

KRYSTYNA NIZIOŁ

ORCID: 0000-0002-3930-8577

Uniwersytet Szczeciński
krystyna.niziol@usz.edu.pl

Pandemia COVID-19 jako czynnik weryfikujący funkcje państwa w gospodarce

Abstrakt: Celem opracowania jest wykazanie, że pełnienie przez państwo określonych funkcji w gospodarce w okresie kryzysów jest gwarantem stabilności społeczno-gospodarczej. W czasie pandemii COVID-19 to właśnie od państwa oczekiwano bowiem stosowania różnych form interwencji w gospodarce, które miały przeciwdziałać skutkom tej sytuacji. I takie też działania były podejmowane przez wiele państw, w tym Polskę.

Słowa kluczowe: funkcje państwa, pandemia COVID-19.

Wstęp

Pandemia COVID-19 sprawiła, że państwa na niespotykaną dotychczas skalę zastosowały różne formy interwencji w gospodarce, których celem było przeciwdziałanie skutkom ekonomiczno-społecznym zaistniałej sytuacji. Dotkliwość i rozmiary tych skutków spowodowały, że jedynym podmiotem, który mógł podjąć działania zmierzające do ich niwelowania, okazało się państwo. W okresie poprzednich kryzysów to również od niego oczekiwano reakcji i podjęcia działań, które będą działały stabilizująco.

W teorii ekonomii od dawna trwa dyskusja nad rolą państwa w gospodarce¹. Prezentowane są dwa przeciwstawne poglądy, zakładające albo aktywną rolę państwa w gospodarce (interwencjonizm), albo minimalizujące tę rolę tylko do niezbędnych zadań gwarantujących sprawne działanie mechanizmu rynkowego

¹ Zob. D. Miłaszewicz, *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 3, s. 181 n.

(podejście liberalne). W związku z trwającą pandemią można się zastanawiać, w jaki sposób ta sytuacja może wpłynąć na zweryfikowanie roli współczesnego państwa w gospodarce. Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają bowiem, że to właśnie państwo jako jedyny podmiot jest w stanie podjąć się ingerencji w gospodarkę, której celem jest przeciwdziałanie sytuacji kryzysowej. W związku z tym można postawić tezę, zgodnie z którą pandemia potwierdziła, iż państwo nadal pełni określone funkcje w gospodarce rynkowej, i o ile w okresie stabilnym gospodarczo funkcje te mogą być ograniczone, to w czasie różnego rodzaju kryzysów ich realizacja jest gwarantem stabilności społeczno-gospodarczej danego państwa.

W celu zweryfikowania tej tezy w opracowaniu pokrótce scharakteryzowano funkcje państwa w gospodarce rynkowej, a następnie poddano analizie przykłady interwencji państwa w polskiej gospodarce dokonane w okresie pandemii COVID-19 (od marca do grudnia 2020 roku). Pozwoli to ukazać, jaki był zakres i formy interwencji państwa oraz obszary regulacji, które ona obejmowała. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną.

1. Istota i rodzaje funkcji państwa w gospodarce rynkowej

Mechanizm rynkowy cechują określone niesprawności (między innymi efekty zewnętrzne, występowanie dóbr publicznych)². Sprawia to, że we współczesnych systemach rynkowych państwo, obok innych uczestników rynku, również jest aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych. Dotyczą one sfery społeczno-ekonomicznej³, a realizowane są w ramach polityki gospodarczej⁴. Sporny jest jednak zakres ingerencji państwa w gospodarkę⁵. Przed światowym kryzysem ekonomicznym z lat trzydziestych XX wieku dominowało podejście, zgodnie z którym mechanizm rynkowy jest sam zdolny do samoregulacji. Jednak dotkliwie

² Szerzej zob. K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 47 n.

³ J. Pająkiewicz, *Współdziałanie instrumentów monetarnych i fiskalnych w osiąganiu celów polityki gospodarczej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 882, 2000, s. 9 n.

⁴ Celem polityki gospodarczej jest stworzenie takich warunków, które zapewnią stabilne i sprawne funkcjonowanie mechanizmów samoregulacji poprzez zagwarantowanie stabilnego wzrostu gospodarczego, ograniczenie poziomu bezrobocia, kontrolowanie inflacji, redystrybucję dochodów. Zob. *Polityka gospodarcza*, red. H. Cwikliński, Gdańsk 2005, s. 35 n.

⁵ Por. J. Kornai, *Nowa rola państwa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2001, nr 24, s. 21 n. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nowoczesne systemy gospodarcze są regulowane przez złożoną sferę regulacji, a rynek jest tylko jednym z jej regulatorów. Zob. *idem*, *Anti-equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, Warszawa 1977, s. 446.

konsekwencje tego kryzysu przyczyniły się do powstania teorii Johna M. Keynesa, który wykazał konieczność interwencji państwa w gospodarkę w celu zwiększenia łącznego popytu, aby zapewnić pełne albo prawie pełne zatrudnienie⁶. Natomiast koncepcje neoliberalne w zakresie ingerencji w gospodarkę postulują pełnienie przez państwo jedynie klasycznych funkcji⁷.

W literaturze wymienia się takie funkcje państwa w gospodarce rynkowej jak na przykład funkcję adaptacyjną, regulacyjną, innowacyjną⁸, alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną⁹. W związku z tematyką niniejszego opracowania oraz jego ramami objętościowymi do analizy wybrano funkcje regulacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Jest to podyktowane tym, iż instrumenty interwencji stosowane w okresie pandemii nawiązywały właśnie do tych funkcji, co potwierdzają ich przykłady przedstawione w dalszej części artykułu.

Funkcja regulacyjna państwa ma związek z określonymi zasadami organizacji działania państwa (utrzymaniem porządku wewnętrznego i zewnętrznego), a sprzyjać temu ma stanowienie prawa dobrej jakości oraz jego przestrzeganie¹⁰. W piśmiennictwie wskazuje się, że aspekt regulacyjny ekonomicznej roli państwa „obejmuje szeroki zakres procesów i struktur informacyjno-decyzyjnych”, z których najistotniejsze znaczenie ma taki element jak „kształtowanie się oczekiwań podmiotów gospodarczych dotyczących polityki ekonomicznej prowadzonej przez rząd i charakter tych oczekiwań”¹¹. Regulacja państwa może być dokonywana za pomocą instrumentów administracyjno-prawnych, ekonomicznych i perswazyjnych¹².

Natomiast funkcja redystrybucyjna polega na korygowaniu przez państwo podziału dochodów dokonywanych za pomocą mechanizmu rynkowego¹³. Z kolei funkcja stabilizacyjna ma związek z makroekonomiczną stabilnością państwa (to jest kwestiami niewielkiej zmienności cen, dyscypliny fiskalnej czy wiarygodności prowadzonej polityki gospodarczej)¹⁴.

⁶ Por. E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Regan i inni*, Warszawa 1992, s. 17 n.

⁷ Zob. np. K. Kostro, *Ekonomiczna aktywność państwa w teorii Friedricha Augusta von Hayeka*, „*Ekonomista*” 1997, nr 1, s. 61.

⁸ K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „*Studia Elbląskie*” 2010, nr 11, s. 221 n.

⁹ G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznik, Kraków 2007, s. 11.

¹⁰ K. Sidorkiewicz, *op. cit.*, s. 221.

¹¹ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 33 n.

¹² Por. J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, Warszawa 1995, s. 123 n.

¹³ T. Wołowicz, *Finanse publiczne. Podręcznik*, t. 1, Lublin 2021, s. 13.

¹⁴ J. Kulawik, *Wpływ sektora finansowego na rozwój ekonomiczny*, „*Ekonomista*” 1997, nr 5–6, s. 699.

2. Przykładowe formy interwencji państwa w gospodarce w Polsce w okresie pandemii COVID-19

W początkowym okresie pandemii (badanie z 14–24 kwietnia i 28 kwietnia–8 maja 2020 roku) ograniczenie działalności gospodarczej dotknęło 60% przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a co trzeci z nich zredukował zatrudnienie¹⁵. W związku z tym w celu ograniczenia skutków ekonomicznych pandemii w Polsce od marca 2020 roku zastosowano różne formy interwencji. Przyjmowały one postać tak zwanych tarcz antykryzysowych i tarczy finansowej oraz były skierowane przede wszystkim do przedsiębiorców. W okresie od marca do grudnia 2020 roku głównymi formami pomocy były:

— tarcza 1.0¹⁶: dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym, mikropożyczki¹⁷;

— tarcza 2.0¹⁸: złagodzenie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach świadczenia postojowego, możliwość ubiegania się o pożyczkę na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, w tym dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników, wprowadzenie zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne¹⁹;

— tarcza 3.0²⁰: zwiększenie ochrony osób zawierających umowy o pożyczki, kredyty lub inne formy wsparcia finansowego²¹;

— tarcza 4.0²²: dopłaty do odsetek kredytów dla przedsiębiorców, którzy zostali poszkodowani przez skutki pandemii²³;

¹⁵ *Kondycja MŚP w okresie epidemii koronawirusa*, <https://media.bgk.pl/96296-bgk-bada-sytuacje-msp-ponad-polowa-juz-korzysta-z-tarczy-antykryzysowej> (dostęp: 30.12.2021).

¹⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.), ustawa z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. poz. 569).

¹⁷ K. Dębowska *et al.*, *Tarcza antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, współpr. M. Gniazdowski *et al.*, Warszawa 2021, s. 13.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695).

¹⁹ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 13.

²⁰ Ustawa z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875).

²¹ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 14.

²² Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086).

²³ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 14.

— tarcza 5.0²⁴: wprowadzenie świadczeń postojowych dla przedsiębiorców, którzy wcześniej nie korzystali z tego rozwiązania, a także dla przedsiębiorców, którzy w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku odnotowali spadek przychodów o co najmniej 75%²⁵;

— tarcza 6.0²⁶: wsparcie skierowane do określonych branż (na przykład gastronomiczna, turystyczna)²⁷;

— tarcza finansowa²⁸: dofinansowanie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorców, na przykład w formie pożyczek, gwarancji, poręczeń²⁹.

Przywołane przykładowe instrumenty interwencji miały zróżnicowany charakter i realizowały poszczególne funkcje państwa wybrane do analizy.

W ramach funkcji regulacyjnej można odnieść się do jakości stanowionego prawa dotyczącego instrumentów interwencji. Niestety szybkie tempo legislacji, wymuszone nadzwyczajną sytuacją, nie sprzyjało stanowieniu prawa dobrej jakości (na przykład było ono zbyt ogólne, rodziło wątpliwości natury konstytucyjnej)³⁰.

W ramach funkcji redystrybucyjnej doszło do wtórnego podziału dochodu narodowego, ponieważ w ramach wsparcia finansowego państwo przekazało środki finansowe różnym podmiotom prywatnym. W 2020 roku łączna kwota wydatkowana na tę pomoc wyniosła 162,9 miliarda złotych, a więc była znaczna. Skorzystało z niej 86% przedsiębiorców. Najczęściej były to zwolnienia w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne, instrumenty tarczy finansowej, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna³¹.

O ile samą interwencję można uznać za celową, to już wybór i zastosowanie niektórych form pomocy można oceniać różnie³². W kontekście analizowanej

²⁴ Ustawa z dnia 17 września 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1639).

²⁵ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 15.

²⁶ Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255).

²⁷ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 15.

²⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

²⁹ K. Dębowska *et al.*, *op. cit.*, s. 15.

³⁰ Zob. *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich*, DN.WN.070.3.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/MNiSW%20o%20zmianianiu%20ustaw%20rozporz%C4%85dzeniem%2C%2026.05.2020.pdf> (dostęp: 30.12.2021).

³¹ *Ibidem*, s. 4, 6.

³² Zob. P. Ledwoń, *Wybrane krajowe i unijne instrumenty prawne jako stymulatory mikroprzedsiębiorczości i konieczny interwencjonizm w okresie pandemii COVID-19*, [w:] *Ekonomia społeczna. Przedsiębiorczość społeczna w czasie kryzysu*, red. M. Ćwiklicki, K. Sienkiewicz-Małyjurek, Kraków 2020, s. 107 n.

problematyki dość istotne wydaje się zrealizowanie funkcji stabilizacyjnej, ponieważ zakres i formy stosowanej pomocy miały głównie przeciwdziałać społeczno-gospodarczym konsekwencjom pandemii. Potwierdza to cel już pierwszych tarcz antykryzysowych, którym była między innymi ochrona miejsc pracy i zagwarantowanie bezpieczeństwa finansowego różnym podmiotom³³. Same instrumenty pomocy w Polsce miały charakter przede wszystkim finansowy, gdyż sprowadzały się do różnego rodzaju form dofinansowania określonych podmiotów, głównie przedsiębiorców. Nie zastosowano instrumentów polityki fiskalnej o charakterze ogólnym, tak jak na przykład w Niemczech, gdzie czasowe obniżenie stawek podatku od towarów i usług (w drugiej połowie 2020 roku) przyniosło pozytywny efekt w postaci pobudzenia popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych³⁴.

Wnioski

Niewątpliwie pandemia COVID-19, będąca niespodziewaną sytuacją kryzysową, wymusiła na państwach zastosowanie różnych form interwencji w gospodarkę w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym. W Polsce takie działania również były podejmowane od samego początku pandemii. Analizując przykłady wsparcia stosowane w badanym okresie, można uznać, że przybierały one przede wszystkim formę wsparcia finansowego, a ich głównymi adresatami byli przedsiębiorcy. Można przyjąć, że — jak wcześniej wskazano — zastosowana interwencja w gospodarkę realizowała funkcje regulacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Pozwala to stwierdzić, że kryzys ekonomiczny związany z pandemią COVID-19 potwierdził aktywną rolę państwa w gospodarce, podobnie jak w momentach wcześniejszych kryzysów. O ile jednak sama interwencja nie jest dyskusyjna, to już jej zakres, stosowane instrumenty (ogólne lub selektywne) i jakość regulacji mogą rodzić wątpliwości. Dotyczą one zarówno ich skuteczności, jak i efektów fiskalnych, zwłaszcza gwałtownego wzrostu zadłużenia publicznego i związanych z tym konsekwencji³⁵.

³³ Zob. *Tarcza antykryzysowa*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/tarcza-antykryzysowa> (dostęp: 30.12.2021).

³⁴ Zob. T. Stasiuk, *Obniżka VAT mocno wsparła wydatki niemieckich gospodarstw*, 2.11.2021, <https://www.pb.pl/obnizka-vat-mocno-wsparla-wydatki-niemieckich-gospodarstw-1132155> (dostęp: 30.12.2021).

³⁵ Zob. np. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022–2025*, Warszawa 2021, *passim*.

Bibliografia

- Dębłkowska K., Kłosiewicz-Gorecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybertowicz K., *Tarcza antykrzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, współpr. M. Gniazdowski, A. Kubiśiak, K. Kutwa, J. Rybacki, Warszawa 2021.
- Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarce. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Regan i inni*, Warszawa 1992.
- Kondycja MŚP w okresie epidemii koronawirusa*, <https://media.bgk.pl/96296-bgk-bada-sytuacje-msp-ponad-polowa-juz-korzysta-z-tarczy-antykrzysowej>.
- Kornai J., *Anti-equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, Warszawa 1977.
- Kornai J., *Nowa rola państwa*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2001, nr 24.
- Kostro K., *Ekonomiczna aktywność państwa w teorii Friedricha Augusta von Hayeka*, „Ekonomista” 1997, nr 1.
- Kulawik J., *Wpływ sektora finansowego na rozwój ekonomiczny*, „Ekonomista” 1997, nr 5–6.
- Ledwoń P., *Wybrane krajowe i unijne instrumenty prawne jako stymulatory mikroprzedsiębiorczości i konieczny interwencjonizm w okresie pandemii COVID-19*, [w:] *Ekonomia społeczna. Przedsiębiorczość społeczna w czasie kryzysu*, red. M. Ćwiklicki, K. Sienkiewicz-Małyjurek, Kraków 2020.
- Miłaszewicz D., *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 3.
- Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007.
- Pająkiewicz J., *Współdziałanie instrumentów monetarnych i fiskalnych w osiągnięciu celów polityki gospodarczej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 882, 2000.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich*, DN.WN.070.3.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/MNiSW%20o%20zmienianiu%20ustaw%20rozporz%C4%85dzeniem%2C%2026.05.2020.pdf>.
- Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Gdańsk 2005.
- Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznic, Kraków 2007.
- Sidorkiewicz K., *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11.
- Stasiuk T., *Obniżka VAT mocno wsparła wydatki niemieckich gospodarstw*, 2.11.2021, <https://www.pb.pl/obnizka-vat-mocno-wsparla-wydatki-niemieckich-gospodarstw-1132155>.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022–2025*, Warszawa 2021.
- Tarcza antykrzysowa*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/tarcza-antykrzysowa>.
- Wilkin J., *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, Warszawa 1995.
- Wojtyła A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa 1990.
- Wołowicz T., *Finanse publiczne. Podręcznik*, t. 1, Lublin 2021.

The COVID-19 Pandemic as a Factor Verifying the Functions of the State in the Economy

Summary

The aim of the study is to show that the performance of specific functions by the state in the economy during crises is a guarantee of socio-economic stability. In the period of the COVID-19

pandemic, it was the state that was expected to apply various forms of intervention in the economy to counteract the effects of this situation. Such measures were taken by many countries, including Poland.

Keywords: functions of the state, COVID-19 pandemic.