

Rola państwa wobec kryzysu światowego

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Dylematem, który przeżywa dziś na nowo świat ekonomiczny – czyli politycy, przedstawiciele nauk ekonomicznych, organizacji międzynarodowych, instytucji finansowych, analitycy bankowi etc. – jest problem ideologiczny, stary jak ten świat, sprowadzający się do pytania: jaka powinna być rola państwa w gospodarce, dziś – w gospodarce w stanie kryzysu.

Czy pantująca przez trzy dekady prorynkowa liberalna ideologia będąca reakcją na niepowodzenia gospodarki mieszanej, której pionierem była M. Thacher i R. Reagan poniosła klęskę, czy obecność władzy publicznej, jako regulatora i dostawcy kapitału „stymulującego fiskalnie” (fiscal stimulus) powinna się obecnie zwiększać i w jakim rozmiarze, jakie dziedziny chronić, czyli w jakim stopniu realizować funkcje interwencyjne, protekcjonizm państwa.

Dyskusja ta, nasiloną szczególnie w końcu 2008 r. w Europie i USA jest w toku i nie ma w niej, jak wiadomo, jednolitych opinii i kończących ją optymalnych wniosków. Podobnie, różna jest równoległa praktyka państw świata, o różnej wielkości tych krajów i potencjale ich gospodarek, bazy wskaźników makroekonomicznych, problemów, które napotykają krajowe rynki finansowe, czy wreszcie – poglądach polityków tych państw na temat „New economic space”.

Jeszcze niedawno dziewięć słów w języku angielskim było uznane za najbardziej przerażające: „I am from the government and I'm here to help”. Obecnie rządy i banki centralne znów wykazują dużą aktywność – przelewają (pompują) w gospodarkę biliony dolarów, euro oraz funtów, w większości bezpośrednio zasilając systemy finansowe i stając się uczestnikami rynku.

Pakiet stymulacyjny o wartości 20 mld funtów finansuje obecnie Bank Anglii, obniżając równocześnie stopy procen-

towe z 5 do 0,5 proc., wraz ze zwiększonym zakupem obligacji rządowych do 125 mld funtów, co daje poważne fiskalne zasilenie budżetu Wlk. Brytanii. Niemcy planują w 2009 r. emisję obligacji skarbowych o wartości 346 mld euro, zaś na 2010 r. – 330 mld USD. FED z kolei uchwała pomoc w wysokości 300 mld USD – jest to nowy wydatek w 2009 r., choć pakiet rządu USA w wysokości 787 mld USD został już wcześniej zagospodarowany, w nadziei, że zapewni on trwałe ożywienie. Ben Bernanke na posiedzeniu komisji budżetowej Izby Reprezentantów w końcu czerwca informuje o kolejnej decyzji Rezerwy Federalnej dotyczącej zakupu obligacji skarbowych. Równocześnie FED już dziś apeluje o otrzeźwienie – jej szef ostrzegł Kongres i Białą Dom, że amerykańska gospodarka ucierpi, jeżeli nie zacznie ograniczać deficytu budżetowego (szacunek 1,8 bln USD) i przywracać równowagi fiskalnej, co, jak podkreśla, jest szczególnie niebezpieczne przy wzroście rentowności papierów skarbowych kupowanych przez inne państwa, w szczególności Chiny, i możliwości wystąpienia niekontrolowanej inflacji będącej kosztem programów pomocy państwowej¹.

Z kolei w UE państwa członkowskie, aby wesprzeć popyt, przeznaczyły na przełomie 2008/09 na ten cel 1,8 proc. unijnego PKB, czyli 200 mld euro; zwiększono także świadczenia z zakresu opieki społecznej, systemów emerytalnych, dopłat do kredytów przy za-

kupach wybranych towarów, wzrastają także wydatki inwestycyjne w sektorze publicznym – łącznie na kwotę 650 mld euro w latach 2009–10.

Diagnoza przyczyn choroby

Trwa dyskusja i analiza przyczyn kryzysu, choć wstępna diagnoza w zasadzie jest dokonana. Wiadomo, że przyczyny są złożone i historyczne. Słabiej rozpoznane są mechanizmy, które doprowadziły do zaostrzenia się kryzysu w końcu 2008 r. Najtrudniejsze są jednak szacunki i prognozy, nawet krótkookresowe i akceptacja form i środków mających na celu wychodzenie z kryzysu. Dotyczy to zarówno pakietów stymulacji finansowej, stosowanej przez państwa i instytucje, jak i proponowanych pierwotnie przez rząd USA, a obecnie i organy unijne – wypracowania nowych, scentralizowanych, ponadnarodowych form nadzoru finansowego.

Analiza przyczyn kryzysu i diagnoza obecnej sytuacji umożliwia poszukiwanie skutecznych dróg wyjścia i pakietów antykryzysowych. Przyczyny kryzysu (wcześniej zwanego eufemistycznie – turbulencjami) najkrócej można określić jako pogłębiający się stan nierównowagi między nadwyżkami środków pochodzących z Chin, krajów producentów ropy i Niemiec – środków pieniężnych, które stanowiły tzw. łatwy pieniądz, ryzykownie zarządzany przez banki i instytucje

finansowe, przede wszystkim w USA. Instytucje te, emitując obligacje, a następnie zobowiązania, tzw. toksyczne aktywa, na rynki innych państw, transferowały nadmierne ryzyko kredytowe na te rynki świata. Proces globalizacji przy historycznie rosnącej gospodarce światowej i rynkach finansowych (w związku z końcem zimnej wojny i klęską gospodarki centralnie planowanej, a następnie wejściem nowych krajów, jak Indie po 1991 r.) spowodował stopniowo uczestnictwo całego świata w tym ekonomicznym tornado. Bezpośrednim zaś źródłem kryzysu była sytuacja na rynku kredytów hipotecyjnych, tzw. *subprime*, udzielanych podmiotom niemającym zdolności kredytowej, przy swoistym przyzwoleniu władz amerykańskich nadzorujących rynki finansowe, słabości nadzoru właścicielskiego i niezdolności do oceny skali ryzyka inwestycyjnego przez agencje ratingowe i firmy audytorskie. Obecnie kryzys, który wszedł w trzecią fazę – transmisji jego impulsów na sferę realną – powoduje silne spowolnienie wzrostu gospodarczego i recesję. Poszczególne kraje przeżywają ponadto swoje wewnętrzne problemy (np. w Polsce – opcji walutowych w związku z szerszym problemem wahań kursu walutowego, we wszystkich zaś krajach – pogłębiających się trudności budżetowych i pogorszenia się jakości portfeli kredytowych banków). Jeszcze w 2009 r. kontynuowana była na globalnym rynku finansowym ekspansywna polityka pieniężna, w szczegól-

ności FED (niskie stopy procentowe w połączeniu z szybko rosnącą podażą pieniądza), powodująca dalsze rozlewanie się łatwego pieniądza, ciągle ze skażonymi aktywami. Trzeba pamiętać, że instytucje finansowe to władcze lobby, otrzymują od państwa to, co chcą, w szczególności kapitały je zasilające. Utrzymujący się więc od dłuższego czasu rosnący deficyt na rachunku bieżącym USA oznacza, że nadal głównym towarem eksportowym równoważącym przepływy finansowe są amerykańskie aktywa finansowe, a nie produkty.

Koniunktura i psychologia

To krótka diagnoza przyczyn choroby. Z punktu widzenia nauki można, poza bezpośrednimi powodami, wymienić także te przyczyny, które mają charakter strukturalny. Jest to naturalny cykl koniunkturalny gospodarki rynkowej, na który nawarstwiły się i uruchomiły go bezpośrednio wymienione wyżej impulsy.

Wreszcie wśród tych przyczyn należy także wskazać leżącą już właściwie w sferze psychologii finansów kwestię zbyt wysokich oczekiwań zysków i napiętych, często niemożliwych do realizacji, coraz wyższych celów biznesowych i finansowych stawianych przez korporacje. Realizacja tych celów była wysoko nagradzana.

Tego rodzaju wieloletnia polityka ponadnarodowych korporacji w konsekwencji spowodowała wytworzenie

swoistego modelu ciągle rosnących zysków, nadmiernie konsumowanych środków i iluzji stałego bogactwa. Pobudzały je dodatkowo, w celu sprostania tym rosnącym oczekiwaniom, nadmierne spekulacje na rynkach finansowych, co przy niewystarczającym nadzorze powodowało osłabienie etycznych motywacji i zachowań w działalności finansowej (np. manipulacje giełdowe, kursem walutowym, dokonywane także przez instytucje finansowe piramidy finansowe czy wypłaty premii i dodatkowych wynagrodzeń, nawet przy braku dobrych wyników finansowych). Rozszerzała swe rynki nowa gałąź przemysłu – *business of luxury*, uzależniający coraz szerszą kategorię swych klientów. Jej przedstawiciele nadal zwierają szyki z obawy przed utratą rynków.

Konsekwencje gospodarcze i budżetowe kryzysu są poważne. Według danych Eurostatu – gospodarki strefy euro – PKB 16 krajów spadł w pierwszym kwartale 2009 r. o 4,8 proc. r./r. – co grozi deflacją, prognoza na 2009 r. to dalszy spadek o 5,1 proc., zaś dla całej UE 4,4 proc. Na skutek kryzysu pogorszyła się sytuacja budżetowa w krajach UE: z 5 proc. deficytu w 2009 r. ma wzrosnąć on do 6,5 proc. w 2010 r.; dług publiczny wzrośnie z 58,7 proc. w 2007 r. do ponad 80 proc. w 2010 r.; rośnie szybko bezrobocie od 7 proc. w pierwszej połowie 2008 r. do ponad 10 proc. w 2010 r.). Nowe kraje członkowskie również przeżywają spadki PKB. Węgierska gospodarka po pierwszym kwartale zanotowała spa-

➤ 3 mln informacji gospodarczych

Umożliwiamy dostęp do największej ilości informacji gospodarczych o dłużnikach w Polsce.

➤ 6,5 mln przekazanych raportów

Informacje o zadłużeniu pozwalają naszym klientom uniknąć błędnych decyzji biznesowych.

➤ 3 mld zł odzyskanych należności na rzecz naszych klientów

Wezwanie do zapłaty i wpis do Centralnej Ewidencji Dłużników InfoMonitora skutecznie mobilizują do uregulowania płatności.

Inni już korzystają. A Twoja firma?



POZNAJ SZCZEGÓŁY:

sprzedaz@infomonitor.pl
www.infomonitor.pl

biuro@cigi.pl
www.cigi.pl

tel.: 022 486 56 56

InfoMonitor Biuro Informacji Gospodarczej S.A.
ul. Canaletta 4, 00-099 Warszawa
tel.: 022 486 56 00, fax: 022 486 56 02

już 5 lat
budujemy
rynek
przejrzystego obrotu
gospodarczego

**Zmniejsz ryzyko
- pokonaj kryzys!**

InfoMonitor
Biuro Informacji Gospodarczej S.A.

rzetelność
bezpieczeństwo
skuteczność

dek o 6,7 proc., w Czechach PKB spadł o 3,4 proc. w ujęciu rocznym. Kraje bałtyckie odnotowują jeszcze głębsze załamania ich gospodarek (ponad 10 proc. spadku).

Polska nie jest samotną wyspą

W porównaniu z krajami Europy Zachodniej oraz pozostałymi krajami regionu sytuacja ekonomiczna Polski pozostaje relatywnie korzystna. Polska jest jednym z nielicznych krajów UE, które utrzymują dodatnią dynamikę wzrostu gospodarczego i ostatnią dużą gospodarką europejską, w której nie ma recesji. Utrzymanie tego wzrostu w pierwszym kwartale 2009 r. na poziomie 1,9 proc. PKB r./r. (po oczyszczeniu z wpływu czynników sezonowych) nie oznacza jednak, że Polska, choć mniej otwarta niż inne kraje regionu, jest odporna na światowy kryzys gospodarczy. Niestabilna sytuacja zewnętrzna powoduje pogorszenie sytuacji gospodarczej oraz znaczną niepewność co do perspektyw wzrostu w Polsce w 2009 i 2010 r. Zwłaszcza że, jak wskazują obserwacje historyczne, opóźnienie cyklu koniunkturalnego w Polsce względem krajów UE-15 sięga około 6–8 kwartałów. Ponadto PKB liczony w stosunku do poprzedniego kwartału to wstępny makroczynnik.

Powszechna wśród ekonomistów ocena naszej sytuacji gospodarczej – rosnącego bezrobocia (według prognozy Ministerstwa Finansów 13,8 proc. na koniec 2010 r.², spadku sprzedaży wyrobów przemysłowych, obrotów handlu, w szczególności spadku eksportu (15 proc. r./r.), wyhamowania realnych płac, dochodów z CIT i VAT, pogorszeniu nastrojów konsumentów i przedsiębiorców, ujemnego wskaźnika popytu krajowego, pozostającego na poziomie -1,1 proc., oraz pogłębienie się w pierwszym kw. br. spadku produkcji w przemyśle (w maju spadek o 5,2 proc.) nie jest już tak optymistyczna. Upowszechnianie pesymistycznych nastrojów wśród uczestników rynków finansowych i inwestorów wydaje się jednak niebezpieczne, gdyż mogą mieć one efekt spełniających się przepowiedni.

Jednocześnie można powiedzieć, że determinacja władz Polski i poszczególnych

krajów, która miała miejsce na przełomie roku w celu uniknięcia załamania się systemu finansowego, pozwala mieć nadzieję, że działania antykryzysowe ochronią także gospodarkę realną.

Lidia Łopokowa, żona słynnego ekonomisty Johna Maynarda Keynesa, była znaną rosyjską baleriną. Znał on więc uwarunkowania socjalistycznej gospodarki radzieckiej. Znał także problemy nieuregulowanej gospodarki kapitalistycznej; żył bowiem w czasach depresji lat 20. i 30. w Wielkiej Brytanii. Potrafił więc znaleźć pośrednią drogę będącą kluczem do nowoczesnej ekonomii. Dziś ekonomiści znów pochylają się nad jego pracami z okresu wielkiej depresji, w szczególności nad książką „The General Theory of Employment, Interest and Money”³.

Bagate kraje zachodnie, w tym potęgi ekonomiczne, wybrały, jak wyżej zilustrowałam, drogę, zalecaną przez Keynesa, interwencji fiskalnej i w konsekwencji zwiększonego zadłużania państwa. Polska droga przez kryzys musi być inna.

Zrozumiałe jest przede wszystkim, że nasz kraj nie ma tak wielkich kapitałów. Ożywienie w polskiej gospodarce w 2010 r. i w latach następnych tylko w ograniczonym stopniu może być pobudzane poprzez wewnętrzne i zewnętrzne impulsy fiskalne oraz politykę

Podstawą ładu prawnego w każdym państwie jest dobra, stabilna legislacja, spójna z systemem konstytucyjnym i innymi aktami prawnymi, o jednoznacznych prawach i obowiązkach organów, skutecznie realizująca wyznaczone cele ekonomiczne i społeczne, doskonaląca istniejące instytucje, a nie tylko je zmieniająca dla samej zmiany.

pieniężną. Zwiększenie dopływu pieniądza z budżetów sektora finansów publicznych do gospodarki i gospodarstw domowych oznacza zarazem wzrost deficytu budżetowego i długu

publicznego, który trzeba sfinansować na rynku w coraz trudniejszych konkurencyjnych warunkach. Konsekwencją jest również wzrost kosztów pozyskania i obsługi tego długu oraz presja na dalsze zwiększanie deficytu i zadłużenia.

Z drugiej strony utrzymujące się pod kontrolą wskaźniki makroekonomiczne i fiskalne, w tym deficytu budżetowego są naszym dobrym znakiem rozpoznawczym w Europie i na świecie, świadczą o polskiej odpowiedzialnej gospodarce i wiarygodnej polityce budżetowej. Umożliwiają skuteczniejszą stabilizację gospodarki i systemu finansów publicznych. Wprawdzie deficyt sektora finansów publicznych przewiduje się według ministra finansów najwyżej na poziomie 4,6 proc., ale odliczając koszty reformy emerytalnej, a więc, nie wliczając do tego 2 proc. PKB, które przekazywane jest do OFE – a tylko w ten sposób możemy porównywać się z innymi krajami – deficyt polskiego budżetu i sektorowy jest jednym z najniższych w Europie.

Wyższy deficyt nie chroni przed kryzysem

W tym roku Stany Zjednoczone będą miały deficyt, który wyniesie 12,9 proc. PKB, a w pierwszym kwartale tego roku PKB zmalał o 6,1 proc. W Wielkiej Brytanii deficyt wzrasta do poziomu 11,5 proc. PKB, a PKB zmalał o 4,1 proc. W Hiszpanii deficyt wyniesie 8,6 proc. PKB, a PKB maleje o 2,9 proc. Wyższy deficyt nie ochroni więc też przed inflacją ani powiększającym się bezrobociem.

Dlatego obecnie polskie władze ekonomiczne traktują wskaźnik deficytu budżetowego jako czynnik stabilizujący, wbudowany w system fiskalny. Wydaje się, że czeka Polskę nowelizacja budżetu, a z pewnością konieczność dokonania przeniesień wydatków w ramach budżetu państwa. Przy pracach nad zmianą budżetu tego i następnego roku konieczne jest przede wszystkim oszczędne i racjonalne przeprojektowanie wydatków, ich struktury, wykorzystując możliwości ograniczenia marnotrawstwa (które w każdym budżecie publicznym zawsze można znaleźć). Powinny być one dokonane

odpowiedzialnie i racjonalnie, na podstawie analiz rzeczywistych wpływów do budżetu państwa i bieżącej sytuacji makroekonomicznej kraju i świata, a nie ich wstępnych prognoz i szacunków. Analizy powinny być dokonywane wspólnie dla dwóch najbliższych lat – wykonywanego budżetu 2009 r. i projektu budżetu na 2010 r. (budowy jego założeń) oraz w kontekście szerszej perspektywy czasowej.

Europejska kotwica

Wśród instrumentów bezpośrednich zdolność wykorzystania istniejących zasobów powinna być przede wszystkim związana z bezwzględnym wykorzystaniem środków UE, w szczególności finansujących zadania inwestycyjne. Działania powinny być skierowane na pobudzenie popytu wewnętrznego i produkcji eksportowej. Poziom aktywności inwestycyjnej zależęć będzie obecnie, wobec zmniejszających się możliwości sektora prywatnego, przede wszystkim od realizacji inwestycji sektora publicznego i projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

Wobec istniejących barier kapitałowych i wyczerpywania się możliwości dotychczasowego pobudzania wzrostu gospodarczego poprzez dodatkowe zasilanie krajowe – pole manewru bezpośrednich działań państwa, w szczególności o charakterze dotacyjnym, jest ograniczone. Polityka polegająca na podniesieniu obciążeń fiskalnych i drenażu dochodów oraz majątku podatnika nie wydaje się przy tym dobrym rozwiązaniem na przezwyciężenie trudności budżetowych i nie może być realizowana w trakcie roku budżetowego. Do wykorzystania pozostają więc instrumenty pośrednie, w tym ze sfery alokacji zasobów oraz ze sfery instytucjonalnej.

W sferze prawno-instytucjonalnej wyeliminowane powinny być akty legislacyjne kreujące zobowiązania, powodujące wystąpienie niepożądanych skutków ekonomicznych i prawnych, a w szczególności nadmiernych skutków finansowych dla budżetów publicznych.

Konstruując z kolei nowe regulacje prawne według zmienionej metodologii prac legislacyjnych rządu, trzeba mieć na uwadze podstawową zasadę, zgodnie z którą ład (jakość) prawa finansowego jest podstawą i czynnikiem wzrostu gospodarczego⁴. Podstawą ładu



Foto: ANP

Tatry – Wodogrzmoty Mickiewicza.

prawnego w każdym państwie jest dobra, stabilna legislacja, spójna z systemem konstytucyjnym i innymi aktami prawnymi, o jednoznacznych prawach i obowiązkach organów, skutecznie realizująca wyznaczone cele ekonomiczne i społeczne, doskonaląca istniejące instytucje, a nie tylko je zmieniająca dla samej zmiany. Jakość i stabilność prawa gospodarczego, w tym finansowego jest wartością samoistną, szczególną. Takie wartości leżały u podstaw konstrukcji polskich „pakietów antykrzysowych”, tworzących regulacje o charakterze pośrednim. Pierwsze akty prawne dotyczyły instytucji bankowych, a następnie samej gospodarki.

Pakiet działań antykrzysowych zakreślony został wstępnie przez *Plan stabilności i rozwoju*, przyjęty przez rząd w początku grudnia 2008 r. Przewidywał on wprowadzenie szeregu instrumentów mających na celu przeciwdziałanie skutkom spowolnienia gospodarczego oraz przygotowanie na ewentualne nasilenie zagrożeń kryzysowych.

Występowanie potencjalnych zagrożeń dla sektora finansowego sprawia, iż szczególnie istotne jest stałe monitorowanie sytuacji oraz sprawna koordynacja ewentualnych działań antykrzysowych. W tym celu zwiększono intensywność koordynacji działań ministra finansów z prezesem Narodowego Banku Polskiego oraz przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego w ramach Komitetu Stabilności Finansowej oraz uchwalono przepisy zapewniające ustawowe umocowanie Komitetu⁵. Komitet dokonuje oceny rynków międzynarodowych i krajowego systemu finansowego, a także koordynuje działania naprawcze w wypadku wystąpienia zagrożenia.

Jak Polska walczy z kryzysem

Interwencje legislatora dokonane zostały w czterech płaszczyznach: • sektora finansowego • pakietu socjalnego • podatków oraz • wykorzystywania

funduszy UE. Płaszczyzny te łączą się, a niekiedy przenikają.

Na płaszczyźnie sektora bankowego projekty skierowane zostały na podtrzymanie akcji kredytowej banków. W celu wzmocnienia zaufania do polskiego systemu bankowego od 28 listopada 2008 r. podniesiono poziom gwarancji dla depozytów bankowych do 50 tys. euro, czyli ok. 225 tys. zł. Zgodnie z uchwaloną w październiku 2008 r. nowelizacją *Ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, do tej wysokości depozyty gwarantowane są w 100 proc.⁶ Przed podwyższeniem progu, depozyty o równowartości do 1 tys. euro gwarantowane były w 100 proc., a depozyty o równowartości od 1 tys. do 22,5 tys. euro gwarantowane były w 90 proc.

Ważnym warunkiem zwiększenia popytu inwestycyjnego jest dostęp przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. W ramach Planu stabilności i rozwoju przygotowano rozwiązania umożliwiające wykreowanie bezpiecznej, szerokiej akcji kredytowej, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wzmocniono pozycję Banku Gospodarstwa Krajowego jako instytucji poręczeniowo-gwarancyjnej realizującej rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz przewidziano dokapitalizowanie funduszu statutowego BGK. Poszerzono także katalog sytuacji, w których Skarb Państwa może udzielać poręczeń. Nowelizacja ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz nowelizacja ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa zostały uchwalone 2 kwietnia 2009 r.⁷ Oprócz rozszerzenia dostępnego spektrum instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych dokonano również podwyższenia określonego w *Ustawie budżetowej na 2009 r.* limitu wysokości gwarancji i poręczeń, jakich udzielić może Skarb Państwa do 40 mld zł⁸. W ramach tej pozycji budżetowej przewiduje się m.in. udzielanie gwarancji na projekty infrastrukturalne w ramach pomocy z UE oraz projekty infrastrukturalne realizowane w ramach PPP.

3 lutego 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013*. W programie przewidziano realizację szeregu działań organizacyjnych, ekonomicznych oraz zmian legislacyjnych służących rozwojowi



Tatry – Dolina Pięciu Stawów.

funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, w szczególności w zakresie poprawy dostępu do nich dla mikro i małych przedsiębiorstw.

Rząd przyjął także program zwiększający kapitał funduszy pożyczkowych dla małych i średnich przedsiębiorstw z obecnych 888,5 mln zł do ok. 1,8 mld zł w 2013 r. W przypadku funduszy poręczeniowych kapitał zostanie podniesiony z 589 mln zł do ok. 1 mld zł. Zadaniem programu jest poprawa dostępu, zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorstw, do zewnętrznych źródeł finansowania za pośrednictwem systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

Zgodnie z ustawą o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, która weszła w życie 13 marca 2009 r., minister finansów ma możliwość udzielenia wsparcia instytucji finansowej zagrożonej utratą płynności poprzez m.in. gwarancje Skarbu Państwa oraz sprzedaż papierów skarbowych z odroczonej płatnością.⁹

Ponadto przygotowano rozwiązania pozwalające na dokapitalizowanie instytucji finansowych, banków, zakładów ubezpieczeniowych (z wyłączeniem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych). Będzie ono mogło nastąpić poprzez objęcie akcji, obligacji lub papierów dłużnych w przypadku, gdy nie zostaną one objęte przez inwestorów rynkowych¹⁰.

Na płaszczyźnie prawa podatkowego – nowelizując ustawy podatkowe, przyjęto rozwiązania dotyczące ulg inwestycyjnych dla małych i nowych przedsiębiorstw oraz ulg na inwestycje w badania i innowacje (rozliczenie kosztów płac badawczo-rozwojowych w chwili ich poniesienia lub poprzez odpisy amortyzacyjne w trakcie tworzenia inwestycji, a nie po ich zakończeniu), dzięki czemu firmy mają chętniej podejmować inwestycje. Ma to nastąpić dzięki zwiększeniu możliwości zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków na inwestycje w postaci jednorazowych odpisów autoryzacyjnych określonych rodzajów środków trwałych przez podwyższenie limitu z 50 do 100 tys. euro dla podatników o przychodach do 1,2 mln euro rocznie oraz nowych firm z lat 2008–2010.

11-punktowy *Pakiet socjalny* (współtworzący odrębną płaszczyznę interwencji legislacyjnych) przygotowano i uzgodniono z Komisją Trójstronną. W jego ramach wprowadzone zostały między innymi rozwiązania dotyczące:

uelastycznienia czasu pracy, co będzie miało duże znaczenie dla utrzymania miejsca pracy w czasie kryzysu. Te rozwiązania to:

- wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego;
- racjonalizacja zasad dotyczących doby pracowniczej;

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Autorka jest prof. dr. hab. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz wiceministrem finansów w rządzie Donalda Tuska. Jest także członkiem Rady Programowej kwartalnika „Europejski Doradca Samorządowy”. Powyższy tekst jest wykładem inauguracyjnym wygłoszonym podczas IX Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, Gospodarka, Społeczeństwo” (Kraków 8–9 czerwca 2009, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego).



Fot. Archiwum prywatne

- wprowadzenie narzędzi umożliwiających łatwiejsze łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi;
- uruchomienie zawodowego funduszu szkoleniowego oraz wprowadzenie narzędzia polegającego na subsydiowaniu zatrudnienia jako alternatywy dla zwolnień grupowych.

Spowolnienie gospodarcze może prowadzić do niekorzystnych zmian na rynku pracy, w wyniku których osoby, które utraciły zatrudnienie, mogą stracić zdolność do obsługi zaciągniętych kredytów na cele mieszkaniowe. W celu pomocy tym osobom rząd przyjął 19 maja 2009 r. projekt ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę¹¹. Zgodnie z nim, osoby, które z powodu utraty pracy w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2010 r. nie są w stanie obsługiwać kredytów zaciągniętych na zakup własnego mieszkania, będą mogły liczyć na przejściowe wsparcie w spłacie tych kredytów. Wsparcie to skierowane jest do osób, które zaciągnęły takie kredyty, a nie ze swojej winy posadę utraciły. Jej wysokość będzie ustalana indywidualnie na podstawie decyzji starostów, nie może jednak przekroczyć 1,2 tys. miesięcznie w okresie 12 miesięcy. Zwrot pomocy będzie się rozpoczynał po upływie dwóch lat od jej zaprzestania.

Znowelizowano również ustawę o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych¹². Dzięki temu Skarb Państwa będzie mógł zawierać ze spółdzielniami mieszkaniowymi, będącymi jego dłużnikami, umowy odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia (całości lub części) zadłużenia. Chodzi o umowy ze spółdzielniami, które są dłużnikami z tytułu wykonania umów poręczenia spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych. Skarb Państwa zawarł umowy poręczenia z PKO BP SA i BGŻ SA.

Na płaszczyźnie wykorzystania środków finansowych z UE naczelnym założeniem jest, że szybka i sprawna absorpcja funduszy unijnych stanowi ważny czyn-

nik stymulujący koniunkturę gospodarczą. Dlatego, pomimo zadowalającego poziomu wykorzystania środków UE przekraczającego na koniec 2008 r. 92 proc., szczególnie ważne jest zwiększenie skuteczności i efektywności wydania tych środków.

W tym celu został ustanowiony i pozytywnie poddany audytowi system instytucjonalny w zakresie certyfikacji wydatków ponoszonych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych okresu 2007–2013, który służy do poświadczania ww. wydatków do Komisji Europejskiej.

Dokonano także zmiany niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, która ma poprawić wykorzystanie środków unijnych i ułatwić ubieganie się o przyznanie dotacji. Nowe rozwiązania mają umożliwić m.in. odwołanie się do sądu w sytuacji odmowy przydzielenia współfinansowania¹³.

Wprowadzono bardziej efektywną kontrolę wydatkowania i rozliczania środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację NSRO 2007–2013 w celu zwiększenia możliwości poświadczania do refundacji z budżetu unijnego dla większej ilości poniesionych wydatków, a tym samym zwiększania dochodów budżetu państwa.

Zmieniono *Procedurę przyznawania/zapewniania finansowania przedsięwzięcia*

ze środków rezerwy celowej budżetu państwa dla programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach N SSR 2007–2013 poprzez uzależnienie wielkości przekazywanych kwot od realnego zapotrzebowania na środki oraz uzależnienie przekazania środków z budżetu państwa od certyfikacji wydatków.

Polityka spójności po 2013 r.

Ze względu na pojawiającą się po raz pierwszy możliwość bezpośredniego oddziaływania na wspólnotowy proces reformowania polityki spójności i przygotowywania formalnych podstaw jej funkcjonowania w kolejnym okresie budżetowym po 2013 r. Polska bierze aktywny udział w dyskusji nad przyszłością polityki spójności, toczącej się na forum wspólnotowym, i wychodzi z własnymi propozycjami reform. Działania te są wykorzystywane do sformułowania polskiej wizji pożądanych kierunków reformy polityki spójności po 2013 r., jak również służą znalezieniu nowych sojuszników poza grupą nowych państw członkowskich wyrażających wolę kontynuacji polityki spójności w zreformowanej postaci.

26 maja 2009 r. Rada Ministrów przyjęła program wsparcia średnich i dużych przedsiębiorstw, realizujących ważne projekty dla polskiej gospodarki w postaci pożyczek i gwarancji Agencji Rozwoju Przemysłu. W pierwszej kolejności ARP będzie wspierał projekty związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Na ten cel przeznaczona została kwota 1,5 mld zł. ■

Śródtytuły pochodzą od redakcji.

PRZYPISY

- 1 K. Guha, *Bernanke warns on deficit*, „Financial Times”, 4 czerwca 2009 r.
- 2 *Założenia do projektu budżetu państwa na rok 2010*, Rada Ministrów 15 czerwca 2009 r.
- 3 Por. pracę R. Skidelskiego: *John Maynard Keynes: The Return of the Master*, London Allen Lane, 2009.
- 4 *Ustawa z 23 stycznia 2009 r. nowelizującej ustawę o Radzie Ministrów* (Dz. U. nr 42, poz. 337).
- 5 Podstawą działania Komitetu Stabilności Finansowej jest *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej* (Dz. U. Nr 209, poz. 1317).
- 6 *Ustawa z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw* (Dz. U. Nr 209, poz. 1315).
- 7 *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 65, poz. 545).
- 8 *Ustawa budżetowa na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r.* (Dz. U. Nr 10, poz. 58).
- 9 *Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzieleniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym* (Dz. U. Nr 39, poz. 308).
- 10 *Druk sejmowy nr 1691 z dnia 12 lutego 2009 r.*
- 11 Por. <http://www.mpips.gov.pl/bip/index.php?idkat=1952> (dostęp z dnia 10 czerwca 2009 r.).
- 12 *Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych* (Dz. U. Nr 69, poz. 584).
- 13 *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności* (Dz. U. Nr 216, poz. 1370).