

Magdalena Kogut-Jaworska

Pomoc publiczna dla sektora finansowego w Unii Europejskiej udzielana w warunkach kryzysu

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/4, 387-396

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA

*Pomoc publiczna dla sektora finansowego
w Unii Europejskiej udzielana w warunkach kryzysu*

Crisis-related state support for the financial sector in the European Union

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, sektor finansowy

Key words: state (public) aid, financial sector

Wstęp

Z chwilą pojawienia się kryzysu finansowego na świecie państwa członkowskie Unii Europejskiej ogłosiły bezprecedensowe wsparcie dla sektora finansowego. W znacznym stopniu jest ono elementem europejskiej polityki udzielania pomocy publicznej, w której Komisja Europejska odgrywa kluczową rolę. Europejskie regulacje oraz nadzór nad działaniami poszczególnych państw udzielających wsparcia mają zagwarantować, że programy wymagające znacznych środków finansowych dla sektora finansowego będą implementowane z poszanowaniem zasad dopuszczalności pomocy publicznej.

Polityka konkurencji Unii Europejskiej w odniesieniu do pomocy publicznej skupiła się zatem na środkach zaradczych wobec kryzysu finansowego. W artykule, poza przedstawieniem istoty i znaczenia pomocy publicznej w polityce antykryzysowej Unii Europejskiej, dokonano przeglądu i prezentacji ram regulacyjnych dotyczących wdrażania tymczasowych kryzysowych instrumentów wsparcia dla sektora finansowego oraz analizy skutków finansowych ich wprowadzenia.

1. Istota pomocy publicznej udzielanej w Unii Europejskiej

Istnieje wiele zdefiniowanych sytuacji – określanych mianem zawodności rynku, w których wsparcie mechanizmu rynkowego i wpływ na decyzje uczestników obrotu gospodarczego¹ wydaje się zasadny. Zespół środków prawnych, które wówczas są wykorzystywane, ma na celu uporządkowanie konkurencji, pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego, hamowanie negatywnych zjawisk gospodarczych, takich jak np. kryzys. Pomoc publiczna będąca wyrazem interwencjonizmu państwowego ma wówczas zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku, a w rezultacie dla ochrony interesów konsumentów.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej pod pojęciem pomocy publicznej rozumie się przysposobienie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w następstwie którego uprzywilejowuje się je w stosunku do konkurentów, m.in. w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych. Takie rozumienie wynika z regulacji prawnych, w szczególności odnoszących się do zapisów traktatowych². Cel wsparcia publicznego staje się przy tym uzasadniony, gdy istnieje zapewnienie, że stosowane przez państwa członkowskie środki są odpowiednie i nie stanowią nadmiernego naruszenia konkurencji.

Odkąd kryzys finansowy objął Europę (październik 2008 r.) Komisja Europejska określiła sposób, w jaki państwa członkowskie mogą wspierać swoje narodowe instytucje finansowe. Specyficzne warunki udzielenia wsparcia objęły m.in.³:

- brak dyskryminacji w dostępie do planowanych środków wsparcia,
- ograniczenie zobowiązań państw członkowskich na taki czas, który zagwarantuje, że wsparcie będzie dostarczane tak długo, jak długo będzie to niezbędne w celu przezwyciężenia problemów w sektorze finansowym,
- przejrzyste zdefiniowanie wsparcia przez państwo i ograniczenie jego zakresu do tego, co jest niezbędne w zmaganiu się z silnym kryzysem na rynkach finansowych,
- odpowiedni wkład sektora prywatnego, polegający na właściwym wynagradzaniu w celu wprowadzenie generalnych projektów wsparcia.

Interwencje państwowe w sektorze finansowym⁴ różnią się od tradycyjnej pomocy na ratowanie i restrukturyzację instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Zasadnicza różnica polega na tym, że mechanizm przyznawania wsparcia jest kierowany do całego sektora finansowego, a nie pojedynczych banków.

¹ Por. *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa lipiec 2007, s. 7.

² M.in. art. 107 ust 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³ *Communication from the Commission – The application of state aid rules to measures taken in relation to financial institution in the context of the current global financial crisis*, „Official Journal of the European Union” 2008.

⁴ Aby ułatwić lekturę niniejszego artykułu, pojęcia „instytucje finansowe” oraz „banki” stosuje się naprzemiennie (analogicznie jak ma to miejsce w Komunikacie Komisji Europejskiej, Dz. U. C 356/7).

2. Ramy regulacyjne pomocy publicznej na przezwyciężenie kryzysu finansowego w UE

W latach 2008–2009 Komisja Europejska postanowiła opublikować ramy regulacyjne pomocy publicznej dla sektora finansowego. Były to specjalne przepisy obowiązujące w zakresie pomocy i pozwoliły one państwom członkowskim udzielić wsparcia publicznego systemowi bankowemu w okresie kryzysu finansowego dla dobra stabilizacji finansowej, bez zbędnego zakłócenia zasad konkurencji na jednolitym rynku Unii Europejskiej⁵. Dokładne wytyczne dotyczące kryteriów zgodności wsparcia udzielanego przez państwa członkowskie instytucjom finansowym z zapisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ początkowo objęły cztery komunikaty, tj.:

- komunikat bankowy pt. *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego*⁷;
- komunikat o dokapitalizowaniu pt. *Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji*⁸;
- komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości pt. *Komunikat w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym*⁹;
- komunikat w sprawie restrukturyzacji pt. *Komunikat w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regulami pomocy państwa*¹⁰.

W pierwszych trzech komunikatach zapisano warunki wstępne zgodności z rynkiem wewnętrznym najważniejszych rodzajów pomocy udzielanej przez państwa członkowskie, tj. gwarancji na zobowiązania, form dokapitalizowania i środków na rzecz ratowania aktywów. Natomiast w komunikacie w sprawie restrukturyzacji określono szczegółowo opis planu restrukturyzacji (lub planu odzyskania rentowności) w specyficznym kontekście pomocy państwa związanej z kryzysem udzielanej bankom. Cel i sposób realizacji postanowień przedstawiono w tabeli 1.

⁵ European Commission – Press release State aid: Commission extends crisis rules for banks, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1488&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁶ W szczególności art. 107 ust. 3 lit. b. Traktatu o funkcjonowaniu UE, Dz. U. C 270 z 25.10.2008 r., s. 8.

⁷ Dz. U. C 270 z 25.10.2008 r., s. 8.

⁸ Dz. U. C 10 z 15.1.2009 r., s. 2.

⁹ Dz. U. C 72 z 26.3.2009 r., s. 1.

¹⁰ Dz. U. C 195 z 19.8.2009 r., s. 9.

Tabela 1. Ramy regulacyjne przeciwdziałające kryzysowi dla sektora finansowego

1.	Komunikat bankowy	<p>Cel wprowadzenia regulacji: powstrzymanie nacisku na instytucje finansowe poprzez stworzenie wytycznych określających sposób wsparcia sektora bankowego przez kraje członkowskie.</p> <p>Sposób realizacji postanowień: szybkie zatwierdzanie pomocy poprzez gwarancje lub rekapitalizację, pod warunkiem że pomoc ta będzie dobrze zaadresowana, proporcjonalna do celu, jakim jest stabilizacja rynków finansowych, oraz będzie zawierała pewne zabezpieczenia uniemożliwiające negatywne oddziaływanie na konkurencję, takie jak na przykład brak dyskryminacji z powodów narodowościowych.</p>
2.	Komunikat rekapitalizacyjny o charakterze uzupełniającym i doprecyzującym komunikat bankowy	<p>Cel wprowadzenia regulacji: zapobieżenie wykorzystywaniu kapitału publicznego do finansowania agresywnych zachowań komercyjnych szkodzących konkurentom niekorzystającym pomocy.</p> <p>Sposób realizacji postanowień: komunikat wyróżnia banki „zdrowe” i „będące w trudnej sytuacji” (te, których model działalności spowodował ryzyko utraty płynności), wymagając większych zabezpieczeń, dokładnej restrukturyzacji oraz wyższych wpływów w zamian za zastrzyki kapitałowe dla banków w trudnej sytuacji. Uzasadnieniem takiego działania był coraz większy wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę realną, co doprowadziło do sytuacji, w której nawet finansowo zdrowe banki zaczęły wymagać kapitału publicznego w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu pożyczek dla firm..</p>
3.	Wytyczne dotyczące traktowania tzw. aktywności obniżonej wartości takich jak mało wydajne kredyty, amerykańskie papiery wartościowe oparte na kredytach hipotecznych typu <i>sub-prime</i> oraz inne aktywa toksyczne	<p>Cel wprowadzenia regulacji: określenie konsekwencji budżetowych i regulacyjnych środków pozwalających na uwalnianie banków ze (złych) aktywów oraz sposób zastosowania do nich zasad pomocy publicznej. W szczególności wprowadzenie metodologii wyceny aktywów o obniżonej wartości, wynagrodzenia za uwolnienie aktywów oraz określenie kryteriów wyceny udzielonej pomocy publicznej.</p> <p>Sposób realizacji postanowień: odnosi się do bilansów instytucji bankowych będących w fazie uzdrawiania. Przedstawienie różnych mechanizmów zapewniających ujawnienie możliwych do przewidzenia strat oraz ich prawidłowe traktowanie w celu odbudowania zaufania do sektora bankowego, a także umożliwienia wykorzystania kapitału do podjęcia normalnej działalności pożyczkowej w gospodarce realnej, a nie do wykorzystywania go jako amortyzatora na wypadek ewentualnych strat. Mechanizmy te obejmują banki likwidujące złe aktywa oraz programy ubezpieczenia aktywów.</p>
4.	Wytyczne dla pomocy restrukturyzacyjnej dla banków	<p>Cel wprowadzenia regulacji: zapewnienie przejrzystości oraz przewidywalności decyzji Komisji, opartych na trzech podstawowych zasadach. Po pierwsze, banki, którym jest udzielona pomoc, muszą być rentowne w perspektywie długoterminowej, bez dalszej pomocy państwa. Druga zasada wymaga, by banki i ich właściciele ponieśli słuszną część kosztów restrukturyzacji, trzecia zaś, aby dochodziło co najwyżej do ograniczonego zakłócania konkurencyjności.</p> <p>Sposób realizacji postanowień: wprowadzenie I zasady oznacza, że podczas opracowywania strategii na przyszłość banki muszą przejść „próbę stresową” obejmującą zdiagnozowanie ich mocnych i słabych stron, co może wiązać się z ujawnieniem aktywów o obniżonej wartości. Wdrożenie II zasady oznacza w szczególności wymóg, by państwo otrzymało na pewnym etapie stosowne wynagrodzenie za udzieloną pomoc. W komunikacie dodano, że zatwierdzenie pomocy publicznej może być uwarunkowane środkami strukturalnymi, takimi jak dywestyty, lub środkami behawioralnymi, takimi jak ograniczenia przejść lub stosowania agresywnych cen i strategii marketingowych Ponadto zaznaczono, że będzie się zwracać szczególną uwagę na struktury rynków krajowych.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Wislade, *Kryzys? Jaki kryzys? Unijna polityka konkurencji oraz kontrola pomocy regionalnej funkcjonuje bez zakłóceń*, European Policies Research Centre University of Strathclyde, University of Strathclyde, Glasgow 2009, s. 237.

W grudniu 2010 r. Komisja przyjęła piąty komunikat w sprawie przedłużenia – pt. *Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. regul pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego*¹¹. W kontekście pierwotnie ograniczonych czasowo regulacji przedłużono okres stosowania komunikatu w sprawie restrukturyzacji, ostatniego z czterech wymienionych wytycznych z określoną datą wygaśnięcia, tj. – po zmianie warunków – do 31 grudnia 2011 r. Jednak nasilenie napięć na rynkach państwowych instrumentów dłużnych w 2011 r., powodujące, że sektor bankowy w Unii Europejskiej znalazł się znów pod presją, spowodowało przedłużenie pozostałych nadzwyczajnych przepisów obowiązujących w okresie kryzysu. Znalazło to swój wyraz w zapisach tzw. pakietu dla bankowości, uzgodnionego przez szefów państw lub rządów na posiedzeniu 26 października 2011 r.¹² Wskutek tego komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości są stosowane również po 31 grudnia 2011 r.

W celu ułatwienia wdrożenia pakietu dla bankowości oraz uwzględnienia zmian profilu ryzyka banków, które nastąpiły od chwili rozpoczęcia kryzysu, doprecyzowano i uaktualniono reguły w niektórych kwestiach. W szczególności określono niezbędne zmiany parametrów zgodności z rynkiem wewnętrznym związanej z kryzysem finansowym pomocy państwa na rzecz banków. Parametry stosowane od 1 stycznia 2012 r. objęły w szczególności¹³:

- a) uzupełnienie komunikatu o dokapitalizowaniu poprzez przedstawienie bardziej szczegółowych wskazówek dotyczących zapewnienia odpowiedniego wynagrodzenia w przypadku instrumentów kapitałowych nieprzynoszących stałych zwrotów;
- b) wyjaśnienie, w jaki sposób Komisja przeprowadzi proporcjonalną ocenę długoterminowej rentowności banków w kontekście pakietu dla bankowości;
- c) wprowadzenie zmienionej metody zmierzającej do zagwarantowania, że opłaty należne w zamian za udzielenie gwarancji dla zobowiązań bankowych będą wystarczające, aby ograniczyć do minimum przyznawaną pomoc, oraz do zagwarantowania, że zostanie uwzględnione zwiększone ostatnio zróżnicowanie spreadów swapu ryzyka kredytowego – CDS (ang. *credit default swap*) poszczególnych banków oraz skutków spreadów CDS w przypadku zainteresowanego państwa członkowskiego.

¹¹ Dz. U. C 329 z 7 grudnia 2010 r., s. 7.

¹² Celem pakietu dla bankowości, uzgodnionego przez szefów państw lub rządów na posiedzeniu 26 października 2011 r., było przywrócenie zaufania do sektora bankowego dzięki gwarancjom na finansowanie średnioterminowe oraz ustanowieniu tymczasowego bufora kapitałowego, w którym współczynnik kapitałowy kapitału najwyższej jakości osiągnie poziom 9%, po uwzględnieniu wyceny rynkowej zaangażowania w dług państwowy.

¹³ Komunikat Komisji w sprawie stosowania od 1 stycznia 2012 r. regul pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. U. C 356 z 6 grudnia 2011 r., s. 7.

Przepisy wprowadzone w okresie kryzysu gwarantują, iż banki dokonują restrukturyzacji wówczas, gdy zmiany w ich modelach biznesowych są niezbędne dla zapewnienia długookresowej rentowności. Regulacje te dodatkowo powodują, że akcjonariusze i posiadacze kapitału hybrydowego dzielą między sobą w równym stopniu obciążenia. Podkreślenia wymaga fakt, iż we wszystkich komunikatach Komisja Europejska zakłada, że środki pomocy publicznej na czas kryzysu mają charakter tymczasowy oraz że instytucje finansowe są zobowiązane do składania sprawozdań i podejmowania środków zmniejszających ograniczenia konkurencji i zakłócenia funkcjonowania jednolitego rynku.

3. Wsparcie publiczne na rzecz instytucji finansowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Wdrożenie reguł pomocy państwa w zakresie pomocy kryzysowej dla sektora finansowego miało na celu ograniczenie do minimum zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym. Do 2009 r. Komisja Europejska zaaprobowwała różnorodne krajowe projekty dla sektora bankowego, głównie w postaci gwarancji oraz rekapitalizacji, a także interwencji *ad hoc*. Gwarancje państwowe okazały się również skutecznym narzędziem w ciągu trwania całego kryzysu. Przyczyniły się one zarówno do zwiększenia dostępu do finansowania, jak i pomogły przywrócić pewność rynkową. W 2010 r. ograniczono stosowanie programów dokapitalizowania, ale podjęto interwencje *ad hoc*. Ponadto w mniejszym stopniu wykorzystano zastrzyki kapitałowe. Banki korzystające ze wsparcia na rzecz ratowania aktywów lub dokapitalizowania zostały zobowiązane do restrukturyzacji¹⁴.

Do 2009 r. kwota zatwierdzanych środków antykryzysowych dla sektora finansowego miała wynieść ok. jednej trzeciej PKB krajów UE. Kwota ta zawierała w sobie zarówno interwencje choć zatwierdzone, to niepodjęte, jak i maksymalną wartość parasoli gwarancyjnych, pakietów ratunkowych i restrukturyzacyjnych. Do września 2011 r. kwota udzielonego wsparcia kryzysowego przekroczyła jedną trzecią PKB Unii Europejskiej, osiągając 36,73%. Wielkość udzielonego wsparcia dla sektora finansowego w odniesieniu do państw członkowskich przedstawia tabela 2.

¹⁴ Sprawozdanie Komisji. Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za 2010 r., SEK (2011) 60. wersja ostateczna, Bruksela, 10 czerwca 2011. KOM (2011) 328, s. 13.

Tabela 2. Zatwierdzone interwencje publiczne związane z kryzysem finansowym

	Zastrzyki kapitałowe		Gwarancje		Ulgi dla aktywów o obniżonej wartości		Finansowanie płynności banków inne niż gwarancje		Wartość całkowita	
	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010
Austria	15,65	5,5	75,20	26,4	0,40	0,1	0,00	0,0	91,25	32,1
Belgia	20,40	5,8	276,75	78,4	28,22	8,0	0,00	0,0	325,37	92,2
Bulgaria	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Cypr	0,00	0,0	3,00	17,2	0,00	0,0	0,00	0,0	3,00	17,2
Czechy	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Dania	14,03	6,0	580,00	247,4	0,00	0,0	6,08	2,6	600,11	256,0
Estonia	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Finlandia	4,00	2,2	50,00	27,7	0,00	0,0	0,00	0,0	54,00	30,0
Francja	26,65	1,4	319,75	16,5	4,70	0,2	0,00	0,0	351,10	18,2
Grecja	15,47	6,7	85,00	36,9	0,00	0,0	8,00	3,5	108,47	47,1
Hiszpania	101,10	9,5	201,15	18,9	2,86	0,3	31,85	3,0	336,96	31,7
Holandia	37,64	6,4	200,00	33,8	22,79	3,9	52,90	8,9	313,33	53,0
Irlandia	90,11	58,5	386,00	250,7	54,00	35,1	40,00	26,0	570,11	370,3
Litwa	0,43	1,6	0,87	3,2	0,43	1,6	0,00	0,0	1,74	6,3
Luksemburg	2,50	6,0	4,50	10,8	0,00	0,0	0,32	0,8	7,32	17,6
Łotwa	0,83	4,6	5,15	28,7	0,54	3,0	2,26	12,6	8,78	48,9
Malta	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Niemcy	110,98	4,4	450,25	18,0	59,10	2,4	0,00	0,0	620,33	24,8
Polska	4,62	1,3	4,62	1,3	0,00	0,0	0,00	0,0	9,24	2,6
Portugalia	12,00	6,9	35,45	20,5	0,00	0,0	0,00	0,0	47,45	27,5
Rumunia	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Słowacja	0,66	1,0	2,80	4,2	0,00	0,0	0,00	0,0	3,46	5,3
Słowenia	0,25	0,7	12,00	33,4	0,00	0,0	0,00	0,0	12,25	34,1
Szwecja	5,03	1,5	156,00	45,0	0,00	0,0	0,52	0,2	161,56	46,6
Węgry	1,07	1,1	5,35	5,4	0,04	0,0	3,87	3,9	10,33	10,5

	Zastrzyki kapitałowe		Gwarancje		Ulgi dla aktywów o obniżonej wartości		Finansowanie płynności banków inne niż gwarancje		Wartość całkowita	
	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010	w mld €	jako % PKB 2010
Wielka Brytania	114,61	6,8	435,71	25,7	248,05	14,6	51,93	3,1	850,30	50,1
Włochy	20,00	1,3	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	20,00	1,3
W sumie EU-27	598,05	4,87	3289,55	26,81	421,13	3,43	197,73	1,61	4506,4	36,73

Źródło: *State aid approved (2008–Oct 2011) and state aid used (2008–2010) in the context of the financial and economic crisis to the financial sector (2008–2010), in billion Euro*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#5

Jak wynika z powyższej tabeli, kwoty udzielonego wsparcia dla sektora finansowego są bardzo duże. W kontekście samych gwarancji, których wartość wynosi 26,81% PKB, można przytoczyć wielkość budżetu Unii Europejskiej, wynoszącego zaledwie 1,24% DNB. Dla przybliżenia relacji warto porównać wielkości wsparcia udzielonego w formie zastrzyków kapitałowych, tj. 598 mld euro, z wielkością środków przeznaczonych na całą politykę spójności w latach 2007–2013, tj. 347 mld euro.

Do 2010 r. Komisja podjęła ponad 200 decyzji w sprawie środków pomocy państwa dla sektora finansowego w celu naprawienia poważnych zakłóceń w gospodarkach państw członkowskich. Zatwierdzono, zmieniono lub przedłożono ponad 40 programów pomocy, a indywidualne decyzje dotyczyły ponad 40 instytucji finansowych¹⁵.

Rozpatrując skalę wsparcia w kontekście poszczególnych państw Wspólnoty, należy wskazać, że interwencje te dotyczyły najczęściej i w największym zakresie państw „starej piętnastki”. Różnice w wielkości pomocy publicznej udzielonej bankom okazały się bardzo duże. Przykładem mogą być np. Irlandia i Dania, dla których odpowiednio potencjalne obciążenie finansów publicznych wynosi prawie 4- i 2,5-krotność PKB wytworzonego w tych krajach. W odniesieniu natomiast do wartości pomocy wyrażonej w euro zdecydowanym liderem staje się Wielka Brytania, z kwotą ok. 850 mld euro. Z drugiej strony występują tu państwa, które wcale bądź w bardzo niewielkim stopniu wykorzystują możliwości, jakie dają europejskie regulacje prawne. Można także dodać, że do 2010 r. nie ratowano polskich banków. Jak wskazują raporty o pomocy publicznej udzielonej w ostatnich latach sporządzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „sektor bankowy jest na tyle

¹⁵ *Ibidem*.

zdrowy, że nie potrzebuje pomocy państwa, mimo że istnieją instrumenty prawne, które na to pozwalają¹⁶.

Jednym z ważniejszych wyzwań ostatnich lat była restrukturyzacja wielu europejskich banków. Opierała się ona na zasadach, które zakładały: 1) powrót do długoterminowej rentowności bez pomocy państwa na bazie solidnego planu restrukturyzacji, 2) podział obciążenia między bankiem/jego interesariuszami a państwem, 3) ograniczenie zakłócenia konkurencji, z reguły poprzez środki strukturalne (wydzielenia) i behawioralne (zakazy nabywania i ograniczania agresywnych zachowań handlowych).

Podsumowując, warto wskazać, że tak jak w każdym innym sektorze instytucje finansowe mogą znaleźć się w trudnej sytuacji wskutek nadmiernego ryzyka, złego zarządzania, wadliwego nadzoru oraz w wyniku oszustwa. W takich sytuacjach wsparcie publiczne może doprowadzić do zakłócenia konkurencji między bankami i systemu gospodarczego wspólnego rynku. Z drugiej jednak strony polityka interwencyjna pozwala rozwikłać tak poważne problemy, z jakimi mieliśmy do czynienia od jesieni 2008 r., kiedy w europejskim systemie finansowym pojawił się poważny niedobór w finansowaniu bankowym. Choć trudności zostały stosunkowo szybko rozwiązane, to jak wskazują dane, rzeczywisty poziom występowania warunków skrajnych na rynkach finansowych jest wciąż zbyt mało bezpieczny, żeby uzasadnić odejście od zaprzestania stosowania ukierunkowanego wsparcia publicznego dla sektora finansowego.

Zakończenie

Kryzys finansowy wytworzył potrzebę przeprowadzenia daleko posuniętych interwencji państwowych, które różnią się od tradycyjnej pomocy na ratowanie i restrukturyzację instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Polityka w zakresie udzielania pomocy publicznej stała się niezbędnym elementem gry rynkowej w sektorze finansowym. Po raz pierwszy wykorzystano na tak szeroką skalę zapisy traktatu europejskiego, które pozwalają na udzielenie pomocy w celu „zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Dzięki tym zapisom wprowadzono specjalne środki doraźne w postaci gwarancji państwowych, dokapitalizowania, środków na rzecz ratowania aktywów, środków restrukturyzacji banków wykazujących poważne trudności finansów w niespotykanych dotąd wielkościach.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy tak duże wsparcie publiczne powoduje szkodę w funkcjonowaniu konkurencyjnych rynków oraz czy stwarza okazje do nadmiernego ryzykowania publicznymi pieniędzmi podatników. Jeśli każdy podmiot

¹⁶ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/579534,najwiecej_pomocy_publicznej_trafia_do_wielkich_firm.html.

sektora finansowego, który popadł w trudności lub działa w niesprzyjających warunkach rynkowych, miałby otrzymać pomoc od państwa, to czy nie zostaną osłabione bodźce tych podmiotów do zrównoważonej i roztropnej strategii inwestycyjnej? Czy w końcu uprzywilejowująca jedne instytucje względem innych działających na rynku finansowym pomoc nie wypaczy konkurencji i wpłynie na osiągnięte przez nie zyski?

Choć udzielenie jednoznacznych odpowiedzi na postawione wyżej pytania nie jest proste, to należy wskazać, że uzasadniona pomoc, przyznawana w nadzwyczajnych sytuacjach, pozwala uzyskać więcej korzyści niż przynosi strat. Szczególnie zasadna wydaje się pomoc odpowiednio adresowana, ułatwiająca przezwyciężanie barier występujących w warunkach kryzysu oraz stymulująca wzrost konkurencyjności całego sektora finansowego, z jaką – wydaje się – że mamy do czynienia w ostatnich latach.

Bibliografia

1. *Communication from the Commission – The application of state aid rules to measures taken in relation to financial institution in the context of the current global financial crisis*, „Official Journal of the European Union” 2008.
2. *Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji*, Dz. U. C 10 z 15 stycznia 2009.
3. *European Commission – Press release State aid: Commission extends crisis rules for banks*.
4. *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa lipiec 2007.
5. Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. U. C 356 z 6 grudnia 2011.
6. Komunikat w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym, Dz. U. C 72 z 26 marca 2009.
7. Komunikat w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regulami pomocy państwa, Dz. U. C 195 z 19 sierpnia 2009.
8. Sprawozdanie Komisji. Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za 2010 r., SEK (2011) 60. wersja ostateczna, Bruksela, 10 czerwca 2011. KOM (2011) 328.
9. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. C 270 z 25 października 2008.
10. Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, Dz. U. C 270 z 25 października 2008.

Crisis-related state support for the financial sector in the European Union

Public aid for financial sector is an active form of state's influence on economy. State agencies, applying instruments hope to stimulate positive economic processes and stop negative ones.

The main goal of this article is to analyse the structure and directions of the state aid granted to banks through instruments of recapitalization measures, guarantees, asset relief interventions, liquidity measures other than guarantees in the years 2008–2011.