

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje

(Besedilo velja za EGP)

(2011/C 356/02)

I. UVOD

1. Od začetka svetovne finančne krize jeseni 2008 je Komisija izdala štiri sporočila, v katerih je predvidela podrobna navodila glede meril združljivosti pomoči držav članic finančnim institucijam ⁽¹⁾ z zahtevami iz člena 107(3)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ta sporočila so: Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize ⁽²⁾ (sporočilo o bančništvu), Sporočilo o dokapitalizaciji finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitve pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence ⁽³⁾ (sporočilo o dokapitalizaciji), Sporočilo o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti ⁽⁴⁾ (sporočilo o oslabljenih sredstvih) ter Sporočilo o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanjih krizi na podlagi pravil o državni pomoči ⁽⁵⁾ (sporočilo o prestrukturiranju). Tri od teh štirih sporočil, in sicer sporočila o bančništvu, dokapitalizaciji in oslabljenih sredstvih, določajo pogoje skladnosti za glavne vrste pomoči držav članic (jamstva za obveznosti, dokapitalizacija in ukrepi finančne pomoči za oslabljena sredstva), medtem ko sporočilo o prestrukturiranju podrobno določa elemente, ki jih mora vsebovati načrt prestrukturiranja (ali načrt za uspešno poslovanje) v primeru državne pomoči, povezane s krizo in odobrene bankam na podlagi člena 107(3)(b) Pogodbe.

2. Komisija je 1. decembra 2010 sprejela peto sporočilo, in sicer Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje ⁽⁶⁾ (sporočilo o podaljšanju). S sporočilom o podaljšanju je bila do 31. decembra 2011 pod spremenjenimi pogoji podaljšana veljavnost sporočila o prestrukturiranju, ki je bilo edino od štirih sporočil z določenim datumom prenehanja veljavnosti. Komisija je v sporočilu o podaljšanju navedla tudi, da so pogoji za državno pomoč v skladu s členom 107(3)(b) Pogodbe, ki izjemoma dovoljuje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice, še vedno izpolnjeni in da bodo sporočila o bančništvu, dokapitalizaciji in oslabljenih

sredstvih še naprej ostala v veljavi za zagotavljanje navodil glede meril skladnosti za pomoč bankam, povezano s krizo, na podlagi člena 107(3)(b) Pogodbe.

3. Zaradi poglobljanja napetosti na trgih državnega dolga v letu 2011 je bil finančni sektor Unije pod vse večjim pritiskom, zlasti kar se tiče dostopa do trgov srednje- in dolgoročnega financiranja. Bančni sveženj, ki so ga potrdili voditelji držav in vlad na zasedanju 26. oktobra 2011 ⁽⁷⁾, je namenjen povrnitvi zaupanja v bančni sektor z jamstvi za srednjeročno financiranje in oblikovanjem začasne kapitalne rezerve v višini 9-odstotnega deleža najkakovostnejšega kapitala na podlagi tržnega vrednotenja izpostavljenosti državnega dolga. Komisija kljub navedenim ukrepom meni, da bodo pogoji za državno pomoč v skladu s členom 107(3)(b) tudi po letu 2011 še naprej izpolnjeni.

4. Zato bodo sporočila o bančništvu, dokapitalizaciji in oslabljenih sredstvih ostala v veljavi tudi po 31. decembru 2011. Poleg tega se čas veljavnosti sporočila o prestrukturiranju podaljšuje na obdobje po 31. decembru 2011 ⁽⁸⁾. Komisija bo spremljala stanje na finančnih trgih in sprejela ukrepe za zagotovitev trajnejših pravil o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje bank na podlagi člena 107(3)(c) Pogodbe, takoj ko bodo razmere na trgih to dovoljevale.

5. Zaradi lažjega izvajanja bančnega svežnja in upoštevanja razvoja profila tveganja bank od začetka krize je zaželeno, da se nekateri vidiki pravil dodatno pojasnijo in dopolnijo.

⁽¹⁾ Za lažje razumevanje besedila se za finančne institucije v tem dokumentu uporablja izraz „banke“.

⁽²⁾ UL C 270, 25.10.2008, str. 8.

⁽³⁾ UL C 10, 15.1.2009, str. 2.

⁽⁴⁾ UL C 72, 26.3.2009, str. 1.

⁽⁵⁾ UL C 195, 19.8.2009, str. 9.

⁽⁶⁾ UL C 329, 7.12.2010, str. 7.

⁽⁷⁾ Izjava voditeljev držav in vlad EU z dne 26. oktobra 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf).

⁽⁸⁾ V skladu z dosedanjimi praksami Komisije bodo obstoječe ali nove sheme pomoči za banke (ne glede na podporne ukrepe, ki jih vsebujejo – jamstva, dokapitalizacija, likvidnost, finančno pomoč za oslabljenih sredstev ali druge ukrepe) podaljšane ali odobrene le za šest mesecev, da se po potrebi omogoči nadaljnja prilagoditev sredi leta 2012.

V tem sporočilu so določene potrebne spremembe parametrov za skladnost pomoči bankam, povezane s krizo, od 1. januarja 2012 dalje. To sporočilo zlasti:

- (a) dopolnjuje sporočilo o dokapitalizaciji s podrobnejšimi navodili za zagotavljanje ustreznega nadomestila za kapitalske instrumente brez fiksnega donosa,
- (b) pojasnjuje, kako bo Komisija izvedla sorazmerno oceno dolgoročne poslovne uspešnosti bank v okviru bančnega svežnja, ter
- (c) uvaja spremenjeno metodologijo za zagotovitev, da bodo premije, ki se zaračunajo kot nadomestilo za jamstva za obveznosti bank, dovolj visoke za omejitev zadevne pomoči na najmanjšo potrebno, kar naj bi zagotovilo, da bodo v metodologiji upoštevane večje razlike v bančnih razponih poslov kreditnih zamenjav (CDS), ki se pojavljajo v zadnjem času, in učinek razponov CDS zadevne države članice.

II. CENA IN POGOJI ZA DRŽAVNO DOKAPITALIZACIJO

- 6. Sporočilo o dokapitalizaciji daje splošna navodila za določanje cene kapitalskih vložkov. Ta navodila so v glavnem namenjena kapitalskim instrumentom s fiksnim donosom.
- 7. Komisija zaradi regulativnih sprememb in spreminjajočega se tržnega okolja pričakuje, da se bodo državni kapitalski vložki v prihodnosti pogosteje zagotavljali v obliki delnic s spremenljivim donosom. Razjasnitev pravil o ceni kapitalskih vložkov je zaželeno, ker so donos iz teh delnic (negotove) dividende in kapitalski dobički, kar otežuje neposredno predhodno oceno donosa pri teh instrumentih.
- 8. Komisija bo zato ocenila donos takih kapitalskih vložkov na podlagi cene delnic ob izdaji. Kapitalski vložki bi morali biti vpisani z dovolj velikim odbitkom cene delnic (po prilagoditvi za „učinek slabitve“⁽¹⁾) neposredno pred napovedjo kapitalskega vložka, da se zagotovi razumno zagotovilo, da bo država prejela primerno nadomestilo⁽²⁾.
- 9. Za banke, ki kotirajo na organiziranem trgu, bi morala biti merodajna objavljena tržna cena delnic, ki dajejo enake pravice kot novo izdane delnice. Za banke, ki ne kotirajo na organiziranem trgu, navedene tržne cene ni, zato bi morale države članice uporabiti ustrezen tržni pristop za vrednotenje (vključno s pristopom primerljive skupine glede razmerja med ceno in dobičkom delnice ali drugimi

splošno sprejetimi metodologijami vrednotenja). Delnice bi bilo treba vpisati z dovolj velikim odbitkom cene glede na navedeno tržno vrednost (ali vrednost, določeno na podlagi tržnih pogojev).

- 10. Če države članice vpišejo delnice brez glasovalnih pravic, se lahko zahteva večji odbitek cene, katerega višina bi morala odražati razliko med ceno glasovalnih in neglasovalnih delnic ob danih tržnih pogojih.
- 11. Dokapitalizacijski ukrepi bi morali vsebovati ustrezne spodbude za banke, da čim prej izstopijo iz shem državne pomoči. Če so pri delnicah s spremenljivim donosom spodbude za izstop oblikovane tako, da omejujejo finančni potencial za državo članico, npr. z izdajanjem pravic privilegiranim delničarjem, ki jim omogočajo, da lahko novo izdane delnice odkupijo nazaj od države po ceni, ki pomeni razumen letni donos za državo, se zahteva večji odbitek cene, ki odraža manjši finančni potencial.
- 12. V vsakem primeru pa mora obseg odbitka cene odražati velikost kapitalskega vložka glede na obstoječi temeljni kapital prvega reda. Večji kapitalski primanjkljaj glede na obstoječi kapital pomeni večje tveganje za državo in torej zahteva večje znižanje cene.
- 13. Hibridni instrumenti bi morali načeloma vsebovati „alternativni mehanizem za izplačilo kuponov“, pri katerem bi se kuponi, ki jih ni mogoče izplačati v gotovini, državi poplačali v obliki novo izdanih delnic.
- 14. Komisija bo od držav članic tudi v prihodnje zahtevala, da v šestih mesecih od datuma sklepa Komisije o odobritvi pomoči za reševanje predložijo načrt prestrukturiranja (ali posodobljen obstoječi načrt prestrukturiranja) za vse banke, ki prejema državno pomoč v obliki dokapitalizacije ali ukrepov za oslabiljena sredstva. Če je bil v zvezi z neko banko v preteklosti že izdan sklep o pomoči za reševanje v skladu s pravili, ki urejajo skladnost pomoči za banke s členom 107(3)(b) Pogodbe, ne glede na to, ali je bila pomoč odobrena za isto prestrukturiranje ali ne, lahko Komisija zahteva, da se načrt prestrukturiranja predloži prej kot v šestih mesecih. Komisija bo izvedla sorazmerno oceno dolgoročne poslovne uspešnosti bank, pri čemer bo v celoti upoštevala elemente, ki kažejo, da lahko banke dolgoročno uspešno poslujejo brez obsežnega prestrukturiranja, zlasti če je pomanjkanje kapitala povezano predvsem s krizo zaupanja na trgu državnih obveznic, če je državni kapitalski vložek omejen na znesek, potreben za izravnavo izgub, ki izvirajo iz določanja cene državnih obveznic pogodbenic Sporazuma o EGP glede na dnevna gibanja na trgih, v bankah, ki sicer uspešno poslujejo, in če analiza kaže, da zadevne banke pri pridobitvi državnega dolga niso prevzele prevelikega tveganja.

⁽¹⁾ „Učinek slabitve“ se lahko oceni z uporabo splošno priznanih tržnih metod (npr. s teoretično ceno brez pravice vpisa (theoretical ex-rights price (TERP))).

⁽²⁾ Če države članice vpišejo primarno izdajo delnic, bi morala institucija, ki delnice izda, plačati ustrezno provizijo za vpis primarne izdaje.

III. CENA IN POGOJI ZA DRŽAVNA JAMSTVA

15. Bankam se lahko odobri državno jamstvo za izdajo novih dolžniških instrumentov, bodisi zavarovanih ali nezavarovanih, z izjemo instrumentov, ki se uvrščajo v kapital. Ker je pritisk na financiranje bank največji na trgih srednje- in dolgoročnega financiranja, bi morala državna jamstva na splošno kriti samo dolžniške instrumente z ročnostjo od enega do pet let (za krite obveznice pa sedem let).
16. Cena državnih jamstev je že od začetka krize vezana na mediano razpona CDS upravičenca v obdobju od 1. januarja 2007 do 31. avgusta 2008. Navedena cena je bila z učinkom od 1. julija 2010 povišana, tako da bolje odraža profil tveganja posameznih upravičencev ⁽¹⁾.
17. Ker so v zadnjem času razlike v tveganju bančnih razponov CDS večje, bi bilo treba navedeno formulo za določitev cene posodobiti, tako da bo upoštevana mediana razponov CDS v triletnem obdobju, ki se zaključijo en mesec pred odobritvijo jamstev. Večji razponi CDS v zadnjih letih so delno povezani z vplivi, ki niso značilni le za posamezne banke, zlasti z naraščajočimi napetostmi na trgih državnega dolga in na splošno večjim zaznavanjem tveganj v bančnem sektorju, zato bi bilo treba v formuli ločiti notranja tveganja posameznih bank in spremembe v razponih CDS držav članic in trga kot celote. Poleg tega bi morala formula odražati tudi dejstvo, da je izdajatelj jamstva za krite obveznice izpostavljen bistveno manjšemu tveganju kot izdajatelj jamstva za nezavarovane dolžniške instrumente.
18. V skladu z načeli, opisanimi v odstavku 17, spremenjena formula za izračun cene, določena v Prilogi, določa najnižje premije za jamstva, ki naj bi se uporabljale, kadar se državna jamstva odobrijo na nacionalni osnovi brez združevanja jamstev med državami članicami. Komisija bo to formulo uporabljala za vsa državna jamstva za obveznosti bank z ročnostjo enega leta ali več, izdana 1. januarja 2012 ali pozneje.
19. Kadar jamstva krijejo obveznosti, ki niso denominirane v domači valuti izdajatelja jamstva, bi bilo treba zaračunati dodatno premijo za tečajno tveganje, ki ga prevzame izdajatelj.
20. Kadar je potrebno, da jamstva krijejo dolžniške instrumente z ročnostjo, krajšo od enega leta, bo Komisija še naprej uporabljala sedanjo formulo za izračun cene, ki je informativno navedena v Prilogi. Komisija ne bo odobrila jamstev za kritje dolžniških instrumentov z ročnostjo, krajšo od treh mesecev, razen v izjemnih primerih, ko so taka jamstva nujna za finančno stabilnost. V takih primerih bo Komisija ocenila ustrezno nadomestilo ob upoštevanju potrebe po ustreznih spodbudah za čimprejšnji izstop iz shem državne pomoči.
21. Če se države članice odločijo vzpostaviti ureditev za združevanje jamstev za obveznosti bank, bo Komisija ustrezno pregledala svoja navodila, zlasti za zagotovitev, da bodo imeli razponi CDS držav članic le tolikšno težo, kot je potrebna, da se še naprej upoštevajo.
22. Da bi Komisija lahko ocenila uporabo spremenjene formule za izračun cene v praksi, bi morale države članice pri priglasitvi novih jamstvenih shem ali podaljšanja obstoječih shem navesti okvirno premijo za vsako banko, ki je upravičena do navedenih jamstev, na podlagi formule in ob uporabi najnovejših tržnih podatkov. Poleg tega bi morale države članice v treh mesecih po vsaki izdaji obveznic, kritih z jamstvom, Komisiji sporočiti dejansko premijo za jamstva, ki je bila zaračunana v zvezi s posamezno izdajo obveznic, kritih z jamstvom.

⁽¹⁾ Glej delovni dokument generalnega direktorata za konkurenco z dne 30. aprila 2010 o uporabi pravil o državni pomoči za jamstvene sheme držav, ki so namenjene kritju dolžniških instrumentov bank, izdanih po 30. juniju 2010, (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf).

PRILOGA

Jamstva za kritje dolžniških instrumentov z ročnostjo enega leta ali več

Najnižja premija za jamstvo bi morala biti vsota:

1. osnovne premije v višini 40 bazičnih točk (bt); ter
2. premije na osnovi tveganja, ki je enaka zmnožku 40 bazičnih točk in mere tveganja, sestavljene iz (i) polovice razmerja med mediano petletnega prednostnega razpona CDS upravičenca v triletnem obdobju, ki se zaključi mesec pred datumom izdaje obveznice, krite z jamstvom, in mediano petletnega indeksa „iTraxx Europe Senior Financials“ v istem triletnem obdobju, ter (ii) polovice razmerja med mediano petletnega prednostnega razpona CDS vseh držav članic in mediano petletnega prednostnega razpona CDS države članice, ki izdaja jamstvo, v istem triletnem obdobju.

Formulo za izračun premije je mogoče zapisati kot:

$$\text{Premija} = 40bt \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D)),$$

pri čemer je A mediana petletnega prednostnega razpona CDS upravičenca, B mediana petletnega indeksa „iTraxx Europe Senior Financials“, C mediana petletnega prednostnega razpona CDS vseh držav članic in D mediana petletnega prednostnega razpona CDS države članice, ki izdaja jamstvo.

Mediane so izračunane za triletno obdobje, ki se zaključi mesec pred datumom izdaje obveznice, krite z jamstvom.

V primeru jamstev za krite obveznice se lahko pri premiji za jamstvo upošteva samo polovica premije na osnovi tveganja, izračunane v skladu s točko (2) zgoraj.

Banke brez reprezentativnih podatkov o CDS

Za banke, ki nimajo podatkov o CDS oziroma nimajo reprezentativnih podatkov o CDS, imajo pa kreditno boniteto, se ustrezní razpon CDS izvede iz mediane petletnih razponov CDS v istem vzorčnem obdobju za bonitetno kategorijo zadevne banke, in sicer na podlagi reprezentativnega vzorca velikih bank v državah članicah. Nadzorni organ oceni, ali so podatki banke o CDS reprezentativni.

Za banke, ki nimajo niti podatkov o CDS niti kreditne bonitete, se ustrezní razpon CDS izvede iz mediane petletnih razponov CDS v istem vzorčnem obdobju za najnižjo bonitetno kategorijo⁽¹⁾, in sicer na podlagi reprezentativnega vzorca velikih bank v državah članicah. Izračunani razpon CDS za to kategorijo bank se lahko prilagodi na podlagi ocene nadzornega organa.

Reprezentativne vzorce velikih bank v državah članicah določi Komisija.

Jamstva za kritje dolžniških instrumentov z ročnostjo, krajšo od enega leta

Razponi CDS niso nujno ustrezno merilo kreditnega tveganja za dolžniške instrumente z ročnostjo, krajšo od enega leta, zato bi morala biti najnižja premija za jamstvo za te dolžniške instrumente vsota:

1. osnovne premije v višini 50 bazičnih točk; ter
2. premije na osnovi tveganja, ki znaša 20 bazičnih točk za banke z bonitetno oceno A+ ali A, 30 bazičnih točk za banke z bonitetno oceno A– in 40 bazičnih točk za banke z bonitetno oceno, nižjo od A–, ali brez bonitetne ocene.

⁽¹⁾ Za najnižjo bonitetno kategorijo se šteje kategorija A, saj za bonitetno kategorijo BBB ni na voljo dovolj podatkov.