

Państwo i Społeczeństwo
IX: 2009 nr 3

Elżbieta Chojna-Duch

ROLA PAŃSTWA WOBEC KRYZYSU ŚWIATOWEGO¹

Problemem, który na nowo przeżywa dziś świat ekonomiczny – politycy, przedstawiciele nauk ekonomicznych, organizacji międzynarodowych, instytucji finansowych, analitycy bankowi – jest dylemat ideologiczny, stary jak świat, sprowadzający się do pytania: jaka powinna być rola państwa w gospodarce dziś – w gospodarce w stanie kryzysu. Czy panująca przez trzy dekady prorynkowa liberalna ideologia, będąca reakcją na niepowodzenia gospodarki mieszanej, której pionierami byli Margaret Thacher i Ronald Reagan, poniosła klęskę, czy obecność władzy publicznej jako regulatora i dostawcy kapitału „stymulującego fiskalnie” (ang. *fiscal stimulus*) powinna się zwiększać – i w jakim rozmiarze, oraz jakie dziedziny chronić, czyli w jakim stopniu realizować funkcje interwencyjne (protekcjonizm państwa).

Dyskusja ta, nasiloną szczególnie pod koniec 2008 r. w Europie i USA, jest w toku i, jak dotąd, nie pojawiły się jednolite opinie i kończące ją optymalne wnioski. Podobnie zróżnicowana jest praktyka państw świata – w zależności od wielkości tych krajów, potencjału ich gospodarek, bazy wskaźników makroekonomicznych, problemów krajowych rynków finansowych, czy wreszcie poglądu polityków na temat szczególnie często ostatnio podnoszonej konieczności sformułowania nowego paradygmatu w ekonomii.

¹ Wykład wygłoszony na IX Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo – Gospodarka – Społeczeństwo”, zorganizowanej przez Krakowską Akademię im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków, 8–9 czerwca 2009.

Jeszcze niedawno 9 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 i funtów, w większości bezpośrednio zasilając systemy finansowe i stając się uczestnikami rynku. Przykładowo, pakiet stymulacyjny o wartości 20 mld funtów finansuje obecnie Bank Anglii, obniżając równocześnie stopy procentowe z 5% do 0,5%, wraz ze zwiększonym zakupem obligacji rządowych do 125 mld funtów, co daje poważne fiskalne zasilenie budżetu Wielkiej Brytanii. Niemcy planują w 2009 r. emisję obligacji skarbowych o wartości 346 mld euro, zaś na 2010 r. – 330 mld dol. FED z kolei uchwala pomoc w wysokości 300 mld dolarów – jest to nowy wydatek w 2009 r., choć pakiet rządu USA w wysokości 787 mld dolarów został już wcześniej zagospodarowany, w nadziei, że zapewni trwale ożywienie. Ben Bernanke na posiedzeniu Komisji Budżetowej Izby Reprezentantów pod koniec czerwca 2009 r. poinformował o kolejnej decyzji Rezerwy Federalnej, dotyczącej zakupu obligacji skarbowych. Równocześnie FED apeluje o otrzeźwienie – jej szef ostrzegł Kongres i Biały Dom, że amerykańska gospodarka ucierpi, jeżeli nie zacznie ograniczać deficytu budżetowego (szacunkowo 1,8 bln dolarów) i przywracać równowagi fiskalnej, co, jak podkreślił, jest szczególnie niebezpieczne przy wzroście rentowności papierów skarbowych kupowanych przez inne państwa, szczególnie Chiny, i możliwości wystąpienia niekontrolowanej inflacji będącej kosztem programów pomocy państwowej².

Z kolei w Unii Europejskiej państwa członkowskie, aby wesprzeć popyt, przeznaczyły na przełomie 2008 i 2009 r. na ten cel 1,8% unijnego PKB, czyli 200 mld euro. Zwiększono także świadczenia z zakresu opieki społecznej, systemów emerytalnych, dopłat do kredytów przy zakupach wybranych towarów, wzrastają również wydatki inwestycyjne w sektorze publicznym – w latach 2009–2010 łącznie na kwotę 650 mld euro.

1. Trwa dyskusja i analiza przyczyn kryzysu, choć wstępna diagnoza w zasadzie jest postawiona; wiadomo, że przyczyny są złożone. Słabiej natomiast rozpoznano mechanizmy, które doprowadziły do zaostrzenia się kryzysu pod koniec 2008 r. Najtrudniejsze są jednak szacunki i prognozy, nawet krótkookresowe i akceptacja form i środków mających na celu wyjście z kryzysu. Dotyczy to zarówno pakietów stymulacji finansowej, stosowanej przez państwa i instytucje, jak i proponowanych pierwotnie przez rząd USA, a obecnie także przez 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

² K. Guha, *Bernanke Warns on Deficit*, „Financial Times”, 4 czerwca 2009.

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 stopniowe wejście całego świata w ten ekonomiczny zamęt. Bezpośrednim zaś źródłem kryzysu były: sytuacja na rynku kredytów hipotecznych, tzw. *subprime*, udzielanych podmiotom niemającym zdolności kredytowej, przy swoistym przyzwoleniu władz amerykańskich nadzorujących rynki finansowe, słabość nadzoru właścicielskiego i niezdolność do oceny skali ryzyka inwestycyjnego przez agencje ratingowe i firmy audytorskie.

Obecnie kryzys, który wszedł w trzecią fazę – transmisji jego impulsów na sferę realną – silnie spowalnia wzrost gospodarczy i wywołuje recesję. Ponadto poszczególne kraje przeżywają swoiste wewnętrzne problemy (np. w Polsce jest to problem opcji walutowych w związku z szerszym problemem wahań kursu walutowego, w innych zaś krajach europejskich – problemy związane z pogłębiającymi się trudnościami budżetowymi i pogorszeniem się jakości portfeli kredytowych banków). Jeszcze w 2009 r. kontynuowana była na globalnym rynku finansowym ekspansywna polityka pieniężna, w szczególności FED-u (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 zechcą, w szczególności kapitał je zasilający. 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.

To krótka diagnoza przyczyn choroby. Z punktu widzenia nauki można, poza bezpośrednimi powodami, wymienić także i 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 wytworzyła swoisty model ciągle rosnących zysków, nadmiernie konsu-

mowanych środków i iluzji stałego bogactwa. Pobudzały je dodatkowo, w celu sprostania tym rosnącym oczekiwaniom, nadmierne spekulacje na rynkach finansowych, co przy niewystarczającym nadzorze osłabiało etyczną motywację i zachowania w działalności finansowej (np. manipulacje giełdowe kursem walutowym, przeprowadzane także przez instytucje finansowe „piramidy” czy wypłaty premii i dodatkowych wynagrodzeń, nawet przy braku dobrych wyników finansowych). Rozszerzała swe rynki nowa gałąź przemysłu – *business of luxury*, uzależniająca coraz szerszą kategorię swych klientów. Jej przedstawiciele nadal zwierają szyki z obawy przed utratą rynków.

2. Konsekwencje gospodarcze i budżetowe kryzysu są poważne

Według danych Eurostatu – gospodarki strefy euro – PKB 16 krajów spadł w I kwartale 2009 r. o 4,8% – co grozi deflacją. Prognoza na 2009 r. to dalszy spadek o 5,1%, dla całej UE zaś o 4,4%. Na skutek kryzysu pogorszyła się sytuacja budżetowa w krajach UE: z 5% deficytu w 2009 r. ma on wzrosnąć do 6,5% w 2010 r.; dług publiczny wzrośnie z 58,7% w 2007 r. do ponad 80% w 2010 r.; szybko rośnie też bezrobocie od 7% w I połowie 2008 r. do ponad 10% w 2010 r. Nowe kraje członkowskie również przeżywają spadki PKB. Węgierska gospodarka po I kwartale zanotowała spadek o 6,7%, w Czechach PKB spadł o 3,4% w ujęciu rocznym. Kraje bałtyckie odnotowują jeszcze głębsze załamania gospodarek (ponad 10% spadku).

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 I kwartale 2009 r. na poziomie 1,9% PKB (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 dotyczącą perspektyw wzrostu w Polsce w 2009 i 2010 r., zwłaszcza że, jak wskazują obserwacje historyczne, opóźnienie cyklu koniunkturalnego w Polsce względem krajów „Piętnastki”, sięga około 6–8 kwartałów. Ponadto PKB liczony w stosunku do poprzedniego kwartału, to wstępny makroczynn timer. Powszechna wśród ekonomistów ocena naszej sytuacji gospodarczej – rosnące bezrobocie (według prognozy Ministerstwa Finansów – 13,8% pod koniec 2010 r.³), spadek sprzedaży wyrobów przemysłowych, obrotów handlu, w szczególności eksportu (15%), wyhamowanie realnych płac, dochodów z CIT i VAT, pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorców, ujemny wskaźnik popytu krajowego, pozostającego na poziomie –1,1% oraz po-

³ Por. Założenia do projektu budżetu państwa na rok 2010, przyjęte przez Radę Ministrów 15 czerwca 2009 r.

głębienia się w I kw. br. spadku produkcji w przemyśle (w maju spadek o 5,2%) – nie jest już tak optymistyczna. Upowszechnianie pesymistycznych nastrojów 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 systemu finansowego, pozwala mieć nadzieję, że działania antykryzysowe ochronią także gospodarkę realną.

3. 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 skupiają się na jego pracach z okresu Wielkiej Depresji, szczególnie na książce *The General Theory of Employment, Interest and Money*⁴.

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

Zrozumiałe jest przede wszystkim to, 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 pobudzone przez wewnętrzne i zewnętrzne impulsy fiskalne oraz politykę 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 warunkach. Konsekwencją jest również wzrost kosztów pozyskania i obsługi tego długu oraz presja dalszego zwiększania 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 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%, ale odliczając koszty reformy emerytalnej, a więc nie wliczając do tego 2% PKB, który 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 2009 r. Stany Zjednoczone będą miały deficyt, który wyniesie 12,9% PKB, a w I kwartale tego roku

⁴ R. Skideliski, *John Maynard Keynes: The Return of the Master*, London 2009.

PKB zmalał o 6,1%. W Wielkiej Brytanii deficyt wzrósł do poziomu 11,5% PKB, a PKB zmalał o 4,1%. W Hiszpanii deficyt wyniesie 8,6% PKB, a PKB maleje o 2,9%. Wyższy deficyt nie ochroni więc też przed inflacją ani przed 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 na ten i następny rok, konieczne jest przede wszystkim oszczędne i racjonalne przeprojektowanie wydatków i ich struktury – przy wykorzystaniu możliwości ograniczania marnotrawstwa (które w każdym budżecie publicznym zawsze można znaleźć). Powinny być ono dokonane odpowiedzialnie i racjonalnie, na podstawie analiz rzeczywistych wpływów do budżetu państwa i bieżącej sytuacji makroekonomicznej kraju i świata, a nie wstępnych prognoz i szacunków. Analizy powinny być dokonywane wspólnie dla dwóch najbliższych lat – wykonywanego budżetu na rok 2009 i projektu na rok 2010 (budowy jego założeń), oraz w kontekście szerszej perspektywy czasowej.

4. 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 zależeć będzie, 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 przez dodatkowe zasilanie krajowe, pole manewru bezpośrednich działań państwa, w szczególności o charakterze dotacyjnym, jest ograniczone. Polityka polegająca na podniesieniu obciążeń fiskalnych i drenażu dochodów i majątku podatnika nie wydaje się przy tym dobrym sposobem na przezwyciężenie trudności budżetowych i nie może być realizowana w trakcie roku budżetowego. Do wykorzystania pozostają więc instrumenty pośrednie, w tym te ze sfery alokacji zasobów oraz 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

gospodarczego⁵. 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. Jakość i stabilność prawa gospodarczego, w tym finansowego, jest wartością samoistną, szczególną.

Takie wartości leżały u podstaw konstrukcji polskich „pakietów antykryzysowych” tworzących regulacje o charakterze pośrednim. Pierwsze akty prawne dotyczyły instytucji bankowych, a następne samej gospodarki. Pakiet działań antykryzysowych zakreślony został wstępnie przez Plan stabilności i rozwoju, przyjęty przez rząd na początku grudnia 2008 r. Przewidywał on wprowadzenie szeregu instrumentów mających na celu przeciwdziałanie skutkom spowolnienia gospodarczego oraz przygotowanie się na ewentualne nasilenie zagrożeń kryzysowych.

Występowanie potencjalnych zagrożeń sektora finansowego sprawia, że szczególnie istotne jest stałe monitorowanie sytuacji oraz sprawna koordynacja ewentualnych działań antykryzysowych. W tym celu zwiększono intensywność koordynacji działań ministra finansów z prezesem Narodowego Banku Polskiego oraz przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego w ramach Komitetu Stabilności Finansowej oraz uchwalono przepisy zapewniające ustawowe umocowanie Komitetu⁶. Komitet dokonuje oceny rynków międzynarodowych i krajowego systemu finansowego, a także koordynuje działania naprawcze w wypadku wystąpienia zagrożenia.

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%⁷. Przed podwyższeniem progu depozyty o równowartości do 1 tys. euro gwarantowane były w 100%, a depozyty o równowartości od 1 tys. do 22,5 tys. euro gwarantowane były w 90%.

Ważnym warunkiem zwiększenia popytu inwestycyjnego jest dostęp przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. W ramach Planu Stabilności

⁵ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. nowelizująca ustawę o Radzie Ministrów, Dz.U. Nr 42, poz. 337.

⁶ Podstawą działania Komitetu Stabilności Finansowej jest ustawa z 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz.U. Nr 209, poz. 1317.

⁷ Ustawa z 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. Nr 209, poz. 1315.

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.⁸ 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 zł⁹. 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 tym przewidziano realizację szeregu działań organizacyjnych, ekonomicznych oraz zmian legislacyjnych służących rozwojowi 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 płatnością¹⁰.

Ponadto przygotowano rozwiązania pozwalające na dokapitalizowanie instytucji finansowych, banków, zakładów ubezpieczeniowych (z wyłączeniem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych). Będą one mogły nastąpić przez objęcie akcji, obligacji lub papierów dłużnych w przypadku, gdy nie zostaną one objęte przez inwestorów rynkowych¹¹.

⁸ Ustawa z 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.

⁹ Ustawa budżetowa na 2009 r. z 9 stycznia 2009 r., Dz.U. Nr 10, poz. 58.

¹⁰ Ustawa z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, Dz.U. Nr 39, poz. 308.

¹¹ Druk sejmowy nr 1691 z 12 lutego 2009 r.

Na płaszczyźnie prawa podatkowego – nowelizując ustawy podatkowe, przyjęto rozwiązania dotyczące ulg inwestycyjnych dla małych i nowych przedsiębiorstw oraz ulg na inwestycje w badania i inowacje (rozliczenie kosztów płac badawczo-rozwojowych w chwili ich poniesienia lub przez 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.

Jedenastopunktowy pakiet socjalny (współtworzący odrębną płaszczyznę interwencji legislacyjnych) przygotowano i uzgodniono z Komisją Trójstronną. W jego ramach wprowadzone zostały m.in. rozwiązania dotyczące uelastyczenia 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,
- 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 19 maja 2009 r. przyjął projekt ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę¹². 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 pracę 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 2 lat od jej zaprzestania.

Znowelizowano również ustawę o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych¹³. Dzięki temu Skarb Państwa będzie mógł zawierać ze spółdzielniami mieszkaniowymi, będącymi jego dłużnikami,

¹² Por. www.mpips.gov.pl/bip/index.php?idkat=1952 (dostęp 10 czerwca 2009).

¹³ Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych, Dz.U. Nr 69, poz. 584.

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, iż szybka i sprawna absorpcja funduszy unijnych stanowi ważny czynnik stymulujący koniunkturę gospodarczą. Dlatego, pomimo zadowalającego poziomu wykorzystania środków UE, przekraczającego pod koniec 2008 r. 92%, 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 na lata 2007–2013, który służy do poświadczania wyżej wymienionych wydatków do Komisji Europejskiej.

Dokonano także zmiany niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, mają one poprawić wykorzystanie środków unijnych i ułatwić ubieganie się o przyznanie dotacji. Nowe rozwiązania mają umożliwić m.in. odwołanie się do sądu w sytuacji odmowy przyznanie współfinansowania¹⁴.

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 NSSR 2007–2013 przez uzależnienie wielkości przekazywanych kwot od realnego zapotrzebowania na środki oraz uzależnienie przekazania środków z budżetu państwa od certyfikacji wydatków.

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., służą także znalezieniu nowych sojuszników poza grupą nowych państw członkowskich, wyrażających wolę kontynuacji polityki spójności w zreformowanej postaci.

¹⁴ Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. Nr 216, poz. 1370.

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 wspierać projekty związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Na ten cel przeznaczona została kwota 1,5 mld zł.