

**Komunikat Komisji — Dokapitalizowanie instytucji finansowych <sup>(1)</sup> w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przez nadmiernym zakłóceniem konkurencji**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/C 10/03)

**1. WPROWADZENIE**

- (1) W komunikacie Komisji z dnia 13 października 2008 r. w sprawie „Zastosowania zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego” <sup>(2)</sup> („komunikat bankowy”) uznano, że programy dokapitalizowania należą do kluczowych środków, jakie mogą podjąć państwa członkowskie w celu utrzymania stabilności i właściwego funkcjonowania rynków finansowych.
- (2) Rada ds. Gospodarczych i Finansowych zebrana w dniu 7 października 2008 r. oraz członkowie eurogrupy zebrani w dniu 12 października 2008 r. odnieśli się do kwestii dokapitalizowania w podobnym duchu, stwierdzając, że „Rządy zobowiązują się do zapewnienia — w razie konieczności — odpowiedniej ilości kapitału, starając się jednocześnie przy użyciu wszystkich możliwych środków wspierać pozyskiwanie kapitału prywatnego. Instytucje finansowe powinny być zobowiązane do przyjęcia dodatkowych ograniczeń, zwłaszcza po to, by uniemożliwić nadużycie przedmiotowych ustaleń kosztem podmiotów niebędących ich beneficjentami” oraz „należy chronić uzasadnione interesy konkurentów, w szczególności przez zasady pomocy państwa”.
- (3) Jak dotychczas Komisja zatwierdziła programy dokapitalizowania w trzech państwach członkowskich, jak również indywidualne środki służące dokapitalizowaniu, zgodnie z zasadami ustanowionymi w komunikacie bankowym <sup>(3)</sup>. Zezwolono na dokapitalizowanie, zwłaszcza w formie zakupu akcji zwykłych i uprzywilejowanych, pod pewnymi warunkami, w szczególności pod warunkiem wprowadzenia odpłatności na warunkach rynkowych, odpowiednich mechanizmów zabezpieczających właściwe postępowanie oraz regularnej weryfikacji. Ponieważ jednak charakter, zakres i warunki obecnie przewidywanych programów dokapitalizowania różnią się znacznie, zarówno państwa członkowskie jak i instytucje będące ich potencjalnymi beneficjentami wezwały do przedstawienia bardziej szczegółowych wytycznych co do tego, czy określone formy dokapitalizowania mogą zostać zaakceptowane w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa. Bardziej konkretnie niektóre państwa członkowskie planują przeprowadzenie operacji dokapitalizowania banków, której głównym celem będzie nie tyle ratowanie ich, co zagwarantowanie kapitału dłużnego dla realnej gospodarki. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych zebrana w dniu 2 grudnia 2008 r. uznała, że potrzebne są dalsze wytyczne w zakresie „prewencyjnego” dokapitalizowania, mającego na celu podtrzymanie akcji kredytowej oraz wezwała Komisję do pilnego przyjęcia takich wytycznych. W niniejszym komunikacie przedstawiono wytyczne w zakresie nowych programów dokapitalizowania, otwiera on również możliwość dostosowania już realizowanych programów.

**Wspólne cele: przywrócenie stabilności finansowej, zapewnienie kapitału dłużnego dla realnej gospodarki oraz kwestia systemowego ryzyka upadłości**

- (4) W kontekście bieżącej sytuacji na rynkach finansowych dokapitalizowanie banków może służyć licznym celom. Po pierwsze, dokapitalizowanie przyczynia się do przywrócenia stabilności finansowej oraz pomaga odbudować zaufanie niezbędne do ponownego ożywienia rynku pożyczek międzybankowych. Poza tym dodatkowy kapitał stanowi bufor pozwalający na pokrycie strat ponoszonych w okresie recesji i zmniejsza ryzyko upadłości banków. W obecnych warunkach, wywołanych w szczególności upadkiem banku Lehman Brothers, zasadniczo zdrowe banki mogą potrzebować zastrzyków kapitałowych ze względu na panujące obecnie powszechnie przekonanie, że z uwagi na wcześniejsze niedoszacowanie ryzyka i zwiększone koszty finansowania konieczne jest zwiększenie kapitału własnego.

<sup>(1)</sup> Aby ułatwić lekturę niniejszego dokumentu, instytucje finansowe określane są w nim ogólnie jako „banki”.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8.

<sup>(3)</sup> Zob. decyzję Komisji z dnia 13.10.2008 r. w sprawie N507/2008 *Financial Support Measures to the banking Industry in the UK* (Dz.U. C 290 z 13.11.2008, s. 4), decyzję Komisji z dnia 27.10.2008 r. w sprawie N512/2008 *Support measures for financial institutions in Germany* (Dz.U. C 293 z 15.11.2008, s. 2) oraz decyzję Komisji z dnia 19.11.2008 r. w sprawie N560/2008 *Support measures for the credit institutions in Greece*, decyzję Komisji z dnia 12.11.2008 r. w sprawie N528/2008 *the Netherlands, Aid to ING Groep N.V.*, decyzję Komisji z dnia 25.11.2008 r. w sprawie NN68/2008 *Latvian State support to JSC Parex Banka*.

- (5) Po drugie, dokapitalizowanie może zmierzać także do zapewnienia kapitału dłużnego realnej gospodarce. Zasadniczo zdrowe banki mogą zdecydować się na ograniczenie działalności pożyczkowej, aby uniknąć ryzyka i zachować wyższy wskaźnik kapitału własnego. Zastrzyki kapitałowe z zasobów państwa mogą zapobiec zawężeniu oferty kredytowej oraz ograniczyć zjawisko przenoszenia się trudności rynków finansowych na inne sektory.
- (6) Po trzecie, dokapitalizowanie przez państwo może również stanowić właściwą odpowiedź na problemy instytucji finansowych, które znalazły się na skraju upadłości ze względu na swój szczególny model biznesowy lub strategię inwestycyjną. Zastrzyk kapitału ze źródeł publicznych zapewniający nadzwyczajną pomoc określone bankowi może również przyczynić się do zapobieżenia krótkoterminowym efektom systemowym, jakie wywołałaby upadłość tego banku. W dłuższej perspektywie dokapitalizowanie może wspierać wysiłki służące przygotowaniu danych banków do odzyskania długoterminowej rentowności lub kontrolowanego przeprowadzenia likwidacji.

### Potencjalne problemy w dziedzinie konkurencji

- (7) Mając na uwadze powyższe wspólne cele, przy ocenie każdego programu lub środka służącego dokapitalizowaniu konieczne jest uwzględnienie potencjalnego zakłócenia konkurencji na trzech różnych poziomach.
- (8) Po pierwsze, dokapitalizowanie swoich banków przez jedno z państw członkowskich nie powinno zapewniać tym bankom nienależnej przewagi konkurencyjnej nad bankami w innych państwach członkowskich. Dużo tańszy dostęp do kapitału niż dostęp konkurentów z innych państw członkowskich, jeżeli nie jest on odpowiednio uzasadniony profilem ryzyka, może mieć znaczący wpływ na konkurencyjność banku w ramach szeroko ujętego jednolitego rynku europejskiego. Nadmierna pomoc udzielona w jednym państwie członkowskim może również doprowadzić do sytuacji, w której państwa członkowskie zaczną rywalizować między sobą pod względem wysokości udzielonej pomocy (tzw. „wysięg na dotacje”) oraz wywołać trudności w gospodarkach państw członkowskich, które nie wprowadziły programów dokapitalizowania. Zachowanie równych reguł gry bezwzględnie wymaga przyjęcia spójnego i skoordynowanego podejścia do kwestii odpłatności za publiczne zastrzyki kapitałowe oraz pozostałych warunków związanych z dokapitalizowaniem. Jednostronne, nieskoordynowane działania w tej dziedzinie mogą również zaszkodzić wysiłkom na rzecz przywrócenia stabilności finansowej („Zapewnienie uczciwej konkurencji między państwami członkowskimi”).
- (9) Po drugie, programy dokapitalizowania otwarte dla wszystkich banków w państwie członkowskim i nieprzewidujące zróżnicowanego traktowania banków będących beneficjentami takich programów w zależności od ich profilu ryzyka, mogą zapewnić bankom będącym w trudnej sytuacji lub uzyskującym gorsze wyniki nienależną korzyść w stosunku do banków zasadniczo zdrowych i uzyskujących lepsze rezultaty. Doprowadzi to do zakłócenia konkurencji na rynku, zakłócenia efektu zachęt, zwiększenia pokusy nadużycia oraz zmniejszenia ogólnej konkurencyjności europejskich banków („Zapewnienie uczciwej konkurencji między bankami”).
- (10) Po trzecie, publiczne dokapitalizowanie, a w szczególności odpłatności z tego tytułu, nie powinny doprowadzić do tego, że banki, które nie mają dostępu do publicznego finansowania, ale próbują pozyskać dodatkowy kapitał na rynku, będą miały znacznie gorszą pozycję konkurencyjną. Publiczny program, który wypiera operacje rynkowe, utrudni powrót do normalnie funkcjonującego rynku („Zapewnienie powrotu do normalnie funkcjonującego rynku”).
- (11) Wszystkie proponowane operacje dokapitalizowania wywierają skumulowane skutki na tych trzech poziomach. Należy jednakże znaleźć równowagę między środkami służącymi zaradzeniu tym problemom w zakresie konkurencji oraz działaniami służącymi przywróceniu stabilności finansowej, zapewniając kapitał dłużny realnej gospodarce oraz zaradzenie ryzyku upadłości. Z jednej strony banki muszą mieć dostatecznie korzystne warunki dostępu do kapitału, aby dokapitalizowanie przyniosło pożądany skutek. Z drugiej strony warunki, na jakich realizowany jest każdy środek służący dokapitalizowaniu, powinny zapewniać równe reguły gry oraz, w dłuższej perspektywie, powrót do normalnych warunków rynkowych. Interwencje państwowe powinny być zatem proporcjonalne i mieć charakter przejściowy oraz być zaplanowane w taki sposób, by zachęcały banki do zwrotu pomocy, gdy tylko warunki rynkowe na to pozwolą, tak by z kryzysu wyłonił się konkurencyjny i wydajny europejski system bankowy. Odpłatność za zastrzyki kapitałowe ustanowiona na warunkach rynkowych stanowiłaby najlepsze zabezpieczenie przez nieuzasadnionymi różnicami w poziomie kapitalizacji i niewłaściwym wykorzystaniem takiego kapitału. W każdym przypadku państwa członkowskie powinny zadbać o to, by dokapitalizowanie otrzymały tylko te banki, które rzeczywiście tego potrzebują.
- (12) Potrzeba znalezienia równowagi między celami dotyczącymi zapewnienia stabilności finansowej oraz celami w zakresie konkurencji sprawia, że tym istotniejsze jest odmienne traktowanie banków osiągających dobre wyniki finansowe oraz banków w trudnej sytuacji, uzyskującymi gorsze rezultaty.

- (13) Dlatego oceniając środki służące dokapitalizowaniu, niezależnie od tego, czy będą miały one formę ogólnych programów czy też indywidualnego wsparcia poszczególnych banków, Komisja będzie zwracać szczególną uwagę na profil ryzyka beneficjentów<sup>(1)</sup>. Banki z wyższym profilem ryzyka powinny zasadniczo płacić więcej. Przygotowując programy dokapitalizowania otwarte dla szeregu różnych banków, państwa członkowskie powinny uważnie rozważyć kryteria kwalifikowalności oraz sposób traktowania banków o różnych profilach ryzyka, jak również odpowiednio zróżnicować ich traktowanie (zob. załącznik 1). Należy uwzględnić sytuację banków, które znajdują się w trudnej sytuacji wskutek obecnych, wyjątkowych okoliczności, które jednak przed kryzysem uważane byłyby za zasadniczo zdrowe instytucje.
- (14) Obok wskaźników takich jak zgodność z regulacyjnymi wymogami dotyczącymi wypłacalności oraz prognozowanej adekwatności kapitałowej, potwierdzonej przez krajowe organy nadzoru, odpowiednim kryterium zróżnicowania stawek odpłatności poszczególnych banków mogą być przykładowo premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego (*CDS spreads*) oraz oceny inwestycyjne sprzed kryzysu. Obecne premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego mogą również odzwierciedlać nieodłączne ryzyko z nimi związane, co zmniejsza konkurencyjność niektórych banków, kiedy zdołają one pokonać ogólne trudności wynikające z kryzysu. Premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego sprzed kryzysu i te obowiązujące obecnie powinny w każdym przypadku odzwierciedlać wszelkie ewentualne obciążenia wynikające z „toksycznych” aktywów lub niedoskonałości modelu biznesowego banku związanych z takimi czynnikami jak nadmierne uzależnienie od krótkoterminowego finansowania lub zbyt duży stosunek zadłużenia do ogółu aktywów.
- (15) W należycie uzasadnionych przypadkach konieczne może okazać się zaakceptowanie, na krótki okres, niższej odpłatności od banków znajdujących się w trudnej sytuacji, przy założeniu i pod warunkiem, że w dłuższej perspektywie czasowej koszty publicznej interwencji na ich rzecz zostaną odzwierciedlone w działaniach restrukturyzacyjnych niezbędnych do przywrócenia rentowności, oraz że wpływ udzielonej im pomocy na konkurencję zostanie uwzględniony w ramach środków wyrównawczych. Bankom mającym zdrowe finanse, które przystępują do programów dokapitalizowania, mogą przysługiwać stosunkowo niskie stawki wyjściowe i odpowiednio znacznie mniej rygorystyczne warunki korzystania z publicznego wsparcia w perspektywie długoterminowej, o ile zaakceptują one warunki dotyczące spłaty lub konwersji instrumentów, aby interwencja państwa miała rzeczywiście charakter przejściowy oraz służyła faktycznie przywróceniu gospodarce stabilności finansowej/możliwości pożyczkowych, jak również by zapobiec nadużywaniu funduszy do realizacji szerszych celów strategicznych.

#### Zalecenia Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego (EBC)

- (16) W zaleceniach Rady Prezesów z dnia 20 listopada 2008 r., Europejski Bank Centralny zaproponował standardy ustalania cen za korzystanie z państwowych środków służących dokapitalizowaniu zasadniczo zdrowych instytucji w strefie euro. Założenia, na jakich oparto te zalecenia, w pełni odpowiadają zasadom określonym w niniejszym wprowadzeniu. Stosownie do swych szczególnych zadań i kompetencji, EBC kładzie szczególny nacisk na kwestię efektywności środków służących dokapitalizowaniu, w celu zwiększenia stabilności finansowej oraz wspierania niezakłóconego przepływu kapitału dłużnego do realnej gospodarki. Równocześnie EBC podkreśla potrzebę ustalenia cen według kryteriów rynkowych, uwzględniania indywidualnego ryzyka danego banku-beneficjenta oraz potrzebę zachowania równych reguł gry między konkurującymi bankami.
- (17) Komisja z zadowoleniem przyjmuje zalecenia EBC, który zaproponował system ustalania cen za zastrzyki kapitałowe oparty na korytarzu stóp zwrotu dla tych banków, które niezależnie od zmian w ich profilu ryzyka, są zasadniczo zdrowymi instytucjami finansowymi. Niniejszy dokument ma ustanowić dodatkowe wytyczne dotyczące innych warunków niż stawki odpłatności oraz warunków, na jakich banki, których nie można uznać za zasadniczo zdrowe, mogą uzyskać dostęp do kapitału publicznego.
- (18) Ponadto, mając świadomość faktu, że obecne nadzwyczajne stawki rynkowe nie stanowią racjonalnego punktu odniesienia dla ustalenia prawidłowego odpłatności za kapitał, Komisja jest zdania, że państwa członkowskie powinny w środkach podejmowanych w celu dokapitalizowania uwzględnić niedoszacowanie ryzyka w okresie sprzed kryzysu. Bez uwzględnienia tego czynnika stawki odpłatności mogą zapewnić nadmierną przewagę konkurencyjną beneficjentom i ostatecznie doprowadzić do wyparcia dokapitalizowania opartego na środkach prywatnych.

<sup>(1)</sup> Więcej informacji zawiera załącznik 1.

## 2. ZASADY REGULUJĄCE POSZCZEGÓLNE RODZAJE DOKAPITALIZOWANIA

- (19) Najlepszą gwarancją ograniczenia zakłóceń konkurencji jest ustalanie cen na poziomie zbliżonym do cen rynkowych<sup>(1)</sup>. W związku z tym programy dokapitalizowania powinny być projektowane w sposób uwzględniający sytuację rynkową każdej instytucji, w tym jej obecny profil ryzyka oraz poziom wypłacalności, jak również pozwalający zachować równe reguły gry przez powstrzymanie się od udzielania zbyt dużych dotacji w porównaniu z obecnymi alternatywami rynkowymi. Warunki na jakich ustala się ceny powinny dodatkowo zachęcać banki do spłacenia pomocy państwa, gdy tylko skończy się kryzys.
- (20) Zasady te oznaczają konieczność oceny następujących elementów ogólnych założeń środków służących dokapitalizowaniu: cel dokapitalizowania, solidność banku-beneficjenta, odpłatność, mechanizmy zachęcające do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu, w szczególności mające nakłonić do zastępowania kapitału państwowego kapitałem pozyskanym od inwestorów prywatnych<sup>(2)</sup> oraz zapewnić przejściowy charakter udziału państwa w kapitale banków, mechanizmy zabezpieczające przed nadużyciem pomocy i zakłóceniami konkurencji, jak również weryfikacja skutków programu dokapitalizowania oraz sytuacji beneficjentów poprzez regularne sprawozdania oraz, w stosownych przypadkach, plany restrukturyzacji.

### 2.1. Dokapitalizowanie po obecnych stawkach rynkowych

- (21) W przypadku, gdy państwowym zastrzykiem kapitałowym towarzyszą istotne (30 % lub więcej) wkłady inwestorów prywatnych, Komisja zaakceptuje odpłatność określoną w zawartej umowie<sup>(3)</sup>. Ze względu na fakt, że taka operacja nie wywołuje większych obaw o konkurencję, chyba że umowa zawiera warunki znacząco zmieniające zachęty dla prywatnych inwestorów, wydaje się, że zasadniczo nie ma żadnej potrzeby wprowadzania mechanizmów *ex ante* zabezpieczających konkurencję ani mechanizmów służących zachęceniu do wycofania się z dokapitalizowania.

### 2.2. Przejściowe dokapitalizowanie zasadniczo zdrowych banków w celu zwiększenia stabilności finansowej oraz kapitału dłużnego dla realnej gospodarki

- (22) Przy ocenie traktowania banków należących do tej kategorii Komisja będzie przywiązywać dużą wagę do rozróżnienia między zasadniczo zdrowymi bankami oraz innymi bankami, które zostało omówione w pkt 12–15.
- (23) Ustalając ogólną odpłatność należy odpowiednio uwzględnić następujące elementy:
- bieżący profil ryzyka każdego beneficjenta<sup>(4)</sup>;
  - charakterystykę wybranego instrumentu, w tym jego stopień podporządkowania; ryzyko oraz wszystkie tryby płatności<sup>(5)</sup>;
  - przewidziane mechanizmy zachęcające do wycofania się (takie jak klauzula progresywnej stopy odsetek i klauzula spłaty);
  - odpowiednią wartość referencyjną stopy procentowej w przypadku inwestycji nieobarczonych ryzykiem.
- (24) Odpłatność za państwowe dokapitalizowanie nie może być równie wysoka jak obecna odpłatność na warunkach rynkowych (około 15 %) <sup>(6)</sup>, ponieważ ta druga nie musi wcale koniecznie odpowiadać temu, co można uznać za „normalne warunki rynkowe” <sup>(7)</sup>. W związku z tym Komisja gotowa jest zaakceptować cenę za dokapitalizowanie zasadniczo zdrowych banków niższą od obecnych stawek

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 39 komunikatu bankowego.

<sup>(2)</sup> Wszystkie zawarte w niniejszym dokumencie odniesienia do mechanizmów mających zachęcić do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu lub do spłacenia pomocy państwa należy rozumieć jako działania zmierzające do zastąpienia kapitału państwowego przez kapitał prywatny, w zakresie niezbędnym w kontekście powrotu do normalnych warunków rynkowych i odpowiadającym temu celowi.

<sup>(3)</sup> Zob. na przykład decyzję Komisji z dnia 27.10.2008 r. w sprawie N512/2008 *Support measures for financial institutions in Germany*, pkt 54.

<sup>(4)</sup> Więcej informacji zawiera załącznik 1.

<sup>(5)</sup> Przykładowo szereg czynników zwiększa lub obniża wartość akcji uprzywilejowanych, w zależności od dokładnej definicji takich akcji: możliwość konwersji na akcje zwykłe lub inne instrumenty, kumulatywne lub niekumulatywne dywidendy, stała lub zmienna stopa dywidendy, pierwszeństwo zaspokojenia przed akcjami zwykłymi w przypadku likwidacji, udział w dochodach powyżej stopy dywidendy wypłacanej z tytułu akcji zwykłych (lub brak takiego udziału), opcja sprzedaży, klauzule dotyczące wykupu, prawa głosu. Komisja wykorzysta jako punkt odniesienia ogólną klasyfikację instrumentów kapitałowych w różnych kategoriach regulacyjnych (na przykład podstawowe/niepodstawowe, kategoria 1/ kategoria 2).

<sup>(6)</sup> Przykładowo JP Morgan, Europe Credit Research, 27.10.2008; Dane Merrill Lynch na temat papierów dłużnych należących do pierwszej kategorii wyrażonych w euro wyemitowanych przez instytucje finansowe o ocenie inwestycyjnej co najmniej na poziomie „inwestycyjnym” wprowadzone do publicznego obrotu na rynku euroobligacji lub na rynku krajowym państw członkowskich, które przyjęły euro. Dane dostarczone przez ECOWIN (ml: et10yld).

<sup>(7)</sup> Obecne poziomy odpłatności mogą również wynikać z tego, że aktualnie występuje stosunkowo wysokie zapotrzebowanie na kapitał kategorii pierwszej, ponieważ banki odchodzą od dotychczasowego modelu, uznawanego obecnie za niedokapitalizowany model biznesowy. Dodatkowo wpływ mają tutaj takie czynniki jak stosunkowo niewielka podaż i wysoka zmienność rynku.

rynkowych, aby ułatwić bankom skorzystanie z takich instrumentów, a tym samym wspomóc wysiłki na rzecz przywrócenia stabilności finansowej oraz zapewnienia kapitału dłużnego realnej gospodarce.

- (25) Równocześnie łączny spodziewany zwrot z dokapitalizowania państwowego nie powinien zbyt odstępować od obecnych cen rynkowych, ponieważ (i) należy unikać niedoszacowania ryzyka, jakie miało miejsce w okresie poprzedzającym kryzys, (ii) należy uwzględnić niepewność co do momentu i poziomu, w którym uzyskana zostanie ponownie równowaga cen, (iii) należy zapewnić mechanizmy zachęcające do wycofania się z programu oraz (iv) należy zminimalizować ryzyko zakłócenia konkurencji między państwami członkowskimi, jak również między tymi bankami, które aktualnie pozyskują kapitał na rynku, bez pomocy państwa. Ustalenie odpłatności na poziomie nieodbiegającym zbyt od bieżących cen rynkowych ma zasadnicze znaczenie dla zapobieżenia zjawisku wyparcia dokapitalizowania opartego na kapitale prywatnym oraz ułatwienia powrotu do normalnych warunków rynkowych.

### Wyjściowa cena dokapitalizowania

- (26) Komisja uważa, że odpowiednia metoda ustalania ceny dokapitalizowania jest określona w zaleceniach Eurosystemu z dnia 20 listopada 2008 r. Odpłatności obliczone w oparciu o tę metodę stanowią zdaniem Eurosystemu odpowiednią podstawę (poziom wyjściowy) dla ustalenia wymaganej nominalnej stopy zwrotu z dokapitalizowania zasadniczo zdrowych banków. Cena ta może być korygowana w górę, uwzględniając potrzebę zachęcania do zwrotu kapitału państwowego <sup>(1)</sup>. Komisja jest zdania, że taka korekta będzie również służyć realizacji celu polegającego na ochronie niezakłóconej konkurencji.
- (27) W zaleceniach Eurosystemu stwierdzono, że wymagana stopa zwrotu dla rządów z tytułu instrumentów służących dokapitalizowaniu zasadniczo zdrowych banków — akcji uprzywilejowanych oraz innych instrumentów hybrydowych — może zostać wyznaczona na podstawie „korytarza cenowego”, ustalonego na podstawie: (i) wymaganej stopy zwrotu z długu podporządkowanego stanowiącej *dolny pułap* oraz (ii) wymaganej stopy zwrotu z akcji zwykłych, stanowiącej *górną pułap*. Metoda ta wiąże się z obliczeniem korytarza cenowego na podstawie różnych czynników, które powinny również odzwierciedlać specyficzne właściwości poszczególnych instytucji (lub grupy podobnych instytucji) oraz państw członkowskich. Zastosowanie metody z wykorzystaniem uśrednionych wartości (średniej lub mediany) właściwych czynników (stopy zwrotu z obligacji rządowych, premii w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego, premii za ryzyko akcji) wyznacza korytarz, w którym średnia wymagana stopa zwrotu wynosi 7 % z tytułu akcji uprzywilejowanych o cechach podobnych do długu podporządkowanego, a średnia wymagana stopa zwrotu z tytułu akcji zwykłych w przypadku banków w strefie euro wynosi 9,3 %. Korytarz cenowy wyznacza zatem orientacyjne progi.
- (28) Komisja zaakceptuje minimalną odpłatność obliczoną w oparciu o powyższą metodę w przypadku zasadniczo zdrowych banków <sup>(2)</sup>. Odpłatność pobierana od poszczególnych banków jest wyznaczana indywidualnie w zależności od następujących czynników:
- wybrany rodzaj kapitału <sup>(3)</sup>: im mniejsze podporządkowanie, tym mniejsza wymagana odpłatność w korytarzu cenowym;
  - odpowiednia wartość referencyjna stopy procentowej w przypadku inwestycji nieobarczonych ryzykiem;
  - indywidualny profil ryzyka na poziomie krajowym wszystkich kwalifikowalnych instytucji finansowych (w tym zarówno zasadniczo zdrowych banków, jak i tych będących w trudnej sytuacji).
- (29) Państwa członkowskie mogą wybrać formułę cenową, która dodatkowo obejmuje klauzulę progresywnej stopy odsetek lub klauzulę spłaty. Czynniki te należy odpowiednio dobrać, tak aby zachęcały do szybkiego korzystania z pomocy kapitałowej świadczonej przez państwo dla banków, ale równocześnie nie doprowadziły do nadmiernego zwiększenia kosztów kapitału.
- (30) Komisja zaakceptuje również alternatywne metody ustalania ceny, o ile odpłatność obliczana na ich podstawie będzie wyższa od tego ustalonej zgodnie z powyższą metodą.

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 5–7 zaleceń Rady Prezesów EBC w sprawie ustalania cen środków służących dokapitalizowaniu z dnia 20 listopada 2008 r.

<sup>(2)</sup> Konieczne może okazać się uwzględnienie szczególnej sytuacji państw członkowskich nienależących strefy euro.

<sup>(3)</sup> Takiego jak akcje zwykłe, kapitał niepodstawowy pierwszej kategorii, lub kapitał drugiej kategorii.

### Mechanizmy mające zachęcić do spłaty kapitału państwowego

- (31) Środki służące dokapitalizowaniu muszą opierać się na odpowiednich mechanizmach, które mają zachęcić do spłaty kapitału państwowego, gdy tylko rynek na to pozwoli <sup>(1)</sup>. Najprostszym sposobem na stworzenie mechanizmów zachęcających banki do poszukiwania alternatywnych źródeł kapitału jest wymaganie przez państwa członkowskie odpowiednio wysokiej odpłatności za dokapitalizowanie ze strony państwa. Z tego względu Komisja uważa, że zasadniczo pożądane jest dodanie dodatkowej opłaty do ustalonej stawki wyjściowej <sup>(2)</sup>, aby zachęcić banki do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu. Struktura naliczania należności, oparta między innymi na wzroście wysokości odpłatności z upływem czasu oraz klauzulach dotyczących progresywnej stopy odsetek wzmocnią ten mechanizm zachęcający do wycofania się.
- (32) W przypadku, gdy państwo członkowskie nie chce zwiększyć nominalnej stopy odpłatności, może ono rozważyć zwiększenie całkowitej odpłatności poprzez wprowadzenie opcji wykupu lub innych klauzul dotyczących wykupu, lub stworzenie mechanizmów zachęcających do pozyskiwania kapitału prywatnego, na przykład poprzez łączenie wypłacania dywidend z obowiązkową odpłatnością na rzecz państwa, wzrastającą z biegiem czasu.
- (33) Państwa członkowskie mogą również rozważyć stosowanie restrykcyjnej polityki w zakresie dywidend w celu zapewnienia, że interwencja państwa ma charakter tymczasowy. Restrykcyjna polityka w zakresie dywidend byłaby spójna z celem dotyczącym zabezpieczenia realnej gospodarki kapitału dłużnego oraz wzmocnienia bazy kapitałowej banków-beneficjentów. Jednocześnie ważne byłoby umożliwienie wypłacania dywidend w przypadkach, gdy stanowi to mechanizm zachęcający do zapewnienia nowego, prywatnego kapitału dla zasadniczo zdrowych banków <sup>(3)</sup>.
- (34) Komisja oceni indywidualnie dla każdego przypadku proponowane mechanizmy mające zachęcić do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu. Ogólnie rzecz biorąc, im większy zakres dokapitalizowania i im wyższy profil ryzyka banku-beneficjenta, tym konieczniejsze staje się ustanowienie jasnego mechanizmu zachęcającego do wycofania się. Połączenie poziomu i rodzaju odpłatności oraz, w odpowiednich przypadkach i stopniu, restrykcyjnej polityki w zakresie dywidend, musi w sumie stanowić wystarczający mechanizm mający zachęcić banki-beneficjentów do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu. Komisja uważa w szczególności, że ograniczenia dotyczące wypłacania dywidend nie są konieczne w przypadkach, gdzie poziom ustalonych cen trafnie odzwierciedla profil ryzyka banków, klauzule dotyczące progresywnej stopy odsetek i porównywalne elementy stanowią wystarczające mechanizmy zachęcające do wycofania się, a wielkość dokapitalizowania jest ograniczona.

### Unikanie nadmiernego zakłócania konkurencji

- (35) W pkt 35 komunikatu bankowego podkreślono potrzebę ustanowienia mechanizmów zabezpieczających przed potencjalnymi nadużyciami oraz nadmiernymi zakłóceniami konkurencji w programach dokapitalizowania. W pkt 38 komunikatu bankowego określono wymóg ograniczenia zastrzyków kapitałowych do niezbędnego minimum; nie powinny one również umożliwiać beneficjentowi angażowania się w agresywne strategie handlowe, które byłyby sprzeczne z celami leżącymi u podstaw dokapitalizowania <sup>(4)</sup>.
- (36) Ogólna zasada jest taka, że im wyższa odpłatność, tym mniej potrzebne są mechanizmy zabezpieczające, jako że poziom cen ograniczy zakłócenia konkurencji. Banki korzystające z dokapitalizowania ze strony państwa powinny również unikać reklamowania tego faktu do celów handlowych.
- (37) Mechanizmy zabezpieczające mogą być konieczne, aby zapobiec zjawisku agresywnej ekspansji handlowej finansowanej w ramach pomocy państwa. W zasadzie fuzje i przejęcia mogą w cenny sposób przyczynić się do konsolidacji sektora bankowego, i tym samym osiągnięcia celów związanych ze stabilizacją rynków finansowych i zapewnieniem stałego dopływu kapitału dłużnego dla realnej gospodarki. Aby nie faworyzować instytucji otrzymujących pomoc publiczną ze szkodą dla konkurentów niekorzystających z takiej pomocy, fuzje i przejęcia powinny być zasadniczo przeprowadzane na podstawie konkurencyjnego procesu przetargowego.

<sup>(1)</sup> Przy uwzględnieniu rodzaju instrumentu służącego dokapitalizowaniu oraz sposobu klasyfikowania go przez organy nadzoru finansowego.

<sup>(2)</sup> Jest to tym istotniejsze z tego względu, że na metodę przedstawioną powyżej może wpływać fakt niedoszacowania ryzyka w okresie poprzedzającym kryzys.

<sup>(3)</sup> Uwzględniając te uwagi, ograniczenia dotyczące wypłat dywidend mogłyby na przykład mieć jedynie charakter czasowy lub dotyczyć odsetka wygenerowanych zysków, lub też wiązać się z wnoszeniem nowego wkładu kapitałowego (na przykład przez wypłacanie dywidend w formie nowych udziałów). W przypadku, gdy spłata państwa następowałaby prawdopodobnie w kilku etapach, można by również przewidzieć stopniowe rozluźnianie wszelkich ograniczeń dotyczących dywidend w miarę postępów w spłacie.

<sup>(4)</sup> Biorąc pod uwagę cel zapewnienia kapitału dłużnego realnej gospodarce, nie ma konieczności wprowadzania ograniczeń dotyczących wzrostu salda w programach dokapitalizowania dla zasadniczo zdrowych banków. W zasadzie powinno się stosować również do programów gwarancji, chyba że istnieje poważne niebezpieczeństwo przesunięcia przepływów kapitałowych między państwami członkowskimi.

- (38) Zakres mechanizmów zabezpieczających właściwe postępowanie będzie się opierał na ocenie proporcjonalności, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników oraz, w szczególności, profilu ryzyka banku-beneficjenta. O ile w przypadku banków o bardzo niskim profilu ryzyka mechanizmy zabezpieczające właściwe postępowanie mogą być konieczne jedynie w niewielkim zakresie, o tyle w przypadku banków o wyższym profilu ryzyka konieczność takich mechanizmów rośnie. Dalszymi czynnikami, mającymi wpływ na ocenę proporcjonalności, są stosunkowa wysokość zastrzyku kapitałowego ze strony państwa oraz osiągnięty poziom wyposażenia kapitałowego.
- (39) Stosując dokapitalizowanie w celu finansowania realnej gospodarki państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby pomoc, jakiej udzielają, skutecznie przyczyniała się do osiągnięcia tego celu. W tym celu, zgodnie z krajowymi uregulowaniami prawnymi, państwa członkowskie powinny ustanowić skuteczne i egzekwowalne krajowe mechanizmy zabezpieczające, które zagwarantują, że wnoszony kapitał wykorzystywany będzie do zapewnienia działalności kredytowej dla realnej gospodarki.

### Przegląd

- (40) Ponadto, jak określono w komunikacie bankowym <sup>(1)</sup>, operacje dokapitalizowania powinny być regularnie poddawane przeglądowi. Sześć miesięcy po wprowadzeniu środków służących dokapitalizowaniu, państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji sprawozdanie dotyczące wdrażania podjętych środków. W sprawozdaniu należy przedstawić kompletne informacje na temat:
- a) banków, które zostały dokapitalizowane, w tym informacje związane z elementami określonymi w załączniku 1, pkt 12–15 i załączniku 1, oraz oceną modelu biznesowego danego banku w celu oszacowania jego profilu ryzyka oraz rentowności;
  - b) kwot otrzymanych przez te banki oraz warunków, na jakich odbyło się dokapitalizowanie;
  - c) wykorzystania otrzymanego kapitału, w tym w związku z (i) trwałym zapewnieniem kapitału dłużnego dla realnej gospodarki i (ii) wzrostem zewnętrznym oraz (iii) polityką w zakresie dywidend prowadzoną przez banki-beneficjentów;
  - d) wypełniania podjętych przez państwa członkowskie zobowiązań w zakresie mechanizmów mających zachęcić do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu oraz zobowiązań związanych z innymi warunkami i mechanizmami zabezpieczającymi oraz
  - e) planu prowadzącego do odejścia od uzależniania od kapitału państwowego <sup>(2)</sup>.
- (41) W kontekście przeglądu, Komisja oceni między innymi konieczność dalszego stosowania mechanizmów zabezpieczających właściwe postępowanie. W zależności od rozwoju warunków rynkowych, Komisja może również zwrócić się o dokonanie rewizji mechanizmów zabezpieczających ustanowionych w związku ze środkami służącymi dokapitalizowaniu, aby zapewnić ograniczenie wysokości i okresu trwania pomocy do niezbędnego minimum umożliwiającego przetrwanie obecnego kryzysu.
- (42) Komisja przypomina, że w przypadku, gdy bank, który początkowo uznano za zasadniczo zdrowy, znajdzie się w trudnej sytuacji po operacji dokapitalizowania, należy zgłosić dla niego plan restrukturyzacji.

### 2.3. Dokapitalizowanie w celu ratowania innych banków

- (43) Dokapitalizowanie banków, które nie są zasadniczo zdrowe, powinno podlegać bardziej rygorystycznym wymogom.
- (44) Jak określono powyżej, odpłatność powinna w zasadzie odzwierciedlać profil ryzyka beneficjenta i być wyższa niż odpłatność w przypadku zasadniczo zdrowych banków <sup>(3)</sup>. To pozostaje bez uszczerbku dla możliwości organów nadzoru finansowego do podjęcia w razie konieczności pilnych działań w przypadkach restrukturyzacji. Tam, gdzie nie jest możliwe ustalenie ceny na poziomie odpowiadającym profilowi ryzyka danego banku, powinna ona jednak być zbliżona do ceny wymaganej w odniesieniu do podobnego banku na normalnych warunkach rynkowych. Niezależnie od konieczności zapewnienia stabilności finansowej, wykorzystanie kapitału państwowego na dokapitalizowanie tych banków można zaakceptować jedynie pod warunkiem likwidacji banku lub jego gruntownej i daleko idącej restrukturyzacji, w razie potrzeby obejmującej zmianę zarządu i ładu korporacyjnego. W związku z tym należy przedstawić kompleksowy plan restrukturyzacji lub likwidacji banku w ciągu sześciu miesięcy po przeprowadzeniu dokapitalizowania. Jak określono w komunikacie bankowym, taki plan zostanie oceniony w świetle zasad zawartych w wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, i będzie musiał przewidywać środki wyrównawcze.

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 34 i 42 zalecenia komunikatu bankowego. Zgodnie z komunikatem bankowym, indywidualne środki służące dokapitalizowaniu, realizowane zgodnie z programem dokapitalizowania zatwierdzonym przez Komisję, nie muszą być zgłaszane i zostaną ocenione przez Komisję w ramach przeglądu i przedłożenia planu dotyczącego przywrócenia rentowności.

<sup>(2)</sup> Przy uwzględnieniu charakterystyki instrumentu służącego dokapitalizowaniu.

<sup>(3)</sup> Zob. pkt 28 dotyczący rozszerzonego korytarza cenowego, odnoszący się do wyższych stawek odpłatności wymaganych od banków znajdujących się w trudnej sytuacji.

- (45) Do zakończenia spłaty pomocy państwa, mechanizmy zabezpieczające właściwe postępowanie dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji w poszczególnych fazach ratowania i restrukturyzacji powinny zasadniczo obejmować: restrykcyjną politykę w zakresie wypłaty dywidend (w tym zakaz stosowania dywidend przynajmniej w okresie restrukturyzacji), ograniczenie dotyczące wynagrodzenia dla kadry kierowniczej lub przyznawania premii, obowiązek odzyskania i utrzymania wyższego poziomu wskaźnika wypłacalności zgodnie z celem dotyczącym stabilności finansowej, jak również harmonogram spłaty wkładu państwa.

#### 2.4. Uwagi końcowe

- (46) Reasumując, Komisja rozważa możliwość otwarcia udziału w operacjach dokapitalizowania dla wszystkich banków w danym państwie członkowskim lub znacznej ich części, opartego na mniej zróżnicowanych warunkach i ukierunkowanego na osiągnięcie z upływem czasu odpowiedniego łącznego zwrotu. Niektóre państwa członkowskie mogą jednak, np. ze względu na łatwiejsze procedury administracyjne, zdecydować się na zastosowanie mniej złożonych standardów. Bez uszczerbku dla możliwości poszczególnych państw członkowskich do przyjęcia powyżej przedstawionych standardów jako podstawy do ustalania cen, Komisja zaakceptuje mechanizmy ustanawiania cen, w których poziom łącznego oczekiwanego zwrotu w skali rocznej dla wszystkich banków objętych programem jest wystarczająco wysoki, aby odzwierciedlać zróżnicowanie banków i zapewnić mechanizmy zachęcające do wycofania się ze środków służących dokapitalizowaniu. Poziom ten powinien być zazwyczaj ustalony ponad górnym pułapem, o którym mowa w pkt 27 w kontekście instrumentów kapitałowych pierwszej kategorii <sup>(1)</sup>. Może on wynikać między innymi z niższej stawki wyjściowej i odpowiedniej progresywnej stopy odsetkowej, jak również innych elementów zróżnicowanego traktowania i mechanizmów zabezpieczających opisanych powyżej <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Dotychczas Komisja zaakceptowała środki służące dokapitalizowaniu o oczekiwanej łącznej stopie zwrotu co najmniej 10 % w skali rocznej w odniesieniu do instrumentów kategorii 1 dla wszystkich banków uczestniczących w programie. W przypadku państw członkowskich, w których stopy zwrotu nieobarczone ryzykiem różnią się znacznie od średniej takich stóp w strefie euro, poziom ten może wymagać odpowiedniego dostosowania. Konieczne będą również dostosowania na podstawie stóp zwrotu nieobarczonych ryzykiem.

<sup>(2)</sup> Jako przykład połączenia niskiej stawki wyjściowej z takimi elementami różnicującymi zob. decyzję Komisji z dnia 12.11.2008 r. w sprawie N528/2008 Niderlandy, *Pomoc dla ING Groep N.V.*, gdzie stały kupon (8,5 %) połączony z nieproporcjonalnie wysokimi i rosnącymi płatnościami z kuponu oraz potencjalnym wzrostem stóp odsetkowych przyjęto jako odpłatność za instrument kapitałowy sui generis zakwalifikowany jako kapitał podstawowy kategorii pierwszej, w wyniku czego oczekiwana stopa zwrotu w skali rocznej wynosi ponad 10 %.



## ZAŁĄCZNIK

**Ustalanie cen kapitału**

Akcje (akcje zwykłe) są najbardziej znaną formą kapitału podstawowego pierwszej kategorii. Akcje zwykłe charakteryzują się niepewnością co do przyszłych wypłat dywidend oraz co do wzrostu cen akcji (zysk kapitałowy/strata kapitałowa); oba te czynniki uzależnione są ostatecznie od oczekiwań, jakie żywią akcjonariusze co do przyszłych przepływów gotówkowych/zysków. W bieżącej sytuacji prognozy co do przyszłych przepływów gotówkowych są jeszcze trudniejsze niż w normalnych warunkach. Czynnikiem najbardziej istotnym jest rynkowa cena akcji zwykłych, notowana na giełdzie. W przypadku banków nienotowanych na giełdzie (dla których nie istnieje taka cena giełdowa), państwa członkowskie powinny opracować odpowiednie podejście oparte na kryteriach rynkowych, na przykład pełnej wycenie wartości.

Jeśli wspiera się emisję akcji zwykłych (gwarancja), wszelkie akcje, które nie zostały nabyte przez aktualnych lub nowych inwestorów, zostaną przejęte przez państwo członkowskie jako gwaranta emisji po cenie, która jest możliwie niska w porównaniu do ceny akcji przed ogłoszeniem złożenia otwartej oferty. Emitujący bank powinien również uiszczać odpowiednią opłatę z tytułu gwarantowania emisji (<sup>1</sup>). Komisja weźmie pod uwagę wpływ, jaki otrzymana uprzednio pomoc państwa może wywierać na cenę akcji beneficjenta.

**Wskaźniki, jakie należy uwzględnić przy ocenie profilu ryzyka danego banku**

Oceniając profil ryzyka danego banku w celu uznania dokapitalizowania jako operacji w ramach pomocy państwa, Komisja uwzględni pozycję danego banku w szczególności w świetle następujących wskaźników:

- Adekwatność kapitałowa: Komisja pozytywnie uwzględni ocenę wypłacalności banku oraz jego prognozowanej adekwatności kapitałowej wydanej na podstawie przeglądu przeprowadzonego przez krajowe organy nadzoru. W ramach takiego przeglądu ocenić należy stopień narażenia banku na różne rodzaje ryzyka (takie jak ryzyko kredytowe, ryzyko płynności, ryzyko rynkowe, ryzyko związane ze stopą procentową i kursem wymiany walut), jakość portfela aktywów (na rynku krajowym oraz w porównaniu z dostępnymi standardami międzynarodowymi), trwałość modelu biznesowego banku w perspektywie długoterminowej oraz inne stosowne elementy;
- Zakres dokapitalizowania: Komisja pozytywnie uwzględni dokapitalizowanie, które ma ograniczony zakres, na przykład jego wartość nie przekracza 2 % aktywów banku obciążonych ryzykiem;
- Bieżące premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego: Komisja uzna wartość równą lub niższą od średniej za wskaźnik wskazujący na niski profil ryzyka;
- Ocena inwestycyjna banku i prognozy na przyszłość: Komisja uzna rating na poziomie A i wyższy oraz stabilne i pozytywne prognozy na przyszłość jako wskaźnik wskazujący na niższy profil ryzyka.

Przy ocenianiu tych wskaźników należy wziąć pod uwagę sytuację banków, które znajdują się w trudnej sytuacji wskutek obecnych wyjątkowych okoliczności, chociaż przed kryzysem zostałyby uznane za zasadniczo zdrowe, jak wynika na przykład ze zmian we wskaźnikach rynkowych, takich jak premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego oraz ceny akcji.

Tabela 1

**Rodzaje kapitału**

Zobowiązania	<b>Kategoria 2</b>
	Terminowe instrumenty dłużne
	Bezterminowe podporządkowane instrumenty dłużne
Wymagany wyższy zwrot	Akcje uprzywilejowane i inne podobne instrumenty dające prawo do skumulowanych dywidend
↓	<b>Kategoria 1</b>
Wyższa zdolność absorpcji strat	Akcje uprzywilejowane i inne podobne instrumenty niedające prawa do skumulowanych dywidend
	Inne wysokiej jakości instrumenty hybrydowe
Kapitał własny	Rezerwy/zyski zatrzymane
	Akcje zwykłe

(<sup>1</sup>) Zob. przykładowo decyzję Komisji z dnia 13.10.2008 r. w sprawie N507/2008 *Financial Support Measures to the banking Industry in the UK*, pkt 11 i decyzję Komisji z dnia 27.10.2008 r. w sprawie N512/2008 *Support measures for financial institutions in Germany*, pkt 12.