	+++	+
Instytucjonalny	+	+	++

*Tabela 1. Matryca celów zarządzania budżetowego i wymiarów odporności fiskalnej*

*Źródło: opracowanie własne*

W pewnym uproszczeniu wymiary absorpcyjny i regeneracyjny odporności fiskalnej utożsamiać można ze zdolnością państwa do prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej, gdzie absorpcja odpowiada ekspansji fiskalnej w trakcie kryzysu, natomiast regeneracja następującej później konsolidacji fiskalnej. Wymiary te są więc silnie związane z utrzymaniem zagregowanej dyscypliny fiskalnej (w ujęciu dynamicznym). Wymiar adaptacyjny wykazuje natomiast bliższe związki z zapewnieniem skuteczności alokacyjnej.

W praktyce absorpcja, regeneracja i adaptacja przenikają się wzajemnie i pozostają między sobą w pewnych napięciach, analogicznie

<sup>19</sup> A. Schick, *Reflections on Two Decades of Public Financial Management*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF, Washington, DC 2013, s. 23-26.

jak zagregowana dyscyplina fiskalna i skuteczność alokacyjna. Nadmierny wysiłek absorpcyjny ograniczać może zdolności regeneracyjne (wydłuża się okres konsolidacji fiskalnej po kryzysie), obniżając jednocześnie zdolności adaptacyjne (dostępność zasobów niezbędnych do finansowania dostosowań). Równie istotne jest wyważenie regeneracji (konsolidacji fiskalnej) i adaptacji. Mimo zacieśnienia fiskalnego ta druga wymagać może bowiem dodatkowych nakładów publicznych.

Nieco inne są natomiast relacje pomiędzy efektywnością operacyjną i wymiarem instytucjonalnym odporności fiskalnej, które mają charakter horyzontalny. Zasadniczo efektywność operacyjna, rozumiana jako zdolność do realizacji podstawowych zadań państwa, w tym świadczenia dóbr i usług publicznych (ang. *service delivery*), przewija się przez wszystkie wymiary odporności fiskalnej. W omawianym kontekście za dobro publiczne można jednak również uznać zdrowe (ang. *sound*) finanse publiczne<sup>20</sup>. Wymiar instytucjonalny odporności fiskalnej przejawia się wtedy jako zdolność instytucjonalna centralnych władz budżetowych do kształtowania i równoważenia pozostałych wymiarów odporności fiskalnej.

Osadzenie odporności fiskalnej w siatce celów i wartości zarządzania budżetowego pokazuje, że wykracza ona poza mechanizmy zarządzania ryzykami fiskalnymi. Stwarza także dogodny punkt wyjścia do określenia miar i instytucji budżetowych użytecznych na poszczególnych etapach reakcji państwa na szok. Pośrednio umożliwia także identyfikację innych niż budżetowe instytucji zarządzania publicznego relewantnych dla odporności fiskalnej.

## 6. Tradycyjne miary i instytucje odporności fiskalnej

Za podstawowe miary odporności fiskalnej przyjęto poziom długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto (PKB) oraz poziom wydatków publicznych w relacji do PKB. Im niższe są te wielkości, tym większa jest bowiem przestrzeń fiskalna, tj. wielkość możliwych do

<sup>20</sup> L. Schuknecht, *Public Spending and the Role of the State. History, Performance, Risk and Remedies*, Cambridge 2021, s. 5.

uruchomienia dodatkowych wydatków, w warunkach kryzysu z reguły finansowanych długiem. Zrezygnowano z przestrzeni fiskalnej jako samodzielnej miary, gdyż ma ona charakter nieobserwowalny. Jej wielkość możliwa jest do ustalenia tylko jako różnica pomiędzy: 1) wielkością wydatków: a) możliwych do sfinansowania w określonych warunkach rynkowych albo b) wyznaczonych w oparciu o obowiązujące reguły fiskalne oraz 2) wielkością wydatków wynikających z bieżącego kursu polityki. W normalnych warunkach gospodarczych wielkość ta może być więc podatna na manipulację. Z kolei w przypadku głębokiego kryzysu zastosowanie znajdują klauzule wyjścia zawieszające obowiązywanie reguł fiskalnych, a warunki rynkowe i potrzeby wydatkowe diametralnie się zmieniają.

W odniesieniu do wymiaru absorpcyjnego za dodatkowe miary uznano stopień fragmentacji budżetu (w szerokim rozumieniu tego pojęcia, obejmującym budżet właściwy oraz różnego rodzaju fundusze celowe i inne formy gospodarowania zasobami publicznymi<sup>21</sup>) oraz krótkookresową sztywność wydatków publicznych. W krótkim okresie parametry te determinują bowiem pole manewru budżetowego, tj. możliwość elastycznej realokacji zasobów publicznych (pomiędzy różnymi budżetami i funduszami oraz pomiędzy różnymi zadaniami) w celu finansowania środków podejmowanych w związku z kryzysem.

W rezultacie z punktu widzenia absorpcji istotne są zasady dokonywania przeniesień budżetowych oraz, w nieco szerszym ujęciu, mechanizmy koordynacji fiskalnej pomiędzy podsektorami instytucjonalnymi sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*). Te ostatnie umożliwiają bowiem rozłożenie skutków kryzysu pomiędzy wszystkie szczeble władz publicznych i mobilizację zasobów, którymi one dysponują. Skuteczność tych instytucji budżetowych jest, do pewnego stopnia, funkcją sprawności ogólnopaństwowych mechanizmów

---

<sup>21</sup> Przykładowo w warunkach polskich budżet w szerokim rozumieniu obejmowałby w podsektorze centralnym: budżet państwa (część krajową i europejską), fundusze pozabudżetowe (np. państwowe fundusze celowe), a także pozabudżetowe państwowe osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, które – w ujęciu funkcjonalnym – stanowią ekwiwalent funduszu celowego z komponentem organizacyjnym.

koordynacji i zarządzania kryzysowego, wykonywanych przez tzw. centrum rządu (ang. *centre of government*).

Specyfika wymiaru regeneracyjnego zasadniczo nie wymaga dodatkowych miar niż podstawowe. Uwzględnienia wymagają jednak ryzyka fiskalne stanowiące konsekwencję absorpcji skutków szoku oraz, w przypadku szczególnie głębokich kryzysów, dalszy wysiłek fiskalny niezbędny w celu odbudowy społeczno-gospodarczej. Regeneracja przenika się w tym zakresie z adaptacją. Oprócz ekspozycji na ryzyka należy więc również uwzględnić średnio- i długookresową sztywność wydatków, która determinuje możliwość realokacji zasobów i prowadzenie dostosowań w ramach poszczególnych sektorowych polityk publicznych.

Z punktu widzenia regeneracji i adaptacji użyteczne będą więc mechanizmy koordynacji i oceny wydatków, w tym zwłaszcza średniookresowe ramy budżetowe (ang. *medium-term budget framework*), budżetowanie odgórne (ang. *top down budgeting*), budżetowanie ukierunkowane na wyniki (ang. *performance budgeting*) oraz przeglądy wydatków (ang. *spending reviews*). W szerszym kontekście zarządzania publicznego istotne są, ponownie, mechanizmy koordynacji wykonywanej przez centrum rządu, planowanie średnio- i długookresowe, w tym oparte na metodach takich jak *foresight* i monitorowanie horyzontu, oraz mechanizmy operacjonalizacji planów średnio- i długookresowych.

Wreszcie zdolność instytucjonalna stanowi wymiar odporności fiskalnej, w przypadku którego szczególnie trudno o jednoznaczne i obiektywne miary. Wynika to przede wszystkim z istotnej roli wartości, czynników behawioralnych i innych, które składają się na specyficzną dla każdego państwa kulturę rządzenia. W kontekście fiskalnym przejawami deficytów tej kultury mogą być np. nadmierna tendencja do finansowania długiem (ang. *deficit bias*), czy też tzw. budżetowy cykl wyborczy (ang. *electoral budget cycle*). Pewne przybliżenie zdolności instytucjonalnej stanowić mogą jednak wskaźniki jakości i/lub przejrzystości zarządzania budżetowego<sup>22</sup> oraz instytucje obiektywizujące budżetowe procesy

<sup>22</sup> Przykładowo wskaźnik otwartego budżetu (ang. *Open Budget Indicator*), który opracowywany jest cyklicznie przez Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (ang. *International Budget Partnership*).

decyzyjne. Do tych ostatnich zalicza się np. niezależne instytucje fiskalne<sup>23</sup> (ang. *independent fiscal institutions*), elementy konsultacji i budżetowania partycypacyjnego<sup>24</sup> (ang. *participatory budgeting*), czy wymogi dotyczące dostępu do danych budżetowych (ang. *open data*).

## 7. Doświadczenia światowego kryzysu finansowego

Kryzys epidemiczny stanowi drugi, po światowym kryzysie finansowym, tak poważny test odporności fiskalnej, w tym miar i instytucji budżetowych przedstawionych w poprzednim rozdziale. Dla porządku warto więc zacząć od przypomnienia niektórych wniosków dotyczących zarządzania budżetowego, które wynikają z doświadczeń światowego kryzysu finansowego. W 2013 r. A. Schick postawił w tym zakresie trzy hipotezy<sup>25</sup>.

Zgodnie z pierwszą z nich w okresie światowego kryzysu finansowego, gdy jednocześnie zmaterializowały się liczne, skorelowane ze sobą i wzajemnie się wzmacniające ryzyka fiskalne, wiele instytucji zarządzania budżetowego utraciło (częściowo lub tymczasowo) swoją użyteczność. Instytucje te zaprojektowane zostały bowiem do obsługi rutynowych, w dużej mierze inkrementalnych procesów budżetowania w normalnych warunkach ekonomicznych.

Jednocześnie, zgodnie z drugą hipotezą, instytucje budżetowe zawiodły w okresie bezpośrednio przed światowym kryzysem finansowym.

---

<sup>23</sup> OECD definiuje niezależne instytucje fiskalne jako „finansowane ze środków publicznych, ustanowione w ramach władz wykonawczych lub pod zwierzchnictwem władz ustawodawczych, niezależne [z reguły funkcjonalnie – uzup. tłum.] instytucje, które w sposób bezstronny, ukierunkowany na przyszłość i na zasadzie *ex ante*, wykonują zadania nadzorcze, analityczne, a czasami doradcze, w zakresie polityki fiskalnej” (tłum. wł.); OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401> (dostęp: 24.01.2021).

<sup>24</sup> Budżetowanie partycypacyjne, zgodnie z 10. naczelną zasadą przejrzystości budżetowej Światowej Inicjatywy na rzecz Przejrzystości Fiskalnej (ang. *Global Initiative for Fiscal Transparency*, GIFT), zdefiniować można jako budżetowanie, które zapewnia obywatelom i innym podmiotom pozarządowym prawa i skuteczne możliwości bezpośredniego uczestnictwa w debacie publicznej nad kształtem i prowadzeniem polityki fiskalnej; GIFT, *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability*, 2012, [http://www.fiscaltransparency.net/ft\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/) (dostęp: 9.01.2021).

<sup>25</sup> A. Schick, *op. cit.*, s. 67-73.

W warunkach ekonomicznych sprzyjających konsolidacji finansów publicznych liczne państwa nadal prowadziły wtedy bowiem luźną politykę fiskalną. U zarania kryzysu miały więc one mniejsze możliwości absorpcji jego skutków, niż mogłyby mieć, gdyby stosowały się do obowiązujących ówczesnie reguł fiskalnych i innych mechanizmów budżetowych<sup>26</sup>.

Wreszcie trzecia hipoteza dotyczyła przyczyn światowego kryzysu finansowego, które – leżąc poza systemem zarządzania budżetowego – dłużej wymykały się tradycyjnym wskaźnikom budżetowym i mechanizmom zarządzania ryzykami fiskalnymi. Szczególnie dewastujące okazały się zwłaszcza zobowiązania warunkowe<sup>27</sup> (ang. *contingent liabilities*), w tym te o charakterze domniemanym<sup>28</sup> (ang. *implicit liabilities*). Do zobowiązań takich należało np. ratowanie przez państwa banków prywatnych, których upadek mógł pociągnąć za sobą zapaść całej gospodarki.

W konsekwencji w celu uniknięcia, a właściwie zmniejszenia ryzyka kolejnego kryzysu, w ocenie A. Schicka niezbędne były środki wykraczające poza zarządzanie budżetowe. W obszarze zarządzania budżetowego wskazane zaś było przemyślenie kształtu i wzmocnienie niektórych instytucji budżetowych, jednak w sposób, który zapewniać powinien władzom budżetowym odpowiednie pole dyskrecjonalnego manewru w zmieniających się okolicznościach. Za niezbędne uznane zostało także wyjście poza tradycyjne miary budżetowe, dotyczące np. długu publicznego i deficytu. Aktualność tych wniosków potwierdza charakterystyka fiskalnego wymiaru obecnego kryzysu epidemicznego.

## 8. Charakterystyka fiskalnego wymiaru COVID-19

W ujęciu fiskalnym rozmiary kryzysu epidemicznego wielokrotnie przerosły już bezpośrednie koszty budżetowe poniesione w latach

<sup>26</sup> L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 120-121.

<sup>27</sup> IMF definiuje zobowiązania warunkowe jako „obowiązki, których wykonanie uzależnione jest od wystąpienia w przyszłości jakichś niepewnych zdarzeń (...). Nie są to więc jeszcze zobowiązania [w sensie ścisłym – uzup. tłum.] i mogą się w nie nigdy nie przekształcić, jeśli dane zdarzenie nie wystąpi”; IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, *op. cit.*, s. 138.

<sup>28</sup> IMF definiuje zobowiązania domniemane jako obowiązki „wynikające z oczekiwania opinii publicznej, że władze publiczne zapewnią wsparcie podmiotowi, który popadł w trudności finansowe [pomimo, że nie mają takiego obowiązku w sensie prawnym – uzup. tłum.]; *ibidem*, s. 138.



2007-2014 przez państwa rozwinięte w celu ratowania banków i innych instytucji finansowych, które oszacowano na około 2,1 bln USD (0,8 biliona USD po odliczeniu nakładów odzyskanych)<sup>29</sup>. Wysięk fiskalny związany z epidemią COVID-19, mierzony wielkością bezpośrednich wydatków lub poniechanych dochodów publicznych, gwarancji budżetowych, zastrzyków kapitałowych itp. instrumentów fiskalnych, szacowany jest już bowiem na około 14 bln USD, czyli około 13,5% światowego PKB<sup>30</sup>. W sytuacji ostrego spadku aktywności gospodarczej i dochodów publicznych wysięk ten przełożył się na wzrost zadłużenia publicznego na świecie do najwyższego w historii poziomu, tj. około 98% globalnego PKB<sup>31</sup>.

Choć wysięk ten już jest bezprecedensowy, ostateczne koszty budżetowe interwencji publicznej nie są jeszcze znane. W krótkim i średnim okresie, pomimo rozpoczęcia szczepień, mutacje wirusa i/lub kolejne fale zachorowań skutkować mogą ponownym zamykaniem gospodarek oraz koniecznością zapewnienia osłony najbardziej dotkniętym grupom społecznym i branżom. Mimo rosnącego zadłużenia publicznego niezbędna będzie dalsza pomoc państwa, gdyż jej przedwczesne wygaszenie byłoby bardziej kosztowne długookresowo<sup>32</sup>. W średnim i długim okresie wsparcie publiczne niezbędne będzie także na rzecz odbudowy gospodarki. A tę prowadzić przyjdzie w warunkach znacznie ograniczonych możliwości budżetowych oraz zwiększonej ekspozycji na istotne, wzmacniające się wzajemnie ryzyka fiskalne.

Warto zaznaczyć, że ograniczone możliwości budżetowe tylko

<sup>29</sup> Wielkości skumulowane, dotyczą lat 2007-2014, odniesione do PKB w 2014 r.; IMF, *Fiscal Monitor – Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, IMF, Washington, DC April 2015, Table A26. Selected Advanced Economies: Financial Sector Support, s. 90, [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/\\_fm1501.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/_fm1501.ashx) (dostęp: 9.01.2021).

<sup>30</sup> Wielkości skumulowane, dotyczą okresu od wybuchu epidemii do grudnia 2020 r., odniesione do PKB w 2020 r.; IMF, *Fiscal Monitor Update*, IMF, Washington, DC January 2021, s. 1, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/Update/January/English/text.ashx> (dostęp: 30.01.2021).

<sup>31</sup> *Ibidem*, Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21, s. 2.

<sup>32</sup> *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, IMF, Washington, DC October 2020, s. ix, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/text.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

częściowo stanowią konsekwencję kryzysu epidemicznego. Już w 2019 r., a więc przed epidemią, poziom zadłużenia publicznego na świecie był relatywnie wysoki i wynosił około 84% światowego PKB<sup>33</sup>. Stan ten tylko częściowo był wynikiem światowego kryzysu finansowego, równie istotna była umiarkowanie ekspansywna polityka fiskalna w latach poprzedzających epidemię, możliwa w warunkach niskich stóp procentowych. Tylko niektóre państwa wykorzystały ten okres na przeprowadzenie istotnych reform budżetowych, umożliwiających redukcję wydatków publicznych (zwłaszcza wydatków socjalnych, rosnących wraz ze wzrostem ubezpieczeniowej roli państwa<sup>34</sup>) i/lub długu publicznego (w obu przypadkach w relacji do PKB)<sup>35</sup>, a co za tym idzie, zwiększenie możliwości absorbowania finansowych skutków różnego rodzaju ryzyk systemowych.

Konsekwencją rozmiarów kryzysu oraz ograniczonych (na wejściu) możliwości absorpcji fiskalnej jest natomiast specyficzna struktura interwencji państwa. Składają się na nią środki monetarne, w tym obniżki stóp procentowych, luzowanie ilościowe (ang. *quantitative easing*) i monetarne finansowanie długu publicznego<sup>36</sup>, oraz środki fiskalne. Wśród tych ostatnich tylko nieco ponad połowa (w ujęciu wartościowym, tj. około 7,8 bln USD, w przybliżeniu 7,4% światowego PKB)<sup>37</sup> to standardowe instrumenty wydatkowo-dochodowe, czyli bezpośrednie wydatki publiczne oraz zwolnienia, odroczenia, obniżki podatkowe itp.

Pozostałe instrumenty fiskalne to różnego rodzaju operacje na publicznych aktywach finansowych (np. kredyty lub zastrzyki

<sup>33</sup> IMF, *Fiscal Monitor Update*, *op. cit.*, Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21, s. 2.

<sup>34</sup> L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 158-161.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 198-200.

<sup>36</sup> A. Metcalfe, M. Taylor, *Sustainable Public Finances through COVID-19*, ACCA 2020, s. 19, [https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA\\_Global/professional-insights/SPF\\_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf](https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/SPF_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf) (dostęp: 20.12.2020).

<sup>37</sup> Wielkości skumulowane, okres od wybuchu epidemii do grudnia 2020 r., odniesione do szacowanego PKB w 2020 r.; IMF, *Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19*, January 2021 Update, Table 1. Summary of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (dostęp: 30.01.2021).

kapitałowe), które ujmowane są „pod kreską” (ang. *below the line*), oraz zobowiązania warunkowe (np. gwarancje). Stanowią one, odpowiednio, około 0,4 bln USD (tj. około 0,5% światowego PKB) oraz 5,7 bln USD (tj. około 5,6% światowego PKB)<sup>38</sup>. Choć użyteczność niestandardowych instrumentów fiskalnych jest bezsporna, gdyż zwiększają one możliwości interwencji publicznej, ograniczając jednocześnie jej bieżące koszty, należy pamiętać, że wymykają się one tradycyjnym miarom budżetowym oraz niosą ze sobą istotne, i potencjalnie kosztowne, przyszłe ryzyka<sup>39</sup>.

## 9. Systemowe implikacje COVID-19 w obszarze zarządzania budżetowego

Fiskalne rozmiary interwencji publicznej podjętej w odpowiedzi na kryzys epidemiczny przekroczyły możliwości realokacji i przesunięć z wykorzystaniem mechanizmów przeniesień budżetowych i/lub funduszy rezerwowych (budżetowych lub pozabudżetowych)<sup>40</sup>. Niezbędne były nowelizacje budżetów i/lub tzw. dodatkowe budżety, najczęściej wymagające zawieszenia reguł fiskalnych (klauzule wyjścia). Niektóre państwa zdecydowały się również na ustanowienie tymczasowych mechanizmów finansowania pozabudżetowego (np. w formie dedykowanych funduszy celowych)<sup>41</sup>. Wreszcie kryzys wymagał także wzmocnienia (lub ustanowienia) mechanizmów koordynacji fiskalnej pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych. Konieczne były również, szczególnie w początkowej fazie kryzysu, modyfikacje istniejących mechanizmów kontrolnych i rozliczeniowych lub ustanowienie

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> IMF, *Fiscal Monitor – Policies to Support People During the Covid-19 Pandemic*, IMF, Washington, DC April 2020, Box 1.1. Understanding the Implications of Different Measures in Fiscal Policy, s. 22, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/April/English/text.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>40</sup> H. Barroy, D. Wang, C. Pescetto, J. Kutzin, *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*, WHO, 25 March 2020, s. 1, [https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac\\_2&download=true](https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true) (dostęp: 21.01.2021).

<sup>41</sup> F. Rahim, R. Allen, H. Barroy, L. Gores, J. Kutzin, *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, IMF, Washington, DC 26 August 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx> (dostęp: 9.01.2021)

dotatkowych mechanizmów znakowania (ang. *tagging*), monitorowania, sprawozdawczości lub rozliczalności w zakresie gospodarowania środkami publicznymi alokowanymi na przeciwdziałanie epidemii<sup>42</sup>. W warunkach tak dużej niepewności największym wyzwaniem okazały się prace nad projektami budżetów na 2021 r.<sup>43</sup>

W kontekście fiskalnym analiza systemowych implikacji kryzysu epidemicznego COVID-19 wymaga spojrzenia poza skalę i strukturę dotychczasowego wysiłku fiskalnego oraz wprowadzane *ad hoc* mechanizmy zwiększające elastyczność i sprawność zarządzania budżetowego w warunkach kryzysu. Te ostatnie dotyczą bowiem głównie wymiaru absorpcyjnego odporności fiskalnej. Wyniki całościowej analizy, przeprowadzonej przy uwzględnieniu pozostałych wymiarów odporności fiskalnej państwa, przedstawia tabela 2.

Charakterystyka	Konsekwencje fiskalne	Implikacje systemowe
Skala wysiłku fiskalnego, w tym wynikająca z:	Ograniczone możliwości:	Redefinicja „optymalnych” poziomów kluczowych wskaźników budżetowych
– absorpcji (przeciwdziałanie)	– finansowania odbudowy,	Bliższa integracja systemu zarządzania budżetowego z innymi systemami zarządzania publicznego
– adaptacji (odbudowa)	– finansowania dostosowań długookresowych wynikających z zagrożeń „pełzających”	Wzmocnienie mechanizmów horyzontalnej koordynacji wydatków (operacjonalizacja priorytetów i synergia)

<sup>42</sup> H. Barroy *et al.*, *op. cit.*, s. 4; C. Wendling, V. Alonso, S. Saxena, V. Tang, C. Verdugo, *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, IMF, Washington, DC 20 April 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx> (dostęp: 24.01.2021); S. Saxena, M. Stone, *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, s. 5, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid19-preparing-public-financial-management-systems-for-emergency-response.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

<sup>43</sup> T. Curristine, L. Doherty, B. Imbert, F. Rahim, V. Tang, C. Wendling, *Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget*, IMF, Washington, DC 29 June 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

	Długotrwały okres regeneracji (konsolidacji)	Wzmocnienie mechanizmów zarządzania majątkiem publicznym
Struktura wysiłku fiskalnego, w tym: operacje „pod kreską” i inne pozabudżetowe	Znaczna ekspozycja na ryzyka fiskalne w okresie odbudowy i później	Wyjście poza tradycyjne miary budżetowe w kierunku bardziej kompleksowych wskaźników, np. wartości publicznej netto

*Tabela 2. Systemowe implikacje COVID-19*

*Źródło: opracowanie własne*

Po pierwsze, kryzys epidemiczny, w sposób dużo bardziej dotkliwy niż światowy kryzys finansowy, obnażył wrażliwość współczesnych społeczeństw na ryzyka systemowe. Wynika ona również z rosnącej ubezpieczeniowej roli państwa, która fiskalnie przejawia się m.in. systematycznym wzrostem wydatków socjalnych w państwach rozwiniętych, ograniczającym pole manewru budżetowego władz publicznych<sup>44</sup>. Skala wysiłku fiskalnego niezbędnego do przeciwdziałania i łagodzenia skutków epidemii, a wcześniej światowego kryzysu finansowego, wskazuje na potrzebę zapewnienia adekwatnych możliwości absorpcyjnych w przyszłości. W kontekście fiskalnym oznaczać to może potrzebę rewizji wielkości referencyjnych kluczowych parametrów fiskalnych, w tym zwłaszcza długu publicznego, uważanych dotychczas za „optymalne” lub „bezpieczne”<sup>45</sup>. A także, biorąc pod uwagę strukturę tego wysiłku i rosnące wykorzystanie operacji dotyczących aktywów publicznych, potrzebę przemyślenia katalogu parametrów wykorzystywanych do prowadzenia i oceny polityki fiskalnej. Zagadnienia te będą istotne w kontekście regeneracji fiskalnej, tj. stopniowego powrotu do zawieszonych obecnie reguł fiskalnych i odbudowywania zdolności absorpcyjnych na wypadek kolejnego kryzysu.

Po drugie, dotychczasowa skala absorpcji fiskalnej oraz ryzyko przewlekłości kryzysu powodują, iż absorpcja w coraz większym stopniu stanowić będzie funkcję adaptacji. Ta ostatnia odpowiadać zaś

<sup>44</sup> L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 158-178.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 200-202 i 237-238.

powinna również na wyzwania klimatyczne, demograficzne, czy wreszcie pogłębiające się – i zaostrzone przez epidemię – nierówności ekonomiczne. Nerozwiazane, wyzwania te w nieodległej przyszłości stanowić mogą bowiem przyczyny kolejnego kryzysu o skali porównywalnej z obecnym. Paradoksalnie w tych obszarach kryzys stwarza możliwość nowego otwarcia. Wejście na nową trajektorię rozwoju wymagać będzie jednak adekwatnej zdolności do mobilizacji i realokacji zasobów, najtrudniejszej ze sztuk budżetowych<sup>46</sup>. W celu przełamania inkrementalizmu budżetowania niezbędne będzie więc wzmocnienie mechanizmów horyzontalnej koordynacji i oceny wydatków. Odbudowa prowadzona bowiem będzie w warunkach ograniczonych – nie tylko w wyniku epidemii – możliwości budżetowych.

Po trzecie, skala niezbędnej konsolidacji oraz potrzeby związane z finansowaniem adaptacji, a właściwie transformacji, pozwalają wnioskować, że regeneracja fiskalna, w tym odbudowa zdolności absorpcyjnej, będzie długotrwała<sup>47</sup> i trudna. Tymczasem, abstrahując od trudnych uwarunkowań ekonomicznych, niektóre państwa rozwinięte jeszcze przed wybuchem epidemii osiągały maksymalne możliwe (lub bliskie takich) pułapy dochodów z podstawowych źródeł podatkowych (PIT, CIT, VAT) w relacji do PKB<sup>48</sup>. Regeneracja oraz adaptacja wymagać więc będą mobilizacji zasobów i zwiększenia wydajności innych źródeł dochodów. Badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego (ang. *International Monetary Fund*, IMF), choć przeprowadzone w innej rzeczywistości ekonomicznej, wskazują na istotny potencjał majątku publicznego w tym zakresie. Z szacunków z 2018 r. wynika, że poprawa zarządzania niefinansowymi przedsiębiorstwami publicznymi (ang. *nonfinancial public corporations*) oraz aktywami finansowymi sektora instytucji rządowych i samorządowych, a więc bez uwzględnienia publicznych aktywów niefinansowych, przynieść może dodatkowe

<sup>46</sup> A. Schick, *op. cit.*, s 24.

<sup>47</sup> L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 202-203.

<sup>48</sup> O. Akgun, D. Bartolini, B. Cournède, *The Capacity of Governments to Raise Taxes*, Economics Department Working Papers No. 1407, ECO/WKP(2017)39, OECD, Paris 2017, *passim*, <https://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en> (dostęp: 24.01.2021).

dochody w wysokości około 3% PKB<sup>49</sup>. W rezultacie wskazane wydaje się wzmocnienie mechanizmów zarządzania majątkiem publicznym.

## 10. Rewizja koncepcji odporności fiskalnej

Analiza systemowych implikacji epidemii COVID-19 pozwala wskazać pożądane kierunki zmian instytucjonalnych w obszarze zarządzania budżetowego. Złożone wyzwania wymagają również złożonych i czułych miar oraz adekwatnych narzędzi oddziaływania przez centralne władze budżetowe. W rezultacie konieczne jest uzupełnienie tradycyjnych miar i instytucji odporności fiskalnej, które przedstawione zostały w rozdziale szóstym.

W pierwszej kolejności katalog podstawowych miar odporności fiskalnej warto poszerzyć o wartość publiczną netto (ang. *public net worth*). Definiowana jako różnica pomiędzy wartością publicznych aktywów i zobowiązań, wartość publiczna netto stanowi najbardziej kompleksową miarę wypłacalności fiskalnej (ang. *fiscal solvency*) państwa<sup>50</sup>, w tym w ujęciu intertemporalnym<sup>51</sup>. Zaletą tego wskaźnika jest również odporność na wiele iluzji fiskalnych (ang. *fiscal illusions*), które stanowią rezultat stosowania tzw. niestandardowych zabiegów rachunkowych (ang. *accounting devices*)<sup>52</sup>.

Maksymalizacja publicznej wartości netto nie może oczywiście stanowić celu samego w sobie. Oddziaływanie na tę wartość należy raczej postrzegać w kontekście utrzymania długookresowego potencjału państwa do realizacji swoich podstawowych zadań, w tym również absorpcji skutków niepożądanych zdarzeń i/lub adaptacji. W rezultacie

---

<sup>49</sup> IMF, *Fiscal Monitor – Managing Public Wealth*, IMF, Washington, DC October 2018, Box. 1.1. Potential Revenue Gains from Better Asset Management, s. 21, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/October/pdf/fm1802.ashx> (dostęp: 24.01.2021).

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>52</sup> Niestandardowe zabiegi rachunkowe (ang. *accounting devices*) to różnego rodzaju rozwiązania, które pozwalają na poprawę bieżących parametrów fiskalnych, np. długu lub wyniku sektora w danym okresie, pomimo że rzeczywisty stan finansów państwa nie ulega w tym okresie zmianie; T.C. Irwin, *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, IMF Staff Discussion Note, SDN/12/02, IMF, Washington, DC 28 March 2012, s. 5, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf> (dostęp: 9.01.2021).

niektóre państwa stosowały już publiczną wartość netto jako operacyjny cel polityki fiskalnej<sup>53</sup>. Z punktu widzenia regeneracji i adaptacji istotne mogą być natomiast reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie publicznej wartości netto. Reguły te pozwalają bowiem nadać odpowiedni priorytet nakładom na inwestycje publiczne<sup>54</sup>, które postrzegane są jako jeden z istotnych elementów odbudowy<sup>55</sup>. Inwestycje te – nawet jeśli finansowane długiem – prowadzą do wytworzenia aktywów publicznych zwiększających, bezpośrednio lub pośrednio, majątek publiczny i/lub potencjał dochodowy państwa.

Wartość publiczna netto stanowi jedną z miar stosowanych w podejściu bilansowym (ang. *balance sheet approach*) w zarządzaniu budżetowym, którego podstawowym narzędziem jest skonsolidowany bilans państwa. Bilans ten obejmuje wszystkie aktywa publiczne, w tym np. aktywa infrastrukturalne i zasoby naturalne, oraz zobowiązania publiczne, takie jak np. zobowiązania emerytalne wobec pracowników publicznych, całego sektora publicznego (w rozumieniu międzynarodowych standardów statystycznych, np. ESA 2010<sup>56</sup> lub GFSM 2014<sup>57</sup>, a więc z uwzględnieniem np. przedsiębiorstw publicznych). Z badań IMF wynika, że siła bilansu (ang. *balance sheet strength*), mierzona wielkością i płynnością aktywów i zobowiązań publicznych, zmiennością ich wyceny, niedopasowaniami i korelacjami, ma statystycznie istotny wpływ na koszty pożyczkowe

<sup>53</sup> W Australii, przed światowym kryzysem finansowym, tj. w latach budżetowych od 2000/2001 do 2007/2008, operacyjny cel polityki fiskalnej stanowiła poprawa publicznej wartości netto w średnim i długim okresie. Z kolei po światowym kryzysie, w latach budżetowych 2008/2009 do 2019/2020, operacyjny cel polityki fiskalnej stanowiła poprawa finansowej wartości publicznej netto (tj. nieco węższej kategorii, stanowiącej różnicę pomiędzy aktywami finansowymi i zobowiązaniami) w średnim i długim okresie; IMF, *Australia. Selected issues*, Washington, DC February 2019, s. 5-6, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1AUSEA2019009.ashx> (dostęp: 8.01.2021) oraz *Budget 2019-20. Budget Strategy and Outlook. Budget Paper No.1. 2019-20*, s. 3-8 (<https://budget.gov.au/2019-20/content/bp1/download/bp1.pdf>, dostęp: 8.01.2021).

<sup>54</sup> A. Metcalfe, M. Taylor M., *op. cit.*, s. 9 i 38.

<sup>55</sup> IMF, *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, *op. cit.*, s. 31-52.

<sup>56</sup> EUROSTAT, *European System of National Accounts. ESA 2010*, Publications Office of the European Union, 2013, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000> (dostęp: 24.01.2021).

<sup>57</sup> IMF, *Government Financial Statistics Manual 2014*, IMF, Washington DC 2014, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> (dostęp: 24.01.2021).



i odporność na szoki makroekonomiczne. Państwa o silniejszym bilansie doświadczają bowiem krótszych i płytszych recesji, gdyż mają większe możliwości pobudzania popytu w okresie dekonjunktury<sup>58</sup>.

W rezultacie zestaw narzędzi odporności fiskalnej warto również poszerzyć o podejście bilansowe. Skonsolidowany bilans państwa, ujawniając pełen obraz i strukturę publicznych aktywów oraz zobowiązań innych niż dłużne, pozwala podnieść efektywność zarządzania majątkiem publicznym. Równie istotne są możliwości w zakresie zastosowania skonsolidowanego bilansu państwa w intertemporalnych analizach stabilności fiskalnej oraz testach odporności na ryzyka fiskalne i ich kombinacje. Podejście bilansowe wspiera także prowadzenie polityki fiskalnej, gdyż pozwala ocenić krótko- i długookresowy wpływ konkretnych instrumentów fiskalnych na aktywa i zobowiązania publiczne<sup>59</sup>.

Wreszcie w kontekście odbudowy i wyzwań długookresowych, wzmocnienie zdolności adaptacyjnej umożliwiają modele budżetowania na rzecz priorytetów. Zaliczyć do nich można np. budżetowanie na rzecz dobrobytu (ang. *well-being budgeting*), budżetowanie na rzecz równości płci (ang. *gender budgeting*), czy też tzw. zielone budżetowanie (ang. *green budgeting*). Cechą wspólną tych modeli jest reorientacja procesu budżetowego na wsparcie realizacji horyzontalnych celów lub priorytetów państwa. Modele te wymagają m.in. wysokiego stopnia integracji systemów zarządzania publicznego (strategicznego, budżetowego, operacyjnego), a także adekwatnego włączenia w proces budżetowy centrum rządu. Integracji sprzyja wspólna architektura programowa

---

<sup>58</sup> S.R. Yousefi, *Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy*, IMF Working Paper, WP/19/170, IMF, Washington, DC 2019, s. 20, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/wp19170-print-pdf.ashx> (dostęp: 24.01.2021).

<sup>59</sup> IMF, *Fiscal Monitor – Managing public wealth*, op. cit., s. 1, 5 i 18-20; A. Metcalfe, M. Taylor, op. cit., s. 27. Przykład wykorzystania bilansu państwa w okresie kryzysu ponownie stanowić może Australia, w której celem operacyjnym obowiązującej strategii fiskalnej jest wykorzystanie bilansu państwa do wsparcia wzmacniających produktywność inwestycji, które budują mocniejszą gospodarkę, wspierają inwestycje prywatne i tworzą miejsca pracy; *Budget 2020-2021. Budget Strategy and Outlook. Budget Paper No. 1, 2020-21*, s. 3-9 ([https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1\\_w.pdf](https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1_w.pdf), dostęp: 8.01.2021).

zarządzania publicznego, która znajduje odbicie m.in. w programowym podziale budżetu, oraz silne powiązanie cyklu zarządzania sektorowymi politykami publicznymi z cyklem budżetowym. Ten ostatni stanowi bowiem rdzeń rządowego procesu decyzyjnego. Sam proces budżetowy w większym stopniu nastawiony jest natomiast na kwestionowanie istniejącej struktury wydatków i tworzenie przestrzeni niezbędnej do finansowania zadań wynikających z nowych wyzwań cywilizacyjnych, rozwojowych itp.

## 12. Zakończenie

Kryzys epidemiczny unaoczniał, w sposób dużo bardziej dotkliwy niż wielki kryzys finansowy, jak bardzo złożone i współzależne, a w rezultacie wrażliwe naryzyka systemowe są systemy organizujące życie współczesnych społeczeństw. Współzależności te przynoszą liczne korzyści społeczne i gospodarcze, ale kosztem większego narażenia na negatywne skutki zdarzeń lub zagrożeń o – pozornie – lokalnym charakterze. Dotyczy to zwłaszcza zdarzeń rzadkich, o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale – w warunkach współzależności – potencjalnie dużej, niszczącej sile oddziaływania. A także o ponadprzeciętnych skutkach fiskalnych. W przypadku epidemii COVID-19 skutki te nakładać się będą na rosnącą presję fiskalną wynikającą z wyzwań długookresowych.

Rosnąca ekspozycja na ryzyka systemowe, także te jeszcze nieznanne, wymaga adekwatnych mechanizmów zarządzania publicznego, w tym zarządzania budżetowego. Tymczasem tradycyjne miary fiskalne nie wychwytyją w pełni ryzyka fiskalnych, które wynikają np. z zobowiązań warunkowych. Ani wzrostu znaczenia i wykorzystania instrumentów dotyczących publicznych aktywów finansowych. Z pola widzenia ginie także majątek publiczny i potencjał dochodowy, który w nim drzemie. Tradycyjne instytucje budżetowe preferują zaś inkrementalizm, który ogranicza tarcia wynikające z konieczności osiągnięcia – w ramach napiętego kalendarza budżetowego – kompromisu politycznego co do alokacji zasobów. Instytucje te nie są w pełni dostosowane do złożonych, horyzontalnych wyzwań, które wymagają koordynacji, realokacji

i łączenia rozproszonych zasobów licznych podmiotów publicznych działających na co dzień w różnych obszarach funkcjonalnych państwa.

Analiza COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła wskazać (lub potwierdzić) pewne luki systemowe w tradycyjnym podejściu do zarządzania budżetowego. Luki te wypełnić mogą m.in. reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie wartości publicznej netto, podejście bilansowe w zarządzaniu budżetowym oraz modele budżetowania na rzecz priorytetów. Uzupełniona o te elementy koncepcja odporności fiskalnej stanowić może użyteczne ramy referencyjne dla holistycznego, systemowego myślenia o miejscu i roli zarządzania budżetowego w okresie odbudowy po epidemii COVID-19, a także w perspektywie długookresowej.

Na zakończenie warto jeszcze odnotować znaczenie czynników pozainstytucjonalnych, takich jak kultura rządu oraz polityczne i społeczne wartościowanie odpowiedzialności i odporności fiskalnej. Zagadnienia te wykraczają co prawda daleko poza ramy niniejszego opracowania, mają jednak duże znaczenie dla potencjalnej skuteczności miar i instytucji odporności fiskalnej. Doświadczenia regeneracji po światowym kryzysie finansowym sugerują bowiem, że w wielu państwach istotne może być nie tyle wzmocnienie dyrektywnego charakteru niektórych reguł fiskalnych i innych instytucji budżetowych, co zwiększenie przekonania, że należy ich przestrzegać również w sprzyjających warunkach ekonomicznych<sup>60</sup>. Nowe instytucje budżetowe, niezależnie jak wyrafinowane, nie znajdują również automatycznego, mechanicznego przełożenia na decyzje centralnych władz budżetowych i wyniki fiskalne<sup>61</sup>. Jak starano się wykazać, rosnąca ekspozycja na ryzyka systemowe, a także „pełzające” wyzwania i wynikająca z nich presja fiskalna, stanowią jednak wystarczające przesłanki by podejmować działania na rzecz trwałego i systemowego wzmocnienia długookresowej odporności fiskalnej państwa.

---

<sup>60</sup> L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 120-121.

<sup>61</sup> A. Schick, *op. cit.*, s. 74.

## BIBLIOGRAFIA

1. Akgun O., Bartolini D., Cournède B., *The Capacity of Governments to Raise Taxes*, Economics Department Working Papers No. 1407, ECO/WKP(2017)39, OECD, Paris 2017, <https://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en>
2. Balibek E., Sayegh A., Saxena S., Stone M., Wendling C., *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx>
3. Barroy H., Wang D., Pescetto C., Kutzin J., *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*, WHO 25 March 2020, [https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac\\_2&download=true](https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true)
4. Commonwealth of Australia, *Budget 2019-20. Budget Strategy and Outlook*. Budget Paper No.1. 2019-20, <https://budget.gov.au/2019-20/content/bp1/download/bp1.pdf>
5. Commonwealth of Australia, *Budget 2020-2021. Budget Strategy and Outlook*. Budget Paper No. 1, 2020-21, [https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1\\_w.pdf](https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1_w.pdf)
6. Curristine T., Doherty L., Imbert B., Rahim F., Tang V., Wendling C., *Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget*, IMF, Washington, DC 29 June 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx>
7. EUROSTAT, *European System of National Accounts. ESA 2010*, Publications Office of the European Union, 2013, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>
8. Folke C., Carpenter S.R., Walker B., Scheffer M., Chapin T., Rockström J., *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „Ecology and Society” 2010, vol. 15, issue 4, <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>

9. Fukuyama F., *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*, „Foreign Affairs” July/August 2020, vol. 99, no. 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
10. GIFT, *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability*, 2012, [http://www.fiscaltransparency.net/ft\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/)
11. IMF, *Australia. Selected issues*, Washington, DC February 2019, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1AUSEA2019009.ashx>
12. IMF, *Fiscal Monitor – Managing Public Wealth*, IMF, Washington, DC October 2018, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/October/pdf/fm1802.ashx>
13. IMF, *Fiscal Monitor – Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, IMF, Washington, DC April 2015, [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf\\_fm1501.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf_fm1501.ashx)
14. IMF, *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, IMF, Washington, DC October 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/text.ashx>
15. IMF, *Fiscal Monitor – Policies to Support People During the Covid-19 Pandemic*, IMF, Washington, DC April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/April/English/text.ashx>
16. IMF, *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19*, January 2021 Update, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
17. IMF, *Fiscal Monitor Update*, IMF, Washington, DC January 2021, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/Update/January/English/text.ashx>
18. IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, Washington, DC 2018, <http://dx.doi.org/10.5089/9781484331859.069>
19. IMF, *Government Financial Statistics Manual 2014*, IMF, Washington, DC 2014, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
20. IRGC, *Guidelines for the Governance of Systemic Risks*, Lausanne, 2018,

<https://infoscience.epfl.ch/record/257279/files/IRGC%20Guidelines%20for%20the%20Governance%20of%20Systemic%20Risks.pdf>

21. Irwin T.C., *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, IMF Staff Discussion Note, SDN/12/02, IMF, Washington, DC 28 March 2012, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>

22. Jacobzone S., Baubion Ch., Radisch J., Hochrainer-Stigler S., Linnerooth-Bayer J., Liu W., Rovenskaya E., Dieckmann U., *Strategies to Govern Systemic Risks*, w: Hynes W., Lees M., Müller J.M. (eds.), *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris 2020, s. 133-142, <https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en>

23. Kopits G., *Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 14/1, OECD Publishing Press, Paris 2014, s. 47-72, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk\\_budget-14-5jxrgssdqnl](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk_budget-14-5jxrgssdqnl)

24. Linkov I., Trump B.D., Hynes W., *Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks*, SG/NAEC(2019)5, OECD General Secretariat, Paris 2019, [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5\\_Resilience\\_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf)

25. Metcalfe A., Taylor M., *Sustainable Public Finances through COVID-19*, ACCA 2020, [https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA\\_Global/professional-insights/SPF\\_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf](https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/SPF_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf)

26. Moretti D., *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks. Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19*, GOV/PGC/SBO(2020)6, OECD, Paris 2020, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En)

27. NRC, *Disaster Resilience: A National Imperative*, The National Academies Press, Washington, DC 2012, <https://doi.org/10.17226/13457>

28. OECD, *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris 2019, <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>

29. OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401>
30. OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>
31. Rahim F., Allen R., Barroy H., Gores L., Kutzin J., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, IMF, Washington, DC 26 August 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>
32. Saxena S., Stone M., *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid19-preparing-public-financial-management-systems-for-emergency-response.ashx>
33. Schick A., *Reflections on Two Decades of Public Financial Management*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF, Washington, DC 2013, s. 21-76
34. Schuknecht L., *Public Spending and the Role of the State. History, Performance, Risk and Remedies*, Cambridge 2021
35. Syed M., Moreno Badia M. *et al.*, *Fiscal Space: An Update and Stocktaking*, IMF Policy Paper, IMF, Washington, DC 2018, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2018/pp041118assessing-fiscal-space-update-and-stocktaking.ashx>
36. Wendling C., Alonso V., Saxena S., Tang V., Verdugo C., *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, IMF, Washington, DC 20 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx>
37. WHO, Wystąpienie Dyrektora Generalnego z 11 marca 2020 r. nt. COVID-19, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s->

opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

38. Yousefi S.R., *Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy*, IMF Working Paper, WP/19/170, IMF, Washington, DC 2019, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/wpiea2019170-print-pdf.ashx>