

# Rola państwa w kreowaniu rozwoju

Raport 1/2022

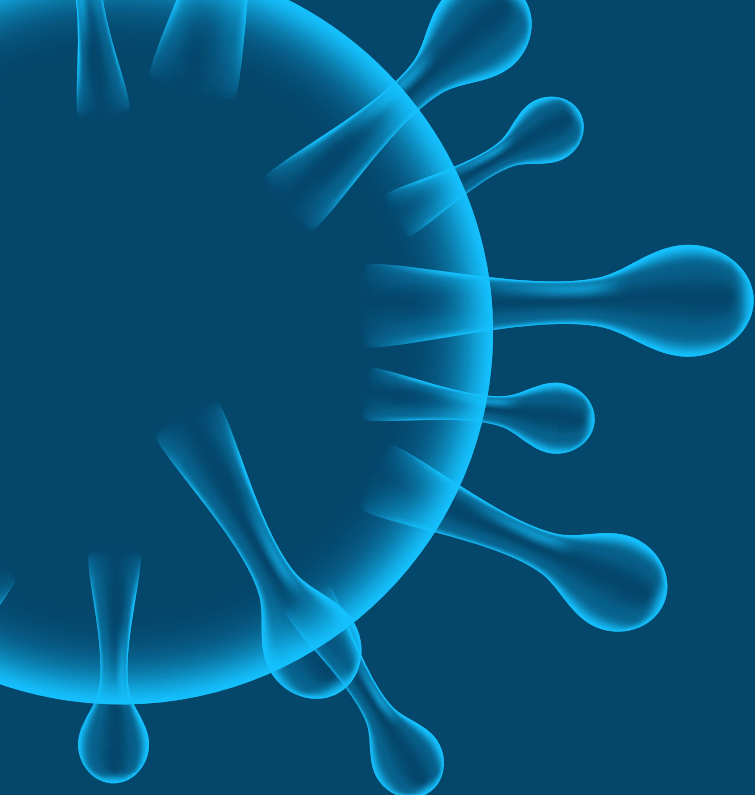
Reakcja na kryzys pandemiczny COVID-19



**infin**

Instytut  
Finansów

Warszawa, 2022



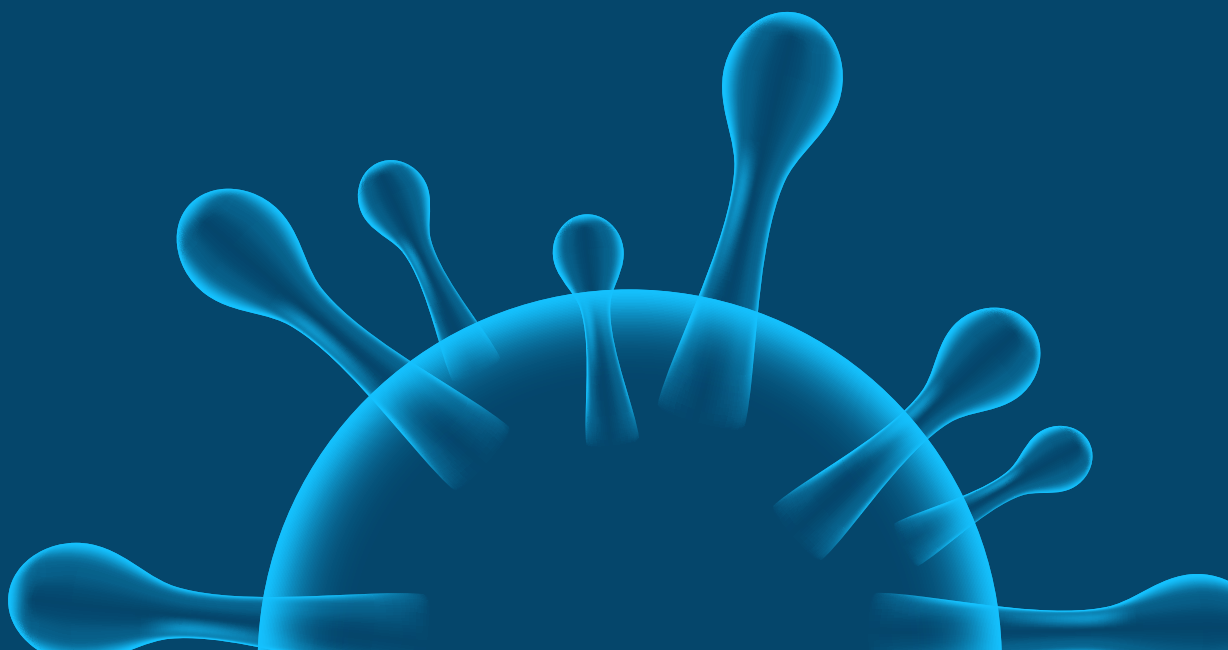
**infin**

**Instytut  
Finansów**

**Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa**

**[instytut.finansow@mf.gov.pl](mailto:instytut.finansow@mf.gov.pl)**

**© Copyright Instytut Finansów, 2022**



# Spis treści

05	<b>Wprowadzenie</b>
08	<b>I. _____</b> <b>Kryzys finansowy lat 2007–2009 jako przykład ograniczonej interwencji państwa w gospodarkę realną</b>
18	<b>II. _____</b> <b>Kryzys pandemiczny COVID-19 (od 2020 r.) jako przykład szerokiej interwencji państwa w gospodarkę realną</b>
23	<b>II.1. Pakiety pomocowe Unii Europejskiej</b>
24	<b>II.2. Zalecenia Komisji Europejskiej w obrębie polityki fiskalnej dla państw Unii Europejskiej</b>
24	II.2.1. Kontynuacja strategii zrównoważonego rozwoju z podkreśleniem istotności rozwoju obszaru ochrony zdrowia
26	II.2.2. Ogólna klauzula korekcyjna w ramach paktu stabilności i wzrostu
27	II.2.3. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa
28	<b>II.3. Interwencje wybranych państw europejskich</b>
28	II.3.1. Interwencja we Włoszech
32	II.3.2. Interwencja w Irlandii
34	II.3.3. Interwencja we Francji
42	<b>III. _____</b> <b>Reakcja rządu polskiego na kryzys pandemiczny COVID-19</b>
42	<b>III.1. Sytuacja gospodarcza i finansów publicznych w momencie rozpoczęcia się kryzysu</b>
43	<b>III.2. Tarcze antykryzysowe i finansowe</b>
47	<b>III.3. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności</b>
49	<b>III.4. Działania rządu polskiego wspierające rozwój lokalny: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oraz Program Inwestycji Strategicznych (Polski Ład)</b>
49	III.4.1. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych
53	III.4.2. Zadania Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych
54	<b>Podsumowanie i wnioski</b>
56	<b>Bibliografia</b>



# MINISTERSTWO FINANSÓW



MINISTERSTWO  
FINANSÓW

# Wprowadzenie

Gospodarka i rozwój gospodarczy potrzebują państwa. Główny nurt ekonomii wskazuje, że podstawowym zadaniem państwa jest ochrona mechanizmu rynkowego. Państwo ma tworzyć i gwarantować podstawy dla działania wolnego rynku – ma chronić obywateli i własność, definiować prawo własności oraz zapewniać dotrzymywanie umów. Rynek przeważnie dobrze sprawdza się jako mechanizm organizacji aktywności gospodarczej. Istnieje jednak kilka ważnych wyjątków od tej reguły, w których jawi się on jako mechanizm niedoskonały. Są to tzw. zawodności rynku, czyli sytuacje, w których rynek nie zapewnia efektywnej alokacji zasobów<sup>1</sup>, nie jest skuteczny w podtrzymywaniu działań pożądaných i eliminowaniu działań niepożądanych w perspektywie optimum Pareto<sup>2</sup>. Kwestie te rozpatruje ekonomia dobrobytu, która stała się zaczątkiem polityki gospodarczej<sup>3</sup>. Zawodności rynku w ekonomii oraz w nauce o polityce i administracji są postrzegane jako źródło konieczności podejmowania działań przez państwo<sup>4</sup>.

## Wyróżnia się następujące zawodności rynku:

- **dobra publiczne,**
- **niedoskonałość konkurencji,**
- **niepełna informacja (asymetria informacyjna),**
- **efekty zewnętrzne,**
- **kryzysy gospodarcze,**
- **inflacja,**
- **bezrobocie,**
- **nierówności dochodowe,**
- **defekty koordynacji rynków komplementarnych na wielką skalę w krajach słabo rozwiniętych<sup>5</sup>.**

W niniejszym, pierwszym raporcie, Instytut Finansów podjął tematykę roli państwa w kreowaniu rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysu gospodarczego, co jest nadzwyczaj istotnym tematem w kontekście toczącego się obecnie kryzysu pandemicznego COVID-19. W teorii finansów publicznych istnieje przekonanie, że Wielki Kryzys (1929-1935) dowiódł nieskuteczności procesów rynkowych w samoczynnym wyprowadzaniu gospodarki z kryzysu. Jego głębokość i skala zjawisk sprawiły, że mechanizm rynkowy okazał się w tym przypadku niewystarczający<sup>6</sup>. Od czasu tego kryzysu i teorii Johna Maynarda Keynesa (1883-1946), państwa zaczęły prowadzić politykę stabilizacyjną, opierającą się zarówno na polityce pieniężnej, jak i fiskalnej<sup>7</sup>. Występowanie kryzysów w gospodarce rynkowej nie oznacza jednak, że rozwiązaniem na niedoskonałości mechanizmu rynkowego jest gospodarka centralnie zarządzana. Cykl koniunkturalny w perspektywie średnio

1 N.G. Mankiw i M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2015, s. 34–35.

2 F.B. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, „The Quarterly Journal of Economics”, 1958, t.72, nr 3, s. 351.

3 N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 23.

4 N.G. Mankiw i M.P. Taylor, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 34–35.

5 K. Obląkowska, *Zawodności rynku jako źródło zapotrzebowania na politykę publiczną*, [w:] *Polityka publiczna – doświadczenia i wyzwania*, red. J. Luszniwicz i K. Obląkowska, OW SGH, Warszawa 2017, s. 31–62.

6 W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych*, Wyd. TRIO, Warszawa 2003, s. 109; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 8, 96; S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 51, 55.

7 A. Gaweł, *Stabilizacja cyklu koniunkturalnego w Polsce za pomocą narzędzi polityki fiskalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2004, nr 2, s. 146.

i długookresowej jest korzystny, a problemem są skutki kryzysów w krótkim okresie<sup>8</sup>. Celem polityki fiskalnej jest ograniczenie amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego<sup>9</sup>. Teoria ekonomii wskazuje, jakie działania rząd powinien podejmować w konkretnych fazach cyklu koniunkturalnego, aby oddziaływać na stabilizowanie koniunktury. Opisuje także automatyczne stabilizatory, które zmniejszają podatność gospodarki na wstrząsy<sup>10</sup>. Dotychczasowe doświadczenia wskazują również, że kryzys negatywnie oddziałuje nie tylko na dobrobyt społeczeństwa, ale jest także niebezpieczny dla funkcjonowania systemu demokratycznego oraz światowego pokoju. Utrzymanie w państwach względnej stabilności sfery gospodarczej i akceptowanego społecznie, godnego poziomu życia wszystkich obywateli jawi się jako stabilizator systemu demokratycznego i gwarant równomiernego, a także zrównoważonego rozwoju. W tych procesach, szczególnie w okresie kryzysu, rola wyposażonego w wiedzę, prorozwojowego i patrzącego daleko w przyszłość państwa (oczami jego aparatu) jest kluczowa.

Można wyróżnić trzy światowe kryzysy gospodarcze, które miały miejsce od początku XXI w. Widowym znakiem pierwszego z nich były płonące wieże World Trade Center, zniszczone w wyniku ataku terrorystycznego dnia 11 września 2001 r., w wyniku którego Stany Zjednoczone Ameryki (USA) proklamowały wojnę z terroryzmem<sup>11</sup>. Jednocześnie dla wielu może być to pęknięcie bańki internetowej w USA narastającej w latach 1995-2001. Za symbol drugiego z nich, czyli kryzysu finansowego lat 2007-2009, można uznać ogłoszenie upadłości przez amerykański bank inwestycyjny Lehman Brothers dnia 15 września 2008 r. Trzeci ze wskazanych kryzysów rozpoczął się w marcu 2020 r. i jest związany z pandemią nowego koronawirusa SARS-CoV-2 oraz choroby przez niego wywoływanej o nazwie COVID-19. Stanowi to wydarzenie bez precedensu, przywodzące na myśl katastrofę XIV-wiecznej Europy, w której już przed wybuchem epidemii dżumy (tzw. „czarna śmierć” w latach

1348-1350) obserwowano objawy kryzysu i katastrofy demograficznej, a w historii wiek ten zapisał się jako stulecie kryzysu<sup>12</sup>. Analogicznie, symbolem kryzysu pandemicznego COVID-19 w Europie mogą być przepełnione szpitale, personel medyczny walczący o życie pacjentów, czy puste ulice europejskich miejscowości.

W niniejszym raporcie Zespołu Polityk Publicznych Instytutu Finansów, wprowadzenie do tematyki roli państwa w kreowaniu rozwoju w obliczu kryzysu rozpoczęto syntetyczną charakterystyką kryzysu finansowego lat 2007-2009, stanowiącego przykład ograniczonej antykryzysowej interwencji państwa w gospodarkę realną, a także kryzysu, którego jednym ze źródeł była niewłaściwie prowadzona polityka publiczna. Następnie zaprezentowano instrumenty polityki antykryzysowej w czasach pandemii COVID-19, które łączą się w przykład szerokiej antykryzysowej interwencji państwa. Należy wskazać, że od początku pandemii COVID-19 to państwa narodowe przyjęły na siebie ciężar walki z koronawirusem oraz o życie, zdrowie i przyszłość swoich obywateli i społeczeństw, a także siłę swoich gospodarek<sup>13</sup>. Po okresie obecnego kryzysu celem będzie konsolidacja budżetów, przy utrzymaniu strategicznych działań państwa i wydatków społecznych.

Raport niniejszy powstał na przełomie 2021 i 2022 r. Można było mieć wtedy nadzieję, że po okresie kryzysu COVID-19 przyjdzie czas na odbudowę i będzie można zarekomendować rządowi RP konsolidację budżetu przy utrzymaniu strategicznych działań państwa i wydatków społecznych. Tymczasem tamten kryzys jeszcze się nie skończył, a weszliśmy w okres, gdy Polska stała się krajem przyfrontowym w wojnie pomiędzy Rosją a Ukrainą. Wojna ta w znaczącym stopniu wpływa zarówno na gospodarkę naszego kraju, jak i na gospodarkę światową. Władze państw znów zdają dziś sprawdzian ze swojej działalności w okresie kryzysu. Sytuacja obecna na pewno staje się przyczynkiem do analiz oraz rekomendacji ośrodków analitycznych.

8 W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych...*, op. cit., s. 14; J. Woś i A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2004, nr 4, s. 103; S. Owsiak, *Spoleczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, „Biuletyn PTE”, 2012, nr 3, s. 99-100; K. Obłąkowska, „Zawodności rynku jako źródło zapotrzebowania na politykę publiczną”, op. cit.

9 S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 58.

10 A. Gaweł, *Stabilizacja cyklu koniunkturalnego w Polsce za pomocą narzędzi polityki fiskalnej...*, op. cit., s. 148-149; D. Begg, S. Fischer, i r. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007, s. 89.

11 W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych...*, op. cit., s. 146.

12 Ibid., s. 17-19.

13 A. Bartoszewicz i K. Obłąkowska, *Po co jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności?*, 2021, [https://jagiellonski.pl/news/860/po\\_co\\_jest\\_krajowy\\_plan\\_odbudowy\\_i\\_zwiekszania\\_odpornosci](https://jagiellonski.pl/news/860/po_co_jest_krajowy_plan_odbudowy_i_zwiekszania_odpornosci).



## I.

## Kryzys finansowy lat 2007–2009 jako przykład ograniczonej interwencji państwa w gospodarkę realną

Kryzys finansowy lat 2007–2009 rozpoczął się w USA, a następnie rozprzestrzenił się na gospodarki innych państw, stanowiąc realne ryzyko dla funkcjonowania całości systemu finansowego<sup>14</sup> i przenosząc się na grunt sfery realnej<sup>15</sup>. Bezpośrednim źródłem jego wybuchu były kredyty *subprime*<sup>16,17</sup>, niemniej jego pośrednich przyczyn upatruje się w polityce USA polegającej na zwiększaniu dostępności kredytów hipotecznych dla mniej zamożnych obywateli. Jej celem było zwiększenie możliwości zakupu domów na własność przez amerykańskich obywateli, co stanowiło wtedy jeden z filarów polityki socjalnej USA<sup>18</sup>. Działania i zaniechania tamtejszej administracji rządowej w tym obszarze przyczyniły się

do niebezpiecznego wzrostu skali kredytów hipotecznych – zarówno poprzez udzielenie kredytów i gwarancji kredytowych przez GSE<sup>19</sup>, jak również pomoc bankom handlowym w wymianie ich portfeli hipotecznych (ang. *Mortgage Backed Securities*, papiery wartościowe zabezpieczone hipotekami). Większość kredytów przekształcano w obligacje i nie wykazywano w bilansach banków handlowych, lecz umieszczano w portfelach inwestorów<sup>20</sup>. Dawało to możliwość dalszego rozwijania akcji kredytowej. Rozpoczęto również emisję obligacji zabezpieczonych długiem (ang. *Collateralized Debt Obligations*). W 2007 r. wartość rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych wynosiła około

14 P. Sitkiewicz, *Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007–2008*, [w:] *Współczesne organizacje wobec wyzwań zarządzania ryzykiem – aspekty poznawcze*, red. K. Kapuścińska, S. Lachiewicz, i M. Matejun, Wyd. PE 2015, s. 75.

15 M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2009, s. 127.

16 Czyli kredyty bankowe wysokiego ryzyka udzielane kredytobiorcom o niskiej zdolności kredytowej.

17 P. Sitkiewicz, „Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007–2008”, op. cit., s. 75–76.

18 M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit., s. 99.

19 Ang. *government sponsored enterprises* – przedsiębiorstwa sponsorowane przez rząd, korporacje świadczące usługi finansowe utworzone przez Kongres USA, m.in. *Federal National Mortgage Association* (Fannie Mae), *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (Freddie Mac), *Government National Mortgage Association* (Ginnie Mae).

20 M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit., s. 117.



10 bln USD, z czego 55% zostało objęte procesem sekurytyzacji<sup>21,22</sup>. W latach 2006-2007 jedynie wartość emisji MBS wyniosła przeszło 2 bln USD<sup>23</sup>.

Całemu procesowi towarzyszył dynamiczny rozwój rynku pochodnych instrumentów kredytowych, wśród których największą popularność osiągnęły tzw. *Credit Default Swaps* (CDS) pozwalające na ubezpieczenie się przed ryzykiem kredytowym<sup>24</sup>. Nastąpił również rozwój rynku derywatów finansowych, branży funduszy hedgingowych oraz *Private Equity*<sup>25</sup>.

Procesy te wypłynęły na zachowania inwestorów zwiększając ich skłonność do ryzyka i rozbudowywania konstrukcji instrumentów finansowych. Skutkowało to wzrostem skali nadużyć i oszustw finansowych, nadmiernej ufności i optymizmu inwestycyjnego<sup>26</sup>, a więc i znaczenia pojęcia hazardu moralnego<sup>27</sup>, czy pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*)<sup>28</sup>. Ulegali im kredytodawcy (banki) oraz agencje ratingowe, jak również rzeczoznawcy majątkowi, ale też i kredytobiorcy nieposiadający odpowiedniej zdolności kredytowej<sup>29</sup>. Wśród pięciu momentów krytycznych kaskady błędnych decyzji administracji rządowej noblista Joseph E. Stiglitz wymienił zniesienie w 1999 r. *Glass-Steagall Act* z 1933 r. (*Banking Act of 1933* – zakazano w nim łączenia działalności

komercyjnej banków, tj. przyjmowania depozytów i udostępniania kredytów, z działalnością inwestycyjną), który przyjęto mając w pamięci krach na *Wall Street* w 1929 r. oraz zrozumiałe, że rynki finansowe potrzebują działań sfery regulacyjnej<sup>30</sup>.

Stworzony w ten sposób system funkcjonował do 2007 r. i osiągnął swój pierwotny cel maksymalizacji liczby Amerykanów posiadających dom na własność. Udział ten wzrósł z 56% do 66%<sup>31</sup>. Towarzyszyło temu istotne zwiększenie skali zadłużenia amerykańskich gospodarstw domowych<sup>32</sup>, do czego w dużym stopniu przyczyniły się kredyty *subprime*<sup>33</sup> (w 2006 r. tego rodzaju kredyty stanowiły 20% rynku hipotecznego<sup>34</sup>). Jednocześnie kredytowano osoby nieposiadające stałego źródła dochodu (tzw. NINJA – *no income, no job, no assets*)<sup>35</sup>, co stanowiło szczególnie atrakcyjne źródło zysków dla banków ze znacząco wyższych marż niż w przypadku kredytów udzielanych klientom z dobrą zdolnością kredytową<sup>36</sup>. W efekcie tego, stopa oszczędności gospodarstw domowych w Ameryce spadła do zera, a banki udzielały zbyt wielu „złych” kredytów<sup>37</sup>. Na rynku nieruchomości skutkowało to wzrostem cen oraz narastaniem bańki spekulacyjnej<sup>38</sup>. Sytuacja trwała do momentu, gdy oprocentowanie kredytów hipotecznych było niskie<sup>39</sup>. Jednak od 2004 r.

21 Sekurytyzacja to proces przekształcania niepięlnych aktywów finansowych w aktywa charakteryzujące się wyższą płynnością. Inicjator tego procesu łączy posiadane aktywa w jednorodne grupy oraz porządkuje je według różnych kategorii ryzyka. Działanie to umożliwiła inwestorom ulokowanie kapitału w instrumenty, do jakich w innym wypadku nie mieliby dostępu. Proces ten umożliwiła również przeniesienie ryzyka z inicjatora na inwestora (A. Waszkiewicz, *Sekurytyzacja a kryzys subprime*, 2010, nr 1, Zarządzenie Zmianami: zeszyty naukowe, s. 6-9; A. Mitus, *Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa krajowego – zarys problematyki*, 2014, nr 362, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 286; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywę 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012, 2017/2402, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R2402&from=pl>).

22 D. Jaffee et al., *What to do about government sponsored enterprises?*, „New York University Stern School of Business”, 2008.

23 A. Waszkiewicz, *Sekurytyzacja a kryzys subprime...*, op. cit.

24 M. Zaleska i A. Jurowski, *Przyczyny i skutki kryzysu subprime*, 2008, <http://bs.net.pl/upload/File/pdf5/subprime.pdf>.

25 M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit., s. 118-128.

26 Według Maxa Otte, taka podstawa pod koniec boomu jest traktowana jak prawo natury (Ibid., s. 115-116.).

27 J. Węclawski, *Wielkie bańki i ich rola w kryzysie finansowym*, 2013, t. XLVII, nr 1, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, s. 225.

28 H. Żywiecka, *Niekonwencjonalna polityka pieniężna Systemu Rezerwy Federalnej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Banku Anglii w odpowiedzi na kryzys finansowy lat 2007-2009*, 2011, nr 2, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, s. 257.

29 E. Kucharska-Stasiak, *Dysfunkcje na rynku nieruchomości w warunkach kryzysu gospodarczego*, 2018, nr 5, *Bank i Kredyt*, s. 496, 500-501.

30 J.E. Stiglitz, *Capitalist fools*, 2008, <https://www.vanityfair.com/news/2009/01/stiglitz200901-2>.

31 M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit., s. 101.

32 Ibid., s. 91.

33 M. Thlon, *Proces sekurytyzacji aktywów w kontekście kryzysu na rynku kredytów subprime*, 2009, nr 2, e-Finanse, s. 6.

34 A. Waszkiewicz, *Sekurytyzacja a kryzys subprime...*, op. cit., s. 10.

35 M. Zaleska i A. Jurowski, „Przyczyny i skutki kryzysu subprime”, op. cit.

36 E. Kucharska-Stasiak, *Dysfunkcje na rynku nieruchomości w warunkach kryzysu gospodarczego...*, op. cit., s. 499.

37 J.E. Stiglitz, „Capitalist fools”, op. cit.

38 E. Kucharska-Stasiak, *Dysfunkcje na rynku nieruchomości w warunkach kryzysu gospodarczego...*, op. cit., s. 499.

39 T. Nieborak, *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, 2010, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, s. 4, 101.

System Rezerwy Federalnej (ang. *Federal Reserve System*, FED) zaczął podnosić stopy procentowe<sup>40</sup>, a przeciętny Amerykanin, tracąc pracę, nie był w stanie spłacać swych zobowiązań, a konstrukcje oparte na jego kredycie zaczęły tracić na wartości<sup>41</sup>. W konsekwencji pękła bańka spekulacyjna narosła na rynku nieruchomości, a efektem dynamicznego spadku cen w jego ramach i akcji było przekształcenie się papierów wartościowych wyemitowanych w celu zabezpieczenia zagrożonych kredytów hipotecznych w aktywa toksyczne. Przyczyniło się to do ekspansji „infekcji” w sektorze finansowym. Mając świadomość własnych nieprawidłowości i nadużyć, instytucje finansowe radykalnie zmniejszyły wzajemne zaufanie wobec dotychczasowych partnerów z branży, a to doprowadziło do wstrzymania transakcji na rynkach pieniężnych<sup>42</sup>. Tym sposobem, w 2007 r. wybuchł kryzys finansowy<sup>43</sup>, który w 2008 r. okazał się globalnym kataklizmem zagrażającym funkcjonowaniu całości systemu finansowego<sup>44</sup>. Podstawowy

jego nośnik stanowił mechanizm tzw. sekurytyzacji<sup>45</sup>, który był szeroko wykorzystywany w działalności banków, w rezultacie czego zmniejszyła się zdolność rynku do identyfikacji posiadaczy aktywów o podwyższonym poziomie ryzyka (tj. kredyty *subprime*). Tą drogą dokonana się dystrybucja ryzyka toksycznych aktywów na cały sektor finansowy, a instytucje finansowe nie posiadały wiedzy w zakresie pośrednio ponoszonego ryzyka<sup>46</sup>. Instytucje uczestniczące w moralnym hazardzie zagroziły stabilności funkcjonowania systemu finansowego. Kryzys lat 2007-2009 skutkował licznymi bankructwami (w 2008 r. w USA złożono 64 318 wniosków o upadłość<sup>47</sup>), stratami budżetowymi oraz niewypłacalnością banków i innych instytucji finansowych (m.in. największej korporacji ubezpieczeniowej na świecie – *American International Group, Inc.*). Jedynie pokrycie ubezpieczonych federalnie depozytów 25 upadłych w 2008 r. banków wyniosło 373,6 mld USD<sup>48</sup>.

### **W oparciu o literaturę przedmiotu można wskazać następujące etapy omawianego kryzysu<sup>49</sup>:**

- **pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w USA,**
- **załamanie na rynku papierów wartościowych powiązanych z kredytami hipotecznymi,**
- **globalny kryzys finansowy szczególnie w państwach, w których instytucje finansowe uczestniczyły w moralnym hazardzie,**
- **przeniesienie się kryzysu na sferę realną gospodarek krajów bezpośrednio dotkniętych kryzysem na rynkach finansowych,**
- **przeniesienie się skutków kryzysu na kraje rozwijające się,**
- **recesja w gospodarce światowej.**

40 FED podniósł stopy procentowe po raz pierwszy od czterech lat, 2004, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/FED-podniosl-stopy-procentowe-po-raz-pierwszy-od-czterech-lat-1168527.html>.

41 T. Nieborak, *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje...*, op. cit., s. 4, 101.

42 H. Żywiecka, *Niekonwencjonalna polityka pieniężna Systemu Rezerwy Federalnej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Banku Anglii w odpowiedzi na kryzys finansowy lat 2007-2009...*, op. cit., s. 255.

43 K. Mitrega-Niestrój, *Skutki światowego kryzysu finansowego w sferze realnej – ujęcie międzynarodowe*, „Międzynarodowe stosunki gospodarcze – wybrane podmioty i procesy gospodarki światowej”, 2012, nr 122, *Studia Ekonomiczne*, s. 159.

44 P. Sitkiewicz, „Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007-2008”, op. cit., s. 75.

45 A. Waszkiewicz, *Sekurytyzacja a kryzys subprime...*, op. cit., s. 6-9; A. Mituś, *Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa krajowego – zarys problematyki...*, op. cit.; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012...*, op. cit.

46 P. Sitkiewicz, „Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007-2008”, op. cit., s. 80-81.

47 M.G. Douglas, *The Year in Bankruptcy: 2008, 2009*, <https://www.jonesday.com/en/insights/2009/02/the-year-in-bankruptcy-2008>.

48 Ibid.

49 K. Twarowska, *Powiązania rynków kapitałowych ze sferą realną gospodarki – analiza rynków wchodzących na przykładzie Polski i innych państw regionu*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania rynku finansowego w warunkach kryzysu*, red. M. Kicia i A. Korzeniowska, Wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 16-18; M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit.; H. Żywiecka, *Niekonwencjonalna polityka pieniężna Systemu Rezerwy Federalnej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Banku Anglii w odpowiedzi na kryzys finansowy lat 2007-2009...*, op. cit., s. 255-257; J. Węclawski, *Wielkie bańki i ich rola w kryzysie finansowym...*, op. cit., s. 225; P. Sitkiewicz, „Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007-2008”, op. cit., s. 75, 80-81.

Skutki kryzysu ujawniły się już w 2007 r. w instytucjach finansowych w Niemczech oraz Wielkiej Brytanii, w 2008 r. w Holandii, Belgii, Luksemburgu, Islandii, na Węgrzech oraz Łotwie. W 2009 r. problemy zgłosiły Rumunia i Grecja, w 2010 r. Hiszpania i Irlandia, w 2011 r. Portugalia, w 2012 r. Cypr<sup>50</sup>. W drugiej fali kryzysu w Unii Europejskiej (UE) ujawnił się kryzys zadłużeniowy, którego odzwierciedlenie było widoczne we wzroście deficytów budżetowych i w konsekwencji zwiększeniu długu publicznego państw członkowskich, a od 2009 r. gospodarka europejska weszła w okres recesji<sup>51</sup>. W efekcie kryzysu, państwa dokonały interwencji mających na celu zapewnienie płynności sektora finansowego, pobudzenie rynku pożyczek międzybankowych oraz nacjonalizację największych instytucji tego sektora<sup>52</sup>. W działania pomocowe w UE zaangażowała się Komisja Europejska (KE). Dnia 26 listopada 2008 r. przyjęto pakiet skoordynowanych działań stymulacyjnych, których wartość oszacowano na 3,3% PKB (440 mld EUR)<sup>53</sup>. Na poziomie UE powołano nowe instytucje<sup>54</sup>, sformułowano standardy, wdrożono instrumenty środków na rzecz ochrony stabilności finansowej w Europie<sup>55</sup> oraz powołano Europejski Mechanizm Stabilności

(ang. *European Stability Mechanism*, ESM). Banki centralne poszczególnych państw podejmowały zróżnicowane działania antykryzysowe, których przykłady wyszczególniono w poniższej tabeli I.1. Wśród nich można wyróżnić interwencje zrealizowane przez Europejski Bank Centralny (EBC). Po zaostrzeniu kryzysu we wrześniu 2008 r., EBC przeprowadził dodatkowe operacje otwartego rynku o terminie zapadalności wynoszącym trzy oraz sześć miesięcy (do października 2008 r., dostarczył w ten sposób dodatkowej płynności o wartości przekraczającej 600 mld EUR), a od czerwca 2009 r. realizował również dwunastomiesięczne operacje zasilające<sup>56</sup>. EBC poszerzył także listę aktywów dopuszczonych jako zabezpieczenie operacji pomiędzy bankami a bankiem centralnym<sup>57</sup>. Kryzys finansowy lat 2007-2009 uwidoczniał zaniedbania w obszarze regulacji i nadzoru na rynku finansowym zarówno w USA, jak i państwach członkowskich UE. W drugiej fali kryzysu wdrożono kolejne instrumenty pomocowe<sup>58</sup>. W 2012 r. dług publiczny w państwach strefy euro wyniósł 90,6% PKB, a w całej UE – 85,1%<sup>59</sup>.

50 *Kryzys gospodarczy w Europie: Kalendarium kryzysu finansowego*, 2013, <https://forsal.pl/artykuly/765183,kryzys-gospodarczy-w-europie-kalendarium-kryzysu-finansowego.html>.

51 T. Kamiński, *Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej*, 2013, nr 52, Zeszyty Natolińskie, s. 12–16.

52 *Ibid.*, s. 9–10; P. Sitkiewicz, „Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007-2008”, op. cit., s. 78.

53 T. Kamiński, *Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 12.

54 Europejska Rada Ryzyka Systemowego (ang. *European Systemic Risk Board*, ESRB), Europejski System Nadzorców Finansowych (ang. *European System of Financial Supervisors*, ESFS), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*, EBA; organ nadzorujący banki), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA; organ nadzorujący ubezpieczenia i fundusze emerytalne) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. *European Securities and Markets Authority*, ESMA; organ nadzorujący rynki kapitałowe).

55 Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (ang. *European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM), Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. *European Financial Stability Facility*, EFSF).

56 M. Trojak, *Banki Centralne w czasie kryzysu i po kryzysie finansowym*, [w:] *Nowa globalna architektura finansowa: w stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, red. B. Liberska, Wyd. UJ, Kraków 2016, s. 49–50.

57 *Ibid.*

58 T. Kamiński, *Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 10–16.

59 „Kryzys gospodarczy w Europie: Kalendarium kryzysu finansowego”, op. cit.

**Tabela I.1.**

Przykłady działań antykrzysowych podczas kryzysu finansowego lat 2007–2009 podjęte przez wybrane banki centralne

BANK CENTRALNY	PODJĘTE DZIAŁANIA
System Rezerwy Federalnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżenie stopy dyskontowej</li> <li>• „Term Auction Facility” – zezwolenie na pożyczanie środków instytucjom depozytowym o dobrej kondycji finansowej opiewających na kwotę 100 mld USD (2 transze po 20 mld USD w 2007 r. oraz 2 transze po 30 mld USD w 2008 r.)</li> <li>• zawarcie 6-miesięcznej umowy walutowej z EBC na kwotę 20 mld USD i z Narodowym Bankiem Szwajcarskim EBC na kwotę 4 mld USD</li> <li>• skup obligacji skarbowych oraz papierów wartościowych charakteryzujących się wyższym ryzykiem</li> <li>• „Term Security Lending Facility” – udzielenie krótkoterminowych pożyczek obligacji skarbowych pod zastaw innych zabezpieczeń charakteryzujących się wyższym ryzykiem</li> </ul>
Europejski Bank Centralny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeprowadzenie zasilających operacji otwartego rynku</li> <li>• obniżenie stóp procentowych (np. operacji refinansujących w sumie o 325 pkt. baz.)</li> <li>• zwiększenie terminu zapadalności zasilających w płynność operacji refinansujących</li> <li>• skup zabezpieczonych obligacji denominowanych w EUR oraz wyemitowanych w strefie euro</li> <li>• udostępnienie środków w USD i CHF za pomocą swapów walutowych</li> </ul>
Bank Anglii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Specjalny program płynnościowy” umożliwiający podmiotom rynku wymianę na bony skarbowe papierów wartościowych zabezpieczonych kredytami hipotecznymi</li> <li>• podwyższenie limitu depozytów gwarantowanych</li> <li>• zwiększenie podaży pieniądza na rynku ze 100 mld do 300 mld GBP w okresie od sierpnia do października 2008 r.</li> <li>• obniżenie stóp procentowych</li> <li>• przeprowadzenie operacji dostarczających płynność</li> <li>• poszerzenie listy aktywów akceptowanych jako zabezpieczenie w transakcji z bankiem centralnym</li> </ul>
Bank Japonii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeprowadzenie operacji zasilających rynek w płynność</li> <li>• pozostawienie stóp procentowych na niskim poziomie</li> <li>• skup obligacji przedsiębiorstw na kwotę ok. 32 mld USD</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Trembińska, *Działania podejmowane przez banki centralne w kontekście kryzysu finansowego*, 2009, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 356–362.

Kryzys finansowy przeniósł się różnymi kanałami do sfery realnej i miał silnie negatywne następstwa dla przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych<sup>60</sup>. W USA wielu obywateli straciło pracę (bezrobocie całkowite w 2010 r. przyjęło wartość 9,63%, podczas gdy w 2007 r. wynosiło 4,62%<sup>61</sup>) i oszczędności<sup>62</sup>. Rozprzestrzenił się on się także na inne kraje wysokorozwinięte i, w konsekwencji, w 1. kw. 2009 r. gospodarka światowa

pograżyła się w recesji. Kryzys ujawnił się w silnym spadku międzynarodowej wymiany towarowej oraz produkcji od 4. kw. 2008 r. Pomiedzy wrześniem 2008 r. a lutym 2009 r. wymiana towarowa na świecie zmniejszyła się o prawie 17%. W 2009 r. wartość światowego eksportu obniżyła się o prawie 11%. Negatywne efekty kryzysu wystąpiły przede wszystkim w obrocie towarowym w segmencie dóbr zaopatrzeniowych

<sup>60</sup> K. Mitrega-Niestrój, *Skutki światowego kryzysu finansowego w sferze realnej – ujęcie międzynarodowe...*, op. cit., s. 159.

<sup>61</sup> *Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) – United States*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=US>.

<sup>62</sup> M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys...*, op. cit., s. 127.

i inwestycyjnych, natomiast w mniejszym stopniu w przypadku dóbr konsumpcyjnych<sup>63</sup>. W konsekwencji kryzysu produkcja w 2009 r. w krajach rozwiniętych zmalała o 3,4%, w tym najsilniej w Japonii o 6,3%, strefie euro o 4,1% i USA o 2,6%. Spadek produkcji w skali świata wyniósł 0,5% ze względu na wzrost gospodarek azjatyckich (zwłaszcza Chin i Indii<sup>64</sup>)<sup>65</sup>. Innym negatywnym następstwem kryzysu w sferze realnej było ograniczanie przez przedsiębiorstwa wydatków inwestycyjnych, zarówno w przypadku inwestycji w środki trwałe, jak i zapasy<sup>66</sup>. Jednym z najdotkliwiej odczuwanych społecznie skutków tego kryzysu był wzrost bezrobocia w wielu państwach na świecie, a szczególnie tych wysoko rozwiniętych. Szacunki wskazują, że kryzys ten spowodował wzrost liczby bezrobotnych na świecie o 30 mln osób<sup>67</sup>. W skali UE stopa bezrobocia całkowitego wzrosła z poziomu 7,20% w 2008 r. do 11,33% w 2013 r. (wykres I.2). Rządy państw podjęły działania w ramach polityki publicznej. Przykładowo w Chinach zastosowano następujące narzędzia: impuls fiskalny o wartości 586 mld USD mający na celu pobudzenie popytu na wybranych obszarach m.in. transport publiczny, rozwój infrastruktury rolniczej, opieka zdrowotna; plan rewitalizacji przemysłu zawierający zachęty podatkowe, dotacje, zamówienia rządowe, promocje inwestycji zagranicznych czy rozwój krajowych marek; powiększenie krajowej konsumpcji w celu wsparcia przemysłu zorientowanego na eksport; stworzenie powszechnego systemu zdrowia – budżet 124 mld USD<sup>68</sup>.

Polski system finansowy przeszedł okres kryzysu finansowego lat 2007-2009 relatywnie dobrze, unikając dramatycznych wydarzeń w postaci upadków instytucji finansowych, dokapitalizowywania banków, czy ich nacjonalizacji. W październiku 2008 r. prezes

Narodowego Banku Polskiego (NBP) Sławomir Skrzypek, członkowie Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP oraz przedstawiciele sektora bankowego zgodnie uznali, że system bankowy w Polsce jest bezpieczny i stabilny, ale występuje potrzeba wzmocnienia zaufania na rynku międzybankowym poprzez rozszerzenie instrumentów polityki pieniężnej. NBP stworzył program pn. „Pakiet zaufania” skoncentrowany na osiągnięciu trzech celów: umożliwienie bankom pozyskiwania środków złotych na okresy dłuższe niż jeden dzień; umożliwienie bankom pozyskiwania środków walutowych; zwiększenie możliwości pozyskiwania płynności złotej przez banki poprzez rozszerzenie zabezpieczeń operacji z NBP<sup>69</sup>. Pakiet zaufania był częścią działania pn. „Plan stabilności i rozwoju”, który został przedstawiony dnia 30 listopada 2008 r. przez ówczesną Radę Ministrów RP, jako podsumowanie: wcześniej przyjętych ustaw, niektórych działań częściowo związanych z kryzysem, jak również zapowiedź kolejnych działań antykryzysowych rządu<sup>70</sup>. NBP zastosował narzędzia takie jak: zasilające operacje otwartego rynku, obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej, przedterminowy wykup obligacji NBP, transakcje swapów walutowych, czy obniżenie stóp procentowych<sup>71</sup>.

Polska gospodarka została jednak w krótkim okresie dotknięta kryzysem (choć nie w tak dużym stopniu, jak inne kraje UE), a kryzys ten wpłynął na nią w sposób trwały. Spowolnione zostało bowiem tempo wzrostu gospodarczego, osłabieniu uległa dynamika spożycia indywidualnego, spadło tempo wzrostu inwestycji, wyhamował rozwój rynku ofert pracy<sup>72</sup>. Na wykresie I.1 przedstawiono dynamikę PKB brutto w ujęciu globalnym, UE oraz Polski, która prezentuje głębokość recesji 2009 r. oraz osłabienie rozwoju

63 K. Mitreğa-Niestrój, *Skutki światowego kryzysu finansowego w sferze realnej – ujęcie międzynarodowe...*, op. cit., s. 160–161.

64 Według danych Banku Światowego, PKB Indii wzrosło o 12% w 2009 r. w stosunku do 2008 r., a Chin o 11% w analogicznym okresie (*GDP (current US\$)*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2020&start=2000>).

65 K. Mitreğa-Niestrój, *Skutki światowego kryzysu finansowego w sferze realnej – ujęcie międzynarodowe...*, op. cit., s. 160–161.

66 Ibid., s. 164.

67 Ibid., s. 166.

68 S. Dullien et al., red., *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and developing countries*, 2010, [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20101\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20101_en.pdf); J. Marczakowska-Proczka, *Polityka interwencyjna rządów i banków centralnych podczas ostatniego kryzysu*, 2015, nr 144, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, s. 29–38.

69 NBP: „Pakiet zaufania” dla banków, 2008, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-Pakiet-zaufania-dla-bankow-1846630.html>.

70 *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, 38, [www.nbp.pl/publikacje/polska\\_wobec\\_swiatowego\\_kryzysu\\_gospodarczego\\_2009/polska\\_wobec\\_swiatowego\\_kryzysu\\_gospodarczego\\_2009.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego_2009/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego_2009.pdf).

71 Ibid., s. 90–100.

72 R. Pater i T. Skica, *Skutki kryzysu gospodarczego lat 2007-2009 dla sfery realnej polskiej gospodarki na tle Unii Europejskiej*, 2011, t.1, nr 23, *Barometr Regionalny*, s. 37–39.

w latach 2011-2013. Wykres I.2 prezentuje wzrost bezrobocia w latach 2009-2013. Stopa bezrobocia całkowitego w Polsce w 2008 r. wynosiła 7,12%, a w 2013 r. – 10,33%. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w grudniu 2008 r. wynosiła 9,5%, zaś w grudniu 2012 r. oraz 2013 r. – 13,4%<sup>73</sup>.

#### Wykres I.1.

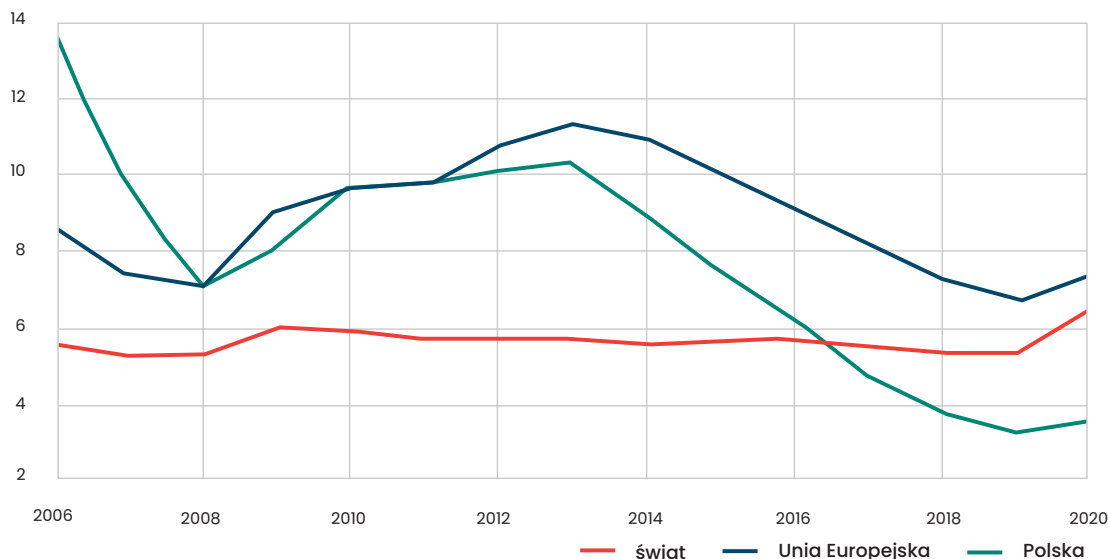
Dynamika PKB w ujęciu globalnym, UE oraz Polski (% r/r) w latach 2000-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie *GDP growth (annual %)*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

#### Wykres I.2.

Stopa bezrobocia całkowitego w ujęciu globalnym, UE oraz Polski (%) w latach 2006-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate)*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>.

Skutki kryzysu finansowego były widoczne w wycenie spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Polski rynek kapitałowy gwałtownie zareagował na pogorszenie się koniunktury na światowych giełdach. Zgodnie z poniższym wykresem I.3, od końca października 2007 r. do końca lutego 2009 r. indeks WIG20 był w trendzie spadkowym. W tym czasie jego wartość spadła o 65%<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2021, 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>.

<sup>74</sup> Kryzys na rynkach finansowych. Wyzwania stojące przed spółkami, PWC 2009, [www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-kryzysowy.pdf](http://www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-kryzysowy.pdf).

**Wykres I.3.**

Wartość indeksu WIG20 w latach 2005–2020

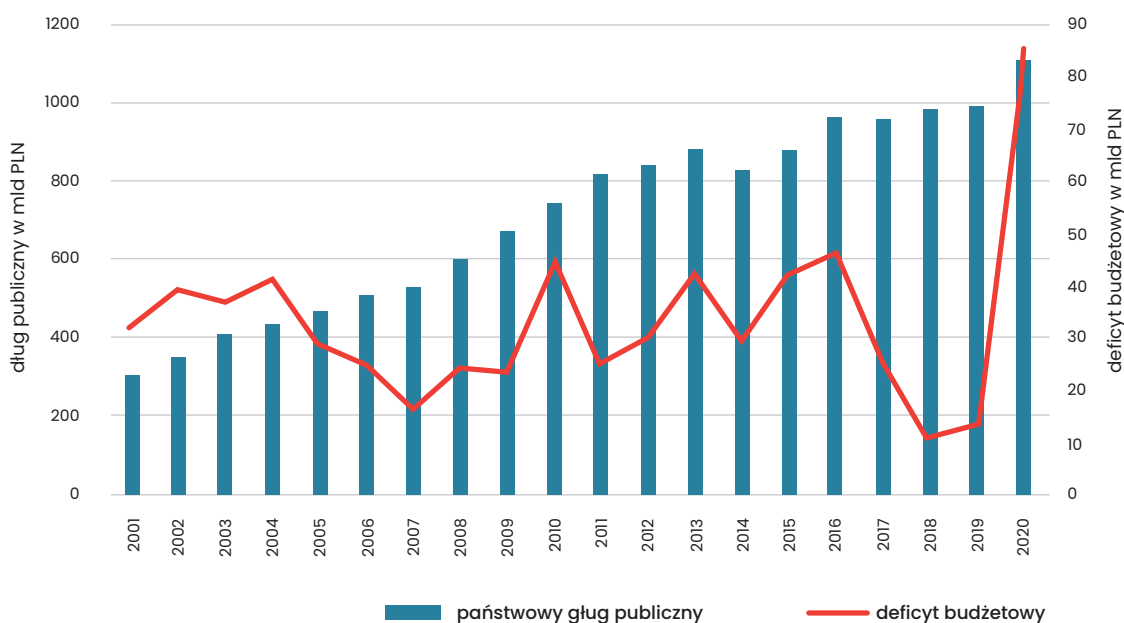


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stooq, WIG, <https://stooq.pl/q/?s=wig&d=20211220&c=20y&t=l&a=lg&b=0&r=wig20>, [05.12.2021]

Rzeczpospolita Polska w okresie kryzysu finansowego lat 2007-2009 i w latach kolejnych do 2013 r. zwiększyła w istotny sposób dług publiczny – z 527,4 mld PLN w 2007 r. do 882,3 mld PLN w 2013 r. (wzrost o 67%), co zostało zobrazowane na poniższym wykresie I.4.

**Wykres I.4.**

Wartość państwowego długu publicznego Polski (lewa oś) oraz deficytu budżetowego (prawa oś) w mld PLN w latach 2001–2020

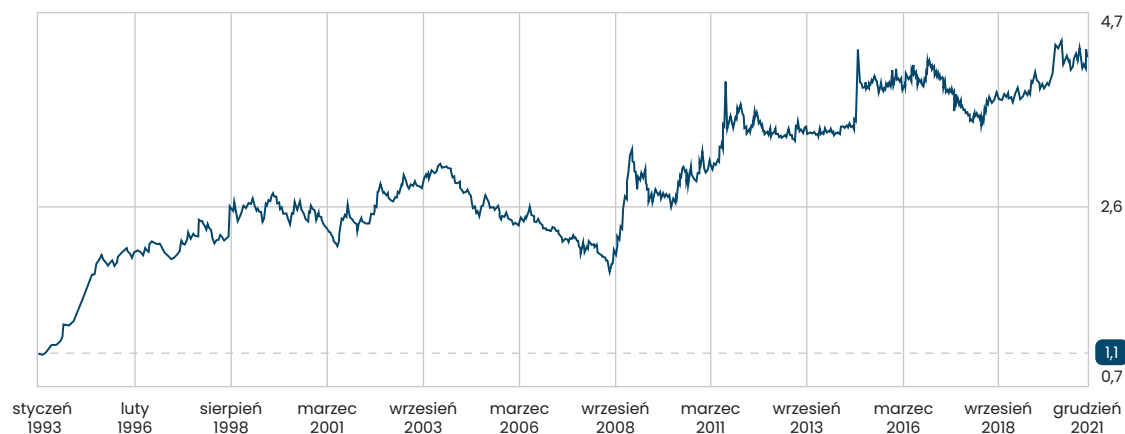


Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Kryzys finansowy lat 2007-2009 miał w Polsce swoje indywidualne oblicze. W latach 2007-2008 r. rozpoczął się trudny czas dla wielu polskich gospodarstw domowych w związku z zaciągnięciem kredytu hipotecznego we frankach szwajcarskich<sup>75</sup>. Szczytowym momentem udzielania kredytów frankowych przez banki był 2008 r., kiedy to w lipcu frank szwajcarski kosztował mniej niż 2 PLN (był to najniższy kurs od 1995 r.)<sup>76</sup>. Rynek przewidywał wzrost jego wartości<sup>77</sup>, który rozpoczął zaczął się w 2. poł. 2008 r. W kolejnym roku frank szwajcarski kosztował 3 PLN i dalej się umacniał<sup>78</sup>, na co wpływ miał m.in. kryzys zadłużeniowy w UE. W marcu 2009 r. ówczesny premier rządu RP Donald Tusk w trakcie debaty sejmowej złożył obietnicę rządowego wsparcia w spłacie kredytów mieszkaniowych dla bezrobotnych (w oparciu o środki pochodzące z Funduszu Pracy)<sup>79</sup>, lecz w rzeczywistości pomoc ta była poza obszarem zainteresowania ówczesnego rządu<sup>80</sup>. W 2016 r. kurs franka szwajcarskiego osiągnął poziom 4 PLN<sup>81</sup>. Liczba kredytobiorców kredytów we frankach szwajcarskich na koniec 2019 r. nadal była wysoka i wynosiła 786,62 tys. osób<sup>82</sup>.

#### Wykres 1.5.

Średni kurs franka szwajcarskiego w okresie 1 stycznia 1993 r.–20 grudnia 2021 r.



Źródło: Archiwum kursów NBP. Frank szwajcarski: Kurs średni NBP, 01.01.1990-31.01.2021, 2021, <https://www.money.pl/pieniadze/nbparch/średnie/?symbol=chf>.

75 Była to bowiem wtedy najbardziej atrakcyjna oferta banków na rynku, charakteryzująca się wyjątkowo atrakcyjną stawką LIBOR w stosunku do WIBOR oraz wyjątkowo atrakcyjnym realnym oprocentowaniem kredytu we frankach w stosunku do kredytu w złotych. Kredyty te oferowane były także jako jedyna dostępna opcja zaciągnięcia kredytu dla wielu kredytobiorców. Dziś kredytobiorcy formułują wobec banków zarzut złego szacowania zdolności kredytowej kredytobiorców. Formują oni także inne zarzuty, takie, jak wprowadzanie w błąd przez pracowników (m.in. co do sposobu rozliczania kredytu), nieinformowanie o ryzyku walutowym, korzystanie z niekorzystnego z punktu widzenia klienta kursu franka szwajcarskiego, stosowanie klauzul abuzywnych, brak zabezpieczeń przed ryzykiem kursowym. Wedle bieżących rekomendacji KNE, udzielanie obecnie takich kredytów na ówczesnych zasadach jest niemożliwe (P. Łaniewski, *Kredyt we frankach. Na czym polegały kredyty we frankach?*, 2021, <https://www.bankier.pl/smart/kredyt-we-frankach-na-czym-polegaly-kredyty-we-frankach>).

76 Archiwum kursów NBP. Frank szwajcarski: Kurs średni NBP, 01.01.1990-31.01.2021, 2021, <https://www.money.pl/pieniadze/nbparch/średnie/?symbol=chf>.

77 10. rocznica kredytów we frankach. Jak zmieniał się kurs szwajcarskiej waluty?, 2017, <https://superbiz.se.pl/wiadomosci/10-rocznica-kredytow-we-frankach-jak-zmienial-sie-kurs-szwajcarskiej-waluty-aa-8q5R-6JUH-Rex1.html>.

78 R. Holzer, *Jak rozwinął się kryzys 2007-2009 – infografika, kalendarium*, 2009, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/polityka-pieniezna/historia-kryzysu-kalendarium/>.

79 Ibid.

80 *Przyczyna wzrostu wartości franka nie leży w Polsce*, 2011, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Przyczyna-wzrostu-wartosci-franka-nie-lezy-w-Polsce-2360604.html>.

81 „Archiwum kursów NBP. Frank szwajcarski: Kurs średni NBP, 01.01.1990-31.01.2021”, op. cit.

82 *Aktualności BIK: Portret frankowicza*, 2020, <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/483350/aktualnosci-bik-portret-frankowicza-2020-02-04>; P. Łaniewski, „Kredyt we frankach. Na czym polegały kredyty we frankach?”, op. cit.





## II.

# Kryzys pandemiczny COVID-19 (od 2020 r.) jako przykład szerokiej interwencji państwa w gospodarkę realną

Kryzys pandemiczny COVID-19 ma charakterystykę inną niż kryzys finansowy lat 2007-2009, gdyż w sposób zdecydowany uderzył w sferę gospodarki realnej. Jego źródłem było zerwanie międzynarodowych łańcuchów dostaw, a skutkami – szoki popytowe i podażowe. Państwa na całym świecie, w odpowiedzi na pojawienie się nowego koronawirusa SARS-CoV-2, zastosowały bardzo rygorystyczne i mające istotny wpływ na realną gospodarkę narzędzia polityki antypandemicznej. Ich rozległość i głębokość nie ma precedensu w historii świata.

**Wśród narzędzi polityki antypandemicznej wyróżnić można następujące<sup>83</sup>:**

1. zakaz przemieszczania się połączony z nakazem pozostania w miejscu zamieszkania dla wszystkich obywateli w ramach całych społeczeństw (tzw. *lockdown*),
2. zamknięcie granic państwowych dla przepływu osób,
3. ograniczenie przemieszczania się,
4. zakaz gromadzenia się obywateli,
5. dystans społeczny,
6. nakaz zakrywania nosa i ust,
7. zakaz prowadzenia przez przedsiębiorstwa i inne podmioty wskazanych rodzajów działalności,
8. specjalne wymogi i ograniczenie dla wskazanych rodzajów działalności gospodarczej,
9. przeniesienie pewnych rodzajów pracy do przestrzeni wirtualnej i praca zdalna,
10. wstrzymanie w wymiarze stacjonarnym procesu edukacyjnego w szkołach i uczelniach wyższych oraz świadczeń instytucji publicznych.

<sup>83</sup> A. Bartoszewicz i K. Obląkowska, *Ramy polityki przeciwpandemicznej w sektorze kultury audytoryjnej – doświadczenia pierwszego roku pandemii COVID-19 w Polsce*, 2021, t. 49, nr 4, Studia polityczne; K. Obląkowska, *Zakaz podróżowania i zamrożenie sektora turystyki jako światowe narzędzia polityki przeciwdziałania pandemii COVID-19 i ich historyczny koszt*, [w:] Polska... Unia Europejska... Świat... w pandemii COVID-19 – wybrane zagadnienia, red. A. Bartoszewicz, K. Książkowski, i A. Zybala, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021, s. 210.

Równocześnie z polityką antypandemiczną, państwa zaczęły wdrażać polityki antykryzysowe<sup>84</sup>, jako szeroką formę interwencji w sferę gospodarki realnej. Działania te mają potencjałe odzwierciedlenie w parametrach gospodarek (tabela II.1), a szczególnie w poziomie inflacji, której wzrost był obserwowalny w 2021 r. we wszystkich państwach UE.

**Tabela II.1.**

Główne parametry makroekonomiczne w wybranych państwach w okresie pandemii COVID-19 (wykonanie w 2020 r. prognozy KE na 2021 r.)

	POLSKA		NIEMCY		FRANCJA		WŁOCHY		HISZPANIA	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
nakłady na zwalczanie skutków pandemii (% PKB)	4,5	2,5	3,3	6,2	3,5	4,8	6,6	4,6	4,2	2,7
realny wzrost PKB (% r/r)	-2,5	4,9	-4,6	2,7	-7,9	6,5	-8,9	6,2	-10,8	4,6
inflacja (% r/r)	3,7	5,0	0,4	3,1	0,5	1,9	-0,1	1,8	-0,3	2,8
stopa bezrobocia (%)	3,2	3,3	3,8	3,6	8,0	8,0	9,2	9,8	15,5	15,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mechanizmy wsparcia będące odpowiedzią na kryzys wywołany pandemią koronawirusa w pierwszej kolejności skupiały się na zabezpieczeniu gospodarstw domowych przed utratą dochodów, m.in. poprzez wzmocnienie programów częściowego bezrobocia, czy też dopłat do wynagrodzeń pracowników. Przykładem takiego działania jest wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin (niem. *Kurzarbeitergeld*) w Niemczech, z którego w 2009 r. skorzystało ponad 1,5 mln osób, a analogiczne programy były powszechnie wykorzystywane również podczas kryzysu pandemicznego we Francji, czy Hiszpanii (skorzystało z nich 50% pracowników). Kolejne działania były skierowane do przedsiębiorstw, które zmagają się z zagrożeniem bankructwa wynikającym z problemów z płynnością oraz w uzyskaniu finansowania z zewnątrz. W wielu państwach, takich jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania, czy też Polska pomoc została udzielona poprzez dopłaty do zatrudnienia pracowników oraz bezpośrednie udzielanie pożyczek lub gwarancji przedsiębiorcom przez państwo. Wyszczególnienia podejmowanych działań pomocowych w wybranych krajach dokonano w poniższej tabeli II.2<sup>85</sup>.

**Tabela II.2.**

Wybrane działania pomocowe i ich wartość w okresie pandemii COVID-19 (wartość działań podjętych w 2020 r. oraz wartość działań zaplanowanych na 2021 r. wg stanu wiedzy na koniec czerwca 2021 r., a w przypadku Polski – na koniec października 2021 r.)

Lp.	OBSZAR DZIAŁANIA	KRAJ	DZIAŁANIE	WARTOŚĆ DZIAŁANIA JAKO % PKB	
				2020	2021
1.	dopłaty do wynagrodzeń	Polska	• dopłaty do wynagrodzeń firm	0,7	0,4
			• dopłaty dla samozatrudnionych i na umowach cywilnoprawnych	0,2	0,1
		Niemcy	• dopłaty do wynagrodzeń	0,1	0,0
			• dotacje do firm (dopłaty do zatrudnienia w skróconym czasie pracy, postojowe)	0,6	2,9
		Francja	• dopłaty do zatrudnienia na skróconym czasie pracy	1,2	0,6

<sup>84</sup> A. Bartoszewicz i K. Obląkowska, *Seven phases of freezing and reopening, and mechanisms of state aid towards the auditorium culture sector during the first year of the COVID-19 pandemic in the Republic of Poland*, „International Conference on Scientific Research. Full Text Book”, Kirşehir 2021, t. 2.

<sup>85</sup> P. Arak, *Pandemonia. Czy koronawirus zakończył erę neoliberalizmu?*, Poltext, Warszawa 2021, s. 76–80.

Lp.	OBSZAR DZIAŁANIA	KRAJ	DZIAŁANIE	WARTOŚĆ DZIAŁANIA JAKO % PKB		
				2020	2021	
2.	ubezpieczenia społeczne	Polska	• zwolnienia z płatności składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	0,6	0,2	
		Niemcy	• zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne	0,2	0,2	
		Francja	• zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne	0,3	0,1	
			• odroczenie/umorzenie płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne	0,3	0,0	
3.	pozostałe formy wsparcia firm i samozatrudnionych	Polska	• bezzwrotne wsparcie dla firm z PFR	1,8	0,4	
		Francja	• fundusz solidarnościowy dla firm	0,7	1,1	
			• wsparcie dla samozatrudnionych	0,0	0,4	
			• środki na wypłatę gwarancji	0,0	0,4	
			• wcześniejsza wypłata ulg i zwrotów podatkowych na rzecz firm	0,0	0,0	
		Włochy	• ulga podatkowa na przystosowanie miejsca pracy do sytuacji kryzysowej	0,0	0,1	
			• fundusz na dopłaty do firm które w czasie kryzysu ucierpiały w wyniku spadku obrotów	0,0	0,3	
			• dotacje dla sektorów szczególnie dotkniętych	0,6	1,3	
			• fundusz Promocyjny i inne działania na rzecz ekspansji zagranicznej firm	0,0	0,1	
		Hiszpania	• dotacje z budżetu regionów do firm i samozatrudnionych w celu wsparcia inwestycji i zatrudnienia	0,1	0,1	
			• zapewnienie rentowności przedsiębiorstw poprzez odroczenie zobowiązań podatkowych o 6 miesięcy bez odsetek karnych za zwłokę	0,0	0,3	
			• wydłużenie czasu składania zeznań podatkowych i uelastycznienie innych rozwiązań w zakresie systemu podatkowego dla MŚP i samozatrudnionych	0,0	0,0	
			• dotacje publiczne wspierające samozatrudnienie i wypłacalność firm	0,0	0,6	
			• linia na restrukturyzację długu gwarantowanego przez państwo i zaciągniętego z powodu pandemii dla samozatrudnionych i firm	0,0	0,1	
			• uelastycznienie warunków kontraktów na dostawy energii dla firm i samozatrudnionych	0,0	0,0	
			4.	podatki i inne daniny	Niemcy	• obniżenie podatku VAT
• odroczenia i zwolnienia podatkowe	0,2					0,3
Francja	• obniżenie podatków od produkcji	0,0	0,3			
	Włochy	• zwolnienia z płatności CIT z tytułu rozliczenia 2019 r. i pierwszych zaliczek za 2020 r.	0,2	0,0		
• 60% ulga podatkowa na czynsz płacony od nieruchomości niemieszkalnych		0,1	0,1			
• ulgi podatkowe z tytułu umorzenia należności		0,1	0,1			
• odroczenie i zawieszenie zobowiązań podatkowych, składkowych i koncesyjnych oraz związanych z nimi kar		1,0	0,6			
• zwiększenie (na 2021 r.) rocznego limitu ulg podatkowych i związanych z tym zwrotów podatków		0,0	0,1			
• inne instrumenty podatkowe na poziomie regionów, w tym ulgi podatkowe, przedłużenia, zwolnienia, uelastycznienie płatności podatku		0,1	0,0			
Hiszpania	• obniżenie stawki VAT na książki, gazety i czasopisma cyfrowe	0,0	0,0			

Lp.	OBSZAR DZIAŁANIA	KRAJ	DZIAŁANIE	WARTOŚĆ DZIAŁANIA JAKO % PKB	
				2020	2021
5.	wsparcie socjalne	Polska	• dodatki opiekuńcze	0,1	0,1
			• bon turystyczny	0,0	0,1
			• dodatek solidarnościowy i inne	0,1	0,1
		Niemcy	• wydatki socjalne takie jak wsparcie gospodarstw domowych, dodatek opiekuńczy, jednorazowe wypłaty dla dzieci	0,9	0,5
		Francja	• wydłużenie okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych	0,0	0,2
		Włochy	• wydłużenie różnych form wsparcia gospodarstw domowych, np. wydłużenie okresu wypłat zasiłków dla bezrobotnych, fundusz solidarnościowy	1,0	0,2
			• jednorazowe wsparcie dla różnych kategorii zatrudnionych	0,5	0,2
			• urlopy rodzicielskie, płatne urlopy, bony na usługi zastępcze i zwolnienia chorobowe	0,2	0,0
			• wsparcie dochodów gospodarstw domowych	0,1	0,0
		Hiszpania	• zasiłki związane z nagłymi sytuacjami/wypadkami	0,1	0,1
			• wsparcie socjalne wdrożone przez regiony poprzez bezpośrednie dotacje do gospodarstw domowych (w tym zwiększenie poziomu dopłat w celu zapewnienia minimalnego dochodu) i instytucji wsparcia socjalnego.	0,1	0,0
• pozostałe działania socjalne takie jak wzrost stypendiów, fundusze na zapobieganie przemocy ze względu na płeć	0,0		0,0		
6.	ochrona zdrowia	Polska	• wsparcie dla sektora opieki zdrowotnej	0,2	0,9
		Niemcy	• wydatki na konsumpcję publiczną (w tym na służbę zdrowia)	0,6	1,0
		Francja	• nadzwyczajne wydatki na służbę zdrowia takie jak pokrycie zakupów sprzętu, diet dziennych i premii dla personelu	0,6	0,6
			• wzrost wynagrodzeń w służbie zdrowia	0,0	0,3
		Włochy	• fundusz zakupu i dystrybucji szczepionek i innych leków	0,0	0,2
		Hiszpania	• zwiększenie finansowania systemu ochrony zdrowia i badań medycznych	0,8	0,5
			• wzmocnienie systemu finansowania ochrony zdrowia i badań medycznych poprzez obniżenie do zera stawki VAT na sprzęt medyczny kupowany przez publiczne i non-profit placówki ochrony zdrowia	0,2	0,1
7.	wsparcie samorządu lokalnego	Włochy	• fundusz wsparcia podstawowych zadań samorządów lokalnych	0,6	0,1
8.	wsparcie wybranych branż	Włochy	• fundusz wsparcia operatorów lokalnego transportu publicznego	0,1	0,1
			• fundusz kryzysowy Ministerstwa Edukacji	0,0	0,1
		Hiszpania	• wsparcie usług w obszarze edukacji na poziomie regionów (zwiększenie zatrudnienia w szkolnictwie, digitalizacja szkolnictwa)	0,2	0,1
			• program wsparcia przemysłu samochodowego	0,0	0,0
			• program wsparcia sektora turystycznego	0,0	0,0
			• reforma systemu sprawiedliwości	0,0	0,0
			• dotacje do kultury i sztuki	0,0	0,0
9.	inne	Francja	• ulgi dla wynajmujących	0,0	0,7
Hiszpania	• poprawa bezpieczeństwa pracowników izolowanych i zakażonych	1,4	0,5		
	• utrzymanie zatrudnienia	0,3	0,2		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), fundusze przeznaczone na walkę z pandemią na całym świecie wyniosły 10 793 mld USD (10,2% światowego PKB) w ramach pomocy fiskalnej oraz 6 117 mld USD (6,2% światowego PKB) w ramach pomocy płynnościowej. Wartość przyjętych pakietów pomocowych wyraźnie różni się pomiędzy poszczególnymi państwami, wśród których USA udzieliły największej pomocy fiskalnej – 25,5% swojego PKB. Z kolei, biorąc pod uwagę wartość pomocy płynnościowej, Włochy udzieliły jej w najwyższej wysokości wynoszącej 35,3%. Środki przeznaczone na walkę z pandemią i jej skutkami stanowiły znaczny odsetek również PKB UE. Pomoc fiskalna wyniosła 3,8% jej PKB, a pomoc płynnościowa – 6,7% PKB. W Polsce zaś działania pomocowe w większym stopniu przyjęły charakter fiskalny – pomoc ta stanowiła 6,5% PKB Polski. Z kolei pomoc płynnościowa także była niebagatelną kwotą i wyniosła 4,8% PKB Polski<sup>86</sup>.

---

86 *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, 2021, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

## II.1. Pakiety pomocowe Unii Europejskiej

W grudniu 2020 r. UE ogłosiła „Plan odbudowy dla Europy”, który w swym założeniu miał pobudzić wzrost gospodarczy oraz ponownie skierować wektor Europy na ścieżkę zrównoważonego rozwoju. Zapowiedziane działania stanowią bezpośrednią odpowiedź na kryzys gospodarczy wywołany skutkami pandemii COVID-19. Plan ten składa się z Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 o wartości 1,211 bln EUR oraz z instrumentu będącego bezpośrednią odpowiedzią na kryzys COVID-19 o nazwie NextGeneration EU o wartości 806,9 mld EUR<sup>87</sup>. Przygotowany pakiet stymulacyjny ma w całości zagwarantować 2,018 bln EUR<sup>88</sup>. Zabezpieczone środki mają w swoim założeniu przyczynić się do transformacji cyfrowej i ekologicznej<sup>89</sup>. Sfinansowanie instrumentu NextGeneration EU ma nastąpić na drodze zaciągania pożyczek na rynkach kapitałowych. Spłata długu jest rozłożona w długim okresie do 2058 r. Ponadto, w celu szybszego

uregulowania długu, KE rozważa wprowadzenie nowych środków własnych do budżetu UE.

Kluczowym elementem inicjatywy NextGeneration EU jest Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. *Recovery and Resilience Facility*, RRF). Dzięki niemu kraje członkowskie będą miały możliwość realizowania indywidualnych Krajowych Planów Odbudowy (KPO) opracowanych we współpracy z KE. Wszedł on w życie dnia 19 lutego 2021 r., a jego wartość wynosi 723,8 mld EUR. Transfery środków przyjmują postać dotacji do 338 mld EUR lub pożyczek do 385,8 mld EUR. Bezpośrednim celem funduszu jest wdrożenie kluczowych reform i inwestycji niezbędnych do wyjścia z kryzysu gospodarczego, a zakres finansowania jest wyznaczony od lutego 2020 r. do końca 2026 r. Środki są przydzielane zgodnie z wewnątrznie ogłoszonym planem odbudowy państwa członkowskiego, według zatwierdzonego przez KE klucza rozdysponowania.

### **RRF składa się z sześciu filarów<sup>90</sup>:**

- 1. zielona transformacja,**
- 2. transformacja cyfrowa,**
- 3. inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje oraz dobrze funkcjonujący jednolity rynek wewnętrzny z silnymi MŚP,**
- 4. spójność społeczna i terytorialna,**
- 5. opieka zdrowotna, odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu m.in. zwiększenia gotowości i zdolności reagowania na sytuacje kryzysowe,**
- 6. polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, w tym edukacja i nabywanie umiejętności.**

<sup>87</sup> *Plan odbudowy dla Europy*, 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl).

<sup>88</sup> Wszystkie liczby podawane są w cenach bieżących.

<sup>89</sup> „Plan odbudowy dla Europy”, op. cit.

<sup>90</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=PL>, art. 3.

RRF ma wspierać głównie reformy i inwestycje w obszarach transformacji klimatycznej oraz cyfrowej, gdyż ustanowiony przez KE cel realizacji inwestycji w ramach planów odbudowy poszczególnych państw wynosi 37% wydatków w obszarze klimatycznym oraz 20% w cyfrowym<sup>91</sup>. Środki mają być przeznaczone m.in. na rozwój „czystych” technologii, wzrost skali inwestycji w energię odnawialną, zrównoważony transport, cyfryzację administracji publicznej, czy też wdrażanie usług szerokopasmowych<sup>92</sup>.

RRF zakłada wsparcie dla Polski w kwocie 58,1 mld EUR, w tym ponad 23,9 mld EUR środków pochodzących z dotacji i ponad 34,2 mld EUR pochodzących z pożyczek. Instrument NextGeneration EU nie tylko ma za zadanie finansować bezpośrednie działania warunkujące zrównoważony rozwój gospodarki UE, lecz również dofinansowywać budżet UE o wartość 83,1 mld EUR. Wspomaga on funkcjonujące już programy w zakresie rozwoju polityki spójności (REACT-UE), Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji<sup>93</sup>, czy Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>94</sup>.

## II.2. Zalecenia Komisji Europejskiej w obrębie polityki fiskalnej dla państw Unii Europejskiej

### II.2.1. Kontynuacja strategii zrównoważonego rozwoju z podkreśleniem istotności rozwoju obszaru ochrony zdrowia

W celu minimalizowania negatywnych skutków spowodowanych pandemią COVID-19, KE sporządza coroczne zestawienie wytycznych dla krajów członkowskich UE. Instytucja ta podtrzymała w swoich komunikatach z dnia 20 maja 2020 r.<sup>95</sup> oraz dnia 2 czerwca 2021 r.<sup>96</sup> zamiar kontynuowania strategii zrównoważonego rozwoju, z równoczesnym podkreśleniem istotności rozwoju obszaru ochrony zdrowia. Wyznaczone działania uzupełniają się z założeniami strategii zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz pozwalają na przybliżanie się do założeń neutralności klimatycznej w 2050 r. Zgodnie ze stanowiskiem KE kraje członkowskie UE zobowiązane są do dalszego prowadzenia swojej polityki dążąc do realizacji

91 The Recovery and Resilience Facility, 2021, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

92 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności..., op. cit.

93 Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji to jedno z nowych narzędzi UE, powstałe na rzecz wsparcia krajów członkowskich w ramach realizowania polityki spójności, w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

94 Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich służy rozwojowi obszarów wiejskich, który ma na celu m.in. poprawiać konkurencyjność rolnictwa, wspomagać w dążeniu do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi czy w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym.

95 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 20 maja 2020: Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, 2020.

96 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 2 czerwca 2021 r.: Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki, 2021.



idei trwałej konkurencyjności oraz przywrócenia przed pandemicznego jednolitego rynku<sup>97</sup>.

Prognozy gospodarcze z 2020 r. wskazywały na prawdopodobieństwo wystąpienia światowej recesji w historycznie wysokim zakresie. Skutki kryzysu gospodarczego w krajach członkowskich różnią się od siebie, natomiast z uwagi na współzależność gospodarek Europy działania zmierzające ku ożywieniu gospodarczemu są ze sobą ściśle skorelowane. Dlatego też, KE zapowiedziała skoordynowaną reakcję, która będzie opierała się na reorientacji polityki fiskalnej UE, wspólnym ukierunkowaniu działań państw członkowskich oraz uruchomieniu instrumentów tymczasowych.

### **Europejski semestr 2020 – Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 maja 2020 r.**

Zalecenia KE na 2020 r. głównie skupiły się na dwóch obszarach – wzmocnieniu i zespoleniu polityki gospodarczej ze wskazaniem na rozwój ochrony zdrowia oraz minimalizowanie skutków COVID-19, jak również ożywieniu działalności gospodarczej oraz przywróceniu wzrostu gospodarczego z uwzględnieniem transformacji ekologicznej i cyfrowej. Reorientacja europejskiego semestru zgodnie z Komunikatem ma skupiać się na czterech głównych obszarach, tj.: środowisko, wydajność, sprawiedliwość, stabilność.

W komunikacie poświęcono szczególną uwagę działaniom wspierającym koncepcję trwałej konkurencyjności<sup>98</sup>. Wytyczne składają się do ochrony jednolitego rynku poprzez zwiększanie produkcji lokalnej, jak również importu. Celem jest też wprowadzenie aktywnej polityki rynku pracy wraz z jednoczesnym zmniejszaniem barier regulacyjnych i administracyjnych. W związku z zachwianiem stabilności gospodarczej Europy wskutek pandemii, KE zadecydowała o wystarczalności przesłanek

do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej, co wiąże się z tymczasowym przyzwoleniem na niespełnianie przyjętego średniookresowego celu budżetowego<sup>99</sup>.

### **Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 czerwca 2021 r.**

UE podjęła zdecydowane kroki mające na celu wyjście z recesji gospodarczej. Istotnym działaniem wstrzymującym eskalację epidemii było wprowadzenie masowych szczepień w krajach członkowskich. W 2021 r. realizowano dalsze założenia semestru 2020, jednakże kluczowym wyzwaniem dla Europy było wdrożenie „Planu Odbudowy Europy”.

Istotnym elementem działań antykryzysowych jest wspomniana już inicjatywa NextGeneration EU oraz składający się na nią RRF. Pakiet środków Instrumentu NextGeneration EU połączonego z długofalowym budżetem UE, zapewniają finansowanie o wartości 1,8 bln EUR w perspektywie kolejnych 7 lat. Implementując KPO, państwa członkowskie są zobowiązane do dokumentowania postępów realizacji dwa razy do roku. Wytyczne dotyczące roku 2022 zostaną niebawem wydane w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu na rok 2022<sup>100</sup>.

Dnia 9 listopada 2021 r. zatwierdzone zostały „Konkluzje w sprawie przyszłości europejskiego semestru w kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”, w których RE zakłada stopniowy powrót o założeniach europejskiego semestru 2022. Opowiada ona się m.in. za przywróceniem sporządzania sprawozdań krajowych oraz wytycznych dla państw członkowskich. Istotną kwestią we wdrażaniu wytycznych europejskiego semestru jest uwzględnienie korelacji założeń polityk fiskalnych z RRF.

97 Jednolity rynek w swoim założeniu ma zapewnić Europejczykom swobodę w m.in. działalności edukacyjnej, naukowej czy gospodarczej na terenie całej UE. Idea jednolitego rynku charakteryzuje się swobodą w przepływie towarów, usług, kapitału i osób. Wskutek pandemii COVID-19 jednolity rynek został w pewnej części ograniczony, a jego integralność znacznie się pogorszyła.

98 Idea trwałej konkurencyjności to jedno z kluczowych założeń przedłożonej w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Realizowana jest na czterech płaszczyznach: stabilność gospodarcza, sprawiedliwość społeczna, zrównoważenie środowiskowe i wydajność oraz konkurencyjność.

99 „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 20 maja 2020: Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów”, op. cit.

100 „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 2 czerwca 2021 r.: Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki”, op. cit.

## II.2.2. Ogólna klauzula korekcyjna w ramach paktu stabilności i wzrostu

W związku z negatywnymi prognozami wzrostu gospodarczego, spadkiem aktywności gospodarczej oraz pogłębiającą się recesją, KE podjęła działania mające na celu tymczasową reorientację polityki fiskalnej. W 2020 r. państwa członkowskie prowadziły odrębne polityki, które zabezpieczały środki dla najbardziej potrzebujących wsparcia sektorów. Z racji pandemii, były to przede wszystkim środki przeznaczone systemom opieki zdrowotnej.

Zgodnie z Komunikatem KE z dnia 20 marca 2020 r., uruchomiona została ogólna klauzula korekcyjna w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW). W dobie kryzysu gospodarczego, stan sektora finansów publicznych narażony jest na znaczne zmiany. W dokumencie skupiono się na rozróżnianiu środków przeznaczonych na przeciwdziałanie skutkom COVID-19. Wzrost skali tych funduszy przyczyni się do zmian w kształtowaniu się deficytu budżetowego i zachwiania równowagi stanu finansów publicznych.

Ogólna klauzula korekcyjna została wprowadzona w 2011 r., jako model odpowiedzi na niepokojące zmiany gospodarcze oraz kryzysy gospodarcze i finansowe. Rozwiązanie to zostało zaprezentowane w reformie PSW, uwzględniając działania kierunkujące polityką fiskalną w dobie kryzysu. Mają one charakter zapobiegawczo-naprawczy i cechują się wysoką elastycznością i usystematyzowanym planem reakcji, przyzwalającym na doraźne odejście od obowiązujących progów i wymagań.

Działania zapobiegawcze ujęte w klauzuli umożliwiają zabezpieczenie środków budżetowych na walkę z niesprzyjającą koniunkturą gospodarczą oraz tymczasowe odstępstwo od

założonego średniookresowego celu budżetowego. Natomiast w ramach działań naprawczych, zgodnie z wytycznymi KE, Rada Europejska (RE) może zdecydować o zmianie kierunku polityki fiskalnej.

KE po raz pierwszy od wprowadzenia procedury ogólnej klauzuli korekcyjnej w 2011 r., uznała sytuację gospodarczą za kwalifikującą się do jej uruchomienia. Niemniej jednak, procedury w ramach PSW nie zostały zawieszane. Decyzja ta pozwalała na podjęcie działań o ukierunkowaniu polityki, wyłączając zobowiązania budżetowe. Oznacza to, że państwa członkowskie są tymczasowo zwolnione z obowiązku spełniania ustanowionych wymogów budżetowych i osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego<sup>101</sup>, o ile nie przynosi to nadmiernych strat i implikacji dla stanu finansów publicznych<sup>102</sup>.

Zgodnie z decyzją KE, ogólna klauzula wyjścia ma obowiązywać w latach 2021-2022, a jej dezaktywacja ma nastąpić w 2023 r. po analizie stanu gospodarki, bazując na kryteriach ilościowych. Głównym wyznacznikiem tej oceny będzie komparastyka poziomu aktywności gospodarczej w porównaniu do wartości sprzed kryzysu.

Państwa członkowskie mają obowiązek prowadzenia polityki fiskalnej według wartości referencyjnych, tj.: 60% zadłużenia w relacji do PKB oraz 3% deficytu w relacji do PKB. Dlatego też w warunkach normalnych<sup>103</sup> istnieje unijna procedura oceny sytuacji ekonomicznej państw. Pomimo uruchomionej w 2020 r. ogólnej klauzuli wyjścia, KE nie zaprzestała sporządzania corocznej oceny zgodności z kryteriami długu oraz deficytu budżetowego państw członkowskich. Biorąc pod uwagę wysoki poziom niepewności oraz wszelkie dotychczasowe ustalenia w zakresie ukierunkowania polityki fiskalnej państw członkowskich, dwadzieścia trzy państwa nie spełniały kryterium deficytu (wykres II.1). KE nie podjęła decyzji o objęciu państw procedurą nadmiernego deficytu<sup>104</sup>.

101 Zgodnie z PSW państwa wstępujące do UE zobowiązują się do prowadzenia swojej polityki fiskalnej zgodnie z wymogami unijnymi. Pakt przede wszystkim pełni dwie funkcje: korekcyjną i profilaktyczną. Funkcja korekcyjna zostaje uruchomiona w sytuacji przekroczenia przez kraj członkowski progu 3% PKB deficytu budżetowego lub 60% PKB długu publicznego. Funkcja profilaktyczna ma za zadanie gwarantować prowadzenie zrównoważonej polityki budżetowej tj. spełnianie założeń średniookresowego celu budżetowego. Cel ten prezentowany jest w corocznych programach stabilności i wyznaczany indywidualnie przez poszczególne państwa członkowskie UE. W sytuacji braku spełniania powyższych wytycznych, KE może uruchomić procedurę nadmiernego deficytu, której założeniem jest skorygowanie nadmiernego deficytu lub długu.

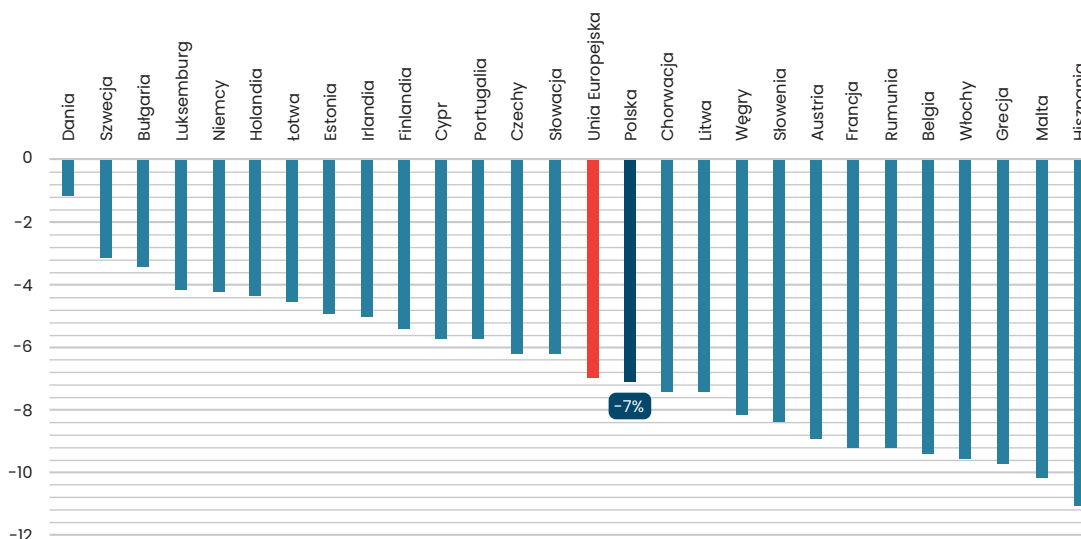
102 Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX%3A52020DC0123>.

103 Warunki normalne to stabilna sytuacja gospodarcza, która nie wymaga interwencji KE oraz uruchomienia Ogólnej Klauzuli Korekcyjnej.

104 *Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy*, 2021, [https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf).

**Wykres II.1.**

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach UE (%) w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Dług Publiczny. Raport Roczny 2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/attachment/572f3129-e9df-46b7-a2b3-8cf8780e503a>.

### II.2.3.

#### Tymczasowe ramy środków pomocy państwa

Krajowe działania pomocowe stanowią procedurę wspomagającą szybsze wyjście z kryzysu gospodarczego. Działania te mają w głównej mierze charakter zapobiegający i łagodzący negatywne skutki pandemii COVID-19. Ich celem jest utrzymanie ciągłości działalności podmiotów gospodarczych lub umożliwienie jedynie tymczasowego ich zawieszenia w celu ograniczenia czynników mających niekorzystny wpływ na parametry wzrostu gospodarczego. KE ustanowiła zasady pomocy państw, upoważniając je do elastyczności bezpośredniej reakcji. Odbiorcami w tym przypadku są przedsiębiorstwa, które narażone są na zaprzestanie działalności w sytuacji braku zewnętrznego wsparcia<sup>105</sup>.

#### Komunikat KE z dnia 19 marca 2020 r. o tymczasowych ramach środków pomocy państwa przedkłada pięć tymczasowych środków pomocy państwa<sup>106</sup>:

1. dotacje bezpośrednio, zaliczki zwrotne lub korzyści podatkowe,
2. gwarancje kredytowe,
3. subsydiowane stopy oprocentowania pożyczek,
4. gwarancje i pożyczki udzielane za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych,
5. krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych.

<sup>105</sup> *State aid cases*, 2021, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases\\_pl?ettrans=pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_pl?ettrans=pl).

<sup>106</sup> *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, 2020, 19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:0911:FULL&from=PL>.

## II.3. Interwencje wybranych państw europejskich

### II.3.1. Interwencja we Włoszech

Włochy znalazły się wśród pierwszych krajów europejskich, w których zidentyfikowano przypadki zachorowania związane z nowym koronawirusem (pierwszy dnia 30 stycznia 2020 r.<sup>107</sup>) i doświadczyły szybkiego rozwoju sytuacji pandemicznej<sup>108</sup>. Państwo włoskie przyjęło zdecydowane środki walki z pandemią, mimo niechęci podejmowania radykalnych decyzji w początkowych dniach pandemii. Od pierwszych rozpoznanych przypadków zakażenia wirusem SARS-CoV-2, do wdrożenia zaostrzonych rygorów epidemicznych, minął ponad miesiąc. Dnia 9 marca 2020 r. premier Włoch Giuseppe Conte ogłosił pierwszy ogólnonarodowy *lockdown*. Wprowadzono zakaz przemieszczania się obywateli z wyjątkiem przypadków związanych z działalnością zawodową, wyższą koniecznością lub motywami zdrowotnymi.

Podobnie, jak inne kraje dotknięte pandemią i walczące za pomocą nakładanych restrykcji dotyczących życia publicznego i gospodarczego, również gospodarka włoska doświadczyła w tym czasie szoku popytowego i popytowego, połączonego z zerwanymi łańcuchami dostaw, które zaburzyły poprzednie prognozy dotyczące rozwoju i sprawiły, że kraj stanął na krawędzi załamania gospodarczego. Chcąc przeciwdziałać negatywnym skutkom

gospodarczym, które mogłyby przyczynić się do dalszego pogorszenia koniunktury, wzrostu bezrobocia i niepokoju społecznych, włoski rząd postanowił podjąć dużą ilość działań mających na celu ustabilizowanie sytuacji wewnątrz kraju. Podjęto szereg inicjatyw o charakterze ulg podatkowych lub bezpośrednio pomocy finansowej, mających na celu m.in. wsparcie i znaczące przyspieszenie transformacji cyfrowej we Włoszech, jako jednej z głównych stymulantów powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

#### Podjęto interwencje w następujących obszarach:

- **służba zdrowia i ochrona cywilna** – w ramach działań związanych z tym obszarem stworzono m.in. Narodowy Fundusz Kryzysowy oraz zreorganizowano sieć szpitali. Wydatki na pensje dla lekarzy specjalistów wzrosły o 105 mln EUR na lata 2020 i 2021 oraz po 109 mln EUR na lata 2022, 2023 i 2024. Wprowadzono ponadto ulgi podatkowe na adaptację środowiska pracy oraz na środki pomagające utrzymać reżim sanitarny w miejscach pracy. W całości na cele związane ze służbą zdrowia rząd włoski przeznaczył dodatkowe ok. 9,5 mld EUR<sup>109</sup>;
- **rynek pracy** – interwencja o wartości ok. 35 mld EUR, na którą złożyły się przede wszystkim dodatki z tytułu utraconych zysków dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw oraz dodatki dla samozatrudnionych, a także dla osób fizycznych i dla rodzin. Innymi wartościami wzmiankowania formami wsparcia były m.in.: dodatek 1000 EUR dla pracowników sezonowych w turystyce, dodatkowe odszkodowanie dla marynarzy w wysokości 600 EUR, bezwrotne odszkodowania dla przedsiębiorstw z co najmniej 33% spadkiem obrotów<sup>110</sup>;
- **zapewnienie płynności dla przedsiębiorstw oraz osób prywatnych** – sumarycznie zostało postawione w gotowości ok.

<sup>107</sup> *Coronavirus, primi due casi in Italia «Sono due cinesi in vacanza a Roma» Sono arrivati a Milano il 23 gennaio, 2020*, [https://www.corriere.it/cronache/20\\_gennaio\\_30/coronavirus-italia-corona-9d6dc436-4343-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_gennaio_30/coronavirus-italia-corona-9d6dc436-4343-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml).

<sup>108</sup> *Coronavirus, due vittime e oltre 60 casi di contagio in Nord Italia. Il Cdm valuta „misure speciali”*, 2020, <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Coronavirus-Primo-morto-in-Italia-un-altro-contagiato-in-Veneto-casi-al-Nord-Padova-Cremona-tornati-19-italiani-dal-Giappone-7b2ff735-7d2d-413d-9ecf-1ac025300ebc.html>.

<sup>109</sup> *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sanità e Protezione Civile*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sanita-e-Protezione-Civile/>.

<sup>110</sup> *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. I provvedimenti del Governo a sostegno del Lavoro*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/I-provvedimenti-del-Governo-a-sostegno-del-Lavoro/>.

750 mld EUR w formie: gwarancji, spłaty zobowiązań lokalnej administracji publicznej, moratorium na spłatę zobowiązań kredytowych. Podjęto inicjatywę polegającą na wsparciu osób zamierzających zaciągnąć kredyt hipoteczny na zakup pierwszego domu lub mieszkania<sup>111</sup>. W ramach *Decreto Rilancio* przedsiębiorstwa mogły liczyć na dalsze wsparcie płynnościowe w wysokości przekraczającej 16 mld EUR. Fundusze przeznaczone zostały na częściowe wyrównanie przychodów, wzmacnianie płynności, rozszerzając środki przyjęte w dziedzinie fiskalnej i dokapitalizowanie<sup>112</sup>;

- **mechanizmy związane z ulgami podatkowym** – m.in. zawieszenie, przedłużenie i odroczenie, anulowanie i obniżenie podatków, zachęty i bezzwrotne wsparcie, środki sektorowe<sup>113</sup>;
- **rodzina** – pomoc m.in. w formie: wsparcia pracujących rodziców, środków zapewniających niezbędną płynność finansową dzięki pewności dochodów, zawieszenia płatności podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, wprowadzenia zasiłków i nowych narzędzi, takich jak dochód nadzwyczajny dla rodzin w trudnej sytuacji oraz znaczące poszerzenie zabezpieczeń socjalnych<sup>114</sup>.

### W 2021 r. zostały przyjęte kolejne plany pomocowe, czyli:

- **Decreto Sostegni**, który przewidywał pomoc w wysokości około 32 mld EUR w podziale na pięć zasadniczych kategorii, czyli: działalność produkcyjna, ochrona zdrowia, szkolnictwo podstawowe i wyższe oraz badania, praca i rodzina, podmioty lokalne, środki fiskalne;
- **dalsze środki wsparcia dla pracowników sezonowych oraz sektora turystycznego i sektora kultury** – odszkodowanie

w wysokości 1600 EUR na rzecz tych kategorii osób zatrudnionych<sup>115</sup>.

Jednym z głównych dokumentów na szczeblu państwowym o charakterze długoterminowym jest Narodowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności (wł. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, PNRR), który ma na celu wsparcie organizacyjne oraz finansowe działań włoskiej gospodarki w kontekście zmagania dotyczących wyjścia z kryzysu spowodowanego COVID-19, jak również przyspieszenie transformacji cyfrowej. Powstał on w korelacji z RRF, będącym częścią NextGeneration EU.

### Włoski Narodowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności ma następujące obszary priorytetowe oraz alokacje środków<sup>116</sup>:

- **cyfryzacja, innowacje, konkurencyjność i kultura** – 40,3 mld EUR,
- **zielona rewolucja i ekologiczna transformacja** – blisko 60 mld EUR,
- **infrastruktura dla zrównoważonej mobilności** – 25,4 mld EUR,
- **edukacja i badania** – prawie 31 mld EUR,
- **inkluzywność i spójność** – 20 mld EUR,
- **zdrowie** – 15,6 mld EUR.

111 *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sostegno alla liquidità delle famiglie, delle imprese e degli enti locali*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-delle-imprese-e-degli-enti-locali/>.

112 *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sostegno alle imprese e all'economia*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/>.

113 *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Le principali misure fiscali adottate dal Governo*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-principali-misure-fiscali-adottate-dal-Governo/>.

114 *Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Le misure del Governo a sostegno delle famiglie italiane*, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-misure-del-Governo-a-sostegno-delle-famiglie-italiane/>.

115 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Indennità Covid-19 (decreto Sostegni Bis 2021)*, 2021, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/indennita-covid-19-decreto-sostegni-bis-2021>.

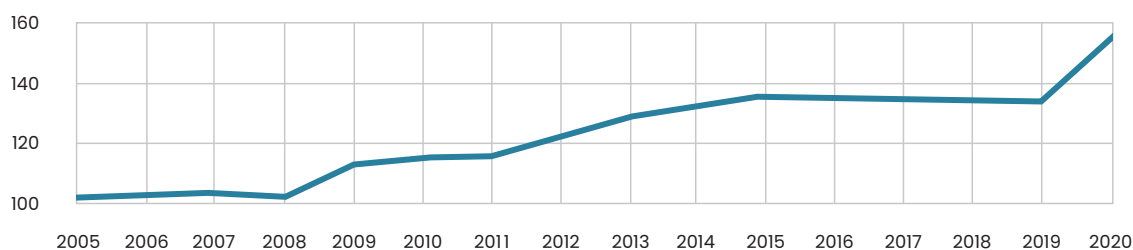
116 *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 2021, <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/pnrr/>.

Pod koniec 2021 r. Włochy realizowały politykę antypandemiczną obejmującą powszechny obowiązek szczepień oraz obowiązek okazywania certyfikatów zaszczepienia w pracy, środkach transportu i innych miejscach publicznych.

Włochy weszły w czasy kryzysu COVID-19 z widocznymi problemami związanymi z niskim wzrostem gospodarczym i zadłużeniem rządu 134% PKB. W wyniku działań pomocowych państwa dług ten wzrósł do około 160% PKB – prezentuje to wykres II.2. Problemem było także wysokie – na tle innych krajów UE – bezrobocie, wynoszące we wrześniu 2021 r. 9,2% oraz z perspektywami jego wzrostu w przypadku dalszych zawirowań włoskiej i globalnej gospodarki<sup>117</sup>.

#### Wykres II.2.

Wskaźnik zadłużenia publicznego względem PKB we Włoszech (%) w latach 2005–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banca D'Italia, *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, 2021, [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche\\_FPI\\_20210215.pdf](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20210215.pdf).

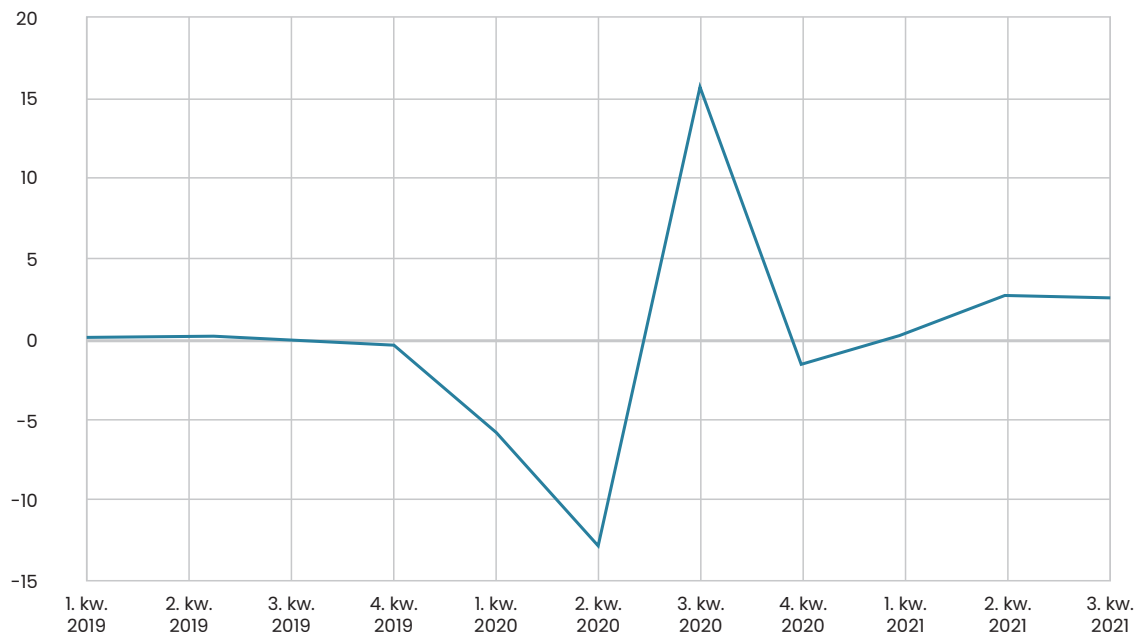
Na podstawie wyników, które włoska gospodarka osiąga od 2. poł. 2020 r. można stwierdzić, że działania podejmowane przez włoski rząd pozwoliły na uniknięcie najgorszego scenariusza. Zarówno bowiem najważniejsze indeksy związane z aktywnością przemysłową, jak i dane dotyczące PKB wskazują na szybkie odbicie po kryzysie w 2020 r. Aktualnie zauważa się, że o ile dynamika wzrostu włoskiego PKB będzie najwyższa od wielu lat i najprawdopodobniej wyniesie około 6,4% (wykres II.3), to jednak w 2021 r. nie odrobi strat poniesionych rok wcześniej z uwagi na spadek PKB rządu 8,3% w 2020 r.<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Euroindicators, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563355/3-03112021-AP-EN.pdf/8841353c-11f6-7fab-efef-0e768ab13bfd?t=1635931825200>.

<sup>118</sup> D. Colombo, *Pil 2020, Italia peggio della Germania ma meglio di Regno Unito e Spagna*, 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/pil-2020-italia-peggio-germania-ma-meglio-regno-unito-e-spagna-ADsVqtEB>.

**Wykres II.3.**

Dynamika PKB we Włoszech (% r/r) od 1. kw. 2019 r. do 3. kw. 2021 r.

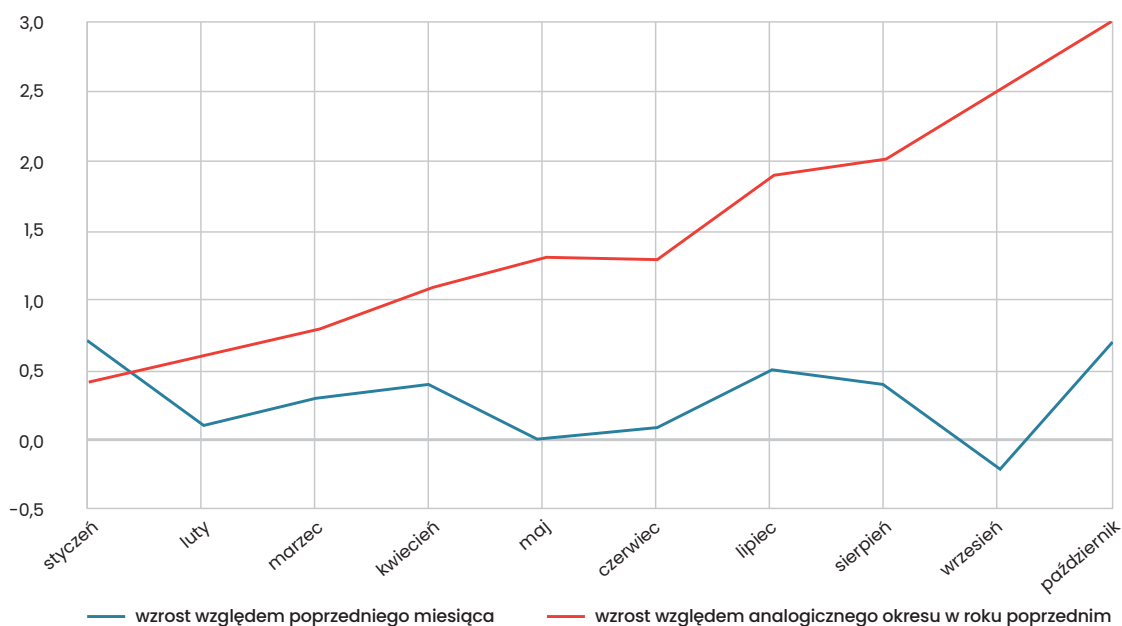


Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Colombo, *Pil 2020, Italia peggio della Germania ma meglio di Regno Unito e Spagna*, 2021, op. cit.

Problemem we Włoszech staje się wzrastająca w 2021 r. inflacja (wykres II.4). Włoski Narodowy Instytut Statystyczny Istat (wł. *Instituto Nazionale di Statistica*) wskazuje wzrost indeksu o 0,7% miesięcznie i 3% rocznie, który wynika głównie ze wzrostu cen energii<sup>119</sup>. Poziom inflacji we Włoszech jest najwyższy od dziesięciu lat.

**Wykres II.4.**

Dynamika inflacji we Włoszech (HICP, %) od stycznia do października 2021 r.



Źródło: opracowanie własne Istat, *Prezzi al Consumo - ottobre 2021*, 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/263418>.

<sup>119</sup> *Inflazione al 3%: mai così alta dal 2012. Energia e alimentare guidano i rincari*, 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/inflazione-3percento-mai-così-alta-2012-AEaR11x>.

## II.3.2. Interwencja w Irlandii

Pierwsze przypadki związane z pandemią koronawirusa w Irlandii zanotowane zostały w 2. poł. lutego 2020 r.<sup>120</sup>. W ciągu trzech tygodni wirus rozprzestrzenił się na cały kraj. W związku z gwałtownym wzrostem liczby chorych, rząd zdecydował o zamknięciu szkół, przedszkoli oraz instytucji kultury już dnia 12 marca 2020 r.<sup>121</sup>. Dalszy rozwój sytuacji spowodował, że dnia 27 marca 2020 r. wprowadzono zakaz przemieszczania się, wprowadzając pierwszy *lockdown*<sup>122</sup>. Następnie, podjęte działania rządu irlandzkiego wpisują się we wzór szerokiej interwencji pomocowej dla gospodarki realnej. Do października 2021 r. zostało na to wsparcie łącznie przeznaczonych około 31 mld EUR w bezpośrednich wydatkach<sup>123</sup>.

### Priorytety pomocy dla gospodarki realnej Irlandii były następujące<sup>124</sup>:

#### 1. wsparcie finansowe dla irlandzkich pracowników i przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem w zakresie:

##### a. przychodów:

- program subsydiowania wynagrodzeń w zakresie zatrudnienia,
- zasiłek dla bezrobotnych w związku z pandemią COVID-19,
- wsparcie w pracy krótkoterminowej,

##### b. pożyczek, dotacji, bonów i programów, w tym m.in. finansowanie przedsiębiorców na preferencyjnych warunkach w zakresie pomiędzy 10 tys. EUR a 1 mln EUR,

##### c. zwolnienia z opłat oraz zastosowania środków podatkowych m.in. obniżenie podatku VAT do 9% w sektorze turystycznym,

#### 2. wsparcie i wytyczne dla poszczególnych sektorów, w tym wsparcie organizacyjne i informacyjne w zakresie walki z pandemią w sektorze spożywczym, turystycznym oraz instytucjach kultury i sportu,

#### 3. szerokie wsparcie w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz przebranżawianiu się za pomocą szeregu platform elektronicznych,

#### 4. wsparcie w zakresie BHP, które przewidywało m.in. kursy *online*, informacje na temat sposobów powstrzymywania zakażeń, poradnictwo w zakresie utrzymania ciągłości biznesowej w nowych warunkach związanych z pracą zdalną.

120 *Coronavirus: First case confirmed in Republic of Ireland*, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51693259>.

121 *Coronavirus: Schools, colleges and childcare facilities in Ireland to shut*, 2020, <https://www.irishtimes.com/news/health/coronavirus-schools-colleges-and-childcare-facilities-in-ireland-to-shut-1.4200977>.

122 „Stay home”: *Varadkar announces sweeping two-week lockdown*, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/27/stay-home-varadkar-urges-irish-in-drastic-lockdown>.

123 *Statement by the Minister for Public Expenditure and Reform Michael McGrath TD on Budget 2022*, 2021, <https://www.gov.ie/en/speech/09ec3-statement-of-the-minister-for-public-expenditure-and-reform-michael-mcgrath-td-12-october-2021-budget-2022/>.

124 *Government supports for COVID-19 impacted businesses*, 2020, <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Supports-for-SMEs/COVID-19-supports/#related>.



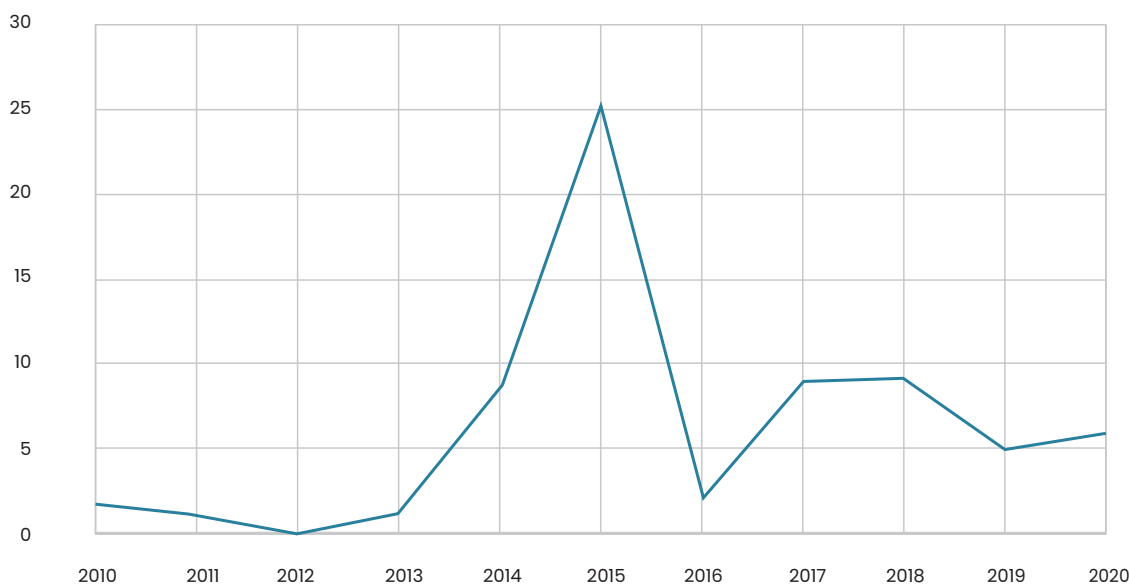
Rząd Irlandii w ramach inicjatywy NextGeneration EU przygotował Irlandzki Narodowy Plan Odbudowy i Odporności (ang. *Ireland's National Recovery and Resilience Plan*). Irlandia w ramach RRF otrzyma około 915 mln EUR dotacji<sup>125</sup>. Irlandzki Narodowy Plan Odbudowy i Odporności został zbudowany w oparciu o następujące trzy priorytety:

- **priorytet 1:** postęp w zakresie zielonej transformacji – 518 mln EUR,
- **priorytet 2:** przyspieszenie i rozszerzenie transformacji cyfrowej – 291 mln EUR,
- **priorytet 3:** ożywienie społeczne i gospodarcze oraz tworzenie miejsc pracy – 181 mln EUR.

Irlandia była w 2020 r. jedynym krajem europejskim, który nie zanotował recesji i jednocześnie jednym z niewielu takich na świecie (wykres II.5). Nie oznacza to jednak, że irlandzka realna gospodarka nie doznała perturbacji spowodowanych pandemią. PKB Irlandii jest znacząco zniekształcone przez obecność ponad 1500 międzynarodowych korporacji, w tym większości czołowych światowych przedsiębiorstw technologicznych i farmaceutycznych, dla których kraj ten stanowi europejską siedzibę ich działalności. Irlandia jest również największym na świecie hubem leasingu lotniczego<sup>126</sup>.

#### Wykres II.5.

Dynamika PKB Irlandii (% r/r) w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie *GDP growth (annual %) – Ireland, 2021*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=IE&start=2010&view=chart>.

Irlandia, podobnie jak inne kraje europejskie, boryka się z coraz bardziej rosnącą inflacją. Odczyty wskazują (wykres II.6), że do końca 2021 r. najprawdopodobniej zbliży się do poziomu 6%. Najbardziej znaczącymi zmianami w ciągu roku były wzrosty cen transportu (16,2%), mieszkań, wody, elektryczności, gazu i pozostałych paliw (12,0%), w restauracjach i hotelach (3,9%) oraz napojów alkoholowych i tytoniu (3,4%)<sup>127</sup>.

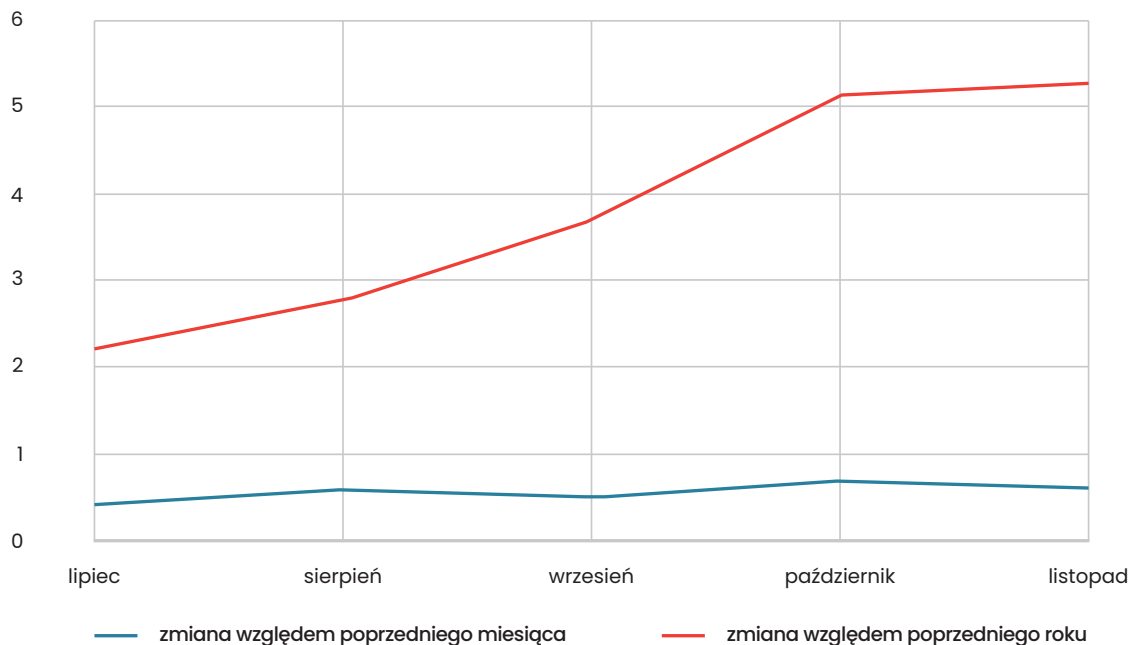
<sup>125</sup> *Ireland's National Recovery and Resilience Plan 2021*, 2021, <https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/>.

<sup>126</sup> *Multinationals make Ireland's GDP growth 'clearly misleading'*, 2021, <https://www.politico.eu/article/ireland-gdp-growth-multinationals-misleading/>.

<sup>127</sup> *Prices rise by 5.3% in the year to November 2021*, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/cpi/consumerpriceindexnovember2021/>.

**Wykres II.6.**

Dynamika inflacji w Irlandii (CPI, %) od lipca do listopada 2021 r.

Źródło: Consumer Price Index, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/cpi/consumerpriceindexnovember2021/>.

Ogólny wpływ pandemii na irlandzką gospodarkę wydaje się być minimalizowany przez sukcesywne, ponowne otwieranie różnych działalności. Aktywność gospodarcza również wykazuje zwiększający się poziom. Miarodajnym wskaźnikiem takiego ożywienia są wyniki badania przeprowadzonego przez irlandzki urząd statystyczny (ang. *Central Statistics Office*) w dniach między 27 lipca a 23 sierpnia 2021 r. Według tego badania 63,3% podmiotów gospodarczych osiągnęło poziom aktywności sprzed pandemii, a 56,4% wykazało obroty przewyższające koszty operacyjne. Widocznym i trwałym skutkiem okresu pandemicznego dla przestrzeni biznesowej może okazać się stałe przyjęcie formy pracy zdalnej w przedsiębiorstwach (23,2% respondentów wskazuje, że tak się stanie)<sup>128</sup>.

### II.3.3.

#### Interwencja we Francji

Za oficjalny początek pandemii koronawirusa we Francji uważa się dzień 24 stycznia 2020 r., kiedy to w Bordeaux zidentyfikowano pierwszy przypadek COVID-19 zarówno we Francji, jak i w Europie. Wszystkie spośród pierwszych pięciu potwierdzonych przypadków dotyczyły osób, które niedawno przybyły z Chin<sup>129</sup>. Chiński turysta, który został przyjęty do szpitala w Paryżu dnia 28 stycznia 2020 r., zmarł dnia 14 lutego 2020 r., co czyni go pierwszym zgonem spowodowanym COVID-19 we Francji, a także pierwszym zgonem związanym z tą chorobą poza Azją<sup>130</sup>. W procesie rozprzestrzeniania się tej infekcji we Francji i jej terytoriach zamorskich było doroczne zgromadzenie Chrześcijańskiego Kościoła Otwartych Drzwi w dniach 17-24 lutego 2020 r. w Mulhouse. Wzięło w nim udział około 2,5 tys. osób, z których co najmniej połowę

<sup>128</sup> *Business Impact of COVID-19 Survey*, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-covid19/covid-19informationhub/economy/businessimpactofcovid-19survey/>.

<sup>129</sup> *Coronavirus: trois premiers cas confirmés en France, deux d'entre eux vont bien*, 2020, <https://www.lefigaro.fr/sciences/coronavirus-trois-premiers-cas-confirmes-en-france-20200124>.

<sup>130</sup> *Coronavirus: First death confirmed in Europe*, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51514837>.

uważało się za zarażonych wirusem<sup>131</sup>. Ponadto, w maju 2020 r. retroaktywne testy próbek w jednym z francuskich szpitali wykazały, że jeden z pacjentów prawdopodobnie był zarażony wirusem już z dnia 27 grudnia 2019 r., czyli prawie miesiąc przed pierwszym oficjalnie potwierdzonym przypadkiem<sup>132</sup>.

Podobnie jak inne kraje europejskie, również Francja od połowy marca 2020 r. zmierzała ku całkowitemu zamknięciu aktywności ekonomicznej i społecznej kraju. W telewizyjnym oświadczeniu dnia 12 marca 2020 r. prezydent Emmanuel Macron ogłosił zamknięcie przedszkoli, szkół, uczelni wyższych, szkół średnich i uniwersytetów. Wszystkie przedsiębiorstwa otrzymały również możliwość odroczenia zapłaty składek i podatków należnych w marcu bez ponoszenia konsekwencji, a ich pracownicy byli zachęceni do pracy zdalnej<sup>133</sup>. Dwa dni później premier Édouard Philippe ogłosił zamknięcie wszystkich „nieistotnych” miejsc publicznych. Wyjątkiem zostały objęte apteki, banki, sklepy spożywcze i tytoniowe, stacje benzynowe i biura prasowe. Rozpoczęto również zachęcanie obywateli Francji do ograniczania częstotliwości odbywania podróży.

Następnie, w poniedziałek dnia 16 marca 2020 r. w kolejnym przemówieniu, prezydent Emmanuel Macron ogłosił, że dozwolone będą jedynie niezbędne podróże, a każde naruszenie tych wytycznych będzie podlegało karze. Podczas przemówienia, które śledziło 35 mln widzów, prezydent wielokrotnie wypowiadał frazę „jesteśmy w stanie wojny”<sup>134</sup>. Od godziny 12:00 dnia 17 marca 2020 r., w celu ograniczenia kontaktów i podróży do minimum, a tym samym zatrzymania wykładniczego wzrostu

pandemii, nakazano pozostanie w swoich domach, z wyjątkiem uzasadnionych powodów.

Do dnia 17 grudnia 2021 r., we Francji odnotowano w sumie 8 518 840 przypadków zakażeń koronawirusem, w wyniku czego zmarło 121 333 osób<sup>135</sup>.

Francja, podobnie jak większość krajów europejskich, podjęła decyzję o wdrożeniu szeregu działań mających na celu zniwelowanie negatywnych skutków społecznych oraz ekonomicznych wynikających z wybuchu pandemii. Najważniejszym z nich na szczeblu krajowym jest plan pn. „*France Relance*”, który umożliwi przyspieszenie ekologicznych, przemysłowych i społecznych przemian kraju, a także proponuje wymierne środki dla różnych grup beneficjentów: osób fizycznych, firm i stowarzyszeń, społeczności czy administracji.

W celu szybkiego ożywienia gospodarki i uzyskania konkretnych wyników w zakresie dekarbonizacji, rozwoju przemysłu, wzmocnienia umiejętności i kwalifikacji pracowników na całym terytorium kraju, rząd francuski wdrożył plan nadzwyczajny o wartości 100 mld EUR dotyczący trzech zasadniczych elementów: transformacji ekologicznej, konkurencyjności i spójności. Plan ten jest wspierany finansowo przez UE w wysokości około 40 mld EUR.

Jego autorzy podkreślają, że poza bezpośrednimi wyzwaniem związany z kryzysem zdrowotnym, ten ogromny, plan ten ma również charakter strukturalny. W planie *France Relance* zakłada się wspieranie rozwoju bardziej zrównoważonego, zjednoczonego i konkurencyjnego, z podstawowym priorytetem utrzymania i zwiększania zatrudniania, zwłaszcza w grupie ludzi młodych.

131 *Coronavirus: la «bombe atomique» du rassemblement évangélique de Mulhouse*, 2020, [https://www.lepoint.fr/sante/coronavirus-la-bombe-atomique-du-rassemblement-evangelique-de-mulhouse-28-03-2020-2369173\\_40.php](https://www.lepoint.fr/sante/coronavirus-la-bombe-atomique-du-rassemblement-evangelique-de-mulhouse-28-03-2020-2369173_40.php).

132 *After retesting samples, French hospital discovers COVID-19 case from December*, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-france-idUSKBN22G20L>.

133 *Coronavirus: ce qu'il faut retenir de la journée du 12 mars*, 2020, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/en-direct-jeudi-12-mars-coronavirus-le-point-sur-la-situation-en-france-et-dans-le-monde-1184455>.

134 *Coronavirus: la France à double tour*, 2020, [https://www.liberation.fr/france/2020/03/16/coronavirus-la-france-a-double-tour\\_1782003/](https://www.liberation.fr/france/2020/03/16/coronavirus-la-france-a-double-tour_1782003/).

135 *Santé publique France*, 2021, <https://www.data.gouv.fr/fr/organizations/sante-publique-france/>.

## ■ Ekologia i transformacja energetyczna

Na ten komponent przeznaczono budżet w wysokości 30 mld EUR. W jego ramach przewidziane zostały środki na przyspieszenie transformacji energetycznej, promowanie zrównoważonego wzrostu i uczynienie z Francji pierwszej ważnej gospodarki niskoemisyjnej w Europie.

Na dekarbonizację przemysłu i energetyki oraz badania i rozwój w zakresie zielonych technologii przeznaczono blisko 9 mld EUR, a dodatkowo 7 mld EUR asygnowano na renowację energetyczną budynków.

### Najważniejsze działania to:

- „MaPrimeRénov” pozwalający sfinansować wydatki poniesione na prace podejmowane w celu poprawy efektywności energetycznej budynku mieszkalnego,
- premia konwersyjna na zakup lub wynajem pojazdu niskoemisyjnego w zamian za złomowanie pojazdu zanieczyszczającego środowisko,
- premia ekologiczna na zakup lub wynajem nowego pojazdu niskoemisyjnego,
- masowy plan inwestycyjny wspierający renowację energetyczną budynków publicznych,
- dekarbonizacja przemysłu poprzez wsparcie przedsiębiorstw przemysłowych w inwestowaniu w urządzenia i procesy, które emitują mniej CO<sub>2</sub>.

## ■ Konkurencyjność firm

Druga część planu, z całkowitym budżetem 34 mld EUR, ma na celu zwiększenie odporności gospodarczej i niezależności technologicznej, a także rozwój przedsiębiorstw i tworzenie miejsc pracy w sposób zrównoważony. W tym celu planowane jest wydatkowanie prawie 3 mld EUR w celu wzmocnienia przepływów pieniężnych organizacji, które musiały zadłużyć się podczas lockdownów związanych z pandemią COVID-19.

### Najważniejsze działania to:

- wsparcie eksportu,
- wsparcie inwestycyjne i modernizacyjne przemysłu,
- inicjatywa „France Num”, której celem jest wsparcie w cyfrowej transformacji i rozwoju biznesu,
- zapewnienie dodatkowego finansowania MŚP,
- wsparcie mikroprzedsiębiorstw.

## ■ Spójność terytoriów

Trzeci filar, na który mają zostać przeznaczone fundusze w wysokości 36 mld EUR, umożliwi zapobieganie wzrostowi nierówności, ochronę miejsc pracy, wspieranie potrzebujących i zachęcanie do solidarności.

Rząd francuski w ramach tej inicjatywy chce inwestować w sektor zdrowia i w sferę lokalną, ułatwiać szkolenia, integrację lub przekwalifikowywanie młodych ludzi i pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji. W ramach tych planów przeznaczono 6,5 mld EUR z planu zatrudnienia młodzieży i 6,6 mld EUR na częściowe zasiłki dla bezrobotnych. Ponadto, przewidywane są dodatkowe inwestycje o wartości 6 mld EUR dla szpitali<sup>136</sup>.

### Najważniejsze działania to:

- **wspieranie zatrudnienia młodych osób,**
- **pomoc dla pracodawców rekrutujących w ramach praktyk,**
- **mechanizm przewidywania trendów w gospodarce i wspierania przekwalifikowania pracowników,**
- **priorytetowe projekty szpitalne i inwestycje miejskie,**
- **dotacja na wsparcie inwestycji lokalnych.**

Poza działaniami na szczeblu krajowym, istnieją inicjatywy na poziomie strategicznym. Łącznie 27 państw członkowskich UE uzgodniło na posiedzeniu RE w lipcu 2020 r. uruchomienie 750 mld EUR będącego planem naprawczym NextGeneration EU, który będzie finansowany ze wspólnego długu unijnego. Obejmuje to RRF, który będzie wspierał wysiłki państw członkowskich na rzecz odbudowy. Jest on ukierunkowany na kraje szczególnie dotknięte kryzysem i umożliwi masowe inwestycje w zieloną gospodarkę i transformację cyfrową. Suma unijnego zaangażowania to około 40 mld EUR<sup>137</sup>.

### Podobnie jak plan *France Relance*, KPO koncentruje się na trzech kluczowych priorytetach, które są jednocześnie filarami RRF:

#### 1. Środowisko:

- **modernizacja energetyczna** (5,8 mld EUR),
- **środowisko i biodywersyfikacja** (2,1 mld EUR),
- **zielona infrastruktura i mobilność** (7 mld EUR),
- **zielona energia i technologie** (5,3 mld EUR),

#### 2. konkurencyjność:

- **finansowanie przedsiębiorstw** (0,3 mld EUR),
- **suwerenność technologiczna i odporność** (3,2 mld EUR),
- **cyfrowe inwestycje w sektor publiczny i kulturę** (2,1 mld EUR),

#### 3. spójność społeczna i terytorialna:

- **promowanie miejsc pracy – głównie wśród ludzi młodych** (7,5 mld EUR),
- **spójność terytorialna** (7,7 mld EUR).

<sup>136</sup> *Les trois volets du plan France Relance*, 2021, <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance>.

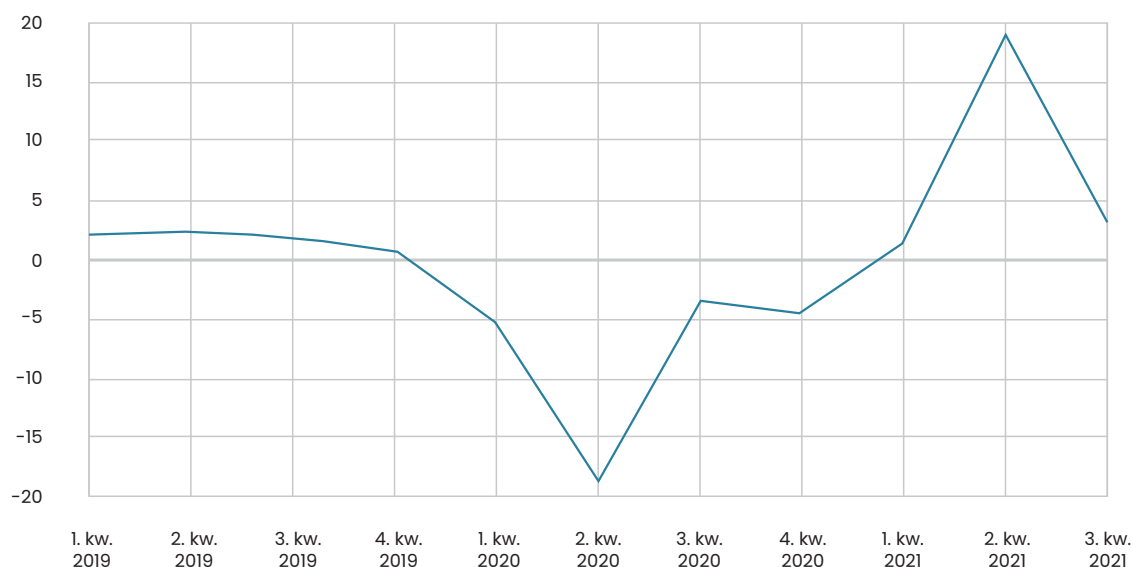
<sup>137</sup> *National Recovery and Resilience Plan 2021*, 2021, <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>.

Plan obejmuje inwestycje na dużą skalę w bardziej przyjazną dla środowiska produkcję i konsumpcję, np. modernizację budynków oraz rozwój zielonej mobilności i technologii, a także wsparcie innowacji w zakresie strategicznych sektorów, takich jak zdrowie i technologie cyfrowe, w tym sztuczna inteligencja<sup>138</sup>. Szczególny nacisk położony zostanie na inwestowanie w młodych ludzi, szczególnie dotkniętych kryzysem, aby wzmocnić ich umiejętności w strategicznych obszarach i ułatwić wpisanie się w wymogi współczesnego rynku pracy.

Ekonomiczny i społeczny wpływ pandemii koronawirusa Francja odczuła relatywnie mocno, z uwagi na około 8% spadek PKB (wykres II.7) – jest to wynik nienotowany od czasów drugiej wojny światowej. Jednym z sektorów, które najbardziej ucierpiały były m.in. turystyka, transport (przede wszystkim lotniczy) oraz handel<sup>139</sup>.

#### Wykres II.7.

Dynamika PKB we Francji (% r/r) od 1. kw. 2019 r. do 3. kw. 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Real GDP growth rate - volume*, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>.

Szacuje się, że około milion Francuzów doznało istotnego pogorszenia swojej sytuacji materialnej podczas kryzysu wywołanego pandemią. Najbardziej dotknięte tym grupy społeczne to: studenci, pracownicy tymczasowi, bezrobotni, ale także samozatrudnieni przedsiębiorcy i rzemieślnicy. Jednocześnie znacząco wzrosła skala pomocy żywnościowej w czasie pandemii – za przykład można wskazać Francuską Federację Banków Żywności, która zwiększyła dystrybucję pakietów pomocowych o 25%. Na początku września 2020 r. francuskie Ministerstwo Zdrowia oszacowało, że tego rodzaju pomocy potrzebowało 8 mln osób, w porównaniu do 5,5 mln w 2019 r.<sup>140</sup>

Podobnie jak w innych krajach, także we Francji daje się zauważyć istotny wzrost inflacji, której podobny do aktualnego poziom notowany był ostatnio w 2008 r. (wykres II.8). Oczekuje się, że inflacja we Francji pozostanie wysoka w kolejnych miesiącach 2022 r. Nie należy się również

<sup>138</sup> Technologiczna cecha specjalnie zaprogramowanych systemów lub maszyn, które są w stanie naśladować ludzką inteligencję podczas wykonywania zadań oraz iteratywnie się udoskonalać (P. Maicki, *Sztuczna inteligencja czynnikiem transformacji cyfrowej sektora bankowego*, [w:] *Bankowość emocjonalna*, red. E. Miklaszewska i M. Folwarski, Poltext, Warszawa 2019, s. 165.).

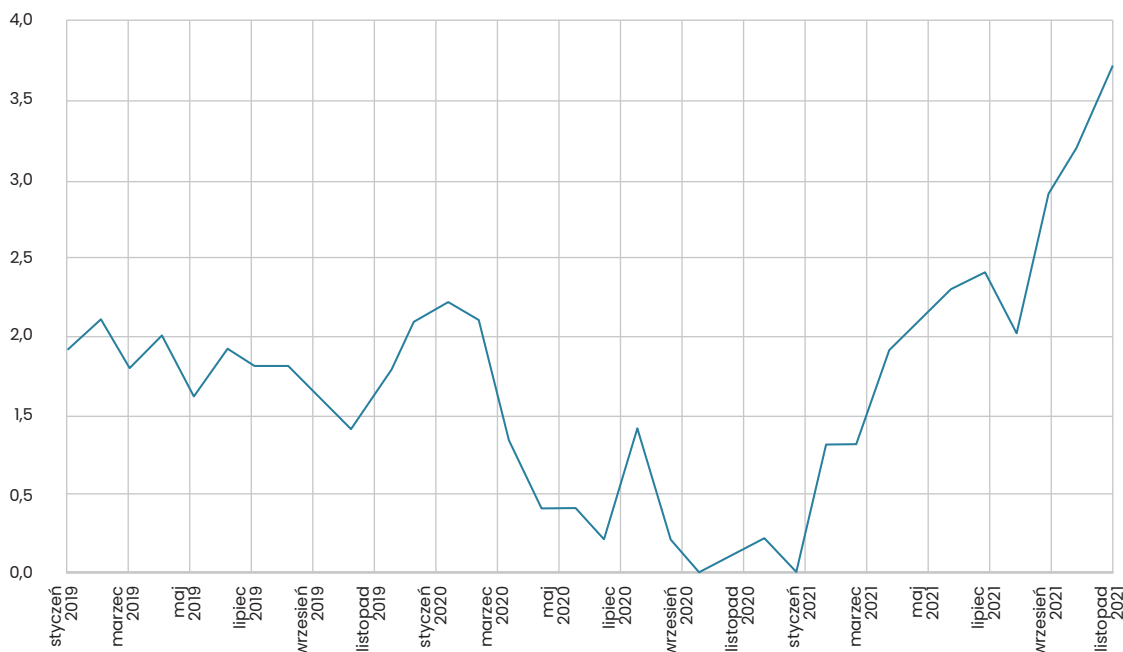
<sup>139</sup> *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, 2020, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating\\_the\\_initial\\_impact\\_of\\_COVID-19\\_containment\\_measures\\_on\\_economic\\_activity](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity).

<sup>140</sup> *Covid-19: la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté*, 2020, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19\\_6054872\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19_6054872_3224.html).

spodziewać spadków kosztów energii podczas zimy 2021/2022. Ponadto, nie ustępują trudności w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw, co będzie dodatkowym czynnikiem podnoszącym ceny. Sugeruje to dalszą presję inflacyjną na konsumentów, prowadzącą do drugiej fali inflacji. To z kolei spowoduje najprawdopodobniej zwiększenie poziomu niepewności w społeczeństwie. Mimo zdecydowanych działań rządu francuskiego, trudno będzie utrzymać siłę nabywczą na obecnym poziomie. W związku z powyższym, należy spodziewać się niższego tempa wzrostu gospodarczego w 2022 r., niż przewidywały to prognozy jeszcze w połowie roku 2021<sup>141</sup>.

#### Wykres II.8.

Dynamika inflacji we Francji (HICP, %, r/r) od stycznia 2019 r. do listopada 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie HICP – monthly data (index), 2021, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_midx&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_midx&lang=en).

Istnieją również długoterminowe skutki społeczne, które pod koniec 2021 r. są wciąż trudne do identyfikacji. Już teraz można bowiem zauważyć rosnącą nierówność społeczną, która została pogłębiona przez pandemię. Obecny kryzys spowodował znaczące perturbacje w części sektorów gospodarki, natomiast w innych obszarach (np. IT) aktualna sytuacja powoduje zwiększenie popytu na usługi i pracę, a co za tym idzie wzrost zamożności osób pracujących w tych działach gospodarki. Istotnym jest inny niematerialny obszar, który w przyszłości może prowadzić do trudnych do przewidzenia konsekwencji – wzrost liczby osób, dla których sytuacja kryzysowa powoduje występowanie problemów ze zdrowiem psychicznym. Szacuje się, że w najbliższej przyszłości będzie to przybierać na sile<sup>142</sup>.

Podobnie jak w innych krajach europejskich, uwarunkowania społeczno-ekonomiczne we Francji podlegają ciągłym zmianom ze względu na rozwój pandemii, a także niestabilną sytuację makroekonomiczną zarówno na poziomie europejskim, jak i globalnym. Powracające restrykcje, niepewność co do zatrudnienia i warunków bytowych dla sporej liczby obywateli, zaburzone łańcuchy dostaw oraz niematerialne obciążenia obywateli objawiające się problemami natury

<sup>141</sup> France: The rise in inflation will continue, 2021, <https://think.ing.com/snaps/france-the-rise-in-inflation-will-continue>.

<sup>142</sup> Covid-19 en France: les conséquences psychiatriques du confinement, 2020, <https://information.tv5monde.com/video/covid-19-en-france-les-consequences-psychiatriques-du-confinement>.

mentalnej powodują, że nie można mówić o ostatecznym wpływie programów antykryzysowych podjętych przez rząd francuski.

W tym kontekście istotnym wydaje się być sondaż, przeprowadzony przez Ipsos w ok. 30 krajach na świecie, dotyczący oceny ogółu działań podjętych przez rządy poszczególnych państw w kontekście walki z pandemią. Francja zajęła wysokie piąte miejsce z odsetkiem 59% mieszkańców twierdzących, że kraj ten dobrze poradził sobie z zarządzaniem kryzysem epidemicznym. Pozwala to sądzić, że wynik ten został osiągnięty nie tylko na podstawie samej percepcji społecznej, ale również poprzez wymierne efekty działań podjętych wśród obywateli i w gospodarce przez rząd francuski. W sondażu tym najwyższą lokatę osiągnęła Nowa Zelandia *ex aequo* z Kanadą (73% pozytywnych opinii mieszkańców), natomiast Chiny i USA odnotowały odpowiednio 47% i 46% pozytywnych ocen<sup>143</sup>.

Istotnie duża liczba i skala działań pomocowych podjętych przez Francję pozwala przypuszczać, że uchroniły one społeczeństwo oraz gospodarkę przed jeszcze bardziej dotkliwymi konsekwencjami. Nie można być jednak pewnym ostatecznych skutków tych działań, ponieważ mało przesłanek wskazuje na to, że kryzys wywołany pandemią ustąpi w pierwszych miesiącach 2022 r. Można być pewnym, że wiele efektów obecnego kryzysu ulegnie dopiero ujawnieniu, a to najprawdopodobniej spowoduje konieczność dodatkowych kroków interwencyjnych Republiki Francuskiej w koordynacji z działaniami na szczeblu europejskim.

---

143 *Les gouvernements ont-ils bien géré la crise?*, 2021, <https://fr.statista.com/infographie/26256/opinion-sur-la-gestion-pandemie-covid-19-par-les-gouvernement-dans-le-monde-en-2021/>.





# III.

## Reakcja rządu polskiego na kryzys pandemiczny COVID-19

### III.1.

## Sytuacja gospodarcza i finansów publicznych w momencie rozpoczęcia się kryzysu

Polska gospodarka w roku poprzedzającym pandemię (2019 r.) odnotowała wzrost PKB w ujęciu realnym na poziomie 4,1%<sup>144</sup>. Dynamika ta była niższa niż w latach poprzednich – w 2018 r. wyniosła 5,3%, a w 2017 r. – 4,9%<sup>145</sup>. Według prognoz UE wskaźnik ten w kolejnych latach miał nadal utrzymać się w trendzie spadkowym, lecz w dalszym ciągu charakteryzować się wartościami dodatnimi i przyjąć 3,3% zarówno w 2020 r., jak i 2021 r.<sup>146</sup>. Prognozy probabilistyczne zaprezentowane przez NBP również zakładały stopniowe obniżenie dynamiki PKB. Biorąc pod uwagę scenariusz centralny w 2020 r. tempo wzrostu PKB miało wynieść 3,4% a w 2021 r. 3,2%<sup>147</sup>. Wysokie tempo wzrostu PKB w 2019 r. przełożyło się na dobrą sytuację na rynku pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu tego roku wyniosła 5,2% i przyjęła wartość najniższą od 30 lat<sup>148</sup>. KE także nie stwierdziła zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Polsce przed wybuchem pandemii. Podatność na zagrożenia zewnętrzne oceniła jako ograniczone ze względu na utrzymywanie się bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wysokim poziomie w całości zobowiązań wobec zagranicy. Komisja zwróciła również uwagę na umiarkowany wzrost nominalnego jednostkowego kosztu pracy, obniżenie się długu sektora instytucji rządowych i samorządowych mierzonego jako procent PKB, czy też płynny i rentowny sektor bankowy<sup>149</sup>.

Zadłużenie zagraniczne (prywatne oraz publiczne) zostało istotnie zredukowane na przestrzeni kilku ostatnich lat. W 2019 r. spadło ono do 59% PKB, gdy jeszcze w 2016 r. wyniosło 76% PKB<sup>150</sup>. Nastąpił również spadek całkowitego długu instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB z poziomu 54,3% w 2016 r., do 46,1% w 2019 r.<sup>151</sup>.

144 Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 33.

145 Ibid.

146 Komisja Europejska (2020a), *European Economic Forecasts – Winter 2020 (Interim)*, s. 33.

147 *Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP Runda: grudzień 2019 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020, 3, <https://www.nbp.pl/statystyka/amakro/am2019q4.pdf>.

148 *Rynek pracy w Polsce w 2019 roku*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020, 59–60, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/11863929/Rynek%20pracy%20w%20Polsce%20w%202019%20roku.pdf/a0f6e14c-6ac1-404a-bdba-131d7af7e13b?t=1585119822247>.

149 *Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 17 grudnia 2019 roku*, Komisja Europejska, Bruksela 2019.

150 *Pandenomics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, 17, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/04/PIE-Pandenomics.pdf>.

151 *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020, 6, <https://www.gov.pl/attachment/6ba6d26f-c84b-41e2-be9e-3ad96baeccc40>.

## III.2.

# Tarcze antykryzysowe i finansowe

Rząd RP politykę antykryzysową oparł o osiem tarcz antykryzysowych oraz dwie tarcze finansowe.

**Aby ochronić polskie społeczeństwo, gospodarkę oraz państwo przed kryzysem COVID-19, rząd RP podjął działania w pięciu następujących obszarach:**

- **ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników,**
- **finansowanie przedsiębiorców,**
- **ochrona zdrowia,**
- **wzmocnienie systemu finansowego,**
- **inwestycje publiczne.**

Wsparcie otrzymali zarówno przedsiębiorcy, jak i pracownicy, a także organizacje pozarządowe, sektor kultury, sektor sportu, rolnicy, samorządy, branża turystyczna, branża budowlana, cudzoziemcy. Rząd RP poinformował, iż na walkę z kryzysem COVID-19 przeznaczył od początku pandemii ponad 312 mld PLN, w tym ponad 212 mld PLN wydatkowano na ochronę miejsc pracy i gospodarki w ramach tarcz antykryzysowych, a 100 mld PLN w ramach tarcz finansowych<sup>152</sup>. Szczegółowe formy pomocy asygnowane w ramach poszczególnych tarcz zostały przedstawione w poniższych tabelach III.1 (tarcze antykryzysowe) i III.2. (tarcze finansowe).

**Tabela III.1.**  
Główne formy pomocy w ramach kolejnych odsłon tarcz antykryzysowych

TARCZA ANTYKRYZYSOWA – KOLEJNE ODSŁONY	AKT PRAWNY	GLÓWNE FORMY POMOCY
<b>1.0</b>	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestoje ekonomicznym</li> <li>• dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych ograniczonym wymiarem pracy</li> <li>• wprowadzenie elastycznego czasu pracy</li> <li>• świadczenie postojowe dla pracowników, wsparcie postojowe dla MŚP, wsparcie postojowe dla samozatrudnionych</li> <li>• mikropożyczki do 5 tys. PLN</li> </ul>
	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 569)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ułatwienia podatkowe (możliwość wstecznego rozliczania strat podatkowych PIT i CIT, dłuższy czas na złożenie deklaracji PIT, odroczenie do dnia 1 lipca 2020 r. obowiązku składania nowych JPK_VAT z deklaracją dla dużych podatników; możliwość odstąpienia od nakładania sankcji za błędy w ewidencji JPK_VAT)</li> </ul>

<sup>152</sup> Tarcza antykryzysowa, 2021, <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa>.

TARCZA ANTYKRYZYSOWA – KOLEJNE ODŚLONY	AKT PRAWNY	GŁÓWNE FORMY POMOCY
2.0	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• złagodzenie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach świadczenia postojowego (tylko kryterium spadku przychodów)</li> <li>• świadczenie postojowe także dla osób na umowach cywilnoprawnych zawartych do dnia 1 kwietnia 2020 r.</li> <li>• możliwość ponownego przyznawania świadczenia postojowego</li> <li>• możliwość ubiegania się o pożyczkę na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia biznesu, także dla przedsiębiorców nie zatrudniających pracowników</li> <li>• wprowadzenie zwolnień ze składek ZUS</li> </ul>
3.0	Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozszerzenie możliwości zwolnienia ze składek ZUS</li> <li>• wsparcie operatorów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych specjalizujących się w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym</li> <li>• zwiększenie ochrony osób zawierających umowy o pożyczki, kredyty lub inne formy wsparcia finansowego</li> <li>• wsparcie dla sektora kultury (kinematografii)</li> <li>• upraszczanie regulacji administracyjnych</li> </ul>
4.0	Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uruchomienie ponad 560 mln PLN na dopłaty do odsetek od kredytów dla przedsiębiorstw, które wpadły w kłopoty przez COVID-19</li> <li>• zaplanowanie wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw odczuwających skutki pandemii COVID-19</li> <li>• objęcie polskich firm czasową ochroną przed przejęciem ich przez inwestorów spoza UE</li> <li>• wprowadzenie ułatwień w zamówieniach publicznych</li> </ul>
5.0	Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzenie świadczeń postojowych dla firm, które wcześniej nie korzystały z tego rozwiązania (świadczenie w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia przedsiębiorca może otrzymać trzykrotnie)</li> <li>• wprowadzenie postojowego dla przedsiębiorstw, którzy w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku odnotowali spadek przychodów o co najmniej 75%</li> <li>• zwolnienie z obowiązku opłacania składek ZUS</li> </ul>
6.0	Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2255)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc skierowana do konkretnych branż (edukacyjna, kulturalno-rozrywkowa, gastronomiczna i cateringowa, sportowa, turystyczna, transportowa, sprzedaż detaliczna, usług pralniczych)</li> <li>• zwolnienia z ZUS</li> <li>• świadczenia postojowe</li> <li>• tzw. mała dotacja w wysokości 5 tys. PLN</li> <li>• dofinansowanie miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 2 tys. PLN</li> <li>• rekompensata dla gmin w związku z utraconymi dochodami z tytułu opłaty targowej</li> </ul>

TARCZA ANTYKRYZYSOWA – KOLEJNE ODSŁONY	AKT PRAWNY	GŁÓWNE FORMY POMOCY
7.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 152)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc skierowana głównie do branży hotelarskiej, noclegowej, sprzedaży detalicznej, turystycznej pod warunkiem spadku przychodów o min. 40%</li> <li>• dofinansowania w kwocie 2 tys. PLN do wynagrodzeń</li> <li>• ponowne świadczenie postojowe w kwocie 2080 PLN</li> <li>• dotacja w kwocie 5 tys. PLN na pokrycie kosztów bieżącej działalności</li> <li>• zwolnienia z ZUS</li> </ul>
8.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 371)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc skierowana do przedsiębiorców z branży hotelarskiej i turystycznej, którzy zostali poszkodowani przez restrykcje pandemiczne pod warunkiem spadku przychodów o min. 40% w jednym z ostatnich 3 miesięcy (przed złożeniem wniosku) w stosunku do przychodu z miesiąca poprzedniego lub analogicznego rok wcześniej</li> <li>• dofinansowania w kwocie 2 tys. PLN do wynagrodzeń</li> <li>• świadczenie postojowe/ponowne świadczenie postojowe w kwocie 2080 PLN</li> <li>• dotacja w kwocie 5 tys. PLN na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej</li> <li>• zwolnienia z ZUS</li> </ul>
9.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 713)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc skierowana do przedsiębiorców z branży hotelarskiej i turystycznej, a także m.in. sprzedaży detalicznej elektroniki, wyrobów tekstylnych, dywanów, AGD, którzy zostali poszkodowani przez restrykcje pandemiczne pod warunkiem spadku przychodów o min. 40% w jednym z ostatnich 3 miesięcy (przed złożeniem wniosku) w stosunku do przychodu z miesiąca poprzedniego lub analogicznego rok wcześniej</li> <li>• dofinansowania w kwocie 2 tys. PLN do wynagrodzeń</li> <li>• świadczenie postojowe/ponowne świadczenie postojowe w kwocie 2080 PLN</li> <li>• dotacja w kwocie 5 tys. PLN na pokrycie kosztów bieżącej działalności</li> <li>• zwolnienia z ZUS</li> </ul>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: *Narzędzia podatkowe i kadrowe tarczy antykryzysowej 8.0 wspierające zwalczanie pandemii koronawirusa*, 2021, [https://sip.lex.pl/procedury/narzedzia-podatkowe-i-kadrowe-tarczy-antykryzysowej-8-0-wspierajace-zwalczanie-pandemii-1610619419#xd\\_co\\_f=MzBiZWnKzMT14Yi00NjVklW14YWI4YWI0MWFmYmlzZmE0~](https://sip.lex.pl/procedury/narzedzia-podatkowe-i-kadrowe-tarczy-antykryzysowej-8-0-wspierajace-zwalczanie-pandemii-1610619419#xd_co_f=MzBiZWnKzMT14Yi00NjVklW14YWI4YWI0MWFmYmlzZmE0~); *Podsumowanie Tarczy Finansowej PFR 2.0 (konferencja prasowa)*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=n19hsOpfLbo>; *Portal Polskiego Funduszu Rozwoju*, 2021, [www.pfr.pl](http://www.pfr.pl); *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, 2021, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport\\_Tarcze-antykryzysowe.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport_Tarcze-antykryzysowe.pdf); *Tarcze dla firm dotkniętych skutkami pandemii COVID-19*, 2021, <https://www.lex.pl/tarcze-80-i-90-dla-firm-dotknietych-skutkami-pandemii-covid-19,16226.html>.

**W 2020 r. polska gospodarka otrzymała wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej w łącznej wysokości ponad 162,9 mld PLN z następujących źródeł:**

- 62,6 mld PLN za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR),
- 54,2 mld PLN za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK),
- 18,6 mld PLN za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS),
- 27,4 mld PLN koordynowane przez Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT),
- 0,152 mld PLN za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP).

**Tabela III.2.**  
Główne formy pomocy w kolejnych odsłonach tarcz finansowych

TARCZA FINANSOWA – KOLEJNE ODSŁONY	AKT PRAWNY	GLÓWNE FORMY POMOCY	SKALA WYPŁAT
1.0	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 r. poz. 569)	• adresowana do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które doznały spadku przychodów ze sprzedaży w wysokości przynajmniej 25%	łącznie wypłacono prawie 61 mld PLN dla 348 tys. mikrofirm oraz MŚP
2.0	Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2021 poz. 1010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wsparcie dla 54 branż, w tym fitness, odzieżowej, hotelarskiej, targowej, drukarni, instytucji kultury, parków rozrywki, gastronomii, usług edukacyjnych</li> <li>• adresowana do mikrofirm oraz MŚP, które zanotowały spadek obrotów o minimum 30% w okresie kwiecień–grudzień 2020 r.</li> <li>• dla mikrofirm do 36 tys. PLN na zatrudnionego</li> <li>• dla MŚP w kwocie 70% straty brutto</li> </ul>	łącznie wypłacono 7,1 mld PLN dla około 47 tys. mikrofirm oraz MŚP

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: *Narzędzia podatkowe i kadrowe tarczy antykryzysowej 8.0 wspierające zwalczanie pandemii koronawirusa*, op. cit.; *Podsumowanie Tarczy Finansowej PFR 2.0 (konferencja prasowa)*, op. cit.; *Portal Polskiego Funduszu Rozwoju*, op. cit.; *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, op. cit.; *Tarcze dla firm dotkniętych skutkami pandemii COVID-19*, op. cit.

## III.3.

# Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności

Strategiczny dokument Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący odpowiedź na RRF, nosi nazwę „Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności” i jest określany jako KPO. Został on wypracowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej po przeprowadzeniu szerokich konsultacji wśród administracji rządowej, samorządowej, spółek skarbu państwa oraz organizacji społecznych. Akceptację Rady Ministrów uzyskał dnia 30 kwietnia 2021 r. i został przesłany do KE<sup>153</sup>.

Sformułowano w nim cel główny w brzmieniu: „Odbudowa potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii (*recovery*) oraz wsparcie budowy trwałej konkurencyjności gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa w dłuższym horyzoncie czasowym (*resilience*), co będzie odbywać się w szczególności poprzez przyspieszenie rozwoju niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, która w sposób odpowiedzialny wykorzystuje zasoby środowiska (*green growth*), a także rozwój oparty na wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych (*digital growth*)”<sup>154</sup>.

### Wskazano także cele szczegółowe KPO<sup>155</sup>:

- jakościowy, innowacyjny rozwój gospodarki prowadzący do zwiększania jej produktywności, uwzględniający transformację cyfrową kraju i społeczeństwa,
- zielona transformacja gospodarki oraz rozwój zielonej, inteligentnej mobilności,
- wzrost kapitału społecznego i jakości życia, w szczególności poprzez zapewnienie poprawy stanu zdrowia obywateli oraz wyższej jakości edukacji i umiejętności dostosowanych do potrzeb nowoczesnej gospodarki.

### Osiągnięcie celów zaplanowano zaś w oparciu o realizację następujących pięciu komponentów stanowiących obszary koncentracji reform i inwestycji<sup>156</sup>:

#### A. odporność i konkurencyjność gospodarki:

- **cel:** zapewnienie odporności gospodarki na kryzysy oraz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy,
- **budżet:** 4,7 mld EUR, w tym alokacja z części grantowej (4,455 mld EUR) i pożyczkowej (0,245 mld EUR),

#### B. zielona energia i zmniejszenie energochłonności:

- **cel:** ograniczenie negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ekologicznego kraju,
- **budżet:** 14,313 mld EUR, w tym alokacja z części grantowej (5,696 mld EUR) i pożyczkowej (8,617 mld EUR),

153 KPO wysłany do Komisji Europejskiej, 2021, <https://www.gov.pl/web/planobudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>.

154 Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, 25.

155 Ibid., s. 28.

156 Ibid., s. 26, 28, 30.

### C. transformacja cyfrowa:

---

- **cel:** wzmocnienie przemian cyfrowych w sektorze publicznym, społeczeństwie i gospodarce,
- **budżet:** 4,897 mld EUR, w tym alokacja z części grantowej (2,797 mld EUR) i pożyczkowej (2,1 mld EUR),

### D. efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia:

---

- **cel:** sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia oraz poprawa efektywności, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych,
- **budżet:** 4,542 mld EUR, w tym alokacja z części grantowej (4,092 mld EUR) i pożyczkowej (0,45 mld EUR),

### E. zielona, inteligentna mobilność:

---

- **cel:** rozwój zrównoważonego, bezpiecznego i odpornego systemu transportowego, zapewniającego odpowiednią obsługę potrzeb gospodarki i społeczeństwa,
- **budżet:** 7,518 mld EUR, w tym alokacja z części grantowej (6,818 mld EUR) i pożyczkowej (0,7 mld EUR).

Na realizację celów wskazanych w KPO polski rząd planuje wydatkowanie do sierpnia 2026 r. całej dostępnej dla Polski w ramach RRF sumy środków bezzwrotnych w wysokości 23,858 mld EUR. Polska zawnioskowała także do KE o 12,112 mld EUR z części pożyczkowej tego instrumentu. Łącznie zaplanowano wydatkowanie 35,97 mld EUR. Do końca 2021 r. program ten nie uzyskał jednak akceptacji KE, mimo że eksperci wskazują, iż w interesie zarówno Polski, jak i UE jest jak najszybsze wdrażanie zaplanowanych i znaczących projektów, w celu przygotowania społeczeństwa, gospodarki i państwa do przyszłych potencjalnych zagrożeń oraz maksymalnego ograniczenia negatywnych skutków koronakryzysu<sup>157</sup>.

---

157 A. Bartoszewicz i K. Obląkowska, „Po co jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności?”, op. cit.



## III.4.

# Działania rządu polskiego wspierające rozwój lokalny: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oraz Program Inwestycji Strategicznych (Polski Ład)

Samorząd terytorialny realizuje istotne zadania w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest faktycznym gospodarzem terenu odpowiedzialnym za warunki życia jego mieszkańców, codzienne zabezpieczanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej oraz sprawy rozwoju lokalnego<sup>158</sup>. Samorządy województw, powiatów i gmin są podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju<sup>159</sup>. Przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. jest jednym z największych sukcesów transformacji<sup>160</sup>. Rząd RP w obliczu kryzysu COVID-19 podjął działania mające na celu wzmocnienie inwestycji lokalnych przyjmując założenie, iż inwestycje te są impulsem do rozwoju całego kraju<sup>161</sup>.

### III.4.1.

#### Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

Program pn. „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych” (RFIL) został utworzony w lipcu 2020 r.<sup>162</sup> i wsparł wszystkie gminy i powiaty w kraju. Pierwsza jego transza w wysokości 6,034 mld PLN została podzielona według algorytmu matematycznego. Kwota 5,034 mld PLN została przekazana na inwestycje (wydatki majątkowe) gmin, a 1 mld PLN – powiatów. W oparciu o poniżej przedstawione algorytmy rozdysponowano środki odpowiednio między wszystkie gminy i powiaty w kraju. Była to zatem pomoc globalna dla wzmocnienia inwestycji lokalnych, choć poprzez konstrukcję algorytmów rząd RP wskazał jednak, iż w pierwszej transzy pragnie mocniej wspierać jednostki samorządu terytorialnego (JST), które już wcześniej dokonywały inwestycji. Środki zostały przekazane JST w formie dotacji bezzwrotnych i wypłacone samorządom.

Maksymalną wysokość dofinansowania otrzymały miasta na prawach powiatu, tj. Warszawa (93,5 mln PLN), Łódź (93,5 mln PLN), Kraków (93,5 mln PLN), Poznań (93,5 mln PLN) oraz Szczecin (93,5 mln PLN). Jedne z najwyższych dofinansowań otrzymały także inne tego typu JST, tj. Gdańsk (81,524 mln PLN), Wrocław (66,421 mln PLN), Bydgoszcz (63,305 mln PLN), Katowice (51,838 mln PLN), Białystok (39,436 mln PLN), Gdynia (38,606 mln PLN), Gliwice (37,974 mln PLN), Lublin (35,738 mln PLN), Bielsko-Biała (34,499 mln PLN), Opole (31,502 mln PLN), Sosnowiec (31,776 mln PLN)<sup>163</sup>.

158 J.J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, 2015, t.3, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, s. 27, 43.

159 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 t. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U.2021.0.1057, art. 3.

160 K. Obląkowska, *Restytucja samorządu terytorialnego po okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, red. J. Itruch-Drabarek et al., Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 45.

161 *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych*, 2021, <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych>.

162 Ibid.

163 Załącznik nr 1 do Uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. 2020 poz. 662 z późn. zm., Rada Ministrów RP 2020.

---

**Algorytm obliczania wysokości dofinansowania dla gmin<sup>164</sup>:**

---

1. Podział łącznej puli środków inwestycyjnych dla gmin, w tym miast na prawach powiatu, wynosi 5 mld PLN i następuje proporcjonalnie do planowanych wydatków majątkowych gmin, z uwzględnieniem korekty z tytułu zamożności gminy. Szczegółowy sposób podziału określa ust. 2 pkt. 1-6.
2. Dla każdej gminy ustala się, z dokładnością do 10. miejsca po przecinku, udział planowanych wydatków majątkowych w planowanych wydatkach majątkowych wszystkich gmin w roku 2020, a następnie:
  - 1) \_\_\_\_\_  
Udział danej gminy, o którym mowa w ust. 2, mnoży się przez łączną pulę środków finansowych na wsparcie zadań inwestycyjnych gmin, o której mowa w ust. 1, otrzymując wstępną kwotę dofinansowania inwestycyjnego danej gminy (w pełnych złotych).
  - 2) \_\_\_\_\_  
Oblicza się wskaźnik zamożności danej gminy, jako iloraz kwot z pkt. a i b:
    - a) \_\_\_\_\_  
ustala się zamożność w przeliczeniu na 1 mieszkańca danej gminy, dzieląc jej planowane na 2020 r. dochody ogółem pomniejszone o ewentualną wpłatę gminy do budżetu państwa na ten rok przez liczbę jej mieszkańców będącą podstawą do wyliczenia tych wpłat,
    - b) \_\_\_\_\_  
ustala się w sposób analogiczny kwotę w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla wszystkich gmin, dzieląc planowane dochody ogółem wszystkich gmin i pomniejszone o wpłaty wszystkich gmin do budżetu państwa na ten rok przez liczbę mieszkańców kraju będącą podstawą do wyliczenia tych wpłat.
  - 3) \_\_\_\_\_  
Dla gminy, której wskaźnik zamożności jest wyższy niż 1, wstępną kwotę dofinansowania określoną w pkt. 1 koryguje się z tytułu zamożności gminy dzieląc wstępną kwotę dofinansowania przez wskaźnik zamożności danej gminy.
  - 4) \_\_\_\_\_  
Sumę kwot wynikających z pomniejszenia określonego w pkt. 3 rozdziela się pomiędzy gminy, których wskaźnik zamożności jest mniejszy bądź równy 1, wg udziału ich wstępnej kwoty dofinansowania określonej w pkt. 1 w sumie wstępnych kwot dofinansowania wszystkich gmin spełniających ten warunek.
  - 5) \_\_\_\_\_  
Dla wstępnej kwoty dofinansowania gminy, w tym kwoty skorygowanej wskaźnikiem zamożności, zgodnie z pkt. 3, ustala się limit górny w wysokości 93 500 tys. PLN oraz dolny pułap na poziomie 500 tys. PLN, uzyskując ostateczną kwotę dofinansowania zadań inwestycyjnych gminy.
  - 6) \_\_\_\_\_  
Ostateczna kwota dofinansowania gminy to:
    - a) \_\_\_\_\_  
500 tys. PLN dla gminy, której wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest mniejsza niż 500 tys. PLN,
    - b) \_\_\_\_\_  
wstępna kwota dofinansowania gminy określona w pkt. 5 dla gminy, dla której wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest większa niż 500 tys. PLN i nie większa niż 93 500 tys. PLN,
    - c) \_\_\_\_\_  
93 500 tys. PLN – dla gminy, dla której wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest większa niż 93 500 tys. PLN.

---

164 Wzór algorytmu uzyskany z Ministerstwa Finansów.

---

**Algorytm obliczania wysokości dofinansowania dla powiatów<sup>165</sup>:**

---

**1.** Podział łącznej puli środków inwestycyjnych dla powiatów wynosi 1 mld PLN i następuje proporcjonalnie do planowanych wydatków majątkowych powiatów, z uwzględnieniem korekty z tytułu zamożności powiatu. Szczegółowy sposób podziału określa ust. 4 pkt. 1–6.

**2.** Dla każdego powiatu ustala się, z dokładnością do 10. miejsca po przecinku, udział planowanych wydatków majątkowych w planowanych wydatkach majątkowych wszystkich powiatów w roku 2020, a następnie:

1) \_\_\_\_\_  
Udział danego powiatu, o którym mowa w ust. 4, mnoży się przez łączną pulę środków finansowych na wsparcie zadań inwestycyjnych powiatów, o której mowa w ust. 3, otrzymując wstępną kwotę dofinansowania inwestycyjnego danego powiatu (w pełnych złotych).

2) \_\_\_\_\_  
Oblicza się wskaźnik zamożności danego powiatu, jako iloraz kwot z pkt. a i b:  
**a)**  
ustala się zamożność w przeliczeniu na 1 mieszkańca danego powiatu, dzieląc jego planowane na 2020 r. dochody ogółem pomniejszone o ewentualną wpłatę powiatu do budżetu państwa na ten rok przez liczbę jej mieszkańców będącą podstawą do wyliczenia tych wpłat,  
**b)**  
ustala się w sposób analogiczny kwotę w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla wszystkich powiatów, dzieląc planowane dochody ogółem wszystkich powiatów i pomniejszone o wpłaty wszystkich powiatów do budżetu państwa na ten rok przez liczbę mieszkańców kraju będącą podstawą do wyliczenia tych wpłat.

3) \_\_\_\_\_  
Dla powiatu, którego wskaźnik zamożności jest wyższy niż 1, wstępną kwotę dofinansowania określoną w pkt. 1 koryguje się z tytułu zamożności powiatu, dzieląc wstępną kwotę dofinansowania przez wskaźnik zamożności danego powiatu.

4) \_\_\_\_\_  
Sumę kwot wynikających z pomniejszenia określonego w pkt. 3 rozdziela się pomiędzy powiaty, których wskaźnik zamożności jest mniejszy bądź równy 1 wg udziału ich wstępnej kwoty dofinansowania określonej w pkt. 1 w sumie wstępnych kwot dofinansowania wszystkich powiatów spełniających ten warunek.

5) \_\_\_\_\_  
Dla wstępnej kwoty dofinansowania powiatu, w tym kwoty skorygowanej wskaźnikiem zamożności, zgodnie z pkt. 3, ustala się limit górny w wysokości 20 000 tys. PLN oraz dolny pułap na poziomie 500 tys. PLN, uzyskując ostateczną kwotę dofinansowania zadań inwestycyjnych powiatu.

6) \_\_\_\_\_  
Ostateczna kwota dofinansowania powiatu to:  
**a)**  
500 tys. PLN dla powiatu, w którym wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest mniejsza niż 500 tys. PLN,  
**b)**  
wstępna kwota dofinansowania powiatu określona w pkt. 5 – dla powiatu, dla którego wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest większa niż 500 tys. PLN i nie większa niż 20 000 tys. PLN,  
**c)**  
20 000 tys. PLN dla powiatu, w którym wstępna kwota dofinansowania (określona w pkt. 5) jest większa niż 20 000 tys. PLN.

---

165 Wzór algorytmu uzyskany z Ministerstwa Finansów.

W kolejnych transzach podział środków z RFIL oparty był zaś o procedurę konkursową. W ten sposób w 2020 r. rozdysponowane zostało 4,35 mld PLN.

Kolejne środki, którymi w 2021 r. rząd RP wsparł rozwój lokalny, były jeszcze bardziej celowe i związane z jednej strony z kryzysem COVID-19 oraz obszarami, które w wyniku transformacji systemowej sprzed 30 lat zostały najbardziej zaniedbane, tj. w których przed 1989 r. funkcjonowały Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR). Zatem 673 mln PLN skierowane zostało do gmin górskich poszkodowanych w wyniku obostrzeń wprowadzanych dla przedsiębiorstw w branży turystycznej w ramach polityki antypandemicznej COVID-19, zaś 340 mln PLN przeznaczono dla tzw. gmin popegieerowskich. Łączna kwota tej transzy wyniosła 1,89 mld PLN i została rozdysponowana w trybie konkursowym<sup>166</sup>.

**Poprzez mechanizm RFIL przeznaczono na rozwój lokalny ponad 13 mld PLN. Przy podziale środków z jego transz konkursowych, powołana komisja dokonywała oceny wniosków w oparciu o określone rozporządzeniem wskaźniki, tj.<sup>167</sup>:**

1. realizacja zasady zrównoważonego rozwoju,
2. kompleksowość planowanych inwestycji,
3. ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko,
4. koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji,
5. liczba osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ,
6. relacja kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu,
7. wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ,
8. zapewnienie dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062).

<sup>166</sup> „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych”, op. cit.

<sup>167</sup> Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. 2020 poz. 662 z późn. zm., 2020, §10.

### III.4.2.

## Zadania Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych

Rozwój rządowego programu pn. „Polski Ład” wskazuje, iż rząd RP pozytywnie ocenił funkcjonowanie RIFLu, ponieważ program ten planuje dofinansowanie inwestycji lokalnych po 2021 r. kwotą 100 mld PLN. Ma to nastąpić za pośrednictwem nowego narzędzia pn. „Program Inwestycji Strategicznych”. Operatorem tego programu został BGK. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wskazuje następujące zadania Programu Inwestycji Strategicznych<sup>168</sup>:

- pobudzenie aktywności inwestycyjnej JST,
- rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- poprawa warunków życia obywateli,
- powstanie nowych miejsc pracy,
- wsparcie zrównoważonego rozwoju,
- efektywne zaangażowanie sektora finansowego.

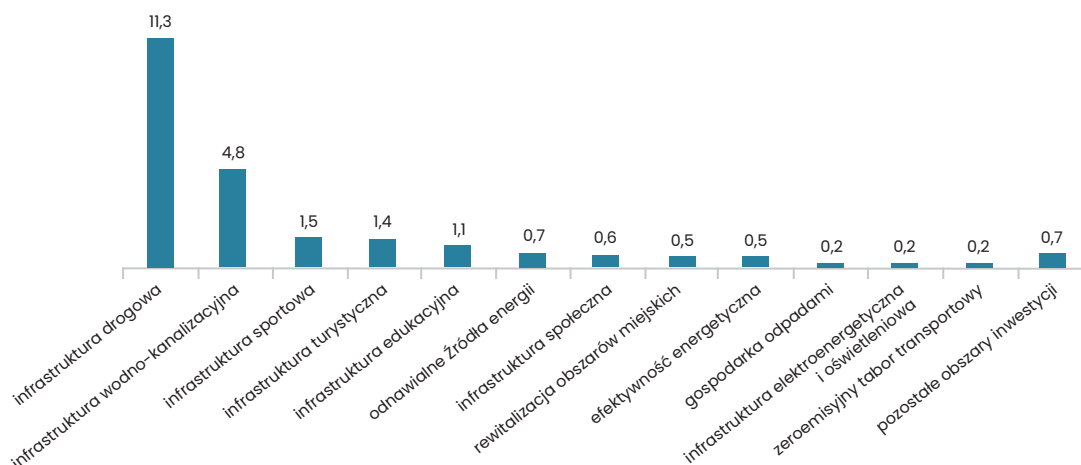
Pod koniec 2021 r. Komisja przy KPRM dokonała oceny wniosków złożonych w czasie trwania Pierwszej Pilotażowej Edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Na podstawie rekomendacji tej Komisji, Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o objęciu dofinansowaniem 4040 inwestycji na kwotę 23,9 mld PLN. Dane opublikowane przez BGK wskazują na duże zainteresowanie JST partycypacją w tym programie. Program zakłada bezwrotne dofinansowanie realizowanych inwestycji na poziomie nawet od 80 do 95% ich wartości. Wymagany wkład własny wynosił od 5 do 20% wartości inwestycji (w zależności od priorytetu obszaru inwestycji wskazanego przez JST we wniosku o dofinansowanie)<sup>169</sup>.

Podczas pierwszego pilotażowego naboru, samorządy złożyły 7998 wniosków o dofinansowanie na kwotę 93,3 mld PLN<sup>170</sup>.

Wykres III.1 prezentuje obszary inwestycji, na które udzielono dofinansowania w ramach pierwszej pilotażowej edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Największą kwotowo grupę stanowią inwestycje w infrastrukturę drogową (11,3 mld PLN).

#### Wykres III.1.

Kwota dofinansowania przyznanego w ramach pierwszej pilotażowej edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych w podziale na obszar inwestycji (mld PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>168</sup> Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, 2021, <https://www.gov.pl/web/premier/program-inwestycji-strategicznych>.

<sup>169</sup> Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja pierwsza, 2021, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>.

<sup>170</sup> Prezentacja BGK podsumowująca I nabór w ramach Programu Inwestycji Strategicznych, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2021.

# Podsumowanie i wnioski

Rola państwa jest kluczowa w funkcjonowaniu gospodarki i jej rozwoju. Teoria ekonomii wskazuje, jakie działania rząd powinien podejmować w konkretnych fazach cyklu koniunkturalnego, aby oddziaływać na stabilizowanie koniunktury.

Kryzys gospodarczy jako jedna z zawodności rynku jest istotną przesłanką wzmocnienia roli państwa w gospodarce.

Polityka fiskalna i monetarna mają narzędzia łagodzenia kryzysów, ale źle prowadzone oraz poprzez zaniechania mogą przyczynić się do wystąpienia kryzysu lub jego pogłębienia.

### **W wyniku pojawienia się kryzysu zdrowotnego – pandemii COVID-19 – rządy państw narodowych:**

- **przyjęły na siebie główny ciężar walki o zdrowie i życie obywateli (m.in. poprzez zwiększenie wydatków na służbę zdrowia oraz interwencje w postaci ograniczenia aktywności gospodarczej i społecznej, jak również rekompensowanie ich skutków),**
- **w sposób znaczący wpłynęły na gospodarki narodowe oraz na gospodarkę globalną za pośrednictwem polityk antypandemicznych (m.in. poprzez znaczącą skalę pomocy publicznej, jak też czasowe zamykanie poszczególnych sektorów gospodarki oraz ograniczenia sanitarne),**
- **starają się zdjąć ciężar skutków gospodarczych pandemii COVID-19 z przedsiębiorców za pośrednictwem polityk antykryzysowych (m.in. poprzez rozbudowane programy pomocowe i antykryzysowe),**
- **starają się dać impuls nabycia odporności na przyszłość i odbudowy społeczno-gospodarczej poprzez politykę rozwojową.**

Polityki zdrowotne, antypandemiczne, antykryzysowe oraz rozwojowe wpływają w znaczącym stopniu na sytuację budżetową państw narodowych, co oznacza, iż w dłuższym horyzoncie czasowym będą musiały one dokonywać konsolidacji budżetów w celu generowania źródeł finansowych spłaty długu publicznego powstałego w czasie kryzysu.

W niniejszym raporcie podjęto tematykę wprowadzenia do tematyki roli państwa w kreowaniu rozwoju w obliczu kryzysu. Przedstawiono dwa kryzysy o odmiennym podłożu, z jednej strony finansowy z przeniesieniem na sferę realną gospodarki, a z drugiej zdrowotny z ogromnym oddziaływaniem na realną sferę gospodarki. Analizy wykazały, że w obu przypadkach polityki rządów państw mają nie tylko wpływ na łagodzenie kryzysu, ale także na jego pojawienie się i przebieg. Rodzi to istotne wskazanie, jak uważni muszą być twórcy politykę publiczną, aby poprzez złe decyzje lub zaniechania nie przyczynić się i nie pogłębiać kryzysów. Rola państwa jest bowiem zgoła inna.

Obecny kryzys jest nadal wyzwaniem dla świata i rządów wszystkich państw, które wzięły na siebie ciężar walki z pandemią COVID-19, ale także o utrzymanie miejsc pracy, potencjału rozwojowego gospodarek oraz jakości życia obywateli. Wdrażane w Polsce tarcze antykryzysowe i finansowe oraz instrumenty dla JST ocenić należy nie tylko jako programy pomocowe, czy osłonowe, ale także jako bodźce do generowania rozwoju.

## Bibliografia

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.
- Arak P., *Pandemonia. Czy koronawirus zakończy erę neoliberalizmu?*, Poltext, Warszawa 2021.
- Bartoszewicz A., i Obłąkowska K., *Po co jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności?*, 2021, [https://jagiellonski.pl/news/860/po\\_co\\_jest\\_krajowy\\_plan\\_odbudowy\\_i\\_zwiekszenia\\_odpornosci](https://jagiellonski.pl/news/860/po_co_jest_krajowy_plan_odbudowy_i_zwiekszenia_odpornosci).
- Bartoszewicz A., i Obłąkowska K., *Ramy polityki przeciwpandemicznej w sektorze kultury audytoryjnej – doświadczenia pierwszego roku pandemii COVID-19 w Polsce*, 2021, t.49, nr 4, *Studia polityczne*.
- Bartoszewicz A., i Obłąkowska K., *Seven phases of freezing and reopening, and mechanisms of state aid towards the auditorium culture sector during the first year of the COVID-19 pandemic in the Republic of Poland*, „International Conference on Scientific Research. Full Text Book”, Kirşehir 2021, t. 2.
- Bator F.B., *The Anatomy of Market Failure*, „The Quarterly Journal of Economics”, 1958, t.72, nr 3, s. 351.
- Begg D., Fischer S., i Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007.
- Colombo D., *Pil 2020, Italia peggio della Germania ma meglio di Regno Unito e Spagna*, 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/pil-2020-italia-peggio-germania-ma-meglio-regno-unito-e-spagna-ADsVqtEB>.
- Douglas M.G., *The Year in Bankruptcy. 2008*, 2009, <https://www.jonesday.com/en/insights/2009/02/the-year-in-bankruptcy-2008>.
- Dullien S., Kotte D., Marquez A., i Priewe J., *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and developing countries*, 2010, [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20101\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20101_en.pdf).
- Gawel A., *Stabilizacja cyklu koniunkturalnego w Polsce za pomocą narzędzi polityki fiskalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2004, nr 2.
- Holzer R., *Jak rozwiłał się kryzys 2007-2009 – infografika, kalendarium*, 2009, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/polityka-pieniezna/historia-kryzysu-kalendarium/>.
- Jaffee D., Van Nieuwerburgh S., Richardson M., White L., i Wright R., *What to do about government sponsored enterprises?*, „New York University Stern School of Business”, 2008.
- Kamiński T., *Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej*, 2013, nr 52, *Zeszyty NATOlińskie*, s. 12–16.
- Kucharska-Stasiak E., *Dysfunkcje na rynku nieruchomości w warunkach kryzysu gospodarczego*, 2018, nr 5, *Bank i Kredyt*.
- Łaniewski P., *Kredyt we frankach. Na czym polegały kredyty we frankach?*, 2021, <https://www.bankier.pl/smart/kredyt-we-frankach-na-czym-polegaly-kredyty-we-frankach>.
- Maicki P., *Sztuczna inteligencja czynnikiem transformacji cyfrowej sektora bankowego*, [w:] *Bankowość emocjonalna*, red. E. Miłkaszewska i M. Folwarski, Poltext, Warszawa 2019.
- Mankiw N.G., i Taylor M.P., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2015.
- Marczakowska-Proczka J., *Polityka interwencyjna rządów i banków centralnych podczas ostatniego kryzysu*, 2015, nr 144, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, s. 29–38.
- Mitrega-Niestrój K., *Skutki światowego kryzysu finansowego w sferze realnej – ujęcie międzynarodowe*, „Międzynarodowe stosunki gospodarcze – wybrane podmioty i procesy gospodarki światowej”, 2012, nr 122, *Studia Ekonomiczne*.
- Mituś A., *Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa krajowego – zarys problematyki*, 2014, nr 362, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, s. 286.
- Morawski W., *Kronika kryzysów gospodarczych*, Wyd. TRIO, Warszawa 2003.
- Nieborak T., *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, 2010, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*.
- Obłąkowska K., *Restytucja samorządu terytorialnego po okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, red. J. Itruch–Drabarek, E. Borowska, A. Morawki, i D. Przystek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015.
- Obłąkowska K., *Zawodności rynku jako źródło zapotrzebowania na politykę publiczną*, [w:] *Polityka publiczna – doświadczenia i wyzwania*, red. J. Luszniwicz i K. Obłąkowska, OW SGH, Warszawa 2017, s. 31–62.



Obląkowska K., *Zakaz podróży i zamrożenie sektora turystyki jako światowe narzędzia polityki przeciwdziałania pandemii COVID-19 i ich historyczny koszt*, [w:] *Polska... Unia Europejska... Świat... w pandemii COVID-19 – wybrane zagadnienia*, red. A. Bartoszewicz, K. Księżopolski, i A. Zybala, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.

Otte M., *Kiedy nadchodzi kryzys*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2009.

Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.

Owsiak S., *Spółeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, „Biuletyn PTE”, 2012, nr 3, s. 99–100.

Parysek J.J., *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, 2015, t.3, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.

Pater R., i Skica T., *Skutki kryzysu gospodarczego lat 2007–2009 dla sfery realnej polskiej gospodarki na tle Unii Europejskiej*, 2011, t.1, nr 23, Barometr Regionalny.

Sitkiewicz P., *Podstawowe mechanizmy kryzysu finansowego lat 2007–2008*, [w:] *Współczesne organizacje wobec wyzwań zarządzania ryzykiem – aspekty poznawcze*, red. K. Kapuścińska, S. Lachiewicz, i M. Matejun, Wyd. Pł 2015.

Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

Stiglitz J.E., *Capitalist fools*, 2008, <https://www.vanityfair.com/news/2009/01/stiglitz200901-2>.

Thlon M., *Proces sekurytyzacji aktywów w kontekście kryzysu na rynku kredytów subprime*, 2009, nr 2, e-Finanse.

Trembińska J., *Działania podejmowane przez banki centralne w kontekście kryzysu finansowego*, 2009, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 356–362.

Trojak M., *Banki Centralne w czasie kryzysu i po kryzysie finansowym*, [w:] *Nowa globalna architektura finansowa: w stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, red. B. Liberska, Wyd. UJ, Kraków 2016, s. 49–50.

Twarowska K., *Powiązania rynków kapitałowych ze sferą realną gospodarki – analiza rynków wchodzących na przykładzie Polski i innych państw regionu*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania rynku finansowego w warunkach kryzysu*, red. M. Kicia i A. Korzeniowska, Wyd. UMCS, Lublin 2008.

Waszkiewicz A., *Sekurytyzacja a kryzys subprime*, 2010, nr 1, Zarządzanie Zmianami: zeszyty naukowe, s. 8.

Węclawski J., *Wielkie banki i ich rola w kryzysie finansowym*, 2013, t.XLVII, nr 1, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska.

Woś J., i Hnatyszyn-Dzikowska A., *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2004, nr 4, s. 103.

Zaleska M., i Jurowski A., *Przyczyny i skutki kryzysu subprime*, 2008, <http://bs.net.pl/upload/File/pdf5/subprime.pdf>.

Żywiecka H., *Niekonwencjonalna polityka pieniężna Systemu Rezerwy Federalnej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Banku Anglii w odpowiedzi na kryzys finansowy lat 2007–2009*, 2011, nr 2, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, s. 255–275.

*FED podniósł stopy procentowe po raz pierwszy od czterech lat*, 2004, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/FED-podniosl-stopy-procentowe-po-raz-pierwszy-od-czterech-lat-1168527.html>.

*NBP: „Pakiet zaufania” dla banków*, 2008, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-Pakiet-zaufania-dla-bankow-1846630.html>.

*Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, [www.nbp.pl/publikacje/polska\\_wobec\\_swiatowego\\_kryzysu\\_gospodarczego\\_2009/polska\\_wobec\\_swiatowego\\_kryzysu\\_gospodarczego\\_2009.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego_2009/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego_2009.pdf).

*Kryzys na rynkach finansowych. Wyzwania stojące przed spółkami*, PWC 2009, [www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-kryzysowy.pdf](http://www.pwc.pl/pl/publikacje/raport-kryzysowy.pdf).

*Przyczyna wzrostu wartości franka nie leży w Polsce*, 2011, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Przyczyna-wzrostu-wartosci-franka-nie-lezy-w-Polsce-2360604.html>.

*Kryzys gospodarczy w Europie: Kalendarium kryzysu finansowego*, 2013, <https://forsal.pl/artykuly/765183,kryzys-gospodarczy-w-europie-kalendarium-kryzysu-finansowego.html>.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012, 2017/2402*, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R2402&from=pl>.

*10. rocznica kredytów we frankach. Jak zmieniła się kurs szwajcarskiej waluty?*, 2017, <https://superbiz.se.pl/wiadomosci/10-rocznica-kredytow-we-frankach-jak-zmienial-sie-kurs-szwajcarskiej-waluty-aa-8q5R-6JUH-Rex1.html>.

*Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 17 grudnia 2019 roku*, Komisja Europejska, Bruksela 2019.

Aktualności BIK: Portret frankowicza, 2020, <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/483350/aktualnosci-bik-portret-frankowicza-2020-02-04>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 20 maja 2020: Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, 2020.

Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX%3A52020DC0123>.

Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:091I:FULL&from=PL>.

Coronavirus, primi due casi in Italia «Sono due cinesi in vacanza a Roma» Sono arrivati a Milano il 23 gennaio, 2020, [https://www.corriere.it/cronache/20\\_gennaio\\_30/coronavirus-italia-corona-9d6dc436-4343-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_gennaio_30/coronavirus-italia-corona-9d6dc436-4343-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml).

Coronavirus, due vittime e oltre 60 casi di contagio in Nord Italia. Il Cdm valuta „misure speciali“, 2020, <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Coronavirus-Primo-morto-in-Italia-un-altro-contagiato-in-Veneto-casi-al-Nord-Padova-Cremona-tornati-19-italiani-dal-Giappone-7b2ff735-7d2d-413d-9ecf-1ac025300ebc.html>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sanità e Protezione Civile, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sanita-e-Protezione-Civile/>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. I provvedimenti del Governo a sostegno del Lavoro, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/i-provvedimenti-del-Governo-a-sostegno-del-Lavoro/>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sostegno alla liquidità delle famiglie, delle imprese e degli enti locali, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-delle-imprese-e-degli-enti-locali/>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Sostegno alle imprese e all'economia, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Le principali misure fiscali adottate dal Governo, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-principali-misure-fiscali-adottate-dal-Governo/>.

Emergenza COVID-19. Tutte le misure a sostegno della sanità e dell'economia. Le misure del Governo a sostegno delle famiglie italiane, 2020, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-misure-del-Governo-a-sostegno-delle-famiglie-italiane/>.

Coronavirus: First case confirmed in Republic of Ireland, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51693259>.

Coronavirus: Schools, colleges and childcare facilities in Ireland to shut, 2020, <https://www.irishtimes.com/news/health/coronavirus-schools-colleges-and-childcare-facilities-in-ireland-to-shut-1.4200977>.

„Stay home“: Varadkar announces sweeping two-week lockdown, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/27/stay-home-varadkar-urges-irish-in-drastic-lockdown>.

Government supports for COVID-19 impacted businesses, 2020, <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Supports-for-SMEs/COVID-19-supports/#related>.

Coronavirus: trois premiers cas confirmés en France, deux d'entre eux vont bien, 2020, <https://www.lefigaro.fr/sciences/coronavirus-trois-premiers-cas-confirmes-en-france-20200124>.

Coronavirus: First death confirmed in Europe, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51514837>.

Coronavirus : la « bombe atomique » du rassemblement évangélique de Mulhouse, 2020, [https://www.lepoint.fr/sante/coronavirus-la-bombe-atomique-du-rassemblement-evangelique-de-mulhouse-28-03-2020-2369173\\_40.php](https://www.lepoint.fr/sante/coronavirus-la-bombe-atomique-du-rassemblement-evangelique-de-mulhouse-28-03-2020-2369173_40.php).

After retesting samples, French hospital discovers COVID-19 case from December, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-france-idUSKBN22G20L>.

Coronavirus : ce qu'il faut retenir de la journée du 12 mars, 2020, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/en-direct-jeudi-12-mars-coronavirus-le-point-sur-la-situation-en-france-et-dans-le-monde-1184455>.

Coronavirus : la France à double tour, 2020, [https://www.liberation.fr/france/2020/03/16/coronavirus-la-france-a-double-tour\\_1782003/](https://www.liberation.fr/france/2020/03/16/coronavirus-la-france-a-double-tour_1782003/).

Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity, 2020, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating\\_the\\_initial\\_impact\\_of\\_COVID-19\\_containment\\_measures\\_on\\_economic\\_activity](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity).

Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté, 2020, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19\\_6054872\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19_6054872_3224.html).

Covid-19 en France : les conséquences psychiatriques du confinement, 2020, <https://information.tv5monde.com/video/covid-19-en-france-les-consequences-psychiatriques-du-confinement>.

Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.

Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP Runda: grudzień 2019 r., Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020, <https://www.nbp.pl/statystyka/amakro/am2019q4.pdf>.

Rynek pracy w Polsce w 2019 roku, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020, <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/11863929/Rynek%20pracy%20w%20Polsce%20w%202019%20roku.pdf/a0f6e14c-6ac1-404a-bdba-131d7af7e13b?t=1585119822247>.

Pandenomics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysu, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/04/PIE-Pandenomics.pdf>.

Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2019, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/attachment/6ba6d26f-c84b-41e2-be9e-3ad96baeac40>.

Załącznik nr 1 do Uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. 2020 poz. 662 z późn. zm., Rada Ministrów RP 2020.

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. 2020 poz. 662 z późn. zm., 2020.

Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) - United States, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=US>.

GDP (current US\$), 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2020&start=2000>.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2021, 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>.

GDP growth (annual %), 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate), 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>.

WIG20, 2021, <https://stooq.pl/q/?s=wig&d=20211220&c=20y&t=l&a=lg&b=0&r=wig20>.

Archiwum kursów NBP. Frank szwajcarski: Kurs średni NBP, 01.01.1990-31.01.2021, 2021, <https://www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie/?symbol=chf>.

HICP - inflation rate, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en>.

Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, 2021, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

Plan odbudowy dla Europy, 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=PL>.

The Recovery and Resilience Facility, 2021, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 2 czerwca 2021 r.: Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przewyższenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki, 2021.

Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy, 2021, [https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf).

Dług Publiczny. Raport Roczny 2020, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/attachment/572f-3129-e9df-46b7-a2b3-8cf8780e503a>.

State aid cases, 2021, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases\\_pl?ettrans=pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_pl?ettrans=pl).

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Indennità Covid-19 (decreto Sostegni Bis 2021), 2021, <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/indennita-covid-19-decreto-sostegni-bis-2021>.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 2021, <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/pnrr/>.

Euroindicators, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563355/3-03112021-AP-EN.pdf/8841353c-11f6-6-7fab-efef-0e768ab13bfd?t=1635931825200>.

Banca D'Italia, Finanza pubblica: fabbisogno e debito, 2021, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche\\_FPI\\_20210215.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20210215.pdf).

Istat, *Congiuntura*, 2021, <https://www.istat.it/it/congiuntura>.

*Inflazione al 3%: mai così alta dal 2012. Energia e alimentare guidano i rincari*, 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/inflazione-3percento-mai-cosi-alta-2012-AEaR1lx>.

Istat, *Prezzi al Consumo – ottobre 2021*, 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/263418>.

*Statement by the Minister for Public Expenditure and Reform Michael McGrath TD on Budget 2022*, 2021, <https://www.gov.ie/en/speech/09ec3-statement-of-the-minister-for-public-expenditure-and-reform-michael-mcgrath-td-12-october-2021-budget-2022/>.

*Ireland's National Recovery and Resilience Plan 2021*, 2021, <https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/>.

*Multinationals make Ireland's GDP growth 'clearly misleading'*, 2021, <https://www.politico.eu/article/ireland-gdp-growth-multinationals-misleading/>.

*GDP growth (annual %) - Ireland*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&location-s=IE&start=2010&view=chart>.

*Prices rise by 5.3% in the year to November 2021*, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/cpi/consumer-priceindexnovember2021/>.

*Consumer Price Index*, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/cpi/consumerpriceindexnovember2021/>.

*Business Impact of COVID-19 Survey*, 2021, <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-covid19/covid-19informationhub/economy/businessimpactofcovid-19survey/>.

*Santé publique France*, 2021, <https://www.data.gouv.fr/fr/organizations/sante-publique-france/>.

*Les trois volets du plan France Relance*, 2021, <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance>.

*National Recovery and Resilience Plan 2021*, 2021, <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>.

*Real GDP growth rate - volume*, 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>.

*France: The rise in inflation will continue*, 2021, <https://think.ing.com/snaps/france-the-rise-in-inflation-will-continue>.

*HICP - monthly data (index)*, 2021, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc\\_hicp\\_midx&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_midx&lang=en).

*Les gouvernements ont-ils bien géré la crise ?*, 2021, <https://fr.statista.com/infographie/26256/opinion-sur-la-gestion-pandemie-covid-19-par-les-gouvernement-dans-le-monde-en-2021/>.

*Tarcza antykryzysowa*, 2021, <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa>.

*Narzędzia podatkowe i kadrowe tarczy antykryzysowej 8.0 wspierające zwalczanie pandemii koronawirusa*, 2021, [https://sip.lex.pl/procedury/narzedzia-podatkowe-i-kadrowe-tarczy-antykryzysowej-8-0-wspierajace-zwalczanie-pandemii-1610619419#xd\\_co\\_f=MzBiZWnkNzMtMTI4Yi00NjVjVklWI4YWlTYTA0MWFmYmZmZmE0~](https://sip.lex.pl/procedury/narzedzia-podatkowe-i-kadrowe-tarczy-antykryzysowej-8-0-wspierajace-zwalczanie-pandemii-1610619419#xd_co_f=MzBiZWnkNzMtMTI4Yi00NjVjVklWI4YWlTYTA0MWFmYmZmZmE0~).

*Podsumowanie Tarczy Finansowej PFR 2.0 (konferencja prasowa)*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=nl9hsOpfLbo>.

*Portal Polskiego Funduszu Rozwoju*, 2021, [www.pfr.pl](http://www.pfr.pl).

*Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, 2021, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport\\_Tarcze-antykryzysowe.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport_Tarcze-antykryzysowe.pdf).

*Tarcze dla firm dotkniętych skutkami pandemii COVID-19*, 2021, <https://www.lex.pl/tarcze-80-i-90-dla-firm-dotknietych-skutkami-pandemii-covid-19,16226.html>.

*KPO wysłany do Komisji Europejskiej*, 2021, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>.

*Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021.

*Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych*, 2021, <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych>.

*Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych*, 2021, <https://www.gov.pl/web/premier/program-inwestycji-strategicznych>.

*Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych - edycja pierwsza*, 2021, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>.

*Prezentacja BGK podsumowująca I nabór w ramach Programu Inwestycji Strategicznych*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2021.

**infin**

**Instytut  
Finansów**

**Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa**

**[instytut.finansow@mf.gov.pl](mailto:instytut.finansow@mf.gov.pl)**

**ŚLEDŹ NAS**

