

GARANȚII PUBLICE ACORDATE BĂNCILOR ÎN CONTEXTUL CRIZEI ECONOMICE

Public Guarantees for banks in the financial crisis' context

Des garanties publiques données aux banques dans la crise économique

Nume: **Anca PASCU**

Studentă a Facultății de Drept, Universitatea București, anul II, grupa 205

Profesor coordonator: **Simona GHERGHINA**

Abstract:

Starting from 2008, when the financial crisis severely affected both the public and private sectors, the European Commission adopted various communications allowing for public guarantees for supporting financial institutions. Throughout the crisis, 20 bank debt guarantee and 15 bank recapitalization schemes as well as 44 cases of individual state aid to banks were dealt with by the European Commission under the state aid rules. However, Romania was not one of the countries to implement any such scheme. During 2008 and 2009, the European Commission issued guidance to the public sector concerning the grant of state aid to the financial sector. In 2012, the programme is extended, which means that there is still a need for it.

Résumé:

A partir de 2008, lorsque la crise financière gravement touché les secteurs publics et privés, la Commission Européenne a adopté trois communications permettant aux états de donner des garanties publiques pour soutenir les institutions financières. Pendant la crise, 20 garanties relatif à la dette bancaire et 15 plans de recapitalisation des banques ainsi que 44 cas d'aides d'Etat acordés aux banques ont été traités par la Commission Européenne dans le cadre des règles relatives aux aides d'état. Toutefois, la Roumanie n'était pas l'un des pays à mettre en oeuvre un tel cadre. En 2008 et 2009, la Commission Européenne a publié des directives pour le secteur public concernant l'octroi des aides d'état au secteur financier. En 2012, le programme est étendu, ce qui signifie qu'il est encore nécessaire.

Rezumat:

Începând din anul 2008, când criza financiară a afectat grav atât sectorul privat cât și sectorul public, Comisia Europeană a adoptat trei comunicari prin care să permită acordarea de către stat de garanții publice pentru sprijinirea instituțiilor financiare. În această perioadă, 20 de garanții bancare și 15 scheme de racapitalizare, precum și 44 de cazuri de ajutoare de stat pentru bănci au fost aprobate de către Comisia Europeană în temeiul normelor privind ajutoarele de stat. În cursul anului 2008 și respectiv în anul 2009, Comisia Europeană a emis norme pentru reglementarea acordării garanțiilor publice. În 2012, programul a fost extins, ceea ce duce la concluzia că acordarea unor astfel de garanții încă este necesară.

Key words: financial institutions, financial crisis, The Banking Communication, Recapitalisation, State Aid, Public Guarantees

Mots-clés: Crise financière, institutions financières, The Bank Communication, Recapitalisation, Aid d'Etat, Garanties Publiques

Cuvinte cheie: Instituții financiare, criza financiară, comunicarea privind băncile, recapitalizare, ajutor de stat, garanții publice

1. Considerații preliminare

Criza financiară și economică mondială a readus în discuție dreptul statului de a interveni în economie precum și oportunitatea unei astfel de intervenții. În contextul acestei crize, majoritatea statelor au ales susținerea economiilor naționale prin intervenții mai mult sau mai puțin directe. De cele mai multe ori intervenția statului distorsionează inevitabil concurența, conducând la o distribuire a resurselor diferită de cea generată de piața liberă. Cât de eficientă sau nu este intervenția statului privește mai degrabă calculul economic și nu face obiectul discuției de față. În timp ce oportunitatea intervenției statului în economie poate fi calculată (ipotetic), prin raportare la contextul excepțional în care se află. Altfel spus, o situație de dezechilibru economic ar putea legitima intervenția statului, tocmai pentru a preveni agravarea situației.

Intervenția statului în economie presupune atât măsuri care contravin concurenței și principiilor pieței libere, cât și măsuri neutre. Liberalismul argumentează că piața liberă este singura în măsură să asigure alocarea optimă a resurselor, prin urmare distorsionarea pieței nu mai asigură această alocare "optimă".

Și atunci apare întrebarea legitimă dacă actuala criză economică este în măsură să justifice modificarea limitelor principiului politicii non-intervenționiste, prioritară fiind salvarea instituțiilor financiare de la un posibil faliment. Așadar, cu o cauză legitimă - instituțiile financiare reprezintă punctul fragil al oricărei economii, întrucât pot genera un lanț de prăbușiri economice - s-ar putea permite o politică intervenționistă a statului?

Răspunsul la această întrebare a fost dat chiar de Comisia Europeană, care deși invocă un astfel de portret sumbru, a reglementat cu strictețe intervenția statului pentru a diminua efectele negative ale acesteia asupra concurenței și pieței libere. Astfel, chiar dacă la nivel european Comisia Europeană a oferit posibilitatea statului să intervină prin mijloace precum ajutoare de stat, garanții de stat, a reglementat în același timp foarte strict acest cadru, care rămâne unul excepțional.

În Comunicarea sa din 2008 „*Aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul măsurilor adoptate în legătură cu instituțiile financiare în contextul actualei crize financiare mondiale*”¹ Comisia Europeană descria în introducerea acesteia starea de fapt dificilă în care se aflau instituțiile financiare și bancare și începea să reglementeze intervenția statelor în scopul salvării economiilor naționale: „*Criza financiară mondială s-a accentuat sensibil și a lovit puternic sectorul bancar din UE. Pe lângă problemele specifice, legate în special de piața americană a creditelor ipotecare și de garantarea activelor prin ipotecă sau de pierderile generate de adoptarea de către diferite bănci a unor strategii extrem de riscante, sectorul bancar s-a confruntat în ultimele săptămâni cu o erodare generală a încrederii. Lipsa generală de siguranță cu privire la riscul de credit al diferitelor instituții financiare a secătuit piața împrumuturilor interbancare și a făcut ca accesul la lichidități al instituțiilor financiare să devină tot mai dificil.*”

2. Cadrul general al acordării de garanții publice

Înainte ca această criză să se declanșeze, puține state au aplicat ajutoare de stat sectoarelor financiare, datorită limitărilor impuse prin normele europene. Cel mai cunoscut caz în acest sens este *Crédit Lyonnais*² din 1986. Comisia Europeană a decis în anul 1995 că în schimbul primirii a 6.9 milioane euro ca ajutor de stat, *Crédit Lyonnais* trebuie să reducă operațiunile comerciale din

¹ Comunicare a Comisiei Europene 2008/ C 270/02, publicată în J.O.U.E nr 51 din data de 25.10. 2008

² C 22/85, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985CJ0022:EN:HTML>, vizualizat la data de 20 martie 2012

străinătate, o parte substanțială a rețelei de banking european, adică cel puțin 35% până la finalul anului 1998. În cazul *Landsbank*, în 2001 și în 2002 Comisia Europeană a fost de acord ca guvernul german să desființeze sistemul de garantare pentru Landsbanken și a statuat că încă de la început trebuie să se distingă între politicile publice și deciziile cu caracter exclusiv comercial.

Au existat opinii care au argumentat că schemele de ajutor de stat nu sunt într-un totu adecvate pentru sistemul bancar, în special din cauza naturii lor.³ Totuși, când se dorește diminuarea riscului în sistemul financiar-bancar, măsurile de intervenție sunt folosite astfel încât să prevină distorsionarea concurenței, fiind supuse unei reglementări stricte. Comparând nivelul ajutoarelor de stat acordate între 2002 și 2007 se observă că acesta scade cu 2% pe an, ajungând să fie de 0,5 % în 2007.⁴ Surprinzător, sistemul de acordare a ajutoarelor de stat nu a fost schimbat în primul an al crizei financiare, mai exact în perioada august 2007-august 2008. După declararea insolvenței Lehman Brothers în septembrie 2008 și după întâlnirea Eurogrup din Paris din octombrie 2008 s-a constatat necesitatea unor măsuri pentru situațiile excepționale create. În cadrul acestei întâlniri s-a decis ca guvernele să ofere garanții de stat băncilor pentru a depăși problemele financiare pe o durată de până la cinci ani respectând condiții bine determinate. Mai mult, s-a stabilit ca toate băncile să fie eligibile pentru a participa la aceste operațiuni, acordându-se scheme de garantare și faptul că guvernele pot evalua nevoia de recapitalizare a băncilor. Aceste decizii au fost ulterior puse în practică, în octombrie 2008, de către Consiliul European care a asigurat aplicarea lor în Uniunea Europeană.

Așadar, încă din anul 2008 se contura un prim moment tensionat în care era nevoie de reglementare. Această neliniște din sistemul financiar internațional a condus la determinarea Guvernelor Statelor Membre să intervină rapid în sistemul bancar protejând depozitele. Comisia Europeană a răspuns de asemenea acestei nevoi prin adaptarea unui sistem mult mai rapid și mai eficient de acordare a ajutoarelor de stat. Prima reglementare în acest sens a fost Comunicarea dată de Comisie în 2008⁵, *The Banking Communication*, prin care oferea sprijin metodologic în acordarea ajutoarelor de stat sub forma garanțiilor.

Astfel, răspunzând crizei financiare, considerată de către majoritatea drept „*un factor disturbator în economia statelor membre*”⁶, mai multe comunicări ale Comisiei au fost adoptate, printre acestea incluzându-se: *Comunicarea privind aplicarea Ajutoarelor de Stat ca măsuri luate pentru instituțiile financiare în contextul actualei crize financiare globale* („*The Banking Communication*”)⁷, *Comunicarea privind recapitalizarea instituțiilor financiare în actuala criză economică: limitarea la minimum necesar și măsuri împotriva distorsionării concurenței* („*The Recapitalisation Communication*”)⁸ și *Comunicarea privind măsurile de restructurare a sectorului financiar în actuala criză sub regulile ajutoarelor de stat* („*The Restructuring Communication*”)⁹.

Situația creată de criza economică constituia o amenințare la adresa existenței diferitelor instituții financiare care se confruntau cu dificultăți ca urmare a modelului de afaceri adoptat sau a practicilor economice, ale căror curențe erau scoase în evidență și exacerbate de criza de pe piețele financiare. Pentru ca aceste instituții să redobândească o viabilitate pe termen lung în loc să intre în lichidare, era nevoie de o restructurare profundă a operațiunilor pe care le desfășurau. În orice caz însă,

³ Cazul Grande, 1999

⁴ Raportul Comisiei Europene din 2009

⁵ Comunicare a Comisiei Europene 2008/ C 155/02, care înlocuiește Comunicarea Comisiei Europene privind aplicarea Art. 87 și 88 ale Tratatului Comunității Europene privind ajutoarele de stat în forma garanțiilor (Jurnalul Oficial, C 71, 11.03.2000, p. 14)

⁶ Asistență în materia lichidităților și în acordarea de ajutoare de stat instituțiilor financiare, Marianne Ojo, Oxford Books University, publicat la data de 28. 06. 2010, site: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/28805/>, vizualizat la data de 28.12.2011, ora 18:00

⁷ Comunicare a Comisiei, Jurnalul Oficial C 270, 25. 10. 2008, p. 8

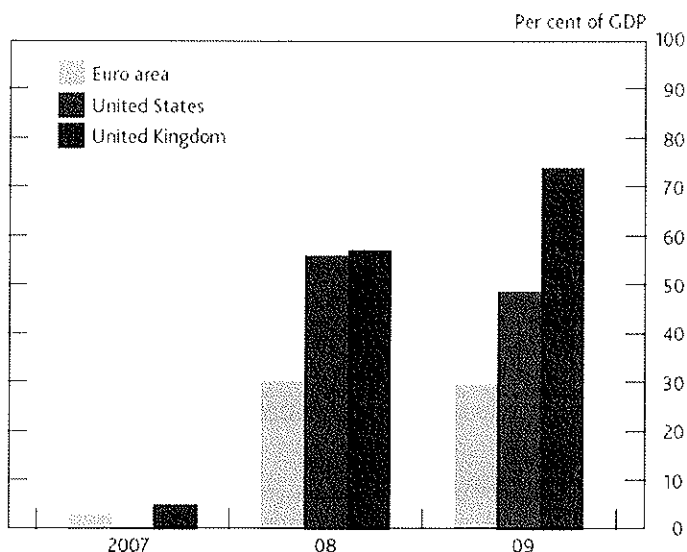
⁸ Jurnalul Oficial C 10, 15. 01.2009, p.2

⁹ Jurnalul Oficial, C 195, 19.08.2009, p.9

măsurile adoptate de un stat membru pentru a sprijini (anumite) instituții care operează pe piața financiară națională din statul respectiv pot favoriza aceste instituții în detrimentul altora care operează pe teritoriul statului membru în cauză sau în alte state membre.

Astfel, Consiliul ECOFIN a stabilit¹⁰, în cadrul reuniunii sale din 7 octombrie 2008, măsuri în care se angajează să întreprindă toate măsurile necesare pentru a spori soliditatea și stabilitatea sistemului bancar, cu scopul de a restabili încrederea în sectorul financiar și de a permite reluarea funcționării normale a acestuia. Recapitalizarea unor instituții financiare vulnerabile, relevante la nivel de sistem, a fost recunoscută ca una dintre modalitățile de asigurare a protecției corespunzătoare a intereselor deponenților și a stabilității sistemului. S-a convenit, de asemenea, că decizia privind intervenția publică trebuie adoptată la nivel național, însă într-un mod coordonat și pe baza unui număr de principii comune la nivel european. Cu aceeași ocazie, Comisia s-a oferit să emită într-un interval scurt orientări privind cadrul mai larg în care ar putea fi rapid evaluată compatibilitatea schemelor de recapitalizare și de garantare, precum și a cazurilor de aplicare a acestor scheme, cu regimul ajutoarelor de stat.

Guvernele au utilizat următoarele mijloace pentru stabilizarea sectorului financiar: acces egal la capital, garantarea depozitelor bancare, garantarea lichidităților, preluarea unor datorii, implementarea unor scheme de ajutor de stat. Bancile Centrale au avut de asemenea o politică monetară bine conturată. Cu toate acestea, din cauza crizei economice se poate observa că față de anul 2007 ajutoarele de stat au crescut foarte mult numeric.



Sursa: Bank of England 2009

3. Politica UE privind emiterea garanțiilor publice în favoarea băncilor în perioada de criză economic

Comisia Europeană a acceptat și a extins scheme de garanții publice în 19 State Membre și a luat un număr important de decizii.¹¹ Ca un rezultat al politicii de intervenție, lipsa severă a finanțării bancare care a apărut în toamna anului 2008 a putut fi depășită repede. În cea de-a doua jumătate a anului 2009, deja primele semne de revenire apăruseră, ceea ce a condus la posibilitatea de a le retrage

¹⁰ 2008/C 270/ 02, Secțiunea 1, paragraf. 1-3

¹¹ Idem, pag. 1-2

gradual. Astfel, în raportul ECOFIN din 2 decembrie 2009 s-a concluzionat că este necesară crearea unei strategii care să ducă la un ajutor transparent pentru Statele Membre evitându-se efectele negative.

De la începutul crizei, din toamna anului 2008 UE a continuat să aplice politica sa privind ajutoarele de stat, ca de exemplu pentru Northern Rock, IKB sau Sachsen LB. Comisiei Europene i-au fost notificate până în prezent 20 de garanții de stat, 15 scheme de recapitalizare și 44 de ajutoare de stat acordate băncilor. Treisprezece dintre statele membre vechi ale UE, exceptând Belgia și Luxembourg, au adoptat o schemă națională și șapte state membre noi: Ungaria, Lituania, Letonia, Polonia, Slovacia, Slovenia și Cipru.

Cinci state nu au implementat până în prezent nicio schemă de ajutor bancar și nici măsuri de ajutor individual, toate fiind de fapt noi membre ale UE: Bulgaria, Cehia, Estonia, Malta și România. Germania și Marea Britanie au avut cele mai complexe scheme de ajutor de stat. Germania a avut totodată și cel mai mare număr de cazuri de ajutoare de stat individuale.

Așadar, în timpul crizei, încercând să adapteze cadrul instituțional nevoilor ce apăreau în fiecare an, Comisia Europeană a publicat mai multe comunicări prin care a încercat să structureze schemele de ajutor din cadrul statelor. Comisia a dorit să găsească "diagnosticul" potrivit crizei financiare, să identifice un plan de restructurare flexibil și realist și să nu afecteze concurența. Aceste comunicări au format baza deciziilor privind ajutoarele de stat pe care Comisia Europeană le-a adoptat din toamna anului 2009 până în prezent. În anunțarea deciziilor ING, KBC și Lloyds în noiembrie 2009, comisarul privind concurența Neely Kroes afirma: "Dorim să asigurăm băncile că se pot reconsolida, pentru a juca rolul lor important în reconstrucția economiei Europei."

Cu caracter de principiu, Comisia a stabilit următoarele criterii în vederea acordării ajutoarelor de stat: să fie limitat la minimum necesar, să fie proporțional, să fie conform și cu un target clar, să fie remunerat. Însă aplicarea acestor criterii se dovedește cât se poate de dificilă, pentru că în fiecare stat există altă situație economică.

În temeiul dispozițiilor art. 1 lit. (a) din regulamentul CE nr. 659/1999, prin *ajutor* se înțelege orice măsură care îndeplinește toate criteriile prevăzute de art. 92 alin. (1) din Tratatul de Instituire a Comunității Europene. Pentru ca o măsură de ajutor să fie considerată ajutor de stat în temeiul art 92 alin. (1) menționat, aceasta trebuie să îndeplinească mai multe condiții cumulativ:

A) să fie acordată de stat sau de alte persoane utilizând resurse aparținând statului;

B) măsura să distorsioneze sau să amenințe cu distorsionarea concurenței prin favorizarea anumitor întreprinderi sau producții;

C) să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

Măsurile luate în perioada de criză financiară în beneficiul băncilor, de regulă, îndeplinesc aceste condiții. Nu este, însă, a priori considerat faptul că aceste măsuri implică garantarea unui avantaj financiar. Însă, cum garantează statul că a plătit un preț mai mare decât prețul pieții pentru injectarea cu capital când piața este oricum complet afectată? În situația eșecului existent pe piețele financiare „*testul investitorului privat*” ar putea să nu mai fie un instrument folositor pentru a califica ajutorul de stat ca fiind legal. Discuția devine interesantă pentru că de fapt băncile care nu aveau lichidități nu ar fi fost niciodată sprijinite de vreo instituție financiară, fiind în imposibilitatea de a garanta împrumutul. Tocmai de aceea, Comisia a reglementat acordarea schemelor de garanții de către stat. Statul a devenit garant pentru a proteja creditorii împotriva riscurilor legate de neexecutarea obligațiilor asumate de debitori.

Garanțiile de stat se emit, în principiu, numai în beneficiul persoanelor juridice și/sau al unităților administrativ teritoriale. Emiterea de garanții de stat și subîmprumutarea sumelor contractate

în cadrul datoriei publice guvernamentale trebuie să respecte reglementările aplicabile în materia ajutorului de stat.

Comisia Europeană a precizat că în ceea ce privește aplicarea art 107 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, beneficiarul unui astfel de ajutor de stat poate fi împrumutatul, împrumutătorul sau ambii. Astfel, garanția publică emisă în favoarea sa îi permite acestui beneficiar să obțină condiții financiare mai favorabile pentru împrumutul contractat comparativ cu cele disponibile în mod obișnuit, de regulă sub forma unei rate mai reduse a dobânzii sau a unor garanții mai puține. În alte situații, existența garanției publice permite celui împrumut chiar accesul la finanțare, ce i-ar fi fost refuzat în absența acelei garanții.¹²

Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea art. 107 și 108 TFUE din 2008¹³ precizează că va fi vorba despre ajutor de stat chiar și atunci când nu s-a ajuns la executarea garanției. Simpla preluare a riscului de neplată de către stat determină aplicarea art 107 din Tratat. Calificarea garanției ca ajutor de stat se face din momentul emiterii acesteia, efectele producându-se tot atunci în cazul în care se consideră că este vorba despre un ajutor de stat. Mai mult, vor fi considerate a fi ajutoare de stat garanțiile emise atât la nivel central cât și la nivel local, inclusiv garanțiile emise de entități aflate sub influența dominantă a autorităților publice.

Întrebarea pe care Comisia Europeană a adresat-o este dacă ar trebui ca aceste instituții ale căror probleme sunt date de „ineficiență, de gestionarea defectuoasă a activelor și pasivelor sau de aplicarea unor strategii riscante”¹⁴ să beneficieze de ajutor de stat sub forma garanțiilor?

În Comunicarea sa¹⁵, Comisia face distincție între “instituțiile financiare care nu dispun de lichidități, dar care altfel sunt în esență solide și instituții financiare caracterizate de probleme endogene. Primelor 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.” 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. Așadar, 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.¹⁶

În cazul în care unora dintre actorii de pe piață nu li se permite să beneficieze de garanție, se poate produce o distorsionare semnificativă a concurenței.¹⁷ Criteriile de eligibilitate a instituțiilor financiare care pot beneficia de acoperire de către o astfel de garanție trebuie să fie obiective, luând în

¹² Drept Financiar Public, Caiet de Seminar, Monica Amalia Rațiu și Simona Gherghina, Editura C.H.Beck, București 2008

¹³ În cursul anului 2008 Comisia Europeană a actualizat instrucțiunile emise în 2000 cu privire la identificarea și regimul aplicabil ajutoarelor de stat acordate sub forma de garanții, cu intenția declarată de a oferi “statelor membre repere mai precise cu privire la principiile pe care Comisia intenționează să-și întemeieze interpretarea articolelor 87 și 88 TCE și aplicarea acestora la garanțiile de stat.” (J.O.U.E C 155-10 din 20 iunie 2008)

¹⁴ The Banking Communication, parag. 14

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem 10

¹⁷ The Banking Communication, parag. 17

considerare în mod corespunzător rolul acestora în sistemul bancar relevant și în ansamblul economiei, și nediscriminatorii, astfel încât să se evite producerea unor efecte de denaturare excesivă a piețelor învecinate și a pieței interne, în ansamblul său. Conform principiului nediscriminării pe motive de naționalitate, toate instituțiile înființate în statul membru în cauză, inclusiv filialele acestora, care desfășoară activități importante în statul membru respectiv ar trebuie să beneficieze de schemă.¹⁸

Având în vedere faptul că orice schemă de garantare riscă, prin natura sa, să producă efecte negative asupra băncilor care nu beneficiază de aceasta, inclusiv asupra celor din alte state membre, sistemul trebuie să includă mecanisme adecvate de minimizare a unor astfel de denaturări și a potențialului abuz de situațiile preferențiale în care se află beneficiarii ca urmare a unei garanții de stat. În România, un stat care a ales să nu aplice aceste comunicări pentru băncile cu capital autohton, s-a pus problema distorsionării concurenței, deoarece băncile cu capital românesc trebuie să facă față acum unor competitori ale căror bănci-mamă au primit miliarde de euro de la statele unde au sediul social.¹⁹

Acordarea garanțiilor publice este una cât se poate de strictă, autorizarea acestora trebuind să îndeplinească mai multe condiții precum:

- A) Să existe un scop temporar al schemei de ajutor, implicând avizul Comisiei după fiecare 6 luni, fiind necesară justificarea continuării schemei și verificarea unei potențiale ajustări;
- B) Să existe o remunerare a statului din partea beneficiarului cât mai apropiată de ceea ce ar putea fi considerat prețul pieței.²⁰

Franța a implementat o schemă de refinanțare în octombrie 2008, Comisia constatând că era adecvată, proporțională cu situația economică și necesară. Comisia a autorizat schema de ajutor considerând-o nediscriminatorie tocmai pentru că oferă acces tuturor băncilor, inclusiv sucursalelor grupurilor străine.

4. Acordarea de garanții publice băncilor în România

În momentul de față din cele 19 State Membre care au introdus scheme de garantare, 15 încă mai au o schemă de garantare, iar 12 sunt aprobate până la 30 iunie 2010, iar celelalte vor expira după această dată. Oricum, conform ultimei Comunicări²¹ s-a decis prelungirea aplicării ajutoarelor sub forma garanțiilor și în 2012.

România nu a reglementat astfel de garanții pentru a sprijini băncile, deși foarte multe din băncile din sistemul bancar românesc au beneficiat de astfel de scheme de garanții în statele de origine.

În urma consultării raportului BNR din 2011²², rezultă că nu sunt multe bănci cu capital românesc. Există doar două bănci cu capital integral/ majoritar de stat *EXIMBANK* și *CEC-ul* și patru bănci cu capital privat majoritar autohton: *Banca Transilvania*, *Banca Carpatica*, *Libra Bank* și *Banca*

¹⁸ Idem

¹⁹ Ziarul Financiar, <http://www.zf.ro/banci-si-asigurari/bancile-romanesti-dezavantajate-de-ajutorul-de-stat-primite-de-competitorii-straini-3866408/>

²⁰ DG Competition Staff Working Document, Aplicarea regulilor de la ajutoarele de stat garanțiilor de stat acoperind datoria bancară după 30 iunie 2010.

²¹ 2011/C 356/ 02, Comunicarea Comisiei privind aplicarea, începând cu 1 ianuarie 2012, a normelor privind ajutoarele de stat în cazul ajutoarelor de stat în cazul măsurilor de sprijin în favoarea băncilor, în contextul crizei financiare.

În cadrul acestei Comunicări, Comisia Europeană prezintă etapele parcurse pentru sprijinirea sistemului bancar. Cele patru Comunicări date în anul 2008 și 2009 (Comunicarea privind sectorul bancar, Comunicarea privind Recapitalizarea, Comunicarea privind activele depreciate și Comunicarea privind restructurarea), respectiv Comunicarea din 2010 denumită "Prelungirea" sunt acum continuate de această comunicare care reglementează aplicarea garanțiilor în 2012.

²² Raport asupra stabilității financiare realizat de Banca Națională a României, 2011, p. 23

Comercială feroviară. Celelalte 35 de bănci au capital străin și au primit sprijin de la băncile-mamă care la rândul lor au primit de la guvernul statului unde își au sediul principal.

În aceste condiții, se pune problema dacă acordarea unor astfel de garanții băncilor cu sucursale sau filiale în România de către băncile-mamă nu afectează implicit concurența în sistemul bancar românesc²³.

Faptul că băncile cu capital străin au beneficiat de garanții publice nu înseamnă că acest lucru duce automat la distorsionarea concurenței. Tocmai din aceste considerente, Comisia Europeană a stabilit cadrul de aplicare a schemelor de garanții, făcându-le accesibile tuturor participanților la piața respectivă. Atât timp cât statele respectă condițiile impuse de Comisia Europeană nu se poate declara faptul că acel ajutor de stat este ilegal. Numai în situația nerespectării condițiilor s-ar putea invoca nelegalitatea unui ajutor de stat. Mai mult, faptul că filialele băncilor străine din România au fost susținute integral de către băncile-mamă, a făcut ca România să fie un beneficiar indirect. Practic, statul român nu a intervenit pentru acestea, dar în schimb a beneficiat de avantajele create. Exista însă și riscul ca acestea să părăsească piața românească, în cazul în care respectivele guverne nu intervineau.²⁴

Mai mult decât atât, declarațiile publice ale reprezentanților băncilor cu capital românesc ar putea fi nefondate dacă luăm în calcul aportul Băncii Naționale a României în perioada de criză economică. Banca Națională a României a dus o politică constantă în favoarea instituțiilor financiare. Astfel, a recurs la facilități de creditare bilaterală, a oferit practic împrumuturi și a oferit credite participanților eligibili.²⁵

O altă întrebare care poate fi ridicată în acest context este legată de sfera de aplicare a garanțiilor publice în măsura în care statul român ar decide să pună în aplicare comunicările CE privind garanțiile acordate instituțiilor financiare. Astfel de scheme de garantare ar urma să fie aplicabile băncilor cu capital străin?

Un lucru cert care reiese din comunicările CE este faptul că aplicarea schemelor de garanții sau a garanțiilor individuale, deși măsuri de ajutor de stat trebuie să urmărească producerea unui efect cât mai redus asupra concurenței. Acest scop este prevăzut de Comunicarea din 2009 privind recapitalizarea băncilor, care menționează la punctul 35 faptul că trebuie să se ia măsuri pentru evitarea abuzului. Injecțiile de capital trebuie să fie limitate la minimum necesar.

Întrebările sunt încă deschise, controversile cu privire la aceste comunicări nu au întârziat să apară încă de la început. Plecând de la faptul că unele instituții bancare ale unor state au fost într-o formă mai bună decât altele, și chiar unele state au fost mai bine pregătite decât altele, reușind să transforme schemele lor de ajutoare de stat compatibile cu regulile europene, până la probleme privind distorsionarea concurenței. Tocmai de aceea, reglementarea europeană a ajutoarelor de stat, văzută în principiu ca limitând și chiar împiedicând aplicarea deplină a principiului liberei concurențe, este cuprinsă la nivel de principiu în TFUE și dezvoltată printr-o bogată serie de acte normative.²⁶

Faptul că mai mult de 60 de cazuri au fost rezolvate de Comisia Europeană în ultimii trei ani înseamnă că această criză o să fie un punct de reper pentru politica ajutoarelor de stat a UE. Fie că deciziile finale ale Comisiei au fost sau nu contestate de Curtea Europeană de Justiție, comunicările

²³ "Faptul că multe bănci internaționale active pe piața românească beneficiază, pentru a supraviețui, de suport de lichiditate și capital, dar și de finanțări în euro de la guvernele țărilor în care au sediul central, creează un dezechilibru, în defavoarea băncilor locale cu capital privat, care înfruntă criza economică cât de bine pot, bazându-se doar pe propriile forțe", afirma Robert Rekkers, directorul general al Băncii Transilvania, bancă cu capital privat, în anul 2009.

²⁴ "Cu siguranță, în lipsa unor asemenea scheme de ajutor, multe dintre aceste bănci internaționale și-ar fi redus businessul și investițiile, stopând creditarea sau chiar închizându-și activitatea în România", apreciază Robert Rekkers, reprezentantul Băncii Transilvania.

²⁵ Regulamentul 1/2000 privind operațiunile de piață monetară efectuate de BNR și facilitățile permanente acordate de aceasta participanților eligibili, republicat în M.Of. al României, nr. 84, din 1 februarie 2008, modificat de Regulamentul 3/2012, publicat în M. Of. al României, nr.54, din 23 ianuarie 2012.

²⁶ Simona Gherghina, *Garanții publice*, Ed. C.H. Beck, București 2011, p. 370

sucesive ale Comisiei, chiar dacă sunt considerate soft law și nu hard law, au avut un rol esențial în reglementarea intervenției statului în reducerea efectelor negative ale crizei financiare.

Se poate astfel conchide prin faptul că garanțiile publice se înscriu, prin finalitatea generală a emiterii lor, în cadrul politicilor publice de intervenție în activitatea economică în vederea sprijinirii acestora, o intervenție care așa cum am arătat trebuie reglementată uniform tocmai pentru a nu distorsiona concurența. Principalul scop al acordării unor astfel de garanții îl constituie facilitarea accesului la finanțare, fapt deosebit de important în contextul crizei economice care a cauzat băncilor imposibilitatea accesării creditelor. În aceste condiții, garanțiile publice sunt percepute ca un instrument al intervenționismului public, ceea ce determină aplicarea unor reguli care să limiteze această intervenție ce poate afecta mediul concurențial, ca element esențial al economiei de piață. Liberalismul economic susținut de dreptul european determină astfel o trecere de la protejarea autorităților publice care își asumă obligații de garanție la protejarea pieței de efectele unor astfel de garanții.²⁷ Ca urmare a aplicării reglementărilor europene, a rezultat o limitare a ajutoarelor de stat, care au continuat să scadă, până la utilizarea lor masivă începând cu anul 2008 în contextul crizei economice. Comunicările Comisiei Europene prin care se reglementa acordarea garanțiilor deveneau necesare în acest cadru, tocmai pentru că era nevoie de criterii nediscriminatorii de acordare pentru toate instituțiile bancare.

Trecând de la cadrul general la cadrul specific al României, așa cum am arătat România nu a aplicat astfel de garanții. Cadrul general contează însă, pentru că problemelor privind distorsionarea concurenței ce au apărut între băncile românești și cele cu capital străin li se pot găsi soluții numai prin raportare la cadrul general. Cu alte cuvinte, dacă există un cadru general, nediscriminatoriu, iar statele respectă condițiile impuse, din punct de vedere juridic, nu se poate vorbi de garanții publice ilegale. Din analiza făcută, trebuie menționat că BNR a ajutat băncile prin alte operațiuni monetare, lucru care nu duce la concluzia unei indiferențe din partea autorităților române, indiferență adesea invocată de reprezentanții băncilor cu capital românesc.

Așadar, în acest cadru global tumultos, România alături de alte state a decis să nu aplice reglementările europene și să depășească situația economică dificilă prin măsuri interne. Efectele acestei decizii probabil vor fi evidențiate în următorii ani, când se va putea face o analiză retrospectivă mai exactă. În prezent, prin reglementările Comisiei Europene și a organismelor europene monetare și financiare se menționează că: *“Trebuie să se înceapă de la o slăbire a acordării de garanții și să se creeze un sistem mai stabil și mai bine pregătit în fața posibilelor crize financiare.”*

²⁷ Simona Gherghina, *Garanții publice*, Ed. C.H. Beck, București 2011, p. 380

Bibliografie

Nigel Foster, *EU Treaties and Legislation*, Blackstone's Statutes, Ed. Oxford University Press, 2011
Marianne Ojo, *Asistență în materia lichidităților și în acordarea de ajutoare de stat instituțiilor financiare*, Ed. Oxford Bookes University, 2010
Monica Amalia Rațiu și Simona Gherghina, *Drept Financiar Public*, Caiet de Seminar, Editura C.H.Beck, București, 2008
Simona Gherghina, *Garanții publice*, Ed. C.H. Beck, București 2011

Comunicare a Comisiei Europene 2008/ C 270/02

Comunicare a Comisiei Europene 2008/ C 155/02

Comunicare a Comisiei, Jurnalul Oficial C 270, 25. 10. 2008

Jurnalul Oficial C 10, 15. 01.2009

Jurnalul Oficial, C 195, 19.08.2009

Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea art. 87 și 88 TCE privind ajutoarele de stat sub forma de garanții, C 155/10 din 10 iunie 2008

Comunicarea Comisiei privind aplicarea, începând cu 1 ianuarie 2012, a normelor privind ajutoarele de stat în cazul ajutoarelor de stat în cazul măsurilor de sprijin în favoarea băncilor, 2011/C 356/ 02

DG Competition Staff Working Document, Aplicarea regulilor de la ajutoarele de stat garanțiilor de stat acoperind datoria bancară după 30 iunie 2010

Directiva 2004/113 privind tratamentul egal

Directiva 330/2010 privind competiția

Regulamentul 1/2000 privind operațiunile de piață monetară efectuate de BNR și facilitățile permanente acordate de aceasta participanților eligibili, republicat în M.Of. al României, nr. 84, din 1 februarie 2008

