

EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	11
Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	29
Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020	41
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski	57
Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań	77
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	97
Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	119
Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce	151
Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy	168
Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii	180
Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej	200
Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej	211
Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020	226
Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza	238
Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut	254
Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej	272
Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej	288

Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu	305
Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej	325
Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro	339
Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej	353
Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej	368
Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej	387
Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej	398
Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych	412
Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP	423
Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich	436
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education	446
Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс	458
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011	471

Summaries

Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept	28
Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020	40
Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020”	56
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland	76

Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research	96
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT)	118
Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT)	137
Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states	150
Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland	167
Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts	179
Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands	198
Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union	210
Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy	225
Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020	237
Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis	253
Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates	271
Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union	287
Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law	304
Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language	324
Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states	337
Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview	352
Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy	367
Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union	386
Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union	397

Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market	411
Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters	422
Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation	435
Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries	445
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego	457
Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states	470
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011	489

Alina Bartosiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DOKAPITALIZOWANIE INSTYTUCJI FINANSOWYCH W ŚWIETLE PRZEPISÓW O KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę rekapitalizacji instytucji finansowych w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Rekapitalizacja banków powinna ograniczyć niekorzystny wpływ kryzysu finansowego na system finansowy. W artykule przedstawiono podejście Komisji Europejskiej do zastosowania przepisów traktatowych do programów pomocy i indywidualnego wsparcia dla instytucji finansowych w okresie kryzysu. Programy rekapitalizacji stanowią jeden z kluczowych sposobów na ochronę przez państwa członkowskie stabilności rynków finansowych.

Słowa kluczowe: dokapitalizowanie, kryzys finansowy, instytucje finansowe, reguły konkurencji.

1. Wstęp

Zapaść na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych okazała się mieć poważne skutki na całym świecie. Problemy sektora finansowego w USA szybko znalazły swoje odzwierciedlenie na globalnych rynkach finansowych, uwiadaczniając skalę powiązań światowego sektora finansowego. Wkrótce stało się jasne, że działania lokalne, które miały na celu zwalczanie czy raczej ograniczenie skutków kryzysu, nie były w stanie przeciwdziałać jego konsekwencjom. Nie podlegała wątpliwości konieczność skoordynowania ich w skali całego świata. Dlatego z punktu widzenia Unii Europejskiej musiały one być podejmowane na niejako trzech szczeblach: światowym, europejskim i wreszcie krajowym.

Kryzys finansowy dowiódł, że obecnie państwo nie może wykonywać całkowicie suwerennie swoich kompetencji, jego działania podejmowane w ten sposób będą nieskuteczne. Należy zdać sobie sprawę z dominującej pozycji korporacji transnarodowych w sektorze finansowym, a także z szybkości przepływu informacji i kapitału między ich oddziałami w różnych krajach, co dowodzi znacznych powiązań międzynarodowego biznesu. Oczywiście współcześnie trudno mówić

o pełnej koordynacji działań w skali całego świata, niemniej możliwe jest współdziałanie przynajmniej w ramach Unii Europejskiej, dysponującej własnymi organami i systemem prawnym. Dziś można zaryzykować stwierdzenie, że lekarstwem na międzynarodowy kryzys finansowy, który z największą siłą uderzył w korporacje transnarodowe, mogą być jedynie działania państw koordynowane w ramach organizacji międzynarodowych.

2. Reguły konkurencji UE dotyczące pomocy państwa w odniesieniu do sektora finansowego

Komisja Europejska szybko zdała sobie sprawę z konieczności podjęcia działań mających na celu stabilizację sektora finansowego. Jednak od początku było jasne, że działania te musiały zostać wtłoczone w obowiązujące ramy prawne Unii Europejskiej. W tej sytuacji kluczowe znaczenie miały obowiązujące przepisy o konkurencji. Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Już 13 października 2008 r. pojawił się komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy Państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego², zwany dalej komunikatem bankowym. Komisja potwierdziła w nim, że programy pomocy państw dla sektora finansowego powinny być rozpatrywane w kontekście art. 107 ust. 3 lit. b TFUE, zgodnie z którym za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Jednocześnie Komisja podkreślała, że zgodnie z orzecznictwem i jej własną praktyką decyzyjną pojęcie „poważnego zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego” wymaga bardzo rygorystycznej wykładni. Przedmiotowa pomoc mogła być stosowana tak długo, jak długo sytuacja kryzysowa uzasadniała stosowanie wspomnianego przepisu. Konieczne stało się, by wszystkie ogólne programy ustanowione na tej podstawie poddawane były regularnemu przeglądowi, a ich realizacja kończyła się, gdy tylko sytuacja gospodarcza w danym państwie członkowskim na to pozwoli. Państwa członkowskie powinny więc przynajmniej raz na 6 miesięcy dokonywać przeglądu takiego programu i składać do Komisji sprawozdania z jego wyników.

¹ DzUrz UE C 83 z 30.3.2010.

² DzUrz UE C 270 z 25.10.2008.

Komisja jednocześnie podkreślała, że zupełnie inaczej należy traktować instytucje finansowe zasadniczo zdrowe, ale pozbawione płynności wskutek nadzwyczajnej sytuacji na rynkach finansowych, a inaczej instytucje finansowe borykające się z wewnętrznymi problemami wynikającymi z nadmiernego obciążenia wysokim ryzykiem. Ważne, by programy pomocy w obu przypadkach zawierały zabezpieczenia przed ograniczeniem konkurencji wiążącym się z nadmiernym faworyzowaniem beneficjentów ze szkodą dla ich konkurentów i nie pogłębiały problemów z płynnością instytucji finansowych w innych państwach członkowskich.

Komisja stwierdzała, że udzielona pomoc nie może wykraczać poza to, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu tej pomocy, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zakłóceniom konkurencji należy zapobiegać lub maksymalnie je ograniczać. Zgodnie z komunikatem istotne dla ochrony właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego jest, by wszystkie ogólne środki pomocowe były:

- ściśle ukierunkowane, aby umożliwiały skuteczne osiągnięcie celu, jakim jest zaradzenie poważnemu zaburzeniu gospodarki,
- proporcjonalne do danego wyzwania i niewykraczające poza to, co jest niezbędne do uzyskania tego efektu oraz
- opracowywane w taki sposób, by zminimalizować negatywne skutki uboczne dla konkurentów, innych sektorów i państw członkowskich.

Komunikat bankowy przewidywał możliwość dokapitalizowania zasadniczo zdrowych instytucji finansowych, które przeżywają trudności wynikające z trudnej sytuacji na rynkach finansowych. Niedługo potem, bo 5 grudnia 2008 r., został on jednak uzupełniony o Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji³, zwany dalej komunikatem o dokapitalizowaniu. W komunikacie tym przedstawiono bardziej szczegółowe wytyczne w zakresie tworzenia programów dokapitalizowania możliwych do zaakceptowania w świetle unijnych przepisów o konkurencji.

Komisja podkreślała, że banki muszą mieć dostatecznie korzystne warunki dostępu do kapitału, ale jednocześnie programy dokapitalizowania powinny zapewniać równe reguły gry, a w dłuższej perspektywie – powrót do normalnych warunków rynkowych. Dlatego tak ważne jest, aby:

- dokapitalizowanie swoich banków przez jedno z państw członkowskich nie dawało im nienależnej przewagi konkurencyjnej nad bankami w innych państwach członkowskich;
- programy dokapitalizowania powinny przewidywać odmienne traktowanie beneficjentów w zależności od profilu ich ryzyka, banki będące w trudnej sytuacji lub uzyskujące gorsze wyniki nie mogą otrzymywać nienależnej korzyści w stosunku do banków zasadniczo zdrowych i uzyskujących lepsze rezultaty;

³ DzUrz UE C 10 z 15.01.2009.

- publiczne dokapitalizowania (szczególnie odpłatności z tego tytułu) nie mogą pogarszać pozycji konkurencyjnej banków niemających dostępu do publicznego finansowania i próbujących pozyskać dodatkowy kapitał na rynku.

Interwencje państwowe powinny być zatem proporcjonalne i mieć charakter przejściowy oraz być skonstruowane tak, by zachęcały banki do zwrotu pomocy, gdy tylko warunki rynkowe na to pozwolą. Nie mogą stwarzać beneficjentowi możliwości angażowania się w agresywne strategie handlowe. Banki korzystające z dokapitalizowania powinny unikać reklamowania tego faktu do celów handlowych. Państwa członkowskie muszą dołożyć wszelkich starań, by wsparcie otrzymały tylko te instytucje, które tego naprawdę potrzebują. Komisja uznała, że osiągnięcie tych celów gwarantuje odpowiednio wysoka, ustalona na warunkach rynkowych odpłatność za dokapitalizowanie. Dlatego w komunikacie poświęcono tak wiele miejsca właściwemu ustaleniu ceny za dokapitalizowanie. Restrykcyjna polityka w zakresie dywidend może również, zdaniem Komisji, zapewniać tymczasowość interwencji państwa. Komisja ocenia indywidualnie dla każdego programu mechanizmy mające zachęcać do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu.

Konieczność dokonywania przeglądu programów pomocowych Komisja podkreśliła już w komunikacie bankowym, gdzie znalazło się zastrzeżenie o konieczności składania sprawozdań z wyników przeglądu. W komunikacie o dokapitalizowaniu zostały dokładnie określone zasady wykonywania takich przeglądów. Państwa członkowskie, które zdecydowały się wprowadzić dokapitalizowanie, powinny przedstawiać Komisji sprawozdanie z wdrożenia tych środków. Przegląd taki powinien się odbywać w sześć miesięcy po wprowadzeniu środków służących dokapitalizowaniu.

W sprawozdaniu powinny zostać zawarte informacje o:

- a) bankach, które zostały dokapitalizowane,
- b) środkach finansowych otrzymanych przez te banki i warunkach, na jakich odbyło się dokapitalizowanie,
- c) wykorzystaniu otrzymanego kapitału,
- d) wypełnianiu podjętych przez państwa członkowskie zobowiązań w zakresie mechanizmów mających zachęcić do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu oraz zobowiązań związanych z innymi warunkami i mechanizmami zabezpieczającymi oraz
- e) planie, który ma doprowadzić do rezygnacji z uzależniania od kapitału państwowego.

Podczas przeglądu Komisja ocenić powinna m.in. konieczność dalszego stosowania mechanizmów zabezpieczających właściwe postępowanie. Komisja może się również zwrócić się o dokonanie rewizji mechanizmów zabezpieczających, które mają na celu zapewnienie ograniczenia wysokości i okresu trwania pomocy do niezbędnego minimum, które umożliwi przetrwanie obecnego kryzysu.

W powołanych powyżej komunikatach zawarto w miarę pełny obraz wytycznych, którymi posługuje się Komisja przy ocenie programów dokapitalizowania.

Warto jednak pamiętać, że pojawiły się również kolejne komunikaty, które, choć w węższym zakresie, to jednak dotyczą instytucji finansowych w okresie kryzysu. Należy choć wspomnieć o:

a) Komunikacie Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym⁴.

b) Komunikacie Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego⁵.

c) Komunikacie Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa⁶.

d) Komunikacie Komisji w sprawie stosowania od 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego⁷.

3. Ramy prawne dokapitalizowania instytucji finansowych w Polsce

Stabilność finansowa jest dobrem publicznym, uzasadniającym interwencję państwa dla jej utrzymania. Dlatego podlega ona ochronie i szczególnemu zainteresowaniu również Polski. Koszty kryzysów zawsze ponoszą wszyscy uczestnicy życia publicznego [Jurkowska-Zeidler 2009, s. 23]. Polsce w okresie ogólnego załamania na międzynarodowych rynkach finansowych udało się utrzymać względną stabilność, nie wolno jednak zapominać, że jej branża bankowa jest zdominowana przez kapitał zagraniczny. Pogorszenie sytuacji finansowej zagranicznych spółek-matek może wywołać poważne zaburzenia w polskim sektorze bankowym, choćby przez zmniejszenie finansowania naszych krajowych spółek zależnych. To oczywiście prowadziłoby do ograniczenia akcji kredytowej, co niewątpliwie odbiłoby się na kondycji całej polskiej gospodarki. Dlatego również na naszym rynku konieczne były i nadal są działania, które mają na celu nie tyle stanowić odzew na konkretne problemy, ile umożliwić państwu szybką i skuteczną reakcję w przypadku pojawienia się poważnych zakłóceń na krajowym rynku finansowym. W tym właśnie celu powstała Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych⁸, zwana dalej ustawą o rekapitalizacji. W uzasadnieniu projektu ustawy napisano: „mając na uwadze ostatnie wydarzenia na rynkach finansowych, konieczne jest zapewnienie możliwości dokapitalizowania przez Skarb Państwa in-

⁴ DzUrz UE C 72 z 26.03.2009.

⁵ DzUrz UE C 83 z 7.04.2009.

⁶ DzUrz UE C 195 z 19.08.2009.

⁷ DzUrz UE C 329 z 7.12.2010.

⁸ DzU, nr 40, poz. 226.

stytucji finansowych, które są zagrożone utratą płynności lub niewypłacalnością. Przedmiotowy projekt ustawy umożliwiałby natychmiastową reakcję na ww. zagrożenia poprzez udzielenie gwarancji Skarbu Państwa dokapitalizowania instytucji finansowych w formie objęcia akcji, obligacji lub bankowych papierów wartościowych, w odniesieniu do Banków”. Program pomocy przewidziany ww. ustawą zyskał aprobatę Komisji Europejskiej wyrażoną w decyzji z dnia 21 grudnia 2009 r.⁹ i w liście do państwa członkowskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. (zwanym dalej „Listem do państwa członkowskiego”), w którym podkreślano, że ma on na celu „przywrócenie stabilności systemu finansowego i zaradzenie poważnym zaburzeniom w polskiej gospodarce”.

Zgodnie z art. 107 TFUE pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Rozważając zgodność polskiego programu pomocy z prawem UE, należy ustalić, czy stanowi on pomoc państwa w rozumieniu powołanego powyżej zapisu. Program daje państwu możliwość przekazania instytucji finansowej środków publicznych, których pozyskanie na rynku, szczególnie w dobie kryzysu, może być bardzo trudne, a czasem nawet niemożliwe. Nie ulega wątpliwości, że słusznie władze polskie, ubiegając się o akceptację programu, uznały go za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE. Komisja w liście przychyliła się do stanowiska Polski w tym zakresie. Jednocześnie strona polska podkreślała dążenia do oparcia tego środka na warunkach możliwie najbardziej zbliżonych do rynkowych. Mimo tych dążeń trudno było nie zauważyć wzmocnienia pozycji firmy korzystającej z pomocy względem jej konkurentów na rynku krajowym i wspólnotowym, co mogło prowadzić do zakłóceń konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Dlatego, aby uzasadnić zgodność przewidzianego ustawą programu pomocy z rynkiem wewnętrznym, odwoływano się do art. 107 ust. 3 lit. b TFUE, zgodnie z którym za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

Polska, zwracając się o akceptację programu pomocy, podkreślała, że nie będzie on prowadzić do znacznych zakłóceń konkurencji, nie powinien również stwarzać skutków ubocznych dla innych państw członkowskich. Komisja, przychyliając się do tego stanowiska, potwierdziła, że pomoc ma na celu jedynie zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, jednocześnie jednak zwracała uwagę, powołując się na orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji, że owo

⁹ DzUrz C 31 z 9.02.2010.

„zarządzenie poważnym zaburzeniem w gospodarce państwa członkowskiego” należy interpretować restrykcyjnie i odnosić je jedynie do tej kategorii zdarzeń, które będą mieć skutki w całej gospodarce państwa członkowskiego, co w przypadku Polski miało miejsce. W związku z powyższym Komisja nie wniosła do programu żadnych zastrzeżeń.

Beneficjenci programu pomocy to instytucje finansowe, chodzi tu mianowicie o dwie kategorie podmiotów:

a) banki krajowe, czyli banki mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w których powstała strata bilansowa lub wystąpiła groźba jej wystąpienia, ewentualnie istnieje niebezpieczeństwo niewypłacalności lub utraty płynności i o których to okolicznościach zarząd banku powiadomił Komisję Nadzoru Finansowego, przedstawiając jednocześnie program naprawczy i zapewniając jego realizację;

b) krajowe zakłady ubezpieczeń, które realizują program naprawczy, czyli te zakłady, w których:

- rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe nie są pokryte aktywami zgodnie z prawem,
- środki własne są niższe niż wymagany margines wypłacalności,
- środki własne są niższe niż wymagany kapitał gwarancyjny,
- interesy ubezpieczających, ubezpieczonych uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia mogą zostać lub zostały zagrożone.

Warto odnotować, że nie ma znaczenia, czy instytucja finansowa znajduje się w posiadaniu kapitału krajowego czy też zagranicznego. Przyjęto jednak zasadę, że podmiotem pomocy mogą być tylko takie instytucje finansowe, co do których istnieje szansa na ich uzdrowienie. Głównym celem programu pomocowego jest ograniczenie jak najniższym kosztem zakłóceń w gospodarce. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że czasem o wiele lepsze skutki może przynieść kontrolowana likwidacja instytucji finansowej.

W pierwotnym brzmieniu ustawy ograniczono czasowo możliwość udzielania przez Skarb Państwa gwarancji zwiększania funduszy własnych instytucji finansowych oraz przejmowania instytucji finansowych do dnia 31 grudnia 2010 r. Jednakże ustawą z dnia 1 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych¹⁰ uchylono powyższe ograniczenie czasowe. Wprowadzono zaś wymóg, zgodnie z którym przedmiotowych czynności można dokonać w okresie obowiązywania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej polegającej na udzielaniu gwarancji lub na przejmowaniu przez Skarb Państwa instytucji finansowych. Problemy na rynkach finansowych nie okazały się okresowe i właściwie dziś trudno przewidzieć, kiedy sytuacja się w pełni ustabilizuje. Do powyższej zmiany należy się odnieść pozytywnie, gdyż umożliwi ona podjęcie szybszych działań w przypadku zaistnienia ich konieczności.

¹⁰ DzU, nr 38, poz. 196.

3.1. Gwarancja Skarbu Państwa dla zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowych

Warunek konieczny dla uzyskania przez instytucję finansową gwarancji Skarbu Państwa stanowi stworzenie programu postępowania naprawczego, który powinien zostać zatwierdzony przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 4 ust. 1). Daje to pewność, że nie dojdzie w wyniku udzielenia pomocy do niezgodności z prawem bankowym i działań, które mogą prowadzić do nieuzasadnionego zwiększenia siły tej instytucji na rynku. Komisja Europejska w Liście do państwa członkowskiego – Polski podkreślała, że zadaniem KNF ma być ocena programu naprawczego instytucji finansowej na podstawie obiektywnych kryteriów, biorąc szczególnie pod uwagę jej profil ryzyka, sytuację rynkową i poziom wypłacalności. W połączeniu z programem restrukturyzacji instytucji uzasadnia to przekonanie o odpowiedności użytych środków i poprawności wyboru instytucji otrzymujących pomoc. Po drugie, aby instytucja finansowa mogła otrzymać pomoc w postaci gwarancji dla realizacji programu naprawczego, musi być konieczne zwiększenie funduszy własnych tej instytucji. Po raz kolejny podkreślono więc, że sytuacja zewnętrzna na rynku i wewnętrzna instytucji finansowej musi dawać podstawę dla wysnucia wniosku o możliwości jej uzdrowienia.

Samo zwiększenie funduszy własnych instytucji finansowej objętych gwarancją, czyli jej dokapitalizowanie, polega na emisji akcji uprzywilejowanych, obligacji lub bankowych papierów wartościowych. Emisja ta powinna być skierowana w pierwszej kolejności do dotychczasowych akcjonariuszy bądź udziałowców instytucji finansowej lub podmiotów trzecich. Instytucja może uzyskać od Skarbu Państwa gwarancje na 100% planowanego zwiększenia funduszy. W pierwszej kolejności muszą być podejmowane działania mające na celu pozyskanie niezbędnych środków finansowych na rynku. Dokapitalizowanie instytucji finansowej ze środków państwowych może dotyczyć jedynie tych przypadków, w których nie było możliwe znalezienie kapitału na rynku. Taka procedura stanowi zapewnienie, że państwo będzie wspomagać instytucje znajdujące się w naprawdę trudnej sytuacji w najmniejszym możliwym zakresie.

Trudności z pozyskaniem kapitału na rynku mogą wynikać z dwóch przyczyn. Po pierwsze, kryzys sam w sobie wiąże się z brakiem kapitału na inwestycje. Po drugie, może to wskazywać, że sytuacja instytucji jest na tyle trudna, że podmioty prywatne nie są przekonane o możliwości uzyskania zysku z inwestycji. Dlatego dla istnienia i restrukturyzacji instytucji istotna jest gwarancja wsparcia finansowego ze strony państwa, daje ona pewność pozyskania koniecznych środków finansowych i stwarza możliwość realizacji programu naprawczego. To z kolei urealnia szanse na pozyskanie choć części środków na rynku, jest to więc w pewnym zakresie system powiązany.

Realizacja gwarancji następuje w formie umowy gwarancji. Jej zawarcie powinno być poprzedzone określoną w ustawie procedurą, której pierwszym etapem jest wystąpienie instytucji finansowej z wnioskiem o udzielenie gwarancji. W wniosku tym powinna zostać określona nazwa podmiotu, przedmiot gwarancji, wysokość wnioskowanej kwoty gwarancji, informacje o aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu, wreszcie należy załączyć ostatnie sprawozdanie finansowe.

Gwarancji w imieniu Skarbu Państwa może udzielić minister właściwy do spraw instytucji finansowych z zastrzeżeniem, że wcześniej zasięgnie on opinii komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a w przypadku banków dodatkowo jeszcze Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ustawa nie przewiduje konieczności uzyskania przez właściwego ministra akceptacji dla gwarancji, istnieje jedynie konieczność zasięgnięcia opinii wskazanych podmiotów. Samo udzielenie gwarancji następuje w drodze umowy gwarancji, która zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o rekapitalizacji powinna określać szczegółowe przesłanki udzielenia gwarancji, w tym warunki emisji akcji, obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych przez instytucję finansową oraz ich objęcia przez Skarb Państwa. Umowa zawierana jest między ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych a instytucją finansową. Zawarcie umowy gwarancji jest uwarunkowane uzyskaniem zgody walnego zgromadzenia instytucji na związanie umową. Odmowa udzielenia gwarancji nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony instytucji finansowej lub osób trzecich wobec Skarbu Państwa.

Dokonując analizy umowy gwarancji, należy wyjść od stwierdzenia, że należy ona do kategorii umów prawa cywilnego, dotyczy jej zasada swobody umów, której granice są wyznaczone ustawami, naturą stosunku prawnego i zasadami współżycia społecznego [Wajda, *Rekapitalizacja instytucji finansowej w drodze udzielenia przez Skarb Państwa...*, s. 4]. Ustawodawca wymienił w art. 4 ust. 6 ustawy te elementy umowy, które powinna ona koniecznie zawierać, pozostawiając jednocześnie stronom umowy swobodę co do jej pozostałego zakresu.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy umowa gwarancji powinna:

a) zapewnić ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych odpowiedni wpływ na politykę finansową wspieranej instytucji finansowej; minister ma go wywierać m.in. przez udział wyznaczonych przez niego przedstawicieli w organach instytucji (w praktyce zapewne stanowi to tylko jeden ze sposobów ingerowania w bieżącą działalność instytucji, jednak z całą pewnością ma on realne znaczenie);

b) określić sposób obliczenia ceny obejmowanych akcji, warunki emisji obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych, w tym termin ich zapadalności, cenę emisyjną i oprocentowanie z zastrzeżeniem, że minimalna wysokość oprocentowania tych obligacji nie może w stosunku rocznym być niższa niż dwukrotność wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego;

c) określić wysokość udzielonej gwarancji; tu należy podkreślić, że wysokość gwarancji nie może przekraczać kwoty zwiększenia funduszy własnych określonej w programie naprawczym zatwierdzonym przez KNF;

d) wskazywać cele wykorzystania środków pochodzących z emisji akcji, obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych;

e) określić ograniczenia w zakresie wypłaty dywidendy bądź nadwyżki bilansowej; to warunek jak najbardziej naturalny, wszak trudno sobie wyobrazić, by instytucja znajdująca się w trudnej sytuacji, korzystająca z pomocy państwa, mogła mieć standardowe uprawnienia w tym zakresie;

f) określić ograniczenia w zakresie polityki płacowej wobec członków organów instytucji finansowej oraz kadry kierowniczej z zastrzeżeniem, że miesięczne wynagrodzenie członka organu instytucji finansowej nie może przekraczać dwunastokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zaś wszelkie dodatkowe składniki wynagrodzenia nie mogą przekraczać w skali roku trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia danego członka organu instytucji finansowej;

g) wskazywać obowiązek niezwłocznego dostosowania przepisów statutu i regulacji wewnętrznych instytucji finansowej w celu uwzględnienia emisji akcji, obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych oraz postanowień umowy gwarancji;

h) określić sposób rozliczenia straty instytucji finansowej za okresy ubiegłe.

Do ograniczeń w zakresie wypłaty dywidendy i wynagrodzeń dla członków zarządu należy się odnieść z pełną aprobatą. Trudno sobie wyobrazić, by członkowie zarządu i kadra kierownicza instytucji finansowej, w znacznym stopniu odpowiedzialni za jej trudną sytuację, mogli liczyć na nagrody i wysokie uposażenia. Niewątpliwie brak ograniczeń w tym zakresie mógłby budzić sprzeciw społeczeństwa. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt tych ograniczeń, otóż w świetle komunikatu o dofinansowaniu można je uznać za jeden z mechanizmów mających na celu skłonienie beneficjenta do szybszego wycofania się z dokapitalizowania. Odnosiła to również Komisja Europejska w Liście do państwa członkowskiego – Polski. Niewątpliwie członkowie zarządu i wyższa kadra kierownicza instytucji, zważywszy na ograniczenia płacowe, będą osobiście zainteresowani niezwłoczną rezygnacją z pomocy państwa. Ponadto daje to pewność, że z wnioskiem o udzielenie gwarancji wystąpią jedynie te instytucje, które nie będą w stanie samodzielnie poradzić sobie na rynku. Wszak trudno sobie wyobrazić, by członkowie zarządu w nieuzasadnionych przypadkach chcieli udzielenia gwarancji, gdy jest to jednoznaczne ze zmniejszeniem wysokości ich uposażeń.

Pozytywnie należy również ocenić możliwość wywierania wpływu przez właściwego ministra na działania wspieranej instytucji. Państwo, przekazując publiczne środki finansowe, powinno mieć możliwość monitorowania sposobu ich wydatkowania. Należy zdawać sobie sprawę z celowości udzielonego wsparcia, które ma służyć realizacji programu naprawczego i ponownemu wprowadzeniu instytucji na rynek, państwo powinno więc mieć wpływ na bieżącą działalność beneficjenta i w uzasadnionych przypadkach możliwość zmiany sposobu jego działania.

Ustawa daje ministrowi ds. instytucji finansowych jeszcze jedną możliwość dokonywania kontroli realizacji programu naprawczego, otóż w przypadku wykonania umowy gwarancji ma on prawo wystąpić do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskiem o ustanowienie kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego.

Realizacja gwarancji może następować na dwa sposoby, przez objęcie przez Skarb Państwa:

a) wyemitowanych obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych, wtedy objęta zostaje ta część instrumentów, która nie znalazła nabywców na rynku;

b) wyemitowanych akcji instytucji finansowej, tu zależnie od tego, jaka liczba akcji znalazła nabywców na rynku, wykonanie gwarancji może następować na dwa sposoby:

- w przypadku gdy dotychczasowi akcjonariusze lub podmioty trzecie objęły nie więcej niż 50% wielkości emisji akcji – przez objęcie całości lub części wyemitowanych akcji;
- w przypadku gdy dotychczasowi akcjonariusze lub podmioty trzecie objęły więcej niż 50% wielkości emisji akcji – przez objęcie obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych o łącznej wartości nominalnej stanowiącej różnicę między wysokością gwarancji oraz łączną wartością akcji objętych przez dotychczasowych akcjonariuszy lub podmioty trzecie.

Artykuł 7 ustawy określa moment dokapitalizowania instytucji finansowej, zgodnie z nim zwiększenie funduszy własnych w wyniku wykonania gwarancji następuje z dniem objęcia akcji, obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych przez Skarb Państwa. Prawa z objętych przez Skarb Państwa akcji, obligacji instytucji finansowej oraz bankowych papierów wartościowych wykonuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Akcje objęte przez Skarb Państwa są uprzywilejowane w zakresie zarówno prawa głosu o podziale zysku, jak i wysokości wypłacanej dywidendy. W przypadku głosowania uchwały o podziale zysku na jedną akcję objętą przez Skarb Państwa w wyniku wykonania gwarancji przyznano dwa głosy.

W przypadku gdy instytucja finansowa wypłaca akcjonariuszom dywidendę, akcjonariuszom objętym przez Skarb Państwa w wyniku wykonania gwarancji przyznano:

a) w pierwszym roku, za który Skarbowi Państwa przysługuje prawo do dywidendy – dwukrotność dywidendy przeznaczanej do wypłaty akcjonariuszom uprawnionym z akcji nieuprzywilejowanych;

b) w drugim roku, za który Skarbowi Państwa przysługuje prawo do dywidendy – trzykrotność dywidendy przeznaczanej do wypłaty akcjonariuszom uprawnionym z akcji nieuprzywilejowanych;

c) w trzecim roku i następnych latach, za które Skarbowi Państwa przysługuje prawo do dywidendy – czterokrotność dywidendy przeznaczanej do wypłaty akcjonariuszom uprawnionym z akcji nieuprzywilejowanych.

Preferencyjny sposób wyliczania wysokości dywidendy z akcji objętych przez państwo stanowi jeden z instrumentów mających skłonić instytucje do szybkiej rezygnacji z programu pomocy. Niewątpliwie stały wzrost wysokości dywidendy przynależnej Skarbowi Państwa ma skłaniać beneficjenta do ciągłego poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy skuteczność gwarancji jest uzależniona od wniesienia przez instytucję finansową opłaty prowizyjnej od gwarancji. Opłatę tę należy wpłacać na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Powinna ona być naliczana od objętej gwarancją kwoty zobowiązania zgodnie z zasadami określonymi w wydanym na podstawie art. 12 ustawy o rekaptalizacji Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczenia współczynnika korygującego oraz naliczania i pobierania opłaty prowizyjnej od gwarancji oraz wysokości tej opłaty¹¹. Wysokość opłaty prowizyjnej jest uzależniona od dwóch czynników, z których pierwszy to okres, na który udzielana została gwarancja, określony w załączniku do rozporządzenia. Drugi czynnik to ostatni dostępny rating (ocena zdolności do terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań) instytucji finansowej, wydany przez jedną spośród agencji ratingowych określonych w załączniku do rozporządzenia. Jeśli instytucja nie ma ratingu, opłata prowizyjna powinna być ustalana w wysokości odpowiadającej wysokości opłaty prowizyjnej ustalonej od instytucji finansowej, mającej wrażliwą na niekorzystne warunki zdolność do spłaty zobowiązań, zaliczanej do najniższej z kategorii ratingu określonych w załączniku do rozporządzenia.

W przypadku niewywiązywania się przez instytucję finansową z warunków umowy gwarancji minister ds. instytucji finansowych został przez ustawodawcę wyposażony w wiele instrumentów nadzorczych, które pozwalają mu reagować na ewentualne nieprawidłowości i tak oto przysługuje mu prawo do:

- a) złożenia wniosku do Komisji Nadzoru Finansowego o ustanowienie zarządu komisarycznego;
- b) przedłożenia posiadanych akcji do umorzenia, które następuje za wynagrodzeniem ustalonym przez zarząd instytucji finansowej zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rekaptalizacji;
- c) przedłożenia posiadanych obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych do przedterminowego wykupu.

Umorzenia akcji, przedterminowego wykupu obligacji instytucji finansowej lub bankowych papierów wartościowych dokonywać powinien zarząd instytucji finansowej w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

¹¹ DzU, nr 59, poz. 370.

Kapitał państwowy może zostać wycofany z instytucji finansowej na trzy sposoby:

1) państwo może sprzedać akcje na rynku, wówczas cena akcji instytucji finansowej objętych przez Skarb Państwa powinna być ustalana na podstawie przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹²;

2) wykup akcji następuje na podstawie uchwały walnego zgromadzenia o przymusowym wykupie akcji, wówczas cena akcji nie może być niższa niż najwyższa z następujących wartości:

a) cena ustalona zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji,

b) średnia cena rynkowa z 3 miesięcy poprzedzających uchwałę walnego zgromadzenia, w którym to czasie dokonywany był obrót tymi akcjami na rynku regulowanym, z zastrzeżeniem, że za średnią cenę rynkową uważa się cenę będącą średnią arytmetyczną ze średnich dziennych cen ważonych wolumenem obrotu,

c) iloczyn ceny nabycia tych akcji i współczynnika korygującego;

3) w przypadku gdy instytucja finansowa nie wywiązuje się z umowy gwarancji, Skarb Państwa ma możliwość przedłożyć posiadane akcje do umorzenia, wówczas cena akcji określana jest na zasadach określonych w pkt 2 powyżej.

3.2. Przejęcie instytucji finansowej

Ustawa o rekapitalizacji przewiduje możliwość przejęcia przez Skarb Państwa instytucji finansowej w przypadku:

1) rażącego naruszenia warunków umowy gwarancji przez instytucję finansową; ten typ przejęcia stanowił więc jedną z dróg wykonywania nadzoru przez ministra ds. instytucji finansowych poprawności realizacji umowy gwarancji;

2) wystąpienia okoliczności grozących utratą wypłacalności instytucji finansowej.

Przejęcie może nastąpić, jeśli powyższe okoliczności stanowią zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego. Dokonywać go powinna w imieniu Skarbu Państwa Rada Ministrów w drodze decyzji, która jest natychmiast wykonalna. Wyłączono możliwość stosowania do tej decyzji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie czynnego udziału stron w postępowaniu, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz suspensywności decyzji administracyjnej. Rada Ministrów może dokonać przejęcia na wniosek ministra właściwego ds. instytucji finansowych po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, a w przypadku banków jeszcze Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Opinia powinna zostać wydana w terminie dwóch dni od doręczenia wniosku o wydanie opinii. Samo przejęcie następuje przez przymusowy wykup akcji od dotychczasowych akcjonariuszy przez

¹² DzU 2002, nr 171, poz. 1397 z późn. zm.

Skarb Państwa. W terminie dwóch tygodni od daty wydania decyzji akcjonariusze, których akcje podlegają przymusowemu wykupowi, powinni złożyć w spółce dokumenty akcji lub dowody ich złożenia do rozporządzenia spółki. Prawa z akcji, które zostały nabyte, wykonuje minister właściwy ds. instytucji finansowych.

Minister właściwy ds. instytucji finansowych może wystąpić do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskiem o ustanowienie w przejętej instytucji finansowej zarządu komisarycznego. Z dniem ustanowienia zarządu komisarycznego rada nadzorcza zostaje zawieszona, członkowie zarządu instytucji finansowej zostają odwołani z mocy prawa, a ustanowione wcześniej prokury i pełnomocnictwa wygasają. Na czas trwania zarządu komisarycznego kompetencje innych organów instytucji finansowej zostają zawieszane. To uprawnienie jest w pełni zasadne, wszak trudno sobie wyobrazić, by zarząd, który doprowadził instytucję na skraj wypłacalności bądź rażąco naruszał zapisy umowy gwarancji, mógł nadal kierować instytucją, ciesząc się zaufaniem organów publicznych.

Minister właściwy do spraw instytucji finansowych powinien zbyć akcje instytucji finansowej po ustaniu okoliczności uzasadniających jej przejęcie, jednak nie później niż w terminie trzech lat od dnia objęcia ostatniej akcji. Zbycie akcji następuje w ramach trybu publicznego, o którym mowa w Ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹³. Rada Ministrów może jednak wyrazić zgodę na inny niż opisany powyżej tryb zbywania akcji. Jeżeli jednak okoliczności uzasadniające przejęcie nie wygasną we wskazanym powyżej 3-letnim terminie i konieczne jest dalsze kontrolowanie instytucji, w ostatnim roku przed upływem zastrzeżonego terminu dopuszczone zostało jego przedłużenie o kolejny rok przez Radę Ministrów. Przedłużenie może być jednokrotnie ponowione.

W przypadku przejęcia instytucji finansowej na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o rekapitalizacji, czyli w wyniku rażącego naruszenia umowy gwarancji przez instytucję finansową, zbycie akcji powinno nastąpić nie później niż w terminie trzech lat od dnia objęcia ostatniej akcji z zastrzeżeniem, że możliwe jest przedłużenie tego terminu o kolejne dwa lata na podobnej zasadzie, jak to opisano powyżej.

Komisja Europejska zwróciła uwagę, że na podstawie jej obserwacji można wysnuć wniosek, iż rekapitalizacja jest skuteczną metodą na wzmocnienie instytucji finansowych i przywrócenie zaufania na rynku. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że realizacja programu pomocy przewidzianego ustawą o rekapitalizacji będzie się wiązała z nakładami budżetowymi, a w przypadku konieczności dofinansowania na dużą skalę może wręcz wymagać zmiany ustawy budżetowej i zwiększenia deficytu. Oczywiście dziś można mieć zastrzeżenia do ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów ratowania sektora finansowego, jednak ewentualne poważne zakłócenia lub bankructwo któregokolwiek z wielkich graczy tej branży mogłoby wywołać trudne do oszacowania skutki.

¹³ DzU 2002, nr 171, poz. 1397.

4. Programy dokapitalizowania w krajach Unii Europejskiej

Polski program dokapitalizowania został przez Komisję zatwierdzony dość późno, bo dopiero w grudniu 2009 r., choć jednocześnie należy zauważyć, że nasz sektor finansowy w znacznie mniejszym stopniu odczuł zawirowania związane z kryzysem.

Komisja, na podstawie art.107 ust. 3 lit. b) TFUE, od października 2008 r. do 31 marca 2010 r. podjęła 161 decyzji dotyczących pomocy dla sektora finansowego.

Decyzje te w sposób naturalny można podzielić na dwie grupy:

- a) 78 decyzji, które dotyczyły ok. 40 instytucji finansowych;
- b) 83 decyzje, które dotyczyły niemal 40 programów pomocy.

Maksymalna wartość środków pomocy w ogóle (nie tylko dokapitalizowania) zatwierdzonych przez Komisję, m.in. programów i interwencji *ad hoc* podjętych przez państwa członkowskie w następstwie kryzysu finansowego, wyniosła 4131,1 mld euro.

Przed dokonaniem analizy wysokości środków finansowych przeznaczonych na dokapitalizowanie należy zdawać sobie sprawę z pewnej dwutorowości tego środka pomocy. Dokapitalizowanie następowało w postaci tworzenia całych programów dokapitalizowania lub wsparcia udzielanego *ad hoc* konkretnym instytucjom. Niektóre państwa podejmowały działania w obu wymienionych powyżej formach.

Łączna wartość zatwierdzonych środków służących dokapitalizowaniu w zakresie programów i środków *ad hoc* do końca marca 2010 r. wyniosła 503,1 mld euro, co stanowi ok. 4% PKB w UE, natomiast kwota efektywnie wykorzystana wyniosła 241,6 mld euro, czyli 2% PKB w UE-27.

Całkowita wartość zatwierdzonych od jesieni 2008 r. do 31 marca 2010 r. programów dokapitalizowania wyniosła 338,2 mld euro, co stanowi 2,7% PKB w UE-27, z tego efektywnie wykorzystano ok. 92,3 mld euro.

Wartość zatwierdzonych środków *ad hoc* wyniosła 164,9 mld euro, a z tej kwoty wykorzystano 149,2 mld euro.

Wskaźnik wykorzystania dla programów wynosił 27%, zaś dla środków *ad hoc* 90%. Wskazuje to, że środki *ad hoc* miały wyższy wskaźnik wykorzystania w porównaniu ze środkami przeznaczonymi na programy dokapitalizowania. Nie może to dziwić, jeśli zauważymy, że programy dokapitalizowania miały często umożliwiać państwu reakcję na ewentualne przyszłe problemy na rynku, zaś środki *ad hoc* były projektowane pod kątem konkretnej instytucji finansowej i stanowiły niejako reakcję na konkretne zdarzenia.

Od końca 2008 r. programy dokapitalizowania zostały wprowadzone w 14 państwach członkowskich. 8 z tych państw członkowskich przyjęło programy pomocy obejmujące wyłącznie dokapitalizowanie, 6 zaś wprowadziło programy kompleksowe obejmujące także gwarancje lub środki na rzecz utrzymania płynności.

W 13 państwach członkowskich nie wprowadzono programów dokapitalizowania. W 8 państwach członkowskich nie wprowadzono żadnych środków służących dokapitalizowaniu (ani programów, ani interwencji *ad hoc*) [Sprawozdanie Komisji...].

5. Zakończenie

Kryzys finansowy odcisnął bardzo wyraźne piętno na instytucjach finansowych, ale jednocześnie uświadomił, że problemy tej branży mają bezpośrednie przełożenie na całą gospodarkę, bo wiążą się z trudnościami w pozyskaniu kapitału na finansowanie wszelkiej działalności. Dokapitalizowanie wydaje się skuteczną metodą wzmocnienia instytucji finansowych. Istotne jest, że działania Komisji i państw członkowskich w tym zakresie zostały wpisane w obowiązujące ramy prawne Unii Europejskiej i skonstruowane w taki sposób, by nie uchybiać unijnym przepisom o konkurencji. Warto zwrócić uwagę, że reakcja na poważną zapaść na rynkach finansowych została skonstruowana tak, by nie była konieczna zmiana traktatów unijnych.

Oczywiście można kwestionować działania polegające na dokapitalizowaniu, oceniając je z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, wszak walka z kryzysem wywołanym przez niefrasobliwość instytucji finansowych opiera się w zasadzie na wsparciu tych instytucji ze środków publicznych, należy jednak pamiętać, że niekontrolowane bankructwa w sektorze finansowym mogłyby mieć katastrofalne skutki dla unijnej gospodarki.

Literatura

- Jurkowska-Zeidler A.M., *Działania regulacyjne na rzecz wzmocnienia stabilności polskiego systemu bankowego wobec kryzysu finansowego jako przejaw interwencjonizmu państwowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, tom XXII.
- Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przez nadmiernym zakłóceniem konkurencji, DzUrz UE C 10 z 15 stycznia 2009.
- Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, DzUrz UE C 270 z 25 października 2008.
- List Komisji Europejskiej do Państwa członkowskiego (Polski) z dnia 21 grudnia 2009 r., http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2009/n302-09.pdf.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczenia współczynnika korygującego oraz naliczania i pobierania opłaty prowizyjnej od gwarancji oraz wysokości tej opłaty, DzU, nr 59 poz. 370.
- Sprawozdanie Komisji z dnia 27 maja 2010 r. na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy w związku z kryzysem dla sektora finansowego. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0255:FIN:PL:PDF>,
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE C 83 z 30.03.2010.

- Ustawa z dnia 1 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy o rekaptalizacji niektórych instytucji finansowych, DzU nr 38, poz. 196.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. Rekaptalizacja niektórych instytucji finansowych, DzU 2010, nr 40, poz. 226.
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, DzU 2010, nr 11, poz. 66.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*, DzU 2002, nr 72, poz. 665 z późn. zm.
- Uzasadnienie projektu Ustawy o rekaptalizacji niektórych instytucji finansowych, http://www.cml.kpp.org.pl/upload/binaries/act/396/ustawa_o_rekaptalizacji.pdf.
- Wajda P., *Rekaptalizacja instytucji finansowych – istota i zakres (komentarz praktyczny)*, System Informacji Prawnej Lex.
- Wajda P., *Rekaptalizacja instytucji finansowej w drodze przejścia przez Skarb Państwa instytucji finansowej (komentarz praktyczny)*, System Informacji Prawnej Lex.
- Wajda P., *Rekaptalizacja instytucji finansowej w drodze udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji zwiększenia funduszy własnych instytucji finansowej (komentarz praktyczny)*, System Informacji Prawnej Lex.

RECAPITALISATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS IN THE LIGHT OF THE EUROPEAN UNION COMPETITION LAW

Summary: The article analyses the recapitalisation of financial institutions in the European Union, especially in Poland. The bank recapitalisation scheme should limit the adverse impact of the current crisis on the financial system. In the article the author tries to show how the Commission intends to apply the EU Treaty aid rules to state support schemes and individual assistance for financial institutions in the current crisis. The recapitalisation schemes are one of the key measures that member states can take to preserve the stability of financial markets.

Keywords: recapitalisation, current crisis, financial institutions, competition rules.