ZAGADNIENIA OGÓLNE

Krystyna Nizioł
Uniwersytet Szczeciński

INSTRUMENTY ANTYKRYZYSOWEJ POLITYKI FINANSOWEJ PAŃSTWA W POLSCE (WYBRANE PROBLEMY)

Wstęp

Celem opracowania jest analiza wybranych unormowań dotyczących poręczeń i gwarancji oraz form finansowego wsparcia dla instytucji finansowych jako instrumentów polityki finansowej państwa o charakterze antykryzysowym. Znaczne i długotrwałe pogorszenie koniunktury gospodarczej powoduje, iż od państwa oczekuje się podjęcia działań zmierzających do przeciwdziałania niekorzystnym skutkom społeczno-ekonomicznym zaistniałego kryzysu gospodarczego. Wyrazem tych działań są regulacje, będące instrumentem polityki finansowej państwa, których celem jest m.in. aktywizacja działalności podmiotów gospodarczych poprzez ułatwienie im dostępu do uzyskania niezbędnych do tego celu środków finansowych albo też utrzymanie płynności na rynku finansowym. Przykładami tego rodzaju instrumentów są właśnie unormowania dotyczące udzielanych przez państwo poręczeń i gwarancji spłaty kredytów, a także finansowego wsparcia dla instytucji finansowych. W związku z kryzysem gospodarczym należy rozważyć, w jakim zakresie państwo powinno wykorzystywać tego rodzaju instrumenty polityki finansowej. Należy mieć na uwadze potencjalny charakter takich zobowiązań oraz fakt, iż mogą one zwiększać dług Skarbu Państwa (stanowiący integralną część długu publicznego), który w przypadku Polski osiągnął już znaczny poziom. Dlatego też w opracowaniu analizie poddano przede wszystkim unormowania Ustawy z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (DzU, nr 39, poz. 308 ze zm.)[1] oraz, w niezbędnym zakresie, także Ustawy z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, oraz niektóre osoby prawne (DzU z 2003 r., nr 174, poz. 1689 ze zm.)[2]. Regulacje

[1] Dalej: u.S.P.w.i.f.
[2] Dalej: u.p.g.

te zostaną także przeanalizowane w kontekście odpowiedzialności państwa za udzielone poręczenia i gwarancje.

1. Udzielanie przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym

Ustawa o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym jest przykładem normatywnego instrumentu polityki finansowej państwa, którego celem jest interwencja rządu zmierzająca do wsparcia finansowego określonych instytucji. Jako *ratio legis* tego aktu normatywnego, wskazywano konieczność przygotowania regulacji prawnych, które umożliwiłyby udzielanie przez rząd pomocy w utrzymaniu płynności na rynku finansowym[3]. Ostatecznie w ustawie nie wprowadzono limitu wsparcia finansowego udzielanego przez Skarb Państwa instytucjom finansowym, chociaż w toku procesu legislacyjnego były zgłaszane takie propozycje (*Instytucje* 2008). Wsparcie finansowe udzielane na zasadach określonych w tym akcie prawnym początkowo mogło być udzielane nie dłużej niż do 31 grudnia 2009 r. (art. 20 ust. 1 u.w.i.f.). Następnie jednak zostało przedłużone do 31 grudnia 2010 r.[4], przy wprowadzeniu okresu przejściowego[5]. Pomoc udzielana na zasadach określonych w tej ustawie powinna bowiem mieć charakter tymczasowy, na co zwracano uwagę w opinii Europejskiego Banku Centralnego (EBC 2009, s. 3).

W art. 2 u.S.P.w.i.f. określono pojęcie „instytucji finansowej". Jest to o tyle istotne, że ustawa ta określa formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, które przeznaczone jest na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej (w tym związanej z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego). Zatem sposoby wsparcia finansowego, udzielanego przez Skarb Państwa, są dostępne tylko dla instytucji finansowych w rozumieniu

[3] *Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, druk sejmowy nr 1327,* s. 1.

[4] Zob. *projekt ustawy z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, druk sejmowy nr 2470.*

[5] Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z *19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym*, wsparcie dla instytucji finansowych było możliwe dopiero od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej do 31.12.2010 r., pod warunkiem obowiązywania w tym okresie pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w ustawie ze wspólnym rynkiem. W rezultacie w sytuacji uzyskania zgody Komisji Europejskiej na przedłużenie wsparcia finansowego przed 31.12.2009 r. będzie możliwe wystąpienie o wsparcie i udzielenie wsparcia na podstawie wniosków złożonych po 31.12.2009 r. W przypadku uzyskania zgody Komisji Europejskiej dopiero po 31.12.2009 r., możliwość wystąpienia o wsparcie w 2010 r. zostanie przywrócona od daty wydania decyzji Komisji Europejskiej przedłużającej program. *Uzasadnienie do projektu ustawy z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, druk sejmowy nr 2470,* s. 2.

powyższej ustawy. Należą do nich: bank krajowy w znaczeniu przyjętym w art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665 ze zm.)[6], czyli bank mający siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, o której mowa w Ustawie z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (DzU z 1996 r., nr 1, poz. 2 ze zm.)[7]; fundusz inwestycyjny w rozumieniu Ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (DzU, nr 146, poz. 1546 ze zm.)[8]; dom maklerski, o którym mowa w art. 95 Ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (DzU, nr 183, poz. 1538 ze zm.)[9]; krajowy zakład ubezpieczeń, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 Ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, tj. przedsiębiorcę, w rozumieniu ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo o działalności gospodarczej (DzU, nr 101, poz. 1178 ze zm.), z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja przedsiębiorcy określona jest w Ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2007 r., nr 155, poz. 1095 ze zm.)[10], która reguluje m.in. podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium Polski[11]; fundusz

[6] Dalej: pr. bank.

[7] Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa jest spółdzielnią, której celem jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w Ustawie z 22 maja 2003r. o działalności ubezpieczeniowej (DzU, nr 124, poz. 1151 ze zm.). W zakresie nieuregulowanym w sposób odmienny przez ustawę o SKOK-ach stosuje się do tych podmiotów unormowania Ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (DzU z 2003, nr 188, poz. 1848 ze zm.).

[8] W art. 3 ust. 1 tej ustawy fundusz inwestycyjny został zdefiniowany jako osoba prawna, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze publicznego, a w przypadkach określonych w cytowanej ustawie, również niepublicznego, proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych, w określonej ustawie papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe.

[9] W art. 95–110 tej ustawy określono zasady, jakim podlega prowadzenie domu maklerskiego, a także zakres jego działalności.

[10] Z dniem wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, straciła moc większość przepisów ustawy Prawo działalności gospodarczej. Zob. art. 66 Ustawy z 2 lipca 2004 r. przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU, nr 17, poz. 1808 ze zm.).

[11] Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

emerytalny, o którym mowa w Ustawie z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 2004 r., nr 159, poz. 1667 ze zm.)[12].

W u.S.P.w.i.f określono zamknięty katalog sposobów wsparcia finansowego udzielanego przez Skarb Państwa instytucjom finansowym. Należą do nich: gwarancje Skarbu Państwa (mogą być w tej postaci udzielone wyłącznie bankowi krajowemu), pożyczki skarbowych papierów wartościowych, sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z odroczonym terminem płatności, sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z rozłożeniem płatności na raty, sprzedaż skarbowych papierów wartościowych w drodze oferty kierowanej do określonej instytucji finansowej.

Pierwszą formą wsparcia finansowego udzielanego przez Skarb Państwa są gwarancje spłaty kredytów. Mogą one przybrać postać tzw. gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego[13] i dotyczyć gwarancji spłaty kredytu refinansowego[14] (wtedy gwarancja nie może przekroczyć 50% pozostającego do spłaty kredytu refinansowego) lub tzw. gwarancji dla banku. W tym ostatnim przypadku gwarancją Skarbu Państwa może być objęta spłata kredytów lub linii kredytowych przyznanych przez bank krajowy, bank zagraniczny lub instytucję kredytową innemu bankowi krajowemu, co do zasady, w celu utrzymania przez ten bank odpowiednich wymogów wynikających z norm płynności płatniczej określonych w pr. bank.[15] Należy zaznaczyć, że do gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego oraz do gwarancji dla banku nie stosuje się, z jednym wyjątkiem, przepisów u.p.g. Wyjątek dotyczy obowiązku stosowania do tego rodzaju poręczeń Skarbu Państwa limitu określonego w ustawie budżetowej[16].

Ustawodawca w ramach pojęcia kredytu ujął również w u.S.P.w.i.f. emisję przez bank krajowy dłużnych papierów wartościowych, w szczególności obligacji lub bankowych papierów wartościowych. Jednak w tym przypadku minister finansów może udzielać, w imieniu Skarbu Państwa, gwarancji spełnienia przez emitenta świadczeń pieniężnych wynikających z tytułu dłużnych papierów wartościowych, wyłącznie dla papierów wartościowych wyemitowanych z terminem zapadalności nie krótszym niż trzy miesiące i nie dłuższym niż pięć lat.

---

[12] Zgodnie z art. 2 tej ustawy fundusz emerytalny jest osobą prawną, a przedmiotem jego działalności jest gromadzenie środków pieniężnych, ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, i wypłata okresowych emerytur kapitałowych, o których mowa w Ustawie z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU, nr 228, poz. 1507).

[13] Zob. art. 6 u.S.P.w.i.f.

[14] W tym zakresie u.S.P.w.i.f. odsyła do pojęcia kredytu refinansowego w rozumieniu art. 42 ust. 1 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (DzU z 2005 r. nr 1, poz. 2 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem NBP może udzielać bankom kredytu refinansowego w złotych, w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych.

[15] Zob. też art. 5 ust. 2 u.S.P.w.i.f. oraz art. 4 ust. 1 pkt 14–16 pr. bank.

[16] Zob. art. 9 u.S.P.w.i.f. w zw. z art. 31 u.p.g.

Powyższe rodzaje gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa obejmują, co do zasady, spłatę kredytu wraz z odsetkami oraz innymi kosztami związanymi z kredytem. Jednak nie mogą one obejmować spłaty kredytu wraz z odsetkami, którego zabezpieczenie stanowią skarbowe papiery wartościowe oraz papiery wartościowe wyemitowane przez Narodowy Bank Polski – do wysokości ich wartości nominalnej. Od obu rodzajów gwarancji jest pobierana opłata prowizyjna. Definicję skarbowego papieru wartościowego, a także ich rodzaje, określa Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU, nr 157, poz. 1240)[17].

Następnymi formami wsparcia, których może udzielać minister finansów, są pożyczki skarbowych papierów wartościowych oraz sprzedaż skarbowych papierów wartościowych z rozłożeniem płatności na raty lub sprzedaż tych papierów w drodze oferty kierowanej do konkretnej instytucji finansowej. Należy podkreślić, że w tym ostatnim przypadku emisji skarbowych papierów wartościowych nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej, ale jednocześnie ich wartość nominalna powiększa kwotę długu Skarbu Państwa.

Spłata wierzytelności Skarbu Państwa, których źródłem było opisane powyżej wsparcie instytucji finansowych, jest zagwarantowana poprzez ustanowienie zabezpieczenia w pełnej wysokości kwoty wsparcia wraz z odsetkami. Formy zabezpieczenia zostały wskazane w art. 3 ust. 4 u.S.P.w.i.f. Należą do nich rodzaje zabezpieczenia określone w następujących aktach prawnych: w Ustawie z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU, nr 16, poz. 93 ze zm.), w Ustawie z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (DzU, nr 37, poz. 282 oraz z 2006 r. nr 73, poz. 501.), w Ustawie z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (DzU, nr 149, poz. 703 ze zm.), w Ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o niektórych zabezpieczeniach finansowych (DzU z 2004 r., nr 91, poz. 871 ze zm.), a także wynikające ze zwyczajów przyjętych w obrocie krajowym i zagranicznym.

Pierwszym z aktów prawnych, w którym określono rodzaje zabezpieczeń wierzytelności, ujęte w u.S.P.w.i.f., jest Kodeks cywilny. W ustawie tej unormowano m.in. takie sposoby zabezpieczeń, jak zastaw na rzeczach ruchomych (art. 306–326 k.c.), zastaw na prawach (art. 327–335 k.c.). Inną formą zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych jest wskazane w art. 244 § 1 k.c. ograniczone prawo rzeczowe – hipoteka. Instytucja hipoteki została uregulowana w ustawie, która nie jest wymieniona w art. 3 ust. 4 u.S.P.w.i.f. – tj. Ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (DzU z 2001 r., nr 124, poz. 1361 ze zm.). Jednak za przyjęciem, że również ta forma zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych może być wykorzystywana na podstawie art. 3 ust. 4 u.S.P.w.i.f przemawia charakter hipoteki, jako ograniczonego prawa na nieruchomości, związanego z oznaczoną

[17] Dalej: u.f.p.

wierzytelnością, służącego do jej zabezpieczenia. W art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece ustalono treść hipoteki (Bałan-Gonciarz; Ciepła 2007)[18].

Kolejnym aktem prawnym, w którym ustalono następny sposób zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa, jest ustawa Prawo wekslowe. W art. 30–32 tej ustawy unormowano poręczenie wekslowe (aval)[19].

W ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów ujęto kolejny rodzaj zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa, którym jest ustanowienie zastawu rejestrowego. Następuje to w drodze zawarcia umowy o ustanowieniu tego zastawu (umowa zastawnicza) między osobą uprawnioną do rozporządzania przedmiotem zastawu (zastawcą) a wierzycielem (zastawnikiem) oraz wpis do rejestru zastawów. Z tym że do ustanowienia zastawu rejestrowego zabezpieczającego wierzytelności z tytułu dłużnych papierów wartościowych emitowanych w serii, zamiast umowy zastawniczej, zawartej między zastawcą a zastawnikiem, wymagana jest umowa zastawnicza między zastawcą i administratorem zastawu. Zastawem rejestrowym można zabezpieczyć wierzytelność pieniężną, wyrażoną w pieniądzu polskim lub walucie obcej. Zabezpiecza on odsetki, roszczenia uboczne wskazane przez strony w umowie zastawniczej oraz koszty zaspokojenia zastawnika mieszczące się w sumie wymienionej we wpisie zastawu. W art. 7 ust. 1–2 tej ustawy określono, co może stanowić przedmiot zastawu rejestrowego (np. rzeczy ruchome i zbywalne prawa majątkowe).

Następnym aktem prawnym określającym sposób zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa jest ustawa o niektórych zabezpieczeniach finansowych. W tym akcie prawnym unormowano zasady ustanawiania i wykonywania zabezpieczeń na środkach pieniężnych lub instrumentach finansowych (zabezpieczenia finansowe) wierzytelności pieniężnych lub wierzytelności, w których świadczenie polega na dostarczeniu instrumentów finansowych (wierzytelności finansowe), w tym wierzytelności przyszłych, zależnych od terminu lub warunku, lub okresowych, a także zasady zaspokajania się z tych zabezpieczeń. Ustawę tę stosuje się, jeżeli ustanawiającym zabezpieczenie lub przyjmującym zabezpieczenie finansowe są podmioty wymienione w art. 2 ust. 1 tego aktu prawnego (np. NBP, bank, instytucja kredytowa lub instytucja finansowa w rozumieniu prawa bankowego, organ władzy publicznej działający w imieniu Skarbu Państwa, zagraniczny organ administracji publicznej państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którego zadaniem jest w szczególności zarządzanie długiem publicznym, lub posiadający zezwolenie

[18] Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności można nieruchomość obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka).

[19] Zgodnie z art. 30 Prawa wekslowego zapłatę wekslu można zabezpieczyć poręczeniem wekslowym (aval), co do całości sumy wekslowej lub co do jej części. Poręczenie to może dać osoba trzecia lub nawet osoba podpisana na wekslu. Poręczyciel wekslowy odpowiada tak samo, jak ten, za kogo poręczył.

na prowadzenie rachunków dla klientów). W art. 5 ust. 1 ww. ustawy ustalono treść umowy o ustanowienie zabezpieczenia finansowego[20].

W praktyce w 2009 r. u.S.P.w.i.f. nie była stosowana, ponieważ nie wpłynął żaden wniosek instytucji finansowej o udzielenie wsparcia na jej podstawie (*Komisja* 2009). Dlatego też minister finansów nie zrealizował w tym okresie obowiązku określonego w art. 19 u.S.P.w.i.f. W przepisie tym ustalono, że minister finansów przedstawia komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu kwartalną informację o podejmowanych działaniach będących realizacją postanowień niniejszej ustawy w terminie 30 dni od zakończenia kwartału.

2. Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz źródła ich finansowania

Kolejnym aktem prawnym, który może stanowić podstawę do udzielania poręczeń i gwarancji, jest u.p.g. Na mocy tej ustawy m.in. Skarb Państwa może udzielać poręczeń i gwarancji, np. spłaty kredytów. Podmioty ubiegające się o udzielenie takiego poręczenia i gwarancji obowiązane są spełnić wiele wymogów dotyczących m.in. analiz ryzyka wypłat Skarbu Państwa, wniesienia opłaty prowizyjnej[21]. Należy podkreślić, że poręczenia spłaty kredytów i gwarancji udzielone przez Skarb Państwa powinny być przeznaczone wyłącznie na przedsięwzięcia inwestycyjne określone w ustawie. Należą do nich m.in. rozwój lub utrzymanie infrastruktury, tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej.

Innym podmiotem, który może udzielać poręczeń i gwarancji na podstawie u.p.g., jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy podkreślić, że w ramach zmian legislacyjnych, które miały przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom ekonomicznym, wywołanym przez kryzys gospodarczy, zmieniono zadania, jakie pełni BGK (DzU 2009 r., nr 65, poz. 545). Uzasadnieniem tego był m.in. fakt, że BGK, jako bank państwowy, w ramach działalności własnej ma prowadzić „działalność bankową, wspierając jednocześnie rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz

[20] Zgodnie z tym przepisem jest to umowa, która określa wierzytelności finansowe podlegające zabezpieczeniu, oraz sposób zabezpieczenia polegający na przeniesieniu – także z zastrzeżeniem odkupu – przez ustanawiającego zabezpieczenie na przyjmującego zabezpieczenie prawa do środków pieniężnych lub instrumentów finansowych albo ustanowieniu przez ustanawiającego zabezpieczenia na rzecz przyjmującego zabezpieczenie zastawu na prawach do środków pieniężnych lub na instrumentach finansowych (zastaw finansowy), lub ustanowieniu blokady na rachunku papierów wartościowych lub na innym rachunku, na którym zapisywane są instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, albo na koncie depozytowym papierów wartościowych, zgodnie z odrębnymi przepisami. Zob. też art. 8–12 ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych, w których określono wykonywanie uprawnień i zaspokajanie się uprawnionego z zabezpieczenia finansowego.

[21] Zob. art. 2a–2f u.p.g.

programy samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowane z wykorzystaniem środków publicznych" (Druk sejmowy, nr 1638, s.1).

Dokonano ponadto zmiany polegającej na określeniu źródeł finansowania programów rządowych, poprzez wskazanie nowych źródeł pozyskiwania środków finansowych przez BGK (Druk sejmowy, nr 1638, s. 4–5). Działania te były elementem wzmocnienia systemu poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, stanowiącego jeden z antykryzysowych instrumentów określonych w rządowym Planie stabilności i wzrostu (Plan 2008, s. 10).

W art. 34a u.p.g. określono zakres poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK. Bank ten może udzielać poręczeń i gwarancji we własnym imieniu i na własny rachunek, w ramach tzw. rządowych programów społeczno-gospodarczych, programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. W przepisie tym wskazano przykładowe cele ww. programów. Należą do nich np. programy wykorzystujące środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, projekty infrastrukturalne, związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Programy te mogą także wykorzystywać środki publiczne[22]. Źródłem finansowania programów rządowych są środki finansowe przekazane przez ministra finansów na zwiększenie funduszu statutowego BGK. Ponadto również minister Skarbu Państwa może przekazać nieodpłatnie BGK – w imieniu Skarbu Państwa – akcje lub udziały stanowiące własność Skarbu Państwa[23]. Bank Gospodarstwa Krajowego może m.in. udzielać poręczeń i gwarancji od kwoty 100 tys. zł, a także oferować specjalne linie poręczeniowe, których celem jest zabezpieczenie ryzyka komercyjnego finansowania, mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Instrumentami służącymi do osiągnięcia tych celów są np. reporęczenia lub inwestycje kapitałowe w fundusze poręczeniowe. Pierwszy z tych instrumentów – reporęczenia – sprowadza się do udzielania przez BGK poręczeń na rzecz funduszy poręczeniowych, celem zabezpieczenia spłaty zobowiązań wynikających z poręczeń za zobowiązania mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Natomiast drugi z tych instrumentów – inwestycje kapitałowe w fundusze poręczeniowe – polega m.in. na obejmowaniu lub nabywaniu przez BGK akcji (udziałów) w regionalnych i lokalnych funduszach poręczeniowych oraz uczestniczeniu w ich współtworzeniu. Jednym z celów tych działań jest rozwój systemu poręczeniowego i wzmocnienie jego bazy kapitałowej (Wspieranie 2009, s. 3–4).

W ramach programów rządowych, zabezpieczonych poręczeniami i gwarancjami rządowymi, BGK uruchomił program, który jest skierowany do firm oraz jednostek samorządu terytorialnego – tzw. gwarancję należytego wykonania umowy. Gwarancja ta jest udzielana przez BGK, we własnym imieniu i na własny rachunek, w ramach programów rządowych określonych w art. 34a u.p.g., obejmujących

[22] Pojęcie „środków publicznych" zdefiniowano w art. 5 u.f.p.

[23] Zob. art. 34d u.p.g.

projekty realizowane z wykorzystaniem środków finansowych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej[24].

Ustawodawca wskazał wyraźnie źródła finansowania działalności BGK związanej z udzielaniem poręczeń i gwarancji. Pierwszy z nich określono w art. 5 Ustawy z 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (DzU, nr 65, poz. 594 ze zm.)[25]. W przepisie tym wymieniono źródła finansowania – bezpośrednio lub pośrednio – działalności gwarancyjnej lub poręczeniowej w ramach realizacji programów rządowych lub w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa na podstawie u.p.g., w tym dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W celu finansowania programów rządowych, BGK może uzyskiwać środki finansowe w różny sposób. Przede wszystkim minister finansów obligatoryjnie przekazuje na wykonanie tych zadań środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK (art. 5 ust. 4 u.B.G.K.). Ponadto BGK może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, w szczególności może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą[26]. W tym zakresie BGK ma zatem także możliwość emisji obligacji krajowych i zagranicznych. W art. 2 pkt 3 Ustawy z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (DzU z 2001, nr 120, poz. 1300 ze zm.) ustalono, iż obligacje mogą emitować podmioty posiadające osobowość prawną, upoważnione do emisji obligacji na podstawie innych ustaw. W przypadku BGK podstawę prawną do emisji obligacji przez ten bank stanowi art. 5 ust. 5 u.B.G.K. Niezależnie od ww. sposobów pozyskiwania środków finansowych przez BGK na realizację programów rządowych, bank ten może także otrzymać od ministra finansów skarbowe papiery wartościowe na zwiększenie funduszu statutowego (art. 5a ust. 1 u.B.G.K.). Należy podkreślić, że w tym ostatnim przypadku emisji skarbowych papierów wartościowych nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej. Wartość nominalna zaciągniętych w ten sposób zobowiązań powiększa jednak kwotę długu Skarbu Państwa (art. 5a ust. 6–7 u.B.G.K.). Takie unormowanie jest konieczne, ponieważ BGK nie jest jednostką zaliczaną do sektora finansów publicznych, co wynika z art. 9 pkt 14 u.f.p. W rezultacie zobowiązania zaciągnięte wskutek wyemitowanych przez ministra finansów skarbowych papierów wartościowych, z przeznaczeniem na dofinansowanie funduszy statutowego BGK, powiększają kwotę długu Skarbu Państwa, mimo że bank ten nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych. Jednocześnie jednak do emisji tych skarbowych papierów wartościowych nie stosuje się limitu ustalonego w art. 95 ust. 2 w zw. z art. 110 pkt 10 u.f.p. W przepisach tych określono, że skarbowe papiery wartościowe mogą być emitowane lub wystawiane w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej, a jednym z limitów określonych w ustawie

[24] Informacje dotyczące warunków tej gwarancji są dostępne na stronie internetowej BGK, dla firm – http://www.bgk.com.pl/index.php?module=site&artId=1058&pl, oraz dla jednostek samorządu terytorialnego – http://www.bgk.com.pl/index.php?module=site&artId=1059&pl.

[25] Dalej: u.B.G.K.

[26] Zob. art. 5–5a u.B.G.K.

budżetowej jest limit zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych. W rezultacie minister finansów może dowolnie, bez ograniczeń wynikających z ustawy budżetowej, emitować skarbowe papiery wartościowe w celu dofinansowania funduszu statutowego BGK, a kwota zobowiązań zaciągniętych w ten sposób będzie zwiększała dług Skarbu Państwa. Może to rodzić niebezpieczeństwo utraty kontroli parlamentarnej nad rozmiarami takiej działalności emisyjnej ministra finansów. Należy również mieć na uwadze, iż dług Skarbu Państwa w Polsce osiągnął aktualnie bardzo wysoki poziom. Na 31.11.2009 r. dług Skarbu Państwa wyniósł bowiem 631,78 mld PLN. W okresie od 31.12.2008 r. do 31.11.2009 r. wzrósł aż o 6,84 mld PLN – tj. o 10,9% (Biuletyn 2009, s. 1). Natomiast polski dług publiczny na 30.09.2009 r. wynosił 659,70 mld PLN. W okresie od 31.12.2008 r. do 30.09.2009 r. wzrósł aż o 62,02 mld PLN – tj. o 10,4% (Informacja 2009, s. 1). Również potrzeby pożyczkowe państwa netto w 2010 r. są bardzo wysokie i wynoszą 82,14 mld PLN, podczas gdy w 2009 r. była to kwota 52,06 mld PLN (Ustawa budżetowa na 2010 r. 2009, s. 97). Powyższe dane ukazują jednoznaczne, jak szybko narasta zadłużenie publiczne w Polsce. Dlatego też wszelkie zobowiązania publiczne, zaciągane w imieniu Skarbu Państwa, w tym również te służące finansowaniu poręczeń i gwarancji, powinny być ustalane szczególnie ostrożnie. Zbyt pochopne decyzje w tym zakresie mogą przyczynić się do jeszcze większego przyrostu długu publicznego.

Zakończenie

Niewątpliwe skutki kryzysu gospodarczego są odczuwane w wielu sferach społeczno-gospodarczych. W związku z tym od państwa oczekuje się podjęcia działań interwencyjnych, które mają przeciwdziałać lub łagodzić konsekwencje kryzysu gospodarczego. W tym celu państwo może także wykorzystywać instrumenty polityki finansowej o charakterze antykryzysowym, jakimi są poręczenia i gwarancje państwa. W polskim ustawodawstwie określono zasady udzielania poręczeń i gwarancje m.in. przez Skarb Państwa, Bank Gospodarstwa Krajowego. Zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez te podmioty określone są przede wszystkim w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Jednak zostały one zmodyfikowane w taki sposób, aby możliwe było udzielanie przez te podmioty poręczeń i gwarancji na realizację różnych rządowych programów społeczno-gospodarczych, programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, których celem jest m.in. rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Należy podkreślić, że programy te mogą być realizowane z udziałem środków publicznych, co oznacza finansowe zaangażowanie państwa. Pozytywnie należy ocenić działania zmierzające do rozszerzenia możliwości udzielania przez BKG poręczeń i gwarancji na opisane powyżej programy

rządowe. Umożliwiają one łatwiejsze pozyskanie m.in. przez małych i średnich przedsiębiorców środków finansowych.

Równie korzystnym instrumentem wsparcia o charakterze antykryzysowym, skierowanym do instytucji finansowych, są regulacje kolejnego aktu prawnego – ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia finansowego instytucjom finansowym. Jej celem jest przede wszystkim zagwarantowanie płynności w systemie finansowym państwa.

Oba omówione w opracowaniu akty prawne określają zasady finansowania udzielanych poręczeń i gwarancji oraz wsparcia instytucji finansowych. Ich celem jest zatem poprawa sytuacji, niejako dla obu rodzajów podmiotów. Z jednej strony dla tych, które mogą uzyskać poręczenie lub gwarancję np. spłaty kredytu. Z drugiej zaś strony – dla instytucji finansowych, w tym banków krajowych, które prowadzą akcję kredytową.

Niezależnie od celowości unormowania zasad stosowania instrumentów polityki finansowej o charakterze antykryzysowym należy wskazać na ewentualną kwestię odpowiedzialności Skarbu Państwa z tym zawiązaną. W przypadku poręczeń i gwarancji, co do zasady, zobowiązania z tego tytułu wykonuje się ze środków budżetu państwa (art. 29 ust. 1 u.p.g.). Jeżeli poręczenia i gwarancje są udzielane przez BGK i dotyczą programów rządowych, określono różne źródła ich finansowania (m.in. zaciąganie kredytów i pożyczek, a także emisja obligacji krajowych i zagranicznych przez BGK). Ponadto bank ten może otrzymać od ministra finansów skarbowe papiery wartościowe na zwiększenie funduszu statutowego, a emisji tych skarbowych papierów wartościowych nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej. Jednak wartość nominalna zaciągniętych w ten sposób zobowiązań powiększa kwotę długu Skarbu Państwa. W tym przypadku minister finansów może emitować skarbowe papiery wartościowe w rozmiarze uzasadnionym potrzebami określonymi przez działalność poręczeniową BGK. Rozwiązanie takie może być uzasadnione koniecznością podejmowania doraźnych decyzji o dofinansowaniu funduszu statutowego BGK. Niemniej jednak zaciągnięte w ten sposób zobowiązania powiększają i tak już znaczne i szybko rosnące zadłużenie publiczne. Dlatego też pozytywnie należy ocenić unormowania, których celem jest zmniejszenie ryzyka odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji lub udzielonego wsparcia finansowego instytucjom finansowym. Należą do nich m.in. uzależnienie udzielenia poręczenia lub gwarancji od ustanowienia przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta (art. 8 u.p.g.). Jeszcze bardziej szczegółowo określono formy zabezpieczenia w odniesieniu do rodzajów wsparcia dla instytucji finansowych. Ponadto obejmują one zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami (art. 3 ust. 3–4 u.S.P.w.i.f.).

Przedstawione w opracowaniu unormowania służą prowadzeniu antykryzysowej polityki finansowej państwa. Wszelkie normatywne próby przeciwdziałania

niekorzystnym skutkom kryzysu należy ocenić pozytywnie. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że niektóre z tych rozwiązań mogą przyczynić się do wzrostu zadłużenia publicznego. Dlatego też w mechanizm tych unormowań trafnie wbudowano szeroko rozbudowane zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa.

Bibliografia

Bałan-Gonciarz E., Ciepła H. (2007), *Komentarz do art. 65 Ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (DzU 01.124.1361),* w: H. Ciepła, E. Bałan-Gonciarz (2007), *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Oficyna, dostępny w programie komputerowym Lex Omega, firmy Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Biuletyn Miesięczny. Zadłużenie Skarbu Państwa 11/2009 (2010), Ministerstwo Finansów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/zadluzenie/publikacje/zsp_2009_11.pdf z dnia 21.01.2010 r.

EBC (2009), *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 23 października 2009 r. w sprawie przedłużenia możliwości udzielenia przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (CON/2009/82)*, http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/pl_con_2009_82_f_sign.pdf z dnia 11.12.2009 r.

Informacja kwartalna. Zadłużenie sektora finansów publicznych III kw./09 (2009), Ministerstwo Finansów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/zadluzenie/publikacje/zsfp_2009_iii.pdf z dnia 30.12.2009 r.

Instytucje finansowe zagrożone utratą płynności dostaną pomoc od rządu, http://gospodarka.gazeta.pl/pieniadze/1,29577,6070861,Instytucje_finansowe_zagrozone_ utarta_plynnosci_dostana.html z dnia 16.11.2009 r.

Komisja za przedłużeniem wsparcia dla instytucji finansowych, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,7263199,Komisja_za_przedluzeniem_ wsparcia_dla_instytucji_finansowych.html z dnia 11.12.2009 r.

Plan stabilności i wzrostu – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego (2008), http://wyborcza.pl/1,76842,6007400,Plan_Stabilnosci_i_Rozwoju___dokument_rzadu.html
z dnia 30.12.2009 r.,

Projekt ustawy z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B3890D23CB475FA6C12576660036F4D9?OpenDocument z dnia 30.12.2009 r.

Ustawa z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (DzU, nr 37, poz. 282 oraz z 2006 r. nr 73, poz. 501.).

Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie (2009), Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2009.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU, nr 16, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (DzU z 2003 r., nr 188, poz. 1848 ze zm.).

Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (DzU z 2001 r., nr 120, poz. 1300 ze zm.).
Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (DzU z 2001 r., nr 124, poz. 1361 ze zm.).
Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (DzU z 1996 r., nr 1, poz. 2 ze zm.).
Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (DzU, nr 149, poz. 703 ze zm.).
Ustawa z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (DzU z 2003 r., nr 174, poz. 1689 ze zm.).
Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 2004 r., nr 159, poz. 1667 ze zm.).
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (DzU z 2005 r., nr 1, poz. 2 ze zm.).
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665 ze zm.).
Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (DzU, nr 101, poz. 1178 ze zm.).
Ustawa z 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (DzU, nr 65, poz. 594 ze zm.).
Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (DzU, nr 124, poz. 1151 ze zm.).
Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o niektórych zabezpieczeniach finansowych (DzU, nr 91, poz. 871 ze zm.).
Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2007 r., nr 155, poz. 1095 ze zm.).
Ustawa z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (DzU, nr 146, poz. 1546 ze zm.).
Ustawa z 2 lipca 2004 r. przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU, nr 17, poz. 1808 ze zm.).
Ustawa z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (DzU, nr 183, poz. 1538 ze zm.).
Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU, nr 228, poz. 1507).
Ustawa z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (DzU, nr 39, poz. 308 ze zm.).
Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (DzU, nr 65, poz. 545).
Druk sejmowy nr 1327, Uzasadnienie do projektu ustawy z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A260F7A1DD6E653FC12575040041EE0C?OpenDocument z dnia 01.12.2009 r.,
Druk sejmowy nr 1638, Uzasadnienie do projektu ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustawa, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6C1174B0A62CAFDC12575590052B833?-OpenDocument z 11.12.2009 r.

Druk sejmowy nr 2470, Uzasadnienie do projektu ustawy z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B3890D23CB475FA6C12576660036F4D9?OpenDocument z 11.12.2009 r.

Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego (2009), Warszawa. http://www.mf.gov.pl/_files_/informatory/poreczenia_i_gwarancje/program_bgk_19.05.2009.pdf z 15.12.2009 r.

INSTRUMENTS OF ANTI-CRISIS STATE FINANCIAL POLICY IN POLAND (SELECTED PROBLEMS)

Summary

The study discusses regulations concerning anti-crisis instruments of state financial policy. They include sureties and guarantees of the State Treasury, of Bank Gospodarstwa Krajowego and various forms of financial support from the State Treasury for financial institutions. For this purpose, one has analyzed legal acts concerning these problems. This issue has also been discussed in the context of the State Treasury's responsibility on these grounds. These regulations should be assessed as positive. At the same time, it is necessary to bear in mind that some of these solutions may contribute to increased public debt in the future. That is why the mechanism of these regulations includes rightly added wide protections of the State Treasury's liabilities.