

CONTRIBUȚIA AJUTOARELE DE STAT LA STABILITATEA SECTORULUI FINANCIAR – BANCAR ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

ANDREEA DRĂGOI; CRISTINA BÂLGĂR

Analiza întreprinsă în articolul de față¹ urmărește să evidențieze rolul ajutoarelor de stat în contextul crizei economice și financiare internaționale, făcându-se o trecere în revistă a noilor reglementări comunitare privind măsurile de ajutor de stat pentru sprijinirea accesului la finanțare și stabilitatea sectorului bancar din statele membre. Analiza întreprinsă urmărește să demonstreze că, în condițiile crizei economice internaționale, controlul ajutoarelor de stat este cu atât mai necesar cu cât statele membre sunt tentate să acorde ajutoare care ar putea afecta libera concurență în spațiul comunitar în general și în sectorul bancar în special. În opinia noastră, controlul ajutoarelor de stat acordate în contextul crizei se impune ca fiind foarte necesar pentru a preveni o cursă a subvențiilor ce ar afecta statele membre mai mici, ale căror fonduri bugetare sunt limitate.

Cuvinte cheie: ajutoare de stat, criza financiară, sectorul bancar, statele membre UE

Clasificare JEL: G, K, G01, G15, G18, K42

¹ Articolul are la bază contribuția autoarelor la studiul Institutului de Economie Mondială cu tema „Rolul politicii ajutoarelor de stat în susținerea stabilității financiare în UE. Impactul economic și social în contextul actualei crize internaționale,” (coordonator Dr. Andreea Drăgoi), parte a programului prioritar al INCE: *Mutații structurale în economia mondială (COORDONATOR DR. SIMONA POLADIAN)*

1. Impactul crizei asupra politicii ajutoarelor de stat în Uniunea Europeană: regândirea unui sistem

Declanșarea crizei financiare globale în 2008 a afectat economia țărilor membre UE, provocând restrângerea accesului companiilor la credite și dezechilibre severe ale sectorului financiar-bancar, multe instituții din acest domeniu fiind confruntate cu riscul falimentului. În acest context, la începutul anului 2009, autoritățile comunitare implementau noi reglementări care permiteau *acordarea temporară, în anumite condiții, a unor noi ajutoare de stat pentru a soluționa dificultățile generate de actuala criză în economia reală a UE* (European Commission [EC], 2009), dar, așa cum se aprecia în literatura de specialitate (Lowe, 2009), „provocarea majoră, o constituia evitarea riscului ca intervențiile publice să împiedice realizarea obiectivului, vizând reducerea nivelului general al ajutoarelor de stat și direcționarea mai eficientă a măsurilor de ajutor spre sprijinirea unei creșteri economice durabile”.

În condițiile crizei financiare globale, a fost necesară acordarea unor ajutoare de stat diferite de măsurile tradiționale pentru salvarea și restructurarea instituțiilor financiare în dificultate. *În mare măsură, aceste ajutoare de stat s-au adresat întregului sector bancar din statele membre, deoarece trebuiau să ofere soluții viabile în contextul condițiilor excepționale și riscurilor sistemice generate de criză în acest sector.*

În perioada 2009 – 2010, criza financiară mondială s-a accentuat sensibil și a lovit puternic sectorul bancar din UE. Pe lângă problemele specifice, legate în special de piața creditelor ipotecare și de garantarea activelor prin ipoteci sau de pierderile generate de adoptarea de către diferite bănci a unor strategii extrem de riscante, sectorul bancar s-a confruntat cu „o erodare generală a încrederii” (Tervanen, 2009).

Având în vedere amploarea crizei, gradul înalt de integrare și interdependență a piețelor financiare europene, precum și repercusiunile severe pe care le putea avea posibilul faliment al unei instituții financiare relevante la nivel de sistem, de exacerbare suplimentară a crizei, în statele membre au fost implementate și aprobate o serie de măsuri și scheme de ajutor de stat pentru a menține stabilitatea sistemului financiar. În acest

scop, Comisia Europeană a adoptat o Comunicare privind ajutoarele de stat acordate instituțiilor financiare (EC, 2009), precum și o serie de alte reglementări pentru a furniza statelor membre cadrul general în care astfel de ajutoare pot fi acordate.

Figura 1: Principalele reglementări adoptate la nivel comunitar în domeniul autoarelor de stat pentru sectorul financiar – bancar din UE, în perioada 2008 – 2012

Anul	Reglementarea adoptată
2008	<i>Aplicarea reglementărilor privind ajutoarele de stat la măsurile luate în legătură cu instituțiile financiare în contextul actualei crize financiare globale</i>
2008	<i>Recapitalizarea instituțiilor financiare în contextul actualei crize financiare: limitarea ajutorului de stat la minimumul necesar și prevenirea distorsiunilor asupra concurenței</i>
2008	<i>Cadrul Temporar privind ajutoarele de stat care sprijină accesul la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice</i>
2009	<i>Comunicarea Comisiei Europene privind sectorul bancar din UE</i>
2011	<i>Comunicarea Comisiei Europene privind viabilitatea activelor bancare și măsurile de restructurare ale sectorului financiar</i>
2012	<i>Comunicarea Comisiei Europene privind măsurile de sprijin pentru sectorul bancar în contextul actualei crize financiare</i>

Sursa: European Commission - *Overview of decisions and on-going in-depth investigations in the context of the financial crisis*, Brussels, 13 September 2012

2. Ajutoarele de stat acordate în perioada 2009 – 2012 pentru redresarea și stabilizarea sectorului financiar – bancar: statistici și tendințe

Recenta criză financiară internațională a schimbat, așa cum am arătat anterior, paradigma de reglementare în domeniul politicii ajutoarelor de stat. Ca urmare a regândirii cadrului legislativ, răspunsul economic al statelor membre nu a întârziat să apară.

În cele ce urmează ne propunem să prezentăm o evoluție în date și cifre a politicii ajutoarelor de stat pe ansamblul UE în contextul crizei, evoluție care atestă că aceasta se poate constitui într-un instrument flexibil și util pentru a canaliza eforturile financiare ale statelor membre în susținerea economiilor naționale și a sistemului financiar – bancar pe ansamblul UE.

Evidența măsurilor și schemelor de ajutor de stat acordate în contextul crizei arată că acest mod de subvenționare prin intervenția statului a contribuit în mod decisiv la menținerea viabilității sectorului bancar din statele membre, a locurilor de muncă, deschizând, în același timp calea pentru redresarea economică.

Având reglementat un cadru general la nivel comunitar, numeroase state membre au acordat o serie de măsuri pentru băncile și instituțiile financiare naționale, majoritatea acestora primind aprobarea Comisiei Europene.

Astfel, la nivelul UE, în intervalul 2008 – 2012, au fost implementate 162 de scheme și măsuri de ajutor de stat, printre statele membre care au acordat cele mai multe ajutoare de stat sectorului bancar se numără Irlanda², Germania³, Danemarca⁴ și Grecia⁵.

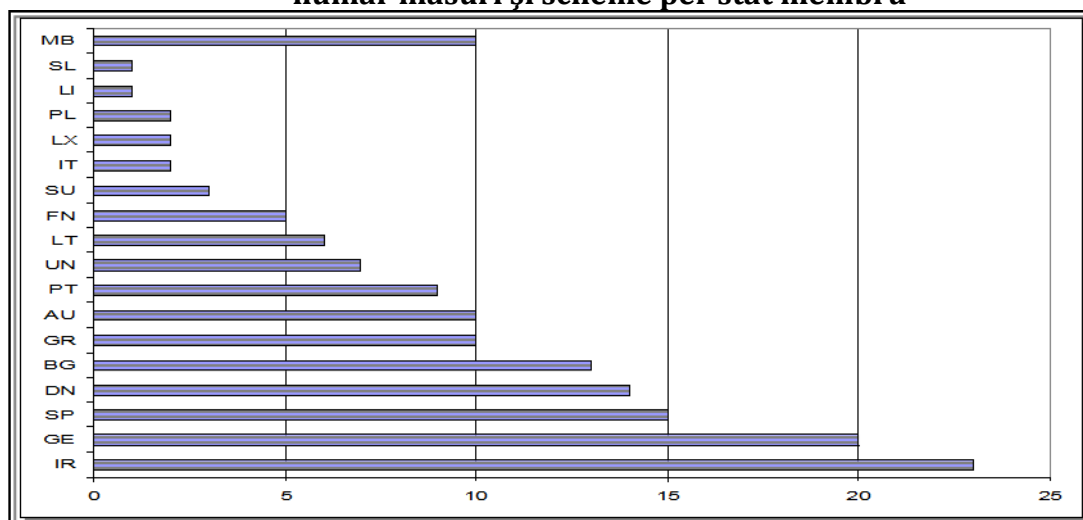
² „număr record” de 23 de scheme și măsuri, printre care: Schema de garanții pentru instituțiile bancare, adoptată în 2008, revizuită și prelungită în 2009 și numeroase ajutoare de recapitalizare (Anglo Irish Bank, Bank of Ireland, Allied Irish Bank, EBS) și ajutoare de salvare (INBS, Bank of Ireland, Life&Permanent Group Holdings)

³ 20 de scheme și măsuri, cele mai importante fiind: Schema de garanții pentru instituțiile financiare (adoptată în 2008, prelungită în 2009 și reactivată în 2010) și Schema pentru facilitatea refinanțării creditelor la export (adoptată în 2009). De asemenea, au fost acordate numeroase ajutoare de restructurare: Landesbank Baden Württemberg („LBBW”), Sparkasse Köln Bohn, Hypo Real Estate, HSH Nordbank.

⁴ 14 scheme și măsuri, cea mai importantă fiind Schema de garanții pentru băncile daneze, adoptată în 2008, prelungită și extinsă în 2010 și Schema pentru fuziunea băncilor daneze (adoptată în 2008)

⁵ 10 scheme și măsuri, cele mai importante fiind Schema privind sectorul bancar elen, adoptată în 2008 și prelungită succesiv în 2009 și 2010 și Schema pentru recapitalizarea instituțiilor de credit elene din Fondul de Stabilitate, adoptată în 2010, prelungită în 2011 și 2012.

**Graficul 1: Privire de ansamblu asupra ajutoarelor de stat acordate sectorului financiar – bancar în perioada 2008 – 2012
- număr măsuri și scheme per stat membru -**



Notă: Abrevierile din grafic se referă la: MB (Marea Britanie), SL (Slovenia), LI (Lituania), PL (Polonia), LX (Luxemburg), IT (Italia), SU (Suedia), FN (Franța), LT (Lituania), UN (Ungaria), PT (Portugalia), AU (Austria), GR (Grecia), BG (Bulgaria), DN (Danemarca), SP (Spania), GE (Germania), IR (Irlanda).

Sursa: European Commission - *Overview of decisions and on-going in-depth investigations in the context of the financial crisis*, Brussels, 13 September 2012

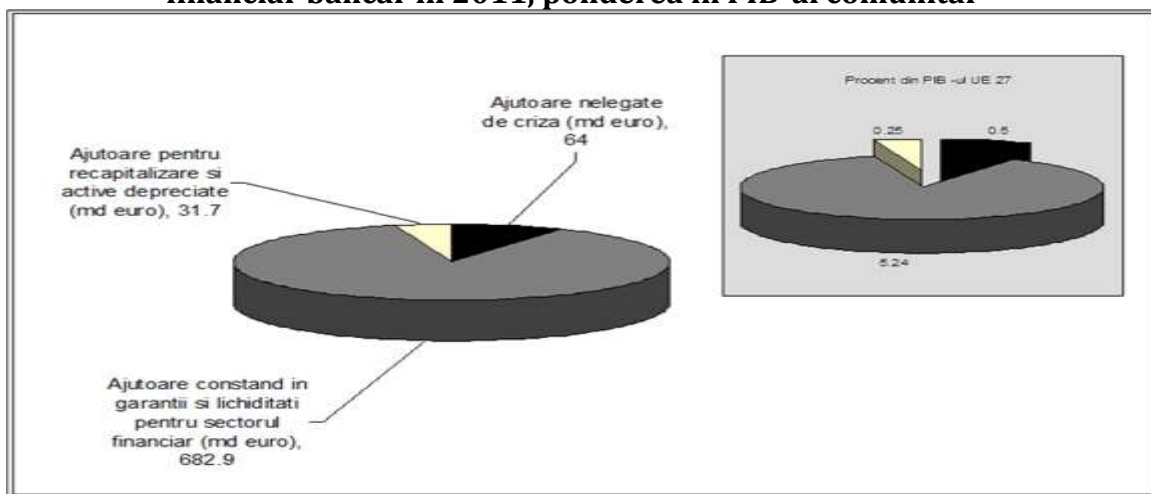
Ca răspuns la provocările crizei pentru sectorul financiar – bancar din UE, cele mai des acordate au fost schemele de ajutoare de stat (în marea lor majoritate fiind adoptate în 2008 și prelungite succesiv până în 2011-2012), dar complexitatea și specificitatea problemelor cu care s-a confruntat acest sector a impus și o diversitate de măsuri de ajutor de stat, cele mai numeroase fiind ajutoarele de restructurare și salvare, urmate de ajutoarele pentru recapitalizare, injecțiile de capital și ajutoarele pentru salvare.

Dintre toate tipurile de ajutoare de stat acordate, cele mai multe au fost acordate pentru injecții de capital și sub formă de garanții, dar au fost acordate, de asemenea, și ajutoare pentru recapitalizarea unor instituții financiare vulnerabile, relevante la nivel de sistem, acest tip de ajutor fiind recunoscut, de altfel, de către unii analiști (Pisani, Sapir 2010) ca fiind una dintre modalitățile de asigurare a protecției corespunzătoare a intereselor deponenților și a stabilității pieței financiare a UE, ei arătând, însă, că intervenția publică trebuie adoptată într-un mod coordonat și pe baza unui număr de principii comune la nivel comunitar.

De la debutul crizei și până în prezent, în statele membre UE au fost acordate o serie de ajutoare de stat legate de criza financiară și direcționate

către sectorul bancar, iar, așa cum arată ultimele statistici comunitare în domeniu (EC, 2012), acest tip de ajutoare a fost mult mai des acordat și de o valoare net superioară comparativ cu ajutoarele nelegate de criza financiar - bancară. Astfel, potrivit datelor furnizate în ultimul Raport al Comisiei Europene privind Ajutoarele de Stat (publicat în toamna lui 2012), în 2011, ajutoarele de stat acordate pentru recapitalizarea și salvarea activelor depreciate ale băncilor s-au ridicat la 31,7 miliarde de euro, reprezentând 0,25 % din PIB-ul UE, în timp ce volumul global al garanțiilor medii nerambursate încă și al măsurilor privind lichiditatea s-a ridicat la 682,9 miliarde de euro, reprezentând 5,4 % din PIB-ul UE, în timp ce ajutoarele de stat nelegate de criza financiară au totalizat doar 64 miliarde de euro (0,5% din PIB-ul UE).

Graficul 2: Ajutoare de stat acordate pe ansamblul UE pentru sectorul financiar bancar în 2011, ponderea în PIB-ul comunitar



Sursa: European Commission - *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, December 2012

În contextul în care în ultimii ani, ajutoarele de stat legate de criză au constituit o practică curentă a statelor membre, trebuie subliniat faptul că evoluțiile recente au arătat că instituțiilor financiare care nu dispun de lichidități, dar care altfel sunt în esență solide ar trebui, în absența caracterului excepțional al situației actuale, să li se aplice un tratament diferit decât cel adoptat în cazul instituțiilor financiare caracterizate de probleme endogene. În primul caz, problemele de viabilitate sunt în mod inerent exogene și sunt legate mai degrabă de caracterul extrem al situației actuale de pe piața financiară, decât de ineficiență sau de asumarea de

riscuri excesive. Prin urmare, denaturările concurenței cauzate de aplicarea schemelor de susținere a viabilității acestor instituții vor fi, în mod normal, mai limitate și vor necesita restructurări mai puțin profunde. În schimb, în cazul altor instituții financiare, care pot fi în mod special afectate de pierderi cauzate, de exemplu, de ineficiență, de gestionarea defectuoasă a activelor și pasivelor sau de strategii riscante, este adecvată aplicarea cadrului normal al ajutoarelor de salvare, iar aceste instituții necesită în special o restructurare profundă, precum și aplicarea de măsuri compensatorii în vederea limitării denaturărilor concurenței.

În absența măsurilor de protecție adecvate, aplicarea schemelor de garantare și recapitalizare poate cauza denaturări grave ale concurenței, având în vedere că acestea ar putea să îi favorizeze în mod necuvenit pe beneficiari în detrimentul concurenților lor sau pot agrava problemele legate de criza de lichidități cu care se confruntă instituțiile financiare situate în alte state membre.

3. Concluzii privind viitorul politicii ajutoarelor de stat în noua arhitectură comunitară remodelată de efectele crizei economice și financiare

Cu toate că aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul măsurilor de soluționare a crizei de pe piețele financiare trebuie să țină seama, în mod corespunzător, de caracterul excepțional al situației actuale, statele membre care acordă acest tip de ajutoare trebuie să se asigure că astfel de măsuri nu conduc la denaturări inutile ale concurenței între instituțiile financiare care operează pe o piață sau la efecte colaterale negative asupra altor state membre. În acest sens, evaluarea premergătoare a acestor tipuri de ajutoare acordate instituțiilor financiare trebuie să țină seama de criteriile relevante pentru compatibilitatea cu dispozițiile tratatului a schemelor generale de ajutor și a cazurilor individuale de aplicarea acestor scheme, precum și a cazurilor ad hoc cu relevanță sistemică. Aplicând aceste criterii măsurile adoptate de statele membre, pot stabiliza sistemele bancare naționale cu rapiditatea necesară pentru a

garanta siguranța juridică și pentru a restabili încrederea în piețele financiare.

În condițiile dificultăților economice declanșate de criză în sectorul financiar – bancar comunitar, ajutoarele de stat vor continua să reprezinte un instrument utilizat intens de statele membre pentru a contracara efectele negative asupra stabilității financiare, dar și asupra economiei reale.

În opinia noastră, este de domeniul evidenței faptul că pentru moment nu se poate estima cât timp vor continua dificultățile extraordinare cu care se confruntă în prezent piețele financiare din UE și că poate fi indispensabil, pentru a se restabili încrederea și stabilitatea în domeniu să fie acordate în continuare ajutoare de stat băncilor și instituțiilor financiare, însă este necesar, pentru a garanta compatibilitatea oricărei scheme generale cu regimul ajutoarelor de stat, ca statul membru să revizuiască situația cel puțin semestrial și să prezinte un raport Comisiei Europene privind rezultatele analizei respective.

Deși unii critici au pus în discuție chiar justificarea menținerii actualului sistem de control al ajutoarelor de stat, având în vedere tendința statelor membre ale UE de a recurge la măsuri și scheme adresate sectorului bancar pentru a soluționa dificultățile provocate de criza financiară și economică, în opinia noastră, nu este cazul să fie relaxată aplicarea reglementărilor privind controlul ajutoarelor de stat sau să se renunțe la beneficiile aduse de integrarea și cooperarea în cadrul UE. Dimpotrivă, în prezent, politica UE în domeniul ajutorului de stat oferă cadrul adecvat pentru abordarea coerentă și coordonată a politicilor statelor membre, pentru a aplica soluțiile adecvate problemelor structurale din industriile UE pe care declanșarea crizei le-a pus în evidență, contribuind astfel în mod fundamental la combaterea efectelor crizei financiare asupra economiei reale, limitarea pierderii locurilor de muncă și scurtarea perioadei de recesiune.

Bibliografie:

- European Commission. (September, 2012). *Overview of decisions and on-going in-depth investigations in the context of the financial crisis*. Brussels. Disponibil la : [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-665_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-665_en.htm?locale=en)
- European Commission. (2012). *State aid in the context of the financial and economic crisis as well as non-crisis aid*. Brussels. Disponibil la: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html
- European Commission. (October, 2008). *The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis*. Communication from the Commission. Publicată în Official Journal of EU. Brussels. Disponibil la: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/banking_crisis_paper.pdf
- European Commission. (2009). *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. Brussels. Disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:216:0001:0015:EN:PDF>
- European Commission. (2009). *The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules*. Official Journal. Brussels. Disponibil la: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/restructuring_paper_en.pdf
- Lowe, P. (2009). State aid policy in the context of financial crisis. *Competition Policy Newsletter*. 2009-2, Luxemburg. Obținută de pe http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/cpn2009_2.pdf
- Pisani-Ferry, Jean and Sapir, André (2010, April), Banking Crisis Management in the EU: An Early Assessment. *Economic Policy*, Vol. 25, Issue 62, pp. 341-373.
- Tervanen, K. (2009). Impact of Financial Crisis on the Banking Sector. *International Law Review*. pp. 16 - 23