Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVII, 3 SECTIO H 2013

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Finansów Samorządowych

PIOTR PODSIADŁO

Gwarancje długu bankowego jako instrument pomocy publicznej w państwach Unii Europejskiej w okresie kryzysu finansowego

Banking loan guarantees as an state aid instrument during the financial crisis in EU Member States

Słowa kluczowe: kryzys, pomoc publiczna, instytucje finansowe, gwarancje, Unia Europejska

Key words: crisis, state aid, financial institution, guarantees, European Union

Wstęp

W trakcie rozwoju myśli ekonomicznej potrzeba ingerencji państwa w gospodarkę stanowiła przedmiot wielu sporów ideologicznych. Zwolennicy merkantylizmu dostrzegali zasadniczy konflikt między interesem prywatnym a publicznym i stali na stanowisku, że gospodarka nie osiągnie swojego pełnego potencjału bez interwencji państwa. Sądzili, że rozwijanie prywatnych interesów prowadzi do monopolu, który ogranicza produkcję. Ponadto wskazywali, iż sytuacja, w której jednostki oszczędzają lub nabywają dobra zagraniczne, prowadzi do niedoboru popytu na dobra krajowe, co osłabia gospodarkę. Postawy wobec interwencji państwa uległy radykalnej zmianie wraz z przekształceniem się merkantylizmu w ekonomię klasyczną. A. Smith uważał, że siły konkurencji rynkowej są wystarczające dla zaangażowania interesów prywatnych do realizacji celów leżących w interesie publicznym, co miało następować w wyniku działania niewidzialnej ręki rynku. Ekonomiści klasyczni byli zgodni co do tego, iż siły rynkowe nie działają w sposób doskonały, ale utrzymywali, że rynek działa lepiej bez interwencji państwa. Gospodarka miała osiągnąć swój potencjał produkcyjny

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

jedynie wówczas, gdy państwo będzie prowadziło politykę leseferystyczną, która w sposób niemalże automatyczny miała zapewniać pełne wykorzystanie zasobów. Powyższą implikację nazwano prawem Saya, którego istotą jest twierdzenie, że system gospodarki kapitalistycznej zapewnia w sposób samoczynny pełne zatrudnienie swoich zasobów i wysoką stopę wzrostu gospodarczego[1]. Prawo to stało się centralnym elementem przedkeynesowskiej myśli ekonomicznej, bowiem dopiero w latach trzydziestych XX wieku zyskało popularność twierdzenie, że gospodarka może napotkać problemy w skali makroekonomicznej. J.M. Keynes zaproponował wówczas nową konstrukcję analityczną do tłumaczenia roli sił decydujących o poziomie działalności gospodarczej, wskazując na istotną rolę wydatków inwestycyjnych jako wyznacznika tego poziomu. Keynes doszedł do wniosku, że gospodarka kapitalistyczna jest z natury rzeczy niestabilna i normalny wynik funkcjonowania rynku w warunkach wolnej konkurencji stanowi kształtowanie się równowagi na poziomie niższym od pełnego zatrudnienia.

Koncepcja interwencjonizmu państwa realizowanego przez politykę fiskalną rozwijała się dynamicznie i zdobywała nowych zwolenników do lat siedemdziesiątych XX wieku, czyli do chwili, gdy w wielu gospodarkach zaobserwowano zjawisko stagflacji. Skuteczność działań interwencyjnych zalecanych przez zwolenników nurtu keynesowskiego została znacznie osłabiona, gdy rozwijające się dotychczas bardzo szybko gospodarki państw zachodnich popadły w stagnację, wyrażającą się minimalną stopą wzrostu gospodarczego, wzrostem bezrobocia i wysoką inflacją [Owsiak, 2006, s. 63–64]. „Tak jak wielki kryzys spowodował zachwianie wiary w mechanizmy wolnego rynku i liberalizm, tak stagflacja z początku lat siedemdziesiątych spowodowała odwrót od ekonomii keynesowskiej i odrodzenie klasycznych idei" [Godłów-Legiędź, 2005, s. 557]. Ówczesny tzw. kryzys naftowy, który spowodował głębokie zmiany strukturalne w gospodarkach poszczególnych państw, dał podstawy do krytyki realizowanego przez politykę fiskalną interwencjonizmu państwowego, co miało skutkować naruszeniem mechanizmu rynkowego, podważeniem praw rządzących rynkiem i niszczeniem zasobów gospodarki. Rewolucja monetarystyczna na płaszczyźnie politycznej oznaczała powrót do ideałów klasycznego liberalizmu – do systemu wolnorynkowego z ograniczoną rolą państwa w gospodarce. Podnoszone zarzuty wobec idei regulacji gospodarczej nie negowały jednakże całkowicie koncepcji interwencjonizmu państwa, lecz spowodowały przesunięcie oddziaływania na gospodarkę z instrumentów fiskalnych na monetarne. Ponieważ państwo zostało

[1] Ortodoksyjni ekonomiści klasyczni dowodzili, że proces wytwarzania dóbr generuje wystarczającą siłę nabywczą, co powoduje, że sprzedaż tych dóbr odbywa się po zadowalających cenach. Utrzymywali, że nadprodukcja może wystąpić jedynie na pojedynczych rynkach, ale w skali całej gospodarki jest niemożliwa. Nadwyżka podaży w danej gałęzi gospodarki stanowi przejaw działania sił rynkowych po stronie popytu lub podaży. Implikuje to wniosek, że nadwyżka podaży w jednej gałęzi oznacza występowanie nadwyżki popytu na dobra innej gałęzi gospodarki. Przy założeniu elastyczności cen i mobilności zasobów czynniki produkcji z gałęzi o nadwyżce podaży przepłyną do gałęzi o nadwyżce popytu. W ten sposób jest zapewnione pełne wykorzystanie wszystkich zasobów w długim okresie.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

oskarżone o zwiększanie deficytu budżetowego i długu publicznego, które były czynnikami wywołującymi inflację, skupieni wokół M. Friedmana monetaryści za podstawową kwestię uznali regulację podaży pieniądza, głównie za pomocą instrumentów pośrednich, takich jak stopy procentowe, kursy walutowe czy stopy rezerw obowiązkowych. Monetaryzm jako określenie doktryny makroekonomicznej stał się punktem odniesienia dla większości dyskusji na temat roli państwa w gospodarce i w rezultacie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w polityce gospodarczej państw wysoko rozwiniętych zaczęły przeważać tendencje wolnorynkowe.

W pierwszej dekadzie XXI wieku powrócono do przekonania o potrzebie ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Kryzys finansowy i załamanie się rynku finansowego w następstwie bankructwa w 2008 r. banku Lehman Brothers stały się uzasadnieniem konieczności działania państwa w celu zapobieżenia bankructwom innych instytucji finansowych i związanym z tym skutkom dla realnej gospodarki. Instytucje finansowe stanęły wówczas w obliczu trzech problemów: zapotrzebowania banków na dodatkowy kapitał w związku z odnotowaniem przez banki dużych strat i spadków wartości posiadanych aktywów ze względu na związaną z ich posiadaniem i trudną do oceny ekspozycję na ryzyko; trudności z pozyskiwaniem przez banki środków na refinansowanie swojej działalności ze względu na perturbacje na rynku długoterminowych instrumentów finansowych; a także załamanie się rynku krótkoterminowych pożyczek międzybankowych, co pozbawiło banki ich podstawowego źródła płynności. Istotne w tym zakresie było stanowisko Komisji Europejskiej, której zadaniem jest sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem europejskich zasad odnoszących się do ingerencji państw członkowskich w gospodarkę. Szczególną rolę odgrywają tu zasady w zakresie udzielania pomocy publicznej, gdyż ich naruszenie może prowadzić do zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym. Komisja Europejska, która ma szerokie kompetencje w zakresie pomocy publicznej, musiała w tej sytuacji rozstrzygnąć sposób stosowania reguł dopuszczalności działań pomocowych państw członkowskich przy jednoczesnym uwzględnieniu takich celów, jak ochrona stabilności finansowej w Unii Europejskiej, podtrzymanie akcji kredytowej banków oraz rentowności sektora bankowego w perspektywie długoterminowej. Ostatecznie Komisja zajęła stanowisko, że ogólnoświatowy kryzys finansowy może powodować poważne zaburzenia w gospodarkach państw członkowskich, a podjęte już przez te państwa środki pomocowe wspierające banki są odpowiednim narzędziem zapobiegającym tym zaburzeniom.

W okresie od 1 października 2008 r. do 1 października 2012 r. Komisja zatwierdziła pomoc dla sektora finansowego w łącznej wysokości 5 058,9 mld euro (40,3% PKB UE). Większą część pomocy zatwierdzono w 2008 r., w tym kwotę 3 394 mld euro (27,7% PKB UE), obejmującą głównie gwarancje dotyczące obligacji i depozytów banków. Po 2008 r. pomoc w większym stopniu przeznaczano na dokapitalizowanie banków i wsparcie związane z aktywami o obniżonej wartości. Między 2008 i 2011 r. ogólna kwota wykorzystanej pomocy wyniosła 1 615,9 mld euro (12,8% PKB UE). Największą część stanowiły gwarancje, o wartości około 1 084,8 mld euro (8,6% PKB

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

UE), w następnej kolejności wsparcie na dokapitalizowanie, w wysokości 322,1 mld euro (2,5% PKB UE), pomoc związana z aktywami o obniżonej jakości, wynosząca 119,9 mld euro (0,9% PKB UE) oraz środki wsparcia płynności, na kwotę 89 mld euro (0,7% PKB UE). Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w formie gwarancji dla instytucji finansowych. Przyjęto tezę badawczą, że gwarancje dotyczące długu bankowego jako instrument pomocy publicznej stosowały przede wszystkim państwa strefy euro, a tylko w niewielkim stopniu te, które jeszcze nie przyjęły wspólnej europejskiej waluty.

1. Główne założenia pomocy publicznej w formie gwarancji dla instytucji finansowych

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [art. 107 ust. 3 lit. b)] przyznaje Komisji Europejskiej prawo do uznania pomocy publicznej za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego, jeżeli pomoc ta ma na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego". W obliczu ogromnych napięć na rynkach finansowych, do których później doszedł wyjątkowo silny spadek realnej aktywności gospodarczej, w najpoważniejszej fazie kryzysu warunek istnienia poważnego zaburzenia był bez wątpienia spełniony w całej Unii. Na podstawie tego przepisu traktatowego Komisja przedstawiła wytyczne w formie komunikatów w sprawie opracowania i wdrożenia pomocy państwa na rzecz banków – stosowanie tych wytycznych miało służyć podejmowaniu skutecznych działań zmierzających do ustabilizowania rynków finansowych oraz trwałemu zapewnieniu kapitału dłużnego dla realnej gospodarki bez nadmiernego zakłócania konkurencji na rynku wewnętrznym. Przyjęto naczelną zasadę, że podejmowane w celu utrzymania stabilności finansowej środki nadzwyczajne nie naruszą równych szans instytucji finansowych korzystających ze wsparcia publicznego i tych, które go nie otrzymują, jak również instytucji zlokalizowanych w różnych państwach członkowskich.

Komunikat bankowy z 13 października 2008 r. [Komunikat Komisji – Zastosowanie…, 2008] był pierwszą reakcją Komisji na pogłębiający się kryzys finansowy. Na podstawie zasad określonych w istniejących wytycznych w sprawie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw [Komunikat Komisji dotyczący przedłużenia…, 2004; Wytyczne…, 2009] określono kryteria ustalania zgodności środków pomocy państwa dla sektora finansowego z wymogami ustanowionymi w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w kontekście szczególnych okoliczności kryzysu. Komunikat bankowy wprowadził rozróżnienie między bankami „posiadającymi trudności" a bankami „zasadniczo zdrowymi", nie określając jednakże jednoznacznych kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie banków do jednej z tych grup[2]. Definiował

[2] Ogólnie można przyjąć, że problemy z dostępem do kapitału i płynnością finansową banków „posiadających trudności" wynikały nie tylko z sytuacji na rynkach finansowych, ale stanowiły przede

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

ogólne kryteria rozróżnienia dwóch środków pomocy państwa, tj. dokapitalizowania instytucji finansowych oraz udzielanych im gwarancji. Celem dokapitalizowania instytucji finansowych było zapewnienie im odpowiednio wysokiego kapitału w związku z trudną sytuacją na rynku, natomiast gwarancje miały zabezpieczać wystarczający dostęp do środków pozwalających na zachowanie płynności. W szczególności zostały podane dokładne wskazówki w zakresie gwarancji rządowych dotyczących zobowiązań banków, które były szeroko stosowanym instrumentem wsparcia w celu przywrócenia funkcjonowania rynków pożyczek międzybankowych[3].

2. Realizacja programów pomocowych i pomocy *ad hoc* w formie gwarancji w sektorze bankowym

W komunikacie bankowym zwrócono uwagę na ryzyko zakłócenia konkurencji przez gwarancje państwa i podkreślono tymczasowy charakter dopuszczalności takich środków pomocy publicznej. Zgodnie z ogólnymi traktatowymi zasadami pomocy państwa udzielona pomoc musi być konieczna, ściśle ukierunkowana na zaradzenie poważnemu zaburzeniu gospodarki oraz proporcjonalna do danego wyzwania i nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do uzyskania zamierzonego efektu. Stosując kryterium konieczności, Komisja oceniała, czy zakres i czas obowiązywania programu lub środka pomocy zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Programy gwarancji były zatwierdzane na 6-miesięczne okresy, z możliwością przedłużenia[4]. W analizowanym okresie łączna kwota zatwierdzonego wsparcia w tej formie dla instytucji finansowych wyniosła 3 646,60 mld euro, co stanowiło 28,9% PKB UE-27. Największą kwotę pomocy zatwierdzono w 2008 r. – 3 097,34 mld euro, 24,82% PKB UE-27. W tabeli 1 przedstawiono wartość programów gwarancji zatwierdzanych przez Komisję w latach 2008–2011 dla państw strefy euro.

---

wszystkim rezultat oddziaływania czynników o charakterze wewnętrznym, takich jak słabość modelu biznesowego, nieefektywność czy też obciążenie nadmiernym ryzykiem na skutek nieprawidłowej strategii inwestycyjnej. Udzielanie pomocy publicznej takim instytucjom finansowym niosło ze sobą zdecydowanie większe prawdopodobieństwo zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym niż udzielanie pomocy instytucjom „zasadniczo zdrowym".

[3] Stosowanie tego rodzaju środków w formie pomocy indywidualnej i programów pomocowych miało w tym przypadku także wymiar psychologiczny, bowiem do uspokojenia rynków finansowych nie było konieczne udzielenie pomocy *ad hoc* lub uruchomienie danego programu pomocowego, a wystarczała świadomość, że w razie nagłej potrzeby pomoc taka zostanie udzielona, a dany program uruchomiony, co zapewni dostęp do środków umożliwiających zachowanie płynności i tym samym da gwarancję bezpieczeństwa sektorowi finansowemu.

[4] Banki mogą korzystać z gwarancji państwa w przypadku wydawania nowych instrumentów dłużnych, zabezpieczonych lub niezabezpieczonych, z wyjątkiem instrumentów, które kwalifikują się jako kapitał. Ponieważ dostęp banków do finansowania jest szczególnie trudny na rynkach finansowania średnio- i długoterminowego, gwarancje państwowe powinny w zasadzie obejmować tylko instrumenty dłużne o terminie zapadalności od jednego do pięciu lat (siedmiu lat w przypadku obligacji zabezpieczonych).

Tabela 1. Programy gwarancji zatwierdzone przez Komisję od 1 października 2008 r. do 1 października 2012 r.

Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011		2012		Zatwierdzona wartość pomocy w latach 2008–2012	
	mld euro	% PKB w 2008 r.	mld euro	% PKB w 2009 r.	mld euro	% PKB w 2010 r.	mld euro	% PKB w 2011 r.	mld euro	% PKB w 2011 r.	mld euro	% PKB w 2011 r.
PAŃSTWA NALEŻĄCE DO STREFY EURO												
Austria	75,00	26,49%	0	0,0%	0	0,0%	0,20	0,1%	2,64	0,9%	77,84	25,9%
Belgia	275,75	79,93%	1,00	0,3%	0	0,0%	27,20	7,4%	6,05	1,6%	310,00	**84,2%**
Cypr	0	0,00%	3,00	17,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3,00	16,9%
Estonia	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Finlandia	50,00	27,08%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	50,00	26,4%
Francja	319,75	16,54%	0	0,0%	0	0,0%	16,40	0,8%	3,65	0,2%	**339,80**	17,0%
Grecja	15,00	6,33%	0	0,0%	40,0	17,4%	30,00	13,9%	0	0,0%	85,00	**39,5%**
Hiszpania	200,00	18,38%	0	0,0%	1,15	0,1%	0	0,0%	119,00	11,1%	320,15	29,8%
Holandia	200,00	33,54%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	200,00	33,2%
Irlandia	376,00	208,90%	0	0,0%	10,0	6,5%	0	0,0%	0	0,0%	**386,00**	**246,7%**
Luksemburg	4,50	11,35%	0	0,0%	0	0,0%	1,30	3,0%	0,35	0,8%	6,15	14,4%
Malta	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Niemcy	447,75	18,05%	2,50	0,1%	0	0,0%	5,60	0,2%	0	0,0%	**455,85**	17,7%
Portugalia	16,00	9,30%	0,45	0,3%	0	0,0%	19,00	11,1%	5,22	3,1%	40,67	23,8%
Słowacja	0	0,00%	2,80	4,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2,80	4,1%

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

Słowenia	12,00	32,19%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	12,00	33,7%
Włochy	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	80,00	5,1%	30,00	1,9%	110,00	7,0%
PAŃSTWA SPOZA STREFY EURO												
Bułgaria	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Czechy	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Dania	580,00	248,41%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7,90	3,3%	**587,90**	**245,7%**
Litwa	0	0,00%	0	0,0%	0,9	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	0,29	0,9%
Łotwa	5,05	21,93%	0	0,0%	0,1	0,6%	0	0,0%	0,05	0,2%	5,20	25,9%
Polska	0	0,00%	4,62	1,5%	0	0,0%	0	0,0%	29,27	7,9%	33,89	9,2%
Rumunia	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Szwecja	156,00	46,81%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	156,00	**40,3%**
Węgry	0	0,00%	5,35	5,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5,35	5,3%
Wielka Brytania	364,53	20,08%	67,91	4,3%	3,3	0,2%	0	0,0%	23,04	1,3%	**458,75**	26,3%
UE-27	**3097,34**	**24,82%**	**87,63**	**0,74%**	**55,39**	**0,45%**	**179,70**	**1,4%**	**227,17**	**1,8%**	**3646,64**	**28,9%**

Źródło: [*Commission Staff Working Document*..., 2012].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

Zapotrzebowanie na wsparcie w formie gwarancji długu bankowego państwa zgłaszały w 2008 r. W latach 2009–2010 można było zaobserwować systematyczny spadek wartości zgłaszanych Komisji programów pomocowych i pomocy *ad hoc* w tej formie[5]. Zgłoszenia pomocy odnotowano jedynie w przypadku czterech państw. W 2011 r. zatwierdzały ją jedynie Grecja i Portugalia. W trzech pierwszych kwartałach 2012 r. zostało zatwierdzone przez Komisję Europejską 227,17 mld euro. Nowe gwarancje zatwierdzono głównie w ramach dwóch programów pomocowych, które ponownie wprowadzono w Hiszpanii (119 mld euro) i we Włoszech (30 mld euro). Krajami spoza strefy euro, które w 2012 r. wdrożyły programy gwarancyjne, były Dania, Łotwa i Wielka Brytania. W strefie euro największą pomoc w formie gwarancji długu bankowego Komisja zatwierdziła w przypadku Niemiec – 455,85 mld euro, Irlandii – 386 mld euro, Francji – 339,80 mld euro oraz Hiszpanii – 320,15 mld euro. W odniesieniu do państw spoza strefy euro największa pomoc publiczna w formie gwarancji została zatwierdzona dla Danii – 587,90 mld euro, Wielkiej Brytanii – 458,75 mld euro oraz Szwecji – 156 mld euro. Należy jednak zauważyć, że są to państwa zaliczane do tzw. starej piętnastki, które nie przyjęły euro w związku z uzyskaniem klauzuli *opt-out* i negatywnym wynikiem referendum. Odnosząc natomiast wielkość zatwierdzonego wsparcia w formie gwarancji dla banków do wielkości PKB poszczególnych państw strefy euro, należy wskazać przede wszystkim na Irlandię, która zgłosiła Komisji pomoc stanowiącą 246,7% swojego PKB. Wśród państw spoza strefy euro w przypadku Danii było to 245,7% PKB.

W odniesieniu do kwoty rzeczywiście wykorzystanej w latach 2008–2011 maksymalna wielkość udzielonych gwarancji stanowi 1 084,83 mld euro, tj. 8,59% PKB UE-27 (patrz tabela 2). W strefie euro państwami, które udzieliły największej pomocy w formie gwarancji, są Irlandia i Niemcy – odpowiednio 284,25 i 135 mld euro. Także z punktu widzenia relacji udzielonej pomocy do PKB należy wskazać Irlandię (181,7%), a w następnej kolejności Grecję (26,2%). W odniesieniu do państw spoza strefy euro z zatwierdzonej puli środków pomocy największego wsparcia udzieliła Wielka Brytania – 158,22 mld euro, i Dania – 145 mld euro. Kolejną pozycję zajęła Szwecja – ok. 20 mld euro. W relacji do PKB największą pomoc publiczną w formie gwarancji dla banków przyznały Dania (60,61%), Wielka Brytania (9,06%) i Szwecja (5,15%).

Od 1 lipca 2010 r. Komisja stosuje surowsze warunki zgodności gwarancji rządowych – z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu – poprzez wprowadzenie podwyższonej opłaty gwarancyjnej oraz nowego wymogu dotyczącego planu odzyskania rentowności w odniesieniu do beneficjentów, którzy korzystają z nowych gwarancji i przekraczają pewien próg łącznych pozostających do spłaty

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

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

Tabela 2. Gwarancje udzielone przez państwa członkowskie UE w okresie 2008–2011

Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011		Pomoc udzielona w latach 2008–2011	
	mld euro	% PKB w 2008 r.	mld euro	% PKB w 2009 r.	mld euro	% PKB w 2010 r.	mld euro	% PKB w 2010 r.	mld euro	% PKB w 2011 r.
PAŃSTWA NALEŻĄCE DO STREFY EURO										
Austria	2,43	0,86%	15,45	5,58%	19,33	6,80%	12,45	4,14%	19,33	6,43%
Belgia	8,96	2,60%	44,23	13,11%	29,37	8,32%	17,35	4,71%	44,23	12,01%
Cypr	0	0,0%	0,56	3,29%	2,82	16,13%	2,83	15,91%	2,83	15,91%
Estonia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Finlandia	0,12	0,06%	0,06	0,03%	0	0,0%	0	0,0%	0,12	0,06%
Francja	8,65	0,44%	92,73	4,86%	91,53	4,74%	60,26	3,02%	92,73	4,64%
Grecja	0	0,0%	1,50	0,63%	26,68	11,59%	56,30	26,17%	56,30	26,17%
Hiszpania	0	0,0%	36,13	3,44%	55,83	5,25%	62,20	5,79%	62,20	5,79%
Holandia	0,85	0,14%	36,00	6,31%	40,90	6,91%	33,17	5,51%	40,90	6,79%
Irlandia	180,25	97,05%	284,25	173,81%	196,25	127,49%	110,50	70,64%	284,25	181,70%
Luksemburg	0,44	1,21%	1,65	4,36%	1,42	3,41%	1,19	2,78%	1,65	3,84%
Malta	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Niemcy	19,09	0,75%	135,03	5,61%	132,03	5,28%	35,33	1,37%	135,03	5,25%
Portugalia	1,19	0,71%	5,24	3,12%	4,99	2,89%	8,54	5,00%	8,54	5,00%
Słowacja	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Wyszczególnienie	2008		2009		2010		2011		Pomoc udzielona w latach 2008–2011	
	mld euro	% PKB w 2008 r.	mld euro	% PKB w 2009 r.	mld euro	% PKB w 2010 r.	mld euro	% PKB w 2010 r.	mld euro	% PKB w 2011 r.
PAŃSTWA NALEŻĄCE DO STREFY EURO										
Słowenia	0	0,0%	1,00	2,87%	2,15	5,98%	1,55	4,36%	2,15	6,03%
Włochy	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	10,90	0,69%	10,90	0,69%
PAŃSTWA SPOZA STREFY EURO										
Bułgaria	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Czechy	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Dania	145,00	62,14%	6,45	2,89%	22,29	9,51%	22,95	9,59%	145,00	60,61%
Litwa	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Łotwa			0,54	2,91%	0,23	1,28%	0,08	0,38%	0,54	2,69%
Polska	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Rumunia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Szwecja	0,29	0,09%	14,26	4,87%	19,92	5,75%	14,02	3,62%	19,92	5,15%
Węgry	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,01	0,01%	0,01	0,01%
Wielka Brytania	33,54	1,85%	158,22	10,10%	148,81	8,77%	72,20	4,13%	158,22	9,06%
UE-27	400,80	3.20%	833,29	7,06%	794,55	6,48%	521,82	4,13%	1084,83	8,59%

Źródło: jak w tabeli 1.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

gwarantowanych zobowiązań zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do swoich całkowitych zobowiązań. Od początku kryzysu ustalanie wysokości odpłatności jest powiązane z wartością przeciętną spreadu CDS[6] beneficjenta w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2008 r. Innymi słowy, wysokość tej odpłatności zwiększono 1 lipca 2010 r., aby lepiej odzwierciedlać profil ryzyka poszczególnych beneficjentów[7]. Obecnie do wyliczenia odpłatności za udzieloną gwarancję brana jest pod uwagę wartość przeciętna spreadów CDS w okresie trzyletnim kończącym się miesiąc przed udzieleniem gwarancji[8]. W celu umożliwienia Komisji dokonania oceny stosowania w praktyce wprowadzonych zmian udzielania pomocy w formie gwarancji na zabezpieczenie długu bankowego w zakresie wyceny państwa członkowskie zostały zobowiązane do podawania przy zgłaszaniu nowego lub przedłużonego programu gwarancji orientacyjnej opłaty dla każdego banku kwalifikującego się do skorzystania z tych gwarancji. Ponadto w terminie trzech miesięcy po każdej emisji gwarantowanych obligacji państwa członkowskie przekazują Komisji faktyczną wysokość opłaty za udzielenie gwarancji pobranej w odniesieniu do każdej emisji gwarantowanych obligacji. Przy uwzględnieniu bieżącej sytuacji rynkowej oraz faktu, że od wprowadzenia nowych warunków cenowych nie upłynęło wiele czasu, nie wydaje się, aby konieczne było obecnie dalsze zmienianie tych warunków.

Zakończenie

Powrót do idei aktywnego udziału państwa w procesach gospodarczych ma swoje źródło w załamaniu rynków instytucji finansowych w drugiej połowie 2008 r. i we wpływie kryzysu finansowego na sektor realnej gospodarki. Oddziaływanie to było widoczne w silnych tendencjach zniżkowych w całej gospodarce, które bezpośrednio dotykały zarówno przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe. W większości państw członkowskich UE odnotowywano spadek wielkości PKB, wymiany handlowej, istotne ograniczenia produkcji, zmniejszenie wydatków na kluczowe inwestycje oraz

[6] CDS (*Credit Default Swap*) to instrument pochodny, który jest ubezpieczeniem spłaty kredytu. Jedna ze stron transakcji w zamian za wynagrodzenie zgadza się na spłatę drugiej stronie transakcji długu od niej zaciągniętego, jeżeli dłużnik nie będzie w stanie go spłacać. Cenę CDS ustala się jako procent wartości długu, płatny w skali roku.

[7] Komisja Europejska opracowała wzór służący do obliczania minimalnych odpłatności za udzielenie gwarancji, który ma zastosowanie w przypadku, gdy gwarancje państwa są przyznawane na poziomie krajowym, bez łączenia gwarancji między państwami członkowskimi. We wzorze tym został także odzwierciedlony fakt, że gwarancje dotyczące zabezpieczonych obligacji narażają podmiot udzielający gwarancji na znacznie mniejsze ryzyko niż gwarancje dotyczące długu niezabezpieczonego.

[8] Ponieważ zwiększenie spreadów CDS w ostatnich latach wynikało częściowo z przyczyn niedotyczących konkretnego banku, w szczególności z narastających napięć na rynku instrumentów długu państwowego oraz z ogólnego zwiększenia świadomości ryzyka w sektorze bankowym, odrębnie kalkulowane jest wewnętrzne ryzyko, które ponoszą poszczególne banki, od zmian spreadów CDS w przypadku państw członkowskich i rynku jako całości.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

potęgujący niepokoje społeczne wzrost bezrobocia. W takich warunkach powszechne stały się problemy dotyczące istotnego zmniejszenia popytu, zamówień na surowce i produkty gotowe oraz wypłacalności nabywców, co w rezultacie osłabiło sytuację finansową przedsiębiorstw. Skutkiem kryzysu finansowego w sektorze bankowym w Unii Europejskiej był proces ograniczania relacji swego zadłużenia do kapitału własnego przez banki, które stały się mniej skłonne do ponoszenia ryzyka w porównaniu z latami ubiegłymi, co w konsekwencji prowadziło do mniejszej dostępności kredytów jako źródła finansowania dla przedsiębiorstw oraz zmniejszenia liczby udzielanych kredytów w ogóle. Taka tendencja mogła mieć negatywne skutki nie tylko dla przedsiębiorstw, które nie mają wystarczającego zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności, lecz nawet dla przedsiębiorstw o dobrej i stabilnej kondycji finansowej, którym nagle ograniczono linię kredytową lub odmówiono kredytu. Pamiętając o tym, że niedrogi i wystarczający dostęp do finansowania jest warunkiem koniecznym dla przedsiębiorstw przy podejmowaniu inwestycji oraz dla zachowania i tworzenia nowych miejsc pracy, należy stwierdzić, że restrykcyjną politykę kredytową odczuły głównie małe i średnie przedsiębiorstwa, których dostęp do finansowania jest trudniejszy w porównaniu z dużymi przedsiębiorstwami. Stąd też Komisja Europejska zajęła stanowisko, że udzielana przez państwa członkowskie pomoc publiczna może i powinna stanowić ważne uzupełnienie działań na rzecz odblokowania kredytów dla przedsiębiorstw. Ponadto podkreślono, że pomoc publiczna udzielana zagrożonym przedsiębiorstwom w warunkach utrudnionego dostępu do finansowania odgrywa decydującą rolę w zabezpieczeniu na wypadek niewypłacalności. Wsparcie państwa dla instytucji finansowych miało zasadnicze znaczenie w kontekście przywrócenia zaufania do sektora finansowego oraz uniknięcia kryzysu systemowego.

Mając na uwadze przeprowadzone w artykule analizy, przyjętą we wstępie tezę, że gwarancje dotyczące długu bankowego jako instrument pomocy publicznej stosowały przede wszystkim państwa strefy euro, a tylko w niewielkim stopniu państwa, które nie przyjęły jeszcze wspólnej europejskiej waluty, należy zweryfikować pozytywnie. Spoza strefy euro pomoc w tej formie zatwierdzały i udzielały w 99% przypadków Dania, Szwecja i Wielka Brytania, czyli państwa, które nie należą do strefy euro w wyniku zastosowania klauzuli *opt-out*, dającej państwu członkowskiemu możliwość wyłączenia części wymogów prawa unijnego, a także w wyniku negatywnego rozstrzygnięcia referendum w sprawie przystąpienia do strefy euro. W przypadku państw, których akcesja do Unii Europejskiej miała miejsce 1 maja 2004 r., pomocy takiej udzielały Cypr i Słowenia. Wyjaśnienia takiego stanu należy upatrywać w tym, że zwłaszcza w państwach członkowskich Unii Europejskiej zaliczanych do tzw. starej piętnastki rynki finansowe są zdominowane przez duże globalne banki, określane jako „za duże, żeby upaść". Wśród przyczyn globalnego kryzysu finansowego z 2008 r. na czołowym miejscu wymienia się ryzyko systemowe, związane z działalnością dużych grup finansowych, oraz ich model biznesowy, oparty na krótkoterminowym finansowaniu ryzykownych, globalnych aktywów oraz złożonej strukturze organi-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:13:59

zacyjnej – powiązaniach między bankowością komercyjną, inwestycyjną a czasem i ubezpieczeniami [Duffie, 2011].

Bibliografia

1. *Commission Staff Working Document – Autumn 2012 update – Facts and figures on State aid in the Member States*, European Commission, Brussels 21.12.2012, SEC(2012) 443 final.
2. Duffie D., *How Big Banks Fail*, Princeton University Press, Princeton 2011.
3. Godłów-Legiędź J., *Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu*, [w:] H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
4. Komunikat Komisji dotyczący przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE, C 156/3 z 9 lipca 2009 r.).
5. Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego (Dz. Urz. UE C 270 z 25 października 2008 r.).
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
7. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane (Dz. Urz. UE, C 83 z 30 marca 2010 r.).
8. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1 października 2004 r.).

Banking loan guarantees as an state aid instrument during the financial crisis in EU Member States

This paper discusses guidelines for implementation of art. 107-109 of the Treaty on the Functioning of the European Union, from perspective of state guarantees for banks in wake of the financial crisis which descended on EU Member States. Qualitative analysis of bank loan guarantees was based on The Banking Communication of 13 October 2008. Statistical data for quantitative analysis was collected from European Commission reports issued about state aid granted to Member States. Discussed were criteria for granting that aid, verifying its objectives as well as measures and amounts approved by the Commission. Research theory was set out that the banking loans guarantees as a state aid instrument were used predominantly by countries within the Euro zone, whilst states without the common currency had little in the way of that aid.