

# MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 264

---

Wpływ tymczasowej pomocy publicznej  
w okresie kryzysu na konkurencję  
w Unii Europejskiej

---

Oskar Kowalewski, Mariusz-Jan Radło

Warszawa, 2011 r.

Raport prezentuje wyniki badania pt. Wpływ pomocy państwa (zastosowanych polityk, pakietów, instrumentów antykrzysowych) na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE - wykonanego przez SEENDICO Doradcy dla Departamentu Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki (umowa nr II/124/P/75001/10/DAP).

Projekt graficzny:  
Oliwka s.c.

Skład i druk:  
Drukarnia NBP

Wydał:  
Narodowy Bank Polski  
Departament Edukacji i Wydawnictw  
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21  
tel. 22 653 23 35, fax 22 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2011

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

---

**SPIS TREŚCI**

---

Wprowadzenie	4
Rozdział 1 Przegląd tymczasowych instrumentów w zakresie pomocy państwa dla gospodarki	6
Uwagi wstępne	6
Udzielanie pomocy w ramach istniejących instrumentów	6
Program dla sektora finansowego i tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa dla gospodarki	8
Rzeczywisty zakres pomocy dla sektora finansowego i niefinansowego	14
Podsumowanie	20
Rozdział 2 Wpływ kryzysu na poszczególne sektory państw Unii Europejskiej	21
Przegląd sytuacji gospodarczej w państwach UE	21
Analiza sektorów przemysłowych i budownictwa	27
Analiza sektorów usługowych	28
Analiza sektora finansowego	29
Podsumowanie	31
Rozdział 3 Wpływ pomocy publicznej na konkurencję na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej	32
Uwagi wstępne	32
Metodologia badań	37
Przedsiębiorstwa niefinansowe	38
Sektor przemysłowy	41
Sektor usługowy	45
Sektor finansowy	49
Podsumowanie	52
Konkluzje	54
Literatura i źródła	56

---

## WPROWADZENIE

---

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

Stosowanie rządowych programów pomocowych dla instytucji finansowych oraz programów zwiększających popyt na niektóre dobra trwałe miało wpływ na strukturę gospodarczą wielu państw. Z jednej strony działania te pozwoliły instytucjom i przedsiębiorstwom przejść przez kryzys, ale trudno obecnie ocenić, czy uda się je uratować przed głęboką restrukturyzacją lub upadłością w długim okresie. Równocześnie wykorzystanie pomocy dla niektórych branż i przedsiębiorstw mogło negatywnie wpłynąć na konkurencję na rynku wewnętrznym UE w długim okresie.

Warto też odnotować, że antykryzysowa pomoc publiczna była w nierównomierny sposób stosowana przez poszczególne państwa członkowskie UE. Z danych zaprezentowanych w opracowaniu wynika, że istnieje stosunkowo duże zróżnicowanie w stopniu i liczbie wykorzystanych tymczasowych programów pomocowych realizowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Zróżnicowanie to powoduje, że obecnie trudno dokonać jednoznacznej oceny wpływu pomocy publicznej udzielonej przez państwa członkowskie UE na rynek wewnętrzny. Wynika to z pomieszczenia różnych środków w ramach pomocy publicznej, które były udzielane zarówno przed kryzysem, jak i w trakcie kryzysu. Jednak, co znamienne pomoc publiczna w ramach środków antykryzysowych była istotnie większa w starych lepiej rozwiniętych państwach członkowskich niż w słabiej rozwiniętych nowych krajach należących do UE. Taka alokacja pomocy publicznej mogła powodować utrwalenie nierównomiernego rozwoju UE i uprzywilejowanie przedsiębiorstw z krajów lepiej rozwiniętych.

Istotnym źródłem problemów w badaniu wpływu pomocy publicznej na konkurencję na rynku wewnętrznym UE były dane statystyczne, które są udostępniane przez Komisję Europejską. Dane te nie przedstawiają bezpośrednio kierunku pomocy na poszczególne branże, a ograniczają się głównie do wyróżnienia sektora usługowego i przemysłowego. Równocześnie sektory te są bardzo zróżnicowane. Ponadto efekty pomocy publicznej udzielanej poszczególnym sektorom są w pełni widoczne zwykle w ciągu kilku lat od jej udzielenia. To powoduje, że na pełną ocenę skutków pomocy udzielonej w trakcie obecnego kryzysu trzeba jeszcze poczekać.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, i pomimo istniejących ograniczeń autorzy niniejszego raportu postawili sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy pomoc publiczna w okresie kryzysu w gospodarce światowej udzielana w latach 2008-2010 i istniejące w tym obszarze różnice między państwami nie spowoduje istotnych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym w długim okresie?

Tak postawione pytanie badawcze zdeterminowało również strukturę niniejszego opracowania, na które składają się trzy komplementarne części badawcze i część wnioskowa. W pierwszej części badawczej zaprezentowano przegląd tymczasowych instrumentów w zakresie pomocy publicznej, które zostały zastosowane w okresie kryzysu. W drugiej części przedstawiono kształtowanie się kondycji gospodarki UE i jej państw członkowskich w czasie kryzysu, a także sytuację poszczególnych sektorów gospodarki. Trzecia część zawiera z kolei prezentację wyników badania wpływu pomocy na konkurencję. Ze względu na przedstawione powyżej ograniczenia, krótki horyzont czasowy i charakter analizowanego zdarzenia oraz dostępność danych statystycznych w badaniu zdecydowano się zastosować metodę *difference-in-differences*. Metoda ta pozwoliła na dokonanie oceny wpływu pomocy publicznej na dwie grupy państw. Pierwszą grupę stanowią państwa członkowskie, gdzie zastosowano dany instrument pomocy publicznej

w okresie kryzysu. Drugą grupę stanowią zaś państwa, gdzie pomoc w czasie kryzysu nie została udzielona. Następnie obie te grupy państw przeanalizowane zostały z punktu widzenia wpływu na ile zastosowanie danego instrumentu w ramach pomocy publicznej wpłynęło na przedsiębiorstwa niefinansowe, rozwój danego sektora lub też działalność kredytową banków. W podsumowaniu opracowania zaprezentowano konkluzje dla polityki gospodarczej w perspektywie średnio i długookresowej.

Oskar Kowalewski, Mariusz-Jan Radło

## ROZDZIAŁ 1 PRZEGLĄD TYMCZASOWYCH INSTRUMENTÓW W ZAKRESIE POMOCY PAŃSTWA DLA GOSPODARKI

1

### UWAGI WSTĘPNE

W rozdziale niniejszym przedstawiono działania w zakresie pomocy publicznej, które zostały podjęte w odniesieniu do przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego, który rozpoczął się w Europie w 2008 roku. Część tej pomocy była możliwa w ramach istniejących regulacji w tym obszarze – częściowo dzięki wcześniejszej reformie systemu i ram prawnych określających działania państw członkowskich w obszarze pomocy państwa dla przedsiębiorstw (reforma ta była prowadzona przez Komisję od 2005 roku). Większa część pomocy państwa pod względem wielkości przyznanych środków finansowych została udzielona jednakże na podstawie tzw. tymczasowych instrumentów, które Komisja wprowadziła na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu. Zgodnie z tym artykułem za dopuszczalną 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*.

Jeden i drugi typ pomocy publicznej, o których mowa wyżej, odgrywały istotną rolę w działaniach uzasadnianych przeciwdziałaniem kryzysowi. W związku z tym w niniejszym rozdziale kwestie te zostaną przeanalizowane osobno. Następnie przedstawiona zostanie skala wykorzystania tych środków w odniesieniu do podmiotów finansowych i niefinansowych na dzień 1 października 2010 roku. Zaprezentowana zostanie też skala wykorzystania możliwych środków przez poszczególne państwa członkowskie. Należy w tym miejscu podkreślić, że w badaniu ograniczono się wyłącznie do zaprezentowania podstawowych stałych i tymczasowych instrumentów dostępnych na podstawie obowiązujących ram prawnych bez wchodzenia w ich szczegóły - co wynika z charakteru niniejszego opracowania.

### UDZIELANIE POMOCY W RAMACH ISTNIEJĄCYCH INSTRUMENTÓW

W 2005 roku Komisja Europejska przyjęła plan działań w zakresie pomocy państwa, który przedstawiał wytyczne kompleksowej reformy zasad i procedur tej pomocy w UE<sup>1</sup>. Celem tych działań było uproszczenie zasad udzielania pomocy publicznej i lepsze jej ukierunkowywanie na inwestycje realizujące zasadę zrównoważonego rozwoju. Miało to wspierać realizację strategii lizbońskiej, zatrudnienia i konkurencyjności bez nadmiernego zakłócania konkurencji na rynku WE. W tym kontekście, szczególnie nacisk położono na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) i większe możliwości udzielania im pomocy ze strony państwa.

W następstwie tych reform w znacznym stopniu uproszczono i usprawniono system udzielania pomocy publicznej. Zmiany te – w okresie obecnego kryzysu – okazały się bardzo przydatne. Analizując udzielanie pomocy publicznej w ramach istniejących instrumentów należy zwrócić uwagę na takie środki, jak: ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, ochrona środowiska, działalność badawczo rozwojowa, gwarancje, kapitał podwyższonego ryzyka oraz programy unijne.

#### ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WYŁĄCZEŃ BLOKOWYCH

Duże znaczenie miało tu w szczególności rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu. Oferuje ono państwom członkowskim wiele możliwości udzielania różnych środków pomocy publicznej przy minimalnych obciążeniach administracyjnych<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> zob. IP/05/680 i MEMO/05/195

<sup>2</sup> Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3.

Rozporządzenie to wprowadziło zasadę automatycznego zatwierdzania szeregu środków pomocy publicznej w wybranych obszarach. Na jego podstawie państwa członkowskie mogły udzielać pomocy publicznej bez przechodzenia przez procedurę notyfikacyjną w Komisji.

Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych jest szczególnie ważne dla małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż zawiera ono specjalne zasady dotyczące wsparcia inwestycji i zatrudnienia mające zastosowanie wyłącznie do MŚP. Przewiduje ono łącznie 26 instrumentów dostępnych dla MŚP. Liczba dostępnych środków świadczy o istotnym poluzowaniu zasad udzielania pomocy publicznej. Oprócz MŚP obszarami, które zostały objęte tym rozporządzeniem są m.in.: badania naukowe i innowacje, rozwój regionalny, szkolenia zawodowe i zatrudnienie, kapitał podwyższonego ryzyka, ochrona środowiska oraz środki pomocy służące promocji przedsiębiorczości, w tym w szczególności dla kobiet.

Brak potrzeby zgłaszania Komisji faktu udzielenia pomocy w wyżej wymienionych obszarach znacznie przyspieszyło wprowadzanie niektórych instrumentów pomocowych w poszczególnych krajach. Należy jednak wskazać, że szerokie i stosunkowo ogólne określenie powyższych obszarów powoduje, że może dochodzić do niezgodnego z celami wykorzystania środków w przyszłości.

#### ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE POMOCY DE MINIMIS

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* stanowi, że środki wsparcia o wartości nieprzekraczającej 200 000 EUR na przedsiębiorstwo, w dowolnym ustalonym okresie trzyletnim nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu Traktatu. Zgodnie z tym samym rozporządzeniem, gwarancje do wysokości 1,5 mln EUR nie przekraczają progu *de minimis* i w związku z tym nie stanowią pomocy państwa. Tym samym państwa członkowskie mogą przyznawać takie gwarancje bez konieczności obliczania odpowiadających im ekwiwalentów pomocy i bez obciążeń administracyjnych.<sup>3</sup>

#### OCHRONA ŚRODOWISKA

Nowe wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska przyjęto też w ramach pakietu działań w obszarze energii i zmian klimatu na początku 2008 roku.<sup>4</sup> Na mocy tych wytycznych, dopuszczalna jest pomoc publiczna:

dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi surowsze niż normy wspólnotowe lub które podnoszą poziom ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych – w wysokości do 70% dodatkowych kosztów inwestycji (do 80% w dziedzinie innowacji ekologicznych) w przypadku małych przedsiębiorstw i do 100% dodatkowych kosztów inwestycji, jeśli pomoc przyznaje się w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, również w przypadku dużych przedsiębiorstw; dozwolona jest także pomoc na wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm wspólnotowych oraz na badania środowiska, w obszarze energii ze źródeł odnawialnych i kogeneracji – państwa członkowskie mogą przyznać pomoc operacyjną na pokrycie wszystkich dodatkowych kosztów produkcji, związaną z osiągnięciem celów w zakresie oszczędzania energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych – państwa członkowskie mogą przyznać pomoc umożliwiającą przedsiębiorstwom uzyskanie oszczędności energii oraz pomoc na odnawialne źródła energii i kogenerację w wysokości do 80% dodatkowych kosztów inwestycji dla małych przedsiębiorstw i do 100% dodatkowych kosztów inwestycji, jeśli pomoc przyznaje się w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji.

#### DZIAŁALNOŚĆ BADAWCZO ROZWOJOWA

W grudniu 2006 roku Komisja przyjęła nowe wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną<sup>5</sup>. Dokument ten zawiera nowe przepisy dotyczące innowacji, skierowane szczególnie do MŚP. Wiążą się one również z lepszym ukierunkowaniem pomocy

<sup>3</sup> Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5.

<sup>4</sup> Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

<sup>5</sup> Dz.U. C 323 z 30.12.2006, s. 1.

na tworzenie miejsc pracy i zwiększanie wzrostu gospodarczego – zgodnie z kierunkami wytyczonymi w strategii lizbońskiej. W szczególności, państwa członkowskie mogą przyznawać:

- pomoc na projekty badawczo rozwojowe, szczególnie pomoc na badania podstawowe w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych oraz pomoc na badania przemysłowe w wysokości do 80% dla małych przedsiębiorstw,
- pomoc dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw w wysokości do 1 mln EUR i więcej w regionach objętych pomocą, pomoc dla klastrów innowacyjnych, pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji,
- pomoc na wypożyczenie wysoko wykwalifikowanego personelu, pomoc na techniczne studia wykonalności, pomoc na innowacje w obrębie procesów i innowacje organizacyjne w sektorze usług oraz pomoc na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej dla MŚP.

#### GWARANCJE

W 2008 roku Komisja przyjęła nowe sprawozdanie w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, które precyzuje, w jakich warunkach państwowe gwarancje kredytów nie stanowią pomocy państwa.<sup>6</sup> Zgodnie z tym sprawozdaniem, gwarancji nie uważa się za pomoc państwa, jeśli zapłacono za nią cenę rynkową. Oprócz wyjaśnienia tego, kiedy gwarancje stanowią pomoc państwa a kiedy nie, sprawozdanie wprowadza również po raz pierwszy specjalne „bezpieczne stawki” dla MŚP, umożliwiające łatwiejsze, ale bezpieczne skorzystanie z gwarancji w celu wsparcia finansowania MŚP.

#### KAPITAŁ PODWYŻSZONEGO RYZYKA

W lipcu 2006 roku Komisja przyjęła nowe wytyczne w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach<sup>7</sup>. Są one skierowane do innowacyjnych i szybko rozwijających się MŚP – najważniejszych z punktu widzenia strategii lizbońskiej.

Komisja ustanowiła nowy „próg bezpieczeństwa” w wysokości 1,5 mln EUR na docelowe MŚP (50% więcej niż wcześniej). Poniżej tego pułapu Komisja uznaje zasadniczo, że na rynku brak jest alternatywnych środków finansowania (tj. rynek funkcjonuje nieprawidłowo). Pomoc na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka włączono również do ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

#### PROGRAMY WSPÓLNOTOWE

Państwa członkowskie mogą również korzystać z programów wspólnotowych w celu udzielenia wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom, ale także dużym przedsiębiorstwom. Działania te są zgodne z innymi europejskimi inicjatywami, takimi jak decyzja Europejskiego Banku Inwestycyjnego o przekazaniu 30 mld EUR wsparcia na rzecz europejskich małych i średnich przedsiębiorstw, jak i zwiększeniu jego możliwości interweniowania przy projektach infrastrukturalnych.

### PROGRAM DLA SEKTORA FINANSOWEGO I TYMCZASOWE RAMY PRAWNE W ZAKRESIE POMOCY PAŃSTWA DLA GOSPODARKI

Mimo wcześniejszych reform zasad udzielania pomocy publicznej oraz wdrożenia pierwszych programów pomocowych dla sektora finansowego, działania podejmowane przez Komisję nie były wystarczające dla ratowania gospodarki w okresie kryzysu finansowego. Z tego powodu w listopadzie 2008 roku Komisja Europejska wyszła z inicjatywą *Europejskiego planu naprawy gospodarki (European Economic Recovery Programme)*, który został uchwalony przez Radę Europejską w grudniu 2008 roku. Stanowił on uzupełnienie wcześniejszych programów, które zostały uchwalone dla sektora finansowego.

<sup>6</sup> Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10.

<sup>7</sup> Dz.U. C 194 z 18.8.2006, s. 2.



Według Komisji, najpierw należało uzdrowić sytuację w systemie finansowym, co umożliwiłoby podjęcie skutecznych działań na rzecz realnej gospodarki. Dlatego 13 października 2008 roku Komisja ogłosiła najpierw program pomocy dla instytucji finansowych, który zawierał programy dokapitalizowania i gwarancji, których celem było utrzymanie stabilności sektora i instytucji bankowych.<sup>8</sup> Następnie, program pomocowy dla instytucji finansowych został uzupełniony o tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające przede wszystkim dostęp do finansowania dla przedsiębiorstw z gospodarki realnej w dobie kryzysu, które miały zastosowanie od 17 grudnia 2008 roku i będą obowiązywać do 31 grudnia 2010 roku.<sup>9</sup>

Równolegle Komisja prowadziła prace nad *Europejskim planem naprawy gospodarki*, który pozwolił wprowadzić tymczasowe programy pomocowe na poziomie UE i poszczególnych krajów. *Europejski plan naprawy gospodarki* opiera się na dwóch wzajemnie od siebie zależnych głównych elementach. Pierwszy, to tymczasowe środki krótkoterminowe mające na celu zwiększenie popytu, ochronę miejsc pracy i przywrócenie zaufania do gospodarki i instytucji finansowych. Drugi, to takie inwestycje, które w dłuższej perspektywie czasowej mają zapewnić wyższą stopę wzrostu gospodarczego i trwały dobrobyt. Inwestycje te w dużym stopniu związane są z ochroną środowiska, a w szczególności z technologią skierowaną na obniżenie emisji dwutlenku węgla.

Założeniem omawianego planu naprawy gospodarczej jest takie stosowanie zasad pomocy państwa, które zapewni maksymalną elastyczność w zażegnaniu kryzysu, przy jednoczesnym zachowaniu jednakowych warunków dla wszystkich podmiotów oraz unikaniu nadmiernego ograniczenia konkurencji. Ponadto, zdaniem Komisji kryzys wymagał szybkiego i elastycznego reagowania, co było uzasadnieniem wprowadzenia dodatkowych możliwości udzielania pomocy państwa o charakterze tymczasowym.

Warto podkreślić, że programy pomocowe dla instytucji finansowych i tymczasowe ramy prawne ulegają ciągłym zmianom i modyfikacjom. Polegają one na rozszerzaniu lub zmianie zasad stosowania instrumentów czy też rozszerzenia kręgu beneficjentów, w tym na przykład o działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. Rozszerzenia takie należy oceniać negatywnie, gdyż powodują one, że krąg beneficjentów może być rozszerzany w wyniku dążeń poszczególnych państw członkowskich – czy działań grup nacisku. Z drugiej jednak strony kryzys należy do zjawisk dynamicznych – co może powodować potrzebę modyfikacji programu.

#### ZASTOSOWANIE ART. 87 UST. 3 LIT. B TRAKTATU WE

Uzasadnieniem programów pomocowych dla sektora finansowego, a następnie programów o charakterze tymczasowym w zakresie stosowania i oceny pomocy publicznej jest art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE. Zgodnie z tym artykułem Komisja może uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc „mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. W kontekście tego postanowienia, Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich orzekł, że takie zaburzenie musi dotyczyć całej gospodarki danego państwa członkowskiego, a nie tylko jednego z regionów lub części terytorium. Jest to również zgodne z koniecznością ścisłej interpretacji wszelkich odstępstw, do których należy m.in. art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu.

W związku ze skalą obecnego kryzysu finansowego i jego skutków dla gospodarek wszystkich państw członkowskich Komisja przyjęła stanowisko, że aby rozwiązać zaistniałe problemy, niektóre kategorie pomocy państwa są w ograniczonym okresie uzasadnione i można je uznać za zgodne ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu.

W konsekwencji stworzone przez Komisję tymczasowe uwarunkowania prawne, które opierały się na mocy art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu umożliwiają państwom członkowskim udzielanie w dużo szerszym niż dotychczas stopniu pomocy przedsiębiorstwom, w tym w szczególności sektorowi finansowemu. W celu udzielenia pomocy państwa członkowskie muszą jedynie wykazać, że pomoc państwa zgłoszona Komisji jest odpowiednia, proporcjonalna i konieczna, aby zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego oraz, że wszystkie warunki są w pełni spełnione.

<sup>8</sup> Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8.

<sup>9</sup> Dz.U. C 16 z 22.1.2009, s. 6.

## POMOC DLA SEKTORA FINANSOWEGO

W obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego prace Komisji nad zasadami udzielenia pomocy publicznej dla sektora finansowego odbywały się trzystopniowo. Jako pierwsze – 13 października 2008 roku – Komisja przyjęła zasady pomocy państwa w celu ratowania instytucji finansowych, aby zatrzymać lub zapobiec panice w sektorze bankowym.<sup>10</sup> Następnym krokiem było przyjęcie – 5 grudnia 2008 roku – zasad, które umożliwiały dokapitalizowanie banków, co miało zabezpieczyć odpowiedni poziom finansowania dla gospodarki.<sup>11</sup> Natomiast ostatnim krokiem było ustalenie przez Komisję zasad, które by umożliwiały przywrócenie równowagi instytucjom finansowym przez przejście od nich złych aktywów i kredytów. Zasady te zostały przyjęte przez Komisję 25 lutego 2009 roku, co otworzyło drogę do restrukturyzacji sektora finansowego w państwach członkowskich.<sup>12</sup>

Zezwolenie na pomoc publiczną dla instytucji finansowych Komisja uznała za sprawę kluczową i z tych powodów był to pierwszy w okresie kryzysu kompleksowy program ukierunkowany na szerszą grupę przedsiębiorstw w UE. Według Komisji, programy dokapitalizowania należały do kluczowych środków, jakie mogą podjąć państwa członkowskie w celu utrzymania stabilności i właściwego funkcjonowania rynków finansowych. Wynika to z faktu, że wiele z instytucji finansowych mających problemy zagrażało także bankom w dobrej kondycji finansowej. Ponadto, negatywne konsekwencje ewentualnego upadku instytucji finansowych istotnych dla funkcjonowania całego systemu finansowego UE mogłyby się przyczynić do dalszego pogłębienia kryzysu w UE.

### OGRANICZONA KWOTA POMOCY ZGODNA ZE WSPÓLNYM RYNKIEM

W związku z kryzysem Komisja tymczasowo dopuściła możliwość przekroczenia pułapu określonego w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis* i uznała taką pomoc państwa za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli wszystkie niżej wymienione warunki zostaną spełnione, t.j.:

- pomoc nie przekracza 500 000 EUR w formie dotacji pieniężnej na przedsiębiorstwo; wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat; jeżeli pomoc przyznaje się w formie innej niż dotacja, kwotę pomocy wyraża się jako ekwiwalent dotacji brutto,
- pomoc jest przyznawana w formie programów pomocy,
- pomoc jest przyznawana przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone 1 lipca 2008 roku; może zostać przyznana przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone w tym dniu, ale które później znalazły się w takiej sytuacji w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego,
- środek nie jest instrumentem pomocy eksportowej ani do pomocy faworyzującej produkty krajowe względem produktów przywożonych,
- przed udzieleniem pomocy, państwo członkowskie uzyskuje od zainteresowanego przedsiębiorstwa deklarację, w formie pisemnej lub elektronicznej, dotyczącą wszelkiej innej pomocy *de minimis* oraz pomocy związanej z tym środkiem, którą przedsiębiorstwo to otrzymało w ciągu danego roku obrachunkowego oraz sprawdza, czy w wyniku udzielenia pomocy całkowita kwota pomocy otrzymanej przez przedsiębiorstwo w okresie od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia 31 grudnia 2010 roku nie przekroczy pułapu 500 tys. EUR,
- program pomocy nie ma zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze rybołówstwa,
- program pomocy nie ma zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze produkcji pierwotnej produktów rolnych; może mieć zastosowanie do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze przetwórstwa produktów rolnych, o ile kwota pomocy została ustalona na podstawie ceny lub ilości takich produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez dane przedsiębiorstwo lub gdy pomoc jest uwarunkowana jej przeniesieniem w części lub całości na producentów surowców,
- pomocy udziela się nie później niż do dnia 31 grudnia 2010 roku.

<sup>10</sup> Dz. U. C 270 z 5.10.2008, s. 8–14

<sup>11</sup> Dz. U. C 10 z 15.1.2009, s. 2–10.

<sup>12</sup> Dz. U. C 72 z 26.3.2009, s. 1.

Na podstawie wytycznych Komisji obowiązujących od 17 grudnia 2008 roku możliwość przyznania ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem nie miała zastosowania do produkcji pierwotnej produktów rolnych.<sup>13</sup> Jednak Komisja zdecydowała o rozszerzeniu programu od 28 października 2009 roku także na przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych. Zmiana ta była podyktowana tym, że według Komisji również rolnicy napotykają coraz większe trudności przy uzyskiwaniu kredytów. W konsekwencji Komisja stworzyła możliwość pomocy przedsiębiorstwom w formie dotacji, ale ograniczyła wartość pomocy tymczasowej do 15 tys. EUR na przedsiębiorstwo. Kwoty tej nie może przekroczyć łączna wartość pomocy otrzymanej przez przedsiębiorstwo zarówno w ramach tymczasowych środków, jak i pomocy *de minimis* w okresie od 1 stycznia 2008 roku do 31 grudnia 2010 roku.

#### POMOC W FORMIE GWARANCJI

Komisja tymczasowo zwiększyła możliwość udzielania przez państwa członkowskie firmom gwarancji rządowych, aby ułatwić im dostęp do finansowania poprzez zredukowanie ryzyka z punktu widzenia banków. W tym zakresie Komisja uznaje tego rodzaju pomoc państwa za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu pod warunkiem, że spełnione zostały wszystkie poniższe warunki:

- w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw państwa członkowskie przyznają zmniejszenie (do 25%) stawki rocznej za nowe gwarancje przyznane zgodnie z zapisami dotyczącymi „bezpiecznej przystani”<sup>14</sup>,
- w przypadku dużych przedsiębiorstw państwa członkowskie również przyznają zmniejszenie (do 15%) stawki rocznej za nowe gwarancje, obliczonej na podstawie tych samych zapisów dotyczących „bezpiecznej przystani”,
- kiedy element pomocy w programie gwarancji oblicza się przy użyciu metodyki już zaakceptowanej przez Komisję po jej zgłoszeniu na podstawie jednego z rozporządzeń przyjętych przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa, państwa członkowskie mogą również przyznać podobne zmniejszenie w wysokości do 25% stawki rocznej za nowe gwarancje dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz do 15% dla dużych przedsiębiorstw;
- maksymalna kwota kredytu nie przekracza całkowitej rocznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych przez beneficjanta (włącznie z kosztami świadczeń pracowniczych oraz kosztami personelu pracującego na terenie przedsiębiorstwa, ale formalnie otrzymującego wynagrodzenie od podwykonawców) za rok 2008; w przypadku przedsiębiorstw utworzonych dnia 1 stycznia 2008 roku lub po dniu 1 stycznia 2008 roku maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć rocznej kwoty wynagrodzeń szacowanej na okres pierwszych dwóch lat działalności;
- gwarancja zostaje udzielona najpóźniej do dnia 31 grudnia 2010 roku;
- gwarancja nie przekracza 90% kwoty kredytu w okresie kredytowania;
- gwarancja może obejmować zarówno kredyty inwestycyjne, jak i pożyczki obrotowe;
- zmniejszenie stawki za gwarancje stosuje się przez okres nie dłuższy niż dwa lata od momentu udzielenia gwarancji; jeżeli kredyt, którego spłatę ma zabezpieczać gwarancja, został udzielony na ponad dwa lata, państwa członkowskie mogą stosować bez zmniejszenia, w dodatkowym okresie nieprzekraczającym ośmiu lat, bezpieczne stawki wskazane w załączniku;
- pomoc zostaje przyznana firmom, które nie były zagrożone dnia 1 lipca 2008 roku; może zostać przyznana firmom, które nie były zagrożone w tym czasie, ale stały się zagrożone po tej dacie w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 3 i art. 2 ust. 4 Rozporządzenia (WE) nr 1857/2006

<sup>14</sup> Zapisy dotyczące „bezpiecznej przystani”, zawarte są w obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. C 155 z 20.6.2008), poprzez uwzględnienie różnych poziomów zabezpieczeń. Mogą one również być wykorzystane jako punkt odniesienia przy obliczaniu zgodnego ze wspólnym rynkiem elementu pomocy zawartego w gwarancji, o którym mowa w pkt 4.2 niniejszych ram prawnych. Bezpieczne stawki obliczane są na podstawie marż wskazanych w komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6), z uwzględnieniem dodatkowego zmniejszenia wynoszącego 20 punktów bazowych (zob. przypis 11 w obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji). Jednak w przypadku każdej kategorii ratingu bezpieczne stawki, wskazane w obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. C 155 z 20.6.2008), zostały ustalone na najwyższym poziomie dla danej kategorii. W celu zapoznania się z definicją różnych poziomów zabezpieczeń należy odnieść się do przypisu 2 na stronie 3 komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6).

## POMOC W FORMIE DOPLĄTY DO OPROCENTOWANIA

W związku z problemami przedsiębiorstw z dostępem do kredytów oraz znacznego wzrostu ich kosztów, co wynikało z unikania ryzyka przez banki w następstwie kryzysu, Komisja zezwoliła na udzielanie kredytów przez podmioty publiczne lub prywatne państw członkowskich przy zastosowaniu stopy procentowej, co najmniej równej stopie oprocentowania depozytów jednodniowych banku centralnego powiększonej o marżę odpowiadającą różnicy między średnią stopą roczną na rynku międzybankowym a średnią stopą oprocentowania depozytów jednodniowych banku centralnego w okresie od 1 stycznia 2007 roku do 30 czerwca 2008 roku oraz o marżę za ryzyko kredytowe odpowiadającą profilowi ryzyka kredytobiorcy, zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych.<sup>15</sup>

Element pomocy zawarty w różnicy pomiędzy taką stopą procentową a stopą procentową określoną w komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych uznawany jest tymczasowo za zgodny z Traktatem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b) pod warunkiem, że spełnione są poniższe warunki:

- metoda ta ma zastosowanie do wszystkich umów zawartych najpóźniej dnia 31 grudnia 2010 roku; może być stosowana do kredytów na dowolny okres; obniżone stopy procentowe można stosować do płatności z tytułu odsetek przypadających do dnia 31 grudnia 2012 roku;<sup>16</sup> do kredytów udzielonych po tym dniu zastosowanie ma stopa procentowa równa co najmniej stopie określonej w komunikacie w sprawie stóp referencyjnych i dyskontowych;
- pomoc przyznaje się przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone w dniu 1 lipca 2008 roku; może zostać przyznana przedsiębiorstwom, które nie były w tym czasie zagrożone, ale które później znalazły się w takiej sytuacji w wyniku obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

## POMOC NA WYTWARZANIE PRODUKTÓW EKOLOGICZNYCH

Dodatkowo w związku z problemami przedsiębiorstw w uzyskaniu finansowania produkcji wyrobów bardziej przyjaznych środowisku, w tym zwiększających poziom ochrony środowiska poprzez wcześniejsze dostosowanie się do przyszłych norm, które jeszcze nie obowiązują, lub stosowaniem norm surowszych od tych norm, Komisja stanęła na stanowisku, że w tym zakresie przyznana powinna być dodatkowa tymczasowa pomoc. Według Komisji dodatkowe środki w formie dotowanych kredytów mogłyby pobudzić wytwarzanie produktów ekologicznych.

Uzasadnieniem w tym zakresie był interes Wspólnoty w wytwarzaniu bardziej ekologicznych, w tym bardziej efektywnych energetycznie produktów, a kryzys finansowy nie powinien stanowić przeszkody w dążeniu do tego celu przez przedsiębiorstwa. Dlatego też według Komisji państwa członkowskie powinny mieć możliwość, w ograniczonym przedziale czasu, przyznawania pomocy w formie obniżenia stóp procentowych.

W konsekwencji Komisja na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu, uznała dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych za zgodne ze wspólnym rynkiem, jeżeli spełniają one wszystkie poniższe warunki:

- pomoc dotyczy kredytów inwestycyjnych na finansowanie projektów związanych z produkcją nowych produktów, znacznie zwiększających poziom ochrony środowiska;
- pomoc jest konieczna do rozpoczęcia nowego projektu; w przypadku już realizowanych projektów pomoc można przyznać, jeśli na skutek nowej sytuacji ekonomicznej jest ona konieczna do kontynuowania projektu,
- pomoc zostaje przyznana tylko na projekty obejmujące produkcję, która wiąże się z wcześniejszym dostosowaniem do przyszłych norm wspólnotowych lub stosowaniem norm surowszych niż przyszłe

<sup>15</sup> Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6.

<sup>16</sup> Państwa członkowskie, które korzystają z tego środka pomocy, muszą codziennie publikować stopy oprocentowania depozytów jednodniowych banku centralnego w Internecie i udostępniać je Komisji.

wspólnotowe normy dla danego produktu, które zwiększają poziom ochrony środowiska i nie są jeszcze obowiązujące,<sup>17</sup>

- w przypadku produktów wiążących się z wcześniejszym dostosowaniem do przyszłych norm wspólnotowych lub stosowaniem norm surowszych niż przyszłe normy wspólnotowe w zakresie ochrony środowiska inwestycja rozpoczyna się najpóźniej 31 grudnia 2010 roku, a jej celem musi być dostępność produktu na rynku co najmniej dwa lata przed wejściem w życie normy wspólnotowej,
- kredyty mogą pokryć koszty inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne<sup>18</sup> z wyjątkiem kredytów na inwestycje, które odpowiadają mocy produkcyjnej stanowiącej ponad 3 % na rynkach produktowych<sup>19</sup>, w przypadku których średnia rocznego wzrostu widocznej konsumpcji na rynku EOG w okresie pięciu lat przed rozpoczęciem inwestycji w ujęciu wartościowym pozostawała poniżej średniego rocznego wzrostu PKB państw EOG w tym samym pięcioletnim okresie referencyjnym,
- kredyty zostają udzielone najpóźniej 31 grudnia 2010 roku,
- punktem wyjścia przy obliczaniu pomocy powinna być stopa procentowa, którą dany beneficjent powinien zapłacić, obliczona przy użyciu metody dla dopłat do kredytów; zgodnie z tą metodą przedsiębiorstwo może skorzystać z obniżenia stopy procentowej w wysokości: — 25% dla dużych przedsiębiorstw, — 50% dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- dotowaną stopę procentową stosuje się przez okres nie dłuższy niż dwa lata od udzielenia kredytu,
- obniżenie stopy procentowej można zastosować do kredytów udzielonych przez państwo lub publiczne instytucje finansowe oraz do kredytów udzielonych przez prywatne instytucje finansowe; należy zagwarantować równe traktowanie podmiotów publicznych i prywatnych,
- pomocy udziela się przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone 1 lipca 2008 roku; pomoc może zostać udzielona przedsiębiorstwom które nie były zagrożone w tym czasie, ale znalazły się w takiej sytuacji po tej dacie w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego,
- państwa członkowskie dbają o to, by pomoc nie trafiła pośrednio ani bezpośrednio do instytucji finansowych.

#### ŚRODKI POMOCY W CELU ZAPEWNIENIA KAPITAŁU PODWYŻSZONEGO RYZYKA

Kryzys oraz spadek płynności na rynku finansowym miał także negatywny wpływ na rynek kapitału podwyższonego ryzyka z przeznaczeniem na inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa. W jego następstwie małe i średnie przedsiębiorstwa będące na wczesnym etapie rozwoju (faza załóżkowa, rozruchu i rozszerzenia działalności) odnotowały istotne problemy z pozyskaniem środków finansowych na dalszy rozwój. Dlatego Komisja zdecydowała się wprowadzić nowe wytyczne dotyczące kapitału podwyższonego ryzyka, aby zwiększyć dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału podwyższonego ryzyka.

W tym celu Komisja na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu zdecydowała się na zmianę limitów w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach do dnia 31 grudnia 2010 roku według następujących zasad:

- maksymalna dopuszczalna transza finansowania została podwyższona z 1,5 mln EUR do 2,5 mln EUR na docelowe inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa w każdym okresie dwunastu miesięcy,
- udział prywatnych inwestorów w finansowaniu projektu (zarówno na obszarach objętych pomocą jak i poza nimi) został obniżony z co najmniej 50% do 30 % finansowania,
- tymczasowe dostosowanie nie ma zastosowania do środków wykorzystujących kapitał podwyższonego ryzyka objętych ORWB,
- państwa członkowskie mogą dostosować zatwierdzone programy w celu odzwierciedlenia tymczasowego dostosowania wytycznych.

<sup>17</sup> Dlatego dodatkowe środki w formie dotowanych kredytów mogłyby pobudzić wytwarzanie produktów ekologicznych. Dotowane kredyty mogą jednak spowodować poważne zakłócenia konkurencji, powinny więc być ściśle ograniczone do określonych sytuacji i inwestycji służących określonym celom.

<sup>18</sup> Zgodnie z definicją w pkt 70 Wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska.

<sup>19</sup> Zgodnie z definicją w pkt 69 Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007–2013.

## KRÓTKOTERMINOWE UBEZPIECZENIA KREDYTÓW EKSPORTOWYCH

W wyniku kryzysu gospodarczego Komisja zdecydowała się tymczasowo rozluźnić regulacje prawne w zakresie krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych. Stanowiły one wcześniej, że ryzyko rynkowe nie może być objęte ubezpieczeniem kredytów eksportowych wspieranym przez państwa członkowskie.<sup>20</sup>

Jednakże w związku z rosnącą awersją ubezpieczycieli do ryzyka Komisja zadecydowała, że w tym przypadku przewiduje możliwość wsparcia przez państwa członkowskie. W celu wykazania przez państwa członkowskie, które uzasadniałoby wsparcie, braku możliwości zawarcia umowy ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej przez przedsiębiorstwa wykazane musi być, że niedostępne jest ubezpieczenie ryzyka na rynku ubezpieczeń prywatnych dla niektórych rodzajów rynkowego ryzyka kredytowego lub niektórych nabywców ochrony przed ryzykiem.

Komisja – tym samym – uznała, że do 31 grudnia 2010 roku państwa członkowskie mogą wykazywać nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, przedstawiając wystarczające dowody na brak możliwości ubezpieczenia ryzyka na prywatnym rynku ubezpieczeniowym, którymi są:

- potwierdzenie niedostępności takiego ubezpieczenia wystawione przez dużego, znanego międzynarodowego prywatnego ubezpieczyciela kredytów eksportowych oraz krajowego ubezpieczyciela kredytów, lub
- dowody odmowy ubezpieczenia konkretnych transakcji przez ubezpieczycieli wystawione przez co najmniej czterech eksporterów o ugruntowanej pozycji w danym państwie członkowskim.

## PROCEDURA UDZIELANIA I KUMULACJA ŚRODKÓW POMOCY PUBLICZNEJ

Tymczasowe środki pomocy państwa muszą zostać zgłoszone Komisji i są rozpatrywane na podstawie prostszych i bardziej przewidywalnych procedur w sprawie pomocy państwa.

Określone pułapy na pomoc tymczasową – niezależnie od stosowanego instrumentu – mają zastosowanie bez względu na to, czy pomoc na dany projekt jest finansowana całkowicie z zasobów państwowych czy jest w części finansowana przez Wspólnotę.

Tymczasowe środki pomocowe nie mogą być jednak łączone z pomocą wchodzącą w zakres rozporządzenia *de minimis* na pokrycie tych samych kosztów kwalifikowanych. Jeżeli przedsiębiorstwo otrzymało pomoc *de minimis* przed wejściem w życie tymczasowych środków, łączna wartość pomocy otrzymanej w ramach wszystkich środków nie może przekraczać 500 000 EUR w okresie od 1 stycznia 2008 roku do 31 grudnia 2010 roku. Kwota pomocy *de minimis* otrzymana od 1 stycznia 2008 roku musi zostać odliczona od kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem udzielonej w tym samym celu na podstawie.

Natomiast tymczasowe środki pomocy mogą być łączone z innymi rodzajami pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem lub innymi formami finansowania wspólnotowego, pod warunkiem, że pułapy intensywności wskazane w odpowiednich wytycznych lub rozporządzeniach o wyłączeniach grupowych będą przestrzegane.

## RZECZYWISTY ZAKRES POMOCY DLA SEKTORA FINANSOWEGO I NIEFINANSOWEGO

Zasadniczym celem tymczasowych programów pomocowych było przywrócenie stabilności w gospodarce UE. W tym celu zdaniem Komisji, niezbędne było przywrócenie stabilności systemu finansowego, a w szczególności sektora bankowego. Z tego powodu pierwsze działania Komisji ukierunkowane były na przywrócenie stabilności w systemie finansowym poprzez wprowadzenie ram prawnych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej instytucjom finansowym. Następnym krokiem było udzielenie pomocy

<sup>20</sup> Dz.U. C 281 z 17.9.1997, s. 4.



przedsiębiorstwom w formie dotacji, które miały zniwelować problemy wynikające z utraty płynności spowodowanej kryzysem finansowym. Ostatnim etapem pomocy są zachęty Komisji ukierunkowane na utrzymanie inwestycji przedsiębiorstw w szczególności w obszary gwarantujące długookresową konkurencyjność – w tym rozwój produktów i technologii ekologicznych.

Na dzień 1 października 2010 roku maksymalna łączna wartość pomocy publicznej w ramach dotychczasowych i tymczasowych programów pomocowych zatwierdzonych przez Komisję na rzecz ratowania gospodarki w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego wynosiła 3,632 mld EURO (patrz tabela 1). Wartość ta odpowiadała około 3% PKB<sup>21</sup> wszystkich państw członkowskich i jest to dotychczas największy program pomocy publicznej w historii UE.<sup>22</sup> Wartość ta obejmuje maksymalną kwotę pomocy, która uwzględniła gwarancje państwowe, programy pomocowe i restrukturyzacyjne, jak i inne instrumenty wykorzystane przez państwa członkowskie w okresie kryzysu. O skali pomocy publicznej, która została udzielona w okresie kryzysu, może również świadczyć ilość programów, które zostały uruchomione w latach 2007-2009, co przedstawia rysunek 1.

Jak zostało to przedstawione w dalszej części opracowania, zakres wykorzystania pomocy w pierwszym etapie (sektor finansowy) oraz w drugim etapie (gospodarka realna) różni się zarówno pod względem liczby państw stosujących dostępne ramy prawne, jak i wykorzystaniem środków. Naturalnie nasuwa się tu istotne pytanie – czy istniejące w tym obszarze różnice w długim okresie nie spowodują istotnych zakłóceń na rynku UE?

**Tabela 1 Pomoc państwa związana ze środkami podejmowanymi w związku z kryzysem na dzień 11.11.2009 w mld EUR**

	łączna kwota pomocy		Dotacje	Udziały kapitałowe		Pożyczki uprzywilejowane		Gwarancje		łączna pomoc w związku z kryzysem zgłoszona na 2008 r.		łączna pomoc w związku z kryzysem przyznana jako % PKB	Udział sektora bankowego jako % gospodarki ogółem
	2008	01.01.08 11.11.09		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)		
Belgia	255,1	288,3		16,40	11,70			30,40	6,08	46,80	17,78	5,17	5,4
Dania	585,4	599,7		0,50	0,50	2,35	2,35	0,00	0,00	2,85	2,85	1,22	5,4
Niemcy	545,2	589,1	8,86	11,20	11,20	23,78	3,17	137,10	27,90	180,94	51,14	2,05	3,6
Irlandia	376,0	388,5						355,76	35,58	355,76	35,58	19,16	10,9
Grecja	28,0	28,0											4,0
Hiszpania	250,0	250,0		-	-			99,13	0,93	99,13	0,93	0,09	5,1
Francja	341,2	345,9		11,50	11,50			31,40	4,98	42,90	16,48	0,85	4,7
Włochy	20,0	20,0											4,8
Cypr		3,0											7,8
Łotwa	7,4	7,4				0,96	0,96			0,96	0,96	4,17	6,2
Luksemburg	7,0	7,3		2,50	2,50			1,50	0,30	4,00	2,80	7,64	29,1
Węgry		6,0											4,0
Niderlandy	217,7	240,5		10,75	10,75	3,00	3,00	3,34	0,33	17,09	14,08	2,37	5,6
Austria	90,0	90,1											5,6
Polska		10,0											5,1
Portugalia	20,0	24,4						4,30	0,43	4,30	0,43	0,26	8,2
Słowenia	12,0	12,0											4,3
Finlandia	50,0	54,0						0,12	0,00	0,12	0,00		2,9
Szwecja	150,5	155,3		0,25	0,25	0,00	0,00	1,14	0,11	1,39	0,36	0,11	3,6
Wlk. Bryt.	405,1	512,2	5,02	46,47	46,47	2,86	0,43	146,93	16,83	201,28	68,75	3,79	7,6
UE27	3 360,9	3 631,9	13,89	99,57	94,87	32,95	9,92	811,12	93,48	957,52	212,15	1,70	-

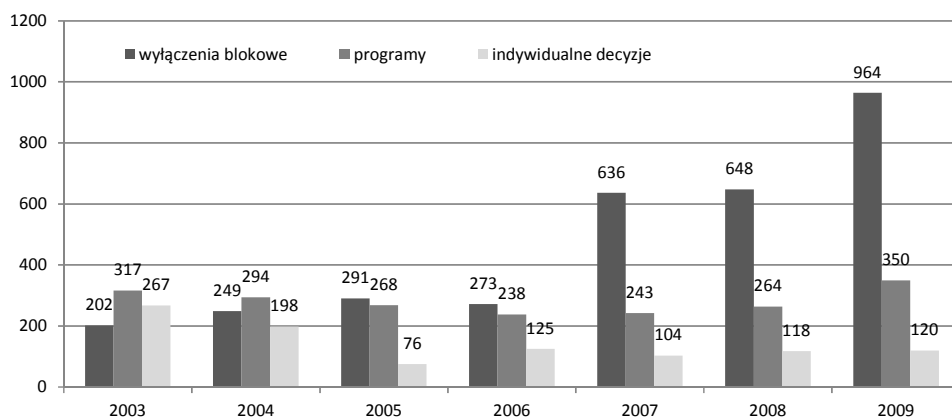
Uwagi: (1) wartość nominalna, (2) wartość przyznana.

Źródło: IP/09/1884 z 7.12.2009

<sup>21</sup> PKB państw członkowskich (EU-27) na koniec 2008 roku.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, State Aid Scoreboard, Autumn 2009 Update.

**Rysunek 1: Liczba nowych działań podejmowanych w ramach pomocy publicznej w latach 2003-2009**



Źródło: Komisja Europejska.

#### POMOC DLA PRZEDSIĘBIORSTW NIEFINANSOWYCH

Ważnym elementem wsparcia gospodarki była też tymczasowa pomoc zatwierdzona przez Komisję w celu wsparcia przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, które zostały dotknięte skutkami kryzysu. Zdaniem Komisji, w sytuacji kryzysu, a w szczególności w związku z problemami z dostępem do źródeł finansowania, również te przedsiębiorstwa wymagają wsparcia ze strony instytucji publicznych.

Ustanowiony przez Komisję tymczasowy program stanowił istotne uzupełnienie dotychczasowych instrumentów pomocy publicznej, w tym 26 środków, które nie wymagają zgłoszenia do Komisji.

Jak dotąd, Komisja zatwierdziła około 61 środków pomocy publicznej w 25 państwach członkowskich, mających na celu ustabilizowanie sytuacji przedsiębiorstw i ochronę miejsc pracy w gospodarce realnej. W UE tylko Bułgaria i Cypr nie wykorzystwały żadnych z instrumentów dostępnych w ramach tymczasowego programu, podczas gdy Niemcy wykorzystywały aż siedem instrumentów (dwa różne instrumenty zostały wykorzystane w zakresie odsetek oraz pomocy dla przedsiębiorstw).

Zgłoszenie poszczególnych środków tymczasowych przez państwa członkowskie przedstawiono w tabeli 2. Zgłoszenia tam odnotowane dotyczą możliwości oferowania programów w ramach tymczasowych instrumentów natomiast trudno obecnie ocenić skalę ich wykorzystania przez poszczególne kraje.

**Tabela 2 Zatwierdzone przypadki zgłoszenia pomocy państwa przez państwa członkowskie w ramach środków tymczasowych (na 1 października 2010 r.)**

Państwo członkowskie	Liczba obszarów, w których zatwierdzono środki	Ograniczona pomoc	Gwarancje	Dopłaty do oprocentowania	Dopłaty do produktów ekologicznych	Kapitał podwyższonego ryzyka	Ubezpieczenie kredytów eksportowych
Austria	4	X			X	X	X
Belgia	3		X			X	X
Bułgaria	1	X					
Cypr	0						
Dania	1						X
Estonia	1	X					
Finlandia	3	X	X				X
Francja	6	X	X	X	X	X	X
Grecja	3	X	X	X			
Hiszpania	2	X			X		
Irlandia	1	X					
Litwa	2	X					X
Luksemburg	2	X	X				
Łotwa	3	X	X				X
Malta	1	X					
Niderlandy	2	X					X



Niemcy	7	X	X	X	X	X	X
Polska	1	X					
Portugalia	1	X					
Republika Czeska	2	X	X				
Rumunia	1		X				
Słowacja	1	X					
Słowenia	3	X	X				X
Szwecja	2		X				X
Węgry	4	X	X	X			X
Włochy	4	X	X	X	X	X	
Zjednoczone Królestwo	4	X	X	X	X		

Źródło: opracowanie własne na podstawie *State Aid Scoreboard*, Autumn 2010 Update.

## POMOC DLA PRZEMYSŁU SAMOCHODOWEGO

Komisja – 25 lutego 2009 roku – zdecydowała się rozszerzyć zakres tymczasowej pomocy publicznej na przemysł samochodowy.<sup>23</sup> Uzasadnieniem tego była bardzo trudna sytuacja producentów samochodów we wszystkich państwach członkowskich.

Zgodnie z tymczasowymi ramami pomoc publiczna dla przemysłu samochodowego może być przyznana tylko tym firmom, które nie były w kłopotach finansowych przed 1 czerwca 2008 roku. Natomiast te przedsiębiorstwa z branży motoryzacyjnej, które przed tą datą odnotowały kłopoty, mogą otrzymać pomoc na podstawie zasad udzielania pomocy publicznej na ratowanie oraz restrukturyzację przedsiębiorstwa znajdujących się w trudnej sytuacji.<sup>24</sup>

W celu wspomagania przedsiębiorstw z branży motoryzacyjnej Komisja we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym – udostępniła środki finansowe w wysokości 6,8 miliardów EUR, co istotnie wzmocniło płynność finansową w okresie kryzysu. W ten sposób zatwierdzona została pomoc przez Komisję dla szwedzkiego koncernu VOLVO<sup>25</sup> czy też brytyjskiej *LDV Group*<sup>26</sup>. W obu przypadkach Komisja nie stwierdziła kłopotów finansowych w tych firmach przed 1 czerwca 2008 roku, co umożliwiło udzielenie pomocy publicznej w ramach tymczasowego programu.

Równocześnie zdaniem Komisji, przemysł samochodowy może korzystać ze wszystkich instrumentów dostępnych w ramach tymczasowego programu. W tym obszarze Francja, Niemcy, Wielka Brytania oraz Hiszpania zgłosiły wykorzystanie instrumentów tymczasowych przez przemysł samochodowy. Najczęściej pomoc publiczna wykorzystywana była w postaci zgody na udzielenie dotowanych kredytów na rozwój nowych ekologicznych technologii, których standardy wychodziły poza te obowiązujące w UE.

## POMOC DLA LINII LOTNICZYCH

Kryzys gospodarczy, w szczególności wysokie ceny ropy, miał istotny wpływ również na przemysł lotniczy w większości państw członkowskich.

Z tych powodów Komisja wyraziła zgodę na pomoc państwową w formie gwarancji dla austriackich linii lotniczych *Austrian Airlines*, aczkolwiek pomoc odbywała się tu zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zasad udzielania pomocy publicznej na ratowanie oraz restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji<sup>27</sup>. W sierpniu zaś zamknięto postępowania w następstwie nabycia *Austrian Airlines* przez Lufthansę. Komisja stwierdziła, że cena nabycia *Austrian Airlines* zawiera pomoc państwową, ale pomoc ta jest zgodna z działaniami na rzecz ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw.<sup>28</sup>

Również działania greckiego rządu w postaci bezpośrednich negocjacji z zainteresowanymi stronami zostały pozytywnie ocenione przez Komisję. Wynikało to z faktu, że wcześniej rząd grecki bezskutecznie próbował sprzedać części aktywów linii lotniczej *Olympic Airlines*, co jednak okazało się niemożliwe właśnie z powodu kryzysu.<sup>29</sup>

<sup>23</sup> Dz.U. C 104 z 25.02.2009.

<sup>24</sup> NN72/2008

<sup>25</sup> N80/2009

<sup>26</sup> NN 41/2009

<sup>27</sup> NN72/2008

<sup>28</sup> C6/2009

<sup>29</sup> NN83/2009

## POMOC DLA SEKTORA TURYSTYCZNEGO

W niektórych państwach członkowskich branża turystyczna odgrywa istotną rolę w gospodarce. Z tych też powodów Komisja wyraziła zgodę na działania, których celem jest utrzymanie popytu na usługi turystyczne.

Dotychczas w Grecji i Słowacji działania te polegały na oferowaniu konsumentom voucherów na zakup usług turystycznych. Dodatkowo w Grecji, jak i Hiszpanii, Cyprze, Malcie oraz Portugalii w celu udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorstwa z sektora turystycznego zostały tymczasowo zwolnione z podatku dochodowego lub obniżony został VAT na usług turystyczne.

## POMOC DLA SEKTORA BUDOWLANEGO

We Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii oraz Irlandii wprowadzone zostały programy, które w znaczny sposób ułatwiają gospodarstwu domowemu zakup nowego domu. Programy te częściowo były planowane przez rządy poszczególnych państw członkowskich, ale kryzys przyspieszył ich implementację.

## POMOC DLA KONSUMENTÓW

Według Komisji, państwa członkowskie mogą przyznać wsparcie finansowe bezpośrednio konsumentom, na przykład na złomowanie zużytych produktów lub kupowanie produktów ekologicznych, jeżeli pomoc taką przyznaje się bez względu na pochodzenie produktu nie stanowi ona zakazanej pomocy publicznej.

Programy złomowania zużytych produktów wykorzystane zostały w celu pomocy dla przemysłu samochodowego, ale także został on następnie rozszerzony na produkty RTV AGD w niektórych państwach, co istotnie wspomogło ten przemysł, jak i przyczyniło się do poprawy sytuacji w handlu.

Część z tych programów została wprowadzona w ramach programów pomocowych na wdrażania ochrony środowiska, co powinno przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarek w przyszłości.

## POMOC PUBLICZNA DLA SEKTORA FINANSOWEGO (SEKTORA BANKOWEGO)

Skutki kryzysu finansowego silnie odczuły instytucje finansowe, a w szczególności banki w Niemczech, Irlandii, Belgii, Wielkiej Brytanii oraz Holandii. Zdaniem Rady, dostęp do finansowania jest warunkiem koniecznym dla sektora prywatnego do inwestowania, wzrostu i tworzenia miejsc pracy, co uzasadnia decyzje o interwencji publicznej. Z tego powodu reakcja Komisji była szybka, a wykorzystane środki w odniesieniu do instytucji finansowych były bardzo zróżnicowane.<sup>30</sup>

Zatwierdzając interwencje publiczne Komisja brała szczególnie pod uwagę, czy przyznane wsparcie finansowe dla danej instytucji może być wykorzystane w późniejszym etapie do wywierania nacisku, w taki sposób, aby zagwarantowane było ponowne podjęcie przez nią normalnej działalności kredytowej.

W okresie od października 2008 roku do dnia 1 października 2010 roku Komisja podjęła 161 decyzji w odniesieniu do sektora finansowego. Spośród nich 78 decyzji dotyczyło około 40 instytucji finansowych, a 83 decyzje dotyczyły 41 programów pomocy. Maksymalna wartość środków zatwierdzonych przez Komisję wyniosła 4588,9 mld EUR lub 39% PKB EU-27 z 2009 r. Zestawienie z podziałem na programy i interwencje *ad hoc* przedstawiono w tabeli niżej (Tabela 3).

W przypadku sektora finansowego – jak wynika z danych przedstawionych w kolejnej tabeli (Tabela 4) – zatwierdzone środki obejmują nie tylko gwarancje, ale także dokapitalizowanie. Równocześnie Komisja Europejska zwróciła uwagę na ryzyko zakłócenia konkurencji przez gwarancje państwa i podkreślono, że dopuszczalność takich środków pomocy ma charakter tymczasowy. Z tych też powodów pozytywnie należy ocenić deklaracje Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii o nieprzedłużaniu programów, czy decyzję podjętą w Niderlandach – zaostrzającą warunki dotyczące opłat z tytułu korzystania z gwarancji w ramach programu pomocy. Równocześnie od 2009 roku malał stopień korzystania z gwarancji rządowych przez banki zarówno pod względem liczby udzielonych gwarancji, jak i ich wartości.

<sup>30</sup> Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s.8.

Wykorzystane środki tymczasowe dla ratowania poszczególnych banków lub nawet całego sektora istotnie różniły się pod względem wielkości, jak i wykorzystanych środków w poszczególnych państwach członkowskich.

**Tabela 3 Zatwierdzone programy pomocy państwa udzielonej przez państwa członkowskie dla sektora finansowego (miliardy EUR na dzień 30 marca 2010 r.)**

Państwo członkowskie	Programy gwarancji	Programy dokapitalizowani	Programy na rzecz utrzymania	Programy związane z aktywami	Sprawy indywidualne	Ogółem
		a				
Belgia					274,5	274,5
Dania	580	13,4			6,3	599,7
Niemcy	400	80		x	107,6	587,6
Irlandia	376			54	25,6	455,6
Grecja	15	5	8			28
Hiszpania	200	99	30			329
Francja	265	23,95			62,2	351,15
Włochy	n.a.	20				20
Cypr	3					3
Łotwa	4,27				3,3	7,57
Luksemburg					7,32	7,32
Węgry	5,35	1,07	3,87	0,04		10,33
Niderlandy	200				56,2	256,2
Austria	75	15		x	0,5	90,5
Polska	4,62	4,62				9,24
Portugalia	16	4			0,5	20,5
Słowacja	2,8	0,66				3,46
Słowenia	12		x			12
Finlandia	50	4			n.a.	54
Szwecja	156	4,71			0,5	161,21
Wlk. Bryt.	381,87	62,79			405,6	850,26
UE27	2746,9	338,2	41,9	54	950,1	4131,1

Źródło: SEC(2010)1462, Facts and figures on State aid in the EU Member States, z dn. 1.12.2010.

**Tabela 4 Zestawienie programów zatwierdzonych przez Komisję i wykorzystanych przez państwa członkowskie dla sektora finansowego jako w mld Euro (na dzień 1 października 2010 r.)**

Programy zatwierdzone przez Komisję	Wartość	Wykorzystane
w sumie:	4 588.90	1 106.54
w tym programy gwarancji	3485.25	826.89
w tym środki służące dokapitalizowaniu	546.08	141.51
w tym interwencje związane z aktywami	401.8	109.78
w tym środki na rzecz utrzymania płynności inne niż programy gwarancji	155.77	29.34

Źródło: SEC(2010)1462, Facts and figures on State aid in the EU Member States, z dn. 1.12.2010

Należy podkreślić, że część pomocy publicznej ostatecznie nie została wykorzystana przez instytucje finansowe, co dotyczy w szczególności gwarancji. W ramach programów pomocy Komisja Europejska zezwoliła na gwarancje w wysokości 3485 mld EUR. Oprócz gwarancji w ramach programów zatwierdzonych przez Komisję niektóre państwa członkowskie przyznały także gwarancje dla poszczególnych instytucji, będące środkami pomocy na ratowanie, mające na celu utrzymanie stabilności finansowej w państwach. Natomiast wskaźnik wykorzystania pomocy w formie gwarancji, tzn. faktyczne wykorzystanie środka w stosunku do zatwierzonego budżetu, wynosi 24%, włącznie z indywidualnymi środkami pomocy nieobjętymi zakresem programów. Odsetek ten odpowiada kwocie 826,89 mld EUR z kwoty 3485 mld EUR zatwierdzonych gwarancji.

Wskaźnik wykorzystania pomocy w formie gwarancji w znacznym stopniu różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Istnieje na przykład dziewięć państw członkowskich, w tym Polska, które w niewielkim stopniu wykorzystywały dotychczas tymczasowe instrumenty dostępne dla sektora finansowego. Programy wykorzystane zostały na poziomie poniżej 20% w Słowenii (17%), w Szwecji (16%), w Belgii (13%), na Łotwie (12%) czy w Grecji (7%). Natomiast wykorzystanie programu gwarancji wynosi ponad 50% w Portugalii (51%), w Luksemburgu (51%) i na Cyprze (73%).

Całkowita wartość zatwierdzonych programów na dokapitalizowania banków wyniosła 546,08 mld EUR do 2010 roku. Z kwoty 546,08 mld EUR, stanowiącej 2,7% PKB w UE-27 efektywnie wykorzystano około 141,51 mld EUR. Równocześnie wartość zatwierdzonych środków *ad hoc* wyniosła 164,9 mld EUR, a z tej kwoty wykorzystano 149,2 mld EUR. Na podstawie tych danych można przypuszczać, że środki *ad hoc*

mają znacznie wyższy wskaźnik wykorzystania. Wynika to głównie stąd, że środki *ad hoc* były zaprojektowane pod kątem potrzeb konkretnej instytucji finansowej i na ogół musiały być wdrożone niezwłocznie i w całości.

1

## PODSUMOWANIE

Aktualne dane wskazują, że w rezultacie kryzysu finansowego łączna wartość pomocy wzrosła wielokrotnie z poziomu 66,5 mld EUR lub 0,52% PKB UE-27 w 2007 r. do poziomu 427,2 mld EUR lub 3,6% PKB UE-27 w 2009 r. Wyłączając środki podejmowane w związku z kryzysem, można powiedzieć, że łączna pomoc w 2009 r. wyniosła 73,2 mld EUR lub 0,62% PKB. Wykorzystanie środków w ramach poszczególnych programów pomocy publicznej przez państwa członkowskie przedstawia zaprezentowana wcześniej tabela (Tabela 1).

Łączne wsparcie w związku z kryzysem, które zostało udostępnione przez państwa członkowskie i zatwierdzone przez Komisję, wyniosło na dzień 1 października 2010 r. 353,9 mld EUR lub 3% PKB UE-27 w 2009 r. Nominalna wartość wsparcia w związku z kryzysem, które zostało faktycznie wykorzystane przez państwa członkowskie była znacznie niższa, co wynika z faktu, że istotnym elementem pomocy były gwarancje państwa. Faktyczna pomoc stanowi zazwyczaj jedynie niewielką część kwot gwarantowanych. Ponadto, faktyczne wydatki budżetowe pojawiają się dopiero wtedy, kiedy gwarancję państwową trzeba zrealizować, a więc w przyszłości.

Na koniec 2010 roku około 19% pomocy publicznej zostało przyznane za pośrednictwem wyłączeń grupowych, które umożliwiła wcześniejsza reforma systemu pomocy publicznej<sup>31</sup>. Natomiast pozostałe 76% pomocy publicznej Komisja zatwierdza po przeprowadzeniu oceny w oparciu o aplikowany program pomocowy. Po zatwierdzeniu takiego programu przez Komisję państwa członkowskie mogą przyznawać pomoc licznym beneficjentom bez konieczności dalszych uzgodnień i kontroli Komisji w okresie wdrażania. Naturalnie po wdrożeniu programy pomocowe mogą podlegać kontroli ze strony Komisji. Natomiast środki będące przedmiotem indywidualnej oceny na poziomie beneficjanta stanowią zaledwie 5% łącznej wartości pomocy publicznej.

Z przyznanej w okresie kryzysu pomocy dla przemysłu i usług około 88% przeznaczona się na leżące we wspólnym interesie cele horyzontalne, podczas gdy wartość niezwiązanej z kryzysem pomocy na ratowanie i restrukturyzację istotnie spadła w ostatnich miesiącach. Komisja odnotowała także większe zainteresowanie pomocą regionalną oraz pomocą na badania, rozwój technologiczny i innowacje, co powinno przyczynić się zdaniem Komisji do wzrostu liczby miejsc pracy w najbliższej przyszłości<sup>32</sup>.

Dzięki takiemu rozkładowi środków pomocy publicznej państwa członkowskie dysponują obecnie wysokim stopniem elastyczności, podczas gdy na straży jednolitego rynku stoi Komisja oceniająca pod względem kryteriów zgodności pomocy z prawem UE.

<sup>31</sup> IP/08/1110 z 7.07.2008

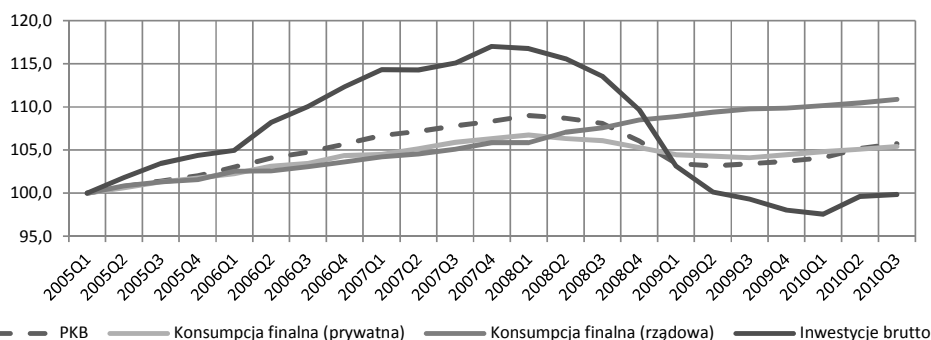
<sup>32</sup> IP/09/1884 z 7.12.2009

## ROZDZIAŁ 2 WPLYW KRYZYSU NA POSZCZEGÓLNE SEKTORY PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

### PRZEGLĄD SYTUACJI GOSPODARCZEJ W PAŃSTWACH UE

Pierwsze makroekonomiczne symptomy trwającego wciąż kryzysu gospodarczego w krajach UE27, jak wynika z danych zaprezentowanych niżej (Rysunek 2), pojawiły się już na początku roku 2008, kiedy odnotowano pierwszy od roku 2005 spadek poziomu inwestycji brutto w gospodarce Unii. W drugim kwartale 2008 roku spadek inwestycji był jeszcze szybszy, a dodatkowo zaczęła spadać też konsumpcja prywatna, w efekcie obniżył się również PKB. W drugiej połowie 2008 roku kryzys zaczął się pogłębiać i spadek inwestycji oraz konsumpcji prywatnej był jeszcze szybszy. Przyspieszył również spadek PKB. W tym samym czasie wiele rządów krajów członkowskich UE27 poluzowało politykę fiskalną, czego efektem był wzrost konsumpcji publicznej, który w pewnym stopniu przeciwdziałał pogłębianiu się recesji. W pierwszej połowie roku 2009 konsumpcja prywatna przestała spadać, wolniej też spadały inwestycje. Równocześnie rosła konsumpcja publiczna, a PKB przestał spadać. W drugiej połowie roku 2009 spadek inwestycji zwolnił jeszcze bardziej, powoli zaczął rosnąć PKB oraz konsumpcja prywatna, rosła też konsumpcja publiczna. W drugim kwartale 2010 roku odwróciły się też trendy dotyczące zmian inwestycji, które również zaczęły rosnąć.

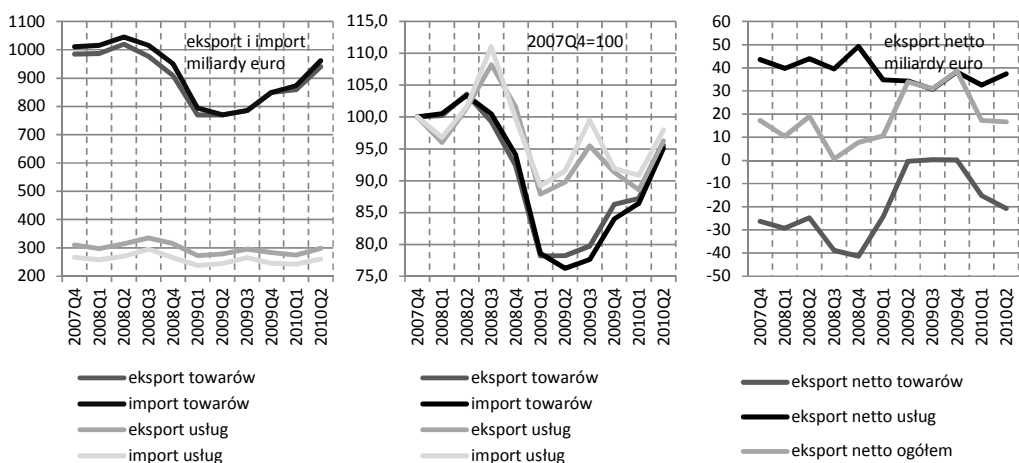
**Rysunek 2 Wybrane wskaźniki makroekonomiczne UE27 w okresie kryzysu  
(wolumen, 2005=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Bardzo istotnym czynnikiem, który przyczyniając się do spadku popytu globalnego powodował pogłębianie się recesji w wielu gospodarkach krajów UE był też spadek eksportu. Jak wynika z danych zaprezentowanych na rysunku niżej (Rysunek 3), eksport dóbr w krajach UE w czasie kryzysu zaczął spadać po drugim kwartale 2008 roku, a eksport usług w trzecim kwartale 2008 i w obu wypadkach obniżał się do pierwszego kwartału 2009 roku, kiedy osiągnął on wartość odpowiednio w przypadku dóbr i usług 78,2% i 87,9% wartości z końca roku 2007. Podobnie do zmian w eksporcie kształtował się też import. Od połowy 2009 roku zarówno sytuacja w handlu zagranicznym zaczęła się poprawiać. Bilans handlu towarami i usługami praktycznie w całym analizowanym okresie był dodatni, choć warto odnotować, że w handlu towarami przez większość okresu UE odnotowała deficyt, zaś w handlu usługami nadwyżkę.

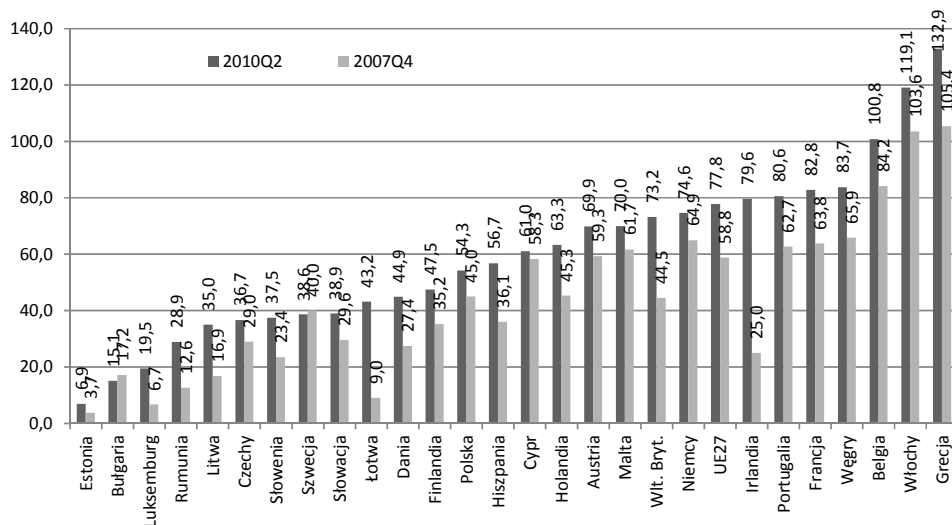
Rysunek 3 Zmiany eksportu i importu UE27 w okresie kryzysu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Jedną z głównych cech kryzysu w gospodarce światowej, który rozpoczął się w roku 2008 było to, że główny ciężar działań antykryzysowych przesunął się na politykę fiskalną. Jak wynika z danych przedstawionych w poprzedniej tabeli wzrost konsumpcji publicznej w okresie kryzysu przyczynił się do spowolnienia spadku PKB w Unii, jednak cena tej polityki dla wielu krajów UE okazała się bardzo wysoka. Jak wynika z danych zaprezentowanych na rysunku niżej (Rysunek 4) udział długu publicznego w PKB w całej UE27 w okresie od czwartego kwartału 2007 roku do drugiego kwartału 2010 roku wzrósł z 58,8% do 77,8%, czyli o 19 pp. Tak wysoki przyrost długu publicznego w UE miał swoje odzwierciedlenie w znaczącym i skokowym wzroście zadłużenia większości krajów członkowskich UE. W wielu krajach wzrost długu publicznego znacząco przekroczył średnią UE i w ciągu dwóch lat kryzysu udział długu publicznego w PKB wzrósł o 54,6 pp. w Irlandii, 34,2 pp. na Łotwie, 28,7 pp. w Wielkiej Brytanii i 27,5 w Grecji. Co więcej, w efekcie powyższych trendów wzrosła liczba krajów Unii cechujących się bardzo wysokim poziomem długu publicznego. W połowie 2010 roku najwyższy stosunek dług publiczny do PKB odnotowywały: Grecja – 132,9% PKB, Włochy – 119,1% PKB, a także Belgia 100,8% PKB. Wysokie i przewyższające 80% udział w PKB zadłużenie cechowało też Węgry – 83,7% PKB, Francję – 82,8% PKB oraz Portugalię – 80,6%. Bardzo blisko granicy 80% była też Irlandia, w której stosunek dług publiczny do PKB sięgał 79,6%.

Rysunek 4 Poziom długu publicznego w krajach UE w okresie kryzysu w stosunku do PKB (w %, ostatni kwartał 2007 i drugi kwartał 2010)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tabela 5 PKB krajów UE w latach 2007-2010 (kwartalnie, wolumen, 2007Q4=0)

	2010Q2	2009Q4	2009Q2	2008Q4	2008Q2
UE27	97,1	95,7	95,2	97,9	100,3
Łotwa	76	74,8	78,3	89,8	94,8
Estonia	83,2	80,8	80,8	88,8	96,8
Litwa	85,1	84,8	85,4	98,6	99,8
Irlandia	86,6	85,7	88,2	90,9	95,6
Finlandia	93,8	91,9	90,7	97	100,6
Węgry	94	92,8	93,5	97,8	101
Słowenia	94	93,1	92,7	99,2	102,4
Dania	94,6	92,8	91,9	95,7	99,1
Włochy	94,8	94	93,6	96,7	99,8
Rumunia	95,5	95,5	96,9	102,6	105,4
Grecja	95,7	98,2	99,4	100,7	101,3
Wielka Brytania	95,8	94,3	94,2	97,3	100,2
Hiszpania	95,9	95,6	96	98,6	100,4
Szwecja	96,9	93,4	92,7	94,9	98,9
Bułgaria	97,8	97,8	98,2	104,8	102,9
Holandia	98	96,7	95,4	99	100,5
Luksemburg	98,1	97,6	93,1	95,6	101,2
Norwegia	98,1	97,8	97,3	98,9	99,5
Portugalia	98,3	97	96,9	98	100
Francja	98,4	97,5	96,8	98,1	99,9
Czechy	98,5	97,2	96,2	100,5	101
Niemcy	98,8	96,1	95,1	98	100,7
Austria	98,8	97,6	96,6	99,5	101,7
Słowacja	98,8	97	94,6	101,3	99,5
Belgia	99,7	98,6	97,2	98,7	101,3
Cypr	100,4	99,4	100,2	102,2	102
Malta	102,4	100,8	98,7	100,7	102,1
Polska	107,4	105,4	103,5	102,5	102,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tabela 6 Stopa bezrobocia w krajach UE w latach 2007-2010 (kwartalnie, wolumen)

	Stopa bezrobocia (%)		Zmiana stóp bezrobocia (2007Q4=100)				
	2010Q2	2007Q4	2010Q2	2009Q4	2009Q2	2008Q4	2008Q2
UE27	9,6	7,0	137,1	134,3	127,1	105,7	98,6
Estonia	19,2	4,3	446,5	369,8	316,3	181,4	95,3
Litwa	18,6	4,3	432,6	367,4	318,6	186,0	104,7
Łotwa	19,8	5,4	366,7	372,2	318,5	187,0	122,2
Irlandia	13,8	4,6	300,0	273,9	263,0	165,2	117,4
Hiszpania	20,2	8,7	232,2	217,2	206,9	160,9	120,7
Dania	7,4	3,2	231,3	212,5	190,6	112,5	96,9
Cypr	6,6	3,6	183,3	169,4	147,2	94,4	88,9
Szwecja	9,5	5,6	169,6	150,0	166,1	112,5	125,0
Bułgaria	10,1	6,2	162,9	129,0	103,2	82,3	95,2
Finlandia	9,7	6,2	156,5	133,9	156,5	96,8	119,4
Wielka Brytania	7,8	5,0	156,0	154,0	154,0	126,0	106,0
Słowenia	7,3	4,8	152,1	137,5	118,8	89,6	87,5
Holandia	4,2	2,8	150,0	135,7	117,9	92,9	100,0
Czechy	7,2	4,9	146,9	149,0	130,6	89,8	87,8
Grecja	12,0	8,2	146,3	128,0	109,8	98,8	89,0
Węgry	11,2	7,8	143,6	134,6	123,1	102,6	98,7
Słowacja	14,4	10,4	138,5	133,7	108,7	83,7	97,1
Portugalia	11,2	8,3	134,9	128,9	115,7	100,0	92,8
Włochy	8,5	6,7	126,9	129,9	111,9	106,0	101,5
Francja	8,9	7,7	115,6	127,3	114,3	102,6	90,9
Belgia	8,2	7,1	115,5	114,1	105,6	95,8	90,1
Malta	6,8	6,0	113,3	125,0	116,7	106,7	100,0
Rumunia	7,2	6,4	112,5	121,9	103,1	95,3	92,2
Polska	9,6	8,6	111,6	100,0	93,0	79,1	83,7
Luksemburg	4,2	3,8	110,5	139,5	134,2	142,1	131,6
Austria	4,5	4,1	109,8	117,1	114,6	97,6	85,4
Niemcy	7,1	8,2	86,6	89,0	95,1	85,4	95,1

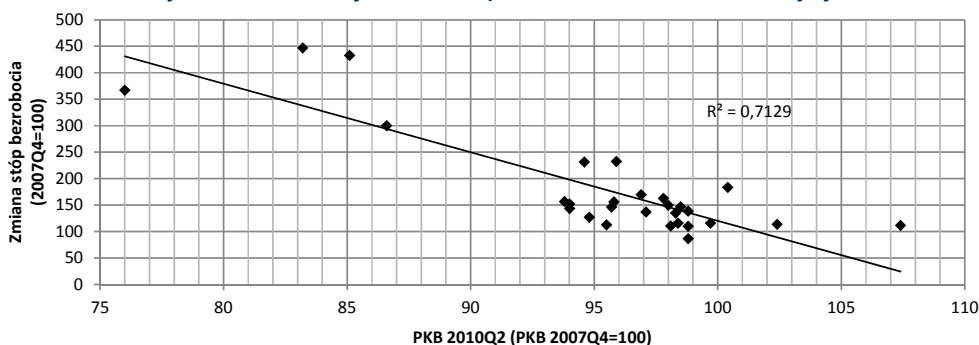
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.



Kryzys gospodarczy, który dotknął gospodarkę UE był w różnym stopniu odczuwany przez poszczególne gospodarki krajów członkowskich. W największym stopniu dotknął on gospodarki krajów nadbałtyckich – Litwę, Łotwę i Estonię, w których PKB w połowie 2010 roku kształtował się na poziomie odpowiednio 76%; 83,2%; i 85,1% wartości PKB z końca roku 2007. Relatywnie duże spadki PKB odnotowały też Finlandia, Węgry, Słowenia, Dania, Włochy, Rumunia, Grecja, Wielka Brytania i Hiszpania, w których PKB w połowie 2010 roku stanowił od 93,8% do 95,9% wartości PKB z końca 2007 roku. Relatywnie dobra sytuacja występowała zaś w gospodarkach Polski, Malty i Cypr, w których w połowie roku 2010 PKB kształtował się na poziomie odpowiednio 107,4%; 102,4% i 100,4% procent PKB z końca 2007 roku.

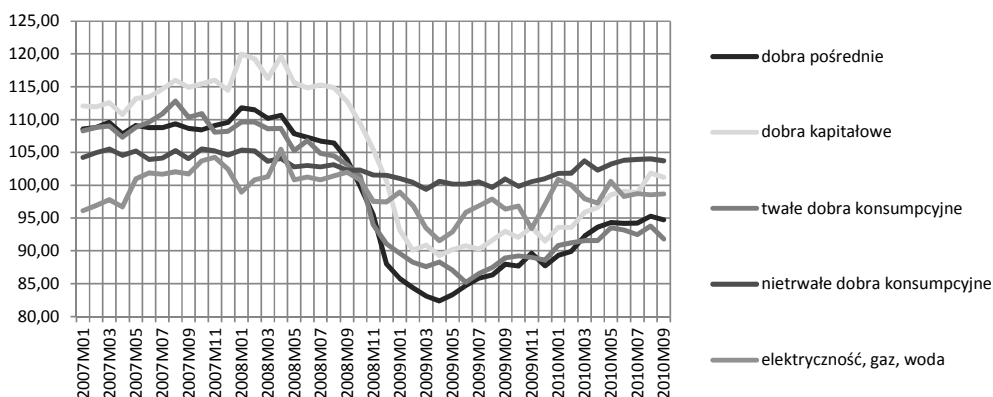
Bezpośrednim następstwem spadku PKB w okresie kryzysu był wzrost bezrobocia w wielu krajach członkowskich Unii (Tabela 6). Największe wzrosty, co naturalne, wystąpiły w tych gospodarkach, w których poziom PKB obniżył się najbardziej. Wśród gospodarek tych były państwa bałtyckie – Litwa, Łotwa i Estonia, w których bezrobocie wzrosło prawie czterokrotnie z około 4%-5% do nieco poniżej 20%. Wysoki – prawie trzykrotny wzrost bezrobocia – odnotowała Irlandia (z 4,6% do 13,8%). Ponaddwukrotne wzrosty bezrobocia zanotowano też w Hiszpanii i Danii (odpowiednio z 8,7% do 20,2% i z 3,2% do 7,4%). Warto też odnotować, że w okresie kryzysu zmiany stóp bezrobocia w państwach UE były praktycznie liniowo powiązane ze zmianami PKB i im większy spadek PKB odnotowywała dana gospodarka tym większy relatywny wzrost stopy bezrobocia w niej występował (Rysunek 5).

Rysunek 5 Zmiany PKB i stóp bezrobocia w okresie kryzysu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Rysunek 6 Wybrane wskaźniki produkcji przemysłowej w okresie kryzysu po 2008 roku (wolumen produkcji przemysłowej, dane odsezonowane, 2005=100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

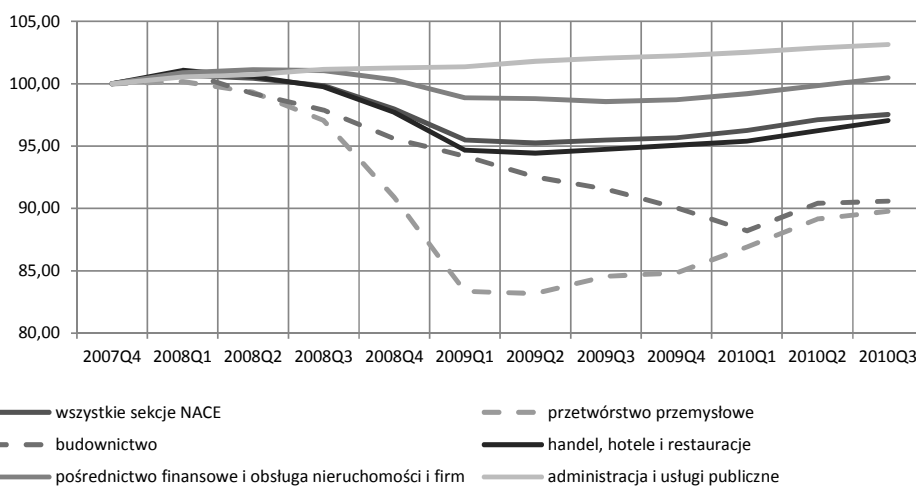
Spadek PKB, związany z ograniczeniem inwestycji, eksportu i ograniczeniem konsumpcji prywatnej miał swoje bezpośrednie przełożenie na produkcję przemysłową. Jak wynika z danych przedstawionych niżej



(Rysunek 6), w największym stopniu ograniczenie produkcji dotknęło takie grupy towarów, jak dobra inwestycyjne, pośrednie oraz trwałe dobra konsumpcyjne. Te grupy towarów są bardziej wrażliwe na kryzys, gdyż o wiele łatwiej z nich zrezygnować – w przeciwieństwie do wydatków na nietrwałe dobra konsumpcyjne (np. artykuły spożywcze) oraz energię elektryczną, gaz czy wodę. Mniejszą wrażliwość na kryzys tych dóbr potwierdzają dane dotyczące kształtowania się produkcji nietrwałych dóbr konsumpcyjnych oraz dane dla produkcji energii elektrycznej, gazu czy wody. Ta zróżnicowana wrażliwość różnych dóbr na kryzys miała swoje odzwierciedlenie w sytuacji poszczególnych sektorów gospodarki i temu zagadnieniu więcej uwagi zostanie poświęcone w dalszej części tego rozdziału.

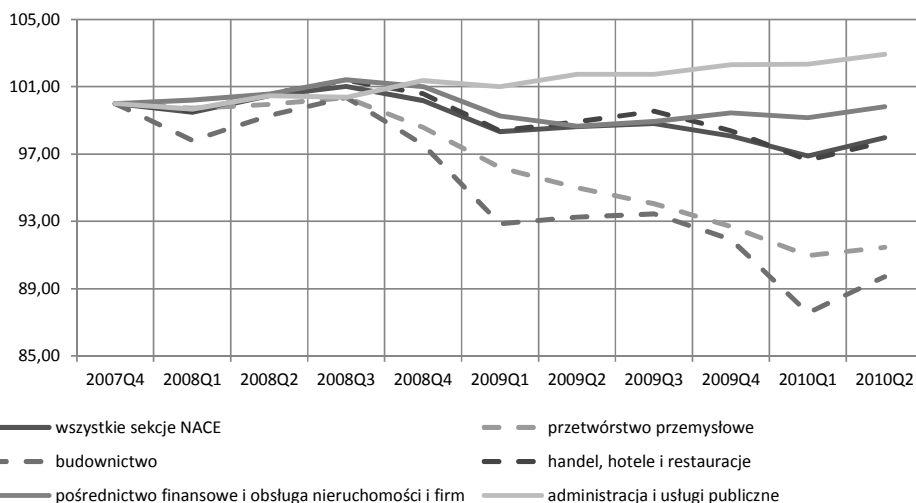
Zanim jednak dokonany zostanie bardziej szczegółowy przegląd sytuacji w różnych sektorach gospodarki europejskiej w okresie kryzysu, a w tym w sektorach produkcyjnych oraz usługowych (finansowych i niefinansowych) warto dokonać oceny i porównania wpływu kryzysu na te sektory, jako całość. Dane dotyczące tego zagadnienia przedstawiono na rysunkach niżej (Rysunek 7 i Rysunek 8), na których zaprezentowano kształtowanie się tworzenia wartości dodanej i zatrudnienia w głównych sektorach gospodarki UE. Z analizy wspomnianych rysunków wynika, że sektorami najbardziej dotkniętymi przez kryzys były przemysły przetwórcze oraz budownictwo. W obu tych sekcjach NACE w okresie kryzysu nastąpiło znaczące ograniczenie produkcji, czego odzwierciedleniem był zarówno spadek wytworzonej wartości dodanej jak i zatrudnienia. W przetwórstwie spadek ten był dość szybki i w okresie od początku 2008 roku do końca pierwszego kwartału 2009 roku wytworzona wartość dodana brutto spadła tu o około 17 pp. Potem nastąpił powolny wzrost wartości dodanej brutto wytworzonej w omawianej sekcji. Spadek zatrudnienia w przetwórstwie w okresie kryzysu zaczął się znacznie później – bo dopiero w trzecim kwartale 2008 roku, ale trwał dłużej – bo aż do pierwszego kwartału 2010 roku, kiedy liczba zatrudnionych w przetwórstwie sięgała 91% wartości z końca roku 2007. W drugim kwartale 2010 roku zatrudnienie w omawianym sektorze nieco wzrosło. Oprócz przetwórstwa również budownictwo odnotowało znaczący spadek zatrudnienia i wartości dodanej. Spadek wartości dodanej ze względu na dłuższy cykl produkcyjny w budownictwie był jednak wolniejszy i dłuższy. Trwał on od początku roku 2008 do pierwszego kwartału 2010 roku, kiedy wartość dodana była równa około 87% wartości dodanej z końca 2007 roku – później jednak zaczęła ona rosnąć. Zatrudnienie w budownictwie spadało systematycznie od początku kryzysu do roku 2010. W spadku tym widoczny był jednak wpływ rocznego cyklu produkcyjnego, który cechuje się wzrostem zatrudnienia w miesiącach letnich i jego spadkiem w miesiącach zimowych. Najniższy poziom zatrudnienia w budownictwie w okresie kryzysu odnotowano w pierwszym kwartale 2010, kiedy sięgało ono 87,5% wartości z końca 2007. Warto też odnotować, że wzrost zatrudnienia w budownictwie w drugim kwartale 2010 był znacznie wyższy niż w tym samym okresie roku 2009, co może wskazywać nie tylko na odbicie w cyklu rocznym, ale też wyhamowanie trendu średniookresowego. W porównaniu do przetwórstwa przemysłowego i budownictwa sytuacja w sektorach usługowych – finansowych i niefinansowych – była znacznie lepsza, przy czym sektory finansowe radziły sobie najlepiej ze wszystkich sekcji odpowiadających różnym działaniom sektora prywatnego. Wartość dodana w sektorze finansowym spadła do pierwszego kwartału 2009 tylko nieznacznie – do poziomu nieco poniżej 98% wartości z końca 2007 roku i ustabilizowała się, po czym zaczęła powoli rosnąć w 2010 roku. Zatrudnienie najpierw rosło do połowy 2008 roku, po czym spadło, ale też nieznacznie – do poziomu 98,4% wartości z końca 2007 roku, po czym zaczęło powoli rosnąć. Sytuacja w sektorach usług niefinansowych, a w tym handlu, usługach hotelowych, restauracyjnych i transportowych kształtowała się znacznie lepiej niż w przetwórstwie i budownictwie i nieco gorzej niż w usługach finansowych. Co ciekawe, kształtowanie się wartości dodanej i zatrudnienia w sekcjach usług niefinansowych było bardzo zbliżone do średniej we wszystkich sekcjach NACE. Wartość dodana w usługach spadała na początku kryzysu do pierwszego kwartału 2009 roku, kiedy ustabilizowała się na poziomie zbliżonym do 95% wartości dodanej z końca 2007 roku i zaczęła lekko rosnąć dopiero w roku 2010. Zatrudnienie w usługach najpierw powoli rosło do trzeciego kwartału 2008 roku, potem natomiast szybko spadło, osiągając w pierwszym kwartale 2009 roku 96% wartości zatrudnienia z końca roku 2007. Następnie zatrudnienie nieco wzrosło, ale od trzeciego kwartału 2009 roku znów zaczęło spadać i w pierwszym kwartale 2010 roku kształtowało się na poziomie 97% wartości z końca 2007 roku. Najbardziej odporne na kryzys okazały się sekcje związane z administracją publiczną i usługami publicznymi, które praktycznie nie odczuły kryzysu, gdyż zarówno wartość dodana jak i zatrudnienie w nich rosło w całym analizowanym okresie. To w jakimś stopniu może stanowić odzwierciedlenie wzrostu wydatków publicznych w okresie kryzysu, który miał przeciwdziałać pogłębieniu recesji.

**Rysunek 7 Tworzenie wartości dodanej w różnych sekcjach NACE w okresie kryzysu po 2008 roku w UE27 (dane odsezonowane, 2007Q4=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Rysunek 8 Zatrudnienie w różnych sekcjach NACE w okresie kryzysu po 2008 roku w UE27 (liczba zatrudnionych, 2007Q4=100)**

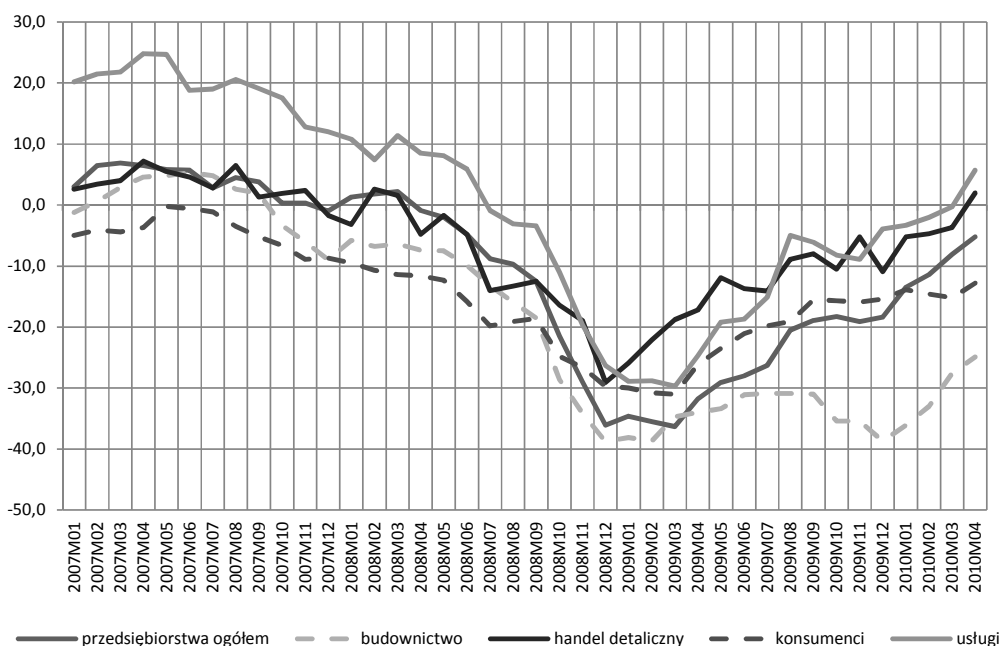


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Zróznicowana sytuacja w poszczególnych sektorach gospodarki UE miała swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu się wskaźników sentymentu ekonomicznego przedsiębiorców i konsumentów. Co ciekawe, wskaźniki te zaczęły pogarszać się już w połowie roku 2007, a więc przed początkiem kryzysu. Wskaźniki zaufania spadały do końca 2008 roku. Dopiero na początku 2009 roku zaczęły one powoli rosnać, choć wtedy właśnie sytuacja w realnej gospodarce była najgorsza. Wyhamowanie spadku i powolny wzrost tych wskaźników wskazywał jednak na poprawę, która nadeszła w większości sektorów w drugiej połowie 2009 roku. Warto też odnotować, że wśród wskaźników sektorowych relatywnie najgorzej w 2010 roku kształtowały się wskaźniki nastrojów wśród przedsiębiorstw budowlanych. Najlepsze nastroje były natomiast w firmach usługowych i handlowych, a także wśród konsumentów oraz w firmach produkcyjnych.

Po dokonaniu przeglądu sytuacji w całej gospodarce UE, a także przeanalizowaniu wpływu kryzysu na główne sektory gospodarki UE warto obecnie przyrzeć się, jak sytuacja gospodarcza kształtowała się na niższym poziomie agregacji – w poszczególnych działach wchodzących w skład sektorów produkcyjnych i usługowych, a w tym finansowych i niefinansowych.

Rysunek 9 Wskaźniki sentymentu ekonomicznego w UE27



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

## ANALIZA SEKTORÓW PRZEMYSŁOWYCH I BUDOWNICTWA

Sektory produkcyjne oraz budownictwo, jak wspomniano wcześniej, okazały się tymi, które najbardziej ucierpiały w okresie kryzysu gospodarczego, który zaczął się w 2008 roku. Przejawem tego były zarówno spadająca produkcja, jak i zatrudnienie. Jednak, jak wspomniano wcześniej, zmiany popytu na różnego typu dobra w okresie kryzysu powodują, że sektory specjalizujące się w produkcji trwałych dóbr konsumpcyjnych, dóbr inwestycyjnych oraz pośrednich powinny bardziej odczuć skutki kryzysu niż producenci nietrwałych dóbr konsumpcyjnych. Taką właśnie zależność potwierdza analiza danych zaprezentowanych w tabeli niżej (Tabela 7), w której przedstawiono wskaźniki produkcji przemysłowej w wybranych działach sektorach przemysłu i budownictwa.

Z analizy powyższej tabeli wynika, że w ramach całego przemysłu najbardziej wrażliwe na kryzys okazały się sekcje przetwórstwo przemysłowe oraz górnictwo i kopalnictwo. O wiele mniej wrażliwe na kryzys były natomiast przedsiębiorstwa energetyczne. Wrażliwe na kryzys okazało się też budownictwo, choć jego reakcja na kryzys – o czym wspomniano już wcześniej – była rozłożona w czasie i największe ograniczenie produkcji odnotowano dopiero w 2010 roku, a nie 2009 roku, jak to miało miejsce w przypadku sektorów produkcyjnych. Wśród sektorów przetwórczych najwrażliwsi na kryzys okazali się producenci pojazdów samochodowych, przyczep i naczep oraz producenci metali. Silniej niż inne sektory przetwórstwa na kryzys zareagowali też producenci maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych, wyposażenia elektrycznego, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, pozostałych wyrobów z niemetalicznych surowców mineralnych, a także tkanin i odzieży. Najmniej wrażliwe na kryzys okazały się sektory produkujące nietrwałe dobra konsumpcyjne, a w tym producenci artykułów spożywczych, napojów, koks i produktów rafinacji ropy naftowej, a także producenci pozostałego sprzętu transportowego czy firmy zajmujące się naprawą i instalowaniem maszyn i urządzeń i pozostałą produkcją. Co ciekawe – w ogóle niewrażliwe na kryzys okazały się firmy farmaceutyczne, które

**Tabela 7 Wskaźniki produkcji przemysłowej w wybranych sekcjach i działach przemysłu UE27 (dane odsezonowane, 2007Q4=100)**

	2008Q2	2008Q4	2009Q2	2009Q4	2010Q2	2010Q3
Górnictwo i kopalnictwo	95,8	90,2	83,2	83,4	84,6	83
Przetwórstwo przemysłowe	99,7	90,6	81,8	84,1	88,7	89,1
Produkcja artykułów spożywczych	98,5	98	97,9	97,4	99,4	100
Produkcja napojów	98,4	95,9	95,5	95,7	93,8	95
Produkcja wyrobów tytoniowych	85,2	85,5	85,8	81,5	81,4	78,2
Produkcja tkanin	94,7	82,7	73,2	78,5	81,4	82
Produkcja odzieży	97,9	95,6	87,3	85,8	89,2	88,4
Produkcja skór i wyrobów skórzanych	98,2	89,9	81,7	84,9	86,2	87,7
Produkcja drewna i wyrobów z drewna i korka, z wyłączeniem mebli	95,3	85,5	78,9	80,1	83,4	82,9
Produkcja papieru i wyrobów z papieru	97,9	90,7	86,2	89,5	93,8	93,1
Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji	97,8	94	90	87,8	89,7	89,8
Produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	106,3	101,9	96,8	95,3	97,2	98,6
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	98,6	87,1	82,9	90,2	94,9	95,4
Produkcja podstawowych substancji farmaceutycznych i poz. wyrobów farm.	98,6	101,3	103,5	103,4	108,3	112,2
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	97,7	85,1	79,4	84,8	87,6	87,2
Produkcja pozostałych wyrobów z niemetalicznych surowców mineralnych	96,4	86,5	75,8	75,8	79,2	80,2
Produkcja metali	102,7	83	65,6	77,2	84,1	85,4
Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyjątkiem maszyn i urządzeń	100,4	88	74,4	76,4	80,9	82,6
Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	99,5	95,9	81,4	84,3	89,4	90,8
Produkcja wyposażenia elektrycznego	103,7	91,4	76,9	80,7	87,5	88,5
Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowane	101,8	94,6	71,6	72,9	78	81,9
Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep	97,4	74,1	66,7	76,4	82,6	84,2
Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	102,6	103,5	97,5	94,9	95,1	92,6
Produkcja mebli	98,5	88,1	79,2	78,7	78,9	78,6
Pozostała produkcja	99,9	97,7	92,5	94,2	100,1	101,5
Naprawa i instalowanie maszyn i urządzeń	104	101,7	94,6	92,7	95,4	95,9
Energię elektryczną, gaz, parę wodną i powietrze do układów klimat.	99	95,2	90,2	92,5	95,4	94,8
Budownictwo	96,8	91,9	87,6	85,3	85,5	83,8
Budynki	96,8	90,8	84,9	82,4	82,5	80,5
Inżynieria lądowa	95,7	94,7	97,9	98,3	100,2	100

Uwagi: Skala kolorów: ciemny szary – największy przyrost, jasny szary – największy spadek.  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

w przeciwieństwie do innych sektorów produkcyjnych w okresie kryzysu odnotowywały systematyczny i stosunkowo duży wzrost produkcji. W ramach budownictwa – w przeciwieństwie do firm zajmujących się budową budynków – kryzysu praktycznie nie odczuły firmy zajmujące się inżynierią lądową. Sektor ten jest jednak zdominowany przez projekty infrastrukturalne realizowane na zamówienie sektora publicznego, który, jak wynikało w wcześniejszych analizach, nie ograniczył swoich wydatków w czasie kryzysu.

## ANALIZA SEKTORÓW USŁUGOWYCH

Sektory usług niefinansowych, jak wspomniano wcześniej znacznie lepiej radziły sobie w okresie kryzysu od sektorów produkcyjnych i budownictwa. Wiele typów usług ma bowiem podobny charakter do nietrwałych dóbr konsumpcyjnych i trudno w nich zrezygnować nawet w czasie kryzysu, choć na poziomie poszczególnych sektorów usługowych sytuacja była bardzo zróżnicowana. Dane dotyczące kształtowania się obrotów poszczególnych sektorów usług niefinansowych przedstawiono w tabeli niżej (Tabela 8).

**Tabela 8 Wskaźniki obrotów w poszczególnych sekcjach i działach usług w okresie kryzysu UE27 (dane odsezonowane, 2007Q4=100)**

NACE_R2/TIME	2008Q2	2008Q4	2009Q2	2009Q4	2010Q2	2010Q3
Handel hurtowy i detaliczny i naprawy pojazdów samochodowych i mot.	96,61	85,76	82,21	85,02	85,38	84,79
Handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi i mot.	106,8	97,72	89,37	92,76	96,74	99,05
Handel detaliczny, z wyjątkiem handlu pojazdami mechanicznymi i mot.	102,2	99,85	98,25	98,87	100,33	101,08
Transport i magazynowanie	103,33	98,85	91,78	92,57	97,4	99,04
Transport lądowy oraz transport rurociągowy	104,32	99,31	94,23	94,24	95,88	96,8
Transport wodny	102,41	104,02	84,83	83,01	102,61	103,78
Transport lotniczy	102,11	97,84	93,99	94,08	96,12	97,27
Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport	103,35	97,31	87,95	90,65	98,8	101,29
Działalność pocztowa i kurierska	100,63	98,65	95,45	95,43	98,6	101,13
Zakwaterowanie i placówki gastronomiczne	100,42	98,39	94,06	93,01	95,52	96,57
Informacja i komunikacja	101,81	101,72	98,83	98,26	98,85	99,36
Działalność wydawnicza	100,03	96,5	93,79	93,67	92,67	92,07
Działalność związana z produkcją filmów, nagrań	105,68	102,95	99,83	101,74	101,63	100,47
Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	103,1	97,49	92,4	93,29	93,03	94,5
Telekomunikacja	100,99	102,12	100,45	99,16	99,2	99,28
Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie opr.	102,22	102,89	98,29	97,89	99,71	101,93
Działalność usługowa w zakresie informacji	104,96	104,89	103,9	102,66	106,74	109,29
Działalność prawnicza, rachunkowo-księgową i doradztwo podatkowe	107,2	103,79	99,99	100,87	100,41	100,71
Architectural and engineering activities; technical testing and analysis	105	103,62	98,46	98,21	98,18	97,36
Reklama, badanie rynku	101,2	97,29	86,75	88,08	92,01	91,59
Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	104,16	103,44	96,91	97,96	94,75	97,11
Działalność związana z zatrudnieniem	102,98	93,31	80,01	80,08	88,84	92,76
Działalność biur podróży, tour operatorów...	99,94	94,89	95,53	94,84	90,04	91,79
Działalność detektywistyczna i ochroniarska	101,8	104,65	104,44	104,74	110,35	111,45
Sprzątanie	101,09	100,96	99,98	99,8	100,44	100,11
Usługi związane z administracyjną obsługą biura ...	105,97	103,92	100,88	102,36	105,25	107,01

Uwagi: Skala kolorów: ciemny szary – największy przyrost, jasny szary – największy spadek.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

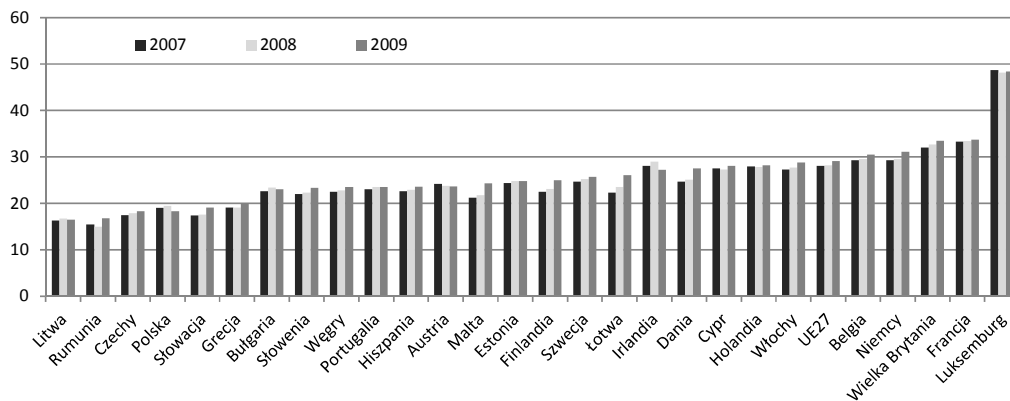
Z analizy poniższej tabeli wynika, że najbardziej wrażliwe na kryzys wśród sektorów usługowych okazały się przedsiębiorstwa handlowe, a w tym w szczególności handel hurtowy, w którym spadek obrotów był bardziej długotrwały niż w przypadku handlu detalicznego. Wrażliwe na kryzys okazały się także firmy transportowe i magazynowe, a w szczególności zajmujące się transportem wodnym oraz magazynowaniem i działalnością usługową wspomagającą transport. Większe problemy wśród firm usługowych miały też przedsiębiorstwa zajmujące się reklamą, badaniem rynków i działalnością związaną z zatrudnieniem. Spadek obrotów zanotowały też firmy zajmujące się zakwaterowaniem i placówki gastronomiczne, nadawcy programów ogólnodostępnych i abonamentowych oraz biura podróży. Stosunkowo najlepiej wśród sektorów usługowych w czasie kryzysu radziły sobie firmy zajmujące się administracyjną obsługą biur, działalnością detektywistyczną i ochroniarską, sprzątaniem, działalnością usługową w zakresie informacji oraz działalnością związaną z produkcją filmów i nagrań. Należy też odnotować, że, pomimo iż sektory transportowe dość szybko odczuły skutki kryzysu to jednak w roku 2010 ich kondycja uległa szybkiej poprawie. Wolniej sytuacja poprawiała się wśród firm zajmujących się działalnością reklamową, badaniem rynku, działalnością profesjonalną, naukową i techniczną oraz działalnością związaną z zatrudnieniem.

## ANALIZA SEKTORA FINANSOWEGO

Jak wspomniano wcześniej, pomimo problemów wielu banków sektor finansowy jako całość tylko w niewielkim stopniu obniżył swój udział w wartości dodanej wytworzonej w gospodarce UE w czasie kryzysu. Co więcej w skali gospodarki całej UE i w poszczególnych jej krajach – jak wynika z danych przedstawionych na rysunku niżej (Rysunek 10) – udział sektora finansowego w wartości dodanej tworzonej w poszczególnych gospodarkach Unii w okresie kryzysu wzrósł. Istotnie jednak – szczególnie w roku 2008 – pogorszyła się rentowność europejskich banków. Wskaźnik zyskowności kapitałów własnych (ROE – return on equity) dla wszystkich banków w UE w roku 2008 spadł do -3,02% z 13,77% w roku poprzednim. Jednak już w roku 2009, kiedy nadeszła kulminacja kryzysu w gospodarce realnej, banki ponownie odnotowały – wprawdzie niewielką, ale pozytywną rentowność. Co interesujące, najtrudniejsza w roku 2008 roku była sytuacja dużych banków krajowych, które – jako jedyne –

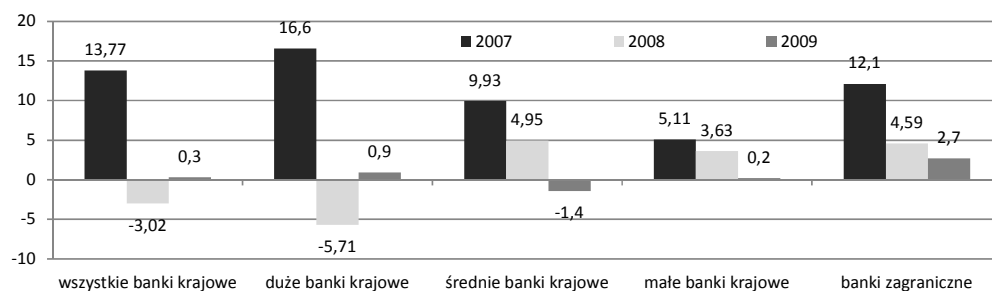
odnotowały straty i miały rentowność kapitałów własnych na poziomie -5,71%. W tym samym okresie małe i średnie banki krajowe oraz banki zagraniczne cechowały się dodatnimi wskaźnikami rentowności. W roku 2009 największa relatywna poprawa ROE nastąpiła w dużych krajowych bankach europejskich, w których wartość tego wskaźnika wzrosła z -5,71 do 0,9. W tym samym czasie mniejsze i średnie krajowe banki oraz banki zagraniczne odnotowały spadek ROE, przy czym w bankach średnich był to spadek do wartości mniejszych od zera.

**Rysunek 10** Udział sektora finansowego i usług biznesowych w wartości dodanej w gospodarce w krajach UE w latach 2007-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Rysunek 11** Rentowność banków w UE w latach 2007-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBC.

Warto jednocześnie odnotować, że według danych EBC (2010) kondycja unijnego sektora bankowego w roku 2010 ulegała systematycznej poprawie czemu towarzyszył wzrost zysków skutkujący poprawą wskaźników rentowności. Zwiększała się też liczba rentownych banków, czego odzwierciedleniem był spadek rozproszenia pod względem wskaźników rentowności banków w badanej próbie. W okresie kryzysu zyski operacyjne europejskich banków systematycznie rosły i w 2009 ich udział w całości aktywów wzrósł do 2,2% z 1,7% w 2008. Częściowo wynikało to jednak z obniżenia wartości aktywów banków. Jednak jednym z głównych czynników wzrostu zysku z działalności operacyjnej był wyższy wynik z tytułu odsetek. Dostępne dane na temat struktury zysków operacyjnych wskazują, że przychody z odsetek od kredytów stanowiły 64% całości zysków operacyjnych. Udział ten wzrósł w porównaniu do 2008 r., prawdopodobnie ze względu na wzrost marży od kredytów. Niemniej, w niektórych krajach europejskich wzrósł także udział dochodów z innych źródeł niż kredyty. Ogólnie rzecz biorąc, zyski operacyjne znacznie wzrosły w całym sektorze bankowym UE w 2009 roku i wzrost ten dotyczył wszystkich kategorii banków w różnych krajach UE. Jednak wzrost ten był najbardziej widoczny w dużych bankach, które - jako całość - w roku 2008 poniosły największe straty w wyniku kryzysu, a w tym doświadczyły też największych spadków zysków operacyjnych, wynikających z problemów na rynku kredytów strukturyzowanych.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> EBC (2010) EU Banking Sector Stability, September 2010, European Central Bank, Frankfurt am Main.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując omawianie sytuacji w różnych sektorach gospodarki europejskiej w czasie kryzysu należy wskazać, że sektorami, które najciężej zostały doświadczone przez kryzys okazały się branże produkujące trwałe dobra konsumpcyjne, dobra inwestycyjne oraz dobra pośrednie. Wśród sektorów tych wymienić należy m.in. producentów pojazdów samochodowych, przyczep i nacze, producentów metali, maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych, wyposażenia elektrycznego, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, pozostałych wyrobów z niemetalicznych surowców mineralnych, a także tkanin i odzieży. Dość mocno przez kryzys zostały doświadczone sektory budowlane koncentrujące się na budowie budynków. Znacznie mniej doświadczone przez kryzys okazały się sektory usługowe, choć też nie wszystkie i w grupie sektorów usługowych najbardziej wrażliwe na kryzys okazały się przedsiębiorstwa handlowe, a w szczególności handel hurtowy, firmy transportowe i magazynowe, a w szczególności zajmujące się transportem wodnym oraz magazynowaniem i działalnością usługową wspomagającą transport, a także przedsiębiorstwa zajmujące się reklamą, badaniem rynków i działalnością związaną z zatrudnieniem. Paradoksalnie przedsiębiorstwa świadczące usługi finansowe, od których kryzys się zaczął stosunkowo dobrze sobie z nim poradziły. Największe problemy sektor bankowy odnotował w roku 2008, a więc w momencie, gdy pozostałe sektory gospodarki nie były jeszcze w kryzysie. Rok 2009 przyniósł jednak stabilizację w tym sektorze i dość szybko zaczął on odbudowywać swoją zyskowność. Co więcej, sektor usług finansowych w czasie kryzysu zwiększył swój relatywny udział w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu w gospodarkach UE. Taka sytuacja była prawdopodobnie następstwem realizacji przyjętych w okresie kryzysu programów pomocowych, które ukierunkowane były głównie na wsparcie sektora bankowego.



### ROZDZIAŁ 3

#### WPLYW POMOCY PUBLICZNEJ NA KONKURENCJĘ NA RYNKU WEWNĘTRZNYM UNII EUROPEJSKIEJ

#### UWAGI WSTĘPNE

Istotnym ryzykiem wynikającym z udzielania pomocy publicznej poszczególnym branżom lub przedsiębiorstwach jest ograniczenie w nich zmian strukturalnych, które byłyby następstwem konkurencji na rynku krajowym i wspólnotowym. Wynika to z faktu, że podjęte działania w trakcie kryzysu mogą się przyczynić do tymczasowego uratowania sektorów lub przedsiębiorstw, które bez pomocy państwa byłyby zmuszone do przeprowadzanie głębokiej restrukturyzacji lub też uległyby likwidacji. Ponadto, pomoc taka może doprowadzić do sytuacji, że w państwach, gdzie nie była udzielana pomoc publiczna, bądź była udzielona w niewielkim zakresie, dotychczas rentowne branże lub przedsiębiorstwa odnotowywać będą spadek rentowności wskutek działań antykryzysowych państw w innych krajach członkowskich.

Z powyższych powodów udzielaniu pomocy publicznej powinna towarzyszyć analiza skutków pomocy, w szczególności uwzględniająca ograniczenie ryzyka ratowania nieefektywnych firm i jasną strategię wejścia i wyjścia z pomocy publicznej. Strategia taka powinna od początku w sposób szczegółowy przedstawiać analizę wpływu pomocy publicznej na dany sektor oraz branże pokrewne. Powinna też wyraźnie wskazywać na tymczasowy charakter pomocy w okresie kryzysu. Ustalony od początku okres działania pomocy istotnie utrudniałby działania firm lub państwa, które ukierunkowane byłyby na wydłużenie czasu działania instrumentów antykryzysowych, co obecnie zaobserwować można w niektórych krajach.

Należy jednak wskazać, że skala i siła kryzysu spowodowała, że Komisja Europejska nie była przygotowana do sytuacji kryzysowej i godząc się na antykryzysowe programy pomocowe nie miała odpowiedniego planu wyjścia. Dlatego pomoc publiczna, która była przyznawana w ramach publicznych programów pomocowych skierowanych do sektora bankowego oraz gospodarki realnej była akceptowana ad hoc, co wynikało z dużej dynamiki i skali tego zjawiska. Dlatego dziś istnieje duże prawdopodobieństwo, że w trakcie kryzysu pomoc publiczna mogła być zbyt duża i źle ukierunkowana, co z kolei mogło negatywnie wpłynąć na strukturę rynku wewnętrznego, mimo, że przyznawane środki miały charakter tymczasowy. Niestety, skutki pomocy antykryzysowej mogą być długotrwałe i mogą wpływać na konkurencyjność branż w poszczególnych państwach, a co za tym idzie również na długofalowy wzrost gospodarczy.

Na uwagę zasługuje też fakt, że antykryzysowa pomoc publiczna była w nierównomierny sposób stosowana przez poszczególne państwa członkowskie Unii. Z danych zaprezentowanych w pierwszym rozdziale wynika, że istnieje stosunkowo duże zróżnicowanie w stopniu i liczbie wykorzystanych tymczasowych programów pomocowych przez poszczególne państwa członkowskie. Zróżnicowanie to powoduje, że obecnie trudno dokonać jednoznacznej oceny wpływu pomocy publicznej udzielonej przez państwa członkowskie na rynek UE. Po pierwsze, wynika to z pomieszczenia różnych środków w ramach pomocy publicznej, które były udzielane zarówno przed kryzysem, jak i w trakcie kryzysu. O skali tego problemu świadczy wysokość środków udzielonej pomocy publicznej z wyłączeniem środków antykryzysowych, które zostały zatwierdzone na rzecz sektora przemysłowego i usługowego przez Komisję Europejską w latach 2000-2009, co przedstawia tabela niżej (Tabela 9). Wynika z niej, że w wielu państwach członkowskich UE można było zaobserwować rosnącą pomoc publiczną także przed kryzysem. I tak na przykład w Szwecji pomoc publiczna z wyłączeniem środków antykryzysowych w latach 2000-2009 wzrosła o ponad 370%. Równocześnie w latach 2002-2009 wielkość pomocy publicznej spadła o ponad 670% w Rumunii. Również w Polsce pomoc publiczna malała w latach 2000-2007, a następnie skokowo wzrosła w latach 2008-2009. We Włoszech zaś pomoc publiczna malała przez cały okres, a obserwowany wzrost środków był niewielki w okresie kryzysu. Powyższe przykłady wskazują, że udzielana pomoc publiczna z wyłączeniem środków antykryzysowych w różnych państwach UE wzrastała



lub spadała w okresie kryzysu. Wzrost lub spadek mógł również wpływać na konkurencyjność analizowanych w dalszej części sektorów, to z kolei mogło wpływać na wyniki prezentowanych obliczeń. Jednakże w badaniu zakłada się, że skala wpływu tych środków była dużo mniejsza od środków antykryzysowych, gdyż stanowiły one tylko niewielką ich część, co zostanie zaprezentowane w dalszej części niniejszego podrozdziału.

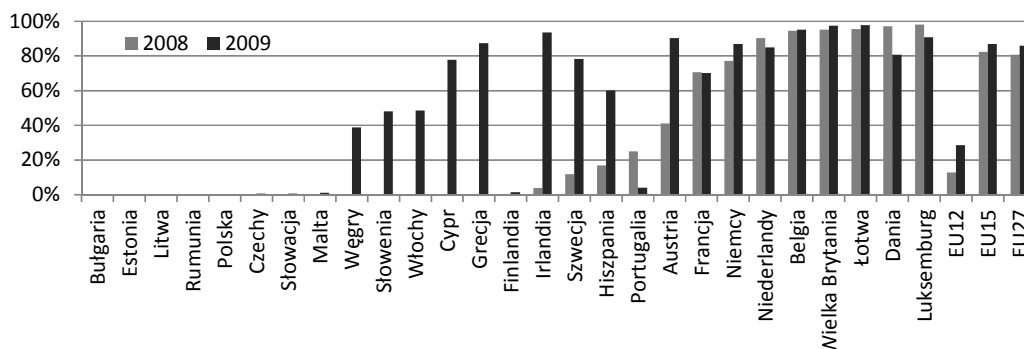
**Tabela 9 Pomoc państwa z wyłączeniem środków antykryzysowych dla sektora przemysłowego i usługowego w latach 2000-2009 w mld EUR**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Δ
Austria	605	652	600	989	975	1084	1923	1240	1413	1015	68%
Belgia	954	947	1101	727	748	754	983	1113	1212	1625	70%
Bulgaria			115	153	71	35	39	31	16	30	-286%
Cypr	268	322	359	291	151	150	76	66	79	65	-76%
Czechy	2461	2019	4224	3172	426	562	736	882	1143	693	-72%
Dania	1554	1640	1522	1289	1538	1496	1450	1579	1631	1925	24%
Estonia	9	12	14	10	12	18	13	11	14	12	27%
Finlandia	521	409	440	563	590	604	641	630	776	801	54%
Francja	6275	6264	7384	6159	7867	8103	7946	7922	10573	11685	86%
Niemcy	16263	19388	23432	16425	16284	16246	17463	14518	15034	15250	-6%
Grecja	787	593	416	371	458	431	473	618	1288	1778	126%
Węgry	842	798	870	997	782	1093	985	936	1631	894	6%
Irlandia	871	865	611	425	443	639	736	712	855	749	-14%
Włochy	5638	5535	6290	6137	5206	5607	6020	4260	4605	4629	-18%
Łotwa	75	40	17	19	27	35	34	47	44	21	-72%
Litwa	59	30	82	70	35	37	57	48	167	71	22%
Luksemburg	54	47	74	72	50	49	48	48	53	94	74%
Malta	161	200	215	108	171	168	131	114	102	96	-41%
Niderlandy	851	781	1133	1124	1153	1306	1526	1390	1502	1710	101%
Polska	2090	1399	997	6980	2575	971	1260	1253	2117	2240	7%
Portugalia	886	1342	1271	1361	1243	1433	1467	2165	1560	1579	78%
Rumunia			1252	1360	2022	513	669	268	233	162	-672%
Słowacja	229	216	191	250	312	332	261	256	669	228	-1%
Słowenia	211	211	128	172	810	787	162	34	175	233	10%
Hiszpania	6732	6700	5238	4585	3796	3807	3826	3962	4572	4945	-27%
Szwecja	494	439	412	1035	2183	2525	2637	2578	2500	2358	378%
Wlk. Brytania	2023	2376	2979	2681	3156	2959	2599	3533	3087	3245	60%
EU12	6405	5246	8463	13582	7393	4701	4422	3947	6392	4744	-26%
EU15	44510	47977	52905	43943	45690	47044	49740	46269	50661	53389	20%
EU27	50915	53223	61368	57525	53084	51745	54162	50216	57053	58132	14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie COM(2010) 701, State Aid Scoreboard, Autumn 2010 Update.

Istotnym źródłem problemów w badaniu wpływu pomocy publicznej na konkurencję na rynku wewnętrznym były też dane statystyczne, które są udostępniane przez Komisję Europejską. Dane te nie przedstawiają bezpośrednio kierunku pomocy na poszczególne branże, a ograniczają się głównie do wyróżnienia sektora usługowego i przemysłowego. Równocześnie sektory te są bardzo zróżnicowane, a wartość skierowanej tam pomocy była stosunkowo duża podczas kryzysu, co ilustruje poniższy rysunek (Rysunek 12). Przedstawiona na nim została wielkość udzielonych środków pomocy publicznej na rzecz sektora przemysłowego i usługowego w ramach tymczasowych programów antykryzysowych jako procent całkowitej pomocy publicznej na rzecz tych sektorów – zatwierdzonych przez Komisję Europejską w latach 2008-2009. Z danych przedstawionych na wspomnianym rysunku wynika, że część państw nie wprowadzała żadnych antykryzysowych programów pomocy publicznej. W innych państwach z kolei środki antykryzysowe stanowiły ponad 90% łącznej pomocy publicznej dla sektora przemysłowego i usługowego. Zróżnicowanie to może ponownie utrudniać ocenę wpływu wykorzystywania pomocy publicznej na warunki konkurencji na rynku UE. Państwami, gdzie udział pomocy antykryzysowej w pomocy ogółem był najwyższy były Wielka Brytania, Belgia, Niderlandy, Niemcy, Dania, Luksemburg, Irlandia, ale także Łotwa. Można przyjąć, że w państwach tych pomoc publiczna udzielona w ramach programów antykryzysowych związana była przede wszystkim z sektorem bankowym. Wynika to z tego, że pomoc dla instytucji finansowych stanowiła pierwszą, a zarazem najważniejszą część pakietu antykryzysowego zatwierdzonego przez Komisję Europejską w 2008 roku.

**Rysunek 12** Udział środków przyznanych w ramach instrumentów antykrzysowych jako procent łącznej pomocy publicznej dla sektora przemysłowego i usługowego w latach 2008–2009.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Autumn Scoreboard, 2010

Udzielenie pomocy sektorowi finansowemu ma o tyle duże znaczenie, że jego bieżącą sytuacją ma istotny wpływ na pozostałe sektory gospodarcze. W związku z tym banki w tych państwach, gdzie korzystano z pomocy publicznej mogły być w lepszej sytuacji od swoich konkurentów w innych państwach członkowskich. W państwach tych, gdzie banki nie otrzymały pomocy, sytuacja ta mogła również negatywnie wpływać na możliwości finansowania przedsiębiorstw niefinansowych i gospodarstw domowych przez instytucje finansowe. Zatem pomoc dla sektora finansowego mogła mieć również negatywne konsekwencje dla konkurencyjności przedsiębiorstw niefinansowych w poszczególnych państwach członkowskich.

Uwagę zwraca również fakt, że pomoc publiczna w ramach środków antykrzysowych była istotnie większa w starych państwach członkowskich (UE15), które są z reguły wysokorozwinięte, niż w nowych państwach członkowskich (UE12), które są słabiej rozwinięte. Sytuację tę przedstawia różnica między średnimi wartościami pomocy dla starych (UE15) i nowych (UE12) państw członkowskich. W związku z tym, że w starych państwach członkowskich przedsiębiorstwa charakteryzują się często wyższym poziomem konkurencyjności niż te w nowych państwach członkowskich, stosunkowo wysoka pomoc publiczna w tych pierwszych krajach może dodatkowo negatywnie wpływać na sytuację na rynku wewnętrznym Unii.

Różnica pomiędzy nowymi i starymi krajami członkowskimi może jednak wynikać z odmiennych struktur systemu bankowego w UE15 i UE12, co prezentowały między innymi badania Allena, Bartiloro i Kowalewskiego.<sup>34</sup> Z ich badań wynikało, że sektory bankowe w nowych państwach członkowskich zdominowane są przez banki zagraniczne, gdzie ich udział w aktywach ogółem wahał się średnio od 70% w Polsce do 99% w Estonii po 2005 roku. W tym samym okresie w starych państwach członkowskich udział banków zagranicznych w aktywach ogółem wynosił w większości mniej niż 20% za wyjątkiem Wielkiej Brytanii (50%) i Luksemburga (80%). W konsekwencji na podstawie tych danych oraz danych dotyczących udzielonej pomocy publicznej można postawić tezę, że wysoki udział zagranicznych banków w sektorze bankowym mógł chronić sektory bankowe w nowych państwach członkowskich (UE12) przed kryzysem finansowym, gdyż państwa te nie korzystały prawie ze środków na dokapitalizowanie instytucji finansowych. Natomiast ich działania w zakresie pomocy publicznej związane były głównie z utrzymaniem płynności na rynku międzybankowym, której brak był wynikiem upadłości banku inwestycyjnego Lehman Brothers w 2008 roku i tymczasową utratą zaufania banków do siebie na rynku finansowym.

Jednakże przypadek państw Bałtyckich lub Węgier wyraźnie wskazuje, że zagraniczne banki poprzez ekspansywną politykę kredytową w latach poprzedzających kryzys, często w walutach obcych, również przyczyniły się do poważnego kryzysu finansowego i gospodarczego w tym regionie. Ponadto analiza poziomów oprocentowania kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw w poszczególnych państwach członkowskich wyraźnie wskazuje, że w okresie kryzysu doszło do istotnych zakłóceń w konkurencji w sektorze bankowym na rynku wspólnotowym.

<sup>34</sup> F. Allen, L. Bartiloro, O. Kowalewski, *The Financial System of the EU 25*, [w:] K. Liebscher, J. Christl, P. Mooslechner (red), *Financial Development, Integration and Stability in Central, Eastern and South-Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

Miarą pozwalającą na ocenę tego zjawiska jest między innymi wskaźnik konwergencji poziomu średnich stóp procentowych kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych oraz dla przedsiębiorstw niefinansowych, który pokazuje czy poziom kosztów kredytów w obszarze europejskim się do siebie upodabnia. Wskaźnik ten przedstawia zmienność odchyłeń porównywalnych kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych. Jeżeli wskaźnik zmienności odchyłeń porównywalnych kosztów kredytów spada w czasie, wtedy poziom oprocentowania w poszczególnych państwach członkowskich zbliża się do siebie, co można uznać za pozytywne zjawisko z punktu widzenia wspólnego rynku. Natomiast wzrost wskaźnika oznacza zwiększenie różnic w poziomie cen kredytów między państwami członkowskimi. Sytuację taką należałoby ocenić negatywnie, gdyż wskazywałaby ona na zakłócenia w funkcjonowaniu rynków. Wskaźnik konwergencji cen był w przeszłości wykorzystywany przez Komisję Europejską do oceny zakłóceń konkurencji na rynku wspólnotowym i stanowi on w miarę obiektywny instrument oceny funkcjonowania rynku wewnętrznego.<sup>35</sup>

Z danych przedstawionych w tabeli poniżej (Tabela 10) wynika, że w UE poziom oprocentowania kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych i kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych ulegał konwergencji do momentu wybuchu kryzysu w 2007 roku. W tym czasie najniższy poziom zróżnicowania cen między państwami członkowskimi można było zaobserwować między krajami należącymi do wspólnego obszaru walutowego, jak i między starymi państwami członkowskimi (UE-15).

Natomiast, gdy w analizach konwergencji poziomu oprocentowania kredytów uwzględnieni się nowe państwa członkowskie (UE-25 lub UE-27), w wówczas można zaobserwować istotne zróżnicowanie w poziomie oprocentowania między krajami, które ulegało jednakże zmniejszeniu do momentu wybuchu kryzysu w 2007 roku. Obserwowane różnice w oprocentowaniu były najniższe w przypadku oprocentowania kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych, zaś największe w przypadku oprocentowania krótkoterminowych kredytów dla przedsiębiorstw niezależnie od analizowanej grupy państw.

Występowanie tak dużych różnic w ramach państw UE27 wskazuje, że już przed kryzysem na rynku wspólnotowym istniały duże problemy związane z działalnością sektora bankowego. Z tych też powodów należy założyć, że ewentualna pomoc dla tego sektora mogła dodatkowo przyczynić się do dalszych zakłóceń w funkcjonowaniu tego rynku, co też potwierdzają dane dla lat 2007-2009, przedstawione poniżej. Wynika z nich wyraźnie, że w okresie kryzysu koszty kredytu uległy dodatkowo istotnemu zróżnicowaniu między państwami członkowskimi. Ponownie zróżnicowanie kosztów kredytów jest większe między wszystkimi państwami członkowskimi niż w państwach należących do tzw. starych państw członkowskich (UE15) lub też do strefy euro. Oznacza to, że w dużym stopniu brak konwergencji w oprocentowaniu spowodowany jest istotnym zróżnicowaniem stóp oprocentowaniem między nowymi a starymi państwami członkowskimi, przy czym wyższe stopy procentowe występują przede wszystkim w nowych państwach członkowskich.

Występujące w tym zakresie zróżnicowanie wskazuje na poważne problemy występujące w sektorze bankowym na wspólnym rynku. Ze względu na silny wpływ działalności tego sektora, a w szczególności kosztów kredytów, można przyjąć, że kryzys, a następnie pomoc publiczna, przyczyniły się do zwiększenia zakłóceń konkurencji na rynku. Pogorszenie się warunków konkurencji może zaś mieć negatywny wpływ na działalność przedsiębiorstw niefinansowych, ale także gospodarstw domowych – przede wszystkim w nowych państwach członkowskich, w tym również w Polsce.

Warto również w tym miejscu wskazać na badania przeprowadzone przez Alexandra Popova i Gregory'ego Udella, którzy zaobserwowali istotną redukcję działalności kredytowej przez zagraniczne banki w regionie Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2007-2008.<sup>36</sup> W okresie kryzysu w regionie tym spadek działalności kredytowej zagranicznych banków był wyższy niż banków krajowych lub państwowych. Z tych też względów ponownie trwa obecnie dyskusja na temat roli i charakteru kapitału zagranicznego w sektorach bankowych w poszczególnych państwach członkowskich. W konsekwencji na

<sup>35</sup> Guiding principles for product market and sector monitoring, European Economy Occasional Papers nr. 34, June 2007.

<sup>36</sup> G. Udell, A. Popov, Cross-Border Banking and the International Transmission of Financial Distress During the Crisis of 2007-08, ECB Working Paper No. 1203, 2009.

podstawie powyższych danych można dojść do wniosku, że w nowych państwach członkowskich nie tylko wzrosło oprocentowanie kredytów, ale także istotnie obniżyła się dostępność do kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Oba te czynniki łącznie mogą mieć negatywne konsekwencje dla sektora realnego w nowych państwach członkowskich, a udzielenie pomocy publicznej krajowym bankom przez stare państwa członkowskie w okresie kryzysu może istotnie wpłynąć na stopień konkurencyjności przedsiębiorstw niefinansowych z obu tych regionów. Weryfikacja, czy rzeczywiście pomoc publiczna miała wpływ na działalność kredytową banków w poszczególnych państwach członkowskich jest z tego powodu przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego rozdziału.

**Tabela 10 Konwergencja poziomu oprocentowania kredytów bankowych na obszarze UE**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Oprocentowanie kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych						
UE (27 państw)	b.d.	b.d.	b.d.	29.5	28.4	48
EU (25 państw)	41.4	38.7	28.1	25	25.4	46
EU (15 państw)	12.4	16.3	10.5	6.5	7.7	20.2
Obszar euro	12.6	16.6	10.3	10.8	12.5	21.5
Oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw do jednego roku						
UE (27 państw)	b.d.	b.d.	b.d.	28.4	30.7	60.6
EU (25 państw)	45.1	34.9	23	21.7	20.1	50.5
EU (15 państw)	22.2	18.5	15.9	11.7	10.4	26.4
Obszar euro	8.3	16.7	14.5	10.6	10.2	28.7
Oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw powyżej jednego roku						
UE (27 państw)	b.d.	b.d.	b.d.	31.3	33.2	60.4
EU (25 państw)	46.6	29.3	22.3	23.3	22.2	48.8
EU (15 państw)	21.9	12.2	9.2	9	8.8	12.8
Obszar euro	15.7	12.8	9.9	8.6	8.6	16.7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat.

Kolejnym istotnym problemem, który można było zaobserwować w przeprowadzonych badaniach jest rzeczywiste oszacowanie wpływu pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstw. W przypadku pomocy publicznej dla sektora bankowego można w sposób bezpośredni zidentyfikować podmioty, które otrzymały pomoc w okresie kryzysu, a następnie dokonać analizy jej wpływu na ich działalność. Istotny natomiast problem prezentują tymczasowe środki pomocowe dla przedsiębiorstw z sektora niefinansowego. Środki te mogą być skierowane na pomoc dla przedsiębiorstw z sektora przemysłowego, jak i usługowego. Dodatkowo wymogi przyznania tych środków, które po części zostały zaprezentowane w pierwszym rozdziale, są często bardzo ogólne i nie pozwalają bezpośrednio sprecyzować branży, a nawet sekcji, które są lub były bezpośrednio beneficjentami pomocy publicznej w okresie kryzysu. Z tych też powodów bardzo trudno jest obecnie ustalić na ile pomoc publiczna w ramach tymczasowych środków wpływała na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Z drugiej strony, na podstawie danych dla sektora bankowego można przyjąć, że również tu mogło dojść od istotnych zakłóceń na rynku, ale do oszacowania bezpośrednich skutków niezbędne są lepsze dane, które są na dzień dzisiejszy niedostępne.

Ostatnim problemem, który został wskazany na wstępie do niniejszego badania jest fakt, że część ze środków pomocowych skierowanych do konkretnej grupy beneficjentów miała bardzo często istotny wpływ na przedsiębiorstwa z nim współpracujące. Ustalenie pośrednich zależności i wpływu pomocy publicznej na uczestniczące w tych grupach przedsiębiorstw wydaje się obecnie trudne do ustalenia. Z tych też powodów przeprowadzone badania przedstawiają ogólne tendencje, które mogą stanowić uzasadnienie do szczegółowych studiów w przyszłości. Celem tych badań byłoby ustalenie wpływu zakłóceń powstałych w wyniku pomocy państwa na inne branże i sektory. W szczególności badania nad wpływem pomocy dla sektora bankowego oraz wynikających z tego istotnych zmian w finansowaniu przedsiębiorstw wydają się być uzasadnione.

Konkludując powyższe uwagi należy wskazać, że prezentowane badania mają za zadanie wskazać na ewentualne zakłócenia warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, które wystąpiły w wyniku stosowania pomocy państwa. Założyć należy przy tym, że takie zakłócenia wystąpiły na rynku wewnętrznym, na co wskazywała między innymi rosnąca rozbieżność stóp procentowych kredytów między państwami członkowskimi w okresie kryzysu. Równocześnie, ze względu na obecny stan wiedzy,

a także stosowaną metodologię, do prezentowanych wyników należy podchodzić ostrożnie. Jednakże wyniki te mogą wskazywać na pewne problemy i sugerować kierunki dalszych badań służących ustaleniu ich wpływu oraz podjęcie ewentualnych działań, których celem byłoby przywrócenie równych warunków konkurencji wewnątrz rynku UE.

## METODOLOGIA BADAŃ

Ze względu na przedstawione powyżej ograniczenia, krótki horyzont czasowy i charakter analizowanego zdarzenia w badaniu zdecydowano się zastosować metodę *difference-in-differences*.<sup>37</sup> Metoda ta pozwala analizować wpływ zdarzenia, w tym przypadku pomocy publicznej, na dwie grupy państw. Pierwszą grupę stanowią państwa członkowskie, gdzie zastosowano dany instrument pomocy publicznej w okresie kryzysu. Drugą grupę stanowią zaś państwa, gdzie pomoc w czasie kryzysu nie została udzielona. Następnie obie te grupy państw analizowane są z punktu widzenia oceny tego na ile zastosowanie danego instrumentu w ramach pomocy publicznej miało wpływ na przedsiębiorstwa niefinansowe, rozwój danego sektora lub też działalność kredytową banków.

W tym celu w badaniu wykorzystane zostały dwa podokresy – przed-kryzysowy i kryzysowy. W badaniu okres przedkryzysowy obejmuje lata 2006-2007, zaś okres kryzysowy lata 2008-2009. W przypadku sektora bankowego, gdzie dostępne są dane również za rok 2010, wykorzystane zostały podokresy 2005-2007 i 2008-2010. W badaniu zakłada się, że w pierwszym okresie obejmującym lata 2005-2007 żadne z państw członkowskich nie udzieliło pomocy publicznej w ramach środków antykryzysowych, które zostały uchwalone przez Radę Europejską w 2008 roku. W drugim okresie istotne znaczenie będzie miał podział państw na te, które pomoc wykorzystywały i te, które jej nie wykorzystywały.

Metoda *difference-in-differences* na podstawie dwóch grup państw i okresów pozwala ustalić różnice między krajami i okresami, które mogły powstać w tym przypadku w następstwie zastosowania środków publicznych. W badaniu zakłada się, że różnica na przykład w tempie rozwoju między państwami, które stosowały – lub nie – pomoc publiczną, w okresie przed i w trakcie kryzysu, wynikać będzie ze środków antykryzysowych. Jednakże w praktyce również inne czynniki mogą wpływać na ewentualnie różnice w tempie rozwoju między państwami w okresie kryzysu i z tych powodów do interpretacji wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością.

W badaniu wyróżnionych zostało siedem możliwych sposobów udzielania pomocy publicznej. Sposoby te, a następnie dane do badania, zostały ustalone na podstawie informacji Komisji Europejskiej o środkach pomocy publicznej, które zostały udzielone w związku z kryzysem finansowym i są dostępne na stronie internetowej na dzień 15 września 2010 roku.<sup>38</sup> Na stronach internetowych Komisji Europejskiej dostępne są wszystkie decyzje dotyczące pomocy publicznej, które zostały przez ten organ wydane na wniosek państw członkowskich w latach 2008-2010. Dane zebrane na tej podstawie zostały następnie zweryfikowane i uzupełnione na podstawie jesienno-raportu Komisji Europejskiej pt. *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States - Autumn 2010 Update* z 1 grudnia 2010 roku, który przedstawia w sposób sumaryczny środki antykryzysowe wykorzystane przez państwa członkowskie w latach 2008-2010. Zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, co wynika także z odrębnych aktów prawnych, pomoc publiczna została podzielona według stosowanych programów i instrumentów na:

- programy pomocy publicznej dla sektora bankowego (B),
- programy tymczasowej pomocy publicznej dla gospodarki realnej (P).

W ramach stosowanych instrumentów w trakcie kryzysu na rzecz stymulacji gospodarki realnej wyróżnione zostały dodatkowo następujące programy pomocy tymczasowej (*temporary schemes*):

<sup>37</sup> Opis metodologiczny przedstawia między innymi książka J. Angrist, J.S. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press, 2008.

<sup>38</sup> MEMO/10/411, State aid: Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis, 2010.

- P1. dotacje dla przedsiębiorstw do wysokości 500 tys. EUR (*aid up to € 500 000*),
- P2. zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka (*risk capital*),
- P3. ubezpieczenia kredytów eksportowych (*export-credit insurance*),
- P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*),
- P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*),
- P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*).

W badaniu każdy z powyższych programów pomocowych analizowany jest osobno, co pozwala ustalić ewentualny jego wpływ na działalność przedsiębiorstw oraz sektorów. Równocześnie należy w tym miejscu podkreślić, że dynamiczny i ciągle jeszcze trwający kryzys powoduje, iż w niektórych krajach ciągle jeszcze obowiązują niektóre z powyższych instrumentów pomocowych, w szczególności dotyczące sektora niefinansowego. Skutki udzielonej pomocy publicznej będą prawdopodobnie wyraźnie widoczne dopiero za 2-3 lata. Z tych też powodów istotnie ograniczona jest możliwość oszacowania w sposób jednoznaczny związków przyczynowo skutkowych między pomocą publiczną udzieloną w trakcie kryzysu a obecną sytuacją przedsiębiorstw niefinansowych lub banków w poszczególnych krajach.

Pomimo powyższych ograniczeń, wykorzystanie metody *difference-in-differences* umożliwia identyfikację pewnych zagrożeń spowodowanych udzieleniem pomocy publicznej, które mogą mieć duży wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym UE. Warto odnotować, że metoda ta była stosowana w przeszłości do oceny wpływu pomocy publicznej w przypadku wykorzystywania między innymi funduszy regionalnych w UE.<sup>39</sup> Ze względu na charakter i strukturę danych metoda ta wydaje się być obecnie optymalna do oszacowania wpływu udzielenia pomocy publicznej na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE.

## PRZEDSIĘBIORSTWA NIEFINANSOWE

Badanie wpływu pomocy państwa w trakcie kryzysu w postaci różnych programów antykryzysowych skierowanych do sektora usług finansowych oraz gospodarki realnej rozpoczęte zostało od analizy ich wpływu na rentowność oraz stopę inwestycji wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Zakłada się tu, że ewentualny wzrost rentowności przedsiębiorstw niefinansowych bądź stopa ich inwestycji w państwach, które wykorzystywały pomoc publiczną w okresie kryzysu może wskazywać na ewentualną zmianę warunków konkurencji między przedsiębiorstwami na rynku wewnętrznym UE.

Wyniki badań nad wpływem poszczególnych instrumentów antykryzysowych stosowanych przez państwa członkowskie na rentowność brutto przedsiębiorstw niefinansowych na ich terenie przedstawia tabela niżej (Tabela 11). W obliczeniach zmienną objaśnianą jest tu średnia rentowność brutto przedsiębiorstw niefinansowych w państwach członkowskich, która została obliczona dla dwóch okresów. Pierwszy okres obejmuje lata 2006-2007, kiedy nie były wykorzystywane publiczne środki związane z kryzysem. Drugi okres obejmuje lata 2008-2009, kiedy w niektórych państwach wykorzystane zostały instrumenty antykryzysowe.

Zmienna *stała* w tabeli poniżej przedstawia średnią rentowność brutto przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2006-2007 w tych państwach, które nie korzystały z instrumentu antykryzysowego w latach 2008-2009. W specyfikacji (1) oznacza, że średnia rentowność przedsiębiorstw niefinansowych w państwach, które nie korzystały z pomocy dla sektora bankowego wynosiła 14%. Zmienna *okres* natomiast przedstawia różnicę w rentowności między dwoma analizowanymi okresami, a zatem między 2006-2007 a 2008-2009. W przypadku specyfikacji (1) ujemna wartość wskazuje, że średnia rentowność przedsiębiorstw niefinansowych w tych państwach, które nie korzystały z pomocy publicznej dla sektora bankowego była niższa o 1% w latach 2008-2009 od lat 2006-2007.

<sup>39</sup> Zob. ITPS (2004), *The EC Regional Structural Funds impact in Sweden 1995-1999: A quantitative analysis*, Swedish Institute for Growth Policy Studies, University of Umea, Department of Geography; O. Falck, S. Heblich, S. Kipar, *The Extension of Clusters: Differences-in-Difference Evidence from the Bavarian State-Wide Cluster Policy*, Jena Economic Research Papers 2008-073, Friedrich-Schiller-University Jena, Max-Planck-Institute of Economics, 2008.



**Tabela 11 Rentowność brutto przedsiębiorstw niefinansowych w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
	(0.07)	(0.06)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.02)
B	-0.03						
	(0.05)						
B*okres	0.01						
	(0.08)						
P1		0.07*					
		(0.04)					
P1*okres		-0.01					
		(0.06)					
P2			-0.03				
			(0.04)				
P2*okres			0.01				
			(0.05)				
P3				-0.03			
				(0.03)			
P3*okres				0.01			
				(0.04)			
P4					-0.06*		
					(0.03)		
P4*okres					0.01		
					(0.04)		
P5						-0.01	
						(0.03)	
P5*okres						0.01	
						(0.05)	
P6							-0.04
							(0.04)
P6*okres							0.02
							(0.05)
stała	0.14***	0.06	0.12***	0.13***	0.15***	0.12***	0.13***
	(0.05)	(0.04)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
N	42	42	42	42	42	42	42
R <sup>2</sup>	0.01	0.13	0.03	0.03	0.15	0.01	0.04
F	0.19	1.81	0.37	0.44	2.24	0.08	0.57

B- programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe publicznej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowych. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Z punktu widzenia celu badania najważniejsze są zmienne wskazujące na program pomocy publicznej. Zmienne te tworzą także zmienną interakcyjną ze zmienną okres. W przypadku specyfikacji (1) zmiennymi tymi są *B* i *B\*okres*. Zmienna *B* przedstawia różnice w średniej rentowności między państwami, które korzystały z pomocy publicznej dla sektora bankowego, oraz tymi, gdzie środek ten nie został wykorzystany w latach 2007-2008. Z prezentowanych obliczeń wynika, że w latach 2006-2007 średnia rentowność przedsiębiorstw niefinansowych w państwach, które nie korzystały z pomocy publicznej dla sektora bankowego, była o 3% wyższa od rentowności przedsiębiorstw w państwach, które pomocy nie udzielały. Natomiast zmienna *B\*okres* przedstawia różnice w rentowności między tymi dwiema grupami państw i między dwoma okresami analizy, która według obliczeń wynosi 1%. Oznacza to, że w państwach, w których korzystano z pomocy publicznej średnia rentowność przedsiębiorstw była wyższa o 1% w porównaniu do państw, gdzie pomoc taka nie była stosowana. W konsekwencji wyniki te mogłyby wskazywać na istotny i pozytywny wpływ programów pomocowych na działalność przedsiębiorstw niefinansowych. Jednakże obie zmienne nie są statystycznie istotne, a ponadto specyfikacje modelu wskazują dodatkowo na słabą istotność wykorzystywanych zmiennych w analizowanym modelu.

Analiza pozostałych programów przedstawia bardzo zbieżne wyniki, jak analiza skutków pomocy publicznej dla sektora bankowego. We wszystkich państwach, gdzie stosowane były tymczasowe programy pomocowe za wyjątkiem programu dotacje do wysokości 500 tys. EUR (P1) przedsiębiorstwa charakteryzowały się niższą rentownością w okresie poprzedzającym kryzys, a następnie była ona średnio wyższa w okresie kryzysu niż w tych państwach, które nie stosowały danego instrumentu antykryzysowego.

Wśród analizowanych programów tymczasowej pomocy publicznej na uwagę zasługuje instrument w postaci dopłaty do gwarancji (P4). Wyniki obliczeń wskazują, że w latach 2006-2007 przedsiębiorstwa niefinansowe, znajdujące się w państwach, które korzystały z tego instrumentu antykrzysowego, miały średnio niższą rentowność o 6% od przedsiębiorstw z państw, gdzie nie stosowano tego instrumentu. Następnie w okresie 2007-2008 rentowność przedsiębiorstw niefinansowych, gdzie stosowany był ten instrument była wyższa od tych firm, które były w państwach, gdzie nie stosowano dopłat do gwarancji. Jednakże ponownie współczynnik ten jest nieistotny. Specyfikacja modelu wskazuje jednak na istotność wszystkich zmiennych stosowanych w modelu. Z tych też powodów program ten mógł mieć wpływ na warunki konkurencji przedsiębiorstw niefinansowych na rynku UE.

Odwrotną zależność przedstawiają badania dotyczące wpływu dotacji do wysokości 500 tys. EUR: gdzie w państwach stosujących ten program przedsiębiorstwa niefinansowe miały średnio o 7% wyższą rentowność od tych, które były w państwach niekorzystających z tego instrumentu antykrzysowego w latach 2006-2007. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku zmienna jest statystycznie istotna na poziomie 10%. Natomiast w latach 2008-2009 rentowność przedsiębiorstw, gdzie stosowany był ten instrument, była niższa o 1% w porównaniu do państw niekorzystających z niego, aczkolwiek w tym przypadku zmienna objaśniająca nie jest statystycznie istotna.

Zatem z jednej strony zaprezentowane obliczenia mogą sugerować istotne problemy w konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku wspólnotowym w następstwie udzielenia pomocy publicznej, w szczególności stosowania dopłat do gwarancji. Z drugiej strony należy podkreślić, że oszacowane współczynniki nie są statystycznie istotne w większości specyfikacji. Ponadto większość specyfikacji modelu wskazuje na słabe znaczenie wykorzystywanych zmiennych do objaśniania rentowności przedsiębiorstw niefinansowych w analizowanym okresie. Z tego powodu należy ostrożnie podchodzić do interpretacji prezentowanych rezultatów. Brak istotności zmiennych może być spowodowany dwoma czynnikami. Po pierwsze, analiza rentowności przedsiębiorstw niefinansowych obejmuje firmy z różnych branż, co może utrudniać ustalenie wpływu pomocy publicznej. Po drugie, należy oczekiwać, że pełne skutki pomocy publicznej będą widoczne dopiero za 2-3 lata od momentu wykorzystania pomocy publicznej. Z tych powodów monitoring przedsiębiorstw, sektorów i państw, które otrzymały pomoc wydaje się wskazany w następnych latach, aby ustalić czy doszło do naruszenia warunków konkurencji.

**Tabela 12 Stopa inwestycji przedsiębiorstw niefinansowych w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.07 (0.06)	-0.00 (0.04)	-0.03 (0.02)	-0.04 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)
B	-0.05 (0.04)						
B*okres	0.05 (0.06)						
P1		0.04 (0.03)					
P1*okres		-0.03 (0.05)					
P2			-0.03 (0.03)				
P2*okres			0.03 (0.04)				
P3				-0.02 (0.03)			
P3*okres				0.02 (0.04)			
P4					-0.01 (0.03)		
P4*okres					0.02 (0.04)		
P5						-0.05* (0.03)	
P5*okres						0.02 (0.04)	
P6							-0.03 (0.03)
P6*okres							0.01 (0.04)



stała	0.30***	0.22***	0.26***	0.27***	0.26***	0.27***	0.26***
	(0.04)	(0.03)	(0.01)	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.01)
N	44	44	44	44	44	44	44
R <sup>2</sup>	0.07	0.09	0.08	0.06	0.05	0.14	0.07
F	1.02	1.32	1.09	0.86	0.75	2.16	1.07

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe publicznej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*); P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędu standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Drugim wskaźnikiem, który został wykorzystany do analizy wpływu pomocy na działalność przedsiębiorstw niefinansowych jest stopa inwestycji, która przedstawia stosunek nakładów na środki trwałe brutto firmy do wartości dodanej brutto wytworzonej w firmie. W badaniu zakłada się, że wzrost wskaźnika inwestycji w trakcie kryzysu w państwach, gdzie udzielona została pomoc może również wskazywać na niepożądane efekty wywołane interwencją. Przedstawione poniżej wyniki są w większości zgodne z wcześniejszymi wynikami, co może ponownie sugerować negatywny wpływ pomocy publicznej na konkurencję w sektorach.

Wyniki obliczeń wskazują, że w latach 2006-2007 przedsiębiorstwa charakteryzowały się średnio wyższą stopą inwestycji we wszystkich tych państwach, gdzie nie było pomocy publicznej. Wśród zmiennych jednak tylko program w postaci dopłaty do oprocentowania kredytów jest ujemny i statystycznie istotny. Wyjątkiem są natomiast ponownie państwa, które wykorzystywały w trakcie kryzysu dotacje do wysokości 500 tys. EUR dla przedsiębiorstw. W tych państwach przedsiębiorstwa charakteryzowały się średnio niższą stopą inwestycji przed kryzysem w porównaniu do państwa, które nie korzystały z tego instrumenty pomocy publicznej w trakcie kryzysu. Następnie w trakcie kryzysu tendencja ta uległa zmianie.

Zaprezentowane dotychczas wyniki mogą sugerować negatywny wpływ na warunki konkurencji w następstwie stosowania pomocy publicznej. Należy jednak podkreślić, że z punktu widzenia badania współczynniki miały oczekiwany znak, ale nie były statystycznie istotne. Ponadto większość modeli wskazywała na małą istotność większości zmiennych. Wyniki te mogą być spowodowane faktem, że analiza ta uwzględnia wszystkie przedsiębiorstwa niefinansowe, zaś pomoc publiczna mogła mieć istotny wpływ na wybrane sektory lub branże w gospodarce. Z tych też powodów w dalszej części zaprezentowane zostaną badania, które zostały przeprowadzone osobno dla sektora przemysłowego i usługowego.

## SEKTOR PRZEMYSŁOWY

W badaniu wpływu pomocy publicznej na sektor przemysłowy wykorzystano dwa wskaźniki. Pierwszym jest zmiana udziału wartości dodanej brutto w przemyśle oraz budownictwie. Drugim, jest zmiana zatrudnienia w sektorze przemysłowym. W badaniu zakłada się, że różnice w tempie zmian tych wskaźników między państwami, które korzystały z pomocy publicznej w okresie kryzysu, a tymi, które nie wykorzystywały ze środków pomocy mogą wskazywać na wpływ danego instrumentu na warunki konkurencji w sektorze przemysłowym. Oznacza to, że w badaniu oczekuje się, że jeżeli dany instrument antykryzysowy miał wpływ na warunki konkurencji w sektorze, wtedy powinny występować istotne różnice w rozwoju między tymi dwiema grupami państw w okresach 2006-2007 i 2008-2009.

W tabeli niżej (Tabela 13) zaprezentowane zostały obliczenia wpływu pomocy publicznej na zmiany udziału wartości dodanej brutto sektora przemysłowego. Z obliczeń tych wynika, że w latach 2006-2007 w państwach, gdzie udzielono pomocy publicznej dla sektora bankowego (B) oraz wprowadzono dopłaty do gwarancji (P3) dynamika wzrostu sektora przemysłowego była niższa niż w państwach, które nie wykorzystywały tych instrumentów w trakcie kryzysu. Następnie w trakcie kryzysu tendencja ta uległa zmianie, aczkolwiek współczynniki w obu przypadkach były statystycznie nieistotne.

Natomiast w państwach, gdzie wykorzystana została pomoc w postaci ubezpieczenia kredytów eksportowych można zaobserwować wyraźny spadek tempa rozwoju tych sektorów w okresie kryzysu w porównaniu do państw, które nie stosowały tego instrumentu. W tym przypadku współczynnik jest statystycznie istotny, a także specyfikacja modelu wskazuje na istotność wszystkich zmiennych. Zaobserwowana zależność potwierdza wpływ niniejszego instrumentu na zmiany w sektorze przemysłowym, jednakże nie można na podstawie obserwowanych wartości stwierdzić negatywnego jego wpływu na warunki konkurencji w ramach wspólnego rynku.

Również wykorzystanie pozostałych instrumentów nie wskazuje na negatywny ich wpływ na warunki konkurencji w sektorze przemysłowym. Warto jednak podkreślić, że specyfikacja dla wszystkich modeli wskazuje istotne znaczenie wszystkich zmiennych. Oznacza to, że wykorzystywanie instrumentów pomocowych miało istotny wpływ na sektor przemysłowy. Jednak obecnie trudno stwierdzić jednoznacznie kierunek wpływu tych środków pomocowych, co może wynikać z ogólnego charakteru danych, jak też czasu, potrzebnego do obserwacji ich długookresowych skutków.

**Tabela 13 Zmiana udziału wartości dodanej brutto sektora przemysłowego (wraz z sektorem energetycznym) do PKB w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.04*	-0.03	-0.03***	-0.02*	-0.03*	-0.04***	-0.03***
	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
B	-0.01						
	(0.02)						
B*okres	0.01						
	(0.02)						
P1		0.02					
		(0.02)					
P1*okres		-0.01					
		(0.03)					
P2			0.01				
			(0.02)				
P2*okres			-0.03				
			(0.02)				
P3				0.00			
				(0.01)			
P3*okres				-0.03*			
				(0.02)			
P4					-0.00		
					(0.01)		
P4*okres					-0.02		
					(0.02)		
P5						0.01	
						(0.01)	
P5*okres						0.00	
						(0.02)	
P6							0.00
							(0.02)
P6*okres							-0.03
							(0.02)
stała	0.00	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
N	54	54	54	54	54	54	54
R <sup>2</sup>	0.24	0.25	0.27	0.32	0.28	0.25	0.27
F	5.39	5.69	6.06	7.75	6.49	5.50	6.11

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe publicznej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędu standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Branżą, która w sposób istotny ucierpiała w trakcie obecnego kryzysu, był sektor budowlany. W związku z powyższym można oczekiwać istotnego wpływu pomocy publicznej na rozwój tego sektora w okresie kryzysu, co też częściowo potwierdzają wyniki prezentowane niżej. Wyniki badań dla branży budowlanej wyraźnie wskazują, że wszystkie programy pomocowe spowodowały zmianę różnic w rozwoju tej sekcji

w okresie kryzysu. W latach 2006-2007 branża budowlana rozwinęła się szybciej w tych państwach, które nie stosowały pomocy publicznej. Tendencja ta ulegała zmianie w latach 2008-2009, gdzie sektor ten rozwinął się istotnie szybciej w państwach, które stosowały pomoc publiczną. Wyniki badań jednakże wskazują, że tylko zmienna przedstawiająca stosowania środków na kapitał podwyższonego ryzyka (P2) jest statystycznie istotny. Niemniej specyfikacje modelu wskazują na istotne znaczenie wszystkich zmiennych, co może świadczyć o istotnym wpływie programów pomocowych na warunki konkurencji w sektorze budowlanym.

**Tabela 14 Zmiana udziału wartości dodanej brutto sektora budowlanego do PKB w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.09*	-0.05	-0.09***	-0.08***	-0.09***	-0.09***	-0.09***
	(0.05)	(0.06)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.02)
B	-0.05						
	(0.04)						
B*okres	0.02						
	(0.05)						
P1		0.01					
		(0.04)					
P1*okres		-0.03					
		(0.06)					
P2			-0.04				
			(0.04)				
P2*okres			0.10*				
			(0.05)				
P3				-0.01			
				(0.03)			
P3*okres				0.01			
				(0.04)			
P4					-0.01		
					(0.03)		
P4*okres					0.02		
					(0.04)		
P5						-0.05	
						(0.03)	
P5*okres						0.07	
						(0.05)	
P6							-0.04
							(0.04)
P6*okres							0.07
							(0.05)
stała	0.09***	0.04	0.06***	0.05**	0.05**	0.06***	0.06***
	(0.03)	(0.04)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
N	54	54	54	54	54	54	54
R <sup>2</sup>	0.25	0.21	0.25	0.20	0.21	0.24	0.23
F	5.41	4.32	5.63	4.26	4.33	5.39	4.94

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowych. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Wśród analizowanych programów pomocowych wyjątek stanowią dotacje do wysokości 500 tys. EUR (P1), które nie przyczyniły się do istotnego wzrostu dynamiki sektora budowlanego w okresie kryzysu w porównaniu do krajów, gdzie instrument ten nie był stosowany. Brak wpływu tego instrumentu może wynikać z faktu, że ma on niewielkie zastosowanie w branży budowlanej, gdyż w dużym stopniu instrument ten skierowany jest do małych i średnich przedsiębiorstw.

Zmiana zatrudnienia w sektorze przemysłowym stanowi ostatni wskaźnik, który został wykorzystany do ustalenia wpływu pomocy państwa na warunki konkurencji na rynku wspólnotowym. Wyniki obliczeń z jego wykorzystaniem przedstawia tabela niżej (Tabela 15).

**Tabela 15 Zmiana zatrudnienia w sektorze przemysłowym w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.02 (0.07)	0.00 (0.09)	-0.09** (0.03)	-0.11** (0.04)	-0.09** (0.04)	-0.08** (0.04)	-0.09** (0.03)
B	-0.01 (0.05)						
B*okres	-0.07 (0.08)						
P1		0.02 (0.06)					
P1*okres		-0.09 (0.09)					
P2			-0.01 (0.05)				
P2*okres			0.08 (0.08)				
P3				-0.01 (0.04)			
P3*okres				0.07 (0.06)			
P4					-0.01 (0.04)		
P4*okres					0.05 (0.06)		
P5						-0.01 (0.05)	
P5*okres						0.03 (0.07)	
P6							-0.01 (0.06)
P6*okres							0.07 (0.08)
stała	0.03 (0.05)	0.01 (0.06)	0.02 (0.02)	0.02 (0.03)	0.03 (0.03)	0.02 (0.03)	0.02 (0.02)
N	51	51	51	51	51	51	51
R <sup>2</sup>	0.13	0.12	0.13	0.14	0.11	0.10	0.12
F	2.28	2.14	2.27	2.59	1.99	1.82	2.10

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędu standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Z zaprezentowanych obliczeń wynika, że większość programów pomocowych miała pozytywny wpływ na zmiany zatrudnienia w sektorze przemysłowym. Wśród analizowanych programów tylko pomoc dla banków (B) oraz dotacje dla przedsiębiorstw do wysokości 500 tys. EUR nie spowodowały, że w tych państwach, gdzie stosowany był ten instrument zatrudnienie rosło szybciej niż w krajach niekorzystających z tych programów. Natomiast wykorzystanie pozostałych programów wskazuje na wzrost zatrudnienia w sektorze przemysłowym w porównaniu do państw, które z programów tych nie korzystały. Jednakże współczynniki wskazujące na różnicę w zatrudnieniu przed i po kryzysie między państwami nie są statystycznie istotne. Ponadto specyfikacje dla wszystkich modeli wskazują na słabą istotność zmiennych wykorzystywanych do objaśniania zmian zatrudnienia w sektorze przemysłowym.

Podsumowując, należy wskazać, że wyniki przeprowadzonych badań wskazują na istotne znaczenie programów pomocowych dla konkurencji w sektorze przemysłowym. W prawie wszystkich równaniach specyfikacje modeli potwierdzały istotność wszystkich wykorzystanych zmiennych. Jednakże zmienne wskazujące na wpływ programów pomocowych były w większości specyfikacjach statystycznie nieistotne, choć znak współczynników sugerował negatywny ich wpływ na warunki konkurencji. Słabe zależności statystyczne mogą wynikać z dwóch czynników. Po pierwsze, dane dla sektora przemysłowego obejmują niejednolite branże, na które w różnym stopniu wpływ miały państwowe programy pomocowe. Istotne znaczenie wpływu zróżnicowanych środków pomocowych na poszczególne branże dokumentują wyniki dla sektora budowlanego, gdzie negatywny wpływ jednego z programów na warunki konkurencji był statystycznie istotny. Po drugie, należy zauważyć, że wpływ programów ma co najmniej charakter średniookresowy, a zatem skutki pomocy publicznej mogą być oddalone o 2-3 lata od ich wdrożenia. W związku z tym, że przedstawione wyniki sugerują możliwy negatywny wpływ pomocy publicznej na

konkurencję w sektorze przemysłowym, niezbędny jest monitoring tego sektora w przyszłości w celu ustalenia bardziej precyzyjnych wyników.

## SEKTOR USŁUGOWY

Prezentowane w dalszej części wyniki dla sektora usługowego, które są prezentowane w następujących tabelach, w dużym stopniu różnią się od wcześniejszych rezultatów dla sektora przemysłowego. Po pierwsze, specyfikacja dla modeli wskazuje, że wykorzystywane zmienne przedstawiające różnice w rozwoju między państwami oraz pomoc państwową nie są statystycznie istotne. Oznacza to, że pomoc publiczna w małym stopniu wpływała na warunki konkurencji w sektorze usługowym. Wyjątek natomiast stanowi tylko sekcja – pozostała działalność usługowa, gdzie wyniki badań wskazują na istotne znaczenie pomocy publicznej. Wynikać to może z odmiennego charakteru usług świadczonych przez przedsiębiorstwa w tej sekcji, a także fakt, że są to często małe i średnie przedsiębiorstwa. Drugi wyjątek stanowi sektor finansowy, a w szczególności sektor bankowy, który jest przedmiotem analiz w ostatnim podrozdziale.

Odmienne wpływy pomocy publicznej na sektor usługowy może być spowodowany dwoma czynnikami. Po pierwsze, sektor ten w mniejszym stopniu odczuł skutki kryzysu w większości państw, co wynika z podstawowego charakteru oferowanych przez ten sektor świadczeń, które często są mniej wrażliwe na szoki zewnętrzne. Po drugie, sektor usługowy jest też w mniejszym stopniu wrażliwy na konkurencję na rynku wewnętrznym UE. Wynika to z braku możliwości sprzedaży niektórych usług poza granicami kraju macierzystego. Oba te czynniki łącznie mogą istotnie tłumaczyć odmienne wyniki dla sektora usługowego w porównaniu do sektora przemysłowego.

Zmiany udziału wartości dodanej brutto w sektorach handlu, transporcie i komunikacji przedstawia poniższa tabela (Tabela 16). Prezentowane rezultaty wskazują, że w latach 2006-2007 sektor ten rozwijał się szybciej w tych państwach, które nie korzystały w okresie kryzysu z pomocy publicznej w postaci dotacji dla przedsiębiorstw do wysokości 500 tys. EUR (P1), środków na kapitał podwyższonego ryzyka (P3) oraz dopłaty na produkty ekologiczne (P6). Następnie w latach 2008-2009 tendencja ta uległa zmianie. Oznacza to, że w państwach, które korzystały z wyżej wymienionych programów pomocowych sektory te rozwijały się znacznie szybciej niż w państwach, które z nich nie korzystały. Zmiana ta mogła być spowodowana między innymi stosowaniem pomocy publicznej w okresie kryzysu.

**Tabela 16 Zmiana udziału wartości dodanej brutto w sektorach handlu, transporcie i komunikacji do PKB w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.01 (0.02)	-0.03 (0.02)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)
B	0.00 (0.01)						
B*okres	0.01 (0.02)						
P1		-0.01 (0.01)					
P1*okres		0.03 (0.02)					
P2			-0.00 (0.01)				
P2*okres			0.01 (0.02)				
P3				0.00 (0.01)			
P3*okres				0.01 (0.01)			
P4					0.00 (0.01)		
P4*okres					0.01 (0.01)		
P5						0.01 (0.01)	

P5*okres						-0.01 (0.02)	
P6							-0.01 (0.01)
P6*okres							0.02 (0.02)
stała	-0.01 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01** (0.01)	-0.01 (0.01)
N	54	54	54	54	54	54	54
R2	0.02	0.06	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
F	0.30	0.98	0.16	0.12	0.28	0.42	0.41

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowy państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędu standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Należy jednak zaznaczyć, że we wszystkich specyfikacjach współczynniki są bliskie zeru, co oznacza, że różnice we wzroście w tych sektorach między państwami przed i w trakcie kryzysu były znikome. Ponadto żaden ze współczynników nie jest statystycznie istotny, a także specyfikacja modeli wskazuje na niską istotność wykorzystywanych zmiennych. Z tych powodów można przyjąć, że pomoc dla sektora bankowego oraz tymczasowe programy pomocowy państwowej nie miały istotnego wpływu na analizowane sektory.

Zbliżone rezultaty przedstawia również analiza zmian wartości dodanej dla sektora finansowego oraz działalności gospodarczych w zakresie usług, co przedstawiają tabele niżej (Tabela 17 i Tabela 18). Również w tym przypadku różnice we wzroście sektorów między państwami, które stosowały – lub nie – stosowały pomoc publiczną w trakcie kryzysu, nie były duże przed kryzysem.

**Tabela 17 Zmiana udziału wartości dodanej brutto w sektorach finansowych i działalności gospodarczej wspomagającej do PKB w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	0.01 (0.01)	0.00 (0.02)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)
B	-0.00 (0.01)						
B*okres	-0.01 (0.02)						
P1		0.00 (0.01)					
P1*okres		-0.00 (0.02)					
P2			-0.02 (0.01)				
P2*okres			0.01 (0.02)				
P3				-0.00 (0.01)			
P3*okres				0.00 (0.01)			
P4					-0.01 (0.01)		
P4*okres					0.02 (0.01)		
P5						-0.01 (0.01)	
P5*okres						0.01 (0.01)	
P6							-0.01 (0.01)
P6*okres							0.01 (0.02)
stała	0.02** (0.01)	0.02 (0.01)	0.02*** (0.00)	0.02*** (0.01)	0.03*** (0.01)	0.03*** (0.01)	0.02*** (0.00)
N	54	54	54	54	54	54	54
R <sup>2</sup>	0.02	0.00	0.05	0.00	0.05	0.03	0.00
F	0.33	0.03	0.87	0.03	0.84	0.59	0.08

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*); P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Ponadto również w tych sektorach udzielenie pomocy publicznej niezależnie od programu nie zmieniło w sposób istotny obserwowanych różnic we wzroście, które występowały w trakcie kryzysu. Co prawda, w niektórych przypadkach można było zaobserwować zmianę znaku, jednakże zmiany te można uznać za mało istotne ze względu na niskie wartości współczynników. Dodatkowo, żaden z analizowanych współczynników wskazujących na różnice we wzroście sektorów w państwach, które udzielały pomocy i tymi, które jej nie udzielały, przed i w trakcie kryzysu nie był statystycznie istotny. Także specyfikacja modelu ponownie wskazuje na brak istotności wpływu pomocy publicznej na zmiany udziału wartości dodanej brutto w analizowanych sektorach.

**Tabela 18 Zmiana udziału wartości dodanej brutto w sektorach pozostała działalności gospodarcza do PKB w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	0.06***	0.06***	0.07***	0.05***	0.07***	0.07***	0.07***
	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
B	-0.00						
	(0.01)						
B*okres	0.00						
	(0.02)						
P1		0.00					
		(0.01)					
P1*okres		0.00					
		(0.02)					
P2			0.00				
			(0.01)				
P2*okres			-0.02				
			(0.02)				
P3				-0.01			
				(0.01)			
P3*okres				0.02			
				(0.01)			
P4					-0.00		
					(0.01)		
P4*okres					-0.01		
					(0.01)		
P5						0.00	
						(0.01)	
P5*okres						-0.03**	
						(0.02)	
P6							0.00
							(0.01)
P6*okres							-0.02
							(0.02)
stała	-0.01	-0.01	-0.01**	-0.01	-0.01	-0.01**	-0.01**
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
N	54	54	54	54	54	54	54
R <sup>2</sup>	0.60	0.60	0.61	0.62	0.62	0.65	0.62
F	25.30	25.35	26.22	26.74	27.53	31.29	27.03

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*); P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowego. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

Odmienne sytuacja kształtuje się w przypadku zmiany udziału wartości dodanej w sektorach klasyfikowanych, jako pozostała działalność gospodarcza, co przedstawia tabela niżej (Tabela 18). Z tabeli tej wynika, że przed kryzysem sektory te rozwijały się szybciej w tych państwach, które stosowały pomoc publiczną dla sektora bankowego oraz korzystały z tymczasowych programów w postaci ubezpieczenia kredytów eksportowych P(3) oraz dopłaty do gwarancji (P4) w porównaniu do krajów, które nie stosowały jej. Następnie w latach 2008-2009 tendencja ta uległa zmianie w tych państwach, gdzie stosowane były dwa pierwsze instrumenty antykryzysowe. Jednakże analizowane współczynniki nie są statystycznie istotne, a ich wartości są bliskie zeru.



Na uwagę zwraca również fakt, że w tych państwach, gdzie stosowano dopłaty do odsetek (P5) zmianie uległ znak, co zaś wskazuje, że obecnie w państwach, gdzie nie stosowano pomocy sektory charakteryzują się wyższym tempem wzrostu. Dodatkowo współczynnik ten jest statystycznie istotny, co zaś potwierdza istotne znaczenie tej pomocy publicznej.

O istotnym wpływie pomocy publicznej na ten sektor wskazują także specyfikacje dla modeli, które wskazują na statystyczną istotność wszystkich wykorzystanych zmiennych. Dodatkowo wartość  $R^2$  wskazuje, że wykorzystanie pomocy publicznej tłumaczy w ponad 60% zmiany wartości dodanej brutto w sekcji – pozostała działalność gospodarcza. W związku z powyższym wpływ pomocy publicznej na ten sektor wydaje się być silny, aczkolwiek ustalenie jego kierunku i charakteru wydaje się być trudne do ustalenia.

Analogicznie jak wcześniej dla sektora przemysłowego w badaniu przeanalizowano również wpływ pomocy publicznej na zmianę zatrudnienia w sektorze usługowym. Zaprezentowane poniżej wyniki (Tabela 19) są częściowo zgodne z wynikami dla sektora przemysłowego. Przed kryzysem w państwach, gdzie nie stosowano pomocy publicznej w trakcie kryzysu, przyrost zatrudnienia w sektorze usługowym był wyższy niż w państwach, które korzystały później z instrumentów antykryzysowych. We wszystkich specyfikacjach zmienne wskazujące na dany program pomocowy mają znak ujemny, ale nie są statystycznie istotne.

W okresie kryzysu wykorzystanie tymczasowych programów pomocowych w postaci środków na kapitał podwyższonego ryzyka (P2), ubezpieczenia kredytów (P3), dofinansowania gwarancji (P4) i odsetek (P5) oraz dopłat na produkty ekologiczne (P6) mogło mieć wpływ na ewentualne zmiany w zakresie zatrudnienia. Zmienne objaśniające przedstawiające te programy są dodatnie, co sugeruje większy wzrost zatrudnienia w państwach wykorzystujących te instrumenty antykryzysowe. Jednakże zmienne wskazując na wpływ tych programów w okresie kryzysu nie są statystycznie istotne, a więc należy zachować ostrożność w podejściu do ich interpretacji. Ponadto we wszystkich modelach ich specyfikacja wskazuje na małą istotność tych zmiennych na zmiany w zatrudnienia w sektorze usługowym. Pod tym względem rezultaty te są zbieżne z wynikami dla sektora przemysłowego, które prezentowane były wcześniej.

Podsumowując, wyniki dla sektora usługowego w mniejszym stopniu niż w przypadku sektorów przemysłowych wskazują na negatywny wpływ pomocy publicznej na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym. Ograniczony wpływ pomocy publicznej może wynikać z charakteru usług, które często mogą być świadczone wyłącznie na rynku lokalnym lub krajowym. O istotnym znaczeniu tego czynnika świadczyć może zbliżony poziom rozwoju sektora usługowego przed kryzysem w państwach, które stosowały i nie stosowały pomoc publiczną w trakcie kryzysu. Ponadto wykorzystanie instrumentów pomocy publicznej w trakcie kryzysu w niewielkim tylko stopniu wydaje się wpływać na sektor usługowy za wyjątkiem pozostałej działalności gospodarczej i sektora bankowego. W pierwszym przypadku ustalenie przyczyn wymagałoby bardziej szczegółowych danych o kierunku pomocy publicznej w tych sektorach - obecnie są one jednak niedostępne. Natomiast analizę sektora bankowego przeprowadzono w następnym podrozdziale.

**Tabela 19 Zmiana zatrudnienia w sektorze usługowym w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.02 (0.08)	-0.01 (0.09)	-0.06* (0.04)	-0.09** (0.04)	-0.07 (0.05)	-0.06 (0.04)	-0.06* (0.04)
B	-0.01 (0.06)						
B*okres	-0.04 (0.08)						
P1		-0.00 (0.06)					
P1*okres		-0.04 (0.09)					
P2			-0.01 (0.06)				
P2*okres			0.06 (0.08)				

P3				-0.01			
				(0.04)			
P3*okres				0.09			
				(0.06)			
P4					-0.01		
					(0.04)		
P4*okres					0.05		
					(0.06)		
P5						-0.02	
						(0.05)	
P5*okres						0.02	
						(0.07)	
P6							-0.01
							(0.06)
P6*okres							0.06
							(0.08)
stała	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
	(0.05)	(0.06)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.02)
N	51	51	51	51	51	51	51
R <sup>2</sup>	0.06	0.06	0.06	0.10	0.06	0.05	0.07
F	1.02	0.93	1.08	1.79	1.05	0.84	1.11

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowych. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

## SEKTOR FINANSOWY

Tymczasowa pomoc publiczna okazała się ważnym narzędziem rozwiązywania problemów spowodowanych kryzysem w sektorze finansowym. Nadzwyczajne środki ratunkowe na początku kryzysu okazały się skuteczne, gdyż przyczyniły się do przywrócenia stabilności finansowej i pomogły w osiągnięciu ożywienia gospodarczego. W związku z tym od 2009 roku stopień korzystania z pomocy publicznej przez instytucje finansowe, w tym w szczególności przez banki, maleje zarówno pod względem liczby udzielonych gwarancji, jak i ich wartości. Ponadto część państw w tym na przykład Francja, Włochy i Wielka Brytania podjęły decyzje o nieprzedłużaniu programów pomocowych, a w Niderlandach zaostrożono warunki dotyczące opłat z tytułu korzystania z gwarancji w ramach programu pomocy.

Niemniej stopień wykorzystania pomocy publicznej przez instytucje finansowe może wpływać na przyszłą strukturę systemu finansowego w poszczególnych państwach, ale przede wszystkim na długofalowy rozwój gospodarczy państwa. Istotny wpływ sektora finansowego (bankowego) na wzrost gospodarczy prezentował już Josef Schumpeter, a w ostatnich latach zostało to potwierdzone wieloma studiami empirycznymi.<sup>40</sup> Większość z tych badań przedstawiała, że system bankowy pozytywnie wpływa na gospodarkę realną poprzez działalność kredytową.

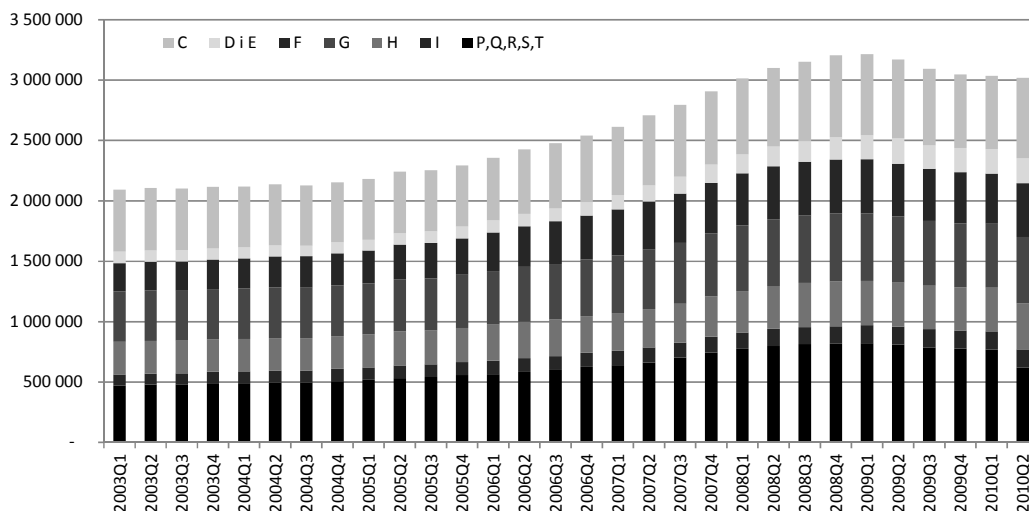
Dlatego też od początku pomoc państwa skierowana do sektora bankowego miała za zadanie utrzymanie stabilnego źródła kredytowania gospodarki. Dlatego warto z tej perspektywy analizować wpływ pomocy publicznej na działalność sektora bankowego oraz tego czy mogła ona stworzyć mechanizmy, które naruszałyby zasady konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Jak już wskazano na wstępie, istnieją pewne przesłanki, które mogą sugerować, że pomoc dla sektora bankowego spowodowała nierówne warunki konkurencji na rynku wewnętrznym, co odzwierciedlały różne stopy oprocentowania kredytów w państwach członkowskich.

Innym istotnym czynnikiem, który może mieć też znaczenie dla gospodarki realnej jest dostęp do kredytów. Zmianę dynamiki w finansowaniu przedsiębiorstw niefinansowych przedstawia rysunek niżej (Rysunek 13). Zgodnie z nim działalność kredytowa w obszarze europejskim rosła do początku kryzysu i zaczęła spadać po jego rozpoczęciu. W 2007 średnia kwartalna dynamika przyrostu kredytów dla

<sup>40</sup> Zob. O. Kowalewski, *System finansowy a realna sfera gospodarki*, Master of Business Administration nr 2 (103), 2010.

przedsiębiorstw niefinansowych kształtowała się na poziomie od 2,8% do 3,7%. Utrzymała ona wysoki poziom w pierwszej połowie 2008 roku, a następnie zaczęła spadać. Spadek ten odzwierciedlał efekty kryzysu, którym była mniejsza chęć do udzielania kredytów przez banki, co miało negatywny wpływ na działalność przedsiębiorstw.

**Rysunek 13 Wielkość kredytów udzielanych przez instytucje bankowe przedsiębiorstwom niefinansowym według sekcji w mld EUR**



Źródło: Komisja Europejska.

W największym stopniu zaobserwowany spadek dotyczył przedsiębiorstw z sekcji P,Q,R,S,T, a więc firm związanych z edukacją, opieką zdrowotną, działalnością kulturalną oraz pozostałą działalnością usługową. Wielkość udzielanych kredytów dla przedsiębiorstw z tych sektorach spadła o ponad 25% w drugim kwartale 2010 roku w porównaniu do ostatniego kwartału 2008 r. Można przypuszczać, że w największym stopniu spadek ten dotyczył przedsiębiorstw z sekcji S, które są często małymi i średnimi firmami. Z drugiej strony przedsiębiorstwa te często miały istotne znaczenie dla kreowania nowych miejsc pracy, a także były istotnym czynnikiem w generowaniu wzrostu gospodarczego. Równocześnie zaobserwowane zależności potwierdzają również istotne znaczenie programów pomocowych dla firm świadczących pozostałą działalnością usługową – na co wskazywały wyniki prezentowane wcześniej.

**Tabela 20 Zmiana wielkości kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorstwom niefinansowym w okresie przed (2006-2007) i po przyznaniu programów pomocowych (2008-2009) w 27 państwach członkowskich**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
okres	-0.28*** (0.06)	-0.08 (0.07)	-0.19*** (0.03)	-0.20*** (0.04)	-0.19*** (0.04)	-0.19*** (0.03)	-0.17*** (0.03)
B	-0.17*** (0.04)						
B*okres	0.14** (0.06)						
P1		0.07 (0.05)					
P1*okres		-0.10 (0.08)					
P2			-0.15*** (0.05)				
P2*okres			0.14** (0.06)				
P3				-0.07* (0.04)			
P3*okres				0.06 (0.05)			
P4					-0.05 (0.04)		

P4*okres					0.04		
					(0.06)		
P5						-0.10**	
						(0.04)	
P5*okres						0.09	
						(0.06)	
P6							-0.08*
							(0.05)
P6*okres							0.05
							(0.07)
stała	0.34***	0.14***	0.23***	0.24***	0.23***	0.23***	0.22***
	(0.04)	(0.05)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.02)
N	54	54	54	54	54	54	54
R2	0.55	0.44	0.52	0.46	0.43	0.48	0.45
F	20.35	13.06	18.35	14.03	12.74	15.40	13.88

B - programy pomocy publicznej dla sektora bankowego; P - programy pomocowe państwowej dla sektora niefinansowego w ramach tymczasowych środków (*temporary scheme*): P1. dotacje do wysokości 500 tysięcy EUR (*aid up to € 500 000*); P2. środki na kapitał podwyższonego ryzyka (*risk capital*); P3. ubezpieczenie kredytów eksportowych (*export-credit insurance*); P4. dopłaty do gwarancji (*subsidised guarantees*); P5. dopłaty do oprocentowania kredytów (*subsidised interest rates*); P6. dopłaty na produkty ekologiczne (*green products*). W nawiasach podane są wartości błędów standardowych. \*\*\*, \*\*, \* oznaczają występowanie podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności pojedynczych zmiennych objaśniających na poziomie istotności odpowiednio: 1%, 5%, 10%.

W związku z zaobserwowanym sprzeczkiem dynamiki kredytowej dla przedsiębiorstw niefinansowych na terenie UE warto poddać analizie, na ile programy antykrzysowe wpływały na dostępność do kredytów w poszczególnych państwach, co może mieć nie tylko wpływ na konkurencyjność firm, ale także długofalowy wzrost gospodarek. W tym celu w badaniu wykorzystane zostały dane o wielkości kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorstwom niefinansowym w poszczególnych państwach przed i w trakcie kryzysu. Wyniki obliczeń wskazujących na wpływ pomocy publicznej na działalność kredytową banków na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych przedstawia tabela niżej (Tabela 20).

Z prezentowanych obliczeń wynika, że przed kryzysem dynamika kredytowa była wyższa w tych państwach, które nie korzystały z pomocy publicznej w trakcie kryzysu, w porównaniu do tych, które z niej korzystały. Zmienna *B*, która przedstawia tę różnicę, jest ujemna w prawie wszystkich specyfikacjach i jest statystycznie istotna w pięciu z nich.

W okresie kryzysu na działalność kredytową na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych istotny wpływ miały publiczne programy pomocowe skierowane do sektora bankowego. W tych państwach, gdzie sektor bankowy korzystał z pomocy publicznej, działalność kredytowa banków na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych była wyższa niż w tych państwach, gdzie niekorzystano z tych instrumentów antykrzysowych. Warto podkreślić, że również w tym przypadku zmienna przedstawiająca zmianę tendencji w następstwie udzielenia pomocy publicznej w okresie kryzysu jest statystycznie istotna. Warto też podkreślić, że prezentowane różnice są stosunkowo duże. Przed kryzysem różnice między państwami wynosiły -17%, zaś w trakcie kryzysu 14%. Oznacza to, zmianę o ponad 30 punktów procentowych w działalności kredytowej w następstwie wykorzystania środków pomocowych.

Rezultaty badań wskazują także na statystycznie istotną zależność tymczasowego programu – środki na kapitał podwyższonego ryzyka. Zmienna przedstawiająca ten program jest ujemna, zaś zmienna interakcyjna jest dodatnia i statystycznie istotna. Oznacza to, że w latach 2008-2009 banki w państwach, które wykorzystywały ten instrument pomocy publicznej udzielały więcej kredytów niż banki w krajach, które go nie stosowały. Natomiast w latach 2006-2007 zależność ta kształtowała się odwrotnie. Zmiana ta jest nie tylko statystycznie istotna, ale także stosunkowo duża między okresami, gdyż wielkość udzielanych kredytów zmieniła się z okresu na okres o ponad 30 punktów procentowych.

Warto też podkreślić, że specyfikacja dla wszystkich modeli wskazuje na istotną zależność wszystkich wykorzystywanych zmiennych w modelu tłumaczących dynamikę kredytową w państwach członkowskich. Ponadto w przypadku programów pomocowych dla sektora bankowego wartość  $R^2$  wskazuje, że tłumaczą one w 55% zmiany działalności kredytowej w analizowanych państwach członkowskich. Również wykorzystanie tymczasowych programów pomocowych ma istotny wpływ na działalność kredytową banków, co może być związane zarówno z silnym powiązaniem banków z firmami, a także z tymczasowymi programami.

Podsumowując wyniki dla sektora bankowego należy odnotować, że wyraźnie wskazują one, że pomoc publiczna dla tego sektora miała istotny wpływ na działalność kredytową na rzecz niefinansowych przedsiębiorstw w tych państwach, gdzie pomoc ta była wykorzystywana.

Z jednej strony istotą tej pomocy było od początku utrzymanie stabilnych źródeł finansowania dla przedsiębiorstw niefinansowych. Z drugiej jednak strony mogło to istotnie wpłynąć na konkurencyjność przedsiębiorstw, z państw, gdzie pomocy publicznej nie udzielono bankom. Ponadto prezentowane wcześniej wyniki wskazywały, że w nowych państwach członkowskich stopy oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw istotnie wzrosły i utrzymują się na poziomie dużo wyższym, niż w starych państwach członkowskich.

Zaobserwowana sytuacja może nie tylko negatywnie wpływać na działalność przedsiębiorstw niefinansowych w tych państwach, które nie korzystały z pomocy publicznej w tym obszarze, ale także na długofalowy wzrost ich gospodarek. Negatywny wpływ na długofalowy wzrost gospodarczy wynikać może głównie z ograniczonego dostępu przedsiębiorstw do źródeł finansowania, a także wyższego kosztu kapitału obcego w tych państwach, które nie korzystały z pomocy dla banków.

W tym miejscu warto również podkreślić, że utrzymujące się nierówności spowodowane interwencją państwa w sektorze bankowym mogą mieć charakter średnio, a nawet długofalowy. Z jednej strony Komisja Europejska wymaga obecnie od instytucji finansowych, które skorzystały z pomocy publicznej, poniesienia z tego tytułu konsekwencji. Jednakże dotychczasowe konsekwencje ograniczały się przede wszystkim do sprzedaży części działalności przez instytucje finansowe, co nie miało w większości przypadków negatywnego wpływu na ich działalność kredytową w kraju. Ponadto często decyzje o wdrożeniu ewentualnych programów, które miały przywrócić konkurencję były odwlekane w czasie przez rządy danych krajów. Dobrym przykładem są Niemcy i odwlekane decyzji dotyczących większości Landesbanków, które skorzystały z rządowych programów pomocowych. W konsekwencji zakłócenia w konkurencji powstałe w wyniku interwencji państwowej skierowanej do sektora bankowego mają bezpośredni wpływ nie tylko na ten sektor, ale także gospodarkę realną i utrzymują się w czasie, co może negatywnie wpływać na konkurencyjność przedsiębiorstw w tych państwach, gdzie z pomocy tej nie skorzystano.

Należy jednak wskazać, że konieczne są bardziej szczegółowe badania dotyczące omawianych zagadnień w celu ustalenia skutków pomocy publicznej – w szczególności odnośnie przedsiębiorstw niefinansowych, jak i możliwych kroków, które mogłyby podjąć państwa, aby przywrócić warunki konkurencji, które występowały przed kryzysem.

## PODSUMOWANIE

Zasadniczym celem niniejszego badania było ustalenie odpowiedzi na pytanie, czy antykryzysowa pomoc publiczna w UE miała wpływ na rynek wspólnotowy. Wyniki uzyskanych badań wyraźnie wskazały, że wpływ taki wystąpił i był on istotny dla sektora bankowego w poszczególnych państwach członkowskich, a w szczególności dla jego działalności kredytowej. Działalność kredytowa banków natomiast ma istotny wpływ na działalność przedsiębiorstw niefinansowych. W związku z powyższym można przyjąć tezę, że udzielenie pomocy publicznej sektorom bankowym w niektórych krajach członkowskich w trakcie kryzysu negatywnie wpłynęło na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Wpływ pomocy publicznej był stosunkowo istotny w przypadku sektora przemysłowego, a w małym stopniu istotny w przypadku sektora usługowego. Jednakże należy podkreślić, że skutki wykorzystania pomocy w tych sektorach mogą być widoczne dopiero za 2-3 lata, co wynika z faktu, że później otrzymały one pomoc publiczną, jak i konsekwencje jej udzielania są bardziej rozłożone w czasie. Dlatego zaleca się dalsze monitorowanie sektorów, w szczególności sektora bankowego, i jego wpływu na sektor realny. Ponadto sektorem, który powinien być monitorowany jest sektor przemysłowy oraz przedsiębiorstwa świadczące pozostałe usługi. Prezentowane powyżej rezultaty wskazywały, że na sektory te pomoc publiczna mogła mieć negatywny wpływ, jednakże obecnie trudno potwierdzić wielkość tego wpływu. Należy też podkreślić, że zadanie, którego podjęto się w niniejszym opracowaniu jest niezmiernie trudne, co odzwierciedla między innymi ponowna dyskusja o pomocy publicznej i mnożnika fiskalnego. W prezentowanych badaniach, jak i tych

dotyczących wysokości mnożnika, problemem, który występuje jest trudność ustalenia, w jaki sposób zachowałyby się gospodarki bądź sektory bez udzielenia im pomocy. Ponadto dużym problemem, który był wielokrotnie podkreślany w tym opracowaniu jest dynamiczny charakter analizowanego zjawiska, co wynika z faktu, że duża część programów ciągle jeszcze obowiązuje. Dodatkowo dostępne dziś dane poza wartościami dla sektora bankowego utrudniają bezpośrednie zidentyfikowanie branż, które uzyskały pomoc publiczną. Jednocześnie wyniki dla sektora bankowego, które wskazują na negatywny wpływ pomocy publicznej na ten rynek, mogą skłaniać do przyjęcia tezy, że również w innych sekcjach mogło dojść do zakłócenia konkurencji na rynku wspólnotowym. Należy zatem z dużą ostrożnością podchodzić do przedstawionej interpretacji danych, jednakże uzyskane wyniki wskazują na możliwe negatywne konsekwencje pomocy publicznej. Kwestie te wymagają bliższych analiz, a także podjęcia w przyszłości odpowiednich kroków w celu ewentualnego przywrócenia uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym UE.

---

## KONKLUZJE

---

1. Współczesne opracowania o charakterze teoretycznym oraz wyniki badań empirycznych przedstawiają wyraźnie istnienie zależności pomiędzy poziomem rozwoju systemu finansowego a długofalowym wzrostem gospodarczym. Z dotychczasowych badań wynika jednoznacznie, iż rozwój systemu finansowego stanowi nierozłączny element wzrostu gospodarczego. Wskazują one ponadto, iż rozwój systemu finansowego stanowi dobry wskaźnik przyszłego wzrostu gospodarczego, akumulacji kapitału oraz zmian technologicznych. W Europie system finansowy jest zdominowany przez sektor bankowy za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie istotną rolę odgrywa także rynek kapitałowy. Z tych też powodów stabilność i rozwój sektora bankowego ma istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw, a także długofalowego wzrostu gospodarczego w większości państwa członkowskich UE.
2. W następstwie kryzysu, który zaczął się w 2008 roku doszło do istotnych zakłóceń w funkcjonowaniu sektora bankowego na rynku UE. Było to podstawą do uruchomienia publicznych programów pomocowych. Szybkość działania Komisji i wielkość tych programów pod względem wartości pomocy publicznej pozwoliła szybko ustabilizować sytuację w unijnym sektorze bankowym. Co więcej, przeprowadzone badania wskazują, że sektor bankowy, którego problemy były źródłem globalnego kryzysu gospodarczego, a w tym kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej – dzięki ogromnym środkom pomocowym stosunkowo szybko poradził sobie z kryzysem. Pomimo problemów w pojedynczych gospodarkach, banki w Unii Europejskiej szybko odbudowały swoją rentowność i szybciej niż inne sektory poradziły sobie ze skutkami kryzysu.
3. O wiele gorzej z kryzysem poradziły sobie sektory produkcyjne, a w tym producenci trwałych dóbr konsumpcyjnych, inwestycyjnych i pośrednich, a w tym m.in. producenci pojazdów samochodowych, przyczep i nacze, producenci metali, maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych, wyposażenia elektrycznego, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, pozostałych wyrobów z niemetalicznych surowców mineralnych, a także tkanin i odzieży. Dość mocno przez kryzys zostały doświadczone sektory budowlane koncentrujące się na budowie budynków. Znacznie mniej doświadczone przez kryzys okazały się sektory usługowe, choć też nie wszystkie i w grupie sektorów usługowych najbardziej wrażliwe na kryzys okazały się przedsiębiorstwa handlowe, a w tym w szczególności handel hurtowy, firmy transportowe i magazynowe, a w szczególności zajmujące się transportem wodnym oraz magazynowaniem i działalnością usługową wspomagającą transport, a także przedsiębiorstwa zajmujące się reklamą, badanie rynków i działalność związaną z zatrudnieniem.
4. Niestety skala pomocy publicznej udzielonej bankom, a także skoncentrowanie jej na kilku państwach członkowskich spowodowało, że obecnie można zaobserwować istotne różnice w działalności tych sektorów między poszczególnymi krajami. Z przeprowadzonych badań wynika, że w państwach, gdzie bankom udzielona została pomoc publiczna udzielana jest większa liczba kredytów niż w państwach, gdzie pomocy tej nie udzielono. Ponadto można zaobserwować istotne różnicowanie w oprocentowaniu kredytów między krajami, w szczególności między starymi (UE15) i nowymi (UE12) państwami członkowskimi. Co więcej, przeprowadzone badania wskazują, że antykryzysowa pomoc publiczna w UE miała istotny wpływ na cały rynek wewnętrzny UE. Wpływ ten dotyczył nie tylko funkcjonowania banków, ale także sektorów niefinansowych – głównie za pośrednictwem wspomnianej działalności kredytowej banków. Efektem udzielenia znaczącej pomocy bankom w wielu – głównie najlepiej rozwiniętych – krajach europejskich było pogłębienie dywergencji stóp procentowych, jak i działalności kredytowej banków. W efekcie doszło do zachwiania konkurencji na rynku wewnętrznym Unii wynikające z łatwiejszego dostępu do kredytów, jaki miały firmy pochodzące z krajów stosujących programy pomocowe. Wpływ pomocy publicznej był stosunkowo istotny w przypadku sektora przemysłowego, a w małym stopniu istotny w przypadku sektora usługowego. Jednakże należy podkreślić, że skutki wykorzystania pomocy w tych sektorach mogą być widoczne dopiero za 2-3 lata, co wynika z faktu, że później otrzymały one pomoc publiczną, jak i konsekwencje jej udzielania są bardziej rozłożone w czasie.



5. Zaobserwowana sytuacja może negatywnie wpływać na długofalowy wzrost gospodarczy tych krajów członkowskich Unii, które nie wsparły swoich sektorów bankowych - gdyż cechuje je obecnie gorszy dostęp do kredytów. W większości były to nowe państwa członkowskie, które wykorzystywały tylko w niewielkim stopniu pomoc publiczną na rzecz sektora bankowego. W państwach tych można zaś było zaobserwować wzrost kosztów odsetkowych, a zatem wystąpiły dwa przeciwstawne efekty równocześnie w tym obszarze rynku wspólnotowego.
6. Z powyższych względów należy uznać za uzasadnione dalsze monitorowanie sektorów, którym udzielono pomocy – w szczególności sektora bankowego i jego wpływu na sektor realny. Ponadto sektorem, który powinien być monitorowany jest sektor przemysłowy oraz przedsiębiorstwa świadczące pozostałe usługi. Prezentowane powyżej rezultaty wskazywały, że na sektory te pomoc publiczna mogła mieć negatywny wpływ, jednakże obecnie trudno potwierdzić wielkość tego wpływu.
7. Należy też wskazać, że nawet wyniki oparte na wstępnych danych o wielkości i strukturze pomocy publicznej, jaka udzielana była w trakcie kryzysu potwierdzają tezę, że pomoc publiczna, choć uzasadniona w okresie kryzysowym w dłuższej perspektywie prowadzić może do poważnych zaburzeń w konkurencji na rynku UE. Jak okazało się w badaniu zaburzenia te mogą wynikać nie tylko z tego, że pomoc publiczna może hamować procesy restrukturyzacyjne, ale może ona również prowadzić do utrwalenia różnic w poziomie konkurencyjności sektorów ze starych i nowych krajów członkowskich. Co jest następstwem tego, że największe programy pomocowe zatwierdziły największe i najbogatsze kraje członkowskie Unii.
8. Należy też podkreślić, że zadanie, którego podjęto się w niniejszym opracowaniu jest niezmiernie trudne, co odzwierciedla między innymi ponowna dyskusja o pomocy publicznej i mnożnika fiskalnego. W prezentowanych badaniach, jak i tych dotyczących wysokości mnożnika, problemem, który występuje jest trudność ustalenia, w jaki sposób zachowałyby się gospodarki bądź sektory bez udzielenia im pomocy. Ponadto dużym problemem, który był wielokrotnie podkreślany w tym opracowaniu jest dynamiczny charakter analizowanego zjawiska, co wynika z faktu, że duża część programów ciągle jeszcze obowiązuje. Dodatkowo dostępne dziś dane poza wartościami dla sektora bankowego utrudniają bezpośrednie zidentyfikowanie branż, które uzyskały pomoc publiczną. Jednocześnie wyniki dla sektora bankowego, które wskazują na negatywny wpływ pomocy publicznej na ten rynek, mogą skłaniać do przyjęcia tezy, że również w innych sekcjach mogło dojść do zakłócenia konkurencji na rynku wspólnotowym.
9. Zaobserwowane zmiany w funkcjonowaniu sektora bankowego mogą mieć charakter długookresowy i mogą być trudne do zmiany w krótkim okresie. Obecnie Komisja Europejska wymaga przede wszystkim od instytucji finansowych, które otrzymały pomoc publiczną, aby sprzedały część ze swojej działalności. Często część ta nie ma jednak istotnego znaczenia na ich działalności kredytowej w kraju. W konsekwencji nie zmienia to warunków, które powstały w następstwie kryzysu i udzielenia znacznej pomocy publicznej bankom.
10. Z tych też powodów powinny być obecnie prowadzone analizy i badania, które wskazywałyby na możliwość ograniczenia występujących zakłóceń. Alternatywnym instrumentem do stosowanego przez Komisję w celu przywrócenia równowagi byłoby nałożenie specjalnego podatku na instytucje finansowe, które otrzymały pomoc publiczną. Podatek ten płacony byłby w zależności od wielkości udzielonych kredytów w kraju i/lub od wysokości oprocentowania. W ten sposób banki miałyby większą zachętę do udzielania kredytów i/lub po niższym koszcie w innych państwach niż w tych, które otrzymały pomoc, co mogłoby równoważyć negatywne efekty spowodowane pomoc publiczną.

---

LITERATURA I ŹRÓDŁA

---

Allen F., L. Bartiloro, O. Kowalewski (2006), *The financial system of the EU 25* [w:] K. Liebscher, J. Christl, P. Mooslechner (red.) *Financial development, Integration and stability in Central, Eastern and South-Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Angrist J., J.S. Pischke (2008), *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press.

Biroli P., Mourre G. i Turrini A. (2010) *Adjustment in the euro area and regulation of product and labour markets: An empirical assessment*, Economic Papers 428, October 2010, DG Ecfm, European Commission, Brussels.

COM(2010) 701 Report on State aid granted by the EU Member States. State Aid Scoreboard - Autumn 2010 Update.

COM(2010) 255 Report on State aid granted by the EU Member States. State Aid Scoreboard - Spring 2010 Update.

COM(2009) 661 Report on State aid granted by the EU Member States. State Aid Scoreboard - Autumn 2009 Update.

COM(2009) 164 Report on State aid granted by the EU Member States. State Aid Scoreboard - Spring 2009 Update.

COM(2008) 751 Report on State aid granted by the EU Member States. State Aid Scoreboard - Autumn 2008.

DG Competition (2010) The application of State aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010.

DG Competition (2009) Review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis.

Falck O. , S. Heblich, S. Kipar (2008), The Extension of Clusters: Differences-in-Difference Evidence from the Bavarian State-Wide Cluster Policy, Jena Economic Research Papers 2008-073.

Guiding principles for product market and sector monitoring, European Economy Occasional Papers nr. 34, June 2007.

ITPS (2004), *The EC Regional Structural Funds impact in Sweden 1995-1999: A quantitative analysis*, Swedish Institute for Growth Policy Studies, University of Umea, Department of Geography.

Komunikat Komisji (2009) The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: Limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition, Official Journal C 10.

Komunikat Komisji (2008) The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis, Official Journal C 270.

Komunikat Komisji (2008) Temporary framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, Official Journal C 16.

Kowalewski O., *System finansowy a realna sfera gospodarki*, Master of Business Administration nr 2 (103), 2010.

MEMO/10/411 (2010), State aid: Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis.

Navaretti G. B., Calzolari G., Pozzolo, A.F., Levi M., (2010) "Multinational Banking in Europe: Financial Stability and Regulatory Implications. Lessons from the Financial Crisis" Development Working Papers 292, Centro Studi Luca d'Agliano, University of Milano.

SEC(2010)1462 Facts and figures on State aid in the EU Member States.

G. Udell , A. Popov (2009), Cross-Border Banking and the International Transmission of Financial Distress During the Crisis of 2007-08, ECB Working Paper No. 1203.