

Część II. Stabilizująca rola finansów publicznych

*Dagmara Hajdys**

KIERUNKI DZIAŁAŃ POLSKIEGO RZĄDU W OKRESIE GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

Cykle koniunkturalne są nieodłącznym elementem funkcjonowania gospodarki, a ich zrozumienie jest kluczowe dla prowadzenia polityki gospodarczej. Przyczyny zmian cykli koniunkturalnych oraz wpływ państwa na ich przebieg były i są przedmiotem licznych rozważań teoretycznych i empirycznych. Cykle koniunkturalne mogą być zróżnicowane. Różnorodność wynika z przyczyn i regularności ich powstawania, długości trwania oraz z wewnętrznych warunków państwa, w którym występują.

Celem autorki opracowania jest zarysowanie istoty cyklu koniunkturalnego, jego elementów oraz wskazanie kierunków i obszarów interwencji rządu w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce. Analiza przeprowadzona została w oparciu o programy przygotowane przez rząd oraz dane dotyczące sytuacji gospodarczej w okresie od stycznia 2007 do czerwca 2009 r.

1. POJĘCIE CYKLU KONIUNKTURALNEGO

Charakterystyczną cechą gospodarki rynkowej jest jej nierównomierne tempo rozwoju. Występują okresy, kiedy rośnie wielkość produkcji i poziom dochodów podmiotów gospodarujących, powodując tym samym wzrost poziomu życia w społeczeństwie, oraz okresy, w których spada wielkość produkcji będąca odpowiedzią na spadek popytu konsumpcyjnego; wzrasta bezrobocie, gospodarstwa domowe dysponują niższym poziomem dochodów. Koniunktura gospodar-

* Dr, adiunkt, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Katedra Finansów Publicznych, Uniwersytet Łódzki.

cza charakteryzuje sytuację ekonomiczną danej gospodarki, jest synonimem jej stanu. Następujące po sobie okresowe, w miarę regularne wzrosty i spadki aktywności gospodarczej określono mianem cyklu koniunkturalnego.

„Cykl koniunkturalny to systematyczne zmiany ogólnego poziomu aktywności gospodarczej występujące na tle długookresowego trendu”¹. „Cyklem koniunkturalnym określa się także powtarzające się, aczkolwiek nie zawsze regularne pod względem długości i amplitudy, wahania aktywności gospodarki, przejawiające się w zmianach absolutnych różnych zmiennych ekonomicznych. Współczesne cykle gospodarcze obejmują zwykle okresy 2–8 lat, przy czym ich średnia długość wynosi 3–5 lat. Faza zwyżkowa cyklu jest zazwyczaj dłuższa od fazy zniżkowej”².

Cykl koniunkturalny składa się z czterech zasadniczych faz: rozkwitu (boomu), kryzysu, depresji (zastoju) i ożywienia. Rozkwit to okres maksymalnego wykorzystania zdolności wytwórczych w gospodarce. Wydatki inwestycyjne i konsumpcyjne są bardzo duże. Szybciej niż zwykle rosną ceny. Występujący w gospodarce boom stanowi podłoże dla kryzysu gospodarczego. Kryzys to załamanie koniunktury. W gospodarce pojawia się nadwyżka podaży w stosunku do efektywnego popytu (nadprodukcja). Pojawiają się zapasy, a wraz z nimi dodatkowe koszty np. magazynowania, ubezpieczenia. W celu zmniejszenia zapasów producenci obniżają ceny, ograniczają produkcję, redukują zatrudnienie. Gospodarstwa domowe zmniejszają swoje wydatki. Kryzys wpływa także na rynek kapitałowy, wskutek czego spadają ceny papierów wartościowych. Taki stan gospodarki trwa do momentu wyczerpania się zapasów i dostosowania rozmiarów produkcji do rozmiarów zgłaszanego popytu. W sytuacji gdy gospodarka zrównoważy te dwa agregaty, cykl koniunkturalny wchodzi w fazę depresji. Jest to stan stabilizacji gospodarki na najniższym poziomie produkcji, popytu i zysków, ale nie występują już tendencje spadkowe. W tym czasie przedsiębiorcy obniżają koszty produkcji, wyczerpują się zapasy, a banki dysponujące nadmiarem środków finansowych chętnie udzielają niskoprocentowych kredytów. Gospodarka ożywia się. Przejawem ożywienia gospodarczego jest wzrost produkcji, popytu inwestycyjnego, zatrudnienia, dochodów gospodarstw domowych, co wpływa na wzrost popytu konsumenckiego i zysków przedsiębiorstw. Gospodarka rozwija się w tempie szybszym niż przed kryzysem³.

Przyczyny występowania wahań koniunktury podzielono na dwie zasadnicze grupy⁴:

¹ *Leksykon PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 230.

² D. Hübner, M. Lubiński, W. Małecki, Z. Matkowski, *Koniunktura gospodarcza*, PWE, Warszawa 1994, s. 12.

³ *Ibidem*, s. 279.

⁴ G. Kowalewski, *Zarys metod badania koniunktury gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2005, s. 38.

1) teorie przyczyn zewnętrznych, które wskazują na przyczyny fluktuacji rozwoju poza systemem gospodarczym, np. w polityce gospodarczej rządu, wojnach, rewolucjach, odkryciach bogactw mineralnych, wynalazkach technicznych itp. F. Kydland oraz E. Prescott uważają, iż w długim okresie czasu przyczyną zmian w koniunkturze są przede wszystkim osiągnięcia techniczne, które wpływają na zachowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, tym samym zmieniając poziom aktywności gospodarczej;

2) teorie przyczyn wewnętrznych, które wskazują na przyczyny tkwiące wewnątrz systemu gospodarczego. Gospodarka sama wywołuje wahania koniunktury, ponieważ każda ekspansja rodzi załamanie i zastój, a każdy kryzys ożywienie i ekspansję w powtarzającym się i nigdy niekończącym się ciągu.

Rola państwa w gospodarce rynkowej była trzonem rozważań wielu ekonomistów. Poszczególne twórcy teorii ekonomii różnie postrzegali państwo i jego interwencję w gospodarkę. W XVIII w. dominował pogląd aktywnego udziału państwa zwłaszcza w takich dziedzinach jak handel i przemysł. Zwolenników tego poglądu nazwano merkantylistami. Przeciwny pogląd głosił Adam Smith, który w swoim dziele *Bogactwo narodów* z 1776 r. przekonywał o konieczności ograniczenia roli państwa w gospodarce. Udowodnił, iż konkurencja i motyw zysku są najlepszymi mechanizmami doprowadzającymi do zrównoważenia popytu i podaży na rynku. Optował za niewidzialną ręką rynku. Koncepcje głoszone przez Adama Smitha wywarły silny wpływ na poglądy polityków i ekonomistów. Wielki kryzys zweryfikował poglądy dotyczące niezawodnej roli mechanizmów rynkowych. Pojawiła się presja konieczności interwencji państwa w gospodarkę w celu przeciwdziałania zawodności rynku. Uznanie zyskały poglądy Johna Maynarda Keynesa, który twierdził, iż państwo nie tylko może, ale wręcz powinno podejmować działania, których celem byłaby stabilizacja gospodarki i uniknięcie recesji⁵.

2. PRZYCZYNY I SKUTKI GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

W ostatnim roku czołówki prawie wszystkich dzienników informowały o kryzysie gospodarczym i działaniach różnych instytucji zmierzających do ograniczenia negatywnych jego skutków. Wśród ekonomistów nie ma jednomyślności, jeśli chodzi o ustalenie momentu rozpoczęcia ostatniego kryzysu finansowego. Jedni wskazują na sierpień 2007 r., kiedy banki centralne po raz pierwszy od wielu lat zmuszone były podjąć kroki interwencyjne w celu przywrócenia płynności na rynku bankowym. Jednak w opinii większości ekonomistów, finansistów i publicystów momentem kulminacyjnym jest 15 września 2008 r., dzień upadku jednego z największych amerykańskich banków inwestycyjnych –

⁵ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 6–7.

Lehman Brothers, co wywołało zupełne załamanie rynku kredytów oraz papierów wartościowych.

Zanim jednak doszło do wybuchu globalnego kryzysu finansowego, przez wiele miesięcy na rynek finansowy docierały niepokojące informacje. Pierwsze sygnały zauważono już pod koniec roku 2005 oraz w 2006 r., kiedy to gwałtownie zaczęły słabnąć operacje na rynku nieruchomości. Zahamowanie rynku nieruchomości uznano wówczas za tymczasowe, nie wzbudziło ono obaw rynków finansowych⁶. Kredytodawcy w celu utrzymania rynku kredytów hipotecznych dokonali reorientacji w polityce kredytowej. Skierowano ofertę kredytową do kredytobiorców z wysokim ryzykiem kredytowym, którzy w normalnych warunkach nie mieli szans na pozyskanie kredytu na własny dom. Oferowane kredyty charakteryzowały się zróżnicowanym oprocentowaniem. Przez pierwsze lata zobowiązanie było bardzo nisko oprocentowane, po czym odsetki drastycznie wzrastały. Ekonomiści już wówczas sygnalizowali niebezpieczeństwo braku wypłacalności tej grupy osób, ale banki nie chciały zrezygnować z profitów, jakich dostarczał rynek *subprime*. Już pod koniec 2006 r. było widoczne, iż odsetki od kredytów hipotecznych *subprime* rosną w sposób gwałtowny, a właściciele domów nie są w stanie na bieżąco regulować zobowiązań wynikających z umów kredytowych. W konsekwencji wzrostu oprocentowania ponad dwa miliony gospodarstw domowych w Stanach Zjednoczonych posiadających kredyt typu *subprime* utraciło płynność finansową. Banki zaczęły przejmować kolejne nieruchomości. Początkowo panowało przekonanie, iż kryzys dotyczy tylko Stanów Zjednoczonych. Szybko okazało się, że zarówno banki kredytujące, jak i banki inwestycyjne dzieliły „toksyczne kredyty” i sprzedawały je innym inwestorom na całym świecie w pakietach tak skomplikowanych, że mało kto mógł się zorientować w ich charakterze. Kredytobiorcy przestali regulować swoje zobowiązania, banki ograniczyły radykalnie akcję kredytową zarówno skierowaną do klientów indywidualnych, jak i innych banków. Do końca nie były znane rozmiary bezwartościowych papierów znajdujących się w obiegu międzybankowym⁷. Na efekty takich działań nie trzeba było długo czekać. W lutym 2007 r. trzeci co do wielkości w świecie bank – HSBC – ogłosił niższe od oczekiwanych wyniki finansowe ze względu na wzrost udziału kredytów zagrożonych. Informacje te zbiegły się w czasie ze słabszymi wynikami kolejnego głównego w USA kredytodawcy w segmencie kredytów hipotecznych – New Century Financial, spowodowanymi wzrostem kredytów zagrożonych. Wiadomości te doprowadziły do spadku cen akcji banku HSBC, a następnie kolejnych, m.in. JP Morgan, Wells Fargo, American Home Mortgage Investments, Accredited Home Lenders oraz Lehman Brothers.

⁶ W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Wyd. Fachowe Cedetu.pl, Warszawa 2009, s. 25.

⁷ G. E. Urbańska, *Gdy USA kichną, cały świat ma katar*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2008, nr 4, s. 26.

Wówczas nie znano jeszcze rozmiarów zagrożenia i nie przypuszczano, że najbardziej renomowane instytucje finansowe mogą być tak aktywnie zaangażowane w rynek papierów wartościowych wystawionych w oparciu o segment kredytów o najniższych standardach. Przełomowy był się rok 2008. W czerwcu na rynek trafiła informacja o poważnych problemach finansowych dwóch funduszy hedgingowych należących do banku Bear Stearns. W ciągu zaledwie kilku tygodni okazało się, iż problem finansowy nie dotyczy tylko banków amerykańskich, ale przenosi się na banki państw europejskich, które potrzebowały pomocy własnych rządów. Kulminacją okazał się dzień 15 września 2008 r., w którym bank inwestycyjny Lehman Brothers ogłosił upadłość⁸.

Za podstawową przyczynę kryzysu uważa się wzrost trudnych zobowiązań związanych z kredytami hipotecznymi w Stanach Zjednoczonych. Banki zmuszone zostały do tworzenia wyższych rezerw, spisania na straty niemożliwych do ściągnięcia zobowiązań, co spowodowało powstanie miliardowych strat liczonych w dolarach amerykańskich. Problemy finansowe banków Stanów Zjednoczonych przeniosły się na światowy system bankowy. Światowe giełdy zareagowały spadkami indeksów – ceny akcji spadły średnio o ok. 30%. Skutki zawirowań na rynkach finansowych zaczęły odczuwać poszczególne gospodarki krajów dotkniętych kryzysem. Kryzys dotknął także gospodarstwa domowe i przedsiębiorców. Gospodarstwa domowe pozbawione zostały dostępu do kredytów zarówno na cele mieszkaniowe, jak i na cele konsumpcyjne. Zmniejszyła się realna wartość oszczędności ulokowanych w papierach wartościowych na skutek załamania się rynku papierów wartościowych. Część gospodarstw domowych pozbawiona została stałego źródła dochodów wskutek zwolnień bądź ograniczania wysokości wynagrodzeń. Konsekwencją było ograniczenie popytu konsumpcyjnego.

Globalny kryzys finansowy zmniejszył zakres ekspansywnej polityki przedsiębiorstw. Nastąpiło ograniczenie zewnętrznych źródeł finansowania zarówno przez sektor bankowy, jak i rynek papierów wartościowych, gdzie trudno było efektywnie uplasować emisję. Przedsiębiorcy zmuszeni zostali do ograniczenia produkcji i zredukowania zatrudnienia.

Wraz z narastaniem zjawisk kryzysowych na rynkach finansowych w większości państw pojawiły się pierwsze oznaki spowolnienia gospodarczego. Ujemną wielkość PKB, informującą o wkroczeniu gospodarki w fazę recesji, zanotowały: Stany Zjednoczone, Irlandia, Niemcy, Japonia, Szwecja, Włochy, Wielka Brytania, Francja. W takiej sytuacji stało się jasne, iż niezbędna będzie interwencja rządów w poszczególnych państwach.

⁸ Por. W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Wyd. Fachowe Cedetu.pl, Warszawa 2009, s. 26–34.

3. SYTUACJA GOSPODARCZA POLSKI W LATACH 2007–2009

W 2007 r. gospodarka polska znajdowała się w okresie silnego wzrostu, obejmując główne sektory gospodarki, tj. usługi, przemysł i budownictwo. Przyczyny dobrej koniunktury upatrywane były w akcesji Polski do Unii Europejskiej skutkującej przyspieszeniem eksportu. Zwiększający się eksport był stymulatorem wzrostu produkcji i zatrudnienia, a w konsekwencji wzrostu krajowego popytu konsumpcyjnego. Realne tempo wzrostu PKB w 2007 r. wyniosło 6,6%. Głównym czynnikiem kreującym PKB był popyt wewnętrzny oraz spożycie ogółem i inwestycje. Popyt krajowy wzrósł o 8,3% w porównaniu z 2006 r. Wzrost zatrudnienia i płac, rewaloryzacja rent i emerytur, unijne dopłaty bezpośrednie dla rolników, a także transfer środków finansowych Polaków pracujących za granicą przyczyniły się do poprawy sytuacji dochodowej społeczeństwa. Przełożyło się to na wzrost spożycia indywidualnego, a w rezultacie na wzrost spożycia ogółem o 5,2%. Rok 2007 był kolejnym rokiem, kiedy rosło zadłużenie gospodarstw domowych w systemie bankowym. Rosła wartość kredytów zarówno hipotecznych, jak i konsumpcyjnych. Nominalna wartość zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych zwiększyła się w 2007 r. o 71,5 mld zł, do łącznej kwoty 259,9 mld zł. Kredyty złotowe stanowiły 71,9% całości zadłużenia, a walutowe 28,1%. Tempo wzrostu zadłużenia złotowego (43,8%) wyprzedziło tempo wzrostu zadłużenia denominowanego w walutach obcych (25,6%). Udział zadłużenia złotowego zwiększył się z 69,0% w 2006 r. do 71,9% w 2007 r.

Najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2007 r. był wzrost inwestycji, który wynikał z korzystnej sytuacji finansowej przedsiębiorstw oraz optymistycznych ocen przyszłości. Przedsiębiorstwa chętnie zadłużały się w sektorze bankowym. Tempo przyrostu kredytów i depozytów rosło w całym roku. Przedsiębiorstwa przejawiały zwiększone zainteresowanie kredytami na nieruchomości, kredytami operacyjnymi oraz w rachunku bieżącym. Równocześnie wysoki stan depozytów sprzyjał inwestycjom realizowanym w oparciu o własne środki.

Szybszy od wzrostu PKB wzrost obrotów w handlu towarami i usługami powoduje, że udział eksportu oraz importu w produkcji rośnie. Udział ujemnego salda obrotów w handlu towarami i usługami pozostaje na bezpiecznym poziomie i jest pokrywany przez napływ kapitału w postaci inwestycji zagranicznych bezpośrednich.

Korzystnie kształtowała się także sytuacja na rynku pracy. W roku 2007 zanotowano wzrost liczby zatrudnionych. Wskaźnik zatrudnienia⁹ wyniósł 57,0%

⁹ Wskaźnik ten określa udział ludności pracującej w wieku 15–64 lat w ogólnej liczbie ludności tej grupy wiekowej.

i był wyższy 2,5 pkt. proc. w stosunku do roku 2006. Bezrobocie wynosiło przeciętnie 1619 tys. osób, co stanowiło 9,6% ogółu osób czynnych zawodowo. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2007 r. wynosiła 11,4% i była o 3,4 pkt. proc. niższa niż w roku 2006¹⁰. Korzystna sytuacja na rynku pracy wynikała ze wzrostu gospodarczego oraz poziomu inwestycji. Dodatkowym czynnikiem były migracje zarobkowe Polaków do państw „starej” Unii¹¹. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,5%. Deficyt budżetu państwa zaplanowano na kwotę nieprzekraczającą 30 mld zł. W wyniku korzystnej koniunktury deficyt rzeczywisty wyniósł niespełna 16 mld zł i był niższy o 14 mld zł.

W roku 2008 polska gospodarka weszła w fazę spowolnienia. W odniesieniu do innych państw Unii polską gospodarkę charakteryzował wzrost gospodarczy, a skutki światowego kryzysu finansowego miały ograniczony zakres. Na przestrzeni roku wyraźne spowolnienie odnotowano w drugim półroczu. Produkt krajowy brutto wyniósł 4,8%. W ciągu trzech pierwszych kwartałów PKB utrzymywał się na wysokim poziomie (6,0%). Do spowolnienia doszło w IV kwartale roku, gdy PKB wzrósł zaledwie o 2,8%. Podobnie jak w roku poprzednim, dynamika spożycia indywidualnego (wzrost o 5,4%) i tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe utrzymywało się na wysokim poziomie i stanowiło decydujący czynnik wzrostu PKB. Efektem był stabilny wzrost popytu krajowego. Import wzrastał szybciej niż eksport, przyczyniając się do ujemnego wkładu eksportu netto do wzrostu PKB. W związku ze spowolnieniem gospodarczym państw będących głównymi partnerami handlowymi Polski doszło do spadku dynamiki eksportu¹². Niepokojące sygnały napływające w III i IV kwartale spowodowały, iż z polskiego rynku kapitałowego w październiku inwestorzy wycofali kapitał portfelowy w wysokości 12 mld zł. Charakterystycznym zjawiskiem dla 2008 r. była zmienność kursu złotego w stosunku do euro. Rozchwiana stabilność waluty krajowej połączona ze spadkiem popytu zewnętrznego spowodowała zmniejszenie wolumenu eksportu i importu odpowiednio o 3,6% i 0,3%. Inwestycje wzrosły o 3,5%, a spożycie ogółem utrzymało się na poziomie 5,2%. Oceniając sytuację gospodarczą Polski w 2008 r. należy zwrócić uwagę na rynek kredytów. Wartość kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom prywatnym wzrosła o 75,5 mld zł. Dominowały kredyty udzielone w walutach obcych, przede wszystkim we frankach szwajcarskich. Stanowiły one 92% kredytów mieszkaniowych. Wartość kredytów konsumpcyj-

¹⁰ *Rynek pracy w Polsce 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl/raporty i analizy](http://www.mpips.gov.pl/raporty_i_analazy), pobrano 15.09.2009 r.

¹¹ Por. *Polska 2008. Raport o stanie gospodarki*, Min. Gospodarki, Warszawa 2008, www.mg.gov.pl

¹² Por. *Analiza sytuacji gospodarczej Polski w 2008 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2009, www.mg.gov.pl

nych przyrosła o 28,2 mld zł. Kredyty walutowe stanowiły 15%. W związku z ciągłą deprecjacją złotego od sierpnia do marca 2009 r. wartość spłacanych rat liczona w złotych zwiększyła się o ponad 40%, osłabiając siłę nabywczą kredytobiorców i zmuszając banki do uznania części kredytów za zagrożone. Reakcja banków była natychmiastowa. Eliminacja zagrożenia nastąpiła poprzez zaostrzenie procedury udzielenia kredytów, hamując tym samym, dynamiczny do tej pory, rozwój rynku mieszkaniowego.

Przyrost wartości kredytów udzielonych przedsiębiorstwom był prawie dwukrotnie niższy niż kredytów udzielonych osobom prywatnym. Kredyty walutowe przedsiębiorstw stanowiły mniej niż 30% wszystkich kredytów. Problemem natomiast okazały się tzw. opcje walutowe. Szacuje się, iż straty przedsiębiorstw z tytułu opcji znajdują się w przedziale od 20 do 50 mld zł. Sytuację przedsiębiorstw dodatkowo pogorszyło ograniczenie popytu zewnętrznego¹³.

Na rynku pracy nadal obserwowano korzystną sytuację. Przeciętne zatrudnienie było wyższe o 4,8% w stosunku do roku 2007. Liczba bezrobotnych na koniec 2008 r. wynosiła 1473 tys. osób i była o 15,6% niższa w porównaniu z rokiem ubiegłym. Stopa bezrobocia wynosiła 9,5% i była niższa o 1,7 pkt. proc. w porównaniu z rokiem ubiegłym¹⁴. Roczna inflacja osiągnęła poziom 4,2%. Deficyt budżetu państwa wyniósł przeszło 24 mld zł i był niższy od planowanego o przeszło 2500 mln zł (planowany na poziomie 27 090 641 tys. zł).

Pierwsza połowa 2009 r. potwierdziła przypuszczenia, że skala i dynamika światowego kryzysu gospodarczego odciśnie swojego negatywne piętno na polskiej gospodarce. Pomimo relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej Polski w I kwartale 2009 r. na tle krajów UE, perspektywy wzrostu gospodarczego w bieżącym roku są dużo gorsze niż zakładano na przełomie 2008/2009. Według wstępnych szacunków GUS produkt krajowy brutto w II kwartale 2009 r. był wyższy realnie o 1,1% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Do głównych czynników kształtujących wzrost należy zaliczyć popyt zagraniczny, konsumpcję sektora prywatnego, inwestycje publiczne. W ciągu półrocza nastąpił spadek nakładów brutto na środki trwałe, stopa inwestycji zmalała z 20,4% przed rokiem do 19,3% w bieżącym okresie. Ministerstwo Finansów zakłada, iż realny wzrost spożycia wyniesie 2,1% (wobec wzrostu o 5,4% w 2008 r.). Pogłębiły się obserwowane już w końcu zeszłego roku niekorzystne zjawiska na rynku pracy – spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw zmniejszyło się w skali roku

¹³ Por. K. Marczewski (red.), *Koniunktura gospodarcza świata i Polski w latach 2007–2010*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2009, s. 113–118.

¹⁴ *Rynek pracy w Polsce 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/raporty_i_analizy, pobrano 15.09.2009 r.

o 0,5%. Na koniec czerwca w urzędach pracy zarejestrowanych było 1658,7 tys. osób bezrobotnych, tj. 14% więcej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. Stopa bezrobocia zarejestrowanego wyniosła 10,7% i była wyższa o 1,3 pkt. proc. niż przed rokiem. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w pierwszym półroczu były wyższe o 3,7%. Finansowym odzwierciedleniem stanu gospodarki jest sytuacja budżetu państwa. Uwzględniając płynące z gospodarki sygnały, Ministerstwo Finansów w lipcu dokonało nowelizacji budżetu państwa. Deficyt budżetu z planowanych 18,2 mld zł wzrośnie do poziomu 27,2 mld zł. Wynika to ze słabnącego popytu wewnętrznego, spadku dochodów, który do wcześniej zaplanowanej kwoty ma osiągnąć poziom 30,1 mld zł (ustawa budżetowa zakładała dochody na poziomie 303 mld zł, nowelizacja szacuje wpływy na 279,9 mld zł)¹⁵.

Podstawowe wielkości makroekonomiczne w latach 2007–2009 prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe wielkości makroekonomiczne Polski w latach 2007–2009

Wielkości makroekonomiczne	Lata		
	2007	2008	I półrocze 2009
PKB (w %)	6,6	4,8	1,1
Spożycie ogólne (w %)	5,2	5,2	2,1
Stopa inflacji (w %)	2,5	4,2	3,7
Stopa bezrobocia (w %)	11,4	9,5	10,7
Deficyt budżetowy (w mld zł)	16,0	24,1	27,2 ^a

^a Wielkość deficytu budżetu państwa przyjęta w nowelizacji budżetu na 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska 2008. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, www.mg.gov.pl; *Rynek pracy w Polsce 2008 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2007, 2008 r.*, *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa w roku 2009*, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl

Zaprezentowane wielkości ekonomiczne wyraźnie świadczą o zmianie fazy cyklu koniunkturalnego w Polsce. Rok 2007 należy uznać za rok rozkwitu i dobrej koniunktury gospodarczej. Niestety, światowe tendencje związane z kryzysem najpierw finansowym, a potem gospodarczym zostały przetransferowane do polskiej gospodarki, o czym świadczą spadki podstawowych wielkości makroekonomicznych.

¹⁵ S. Gomułka, J. Zieliński, *Nowelizacja budżetu na 2009: konieczna ale niepewna*, Business Centre Club, pobrano www.4pm.pl dnia 17.09.2009 r.

4. PROGRAM ANTYKRYZYSOWY PRZYJĘTY PRZEZ POLSKI RZĄD

Komisja Europejska 28 listopada 2008 r. zaprezentowała *Pakiet ratunkowy dla gospodarki UE*. Plan naprawczy opierał się na dwóch głównych filarach. Pierwszy to uruchomienie krótkoterminowych środków finansowych na zwiększenie popytu, utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy oraz przywrócenie zaufania do instytucji finansowych. Drugi filar ma się oprzeć na „inteligentnych inwestycjach”, których celem jest w dłuższej perspektywie czasowej zapewnienie wyższej stopy wzrostu i trwały dobrobyt. Komisja główny nacisk położyła na kształcenie i przekwalifikowanie, które ma pomóc w utrzymaniu miejsc pracy. Na realizację pakietu w latach 2009–2010 UE zaplanowała przeznaczyć środki finansowe w wysokości 200 mld euro, tj. 1,5% PKB Unii. Na kwotę tę miałyby się składać środki pochodzące z budżetów państw członkowskich w wysokości ok. 170 mld euro (1,2% PKB Unii) oraz 30 mld euro z funduszy Unii Europejskiej (0,3% PKB UE). W pakiecie zdefiniowane zostały cele strategiczne, realizacji których mają służyć wskazane środki finansowe. Do celów strategicznych zaliczono:

- szybkie stymulowanie strony popytowej oraz zaufanie na rynku,
- obniżenie kosztów społecznych kryzysu gospodarczego,
- stworzenie korzystnych warunków dla gospodarki europejskiej w trakcie jej powrotu na ścieżkę szybkiego i konkurencyjnego, w skali globalnej, wzrostu,
- przyspieszenie przekształceń gospodarki unijnej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej¹⁶.

Państwa członkowskie zostały upoważnione do podjęcia działań zmierzających do łagodzenia skutków kryzysu. W planie Komisja zaproponowała konkretne działania w zakresie promowania przedsiębiorczości, badań i innowacji, m.in. w przemyśle samochodowym i budowlanym. Komisja proponuje uproszczenie kryteriów ubiegania się o wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego, przeprogramowanie wydatków oraz podwyższenie zaliczek od początku 2009 r., tak by państwa członkowskie miały wcześniejszy dostęp do sięgającej 1,8 mld euro kwoty w celu wzmocnienia aktywnej polityki w dziedzinie zatrudnienia. Udostępniona ma zostać również kwota do 4,5 mld euro z funduszy polityki spójności, wraz z innymi środkami umożliwiającymi przyspieszenie realizacji najważniejszych projektów inwestycyjnych, co także przyczyni się do ochrony i tworzenia nowych miejsc pracy¹⁷.

¹⁶ *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, www.mg.gov.pl

¹⁷ Por. *Unijny plan naprawy gospodarki*, www.euractiv.pl/gospodarka z 27.11.2008, pobrano 02.09.2009 r.

W odpowiedzi na działania Komisji Europejskiej rząd polski przygotował i przyjął *Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*. W dokumencie rząd przyjął, iż w latach 2009–2010 pomoc finansowa dla gospodarki ma wynieść 90 mld zł. Z kwoty tej 40 mld zł ma zostać przeznaczonych na wzrost limitu poręczeń i gwarancji w 2009 r. Następnie 20 mld zł zostanie przeznaczone na kreacje akcji kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw za pośrednictwem Banku Gospodarki Krajowej (Bank ten ma zostać dokapitalizowany kwotą 2 mld zł). Zaproponowane rozwiązania mają na celu zwiększenie dostępności kredytów dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Rada Ministrów przyjęła także rozwiązania w kwestii rozliczeń kosztów prac badawczo-rozwojowych. Koszty te zostały zaliczone do kosztów podatkowych i będą mogły być rozliczone w chwili ich poniesienia lub poprzez odpisy amortyzacyjne w czasie trwania inwestycji. W planie założono przyspieszenie inwestycji ze środków unijnych w kwocie ok. 16,8 mld zł. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ma udostępnić środki w wysokości 1,5 mld zł na inwestycje w obszarze odnawialnych źródeł energii. Głównym celem tych działań jest wykreowanie nowych impulsów proinwestycyjnych dla gospodarki¹⁸.

Na początku 2009 r. Rada Ministrów przedstawiła kolejny dokument antykryzysowy *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*. Działania programu skoncentrowano na trzech obszarach¹⁹:

1) wzroście popytu konsumenckiego, który będzie osiągnięty poprzez obniżenie obciążeń podatkowych i parapodatkowych, usprawnieniu instytucji leasingu konsumenckiego, wprowadzeniu elastyczności rynku pracy na rzecz utrzymania miejsc pracy;

2) wzroście popytu inwestycyjnego, którego urzeczywistnienie polegać ma na przyspieszeniu inwestycji realizowanych za pośrednictwem instytucji publicznych oraz finansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Zamierzenia te mają zostać osiągnięte także poprzez doskonalenie procedur przyznawania środków finansowych w ramach programów operacyjnych, dalszą poprawę warunków dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania za pośrednictwem systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, finansowe wsparcie dla eksporterów oraz stworzenie kompleksowego systemu promocji polskiej gospodarki;

3) polityce horyzontalnej, której działania zostaną skoncentrowane na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych w stosunku do nowo tworzonych przedsiębiorstw. Realizacja tego działania ma nastąpić poprzez przeciwdziałanie

¹⁸ Por. W. Jarzyński, *Rządowy plan stabilności i rozwoju*, www.redakcja.pl, aktualizacja z 08.09.2009 r.; *Plan stabilności i rozwoju rządu Tuska*, www.wyborcz.biz, z 19.02.2009 r.

¹⁹ Por. *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, www.mg.gov.pl

upadłości przedsiębiorstw oraz prowadzenie polityki „drugiej szansy” (zmiana podejścia do przedsiębiorców, którzy zbankrutowali), uproszczenie i likwidację niektórych procedur reglamentacyjnych oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych, inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa.

Przygotowane przez rząd na początku 2009 r. programy wymagały uszczegółowienia oraz przyjęcia odpowiednich zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Nastąpiło to poprzez nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o podatku dochodowym od osób prawnych, o swobodzie działalności gospodarczej, a także nowelizację ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (dotyczy premii technologicznej), ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przygotowany został projekt ustawy o działalności usługowej oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej. Dalsza konkretyzacja planu nastąpiła 19 czerwca 2009 r., kiedy Sejm przyjął ustawę o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę²⁰, oraz 1 lipca, uchwalając ustawę o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców²¹.

W przypadku ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych rząd wychodzi naprzeciw osobom, które w wyniku globalnego kryzysu utraciły pracę po 1 lipca 2008 r. Pomoc przysługuje także w sytuacji, gdy pracę utracił małżonek niebędący bezpośrednim kredytobiorcą, jeśli parę obejmuje wspólnota majątkowa. W przypadku kredytobiorców pozostających bez pracy warunkiem uzyskania pomocy jest konieczność zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i złożenie odpowiedniego wniosku. Wysokość pomocy wynosi 1200 zł miesięcznie. Osoby, które spłacają kredyty, a ich rata miesięczna przewyższa kwotę 1200 zł, mogą liczyć na dodatkową pomoc.

Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców adresowana jest do pracodawców. Przyjęte w ustawie rozwiązania mają sprzyjać ochronie miejsc pracy, poprawie kondycji polskich firm coraz bardziej odczuwających skutki globalnego kryzysu oraz złagodzić społeczne następstwa kryzysu w grupach najsłabszych, zagrożonych społeczną marginalizacją²². Ustawa wprowadza pojęcie przedsiębiorców w przejściowych trudnościach finansowych, dla których przewidziano wsparcie finansowe z Funduszu Pracy lub Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Pozostałe rodzaje pomocy publicznej obejmujące możliwość wprowadzenia dłuższych

²⁰ Ustawa z 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę, DzU z 2009 r., nr 115, poz. 964.

²¹ Ustawa z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, DzU z 2009 r., nr 125, poz. 1035.

²² J. Męcina, P. Wojciechowski, *Pakiet antykryzysowy z praktycznym komentarzem, część I*, „Rzeczpospolita”, 8 września 2009 r., Dobra Firma, nr 1481/210, s. 2.

okresów rozliczeniowych, elastycznych godzin pracy, ograniczeń w zawieraniu umów na czas określony, przewidziane są dla wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od ich wielkości czy sytuacji ekonomicznej. Przyjęte przez rząd rozwiązania umożliwiają przedsiębiorcom wprowadzenie do zmian w organizacji czasu pracy w firmach dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego. Dzięki świadczeniom przyznanym pracownikom z tytułu zatrudnienia subsydiowanego ustawodawca ma nadzieję uzyskać:

- obniżenie kosztów pracy, a przez to poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorcy w okresie spowolnienia gospodarczego,
- utrzymanie dotychczasowego poziomu zatrudnienia, a przez to gotowość do podjęcia działalności w przypadku poprawy koniunktury,
- utrzymanie konkurencyjności prowadzonej działalności,
- poprawę jakości kapitału ludzkiego poprzez zwiększenie udziału w szkoleniach i studiach podyplomowych przez pracowników.

Zakłada się, iż, bezpośrednią pomocą finansową może zostać objętych ok. 249,5 tys. osób zatrudnionych u przedsiębiorców znajdujących się w przejściowych trudnościach finansowych, w tym ok. 49,5 tys. osobom zostaną zrefundowane koszty szkoleń lub studiów podyplomowych²³.

Podjęte przez rząd działania są konsekwencją przyjętych na szczeblu unijnym rozwiązań systemowych; pozwolą one złagodzić w polskiej gospodarce skutki globalnego kryzysu finansowego.

Poza działaniami rządu na uwagę zasługuje także przygotowany przez Narodowy Bank Polski w październiku 2008 r. *Pakiet zaufania adresowany do polskiego systemu bankowego*. Obok pakietu antykryzysowego rządu jest to kolejny istotny dokument. Pakiet koncentruje się wokół trzech celów: „umożliwienie bankom pozyskiwania środków złotych na okresy dłuższe niż jeden dzień, umożliwienie pozyskiwania środków walutowych oraz zwiększenie możliwości pozyskiwania płynności złotowej przez banki poprzez rozszerzenie zabezpieczeń operacji z NBP”. Działania objęte pakietem obejmują:

- prowadzenie zasilających operacji otwartego rynku w formie operacji *repo* o okresie zapadalności do 3 miesięcy,
- wprowadzenie operacji swapów walutowych,
- wprowadzenie depozytu walutowego jako zabezpieczenia kredytu refinansowego,
- wprowadzenie modyfikacji w systemie operacyjnym kredytu lombardowego,

²³ Uzasadnienie Rady Ministrów do projektu ustaw z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, www.sejmometr.pl/ustawy z 5.06.2009 r., pobrano 17.09.2009 r.

- utrzymanie emisji 7-dniowych bonów pieniężnych jako głównego instrumentu sterylizacji nadpłynności,
- wprowadzenie – jeśli będzie taka potrzeba – większej częstotliwości operacji otwartego rynku²⁴.

Pakiet zakłada także możliwość przedterminowego wykupu bonów pieniężnych²⁵.

Przyjęte w okresie 2008–2009 pakiety miały zasadniczy cel: zminimalizowanie skutków globalnego kryzysu finansowego w gospodarce polskiej i utrzymanie zaufania dla polskiego systemu bankowego.

PODSUMOWANIE

Procesy globalizacji mają wiele następstw. Pozytywne zjawiska skutkują korzyściami nie tylko dla państwa, z którego wypływają, ale także dla innych gospodarek. Z drugiej strony zachwianie któregokolwiek z „trybów gospodarczych” uruchamia spiralę zjawisk negatywnych. Taka sytuacja wystąpiła w 2007 r., kiedy to spowolnienie gospodarcze i kryzys finansowy „giganta gospodarczego”, jakim były Stany Zjednoczone, przełożyło się na pozostałe państwa. Również Polska została dotknięta skutkami światowego kryzysu. Niemniej jednak należy stwierdzić, iż sytuacja polskiej gospodarki na tle państw Unii jest zdecydowanie korzystniejsza. Pomimo znacznego spowolnienia jesteśmy krajem, w którym PKB nadal osiąga wielkość dodatnią. Zdaniem Komisji Europejskiej wzrost PKB w 2009 r. wyniesie 1%. „Motorem gospodarki są przedsiębiorczość, wytrwałość, pracowitość i elastyczność Polaków, a w szczególności polskich przedsiębiorców. W Polsce pierwsza połowa roku była zdecydowanie lepsza od oczekiwań niż w pozostałych krajach UE. W drugiej połowie mogą ujawnić się negatywne tendencje. Wzrost cen, zatrzymanie płac i wzrost bezrobocia mogą ograniczyć popyt krajowy. Komisarz ds. gospodarki i polityki pieniężnej uważa jednak, iż rozwój polskiej gospodarki podtrzyma zmiana sytuacji na zewnątrz. W drugiej połowie roku w największych krajach UE sytuacja zacznie się poprawiać. Dotyczy to Niemiec, największego partnera handlowego Polski, oraz Francji”²⁶. Prognozy są więc optymistyczne.

²⁴ *Bankowcy pozytywnie oceniają „pakiet zaufania”* NBP, Polski Portal Finansowy www.bankier.pl, z 14.10.2008 r., pobrano 02.09.2009 r.

²⁵ Por. S. Flejterski, I. Jadźwiński, *Globalny kryzys finansowy a rozwój regionalny w Polsce*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *V Forum Samorządowe, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 29, s. 125.

²⁶ A. Słojewska, *Bruksela potwierdza: Polska będzie na plusie*, „Rzeczpospolita” Nr 216/2009 z 15 września 2009 r., s. 1.

Dodatkowo efekty przynoszą także działania podjęte przez NBP i rząd w celu zapewnienia wiarygodności i zaufania do systemu bankowego. Pozytywnie oceniane są działania rządu w sferę realną, która nadal pozostaje głównym motorem polskiej gospodarki. Przyjęta w lipcu ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu powinna zaowocować dalszymi pozytywnymi następstwami. Wszystkie te poczynania mają zapewnić utrzymanie miejsc pracy, zminimalizowanie obciążeń pracodawców, kreowanie popytu wewnętrznego, od którego zależy dalszy wzrost gospodarczy, i łagodne przejście przez fazę spowolnienia gospodarczego.

Dagmara Hajdys

**THE FINANCIAL ASPECTS OF POLISH GOVERNMENT'S ACTIONS
UNDERTAKEN DURING THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS**

(Summary)

The article discusses the intervention function of the state in the time of changing business cycle.

It seems justified for the state to take action when the business cycle is slowing down, and especially during crisis. The global financial crisis that appeared in 2008 forced particular national governments, including those in the EU member states, to introduce schemes protecting against its impacts.

In Poland, both the central government and the National Bank of Poland launched an anti-crisis package between the end of 2008 and July 2009. Its goals range from guaranteeing the reliability of the banking system, protection of jobs, and creation of a friendly climate for enterprises to stimulating domestic demand. The package has introduced new legal solutions, whose advantageous effects could be observed in the first six months of 2009. They are confirmed by the basic macroeconomic indicators, primarily the positive value of GDP.

The article analyses the situation of Poland's economy in the years 2007–2009 based on macroeconomic data and presents the legal solutions implemented by the Polish government to counteract the impacts of the global crisis.