

**Piotr Podsiadlo**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

---

**POMOC PUBLICZNA DLA INSTYTUCJI  
FINANSOWYCH W WARUNKACH KRYZYSU  
– ZAŁOŻENIA I REALIZACJA**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej z uwzględnieniem zasad stosowanych odnośnie do pomocy dla instytucji finansowych w czasie kryzysu. Analiza jakościowa pomocy publicznej udzielanej w państwach członkowskich została przeprowadzona na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie opracowania i wdrożenia pomocy państwa na rzecz banków. Natomiast dane statystyczne dla analizy ilościowej zostały zgromadzone na podstawie publikowanych przez Komisję raportów na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, kryzys finansowy i gospodarczy, sektor bankowy, Unia Europejska.

## 1. Wstęp

Realizowana do 2010 r. Strategia lizbońska, która stanowiła pierwszy tak kompleksowy program reform gospodarki Unii Europejskiej, wskazywała na konieczność dokonywania przez państwa członkowskie w zakresie przyznawania pomocy publicznej przemysłnych wyborów oraz wprowadzenia sensownej hierarchii celów i podejmowanych działań nie na podstawie argumentów politycznych, ale gospodarczych. W wielu państwach członkowskich pomoc publiczna jest obecnie często stosowanym instrumentem interwencjonizmu państwa w mechanizm rynkowy w związku z niwelowaniem skutków kryzysu finansowego i gospodarczego z 2008 r. Większość państw członkowskich wdrożyła programy mające na celu przywrócenie stabilności systemu finansowego i zaradzenie możliwym poważnym zaburzeniom w gospodarce tych krajów, przy czym oprócz programów pomocy przewidzianych dla całego sektora bankowego państwa zdecydowały się na udzielanie także pomocy indywidualnej poszczególnym instytucjom finansowym [Samsel 2010, s. 270]. Beneficjentami pomocy stały się także podmioty sektorów realnej gospodarki – w początkowej fazie kryzysu jego skutki najdotkliwiej odczuły sektor motoryzacyjny i budowlany, a w późniejszym okresie skutki te dotknęły również innych

działań gospodarki. W tym kontekście można się zastanawiać nad ekonomicznymi przesłankami działań państw członkowskich w okolicznościach, które określane są przez widmo bankructwa niektórych instytucji finansowych lub przedsiębiorstw. Interwencje państwa na korzyść pojedynczych uczestników rynku zakłócają bowiem wolną konkurencję. Ponadto pomoc państwa, szczególnie w czasie kryzysu, może zostać wykorzystana przez beneficjentów do agresywnych zachowań rynkowych, na które nie mogliby oni sobie pozwolić bez uzyskanej pomocy publicznej.

Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej z uwzględnieniem zasad stosowanych odnośnie do pomocy dla instytucji finansowych w czasie kryzysu. Przeprowadzona analiza pomocy publicznej prowadzi do weryfikacji tezy, że w związku z wypełnianiem postanowień traktatowych i zaleceń Strategii lizbońskiej w zakresie udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej wartość elementu pomocy, która stanowi rzeczywiste przysporzenie korzyści finansowej dla beneficjenta, w nominalnej wielkości przyznanego wsparcia dla podmiotów sektora bankowego jest niewielka i wykazuje tendencję malejącą.

## 2. Dopuszczalność pomocy publicznej w UE

Prawo ochrony konkurencji Unii Europejskiej dopuszcza wyjątkowo udzielanie pomocy publicznej w niektórych ściśle określonych sytuacjach. Pierwszą grupę stanowi pomoc uznawana za zgodną z jednolitym rynkiem i z mocy prawa jest automatycznie wyłączona spod zakazu ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE – Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrz UE C 83/47 z 30.03.2010). W grupie tej mieszczą się trzy przypadki (art. 107 ust. 2 TFUE), tj. pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów (pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów), pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, pomoc przyznawana dla pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec szczególnie dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem<sup>1</sup>. Druga grupa wyłączeń od zakazu udzielania pomocy publicznej obejmuje pewne kategorie pomocy, które mogą być zalegalizowane ze względu na fakt, że projekty pomocowe służą osiągnięciu priorytetowych celów Unii Europejskiej i państw członkowskich [Evans 1997, s. 44-62; Nicolaidis, Kekelekis, Buyskes 2005, s. 33-37]. Ma ona charakter warunkowy i zależy każdorazowo

---

<sup>1</sup> Ponadto za pomoc publiczną dopuszczalną z mocy prawa uznawana jest pomoc odpowiadająca potrzebom koordynacji transportu lub stanowiąca zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozdzielnie związanych z pojęciem usługi publicznej (art. 93 TFUE) oraz pomoc będąca rekompensatą za świadczenie usług publicznych przyznawaną przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (art. 106 ust. 2 TFUE).

od zgody Komisji Europejskiej, która może ją wyrazić nawet wówczas, gdy pomoc ta narusza konkurencję i wpływa na handel między państwami członkowskimi. Stąd też dopuszczenie pomocy publicznej wymaga uprzedniej zgody Komisji i zazwyczaj wiąże się z realizacją ważnych celów społecznych i ekonomicznych, które stanowią „uzasadnienie kompensacyjne” takiej interwencji [Szpringer 1996, s. 106]. Oznacza to dopuszczalność udzielenia pomocy, której oczekiwane efekty przewyższają straty wywołane naruszeniem zasad konkurencji. W związku z tym za zgodną z regułami wolnego rynku może zostać uznana pomoc przeznaczona na następujące działania (art. 107 ust. 3 TFUE):

a) sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których standard życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia,

b) wspieranie realizacji projektów posiadających ogólnoeuropejskie znaczenie lub zapobieganie poważnym zaburzeniom w gospodarce któregoś z państw członkowskiego,

c) ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, jeżeli nie zmienia to warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,

d) wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile udzielona pomoc nie wpływa na warunki handlu i konkurencję w sposób spreczny ze wspólnym interesem.

W wyjątkowych okolicznościach na wniosek Komisji mogą zostać zaakceptowane w drodze decyzji Rady, podejmowanej większością kwalifikowaną głosów, także inne kategorie pomocy. Ponadto zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE Rada może uznać na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, że pomoc przyznawana lub zamierzona przez to państwo jest zgodna z zasadami jednolitego rynku, jeżeli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję. Zaznaczyć jednak należy, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu Unii Europejskiej wykształcony został pogląd, że przepisy prawa ochrony konkurencji w zakresie pomocy publicznej zastrzegają dla Komisji centralną rolę w procesie uznawania ewentualnej niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, a kompetencja Rady wynikająca z art. 108 ust. 2 TFUE ma charakter wyjątkowy i szczególny.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. na amerykańskim rynku tzw. kredytów *subprime*, a następnie został spotęgowany na skutek bankructwa banku Lehman Brothers w 2008 r., stanowił uzasadnienie dla interwencjonizmu państwowego na niespotykaną dotąd skalę. Nie oznaczało to jednak odejścia od reguł unijnego prawa konkurencji w zakresie pomocy publicznej. Państwa członkowskie nie zostały zwolnione z obowiązku notyfikowania pomocy dla instytucji finansowych. Priorytetowym zadaniem Komisji w nowych warunkach stało się jeszcze uważniejsze monitorowanie sytuacji na rynku i prowadzenie przeglądu środków wsparcia stosowanych przez państwa członkowskie, aby zagwarantować taki sposób ich opracowania, który pozwoli na jak największe ograniczenie możliwych zakłóceń konkurencji na jednolitym rynku.

### 3. Główne założenia pomocy państwa dla instytucji finansowych

Art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE przyznaje Komisji Europejskiej prawo do uznania pomocy publicznej za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego, jeżeli pomoc ta ma na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Na podstawie tego przepisu traktatowego Komisja przedstawiła wytyczne w formie komunikatów w sprawie opracowania i wdrożenia pomocy państwa na rzecz banków, których stosowanie miało służyć podejmowaniu skutecznych działań zmierzających do ustabilizowania rynków finansowych oraz trwałemu zapewnieniu kapitału dłużnego dla realnej gospodarki bez nadmiernego zakłócania konkurencji na rynku wewnętrznym. Przyjęta została naczelna zasada, że podejmowane w celu utrzymania stabilności finansowej środki nadzwyczajne nie naruszają równych szans instytucji finansowych korzystających ze wsparcia publicznego i tych, które go nie otrzymują, jak również instytucji zlokalizowanych w różnych państwach członkowskich. Komunikat bankowy z 13 października 2008 r. (DzUrz UE C 270 z 25.10.2008) był pierwszą reakcją Komisji na pogłębiający się kryzys finansowy. Na podstawie zasad określonych w istniejących wytycznych w sprawie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw (DzUrz UE C 244 z 1.10.2004, DzUrz UE C 156 z 9.07.2009) określone zostały kryteria ustalania zgodności środków pomocy państwa dla sektora finansowego z wymogami ustanowionymi w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w kontekście szczególnych okoliczności kryzysu. Komunikat bankowy definiował ogólne kryteria dwóch środków pomocy państwa, tj. dokapitalizowania instytucji finansowych oraz udzielanych im gwarancji. Przede wszystkim zostały podane dokładne wskazówki w zakresie gwarancji rządowych dotyczących zobowiązań banków, które były szeroko stosowanym instrumentem wsparcia w celu przywrócenia funkcjonowania rynków pożyczek międzybankowych.

Kolejnym problemem, w związku z pogłębiającą się recesją, było zapewnienie kapitału dłużnego dla realnej gospodarki, ponieważ banki rozpoczęły proces obniżania poziomu dźwigni finansowej, czyli ograniczały poziom kredytowania w stosunku do wielkości ich kapitału. Spowodowało to konieczność zwiększenia bazy kapitałowej w wielu bankach. Dokapitalizowanie w ramach pomocy publicznej stało się więc ważnym narzędziem stabilizacji rynków. W celu przekazania szczegółowych wskazówek dotyczących sposobu oceny środków służących dokapitalizowaniu banków w warunkach kryzysu w dniu 8 grudnia 2008 r. Komisja przyjęła komunikat o dokapitalizowaniu (DzUrz UE C 10 z 15.01.2009). W dokumencie tym uznano wsparcie kapitałowe instytucji finansowych za odpowiednie w celu zwiększenia stabilności finansowej, zapewnienia działalności kredytowej na rzecz całej gospodarki i zmniejszenia ryzyka niewypłacalności. Komisja stała na stanowisku, że dokapitalizowanie jest właściwą metodą umocnienia pozycji instytucji finansowych, co w konsekwencji ma prowadzić do przywrócenia zaufania na rynku. Jednak mimo podjętych działań w tym kierunku, zaufanie inwestorów utrzymywało się na niskim poziomie i w dalszym ciągu trwał proces obniżania poziomu dźwigni finansowej.

Stanowiło to impuls do zdefiniowania przyczyn kryzysu, co oznaczało skupienie podejmowanych działań w większym zakresie na przywróceniu rentowności całego sektora finansowego niż na doraźnych działaniach ratunkowych względem pojedynczych instytucji. Wiązało się to z koniecznością restrukturyzacji wielu instytucji, a proces ten obejmował m.in. działania polegające na „oczyszczeniu” bilansów z aktywów o obniżonej wartości (*toxic assets*). W komunikacie z 25 lutego 2009 r. w sprawie aktywów o obniżonej wartości (DzUrz UE C 72 z 26.03.2009) Komisja podała wskazówki dotyczące reguł postępowania państw członkowskich w przypadku środków pomocy związanej z aktywami. Pomoc miała być udzielana na podstawie zasady przejrzystości, pełnego ujawniania informacji, zrównoważonego podziału obciążeń między państwem, udziałowcami (akcjonariuszami) i wierzycielami, a także ostrożnej wyceny aktywów, opartej na ich rzeczywistej wartości ekonomicznej. Mechanizm pomocy obejmującej toksyczne aktywa polegał na kupnie tych aktywów przez państwo i ich transferze do specjalnie stworzonego w tym celu *bad bank*. Zasadą było, że wszystkie straty odnotowane w *bad bank* pokrywane są przez państwo. Drugim wariantem było pozostawienie tych aktywów w bilansie banku i objęcie ich gwarancjami przez państwo udzielające pomocy lub dokonanie operacji typu *asset swap*. Oznaczało to, że od momentu wdrożenia programu gwarancji lub udzielenia pomocy *ad hoc* państwo przejmowało na siebie obowiązek pokrycia strat w sytuacji, gdy objęte środkami pomocy toksyczne aktywa będą w dalszym ciągu traciły na wartości. Podkreślić należy, że do objęcia takim środkiem pomocy kwalifikowały się aktywa, które znajdowały się w bilansie banku przed 31 grudnia 2008 r. Były to przede wszystkim aktywa, które w dużym stopniu utraciły płynność lub zostały dotknięte istotnymi korektami wartości „w dół”, takie jak strukturyzowane produkty finansowe, będące główną przyczyną kryzysu finansowego – np. amerykańskie papiery wartościowe zabezpieczone hipoteką. Do pomocy w tym zakresie kwalifikowały się także określone kategorie aktywów związane z zagrożeniem sektora bankowego danego państwa członkowskiego w stopniu zagrażającym destabilizacją całego systemu finansowego (np. „pęknięcie bańki” na rynku nieruchomości).

Tymczasowe środki okazały się ważnym narzędziem w rozwiązywaniu problemów spowodowanych kryzysem. Niemniej jednak w wielu bankach należało przeprowadzić reformy strukturalne na znacznie większą skalę. Były one niezbędne do przywrócenia rentowności poszczególnych banków, a także całego sektora finansowego w UE oraz odtworzenia stabilnych i opartych na równych szansach warunków działania wszystkich instytucji i niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Kryteria i szczególne okoliczności nakładające obowiązek przedłożenia planu restrukturyzacji zostały przedstawione w komunikacie bankowym, komunikacie o dokapitalizowaniu i komunikacie w sprawie aktywów o obniżonej jakości. Zapisy w nich zawarte odnosiły się szczególnie do sytuacji, w której borykający się z problemami bank został dokapitalizowany przez państwo, lub sytuacji, kiedy bank korzystający ze środków pomocy dotyczących aktywów otrzymał już pomoc państwa w dowolnej formie (z wyjątkiem udziału w programie gwarancji), przyczyniającą

się do pokrycia lub uniknięcia strat, przekraczającą w sumie 2% ogólnej wartości aktywów ważonych ryzykiem. W komunikacie Komisji z 22 lipca 2009 r. w sprawie restrukturyzacji (DzUrz UE C 195 z 19.08.2009) zostały wyjaśnione niektóre aspekty restrukturyzacji w kontekście kryzysu finansowego. Przede wszystkim zostały w nim zawarte szczegółowe wskazówki, w jaki sposób w planach restrukturyzacji należy się odnieść do długoterminowej rentowności, podziału obciążeń między banki, jego akcjonariuszy i państwo oraz zakłóceń konkurencji spowodowanych pomocą. Została przy tym przyjęta reguła, że Komisja nie narzuca żadnych szczególnych środków restrukturyzacji i nie istnieje żaden określony model biznesowy, który byłby z zasady odrzucony. Punktem wyjścia analizy jest zawsze plan restrukturyzacji przedstawiony przez państwo członkowskie. W związku z tym pierwszą zasadniczą kwestią w przypadku restrukturyzacji banków było zapewnienie im możliwości prowadzenia rentownej działalności bez pomocy państwa.

#### **4. Realizacja programów krajowych i pomocy *ad hoc* w sektorze bankowym**

W celu przeciwdziałania poważnym zaburzeniom w gospodarkach państw członkowskich Komisja Europejska w okresie od 1 października 2008 r. do 1 października 2010 r. podjęła ok. 200 decyzji w sprawie środków pomocy państwa dla sektora finansowego na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Na podstawie tych decyzji zatwierdzono, poprawiono lub przedłużono 41 programów, a także za pośrednictwem indywidualnych decyzji odniesiono się do sytuacji ponad 40 instytucji finansowych. Kryzys finansowy wymagał podjęcia szeroko zakrojonych działań, dlatego Komisja zatwierdziła środki z zakresu pomocy państwa podjęte w związku z kryzysem finansowym w 22 państwach członkowskich. Łączne wsparcie w związku z kryzysem, które zostało zatwierdzone przez Komisję i udostępnione przez państwa członkowskie w okresie październik 2008–październik 2010, wyniosło 4588,90 mld euro, co stanowi 39% PKB UE-27 (zestawienie z podziałem na programy i interwencje *ad hoc* przedstawiono w tab. 1). Łączna kwota zatwierdzona w odniesieniu do programów (3478,96 mld euro) była znacznie wyższa niż kwota zatwierdzona w odniesieniu do indywidualnych instytucji finansowych (1109,94 mld euro)<sup>2</sup>.

W 2009 r. udzielona instytucjom finansowym pomoc publiczna, wyrażona jako ekwiwalent dotacji brutto<sup>3</sup>, wyniosła 351,68 mld euro lub 2,98% PKB. Natomiast

<sup>2</sup> Dużą kwotę wsparcia zatwierdzonego w ramach programów tłumaczy fakt, że niektóre państwa członkowskie, jak np. Dania i Irlandia, przyjęły rozbudowane programy ogólnych gwarancji, obejmujące całość zadłużenia ich banków.

<sup>3</sup> 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. W przypadku ekwiwalentu dotacji brutto (EDB) nie uwzględnia się opodatkowania podatkiem dochodowym.

**Tabela 1.** Wielkość pomocy publicznej dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego (mld euro)

Wyszczególnienie	Środki zatwierdzone przez Komisję okresie 1.10.2008-1.10.2010	Wartość nominalna środków wdrożonych w ramach pomocy w 2009 r.	Kwota pomocy wyrażona w postaci ekwiwalentu dotacji brutto – EDB (stan w 2009 r.)	Kwota pomocy (EDB) w relacji do PKB UE-27 w 2009 r. (w %)
<b>Programy pomocy:</b>	3 478,96	727,38	180,91	1,53
Programy gwarancji	3 026,28	612,59	77,33	0,6
Środki służące dokapitalizowaniu	348,64	95,15	95,15	0,8
Interwencje związane z aktywami	62,17	1,4	1,4	0,01
Środki na rzecz utrzymania płynności inne niż programy gwarancji	41,87	18,23	8,6	0,05
<b>Interwencje ad hoc na rzecz poszczególnych instytucji finansowych</b>	1 109,94	379,16	170,76	1,44
Programy gwarancji	458,97	214,13	50,81	0,4
Środki służące dokapitalizowaniu	197,44	46,36	44,49	0,3
Interwencje związane z aktywami	339,63	108,38	73,87	0,6
Środki na rzecz utrzymania płynności inne niż programy gwarancji	113,9	11,11	1,5	0,01
<b>RAZEM</b>	<b>4 588,90</b>	<b>1 106,54</b>	<b>351,68</b>	<b>2,9</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Commission Staff... 2010].

nominalna wartość wsparcia w związku z kryzysem, które zostało faktycznie wykorzystane przez państwa członkowskie, to 1 106,56 mld euro, co stanowi 9,3% PKB UE-27 (727,38 mld euro przeznaczono na programy, a 379,18 mld euro na interwencje *ad hoc*), podczas gdy w 2008 r. wartość ta wyniosła 1236 mld euro (tab. 2). Wskaźnik wykorzystania odnotowany w 2008 i 2009 r. wynosi 65% dla gwarancji

**Tabela 2.** Zatwierdzona pomoc na rzecz sektora finansowego oraz jej faktyczne wykorzystanie w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich (mld euro)

Wyszczególnienie	Środki zatwierdzone przez Komisję w okresie 1.10.2008-1.10.2010	Wsparcie faktycznie wykorzystane w 2008 r.	Wielkość pomocy publicznej w 2008 r.	Wsparcie faktycznie wykorzystane w 2009 r.	Wielkość pomocy publicznej w 2009 r.	Wielkość pomocy publicznej w 2009 r. w relacji do krajowego PKB (w %)
Wielka Brytania	850,30	182,34	62,28	282,41	119,91	7,65
Irlandia	723,31	0,34	0,03	11,29	11,03	6,74
Dania	599,66	586,22	56,48	14,44	8,03	3,60
Niemcy	592,23	192,07	51,08	262,68	100,00	4,15
Francja	351,10	81,37	25,59	129,48	26,75	1,40
Hiszpania	334,27	99,35	0,94	60,31	7,32	0,70
Holandia	323,60	17,03	14,04	75,00	9,70	1,70
Belgia	328,59	55,86	21,47	120,43	32,29	9,57
Szwecja	161,56	1,29	0,34	79,39	8,50	2,90
Austria	91,70	10,79	0,99	30,94	9,35	3,37
Grecja	78,00	0,00	0,00	25,12	12,18	5,13
Finlandia	54,00	0,12	0,00	0,00	0,00	–
Portugalia	20,45	4,76	0,52	0,65	0,07	0,04
Włochy	20,00	0,00	0,00	4,05	4,05	0,27
Słowenia	12,00	0,00	0,00	2,00	0,20	0,57
Luksemburg	11,59	3,98	2,78	2,72	0,88	2,33
Węgry	10,33	0,00	0,00	2,57	0,35	0,38
Polska	9,24	0,00	0,00	0,00	0,00	–
Łotwa	8,78	0,94	0,94	0,86	0,86	4,62
Słowacja	3,46	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Cypr	3,00	0,00	0,00	2,23	0,23	1,36
Litwa*	1,74	0,00	0,00	0,00	0,00	–
RAZEM	4 588,90	1 236,47	237,48	1 106,54	351,68	

\* Dla Litwy środki pomocy zostały zatwierdzone w 2010 r.

Źródło: tak jak w tab. 1.

oraz 62% dla środków służących dokapitalizowaniu<sup>4</sup>. Podobnie kształtują się interwencje na rzecz utrzymania płynności (67%), podczas gdy w przypadku aktywów o obniżonej wartości wskaźnik wykorzystania wynosi 32%.

<sup>4</sup> Wysoki wskaźnik wykorzystania w danym państwie członkowskim niekoniecznie wskazuje na to, czy środek jest odpowiedni czy nie. Niskie wskaźniki wykorzystania gwarancji w niektórych państwach członkowskich częściowo wynikają z tego, że kwoty zapowiedziane w ramach programów są



W komunikacie bankowym zwrócono uwagę na ryzyko zakłócenia konkurencji przez gwarancje państwa i podkreślono tymczasowy charakter dopuszczalności takich środków pomocy publicznej. Zgodnie z ogólnymi traktatowymi zasadami pomocy państwa udzielona pomoc musi być konieczna, ściśle ukierunkowana na zaradzenie poważnemu zaburzeniu gospodarki oraz proporcjonalna do danego wyzwania i nie może wykroczać poza to, co jest niezbędne do uzyskania zamierzonego efektu. Stosując kryterium konieczności, Komisja oceniała, czy zakres i czas obowiązywania programu lub środka pomocy zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Programy gwarancji były zatwierdzane na 6-miesięczne okresy z możliwością przedłużenia. Od 1 października 2008 r. do 1 października 2010 r. Komisja zatwierdziła lub wznowiła 41 programów pomocy i pomocy *ad hoc* w odniesieniu do więcej niż 40 instytucji finansowych. W analizowanym okresie łączna kwota zatwierdzonego wsparcia w tej formie dla instytucji finansowych wyniosła 3485,25 mld euro, przy czym pomoc faktycznie wykorzystana stanowiła 826,89 mld euro w 2009 r., co odpowiadało 7% PKB UE-27. Pomoc udzielona w ramach programów (wyrażona w EDB) stanowiła 77,33 mld euro w 2009 r., przy czym blisko 70% tej kwoty to pomoc udzielona przez Niemcy (32,14 mld euro), Wielką Brytanię (16,21 mld euro) i Szwecję – 7,87 mld euro. Natomiast najwięcej pomocy *ad hoc*, która stanowiła 50,81 mld euro, udzieliły Belgia – 19,15 mld euro (5,6% krajowego PKB) oraz Niemcy – 17,13 mld euro (0,7% krajowego PKB)<sup>5</sup>.

Drugim ważnym wymiarem interwencji państwa w odpowiedzi na kryzys finansowy były działania podjęte przez państwa członkowskie w celu zabezpieczenia poziomu kapitalizacji instytucji finansowych, które polegały na wprowadzaniu programów dokapitalizowania lub udzielaniu pomocy publicznej na zasadzie *ad hoc*. Łączna wartość zatwierdzonych środków służących dokapitalizowaniu w analizowanym okresie wyniosła 546,08 mld euro, zaś nominalna wartość udzielonego wsparcia to 141,51 mld euro w 2009 r., z czego 139,43 mld euro stanowi pomoc wyrażoną w EDB. Na podstawie danych zawartych w tab. 1 można wysunąć wniosek, że środki *ad hoc* mają zbliżony wskaźnik wykorzystania do programów – wynosi on 27,29% dla programów i 23,48% w przypadku środków *ad hoc*. Jest to o tyle ciekawe, że w wiosennym sprawozdaniu Komisji na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy państwa w związku z kryzysem dla sektora finansowego znalazła się konkluzja, że środki *ad hoc* mają znacznie wyższy wskaźnik wykorzystania, który wynosi 90% [Komisja Europejska 2010a]. Wówczas wartość tego wskaźnika wy-

---

wyższe niż rzeczywiste potrzeby, natomiast gwarancje indywidualne są na ogół w większym stopniu dostosowywane do konkretnych potrzeb beneficjentów.

<sup>5</sup> Należy nadmienić, że odpowiednio pod koniec 2009 i na początku 2010 r. we Włoszech, Francji i Wielkiej Brytanii podjęto decyzje o zakończeniu programów gwarancji. W Holandii od 1 stycznia 2010 r. zmieniono opłaty z tytułu korzystania z gwarancji udzielanych w ramach programów, by zachęcić instytucje finansowe do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania. Z kolei w maju i czerwcu 2010 r. decyzję o likwidacji swoich środków gwarancyjnych podjęły Cypr oraz Finlandia i Słowacja.

kała głównie stąd, że środki *ad hoc* były zaprojektowane pod kątem potrzeb konkretnej instytucji finansowej i na ogół musiały być wdrożone niezwłocznie i w całości, co też zostało uczynione. W 2009 r. pomoc tego rodzaju była udzielana w drodze programów i pomocy *ad hoc* głównie przez Wielką Brytanię (51 mld euro), Niemcy (40,73 mld euro) i Irlandię (11 mld euro).

Natomiast celem środka pomocy obejmującego aktywa o obniżonej wartości było „odciążenie” bilansu banku, który mógł wykorzystać uwolniony w ten sposób kapitał do zwiększenia akcji kredytowej dla realnej gospodarki. W wielu bankach zaistniała konieczność rozwiązania problemu aktywów o obniżonej jakości, a środkiem związanym z tymi aktywami często towarzyszyły inne środki restrukturyzacyjne. Do końca października 2010 r. programy i środki *ad hoc* tego rodzaju zostały zatwierdzone przez Komisję na łączną kwotę 401,80 mld euro, natomiast w ujęciu nominalnym państwa wykorzystały 109,78 mld euro, z czego 75,27 mld euro to pomoc publiczna. Związaną z aktywami o obniżonej wartości pomoc *ad hoc* wprowadzono w ośmiu państwach członkowskich – Austrii, Belgii, Francji, Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Niemczech i w Wielkiej Brytanii. Natomiast programy pomocy zostały wprowadzone tylko w Niemczech i Irlandii.

## 5. Wnioski

Pomoc państwa stanowiła jedno z głównych narzędzi wspierania państw członkowskich w ich walce z najpoważniejszym kryzysem finansowym we współczesnej historii. Ponieważ istniejące wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw nie były właściwe do szybkiego reagowania na pogarszającą się sytuację, Komisja Europejska wystosowała komunikaty dotyczące podstawy prawnej art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W komunikatach tych Komisja uznała, że kryzys jest na tyle poważny, że uzasadnia przyznanie pomocy na podstawie powyższego przepisu, przedstawiając jednocześnie zasady spójnego stosowania przez państwa członkowskie gwarancji państwowych, środków służących dokapitalizowaniu i pomocy związanej z aktywami o obniżonej jakości – zarówno dla indywidualnych banków, jak i w ramach programu krajowego. Wskazówki w tych komunikatach służyły przede wszystkim temu, aby środki nadzwyczajne podejmowane dla osiągnięcia stabilności finansowej gwarantowały równe szanse bankom działającym w różnych państwach członkowskich oraz bankom otrzymującym wsparcie publiczne i tym, które są go pozbawione. Kontrola pomocy państwa przez Komisję miała w tym zakresie na celu zminimalizowanie negatywnych efektów zewnętrznych interwencji publicznych pomiędzy państwami członkowskimi, pomiędzy beneficjentami pomocy o różnych profilach ryzyka i pomiędzy beneficjentami pomocy i bankami niekorzystającymi z pomocy państwa, przy jednoczesnym ułatwieniu realizacji celów programów.

W kontekście podjętego w artykule tematu i przyjętej do weryfikacji tezy badawczej wnioski płynące z analizy należy odnieść do dwóch aspektów pomocy dla

sektora bankowego, a mianowicie nominalnej wartości wsparcia udzielonego w danym roku oraz określenia występującego w nim elementu pomocy publicznej, która w Unii Europejskiej jest zakazana i jedynie w określonych przypadkach może być przyznana, przy zachowaniu restrykcyjnych reguł unijnego prawa konkurencji. W tym pierwszym wnioski z przeprowadzonej analizy są pozytywne, natomiast w drugim pojawiają się pewne zastrzeżenia. Maksymalna kwota środków zatwierdzonych przez Komisję w ciągu dwóch lat od ogłoszenia upadłości przez bank Lehman Brothers wyniosła 4588,90 mld euro, co odpowiadało 39% PKB UE-27. Zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi przedstawionymi przez państwa członkowskie w 2008 r. wdrożyły one środki o wartości nominalnej wynoszącej 1236,47 mld euro. Natomiast w 2009 r. wartość środków w ujęciu nominalnym, które państwa członkowskie rozdysonowały w drodze wprowadzenia odpowiednich programów pomocy lub udzielania pomocy indywidualnej konkretnym instytucjom finansowym, wyniosła 1106,54 mld euro, co odpowiadało PKB gospodarki UE-27 na poziomie 9,3%. Od początku kryzysu finansowego przeważająca część instrumentów pomocy została zatwierdzona jako gwarancje uwzględniające programy i interwencje *ad hoc*, a ich wartość wyniosła 3485,25 mld euro, co stanowiło 76% maksymalnej kwoty pomocy. Kwota zatwierdzona w odniesieniu do środków służących dokapitalizowaniu wyniosła 546,08 mld euro, a łączna kwota zatwierdzona w odniesieniu do interwencji dotyczących aktywów o obniżonej jakości – 401,79 mld euro. Maksymalna kwota pomocy zatwierdzonej w odniesieniu do instrumentów na rzecz utrzymania płynności wyniosła 155,77 mld euro. Dane te sugerują, że państwa członkowskie polegały głównie na środkach gwarancyjnych, które miały stabilizujący wpływ na sektor finansowy bez nadmiernego wykorzystywania finansów publicznych, w przeciwieństwie do instrumentów o charakterze bardziej interwencyjnym, takich jak środki służące dokapitalizowaniu lub oczyszczeniu z aktywów o obniżonej wartości.

Wnioski dotyczące elementu pomocy państwa nie pozwalają na pozytywną weryfikację postawionej na początku artykułu tezy. Element pomocy zawarty w środkach wsparcia wdrożonych w 2008 r. – jako wskaźnik zastępczy korzyści zapewnionych przez państwo instytucjom finansowym – wyniósł 237,48 mld euro, co stanowi 1,9% PKB UE-27, czyli 19,21% pomocy w ujęciu nominalnym [Komisja Europejska 2009]. Z kolei łączna kwota pomocy państwa (wyrażona jako ekwiwalent dotacji brutto) przyznana na rzecz sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego w 2009 r. była wyższa i wyniosła 351,7 mld euro, co stanowiło już 2,98% PKB UE-27 (31,78% udziału w pomocy nominalnej). Oznacza to, że pomoc ta była blisko 5,5 razy większa od pomocy udzielonej przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom działającym w sektorze przemysłu i usług – 61,9 mld euro w 2009 r. [Komisja Europejska 2010b]. Prawie połowa całkowitych wydatków na pomoc państwa w kontekście kryzysu finansowego została poniesiona w formie środków służących dokapitalizowaniu (139,43 mld euro), a następnie w formie gwarancji (128,15 mld euro), aktywów o obniżonej jakości (75,27 mld euro) oraz interwencji na rzecz utrzymania płynności (8,8 mld euro). Ponadto zagregowane dane

liczbowe pokazują, że państwa członkowskie przyznały większą kwotę na pomoc państwa w ramach interwencji *ad hoc*, czyli pomoc charakteryzującą się dużą uznaniowością i selektywnością (240,4 mld euro) niż w ramach programów (174,41 mld euro), które skierowane były do wszystkich podmiotów sektora bankowego spełniających określone wymagania.

Mając na uwadze, że po niemal już trzech latach, które upłynęły od początku kryzysu, w znacznym stopniu ustabilizowały się warunki rynkowe i widoczne są oznaki ożywienia na rynkach finansowych i w gospodarkach wszystkich państw członkowskich, największym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej będzie konsekwentne stosowanie komunikatu w sprawie restrukturyzacji, monitorowanie implementacji przyjętych decyzji oraz zakończenie interwencji i zaangażowania finansowego państwa w instytucje finansowe (*phasing out*). Aby uniknąć negatywnych efektów ubocznych, proces wycofywania publicznych programów wsparcia i zmniejszenia zależności banków od pomocy państwa powinien przebiegać stopniowo i w przejrzysty sposób oraz być należycie koordynowany przez państwa członkowskie. Równocześnie należy przy tym uwzględnić specyfikę poszczególnych państw członkowskich.

## Literatura

- Commission Staff Working Document – Facts and figures on State aid in the Member States*, European Commission, Brussels 1.12.2010, SEC(2010) 1462 final.
- Evans A., *European community law of state aid*, „Oxford European Community Law Series”, Oxford University Press, Oxford-New York 1997.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji: Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa – Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE*, Komisja Europejska, Bruksela 7.12.2009, KOM(2009) 661, wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji – tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy w związku z kryzysem dla sektora finansowego*, Komisja Europejska, Bruksela 27.05.2010, KOM(2010) 255, wersja ostateczna, 2010a.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji: tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa – sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE*, Komisja Europejska, Bruksela 1.12.2010, KOM(2010) 701, wersja ostateczna, 2010b.
- Komunikat bankowy – *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego* (DzUrz UE C 270 z 25.10.2008).
- Komunikat Komisji – *Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji* (DzUrz UE C 10 z 15.1.2009).
- Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (DzUrz UE C 72 z 26.3.2009).
- Komunikat Komisji dotyczący przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (DzUrz C 156 z 09.07.2009).
- Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (DzUrz UE C 195 z 19.8.2009).

- Nicolaides P., Kekelekis M., Buyskes P., *State aid policy in the european community. a guide for practitioners*, „International Competition Law Series”, Kluwer Law International, The Hague 2005.
- Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Samsel A., *Kryzys pomocy? Pomoc państwa w sektorze bankowym w czasie kryzysu*, [w:], *Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia*, red. B. Kurcz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Szpringer W., *Równość konkurencji w gospodarce rynkowej. Aspekty instytucjonalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (DzUrz UE C 83/47 z 30.03.2010).
- Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (DzUrz UE C 244 z 1.10.2004).

## STATE AID GRANTED FOR THE FINANCIAL INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC CRISIS – RECOMMENDATIONS AND REALIZATION

**Summary:** The global financial crisis which hit Europe two years ago was the greatest in its severity since the Great Depression and left a profound mark on the European economy. In order to assist Member States in taking urgent measures to preserve financial stability and to provide legal certainty, the Commission adopted several communications, setting out how it would apply the State aid rules to government measures aimed at supporting the banking sector in the context of the economic crisis. The primary rationale of this guidance was to ensure that emergency measures taken for the reasons of financial stability maintained a level playing field among financial institutions which received public support and those which did not, as well as among institutions located in different Member States.