

Piotr Podsiadlo

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

PORĘCZENIA I GWARANCJE KREDYTOWE JAKO FORMA POMOCY PUBLICZNEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasad stosowanych dla pomocy udzielanej w formie poręczeń i gwarancji kredytowych. Tak zdefiniowany cel ma stanowić punkt wyjścia do weryfikacji tezy, że pomoc państwa w formie poręczeń i gwarancji jest udzielana w dużych rozmiarach i ma znaczący udział w ogólnej wielkości pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie UE.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, poręczenia i gwarancje kredytowe, Skarb Państwa, Unia Europejska, kryzys finansowy

1. Wstęp

Pomoc publiczna stanowi jedną z form interwencjonizmu państwa w gospodarce. Udzielenie wsparcia przy wykorzystaniu instrumentów i instytucji publicznego systemu finansowego przynosi wiele korzyści określonym krajowym podmiotom gospodarczym, co zniekształca warunki konkurencji na jednolitym rynku europejskim poprzez dyskryminację podmiotów zagranicznych. Selektywność pomocy państwa, która interpretowana jest jako ukierunkowanie tylko na niektóre przedsiębiorstwa, sektory gospodarki, regiony kraju lub określone wyroby, w połączeniu z korzyściami dla tych podmiotów, do których pomoc jest kierowana, i wykorzystywaniem w tym celu środków publicznych determinuje postrzeganie pomocy publicznej jako narzędzia grupującego działania służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju poprzez niwelowanie ułomności rynku. Podstawową cechą działań podejmowanych w ramach wspierania przedsiębiorstw przez państwo powinna być racjonalność, która jest najwyższym wyznacznikiem dopuszczalności stosowania pomocy publicznej. Wymiernym kryterium racjonalności jest dopuszczalność pomocy publicznej w sytuacjach, gdy jest ona odpowiednim narzędziem osiągnięcia dobrze określonego celu, gdy stwarza właściwe zachęty i gdy zakłóca konkurencję w najmniejszym możliwym stopniu. Z tego względu zrozumienie zgodności pomocy państwa z regułami wspólnego rynku zasadniczo polega na równoważeniu negatywnego oddziaływania pomocy na konkurencję jej pozytywnym oddziaływaniem w zakresie wspólnych interesów.

Dopuszczalność pomocy publicznej nabiera większego znaczenia w związku z kryzysem na rynkach finansowych, który w obecnym czasie w sposób istotny wpływa na realną gospodarkę. Skutkiem kryzysu finansowego w sektorze bankowym w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest realizowany przez banki proces ograniczania relacji swego zadłużenia do kapitału własnego. Banki stały się tym samym mniej skłonne do ponoszenia ryzyka w porównaniu z latami ubiegłymi, co prowadzi do mniejszej dostępności kredytów jako źródła finansowania dla przedsiębiorstw oraz zmniejszenia liczby udzielanych kredytów w ogóle. Mając na uwadze, że niedrogi i wystarczający dostęp do finansowania jest warunkiem koniecznym dla przedsiębiorstw przy podejmowaniu inwestycji i tworzeniu nowych miejsc pracy, należy stwierdzić, że w obecnej sytuacji gospodarczej udzielana przez państwa członkowskie pomoc publiczna może i powinna stanowić ważne uzupełnienie działań na rzecz odblokowania kredytów dla przedsiębiorstw. Jedną z wielu form pomocy są poręczenia i gwarancje, których mechanizm działania opiera się na zasadzie, że udzielający ich podmiot przejmuje na siebie zobowiązania finansowe powstałe w razie niepowodzenia wspieranego przedsięwzięcia¹.

Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasad stosowanych dla pomocy udzielanej w formie poręczeń i gwarancji kredytowych. Przeprowadzona analiza pomocy publicznej, udzielanej w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzić ma do weryfikacji tezy, że pomoc państwa w formie poręczeń i gwarancji jest przyznawana w dużych rozmiarach i ma znaczący udział w ogólnej wielkości pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom na obszarze Wspólnot Europejskich.

2. Dopuszczalność pomocy publicznej w formie poręczeń i gwarancji kredytowych

Źródłowym przepisem systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który stanowi, że: „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w TWE, wszelka pomoc przyznawana przez dane państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Zapis tego artykułu, wprowadzając generalną zasadę zakazu udzielania pomocy przez państwo, pozwala odróżnić

¹ Poręczenie to rodzaj umowy, w której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać określone zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik tego zobowiązania nie wykonał. W przypadku gwarancji gwarant zobowiązuje się wobec beneficjenta gwarancji, że po spełnieniu przez niego określonych warunków, wykona na jego rzecz świadczenie pieniężne.

pomoc publiczną od innych działań interwencyjnych państwa, nie podaje jednak wprost precyzyjnej definicji pomocy publicznej, określając jedynie pewne kryteria wskazujące, że dane wsparcie władz publicznych stanowi pomoc publiczną. Te ogólne kryteria mają takie samo zastosowanie odnośnie do gwarancji, jak i do każdej innej formy potencjalnej pomocy, co oznacza, że pomoc państwa mogą stanowić gwarancje udzielone bezpośrednio przez państwo, czyli władze centralne, regionalne lub lokalne, a także gwarancje udzielone z zasobów państwa przez inne organy kontrolowane przez państwo.

Pomoc publiczna udzielana w formie poręczenia lub gwarancji polega na umożliwieniu kredytobiorcy pozyskania finansowania na warunkach korzystniejszych niż możliwe do uzyskania w przypadku braku gwarancji. Korzyścią z gwarancji państwowej jest przejęcie przez państwo ryzyka związanego z tą gwarancją, które powinno być normalnie wynagradzane odpowiednią stawką. Zrzeczenie się przez państwo całości lub części takiej stawki stanowi zarazem korzyść dla przedsiębiorstwa oraz uszczuplenie zasobów państwa. Mając na uwadze obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.Urz. UE, C 155 z 20 czerwca 2008 r.), należy zaznaczyć, że w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu pomoc udzielana jest w momencie udzielenia gwarancji, a nie w momencie, w którym gwarancja zostanie anulowana czy też w momencie dokonywania płatności na podstawie gwarancji. Dlatego też przyjmując, że beneficjentem tej pomocy jest zazwyczaj kredytobiorca, zasadniczą kwestią jest określenie wystąpienia przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych przedsiębiorstw działających na danym rynku². W tym kontekście podstawowym problemem dotyczącym gwarancji udzielanych na podstawie zasobów publicznych jest ustalenie, czy gwarancja w ogóle stanowi pomoc publiczną³. Do rozstrzygnięcia tej kwestii stosuje się tzw. test prywatnego inwestora, w myśl którego pomoc państwa nie występuje, gdy nowe źródło finansowania udostępnione jest na warunkach możliwych do przyjęcia dla przedsiębiorcy w normalnych warunkach gospodarki rynkowej. Odnosząc tę zasadę do udostępniania finansowania w drodze pomocy gwarancyjnej, Komisja Europejska stoi na stanowisku, że gwarancja nie stanowi pomocy publicznej, gdy spełnione są łącznie cztery warunki. Po pierwsze, kredytobiorca nie znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Po drugie, zakres gwarancji można odpowiednio zmierzyć w momencie jej udzielenia, co oznacza, że gwarancja musi być powiązana z konkretną transakcją finansową, dotyczącą ustalonej kwoty maksymalnej i ograniczoną w czasie. Po trzecie, gwarancja nie obejmuje więcej niż 80% niespła-

² W pewnych przypadkach bezpośrednio korzyści z pomocy gwarancyjnej może odnosić również kredytodawca, co ma miejsce, gdy gwarancji państwowej udzielono po zaciągnięciu objętego nią kredytu lub innego zobowiązania finansowego, bez zmiany jego warunków, lub gdy kredyt gwarantowany wykorzystywany jest do spłaty innego kredytu niegwarantowanego wobec tej samej instytucji kredytowej, o ile zwiększa się bezpieczeństwo kredytu.

³ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 138.

conego kredytu lub innego zobowiązania finansowego, przy czym ograniczenie to nie ma zastosowania dla gwarancji dotyczących dłużnych papierów wartościowych. Po czwarte, gwarancja jest udzielana za odpłatnością odpowiadającą jej cenie rynkowej. W przypadku udzielenia gwarancji indywidualnej dla określenia odpowiedniej ceny rynkowej należy wziąć pod uwagę charakterystykę gwarancji i objętego nią kredytu, która obejmuje kwotę i czas realizacji transakcji, zabezpieczenie i inne doświadczenia wpływające na ocenę wskaźnika spłaty, prawdopodobieństwo braku spłaty przez kredytobiorcę ze względu na jego sytuację finansową, sektor działalności i perspektywy oraz inne warunki ekonomiczne. Analiza ta powinna w szczególności umożliwiać klasyfikację przedsiębiorcy na podstawie ratingu ryzyka, którą może przedstawić agencja ratingowa o międzynarodowej renomie (Standard & Poor's, Fitch, Moody's). Może to być również rating wewnętrzny stosowany przez bank udzielający kredytu objętego gwarancją. W przypadku gdy kredytobiorcą jest małe lub średnie przedsiębiorstwo, Komisja może zaakceptować prostszą wycenę wartości rynkowej gwarancji, wskazującą, czy gwarancja kredytu stanowi pomoc państwa. Wycena ta odbywa się poprzez zestawienie w specjalnej tabeli tzw. bezpiecznych stawek rocznych, ustalanych zgodnie z poziomami marży określonymi dla kredytów udzielanych przedsiębiorstwom o podobnym ratingu ryzyka, z wskaźnikami jakości kredytu – poczynając od najwyższej zdolności do spłaty, a kończąc na prawdopodobnie ograniczonej przez niekorzystne warunki zdolności do spłaty⁴. Natomiast w przypadku programów gwarancji (np. działalność funduszy poręczeń kredytowych) czwarty z wymienionych powyżej warunków uznawany jest za spełniony, jeżeli program ten posiada zdolność do samofinansowania się⁵.

Przy niespełnieniu nawet jednego z czterech przedstawionych warunków gwarancja indywidualna lub udzielona w ramach programu gwarancyjnego będzie uznawana za pomoc publiczną, która podlega zgłoszeniu Komisji Europejskiej. Przy wyliczaniu elementu pomocowego w gwarancji, który stanowi różnicę pomiędzy właściwą ceną rynkową gwarancji a ceną zapłaconą za ten środek, Komisja bierze pod uwagę kondycję finansową kredytobiorcy, zakres mierzalności gwarancji w momencie jej udzielenia, pułap ochrony gwarancyjnej, który nie powinien przekraczać 80% każdego niespłaconego kredytu lub innego zobowiązania finansowego, oraz specyfikę gwarancji i kredytu stanowiącej podstawę przy określeniu stawki rynkowej gwarancji, będącej punktem odniesienia dla stawki faktycznie zapłaconej.

⁴ Z tej uproszczonej metodologii nie mogą korzystać przedsiębiorstwa posiadające rating odpowiedzialności CCC/Caa lub niższy, co jest tożsame z jakością kredytu na poziomie zdolności do spłaty uzależnionej od utrzymania korzystnych warunków lub braku zdolności do spłaty, albo stanu zbliżonego do braku zdolności do spłaty.

⁵ W wykładni Komisji Europejskiej program gwarancji oznacza każdy instrument, na podstawie którego można udzielić gwarancji, bez konieczności dodatkowych środków wykonawczych, przedsiębiorstwom, które spełniają pewne kryteria dotyczące czasu trwania, kwoty, transakcji bazowych, rodzaju i wielkości przedsiębiorstwa.

W zakresie stosowania poręczeń i gwarancji jako formy pomocy publicznej istotne znaczenie ma przyjęty przez Komisję w dniu 17 grudnia 2008 r. dokument „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego” (Dz.Urz. UE, C 83 z 7 kwietnia 2009 r.), który stwarza państwom członkowskim dodatkowe możliwości w zakresie przyznawania pomocy publicznej w celu zneutralizowania skutków ograniczonej dostępności kredytów dla gospodarki realnej. Jedną z zasadniczych konkluzji zawartych w tym dokumencie jest stwierdzenie, że w celu zmniejszenia obecnej skłonności banków do unikania ryzyka dotowane gwarancje kredytowe mogą być przez ograniczony czas właściwym i dobrze ukierunkowanym rozwiązaniem, ułatwiającym przedsiębiorstwom dostęp do finansowania. Należy tu jednak podkreślić, że przyznawana przez państwa członkowskie pomoc w formie zmniejszenia stawki rocznej za nowe gwarancje musi spełniać zdefiniowane przez Komisję warunki, aby na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b TWE dotowane gwarancje kredytowe mogły zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem. Pomoc taka musi dotyczyć przede wszystkim gwarancji, które udzielane są najpóźniej do dnia 31 grudnia 2010 r. i obejmują pożyczki obrotowe i kredyty inwestycyjne⁶. Gwarancja nie może przekroczyć 90% kwoty kredytu w okresie kredytowania, przy czym zmniejszenie stawki za gwarancje stosuje się przez okres nie dłuższy niż dwa lata od momentu udzielenia tej gwarancji. W przypadku małych i średnich firm zmniejszenie stawki rocznej może wynosić do 25%, a dla dużych przedsiębiorstw limit ten został zmniejszony do 15%. Pomoc w tej formie może zostać przyznana tylko przedsiębiorstwom, które stały się zagrożone po 1 lipca 2008 r. w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego⁷.

3. Warunki udzielania poręczeń i gwarancji ze środków publicznych w Polsce

W Polsce poręczenia i gwarancje, które stosowane są najczęściej jako zabezpieczenia spłaty kredytów bankowych, są chętnie wykorzystywane przez władze fiskalne w celu wsparcia przedsięwzięć inwestycyjnych lub jako pomoc dla przedsiębiorstw, zazwyczaj ze strategicznych sektorów gospodarki. Do najważniejszych

⁶ Maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć całkowitej rocznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych przez beneficjenta (łącznie z kosztami świadczeń pracowniczych oraz kosztami personelu pracującego na terenie przedsiębiorstwa, ale formalnie otrzymującego wynagrodzenie od podwykonawców) za rok 2008. W przypadku przedsiębiorstw utworzonych dnia 1 stycznia 2008 r. lub po dniu 1 stycznia 2008 r. maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć rocznej kwoty wynagrodzeń szacowanej na okres pierwszych dwóch lat działalności.

⁷ Za przedsiębiorstwo zagrożone uważany jest taki podmiot gospodarczy, który przy wykorzystaniu środków własnych nie jest w stanie zmniejszyć narastającego ujemnego wyniku finansowego i bez zewnętrznej interwencji władz publicznych nie jest w stanie funkcjonować w perspektywie krótko- lub średnioterminowej.

zalet udzielania pomocy państwa w tej formie należy zaliczyć brak bezpośredniego angażowania środków publicznych, podział ryzyka finansowego między poręczyciela i kredytodawcę oraz zwiększenie odpowiedzialności podmiotu otrzymującego pomoc publiczną, co wyraża się w obowiązku dochodzenia przez udzielające poręczeń i gwarancji podmioty sektora publicznego zwrotu wypłaconych kwot. Z drugiej strony udzielanie poręczeń i gwarancji wiąże się jednak bezpośrednio ze wzrostem ryzyka fiskalnego dla budżetu państwa, które wynika z możliwości nagłej konieczności finansowania wcześniej udzielonej pomocy gwarancyjnej, co w sytuacji nieplanowanych lub nadmiernie skumulowanych wydatków może prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego i państwowego długu publicznego⁸.

Ramy prawne systemu poręczeń i gwarancji udzielanych z wykorzystaniem środków publicznych tworzą Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. 2003, nr 174, poz. 1689 z późn. zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240), a także inne akty prawne regulujące szczegółowe zasady konstrukcji systemu pomocy gwarancyjnej⁹.

Skarb Państwa, w imieniu którego występuje Bank Gospodarstwa Krajowego, Minister Finansów oraz Rada Ministrów, może udzielać poręczeń na spłatę kredytów, wykonanie zobowiązań z obligacji i wypłaty odszkodowań za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty muzealne oraz udzielać gwarancji spłaty kredytów lub naprawienia szkód. Poręczenia i gwarancje udzielane są w ramach łącznego limitu określanego corocznie w ustawie budżetowej. Limity, które zostały przewidziane w budżecie państwa w latach 2001–2008, kształtowały się na poziomie od 15 mld do 29 mld zł, przy czym należy podkreślić, że były one wykorzystywane w różnym stopniu, nigdy jednak nie wykorzystano ich w całości (tabela 1). W roku 2008 wykorzystano zaledwie 4,19% przewidzianej w ustawie budżetowej kwoty poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, rok wcześniej było to 18,12%, a w 2001 r. – blisko 75%. Oznacza to, że zakres rzeczywistej realizacji pomocy gwarancyjnej w stosunku do możliwych działań nie jest duży, a stan taki jest następstwem wielu czynników, wśród których najczęściej wskazuje się na wycofywanie się wnioskodawców, negatywne oceny ryzyka, decyzje polityczne oraz błędy formalne i związane z tym przesunięcia terminowe.

⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, Infos, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 9.

⁹ Do takich aktów prawnych należy zaliczyć: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji (Dz.U. 2009, nr 77, poz. 650) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz.U. 2004, nr 26, poz. 230).

Tabela 1. Wykorzystanie limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa ustalonego w ustawie budżetowej

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Udzielone poręczenia i gwarancje (mld zł)	11,20	6,68	4,35	5,78	6,76	3,03	3,08	0,63
Limit (mld zł)	15,00	29,00	23,00	17,00	20,00	17,00	17,00	15,00
Wykorzystanie (%)	74,66	23,02	18,93	34,00	33,79	17,85	18,12	4,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2000–2008 przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych*, <http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=102&wysw=2&const=1> (dostęp: 15.04.2010).

Poręczenie lub gwarancja mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu lub środków pochodzących z emisji obligacji na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska, tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej, restrukturyzację przedsiębiorstw oraz wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych, będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych. Obok powyższych celów głównych ustawa o poręczeniach i gwarancjach wskazuje także cele dodatkowe, do których zaliczyć można m.in.: finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych, które przeznaczone są na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu na eksport dóbr inwestycyjnych o wartości kontraktowej powyżej 10 mln euro; spłatę, objętego już poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, zobowiązania wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tym zobowiązaniem; utworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz małych i średnich przedsiębiorców, a także współfinansowania programów lub projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. Za udzielenie poręczenia lub gwarancji Skarb Państwa pobiera jednorazową opłatę prowizyjną, która zależy od okresu, w jakim poręczenie lub gwarancja ma obowiązywać. Opłata ta generalnie wynosi od poręczenia 0,4–1,3% kwoty kredytu, zaś od gwarancji – 0,5–1,5% wartości zobowiązania.

Poręczenia i gwarancje są instrumentem, którego nie powinno się stosować ani z dużą dowolnością przyznawania, ani z nadmierną ostrożnością. W przypadku gdy poręczenia będą udzielane zbyt pochopnie, to staną się ukrytą formą dotacji¹⁰. Znajdzie to w konsekwencji przełożenie na wielkość państwowego długu publicznego, który będzie wzrastał szybciej, niż wynikałoby to z ustalonych na dany rok w ustawie budżetowej proporcji dochodów i wydatków publicznych. Z kolei w przypadku gdy

¹⁰ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 675.

procedury udzielania poręczeń i gwarancji będą cechowały się nadmierną ostrożnością, co będzie prowadziło do odmów udzielenia poręczenia lub gwarancji w sytuacji stwierdzenia chociażby najmniejszego ryzyka wypłacalności kredytobiorcy, poręczenia i gwarancje staną się instrumentem o znikomym zainteresowaniu ze strony przedsiębiorstw i przez to bardzo rzadko lub w ogóle stosowanym. Stąd też zawarte w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z dnia 8 maja 1997 r. zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa musiały rozstrzygnąć dziewięć zasadniczych kwestii. Zasada pierwsza stanowi, że o uzyskanie poręczenia lub gwarancji mogą ubiegać się podmioty, bez względu na formę prawną oraz strukturę własności. Zasada druga określa minimalną wartość wnioskowanej kwoty poręczenia lub gwarancji Skarbu Państwa na 10 mln euro. Zasada trzecia determinuje decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia poręczenia lub gwarancji przeprowadzeniem analizy finansowej przedsięwzięcia oraz analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu, za którego zobowiązania ma być udzielone poręczenie lub gwarancja. Zasadniczym celem tych analiz jest weryfikacja zdolności beneficjenta do spłaty kredytu lub pożyczki zabezpieczonej poręczeniem lub gwarancją. Zasada czwarta precyzuje, że poręczenia i gwarancje mogą być udzielane pod warunkiem, że z analizy złożonego wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji wynika zdolność podmiotu do spłaty zobowiązań objętych poręczeniem lub gwarancją. Zasada piąta mówi o terminowości udzielanych do z góry oznaczonej kwoty poręczeń i gwarancji, z tym że Rada Ministrów może na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych odstąpić od tego wymogu w przypadku poręczenia lub gwarancji udzielanych międzynarodowej instytucji finansowej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którą podpisała umowę o współpracy. Zasada szósta to uzależnienie skuteczności udzielonego poręczenia lub gwarancji od wniesienia opłaty prowizyjnej. Zasada siódma określa, że warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest ustanowienie przez dłużnika zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Zasada ósma to zasada podziału ryzyka stanowiąca, że poręczenia i gwarancje mogą być udzielane do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu wraz z odsetkami (60% w przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa) lub 50% zobowiązań wynikających z emisji obligacji (60% w przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa). Wyjątkowo, w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności państwa, Rada Ministrów może udzielić poręczenia lub gwarancji do wartości wyższej niż 50%. Zasadą dziewiątą jest uwzględnianie przepisów o pomocy publicznej przy udzielaniu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Obok Skarbu Państwa, ważnym podmiotem udzielającym poręczeń i gwarancji we własnym imieniu i na własny rachunek jest Bank Gospodarstwa Krajowego, który wsparcie w tym zakresie może przyznawać w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regio-

nalnego. W dniu 19 maja 2009 r. został przyjęty przez Radę Ministrów program rządowy „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”, którego zasadniczym celem jest poprawa dostępu przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania za pośrednictwem rozpoznawalnego systemu poręczeń i gwarancji¹¹. Wśród ważniejszych instrumentów, które będą wykorzystywane do realizacji powyższego celu, wskazać należy na: **portfelową linię poręczeniową**, polegającą na udzielaniu bankom poręczeń portfela kredytowego obejmującego nowe kredyty obrotowe i inwestycyjne mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, z wyłączeniem kredytów na inwestycje kapitałowe; **portfelową linię poręczeniową II**, polegającą na udzielaniu bankom poręczeń obejmujących ekspozycje istniejących w bankach portfeli kredytów udzielonych w poprzednich latach, co ma spowodować poprawę adekwatności kapitałowej banków oraz obniżenie poziomu ryzyka kredytowego i umożliwić bankom udzielanie nowych kredytów dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców; **indywidualne poręczenia/gwarancje Banku Gospodarstwa Krajowego**, polegające na udzielaniu poręczeń lub gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych i obrotowych, zobowiązań z tytułu emisji obligacji, jak też ryzyka inwestycji kapitałowych. Program ten skierowany jest w szczególności do podmiotów realizujących projekty z wykorzystaniem środków z funduszy Unii Europejskiej, projekty infrastrukturalne, a także związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Uczestnikami programu i jego beneficjentami będą również lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe (udzielanie przez BGK reporeczeń i współporęczeń części kredytów oraz możliwość uzyskania wsparcia kapitałowego BGK), a także banki i instytucje finansowe oraz instytucje wdrażające Programy Operacyjne i Regionalne Programy Operacyjne, które zabezpieczają swoje ryzyko transakcyjne. Podkreślić przy tym jednak należy, że poręczenia i gwarancje udzielane przez BGK na podstawie niniejszego programu powinny spełniać warunki obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, tak aby nie stanowiły one pomocy publicznej.

4. Charakterystyka pomocy gwarancyjnej w państwach członkowskich UE

System monitorowania pomocy publicznej w Polsce wykorzystuje unijną klasyfikację form pomocy, według której wyróżnia się cztery główne grupy pomocy publicznej, a mianowicie: dotacje i subsydia podatkowe (grupa A), subsydia kapitałowo-inwestycyjne (grupa B), „miękkie kredytowanie” (grupa C) oraz poręczenia

¹¹ http://www.mf.gov.pl/_files_/informatory/poreczenia_i_gwarancje/program_bgk_19.05.2009.pdf (dostęp: 12.04.2010).

i gwarancje kredytowe (grupa D)¹². W ramach każdej z tych grup można wyszczególnić pomoc czynną, w postaci wydatków z budżetu i innych funduszy publicznych (oznaczoną cyfrą 1) oraz bierną, w postaci „uszczerpień” wpływów do budżetu i parabudżetów (oznaczoną cyfrą 2). Poręczenia i gwarancje traktowane są wyłącznie jako pomoc czynna i w praktyce oznaczane symbolem grupy D1¹³.

Pomoc publiczna jest udzielana w różnych formach, przy czym jej faktyczna wartość jest różna. W celu umożliwienia porównania rozmiarów pomocy we wszystkich formach należy dokonać przeliczenia wartości udzielonego wsparcia na ekwiwalent dotacji, czyli kwotę, jaką otrzymałoby dane przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy formą pomocy byłaby dotacja. Należy jednakże rozróżnić ekwiwalent dotacji brutto (EDB), w przypadku którego nie uwzględnia się opodatkowania podatkiem dochodowym, od ekwiwalentu dotacji netto (EDN) pozwalającego na porównanie pod względem ekonomicznym dotacji z innymi formami pomocy publicznej, z uwzględnieniem opodatkowania podatkiem dochodowym¹⁴.

Obliczanie ekwiwalentu dotacji brutto dla poręczeń lub gwarancji przebiega odmiennie w zależności od tego, czy pomoc publiczna dotyczy programów poręczeniowych lub gwarancyjnych, czy też gwarancji indywidualnych. W przypadku **programów poręczeniowych lub gwarancyjnych** EDB jest równy iloczynowi kwoty poręczanego lub gwarantowanego zobowiązania i współczynnika ryzyka przejścia przez gwaranta zobowiązań wynikających z niewykonania zobowiązania przez beneficjenta pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, pomniejszonym o wartość kwoty opłat prowizyjnych zapłaconych przez beneficjenta pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc publiczną. Natomiast w przypadku **gwarancji indywidualnych** EDB może być obliczany w dwóch wariantach. W wariantcie pierwszym EDB jest obliczany w taki sam sposób jak dla programów poręczeniowych lub gwarancyjnych. W wariantcie drugim EDB jest równy iloczynowi kwoty poręczanego lub gwarantowanego zobowiązania i różnicy między stopą referencyjną a stopą uzyskaną dzięki gwarancji państwowej, pomniejszonym o wartość kwoty opłaty prowizyjnej zapłaconej przez beneficjenta pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc.

W latach 2001–2008 rozmiary pomocy publicznej udzielanej w formie poręczeń i gwarancji cechowały się dużą amplitudą wahań. Wartość udzielonej pomocy państwa w tej postaci najwyższą była w 2002 r., w którym wyniosła 2 244,8 mln zł, co

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. 2007, nr 133, poz. 923).

¹³ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 39.

¹⁴ Zasady obliczania ekwiwalentu dotacji zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. 2004, nr 194, poz. 1983), które zostało znowelizowane w 2006 r. przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. 2006, nr 183, poz. 1355).

Tabela 2. Wartość udzielonej pomocy publicznej wg grup pomocy w latach 2001–2008 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wartość pomocy publicznej*							
	Lata							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pomoc publiczna – ogółem	11 194,8	10 277,6	28 355,6	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9
Dotacje (A1)	2 860,5	3 888,7	2 619,2	2 189,4	2 811,9	3 502,4	3 644,1	7 338,8
Zwolnienia i ulgi podatkowe (A2)	3 802,6	2 769,4	18 723,3	4 412,7	649,4	855,7	1 102,1	2 042,1
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne (B)	19,7	27,1	1 388,8	1 391,5	0,0	8,0	10,4	33,4
„Miękkie kredytowanie” (C1)	1 680,8	454,8	1 001,9	257,7	93,9	93,3	66,5	123,2
Odroczenia podatkowe (C2)	591,9	732,0	2 198,8	46,6	18,2	9,2	0,3	224,9
Poręczenia i gwarancje kredytowe (D1)	1 802,4	2 244,8	1 537,3	511,4	72,7	0,0	0,0	0,0
Inne	771,1	160,8	886,4	0,0	0,0	0,0	23,8	1 759,3
Struktura (%)	16,1	21,8	5,4	5,8	2,0	–	–	–

* Poczawszy od 2004 r.; prezentowane dane nie obejmują pomocy w sektorze transportu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2001–2007, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php (dostęp: 16.04.2010).

stanowiło 21,8% ogółu pomocy udzielonej w tym roku. W porównaniu z 2001 r. wartość pomocy wzrosła o 24,5%. W roku 2003, gdy udzielono pomocy publicznej w rekordowej wielkości 28 355,6 mln zł, pomoc w postaci gwarancji wyniosła 1 537,3 mln zł, co oznacza spadek jej wartości o 31,5% w porównaniu do roku poprzedniego, stanowiąc już tylko 5,4% pomocy ogółem¹⁵. W kolejnych latach intensywność pomocy była systematycznie ograniczana – 511,4 mln zł w 2004 r. i 72,7 mln zł w 2005 r. Zasadniczą przyczyną tej sytuacji była akcesja Polski do Unii Europej-

¹⁵ Duże rozmiary pomocy publicznej udzielonej w 2003 r. wynikały z konieczności realizacji postanowień ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 (Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037), na podstawie której tylko w roku 2003 udzielono ok. 15,5 mld zł pomocy, głównie w formie subsydiów podatkowych (grupa A2).

skiej i obowiązek przestrzegania postanowień traktatowych i konkretnych wspólnotowych regulacji prawnych w zakresie dopuszczalności pomocy państwa¹⁶.

Poręczenia i gwarancje jako pomoc publiczna stosowane były w odniesieniu do pomocy dla sektorów wrażliwych z przeznaczeniem na ratowanie i restrukturyzację. Pomoc ta była udzielana przede wszystkim przez Ministra Finansów, który działając w imieniu Skarbu Państwa udzielił w latach 2001–2005 poręczeń i gwarancji spłaty kredytu na łączną kwotę 5908,5 mln zł. Kolejnym podmiotem udzielającym pomocy publicznej w tej formie był Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu SA, który udzielił pomocy publicznej w kwocie 105,65 mln zł jako pomocy doraźnej w sektorze budownictwa okrętowego i restrukturyzacyjnej w sektorze hutniczym. Pomocy gwarancyjnej udzielały także jednostki samorządu terytorialnego, przy czym 14 mln zł to pomoc udzielona przez przedstawicieli gmin na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, restrukturyzację w sektorze hutnictwa żelaza i stali oraz „inne cele”, 11,1 mln zł przyznali starostowie powiatów na „inne cele”, a 49,7 mln zł marszałkowie województw jako rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych przez przedsiębiorców¹⁷. W latach 2006–2008 podmioty udzielające pomocy nie korzystały z instrumentów poręczeń i gwarancji. W tabeli 3 zostało przedstawione zbiorcze zestawienie rozmiarów (w mln euro) i struktury (w %) pomocy publicznej udzielonej w różnych formach przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w latach 2006–2008, obliczone jako średnia arytmetyczna za wskazane 3 lata.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej poręczenia i gwarancje kredytowe nie są często stosowanym instrumentem pomocy publicznej. Jak pokazują dane statystyczne publikowane przez Komisję Europejską, wsparcie tego rodzaju nie przekracza dla większości państw członkowskich zazwyczaj 1% pomocy publicznej udzielanej łącznie we wszystkich formach. Należy przy tym zaznaczyć, że poręczenia i gwarancje stanowią pomoc, która jest udzielana przede wszystkim przez kraje tzw. starej Unii, gdzie jej średnia intensywność za ostatnie 3 lata wyniosła 520 mln euro. Wskazać tu należy przede wszystkim na Austrię, która w tej formie udzieliła średnio pomocy w kwocie 269 mln euro, co stanowi 22% udziału w ogólnej wartości pomocy. Ponadto były to: Niemcy (120 mln euro), Grecja (61 mln euro) i Holandia (41 mln euro). Natomiast w przypadku państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r., pomoc w tej formie udzielana jest głównie przez Czechy

¹⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, rozdział 1 „Reguły konkurencji”, sekcja 2 „Pomoc przyznawana przez państwa” (Dz.Urz. UE, C 321 z dnia 29 grudnia 2006 r.) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. WE, L 83 z 27 marca 1999 r.).

¹⁷ Kategoria pomocy publicznej na „inne cele” obejmowała m.in. pomoc udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia, pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów, pomoc udzielaną w celu likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym, pomoc udzielaną w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim.

Tabela 3. Intensywność i struktura instrumentów pomocy publicznej udzielonej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej średnio w latach 2006–2008

Kraj	Dotacje		Zwolnienia i ulgi podatkowe		Subsydia kapitałowo-Inwestycyjne		Miękkie kredytowanie		Odroczenia podatkowe		Gwarancje i poręczenia	
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
UE-27	27 132	52	22 058	42	191	0	1 708	3	361	1	582	1
UE-15	23 634	50	20 583	44	94	0	1 681	4	312	1	520	1
UE-12	3 498	67	1 475	28	97	2	27	1	49	1	62	1
Belgia	866	79	157	14	0	0	68	6	0	0	8	1
Bułgaria	16	46	16	46	0	0	0	1	0	0	3	7
Czechy	644	73	178	20	0	0	12	1	0	0	45	5
Dania	1 506	95	63	4	0	0	9	1	0	0	0	0
Niemcy	6 225	41	8 285	55	32	0	341	2	0	0	120	1
Estonia	11	87	1	7	0	0	0	0	0	0	1	6
Irlandia	348	56	275	44	0	0	3	0	0	0	0	0
Grecja	458	75	92	15	0	0	0	0	0	0	61	10
Hiszpania	2 524	63	1 234	31	3	0	262	7	7	0	1	0
Francja	3 133	41	3 858	51	11	0	537	7	10	0	15	0
Włochy	3 630	76	620	13	14	0	271	6	239	5	2	0
Cypr	71	95	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	35	80	4	10	3	7	0	1	0	0	1	2
Litwa	71	76	23	24	0	0	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	46	95	0	0	0	0	3	5	0	0	0	0
Węgry	648	52	584	47	5	0	0	0	0	0	8	1
Malta	23	20	89	79	0	0	0	0	0	0	1	1
Holandia	1 107	75	283	19	4	0	0	0	37	3	41	3
Austria	889	72	11	1	0	0	73	6	0	0	269	22
Polska	1 431	76	355	19	74	4	5	0	5	0	3	0
Portugalia	51	3	1 592	93	0	0	58	3	16	1	1	0
Rumunia	299	68	77	17	15	3	7	2	43	10	0	0
Słowenia	146	96	4	3	0	0	1	1	0	0	0	0
Słowacja	103	42	139	58	0	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	414	59	229	33	6	1	48	7	0	0	1	0
Szwecja	485	17	2 366	83	5	0	5	0	0	0	0	0
Wielka Brytania	1 952	56	1 519	43	17	1	4	0	3	0	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Report from the Commission, *State aid scoreboard. Report on state aid granted by the EU member states – Autumn 2009 update*, COM(2009) 661 final, Brussels, 07.12.2009.

(45 mln euro) i Węgry (8 mln euro). Ponadto w okresie 2006–2008 w 9 państwach członkowskich przedsiębiorstwa w ogóle nie wnioskowały o przyznanie pomocy publicznej w formie poręczeń i gwarancji lub nie spełniły warunków jej otrzymania.

5. Podsumowanie

Poręczenia i gwarancje traktowane są jako instrument pośredniego finansowania gospodarki z budżetu państwa, przy czym celem tej formy pomocy jest wspomaganie realizacji przedsięwzięć poprzez ułatwienie dostępu do kredytu bankowego. Poręczeń i gwarancji spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego udziela Minister Finansów lub Rada Ministrów, w zależności od wysokości wnioskowanej kwoty poręczenia lub gwarancji. Są one udzielane terminowo do kwoty z góry oznaczonej, przy ograniczeniu, że mogą być udzielone do wysokości 60% wykorzystanej kwoty kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją oraz do wysokości 60% odsetek od tej kwoty. Rada Ministrów może również udzielić poręczenia do wysokości wyższej niż 60% w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Powyższe warunki stosowania poręczeń i gwarancji wskazują, że dzięki ich wykorzystaniu możliwe jest oddziaływanie władz publicznych w szerokim zakresie na gospodarkę. Główną zaletą pomocy gwarancyjnej jest brak powiązania decyzji o uruchomieniu gwarancji z koniecznością dokonania bieżących wydatków budżetowych, co ma miejsce w przypadku przyznania dotacji lub dopłaty do oprocentowania kredytów dla banków lub przedsiębiorstw. Tak rozległe możliwości mogłyby stwarzać okazję do nadużywania tego narzędzia, co jednak zabezpieczone zostało ograniczeniem wynikającym z limitu udzielonych poręczeń i gwarancji, zawartym w corocznej ustawie budżetowej¹⁸. Należy mieć bowiem na uwadze, że poręczenia i gwarancje jako warunkowe pozabilansowe zobowiązania władz publicznych składają się na potencjalną część długu publicznego. Z racji występującego przy ich udzielaniu ryzyka, dług potencjalny może przekształcić się w dług rzeczywisty, który obejmuje już nominalne wymagalne zobowiązania bilansowe władz publicznych. Oznacza to, że przy uwzględnieniu prawdopodobieństwa dokonania spłaty zobowiązań objętych gwarancją lub poręczeniem, stosowanie tej formy pomocy państwa niesie ze sobą niebezpieczeństwo ukrytego wzrostu długu publicznego. Dlatego też podmioty odpowiedzialne za udzielanie poręczeń i gwarancji zobowiązane są do stosowania różnych ograniczeń w postaci restrykcyjnych procedur udzielania tego typu zabezpieczeń, co odbywa się już na etapie badania wiarygodności beneficjenta oraz limitowania wartości udzielanych poręczeń i gwarancji.

Intensywność pomocy publicznej przyznawanej w formie poręczeń i gwarancji kredytowych jest obliczana przy zastosowaniu zasady szacowania kosztu netto, ponoszonego przez państwo lub podmiot udzielający gwarancji, który stanowi różnicę

¹⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006, s. 591–592.

między kosztem gwarancji a sumą wpływających z tego tytułu dochodów do budżetu¹⁹. Koszt ten jest także przeliczany na kwotę równą wartości dotacji, z uwzględnieniem współczynnika ryzyka udzielenia poręczenia lub gwarancji przez władze publiczne. Innymi słowy, uznaje się, że wartość pomocy publicznej to różnica między właściwą ceną rynkową gwarancji a ceną faktycznie zapłaconą. Interpretacja ta wynika z przyjętego w 2008 r. przez Komisję Europejską obwieszczenia w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, które precyzuje, w jakich warunkach państwowe gwarancje kredytów nie stanowią pomocy państwa, a ponadto wprowadza po raz pierwszy specjalne „bezpieczne stawki” dla małych i średnich przedsiębiorstw, umożliwiające łatwiejsze, ale bezpieczne skorzystanie z gwarancji w celu wsparcia ich finansowania. Zgodnie z tym obwieszczeniem gwarancji nie uważa się za pomoc państwa, jeśli zapłacono za nią cenę rynkową. Jest to logiczne, gdyż w przypadku przedsiębiorstw mających trudności, gwarant działający w warunkach rynkowych w momencie udzielenia gwarancji naliczyłoby wysoką stawkę, uwzględniając spodziewany współczynnik braku spłaty. W sytuacji gdy prawdopodobieństwo, że kredytobiorca nie będzie w stanie spłacić kredytu, jest szczególnie wysokie, taka cena rynkowa może w ogóle nie istnieć, a w wyjątkowych okolicznościach wartość pomocy udzielonej w formie gwarancji może okazać się tak wysoka, jak kwota skutecznie zabezpieczona tą transakcją. Mając na uwadze, że kredytodawca powinien być faktycznie zmotywowany do oceny, zabezpieczenia i zminimalizowania ryzyka wynikającego z operacji kredytowej, w szczególności do odpowiedniej oceny wiarygodności kredytowej kredytobiorcy, Komisja w ramach procedury notyfikacji i autoryzacji dokładnie weryfikuje wszelkie gwarancje lub programy gwarancji obejmujące całość lub więcej niż 80% kwoty transakcji finansowej.

Należy zatem zdecydowanie zaznaczyć, że nie każda gwarancja będzie stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 87 TWE. Stąd też przyjęcie założenia, że udzielane przez BGK gwarancje na podstawie rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” nie mogą stanowić pomocy publicznej, stanowiło główne źródło niepowodzeń w pierwszym półroczu jego realizacji. Do końca grudnia 2009 r. BGK udzielił tylko dziewięciu poręczeń na łączną kwotę 4 mln zł, a 20 wniosków na łączną kwotę 23 mln zł było dopiero rozpatrywanych. Jeżeli weźmie się po uwagę, że nowy model poręczeń i gwarancji dla przedsiębiorstw miał stanowić główny element rządowego pakietu antykryzysowego, a jego głównym celem było ułatwienie firmom dostępu do kredytów bankowych na inwestycje, to zachodzi uzasadniona wątpliwość wykreowania w ciągu najbliższych lat zapowiadanej akcji kredytowej o wartości 20 mld zł. Przyczyn takiego stanu jest kilka, a najważniejsza to ustalone w wysokości 2% wartości dla poręczenia i 2,5% wartości dla gwarancji koszty

¹⁹ B. Woźniak, *Pomoc publiczna*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 2, PWN, Warszawa 2008, s. 263.

udzielenia pomocy, co oznacza, że za kredyt z poręczeniem przedsiębiorca musiałby płacić nawet 11–14% rocznie.

W latach 2001–2008 łączna wielkość udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiła 41,5 mld zł, z tym że w ostatnich czterech latach stopniowo zmniejszała się wartość nowych poręczeń i gwarancji, z poziomu 6,68 mld zł w 2005 roku do 0,63 mld zł w 2008 r. Zmniejszeniu uległa także wielkość środków wykorzystywanych corocznie na spłatę poręczonych i gwarantowanych zobowiązań z poziomu 279 mln zł, stanowiących 86,6% środków przewidzianych na ten cel w budżecie z roku 2005, poprzez 110 mln zł (98,2%) w roku 2006, 15 mln zł (25,5%) w roku 2007, aż do 10 mln zł (3,9%) w roku 2008. Odnosząc natomiast do powyższych wartości kwoty poręczeń i gwarancji stanowiących pomoc publiczną, należy zauważyć, że od 2006 r. pomoc publiczna w tej formie nie była w ogóle udzielana. Dane te mogą świadczyć z jednej strony o zwiększeniu skuteczności w ocenie kondycji finansowej podmiotów ubiegających się o udzielenie poręczenia lub gwarancji pod względem ich zdolności do samodzielnego uregulowania zobowiązania, a z drugiej – o rygorze przestrzegania warunków dopuszczalności pomocy publicznej.

Postawioną na wstępie tezę należy odrzucić, bowiem pomoc państwa w formie poręczeń i gwarancji jest stosowana stosunkowo rzadko i stanowi niewielki udział w ogólnej wielkości pomocy publicznej udzielanej we wszystkich formach przedsiębiorstwom na obszarze Wspólnot Europejskich. W latach 2006–2008 wartość udzielonej w tej formie pomocy publicznej wyniosła średnio dla wszystkich 27 państw członkowskich 582 mln euro, podczas gdy w tym samym okresie pomoc udzielona tylko w formie dotacji wyniosła średnio ponad 27 mld euro, a w formie zwolnień i ulg podatkowych – średnio ponad 22 mld euro. Taka intensywność gwarancji odpowiada udziałowi na poziomie 1% w ogólnej strukturze pomocy publicznej.

Należy jednak zaznaczyć, że pełne wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie tymczasowych środków pomocy państwa oraz stosowania uproszczonej procedury notyfikacyjnej odnośnie niektórych rodzajów wsparcia nastąpiło z początkiem 2009 r. Stąd też w raporcie Komisji Europejskiej (*state aid scoreboard*) za ten okres, który zostanie opublikowany w drugiej połowie 2010 r., powinna już być widoczna zmiana trendu w wartościach prezentowanych danych, które będą uwzględniały nasilenie zjawisk kryzysu finansowego i gospodarczego w wielu sektorach gospodarki, również tych strategicznych, najczęściej korzystających z pomocy publicznej. Wtedy teza o udzielanej w dużych rozmiarach pomocy państwa w formie poręczeń i gwarancji może okazać się jak najbardziej prawdziwa.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że w porównaniu z sytuacją, w której nie udzielano gwarancji, gwarancja państwowa umożliwia kredytobiorcy uzyskanie korzystniejszych warunków finansowych kredytu w stosunku do normalnie dostępnych na rynkach finansowych. Zazwyczaj dzięki gwarancji państwowej kredytobiorca może uzyskać niższe stopy procentowe lub przedstawić niższe zabezpieczenie. Z kolei w pewnych przypadkach kredytobiorca bez gwarancji państwowej nie byłby w stanie znaleźć instytucji finansowej gotowej udzielić kredytu na żadnych warunkach. Stąd

też gwarancje państwowe mogą ułatwiać tworzenie nowych przedsiębiorstw i umożliwiać już istniejącym pozyskanie środków finansowych na rozpoczęcie nowej działalności. Podobnie gwarancja państwowa może przyczynić się do tego, że upadająca firma będzie kontynuować działalność zamiast poddać się likwidacji lub restrukturyzacji, tym samym potencjalnie zakłócając konkurencję. Mając na względzie skutki kryzysu finansowego dla realnej gospodarki, nabiera to istotnego znaczenia.

Literatura

1. *Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2000–2008 przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych*, <http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=102&wysw=2&const=1>.
2. Jankowska A., Marek M., *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
4. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
5. Marchewka-Bartkowiak K., *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, Infos, „Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 9.
6. Obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.Urz. UE, C 155 z 20.06.2008).
7. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006.
8. Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
9. *Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2001–2008*, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php.
10. Report from the Commission, *State aid scoreboard. Report on state aid granted by the EU member states – Autumn 2009 update*, COM(2009) 661 final, Brussels, 07.12.2009.
11. Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. WE, L 83 z 27.03.1999).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. 2004, nr 194, poz. 1983).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. 2007, nr 133, poz. 923).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz.U. 2004, nr 26, poz. 230).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji (Dz.U. 2009, nr 77, poz. 650).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. 2006, nr 183, poz. 1355).
17. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst jednolity: Dz.Urz. UE, C 321 z 29.12.2006).

18. Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (Dz.Urz. UE, C 83 z 7.04.2009).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
20. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 (Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037).
21. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. 2003, nr 174, poz. 1689 z późn. zm.).
22. Woźniak B., *Pomoc publiczna*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 2, PWN, Warszawa 2008.
23. *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, http://www.mf.gov.pl/_files_/informatory/poreczenia_i_gwarancje/program_bgk_19.05.2009.pdf.

GUARANTEES AS A FORM OF STATE AID

Summary: The aim of this article is to present the admissibility of state aid in the European Union, with particular emphasis being put on the principles used to grant aid in the form of loan guarantees. The analysis of state aid granted in Poland in comparison with other European Union Member States, is intended to verify the argument that the state aid in the form of guarantees is granted in large quantities and constitutes a substantial part of the overall volume of aid given to companies within the European Communities. The value of public aid granted in the form of guarantees is calculated by applying the principle of estimating the net cost borne by the state or entity providing the guarantee, which is the difference between the cost of the guarantee and the corresponding state revenue.