

**UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE**

**WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH**

**STUDIA PODYPLOMOWE**

**MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO**

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016



**Patrycja Kielch**

**Pomoc publiczna dla banków w strefie euro**

Praca końcowa wykonana  
pod kierunkiem  
dr. Bogdana Włodarczyka

Olsztyn 2016

Spis treści	Str.
Streszczenie .....	2
Wstęp .....	3
1. Pomoc publiczna udzielana instytucjom finansowym, definicja i zakres .....	4
1.1 Zasady udzielania pomocy publicznej dla banków w strefie euro .....	6
2. Analiza udzielenia pomocy publicznej dla banków strefy euro w dobie kryzysu finansowego z roku 2008.....	11
3. Przepisy o uporządkowanej upadłości banków.....	19
Podsumowanie .....	22
Bibliografia .....	26

## Streszczenie

Pomoc publiczna to wszelaka pomoc państwa, udzielana podmiotom gospodarczym na ściśle określonych warunkach w sytuacji, kiedy podmioty te nie są w stanie same utrzymać się na rynku. Przedmiotem pracy jest analiza pomocy publicznej, udzielonej bankom w dobie kryzysu finansowego z roku 2008, oraz rozwiązań prawne mające zapobiec w przyszłości pojawieniu się podobnej sytuacji. Celem pracy jest analiza zagadnienia, pomocy publicznej dla banków w strefie euro oraz jej wpływ na ich działalność.

Opracowanie podzielone zostało na trzy rozdziały. Jako materiał do analizy wykorzystano ogólnodostępne komunikaty bankowe Komisji Europejskiej w sprawie udzielenia pomocy publicznej dla instytucji finansowych, ogólnodostępną literaturę obejmującą tematykę w zakresie bankowości i funkcjonowania mechanizmów strefy jak również liczne artykuły oraz opracowania NBP.

W rozdziale pierwszym przedstawiono ogólną definicję i zakres pomocy publicznej stosowanej w państwach Unii Europejskiej. Wskazano uregulowania i ograniczenia prawne w przypadku jej zastosowania oraz negatywne konsekwencje w kontekście równowagi rynkowej i naturalnej konkurencji ze szczególnym uwzględnieniem banków znajdujących się na terenie strefy euro.

Rozdział drugi poświęcony został analizie, udzielonej pomocy publicznej dla instytucji finansowych w dobie kryzysu z roku 2008. Przedstawiono w nim kierunki oraz koncepcje, jakimi kierowała się Komisja Europejska, aby jak najszybciej ograniczyć skutki kryzysu oraz pobudzić sektor finansowy w państwach Unii.

Rozdział trzeci rozdział został poświęcony rozwiązaniom prawnym wypracowanym przez Komisję Europejską na bazie skutków kryzysu finansowego z roku 2008 mającym uchronić w przyszłości państwa Unii Europejskiej przed nadmiernym dotowaniem instytucji finansowych w przypadku ich niewypłacalności.

W podsumowaniu zamieszczono wnioski i sugestie dotyczące stosowania pomocy publicznej dla banków w strefie euro. Nadmierna pomoc publiczna dla instytucji finansowych rodzi ryzyko braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz daje możliwość nadużyć. Powinno się ją ograniczać albo udzielać na bardzo restrykcyjnych wręcz zniechęcających zasadach.

## Wstęp

Pomoc publiczna jako narzędzie Państwa stosowane w celu ratowania podmiotów gospodarczych zagrożonych likwidacją, przyczynia się do wielu negatywnych zjawisk gospodarczych. Skutki związane z nadmiernym stosowaniem pomocy publicznej mające swoje odzwierciedlenie na rynkach finansowych, są poważnym tematem do rozważenia.

Przedmiotem pracy jest analiza ex post wpływu pomocy publicznej udzielonej bankom w strefie euro w dobie kryzysu z roku 2008 oraz przedstawienie rozwiązań, jakie powinno się wprowadzić do przepisów krajowych oraz Unijnych dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w celu uniknięcia przymusowego dofinansowywania sektora bankowego przez Państwa. Analizę przeprowadzono na podstawie źródeł danych NBP, komunikatów Komisji Europejskiej wydawanych w latach 2008-2013 w sprawie pomocy publicznej dla instytucji finansowych w dobie kryzysu oraz ogólnodostępnej literatury. Celem pracy jest analiza zagadnienia, pomocy publicznej dla banków w strefie euro oraz jej wpływ na ich działalność.

*„Jedną z głównych cech kryzysu w gospodarce światowej, który rozpoczął się w roku 2008 było to, że główny ciężar działań antykryzysowych przesunął się na politykę fiskalną. Polityka pieniężna właściwie wyczerpała swoje możliwości ze względu na rekordowo niskie stopy procentowe banków centralnych w Stanach Zjednoczonych Europie i Japonii. W efekcie, wiele krajów Unii Europejskiej zdecydowało się podjąć interwencję fiskalną ukierunkowaną na przeciwdziałanie kryzysowi.” (Wpływ kryzysu... 2011, str.4)*

Działania podjęte przez Unię Europejską na podstawie analizy ex post kryzysu finansowego rozpoczętego w roku 2008 o utworzeniu unii bankowej są dobrym kierunkiem zmian, jednak należy zwrócić uwagę na to, że kryzysy finansowe zawsze mają inne ogniwo zapalne powodowane są przez nieprzemyślane decyzje ludzi a szczególnie tych skłonnych do wysokiego ryzyka. Dlatego należy zwracać większą wagą na nowe metody zarabiania pieniędzy przez instytucje finansowe i w możliwie jak najkrótszym czasie, reagować na negatywne symptomy ich działań wprowadzając odpowiednie przepisy restrykcyjne.

## **Pomoc publiczna udzielana instytucjom finansowym definicja i zakres**

Zagadnienie pomocy publicznej jest niezwykle istotne w kontekście zachowania równowagi i konkurencyjności na rynku. Zgodnie, bowiem z ogólną zasadą funkcjonowania rynków, równowagę na rynkach dóbr i usług reguluje tzw. "niewidzialna ręka rynku", czyli mechanizm samoregulacji kreowany przez popyt, podaż i cenę. Natomiast zadaniem władz państwowych jest zapewnienie odpowiednich warunków otaczających takich jak zapewnienie bezpieczeństwa, stworzenie przyjaznego prawa, itp. w celu umożliwienia podmiotom gospodarczym zaspokojenia własnego egoistycznego interesu, który w warunkach wolnej gospodarki ma szansę przekształcić się w dobro publiczne. Pomoc publiczna jest natomiast ingerencją władz państwowych w mechanizm rynku, która wywołuje zachwianie konkurencyjności. Z punktu widzenia ekonomii ingerowanie państwa w rynek jest zjawiskiem negatywnym, natomiast mechanizm działania państwa nie opiera się jedynie na prawach ekonomii lecz kształtują go również aspekty socjologiczne, prawne, kulturowe itp., głównym zadaniem Państwa, jako instytucji jest szeroko pojęte zapewnienie bezpieczeństwa i porządku dla obywateli przebywających w jego granicach.

Czym zatem jest pomoc publiczna i na jakich warunkach Państwo decyduje się jej udzielać podmiotom gospodarczym? Pomocą publiczną można nazwać wszelkie przejawy pomocy przyznawane przez Państwo podmiotom gospodarczym, która zwiększa w sposób sztuczny ich konkurencyjność względem pozostałych przedsiębiorstw i instytucji znajdujących się na danym rynku.

Zjawisko częstego udzielania przez Państwo pomocy publicznej, wywołuje ryzyko zachwiania konkurencyjności, przyczynia się do obniżenia przedsiębiorczości, jakości świadczonych usług i produkowanych dóbr, jak również zwalnia z podejmowania racjonalnych działań, które wymusza naturalna konkurencja. Dlatego pomoc publiczna udzielana jest tylko w szczególnych sytuacjach i na określonych warunkach. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej nadzór nad udzielaniem pomocy publicznej sprawuje Komisja Europejska, która jest „odpowiedzialna za planowanie i realizację wspólnych strategii politycznych, wykonuje budżet i zarządza programami

wspólnotowymi. Jako „strażniczka traktatów” czuwa nad stosowaniem prawodawstwa europejskiego ( *Parlament Europejski*.... 2009 S.41) Podsumowując oznacza to, że, państwa członkowskie nie mogą suwerennie przyznawać pomocy publicznej swoim przedsiębiorcom dodatkowo zobligowane są do notyfikacji chęci udzielania takiej pomocy przed Komisją Europejską.

Pomoc publiczna przekazywana przez państwo podmiotom gospodarczym przejawia się w różnych formach o charakterze pieniężnym jak przyznawanie określonych kwot mających na celu wsparcie przedsiębiorstwa i niepieniężnym na przykład ulgi podatkowe, rozkładanie spłat podatku w ratach itd.

Kierunki pomocy publicznej można podzielić na następujące rodzaje:

- Pomoc regionalna – udzielana jest w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej jej głównym zadaniem jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju w aspekcie społeczno-ekonomicznym regionów Unii Europejskiej. Przejawia się w działaniach zwiększających poziom zatrudnienia oraz dofinansowaniu projektów inwestycyjnych.
- Pomoc horyzontalna – pomoc przekazywana na realizację określonych celów takich jak badania, zatrudnienie, szkolenia, nastawiona jest głównie na rozwój przedsiębiorstw małych i średnich.
- Pomoc sektorową – jest ukierunkowana na wspieranie działalności w konkretnych sektorach gospodarki.
- Pomoc de minimis – nie stanowi pomocy publicznej z punktu widzenia warunków formalno- prawnych, jednak uznawana jest za bardzo szczególny jej rodzaj.

*„Pomoc de minimis to przekazane na rzecz przedsiębiorcy wsparcie finansowe które nie przekracza 200 tys. euro w ciągu 3 lat podatkowych (w przypadku przedsiębiorstw z sektora transportu jest to 100 tys. euro). Pomoc ta udzielana jest na podstawie Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do pomocy de minimis. Ze względu na niewielki pułap pomocy de minimis nie powoduje ona zakłócenia konkurencji (zgodnie z zasadą prawa rzymskiego de minimis non curat lex – prawo nie troszczy się o drobiazgi), w związku z czym, jej udzielenie nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Przedsiębiorcy aplikujący o dofinansowanie z funduszy unijnych muszą wykazać we wniosku korzystanie z pomocy de minimis. Co ważne, oni sami*

*muszą kontrolować czy nie przekroczyli progów pomocy de minimis. Przekroczenie to spowoduje bowiem, że otrzymane wsparcie będzie pomocą publiczną, czego konsekwencją może być nawet zwrot otrzymanych środków.”<sup>1</sup>*

*„Każdy projekt programu pomocowego w Polsce wymaga uzyskania opinii Prezesa UOKiK. Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezes UOKiK opiniuje projekty pomocy, notyfikuje je Komisji Europejskiej, reprezentuje rząd polski w postępowaniu przed Komisją i sądami europejskimi oraz monitoruje pomoc publiczną udzielaną polskim podmiotom. Prezes UOKiK stwierdza w opinii, czy przewidziane w projekcie wsparcie spełnia przesłanki pomocy publicznej w myśl art. 107 ust 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz czy jest zgodne z rynkiem wewnętrznym UE. Celem takiej opinii jest wskazanie konsekwencji jaki mogą wiązać się z udzieleniem lub uzyskaniem wsparcia zawartego w projekcie. Decyzję o notyfikacji programu pomocowego podejmuje Rada Ministrów, po wcześniejszym zapoznaniu się z opinią Prezesa UOKiK. Po wyrażeniu zgody przez Radę Ministrów na notyfikację, Prezes UOKiK dokonuje zgłoszenia.”<sup>2</sup>*

### **1.1 Zasady udzielania pomocy publicznej dla banków w strefie euro**

Ogólne założenie udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej zostało uregulowane w art. 107 ust 1 i art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z którymi aby Państwa członkowskie mogły udzielić pomocy publicznej swoim przedsiębiorcom muszą wcześniej uzyskać na to zgodę Komisji Europejskiej, jak również przyznawana pomoc musi spełnić warunki z art. 107 ust 1 TFEU tzn.:

1. wsparcie pochodzi ze środków państwowych i przyznawane jest przez Państwo,
2. jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
3. ma charakter selektywny,
4. Grozi zachwianiem lub zakłóca konkurencję.

Powyższy zapis odnosi się do tego, że unijne prawo dotyczące konkurencji dopuszcza udzielanie pomocy publicznej w szczególnych sytuacjach (szeroko pojęte działania dla dobra społecznego). „Pomoc publiczną można podzielić na grupy. Pierwsza

<sup>1</sup> <http://uniaeuropejska.org/pomoc-publiczna> (dostęp z dnia 11.01.2016)

<sup>2</sup> [https://uokik.gov.pl/programy\\_pomocowe\\_i\\_pomoc\\_indywidualna](https://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna) (dostęp 16.01.2016)

grupa obejmuje pomoc o charakterze socjalnym, ma ona na celu naprawianie szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne tego typu zdarzenia. Pomoc ta uznawana jest za zgodną z jednolitym rynkiem i nie stosuje się w jej przypadku zapisów art. 107 ust.1 TFEU. W ramach pomocy publicznej o charakterze socjalnym uznaje się pomoc odpowiadającą potrzebom koordynacji transportu lub stanowiącą zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej oraz pomoc będąca rekompensatą za świadczenie usług publicznych przyznawaną przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Druga grupa obejmuje pomoc, która każdorazowo uwarunkowana jest od decyzji Komisji Europejskiej. Do tego typu pomocy zaliczamy projekty pomocowe służące osiągnięciu najważniejszych celów Unii Europejskiej. W związku z tym, że pomoc ta może za zgodą Komisji Europejskiej, negatywnie wpływać, na konkurencję w gospodarce wolno rynkowej jej efekty powinny przewyższać straty wywołane zaburzeniem konkurencji. Dlatego też pomoc ta przyznawana jest w celu:

- sprzyjania rozwoju gospodarczego regionów, w których standard życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia,
- wspierania realizacji projektów posiadających ogólnoeuropejskie znaczenie lub na zapobieganie poważnym zaburzeniom w gospodarce któregośkolwiek państwa członkowskiego,
- ułatwiania rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, jeżeli nie zmienia to warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- wspieraniu kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, o ile udzielona pomoc nie wpływa na warunki handlu i konkurencję w sposób spreczny ze wspólnym interesem.” ( *Mechanizmy Funkcjonowania*..... 2012, s.116-117)

Instrumenty pomocy publicznej stosowane w dobie kryzysu 2008 dla sektora bankowego :

1. Pomoc publiczna „środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości” – Pomoc publiczna w tej formie jest udzielana była wyłącznie w przypadku stwierdzenia niedoboru kapitału np. w wyniku przeprowadzenia stress-testów. W celu dopuszczalności takiej pomocy publicznej, Państwo C członkowskie musiało przedstawić Komisji Europejskiej plan podniesienia



kapitału, zatwierdzony przez odpowiednie organy nadzoru – EBC lub krajowego organu nadzoru bankowego. Następnym dokumentem do przedstawienia był projekt restrukturyzacji zawierający informacje o tym, w jaki sposób bank będzie prowadził rentowną działalność w dłuższej perspektywie bez pomocy państwa. Plan podniesienia kapitału musiał zawierać rozwiązania zapobiegające odpływowi funduszy (zawieszenie wypłat dywidend lub rezygnacji z przejmowania udziałów w innych przedsiębiorstwach) jak również rozwiązania prowadzące do podniesienia kapitału np. poprzez sprzedaż aktywów lub zatrzymanie zysków, mające wpływ na poziom kapitału, oraz przewidujące podział obciążeń pomiędzy udziałowców, inwestorów hybrydowych i podporządkowanych wierzycieli („bail in”). Bank otrzymujący pomoc publiczną zobligowany był do zmiany dyrektora zarządzającego banku oraz, w stosownych przypadkach, innych członków zarządu jeśli skorzystanie z pomocy państwa było możliwe do uniknięcia, gdyby w odpowiednim momencie podjęto właściwe działania w zakresie zarządzania, np. ograniczyć łączne wynagrodzenia pracowników banku do równowartości 15 średnich krajowych w Państwie Członkowskim, w którym bank jest zarejestrowany, lub do równowartości 10 średnich pensji pracowników banku otrzymującego pomoc, zaprzestać wypłacania odpraw przekraczających kwoty wymagane przez prawo lub umowę. W wyjątkowych przypadkach Komisja mogła dopuszczać pomoc publiczną w formie środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej płynności bez potrzeby realizowania planu podnoszenia kapitału lub planu restrukturyzacji. By było to możliwe, organy nadzoru musiały potwierdzić, że niedobór kapitału w danym banku może spowodować utratę licencji bankowej, oraz istnieje „wyjątkowe” ryzyko dla stabilności finansowej, którego w wystarczająco szybkim czasie nie da się uniknąć przy udziale kapitału prywatnego lub przy wykorzystaniu innych rozwiązań zakłócających konkurencję w mniejszym stopniu niż pomoc publiczna. Państwo Członkowskie musiało w ciągu dwóch miesięcy od zaakceptowania pomocy ratunkowej przedstawić Komisji plan restrukturyzacji danego banku, opisujący sposób podziału kosztów tej restrukturyzacji pomiędzy udziałowców, inwestorów hybrydowych i wierzycieli podporządkowanych („bail in”). (*Broszura CEP nr 4/2014 – Komunikat UE*)

2. Pomoc ad hoc – miała na celu przeciwdziałanie zaburzeniom w gospodarkach państwa członkowskich w okresie od 1 października 2008 do 1 października 2011. Wyrażona została w postaci 290 decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy dla sektora finansowego na podstawie art. 107 ust.3 lit b TEUE, dzięki którym wdrożono 41 programów pomocowych a także w drodze indywidualnych decyzji odniesiono się do sytuacji około 55 instytucji finansowych. (*Broszura CEP nr 4/2014* – Komunikat UE)
  
3. Gwarancje i krajowa pomoc płynnościowa - W wyjątkowych przypadkach Komisja dopuszczała krajową pomoc płynnościową dla banków z niedoborem kapitału. Jeśli dany bank nie zwrócił pomocy w ciągu dwóch miesięcy, Państwo Członkowskie musiało przedstawić plan jego restrukturyzacji lub likwidacji. Udzielanie państwowych gwarancji było możliwe tylko dla nowo emitowanych długów lub długów uprzywilejowanych, niezabezpieczonych instrumentów dłużnych o okresie zapadalności od trzech miesięcy do pięciu lat, obligacji zabezpieczonych o okresie zapadalności nie dłuższym niż 7 lat. Dla każdego banku ubiegającego się o gwarancje państwa, Państwo Członkowskie musiało przedstawić indywidualny plan restrukturyzacji lub likwidacji. (*Broszura CEP nr 4/2014* – Komunikat UE)
  
4. Pomoc płynnościowa ze strony banku centralnego - „Normalna działalność” banków centralnych – m.in. operacje otwartego rynku i operacje na koniec dnia nie stanowią pomocy publicznej. Pomoc płynnościowa udzielana przez bank centralny w sytuacjach kryzysowych („awaryjne wsparcie płynnościowe” - ELA) „może” stanowić pomoc publiczną, chyba że spełnione zostaną poniższe warunki:
  - w momencie dostarczania płynności bank jest tymczasowo niepłynny, ale wypłacalny;
  - wsparcie płynnościowe jest „w pełni” zabezpieczone zabezpieczeniem np. pożyczką państwa lub akcjami – które poddano odpowiedniej redukcji wartości; bank płaci odsetki karne;
  - wsparcie płynnościowe zostało udzielone z inicjatywy banku centralnego. Państwo nie udziela gwarancji dla wsparcia płynnościowego.

(*Broszura CEP nr 4/2014* – Komunikat UE)

5. Pomoc dla likwidacji, służąca utrzymaniu stabilności finansowej – polegała na tym, że Państwa Członkowskie miały „zachęcać nierentowne podmioty do opuszczenia rynku” i działać na rzecz ich uporządkowanej likwidacji. Komisja „uznawała”, że działania państwa mające na celu wsparcie procesu likwidacji („pomoc dla likwidacji”) mogą być konieczne do zagwarantowania stabilności finansowej. Wśród warunków dopuszczalności pomocy dla likwidacji, Komisja wymieniała:

- przedstawienie przez zainteresowane Państwo Członkowskie planu likwidacji,
- udział w kosztach udziałowców, inwestorów hybrydowych oraz wierzycieli podporządkowanych („bail in”),
- przedstawienie przez Państwo Członkowskie dowodów na to, że pomoc państwa faktycznie ułatwi uporządkowaną likwidację i będzie ograniczona do niezbędnego minimum,
- stworzenie przez bank, który ma zostać zlikwidowany, zachęt dla swoich klientów, by przenieśli się do innych instytucji.

Sprzedaż banku w trakcie procedury likwidacji może być wsparta w ramach pomocy publicznej. Zasada ta nie obowiązuje, jeśli do sprzedaży dochodzi w ramach otwartej bezwarunkowej i konkurencyjnej procedury przetargowej, a aktywa mają zostać sprzedane oferentowi, który przedstawi najwyższą ofertę. Komisja ocenia, czy finansowanie likwidacji z funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz z funduszy gwarancji depozytowych lub innych funduszy jest „równoznaczne” z udzieleniem pomocy publicznej Odszkodowania dla inwestorów wypłacane z systemów gwarancji depozytowych nie stanowią pomocy publicznej. (*Broszura CEP nr 4/2014* – Komunikat UE)

Pomoc publiczna jaką otrzymywały banki znajdujące się w strefie euro w dobie kryzysu oraz przed kryzysem wiązała się z osłabieniem ich odpowiedzialności za własne błędy oraz naruszała konkurencję na rynku sektora instytucji finansowych. Problem ten powinien zostać rozwiązany przy pomocy Dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Zgodnie z którymi warunkiem uzyskania pomocy publicznej będzie zaangażowanie wierzycieli w myśl zasady „Ball in” (sposób podziału kosztów restrukturyzacji pomiędzy udziałowców, inwestorów hybrydowych i wierzycieli

podporządkowanych). Dodatkowo Komisja Europejska ma uregulować zasady pomocy na zasadzie awaryjnego wsparcia płynnościowego ELA z powodu braku wymogów w postaci przedstawienia planów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji banku.

### **3. Analiza udzielenia pomocy publicznej dla banków strefy euro w dobie kryzysu finansowego z roku 2008**

Jedną z głównych cech kryzysu w gospodarce światowej, który rozpoczął się w roku 2008 było to, że główny ciężar działań antykryzysowych przesunął się na politykę fiskalną. Polityka pieniężna właściwie wyczerpała swoje możliwości ze względu na rekordowo niskie stopy procentowe banków centralnych w Stanach Zjednoczonych, Europie i Japonii. W efekcie, wiele krajów Unii Europejskiej zdecydowało się podjąć interwencje fiskalne ukierunkowane na przeciwdziałanie kryzysowi. Miały one różny charakter dominowały jednak instrumenty fiskalne, których celem było udzielanie pomocy konkretnym sektorom gospodarki. Obejmowały one m.in. jednorazową pomoc w formie gwarancji lub dopłat do kapitału dla zagrożonych upadkiem instytucji finansowych dofinansowanie programów zwiększających popyt na niektóre trwałe dobra konsumpcyjne oraz udzielanie gwarancji kredytowych dla przedsiębiorstw. (*Wpływ kryzysu...2011r.*, s.4)

Od czasu wybuchu kryzysu finansowego Komisja Europejska ogłosiła w kilku komunikatach kryteria dopuszczalności pomocy publicznej dla banków.

Pierwszy komunikat C270/8 dotyczył zastosowania zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego globalnego kryzysu finansowego. Najważniejsze założenia wynikające z komunikatu: (*Mechanizmy funkcjonowania... 2012 s.118*)

- określenie kryteriów zgodności środków pomocy państwa dla sektora finansowego z wymogami ustanowionymi w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w kontekście szczególnych okoliczności kryzysu,
- W komunikacie zastosowano rozróżnianie pomiędzy bankami z trudnościami a bankami zasadniczo zdrowymi.
- W komunikacie zawarto ogólne kryteria dwóch środków pomocy państwa: dokapitalizowanie instytucji finansowych oraz warunki udzielania gwarancji.

Następny komunikat Komisji Europejskiej Dz. Urz. UE C 10 z 15.01.2009 dotyczył dokapitalizowania. Komisja zawarła w nim koncepcję, że dokapitalizowanie jest

dobrą metodą umocnienia pozycji instytucji finansowych, oraz że takie działanie przywróci zaufanie do instytucji finansowych na rynku. Niestety założenia komunikatu nie sprawdziły się i inwestorzy nie zmienili swojego zaufania do instytucji finansowych co skutkowało dalszym obniżeniem dźwigni finansowej.

Komisja Europejska w związku z dalszym brakiem poprawy sytuacji na rynku finansowym doszła do wniosku, że doraźna pomoc dla banków nie jest na tyle dobrym rozwiązaniem aby przywrócić bankom ich wiarygodność. Zaczęto zatem obmyślać koncepcję związaną z przywróceniem rentowności dla całego sektora finansowego. Zdaniem Komisji pierwszym krokiem było „oczyszczenie” bilansów z aktywów o obniżonej wartości. W komunikacie C72 z 26.03.2009 w sprawie aktywów o obniżonej wartości Komisja Europejska wskazała reguły jakimi Państwa członkowskie powinny się kierować przy chęci udzielenia pomocy publicznej związanej z aktywami o obniżonej wartości. Mechanizm pomocy był bardzo prosty państwo kupowało te aktywa i dokonywało transferu do tzw. Bad bank. Dalej mechanizm zakładał że straty bad banku są pokrywane przez państwo albo aktywa były pozostawiane w bilansie banku ale państwo obejmowało je gwarancjami. Podsumowując państwo brało na siebie straty które generowały aktywa o obniżonej wartości. (*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012 s. 20)

Następnym Komunikat Komisji dotyczył przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. C 156 z 09.07.2009 r.

W komunikacie C 195 z 19.08.2009 w sprawie restrukturyzacji zawarto wskazówki jak należy się odnieść w planach dotyczących restrukturyzacji do długoterminowej rentowności, podziału obciążeń między bankami, ich akcjonariuszami i państwem oraz zakłóceń konkurencji spowodowanych pomocą. Najciekawszą kwestią tego komunikatu było to, że Komisja nie narzuciła instytucjom finansowym szablonu jakim mają się kierować przy restrukturyzacji a jedynie za punktu wyjścia brano plan restrukturyzacji obrany przez dane państwo członkowskie. Było to rozsądne posunięcie z uwagi na to, że państwa członkowskie unii same rządzą swoją polityką fiskalną i każda ingerencja organów unijnych w ich suwerenność w tym zakresie została by odrzucona. Natomiast celem komunikatu było w przypadku banków, zapewnienie im możliwości funkcjonowania bez pomocy państwa.

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. Urz. UE C 329/7 z 7.12.2010 r. wydano z uwagi na to że stwierdzono, iż komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości, zawierające wskazówki dotyczące kryteriów zgodności pomocy udzielanej bankom w związku z kryzysem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu – głównie w formie gwarancji rządowych, dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami – powinny mieć nadal zastosowanie po dniu 31 grudnia 2010 roku. (*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012r.s 126)

Do 31 grudnia 2010 r. komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu oraz komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości wskazywały na konieczność restrukturyzacji jedynie w określonych przypadkach. Komunikat bankowy przewidywał przekazanie w ciągu 6 miesięcy planu restrukturyzacji lub likwidacji każdej instytucji która nie spłaca swoich zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie gwarancji lub która spowodowała uruchomienie gwarancji. Ponadto w komunikacie tym wskazano, że beneficjent pomocy polegającej na dokapitalizowaniu powinien przedłożyć plan restrukturyzacji, który rozpatrywany był z uwzględnieniem rozróżnienia na banki „zasadniczo zdrowe” i banki „posiadające trudności”, a także zakresu koniecznej restrukturyzacji. Z kolei komunikat o dokapitalizowaniu instytucji finansowych w ogóle nie przewidywał konieczności przedłożenia planu restrukturyzacji dla banków „zasadniczo zdrowych”. Plan restrukturyzacji należało zgłosić jedynie dla banku, który początkowo został uznany za bank „zasadniczo zdrowy”, a który stał się bankiem „posiadającym trudności” w następstwie operacji dokapitalizowania. Natomiast komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości wskazywał na konieczność przedłożenia planu restrukturyzacji w sytuacji, gdy środek pomocy obejmował znaczną część aktywów banku, gdy stosowna wycena aktywów o obniżonej wartości, przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w komunikacie, skutkowałaby przy braku interwencji państwa wartością ujemną kapitału własnego banku oraz gdy bank otrzymał już pomoc w dowolnej formie, która przyczynia się do pokrycia lub uniknięcia strat, i łącznie przekracza 2% ogólnej wartości aktywów ważonych ryzykiem, z należyтым uwzględnieniem specyfiki sytuacji banku. Plan restrukturyzacji instytucji finansowej musiał zawierać dokładną diagnozę problemów danego banku. Dla opracowania trwałych strategii przywrócenia rentowności, banki zostały zobowiązane do przeprowadzania tzw. testów warunków

skrajnych (stress testing), a więc do wykazania, że restrukturyzacja pozwoli bankowi przetrwać bez interwencji państwa nawet jeżeli warunki rynkowe ulegną pogorszeniu. W razie wątpliwości Komisja mogła zażądać przedstawienia dowodów przeprowadzenia odpowiedniego „stress testu” oraz potwierdzenia wyników tego testu przez właściwe władze państwa członkowskiego. (*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012r., s 126-127)

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, Bruksela 1.12.2011 r., KOM (2011) 8744 wersja ostateczna. Komunikat informował o możliwości otrzymywania w dalszym ciągu środków pomocowych jednak Rada ECOFIN uznała konieczność opracowania strategii stopniowego wycofywania środków wsparcia, która powinna być przejrzysta i należyście skoordynowana między państwami członkowskimi, aby uniknąć negatywnych skutków wynikających ze współzależności gospodarek, lecz jednocześnie uwzględnić specyficzne sytuacje w różnych państwach członkowskich. W swoich konkluzjach Rada stwierdziła również, że zasadniczo proces wycofywania różnych form wsparcia na rzecz banków powinien zacząć się od wycofywania rządowych programów gwarancji, zachęcając do rezygnacji z pomocy banki w dobrej kondycji i skłaniając inne banki do rozwiązania swoich problemów (*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012r.,s. 128)

Następny komunikat Dziennik urzędowy UE C(2013) 216/01 z 30 lipca 2013 określał kryteria dopuszczalności pomocy publicznej dla banków, które obowiązywać będą do momentu wejścia w życie Europejskich przepisów w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD).

#### Ogólne postanowienia i cele komunikatu

- Co do zasady, Państwa Członkowskie muszą uzyskiwać zgodę Komisji przed przyznaniem pomocy publicznej („kontrola ex ante”, art. 108 (3) TFEU).
- W opisywanym komunikacie Komisja określa kryteria dopuszczalności pomocy publicznej udzielanej bankom przed wejściem w życie Europejskich przepisów w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD). Po tym terminie Komisja przedstawi trwałe rozwiązania w dziedzinie pomocy publicznej.
- W komunikacie Komisja określa warunki dopuszczalności:

- pomocy polegającej w szczególności na dokapitalizowaniu lub przejęciu przez państwo aktywów o obniżonej jakości należących do upadającego banku („środki w zakresie aktywów o obniżonej jakości”);
  - działań ratunkowych, podejmowanych w przypadku wystąpienia ostrych i poważnych zagrożeń dla stabilności finansowej;
  - udzielania gwarancji i krajowego wsparcia płynnościowego;
  - wsparcia płynnościowego udzielanego przez banki centralne („awaryjne wsparcie płynnościowe”, ELA) oraz
  - pomocy na likwidację, przyznawanej w przypadku uporządkowanej likwidacji banku.
- W opinii Komisji, w przeszłości udzielanie pomocy publicznej zachęcało banki do podejmowania niekorzystnych działań, np. odkładania restrukturyzacji działalności mającej służyć odzyskaniu rentowności.
  - Określając kryteria dopuszczalności pomocy publicznej, Komisja chce „zminimalizować” zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami.
  - „Tam, gdzie jest to uzasadnione”, kryteria dopuszczalności pomocy państwa będą również stosowane w odniesieniu do towarzystw ubezpieczeniowych.<sup>3</sup>

W poniższej tabeli zaprezentowano zestawienie zatwierdzonej i udzielonej pomocy dla instytucji finansowych w strefie euro.

Tabela 1

*Pomoc publiczna w latach 2008-2010 dla instytucji finansowych w strefie euro wyrażona w mld euro*

Kraje	lata	Zat.	Udziel.	Zat.	Udziel.	Zat.	Udziel.
		Środki służące dokapitalizowaniu w mld euro		Programy gwarancji w mld euro		Interwencje związane z aktywami w mld euro	
Austria	2008	15,00	0,90	75,00	2,43	0,00	0,00
	2009	0,65	5,89	0,00	14,45	0,40	0,40
	2010	0,00	0,58	0,00	19,33	0,00	0,00
		15,65	7,37	75,00	36,21	0,40	0,40
Belgia	2008	12,90	16,90	275,75	8,96	0,00	0,00
	2009	5,00	3,50	1,00	44,23	28,22	7,73
	2010	2,50	0,00	0,00	29,37	0,00	0,00
		20,40	20,40	276,75	82,56	28,22	7,73
Cypr	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	0,00	3,00	0,56	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	2,82	0,00	0,00

<sup>3</sup> Dziennik urzędowy UE C(2013) 216/01 z 30 lipca 2013 r.



		0,00	0,00	3,00	3,38	0,00	0,00
Estonia	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finlandia	2008	0,00	0,00	50,00	0,12	0,00	0,00
	2009	4,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		4,00	0,00	50,00	0,18	0,00	0,00
Francja	2008	23,45	13,21	319,75	8,65	0,00	0,00
	2009	0,50	9,25	0,00	92,73	4,70	1,20
	2010	2,70	0,00	0,00	91,53	0,00	0,00
		26,65	22,46	316,75	192,91	4,70	1,20
Grecja	2008	5,00	0,00	15,00	0,75	0,00	0,00
	2009	0,00	3,77	0,00	2,25	0,00	0,00
	2010	10,00	0,00	40,00	27,49	0,00	0,00
		15,00	3,77	55,00	30,49	0,00	0,00
Hiszpania	2008	0,00	0,00	200,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	1,30	0,00	36,13	0,00	0,00
	2010	101,10	9,50	1,15	55,83	2,86	2,86
		101,10	10,80	201,15	91,96	2,86	2,86
Holandia	2008	26,55	14,03	200,00	0,85	0,00	0,00
	2009	0,00	0,00	0,00	36,00	22,79	5,00
	2010	11,09	4,83	0,00	40,90	0,00	0,00
		37,64	18,86	200,00	77,75	22,79	5,00
Irlandia	2008	0,00	0,00	376,00	360,00	0,00	0,00
	2009	12,50	11,00	0,00	264,00	0,00	0,00
	2010	52,06	35,28	10,00	319,00	54,00	7,00
		64,56	46,28	386,00	943,00	54,00	7,00
Luksemburg	2008	2,40	2,50	4,50	0,44	0,00	0,00
	2009	0,10	0,10	0,00	2,15	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	1,41	0,00	0,00
		2,50	2,60	4,50	4,00	0,00	0,00
Malta	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Niemcy	2008	99,33	20,00	447,75	18,68	4,80	9,80
	2009	11,00	32,25	2,50	135,04	34,30	23,07
	2010	0,65	4,35	0,00	132,10	20,00	23,30
		110,98	56,60	450,25	285,82	59,10	56,17
Portugalia	2008	0,00	0,00	16,00	1,19	0,00	0,00
	2009	4,00	0,00	0,45	5,24	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	4,99	0,00	0,00
		4,00	0,00	16,45	11,42	0,00	0,00
Słowacja	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,66	0,00	2,80	0,00	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,66	0,00	2,80	0,00	0,00	0,00
Słowenia	2008	0,00	0,00	12,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
	2010	0,25	0,00	0,00	2,15	0,00	0,00
		0,25	0,00	12,00	3,15	0,00	0,00

Włochy	2008	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	4,05	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		20,00	4,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem		423,39	193,19	2049,65	1762,83	172,07	80,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Mechanizmy Funkcjonowania Strefy Euro wybrane problemy III” Kraków 2012

W tabeli nr 1 zostały zamieszczone dane liczbowe o wysokościach zatwierdzonych i udzielonych kwot pomocy publicznej dla banków w strefie euro w latach 2008-2009 wyrażonych w miliardach euro. Analizie poddano trzy najczęstsze kierunki pomocy jakie otrzymywały banki w strefie euro. Pierwszym poddanym analizie rodzajem pomocy były środki służące dokapitalizowaniu następnym w kolei programy gwarancyjne i na końcu Interwencje związane z aktywami.

Pomiędzy zatwierdzonymi a udzielonymi kwotami pomocy publicznej widać, że kwoty o jakie wnioskowano były większe niż te, które rzeczywiście zostały dzielone. Jest to pozytywne zjawisko ponieważ świadczy o tym, że banki w okresie kryzysu nie wykorzystały maksymalnych kwot przeznaczonych na ich ratowanie.

Największą kwotę pomocy dostarczono w formie programów gwarancyjnych 1762,83 mld Euro. Zgodnie z prognozami i zatwierdzonymi kwotami, największą pomoc miały otrzymać Irlandia, Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania Holandia, W praktyce Największą pomoc a nawet większą od zakładanej otrzymała Irlandia gdzie zakładano 386,00 mld euro a udzielono 943,00 mld euro, następnie Niemcy dla, których zatwierdzono pomoc w wysokości 450,25 mld. Euro a wykorzystano 285,83mld euro oraz Francja, Hiszpania, Belgia i Holandia.

Drugą co do wielkości pomoc publiczną dla banków stanowiła pomoc środków służących dokapitalizowaniu gdzie zakładano interwencje w wysokości 423,39 mld euro w rzeczywistości wykorzystano jedynie 193,19 mld euro. W ramach tej pomocy największe wsparcie otrzymały kraje takie jak Niemcy (56 mld euro), Irlandia (46,28 mld euro), Francja (22,46 mld euro), Belgia (20.40 mld euro), Holandia ( 18,86 mld euro).

Interwencje związane z aktywami stanowiły trzecią co do wielkości pomoc publiczną dla instytucji finansowych i dla nich przewidziano 172 mld euro wsparcia. Udzielono natomiast kwoty mniejszej w wysokości 80,36 mld euro. Największymi

beneficjentami pomocy były takie kraje jak Niemcy (56,17 mld euro), Belgia ( 7,73 mld euro), Irlandia (7,00 mld euro), Holandia ( 5 mld euro) i Hiszpania (2,86 mld euro).

Kraje które nie skorzystały z poddanych analizie rodzajów pomocy to : Malta, Słowacja i Estonia. Natomiast kraje które najmniej otrzymały pomocy to: Słowenia ( 3,15 mld euro), Cypr (3,38 mld euro), Włoch ( 4,05 mld euro), Luksemburg ( 6,60 mld euro), Portugalia (11,42 mld euro).

W przypadku, kiedy podjęcie działań ratunkowych w postaci pomocy finansowej nie przynosiły rezultatów Komisja Europejska wydawała Decyzje o restrukturyzacji przedsiębiorstwa bądź jego likwidacji. W tabeli nr 2 przedstawiono instytucje finansowe co do, których Komisja Europejska wydała decyzje o restrukturyzacji albo likwidacji.

Tabela 2

*Instytucje finansowe będące w strefie euro dla których Komisja wydała decyzje o likwidacji lub restrukturyzacji*

<b>Państwa strefy euro</b>	<b>Instytucja finansowa</b>	<b>Decyzja komisji UE</b>
Austria	BAWAG	Restrukturyzacja
	Kommunalkredit	Restrukturyzacja
Belgia	KBC	Restrukturyzacja
	Ethias	Restrukturyzacja
Francja / Luksemburg / Belgia	DeXia	Restrukturyzacja
Luksemburg / Holandia / Belgia	Fortis Bank	Restrukturyzacja
Finlandia	Kaupthing Finland	Likwidacja
Grecja	ATE	Restrukturyzacja
Hiszpania	CCM	Likwidacja
	Caja Sur	Likwidacja
Holandia	ABN Amro / Fortis	Restrukturyzacja
	ING	Restrukturyzacja
	Aegon	Restrukturyzacja
	SNS Reaal	Restrukturyzacja
Irlandia	Ango Irish & INBS	Likwidacja
	Bank of Irland	Restrukturyzacja
	INBS	Likwidacja
Luksemburg	Kaufhing Luxembourg	Likwidacja
Niemcy	West LB	Restrukturyzacja
	Sachsen LB	Restrukturyzacja
	IKB	Restrukturyzacja
	LBBW	Restrukturyzacja
	HSH Nordbank	Restrukturyzacja
	Hypo Real Estate	Restrukturyzacja

	Sparkasse Koln-Bonn	Restrukturyzacja
	Commerzbank	Restrukturyzacja
Portugalia	BPP	Restrukturyzacja

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Mechanizmy Funkcjonowania Strefy Euro wybrane problemy III” Kraków 2012*

Pomoc publiczna była jednym z najważniejszych narzędzi ratowania państw strefy euro w walce z kryzysem finansowym. Przyczyną udzielenia tak pokaźnych kwot były próby osiągnięcia stabilności finansowej oraz wyrównania szans wszystkim bankom działającym w strefie euro. Kontrolę nad udzielaniem pomocy publicznej prowadzona była przez Komisję, która miała na celu minimalizowanie negatywnych skutków związanych z interwencjami Państw w rynek w ramach pomocy publicznej. Analiza powyżej wymienionych materiałów wykazała że, doraźna pomoc finansowa dla banków mających kłopoty finansowe, nie sprawdza się jako dobry środek podnoszący ich wiarygodność w oczach inwestorów a co za tym idzie efekt dźwigni finansowej nadal się osłabia. Następną koncepcją Komisji Europejskiej dotyczyła przywrócenia rentowności dla całego sektora finansowego poprzez oczyszczenie w pierwszym kroku bilansów z aktyw o obniżonej wartości (polegało to na tym, że Państwo kupowało te aktywa i dokonywało transferu do tzw. bad Bank gdzie straty tych bad bank miały być pokrywane przez Państwo albo aktywa te pozostawały w bilansie natomiast Państwo obejmowało je gwarancjami). Kolejnym kierunkiem pomocowym Komisji Europejskiej była restrukturyzacja bądź likwidacja przedsiębiorstw, opracowanie strategii stopniowego wycofywania środków wsparcia. Zdaniem Komisji Europejskiej Banki odkładały decyzję w sprawie restrukturyzacji lub likwidacji z powodu możliwości otrzymania pomocy publicznej, pomoc publiczna zakłócała konkurencję między bankami co należało jak najszybciej zminimalizować. z perspektywy państw strefy euro należy stwierdzić, że zasadnicza część pomocy w formie gwarancji dla obligacji bankowych została zatwierdzona w 2008 roku, natomiast obejmująca dokapitalizowanie i środki w zakresie aktywów o obniżonej jakości pomoc strukturalna była zatwierdzana przede wszystkim w latach 2009–2010. W 2010 roku liczba środków wsparcia ze względu na kryzys finansowy zatwierdzonych przez Komisję zmniejszyła się znacząco w porównaniu do dwóch poprzednich lat. Z perspektywy państw strefy euro należy stwierdzić, że zasadnicza część pomocy w formie gwarancji dla obligacji bankowych została zatwierdzona w 2008 roku, natomiast obejmująca dokapitalizowanie i środki w zakresie aktywów o obniżonej jakości pomoc strukturalna była zatwierdzana przede wszystkim w latach 2009–2010. W 2010 roku liczba środków wsparcia ze względu na kryzys finansowy zatwierdzonych przez Komisję zmniejszyła się

znacząco w porównaniu do dwóch poprzednich lat. (*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012r., s 124)

### **3. Przepisy o uporządkowanej upadłości banków**

„W odpowiedzi na globalny kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 roku, w UE podjęto działania w celu ustabilizowania sektora bankowego, obejmujące w szczególności wzmocnienie unii gospodarczej i walutowej (UGW). Aby zapobiec zaburzeniom stabilności finansowej w UGW, zaproponowano utworzenie unii bankowej obejmującej 18 państw strefy euro, z możliwością przystąpienia do niej przez pozostałe państwa członkowskie. Harmonogram działań w tym zakresie Komisja przedstawiła jesienią 2012 w komunikatach: Plan działania na rzecz unii bankowej oraz Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej .

Główne elementy unii bankowej to:

1. I filar, czyli jednolity mechanizm nadzorczy – SSM (Single Supervisory Mechanism) W ramach SSM Europejskiemu Bankowi Centralnemu powierzono uprawnienia do sprawowania nadzoru nad bankami w strefie euro i innych państwach uczestniczących (rozporządzenia nr 1024/2013 i 1022/2013 przyjęte w październiku 2013. Praktyczne zasady demokratycznej kontroli nad działaniami EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego zawarto w porozumieniu między instytucjonalnym między Parlamentem Europejskim a EBC z 23 listopada 2013.
2. II filar, czyli jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRM (Single Resolution Mechanism). Jednolite zasady i jednolita procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają być stosowane przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz krajowe organy ds. restrukturyzacji uporządkowanej likwidacji w ramach jednolitego mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem nr 806/2014. Koszty restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji banku mają spoczywać głównie na jego udziałowcach i wierzycielach, a dopiero w ostatniej kolejności – na jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, finansowanym ze składek wnoszonych przez banki (obowiązek przekazania składek: por. umowa międzyrządowa). Jednolity mechanizm restrukturyzacji ma obowiązywać w państwach objętych jednolitym mechanizmem nadzorczym. Pozostałe państwa członkowskie mają stosować przepisy dyrektywy nr 2014/59/UE z 15 maja 2014 przewidującej działania w oparciu o sieć krajowych organów i mechanizmów restrukturyzacji.”<sup>4</sup>

Przepisy dyrektywy nr 2014/59/UE z 15 maja 2014 na dzień dzisiejszy są podstawowym elementem Unii bankowej, ich zadaniem jest ułatwić niewypłacalnym bankom zejście z areny sektora finansowego bądź przeprowadzenie restrukturyzacji bez ponoszenia kosztów przez podatników. Przepisy Dyrektywy zgodnie z założeniami miały być wprowadzone do dnia 31.12.2014 roku. Niestety przepisów tych nie udało się zaimplementować do przepisów krajowych przez co Komisja Europejska wniosła sprawę do Trybunału o nałożenie na nasz kraj dziennej kary pieniężnej aż do momentu dokonania pełnej transpozycji. Nałożona kara pieniężna przez Komisję Europejską uwzględnia stan wypłacalności państwa. Sytuacja związana z brakiem terminowego włączenia przepisów unijnych do krajowych jest wynikiem zbyt krótkiego terminu do zaimplementowania przepisów wyznaczonego przez Komisję Europejską bo tylko 6 miesięcy od wejścia w życie dyrektywy. Ministerstwo Finansów w dalszym ciągu przeprowadza prace legislacyjne zmierzające do implementacji przepisów dyrektywy w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Ustawa ma zawierać przepisy unijne jak również przepisy dotyczące gwarancji depozytów i w sposób kompleksowy uregulować te dwa obszary. Projekt ustawy początkowo został przygotowany w lutym 2015 roku i przekazany w marcu 2015 do ponownych społecznych konsultacji, ustawa składać się ma z ponad 327 artykułów oraz ok 100 przepisów zmieniających inne ustawy. „W toku uzgodnień do tej wersji projektu zgłoszono ok. 500 stron uwag i odbyło się siedem konferencji uzgodnieniowych. Proces uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych został zakończony dopiero w sierpniu br., a 7 października br. projekt przyjął Komitet do Spraw Europejskich oraz Komitet Rady Ministrów 22 października br. W następnej kolejności zostanie on

---

<sup>4</sup> Ośrodek informacji i Dokumentacji Europejskiej <http://oide.sejm.gov.pl> (dostęp 02.03.2016)

skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, a następnie do przyjęcia przez Radę Ministrów. Wdrożenie tych przepisów pozostaje priorytetem dla rządu. W przypadku dokonania wdrożenia przed rozpatrzeniem sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości UE możliwe będzie podjęcie przez Komisję Europejską decyzji o wycofaniu sprawy, na co wskazała KE. Ministerstwo Finansów zwróciło uwagę, że problem z wdrożeniem przedmiotowych przepisów wystąpił w kilkunastu innych państwach członkowskich. 28 maja br. Komisja Europejska przesłała jedenastu państwom członkowskim tzw. uzasadnione opinie w których wezwała je do transpozycji dyrektywy.”<sup>5</sup>

Wdrożenie przez państwa unijne przepisów dyrektywy BRR w okresie 6 miesięcy od wejścia w życie dyrektywy stało się dużym wyzwaniem dla większości państw unijnych. Implementacja przepisów unijnych do przepisów krajowych związana jest z szeregiem zmian w wielu innych aktach prawnych. Prace związane z wdrożeniem zmian wymagają przeanalizowania istniejących już rozwiązań prawnych i zastąpienia ich zapisami unijnymi przy uwzględnieniu przepisów przejściowych.

---

<sup>5</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/komisja-europejska-pozywa-polske-za-niewdrozenie-dyrektywy-o-likwidacji-bankow/r9hh1n> (dostęp z dnia 02.03.2016)

## **Podsumowanie**

Pomoc publiczna dla banków i instytucji finansowych w dobie kryzysu z roku 2008, była niezbędna ze względu na znaczenie systemu bankowego dla gospodarki w skali światowej. Upadek sektora bankowego i ubezpieczeniowego, który stanowił jeden z największych filarów gospodarek wolnorynkowych w tym czasie, był w stanie doprowadzić do załamania funkcjonującego ładu gospodarczego.

W powyższej pracy przedstawione zostały różne plany pomocowe stosowane przez Komisję w dobie kryzysu takie jak: środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, Pomoc ad hoc, gwarancje i krajowa pomoc płynnościowa, pomoc płynnościowa ze strony banku centralnego ELA, pomoc dla likwidacji oraz rezultaty ich stosowania. Powodem tych interwencji był brak stosownych przepisów związanych z kontrolą działalności instytucji finansowych oraz zapewnienie, że w przypadku niepowodzenia, państwo wspomogę upadające banki pomocą publiczną.

Celem pracy była analiza zagadnienia, pomocy publicznej dla banków w strefie euro oraz jej wpływ na ich działalność. Do przeprowadzenia analizy wykorzystano literaturę, opracowania NBP oraz informacje podawane na stronach Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Finansów RP, dotyczącą problematyki związanej z kryzysem finansowym z roku 2008. Analiza powyższych wymienionych materiałów wykazała że, doraźna pomoc finansowa dla banków mających kłopoty finansowe, nie sprawdza się jako dobry środek podnoszący ich wiarygodność w oczach inwestorów a co za tym idzie efekt dźwigni finansowej nadal się osłabia. Następna koncepcja Komisji Europejskiej dotyczyła przywrócenia rentowności dla całego sektora finansowego poprzez oczyszczenie w pierwszym kroku bilansów z aktyw o obniżonej wartości (polegało to na tym, że Państwo kupowało te aktywa i dokonywało transferu do tzw. bad Bank gdzie straty tych bad bank miały być pokrywane przez Państwo albo aktywa te pozostawały w bilansie natomiast Państwo obejmowało je gwarancjami). Kolejnym kierunkiem pomocowym Komisji Europejskiej była restrukturyzacja bądź likwidacja przedsiębiorstw, opracowanie strategii stopniowego wycofywania środków wsparcia. Zdaniem Komisji Europejskiej



Banki odkładały decyzję w sprawie restrukturyzacji lub likwidacji z powodu możliwości otrzymania pomocy publicznej, pomoc publiczna zakłócała konkurencję między bankami co należało jak najszybciej zminimalizować. Analizie porównawczej zostały poddane trzy najbardziej popularne środki pomocy publicznej o którą ubiegały się Państwa czyli dokapitalizowanie, gwarancje i interwencje związane z aktywami w latach 2008-2009. Wnioski z tej analizy są następujące. Pomoc zatwierdzona przez Komisję była mniejsza od udzielonej, kraje strefy euro, które najwięcej skorzystały w ramach tych kierunków pomocy to : Irlandia, Francja, Niemcy, Belgia, Hiszpania Holandia. Kraje które nie otrzymały tej pomocy to: Malta, Słowacja Estonia. Natomiast kraje które otrzymały tą pomoc w niskim stopniu to: Słowenia, Cypr, Włochy, Luksemburg, Portugalia. W celu zapobiegnięcia w przyszłości podobnemu załamaniu finansowemu UE podjęła działania pod kątem wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej oraz zaproponowano utworzenie unii bankowej. Ponadto opracowano przepisy Dyrektywy nr 2014/59/-UE z 15 maja 2014 roku które są podstawowym elementem unii bankowej z założenia miały być wprowadzone do prawa krajowego krajów UE jeszcze w roku 2014. W Polsce przepisy te mają być ujęte w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Ustawa ta jest nadal w fazie projektu, dzięki czemu Komisja Europejska nałożyła na Polskę dzienną karę Pieniężną aż do momentu dopełnienia transpozycji. „z perspektywy państw strefy euro należy stwierdzić, że zasadnicza część pomocy w formie gwarancji dla obligacji bankowych została zatwierdzona w 2008 roku, natomiast obejmująca dokapitalizowanie i środki w zakresie aktywów o obniżonej jakości pomoc strukturalna była zatwierdzana przede wszystkim w latach 2009–2010. W 2010 roku liczba środków wsparcia ze względu na kryzys finansowy zatwierdzonych przez Komisję zmniejszyła się znacząco w porównaniu do dwóch poprzednich lat. „(*Mechanizmy Funkcjonowania...* 2012r., s 124)

Czy pomoc publiczna szkodzi działalności instytucji bankowych? Odpowiedź brzmi tak. Objawia się to poprzez brak odpowiedzialności za podjęte często ryzykowne decyzje finansowe i przerzucanie ich skutków na państwo (podatników), ingerowanie w naturalną konkurencję rynkową, brak motywacji do racjonalnego gospodarowania finansami, niechęć do podejmowania działań restrukturyzacyjnych lub likwidacyjnych w przypadku obniżonej rentowności.

Działania podjęte przez UE na podstawie analizy ex post kryzysu z roku 2008 o utworzeniu unii bankowej są dobrym kierunkiem zmian, jednak należy zwrócić uwagę

na to, że kryzysy finansowe mają różne podłoże, powodowane są przez nieprzemyślane decyzje ludzi a szczególnie tych skłonnych do dużego ryzyka. Człowiek jako istota myśląca i kreatywna ma nieograniczoną zdolność do tworzenia nowych metod zarabiania pieniędzy często nie uwzględniając zagrożeń jakie mogą się pojawić. Dlatego w celu uniknięcia przymusu udzielenia pomocy publicznej niezbędne jest kontrolowanie nowo powstałych metod zarabiania przez instytucje finansowe i tworzenie dla nich odpowiednich przepisów.

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

1. EVANS A. , „*Oxford European Community Law Series*”, Oxford University Press, Oxford–New York 1997
2. IWANOWICZ DROZDOWSKA M., MALINOWSKA-MASIĄG E. „*Restrukturyzacja Banków- w stronę większej przejrzystości informacji*” Opracowanie naukowe
3. KOWALEWSKI O., RADŁO M.J. „*Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*”, Opracowanie NBP w ramach Materiały i studia Zeszyt nr 264, Warszawa 2011
4. *Mechanizmy Funkcjonowania Strefy Euro III*. 2012. prof. Zw. hab. Jana Czekaja (red.) Drukarnia GS sp. z o.o. Kraków
5. 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
6. *Parlament* Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Parlamentu Europejskiego 2009
7. 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
8. SZPRINGER W, „*Równość konkurencji w gospodarce rynkowej. Aspekty instytucjonalne*,” Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996

### **Akty prawne:**

1. *Dz.U.U.E.C.2013.216.1 – Komunikat bankowy - Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego*
2. *Dz. Urz. UE C 270 z 25.10.2008 r. – Komunikat bankowy - Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego,*
3. *Dz. Urz. UE C 10 z 15.1.2009 r. – Komunikat Komisji - Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji,*
4. *Dz. Urz. UE C 72 z 26.3.2009 r. – Komunikat Komisji - w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym,*
5. *Dz. Urz. C 156 z 09.07.2009 r. – Komunikat Komisji - dotyczący przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw,*
6. *Dz. Urz. UE C 195 z 19.8.2009 r. – Komunikat Komisji - w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa,*
7. *Dz. Urz. UE C 329/7 z 7.12.2010 – Komunikat Komisji - w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego,*
8. *KOM (2011) 8744 – 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, Bruksela 1.12.2011 r*
9. *Dz. Urz. UE C 83/47 z 30.03.2010 r. -Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana,*
10. *Dziennik urzędowy UE C(2013) 216/01 z 30 lipca 2013 r. Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w*

*odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego*

*11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.*

**Źródła internetowe:**

1. Onet <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/komisja-europejska-pozywa-polske-za-niewdrozenie-dyrektywy-o-likwidacji-bankow/r9hh1n> dostęp z dnia 02.03.2016
2. Ośrodek informacji i Dokumentacji Europejskiej <http://oide.sejm.gov.pl> dostęp 02.03.2016
3. UOKIK [https://uokik.gov.pl/programy\\_pomocowe\\_i\\_pomoc\\_indywidualna](https://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna) (dostęp 16.01.2016)
4. <http://uniaeuropejska.org/pomoc-publiczna/> (dostęp 11.01.2016)

**Spis tabel :**

Tabela 1 - Pomoc publiczna w latach 2008-2010 dla instytucji finansowych w strefie euro wyrażona w mld euro

Tabela 2 - Instytucje finansowe będące w strefie euro dla których Komisja wydała decyzje o likwidacji lub restrukturyzacji