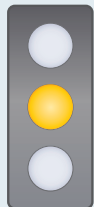


**TEMAT KOMUNIKATU:** Komisja określa kryteria dopuszczalności pomocy publicznej dla banków, które obowiązywać będą do momentu wejścia w życie Europejskich przepisów w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD).

**STRONY ZAINTERESOWANE:** udziałowcy, inwestorzy hybrydowi i podporządkowani wierzyciele banków oraz podatnicy.

**ZALETY:**

- Komisja wzmacnia zasadę odpowiedzialności, wprowadzając obowiązek angażowania się wierzycieli („bail in”) jako warunek dopuszczalności pomocy publicznej.
- Komisja likwiduje ryzyko nadużyć, zaostrożając wymogi dotyczące środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, a także dotyczące gwarancji rządowych.

**WADY:**

- Przepisy dotyczące dopuszczalności pomocy publicznej to regulacje niższej rangi w stosunku do ogólnego zakazu udzielania takiej pomocy, który zostanie wprowadzony w ramach unijnych przepisów dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.
- 2. Przepisy dotyczące „awaryjnego wsparcia płynnościowego” (ELA) tworzą lukę prawną. Szczególnie wątpliwości budzi fakt, że udzielanie ELA nie będzie uzależnione od przedstawienia planów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. ELA powinno zostać zastąpione pomocą ratunkową.

**TREŚĆ****Tytuł**

**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 („komunikat bankowy”). **Dziennik urzędowy UE C(2013) 216/01 z 30 lipca 2013 r.**

**Streszczenie**› **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 (par. 24).
- 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 (par. 23).
- Określając kryteria dopuszczalności pomocy publicznej, Komisja chce „zminimalizować” zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami (par. 2).
- „Tam, gdzie jest to uzasadnione”, kryteria dopuszczalności pomocy państwa będą również stosowane w odniesieniu do towarzystw ubezpieczeniowych (par. 26).

› **Zasada dzielenia obciążeń pomiędzy udziałowców, wierzycieli i podatników**

- Co do zasady, pomoc państwa dla banków może być dopuszczalna tylko wówczas, gdy jej koszty są „odpowiednio” podzielone („bail in”, par. 41) pomiędzy:
  - udziałowców,
  - inwestorów hybrydowych i podporządkowanych wierzycieli banków.
- Odstępstwo od tej reguły jest możliwe tylko wówczas, gdy istnieje zagrożenie dla stabilności finansowej lub gdy pozwoli ono na uniknięcie „nieproporcjonalnych rezultatów” (par. 45).
- Wkład posiadaczy długu uprzywilejowanego – np. inwestorów – nie jest warunkiem uzyskania zgody na pomoc publiczną (par. 42).

› **Pomoc publiczna („środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości”)**

- Komisja zamierza akceptować pomoc publiczną udzielaną w formie środków w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości wyłącznie w przypadku stwierdzenia niedoboru kapitału, np. w wyniku przeprowadzenia stress-testów (par. 28).
- W celu oceny dopuszczalności pomocy publicznej, Państwo Członkowskie musi przedstawić Komisji Europejskiej (par. 29 i 34):
  - plan podniesienia kapitału, zatwierdzony przez odpowiednie organy nadzoru – ECB lub krajowy organ nadzoru bankowego;
  - projekt planu restrukturyzacji zawierający informację o tym, w jaki sposób bank będzie prowadził rentowną działalność ma w dłuższej perspektywie bez pomocy państwa.

- Plan podniesienia kapitału musi zawierać rozwiązania: (par. 32, 35 i 47)
  - zapobiegające odpływowi funduszy, takie jak zawieszenie wypłat dywidendy lub rezygnacja z przejmowania udziałów w innych przedsiębiorstwach;
  - 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”).
- Komisja może zaakceptować pomoc publiczną w wysokości stwierdzonego niedoboru kapitału dopiero po zrealizowaniu przez bank planu podniesienia kapitału „do takiego poziomu, do jakiego to możliwe” oraz po uzgodnieniu przez Komisję i zainteresowane państwo planu restrukturyzacji (par. 35 w powiązaniu z par. 49).
- Bank otrzymujący pomoc publiczną powinien:
  - zmienić 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 (par. 37).
  - 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 (par. 38).
  - zaprzestać wypłacania odpraw przekraczających kwoty wymagane przez prawo lub umowę (par. 39).
- › **Działania ratunkowe służące utrzymaniu stabilności finansowej**
  - W wyjątkowych przypadkach Komisja zamierza 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 muszą potwierdzić, że: (par. 50)
    - 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 musi 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”), (par. 52 i 53).
- › **Gwarancje i krajowa pomoc płynnościowa**
  - Komisja zamierza ograniczyć możliwość udzielania gwarancji i krajowej pomocy płynnościowej bankom, w których nie stwierdzono niedoborów kapitału (par. 60a).
  - W wyjątkowych przypadkach Komisja będzie jednak dopuszczać krajową pomoc płynnościową dla banków z niedoborem kapitału. Jeśli dany bank nie zwróci pomocy w ciągu dwóch miesięcy, Państwo Członkowskie będzie musiało przedstawić plan jego restrukturyzacji lub likwidacji (par. 58).
  - Udzielanie państwowych gwarancji będzie możliwe tylko dla: (par. 59 i 60)
    - nowoemitowanych 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 musi przedstawić indywidualny plan restrukturyzacji lub likwidacji (par. 59a).
- › **Pomoc płynnościowa ze strony banku centralnego**
  - „Normalna działalność” banków centralnych – m.in. operacje otwartego rynku i operacje na koniec dnia - nie stanowią pomocy publicznej (par. 62).
  - Pomoc płynnościowa udzielana przez bank centralny w sytuacjach kryzysowych („awaryjne wsparcie płynnościowe” - ELA) „może” stanowić pomoc publiczną, chyba że spełnione zostaną poniższe warunki: (par. 62 a-d)
    - w momencie dostarczania płynności bank jest tymczasowo nie płynny, 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.
- › **Pomoc dla likwidacji, służąca utrzymaniu stabilności finansowej**
  - Państwa Członkowskie powinny „zachęcać nierentowne podmioty do opuszczenia rynku” i działać na rzecz ich uporządkowanej likwidacji.
  - Komisja „uznaje”, że działania państwa mające na celu wsparcie procesu likwidacji („pomoc dla likwidacji”) mogą być konieczne do zagwarantowania stabilności finansowej (par. 65 i 66).
  - Wśród warunków dopuszczalności pomocy dla likwidacji, Komisja wymienia:
    - przedstawienie przez zainteresowane Państwo Członkowskie planu likwidacji (par. 69);
    - udział w kosztach udziałowców, inwestorów hybrydowych oraz wierzycieli podporządkowanych („bail in”), (par. 66 w nawiązaniu do par. 44);
    - przedstawienie przez Państwo Członkowskie dowodów na to, że pomoc państwa faktycznie ułatwi uporządkowaną likwidację i będzie ograniczona do niezbędnego minimum (par. 72);
    - stworzenie przez bank, który ma zostać zlikwidowany, zachęt dla swoich klientów, by przenieśli się do innych instytucji (par. 75).
  - 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 (par. 79).

- Komisja oceni, 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 (par. 64).
- Odszkodowania dla inwestorów wypłacane z systemów gwarancji depozytowych nie stanowią pomocy publicznej (par. 63).

## Tło polityczne

Od wybuchu kryzysu finansowego Komisja Europejska w sześciu kolejnych komunikatach określała kryteria dopuszczalności pomocy publicznej dla banków. Opisany tu komunikat zastępuje pierwszy tego rodzaju dokument opublikowany w 2008 r. i stanowi uzupełnienie innych komunikatów. Wprowadzenie stałych regulacji dotyczących pomocy publicznej dla sektora bankowego Komisja zapowiadała już w 2011 r. [C(2011) 356/02]. Jako przyczynę opóźnienia podaje złą sytuację na rynku oraz planowane wprowadzenie Europejskich przepisów w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) [COM(2012) 280]. Wiosną 2014 r. - jeszcze przed przejściem roli nadzorcy – Europejski Bank Centralny przeprowadzi stress-testy banków („przegląd jakości aktywów”), będące elementem centralizacji nadzoru bankowego w strefie euro (Ujednolicony Mechanizm Nadzoru). By uzupełnić wszystkie niedobory kapitału, które zostaną ujawnione w wyniku stress-testów, pomoc państwa może okazać się niezbędna.

## Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna

Dyrekcja generalna ds. konkurencji

## Najważniejsze zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- » Dotychczas Komisja zezwalała na pomoc publiczną nawet bez uprzedniego włączenia do tej procedury udziałowców, inwestorów hybrydowych i wierzycieli podporządkowanych („bail in”).
- » Dotychczas przedstawianie planów podniesienia kapitału nie było obowiązkowe
- » Dotychczas przy ubieganiu się o zgodę na udzielenie pomocy publicznej Państwa Członkowskie musiały przedstawić plan restrukturyzacji dla zainteresowanego banku w ciągu sześciu miesięcy – o ile Komisja nie poprosiła o ten dokument wcześniej. W przyszłości Państwa Członkowskie będą musiały przedstawiać ten plan w ciągu maksymalnie dwóch miesięcy.
- » Do tej pory przy ubieganiu się o zgodę na udzielenie gwarancji rządowej, Państwa Członkowskie nie musiały przedstawiać ani planów restrukturyzacji banków, ani planów ich likwidacji. W przyszłości będą musiały przesłać oba te dokumenty w ciągu dwóch miesięcy.

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

**Państwowa pomoc dla banków zaburza konkurencję.** Powoduje, że w praktyce niewypłacalne banki pozostają na rynku, osłabiając poczucie odpowiedzialności w sektorze bankowym oraz powodując pojawienie się zbyt wielu zagrożeń („pokusa nadużycia”). Idealnym rozwiązaniem byłoby nieudzielanie pomocy publicznej. To jedyny sposób, by sprawić, że banki będą w pełni odpowiedzialne za ryzyko, które podejmują, oraz by zmusić je do realizowania takich strategii biznesowych, których ryzyko mogą – w razie konieczności – ponieść samodzielnie.

Niestety, niekontrolowane upadłości banków mogą zdestabilizować rynek finansowy i w konsekwencji spowodować olbrzymie zakłócenia także w funkcjonowaniu realnej gospodarki. **Wykluczenie możliwości pomocy publicznej** oznacza więc **konieczność stworzenia wiarygodnych zasad uporządkowanej likwidacji banków**. Banki w praktyce niewypłacalne muszą – jeśli to możliwe, bez uciekania się do pomocy podatników – być w stanie zniknąć z rynku, nie zagrażając jednocześnie stabilności finansowej. **Taki właśnie jest cel przedstawionego przez Komisję wniosku w sprawie Dyrektywy dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD)**, który powinien zostać przyjęty przez Radę UE i Parlament Europejski tak szybko, jak to możliwe. **Opisywane tu przepisy mają tymczasowo wypełnić lukę prawną** – będą obowiązywać do momentu wejścia w życie BRRD, w związku z czym są to akty niższej rangi.

**Mimo to trzeba stwierdzić, że przepisy te wzmocnią zasadę odpowiedzialności, nakładając obowiązek przestrzegania zasady „bail in”,** czyli rozkładania kosztów również na udziałowców, inwestorów hybrydowych i wierzycieli podporządkowanych. Będzie to warunek uzyskania zgody na udzielenie pomocy publicznej. Opisywane przepisy ograniczają również ryzyko nadużywania pomocy. Warunek, zgodnie z którym środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości będą możliwe do zastosowania tylko wówczas, gdy uzgodnione zostaną plany podniesienia kapitału i restrukturyzacji, może spowodować, że banki będą wywiązywać się ze swoich podstawowych zobowiązań. W trakcie oceniania dopuszczalności pomocy publicznej Komisja powinna więc unikać uznawania jej za pomoc ratunkową. W przypadku pomocy ratunkowej bowiem negocjacje w sprawie planu restrukturyzacji prowadzone są już po udzieleniu pomocy. To osłabia pozycję Komisji.

Obowiązek przedstawiania planów restrukturyzacji lub likwidacji w przypadku udzielania gwarancji rządowych zwiększy prawdopodobieństwo wywiązania się przez bank z podstawowych zobowiązań i zapobiegnie nadużywaniu pomocy.

**Od momentu wejścia w życie przepisów w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) Komisja powinna – jeżeli będzie to konieczne – zajmować się wyłącznie rozstrzygnięciem kwestii dopuszczalności pomocy ratunkowej i na likwidację,** służącej zapewnieniu stabilności rynków finansowych – tej konieczności nie da się bowiem zupełnie wykluczyć nawet przeprowadzając uporządkowaną likwidację. Pomoc ratunkowa jest niezbędna wówczas, gdy istnieje duże ryzyko systemowe dla rynku finansowego, w którego obliczu nawet uporządkowana likwidacja będzie rozwiązaniem o zbyt ograniczonych możliwościach.

Możliwość **dostarczania płynności** przez banki centralne w formie „awaryjnego wsparcia płynnościowego” (ELA) stanowi lukę prawną, dzięki której upadające banki będą mogły poprawić swą płynność i utrzymać się na rynku. Należy zwrócić uwagę, że po pierw-

sze, Komisja często nie jest informowana o udzieleniu ELA – i niektóre przypadki zmuszona jest analizować ex-post. Po drugie, kryteria określone przez Komisję precyzują jedynie to, kiedy ELA powinno być traktowane jako pomoc publiczna. To, kiedy dokładnie taka pomoc może być dopuszczalna – pozostaje niejasne. Po trzecie, szczególne wątpliwości budzi fakt, że w przypadku ELA nie istnieje obowiązek przedstawiania planów restrukturyzacji lub likwidacji, choć przynosi ono takie same skutki, jak pomoc publiczna. Awaryjne wsparcie płynnościowe powinno zatem zostać zastąpione pomocą ratunkową Państwa Członkowskiego – wraz z wszystkimi towarzyszącymi jej procedurze obowiązkami.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

Komisja może uznać, że pomoc publiczna udzielana w przypadkach poważnych zakłóceń w gospodarce jest zgodna z zasadami jednolitego rynku (art. 107 (3) b), alternatywa druga TFEU). Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że podejmując decyzję w tej sprawie Komisja może być związana własnymi przepisami, jeśli określają one „politykę”, którą prowadzi w tym względzie oraz jeśli działa w ramach traktatów (ECJ, sprawa C-288/96 z 5 października 2000 r., Niemcy/Komisja, par. 62). Komisja może więc przyjąć opisany komunikat.

### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

### Zgodność z innymi przepisami UE

Nie budzi wątpliwości.

## WNIOSKI

Pomoc publiczna dla banków narusza konkurencję i osłabia poczucie odpowiedzialności banków. By możliwe było funkcjonowanie bez pomocy publicznej dla banków, niezbędne są jednak wiarygodne przepisy regulujące kwestię uporządkowanej likwidacji tych instytucji. Taki jest cel wniosku w sprawie dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD). Opisywane tu przepisy dotyczące pomocy publicznej mają załatać lukę prawną, stanowią więc akty niższej rangi. Mimo to wzmocnią zasadę odpowiedzialności – przewidują bowiem zaangażowanie wierzycieli („bail in”) jako warunek uzyskania zgody na pomoc publiczną oraz podejmują kwestię „pokusy nadużywania” pomocy. Po wejściu w życie przepisów w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) Komisja powinna zajmować się wyłącznie rozstrzygnięciem kwestii dopuszczalności pomocy ratunkowej i na likwidację. Przepisy dotyczące „awaryjnego wsparcia płynnościowego” (ELA) tworzą lukę prawną. Szczególne wątpliwości budzi fakt, że w przypadku ELA nie wprowadzono obowiązku przedstawiania planów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji banku. ELA powinno być więc zastąpione pomocą ratunkową.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)