

SAOPŠTENJE KOMISIJE

Dokapitalizacija finansijskih institucija¹ u aktualnoj finansijskoj krizi: ograničavanje pomoći na neophodni minimum i zaštitne mjere protiv nepotrebnog narušavanja konkurencije

(2009/C 10/03)

1. UVOD

- (1) Saopštenje Komisije od 13. oktobra 2008.godine o primjeni pravila državne pomoći na mjere preduzete u vezi sa finansijskim institucijama u kontekstu aktuelne globalne finansijske krize² („Bankarska komunikacija“) priznalo je da su šeme dokapitalizacije jedna od ključnih mjera koje države članice mogu preduzeti kako bi očuvale stabilnost i pravilno funkcionisanje finansijskih tržišta.
- (2) Savjet za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN) na svom sastanku od 07.oktobra 2008. i Evrogrupa na sastanku od 12.oktobra 2008.godine, usvojili su sličan pristup dokapitalizaciji, zaključivši da su: *“Vlade posvjećene obezbjeđivanju kapitala gdje je to potrebno i u odgovarajućem iznosu, dajući prioritet prikupljanju privatnog kapitala svim raspoloživim sredstvima. Finansijske institucije treba da budu obavezni da usvoje dodatna ograničenja, posebno kako bi se spriječila moguća zloupotreba takvih mehanizama na račun korisnika koji nemaju koristi od njih”*, i da *“legitimni interesi konkurenata treba da budu zaštićeni, posebno putem pravila o državnoj pomoći”*.
- (3) Komisija je do sada odobrila šeme dokapitalizacije u tri države članice, kao i pojedinačne mjere dokapitalizacije, u skladu sa načelama utvrđenim u Saopštenju o bankarstvu³. Dokapitalizacija, posebno u formi običnih i povlašćenih akcija, bila je odobrena uz posebno uvođenje tržišno orijentisanih stopa naknade, odgovarajućih mjera ponašanja i redovne revizije. Međutim, kako se priroda, obim i uslovi trenutno predviđenih šema dokapitalizacije značajno razlikuju, i države članice i potencijalne korisničke institucije zatražile su detaljnije smjernice o tome da li bi specifični oblici dokapitalizacije bili prihvatljivi prema pravilima o državnoj pomoći. Konkretno, neke države članice predviđaju dokapitalizaciju banaka, ne preventivno da bi ih spasile, već da bi obezbijedile kreditiranje realnoj ekonomiji. ECOFIN Savjet od 02.decembra 2008. prepoznao je potrebu za daljim smjernicama za preventivne dokapitalizacije, kako bi se održao kreditni rejting i pozvao Komisiju da

¹ Radi lakšeg razumijevanja, finansijske institucije se u ovom dokumentu nazivaju jednostavno “banke”.

² SL L br. 270, od 25.10.2008., str.8.

³ Vidjeti Odluku Komisije od 13.oktobra 2008. u predmetu N 507/08 “Mjere finansijske podrške bankarskom sektoru u Ujedinjenom Kraljevstvu” (JC C 290, 13.11.2008, str.4), Odluku Komisije od 27.oktobra 2008. u predmetu N 512/08 “Mjere podrške finansijskim institucijama u NJemačkoj” (JC C 293, 15.11.2008, str.2) i Odluku Komisije od 19.novembra 2008. u predmetu N 560/08 “Mjere podrške kreditnim institucijama u Grčkoj”, Odluku Komisije od 12.11.2008. u predmetu N 528/08 u vezi sa Holandijom, “ Pomoć za ING Groep N.V.”, Odluku Komisije od 25.11.2008. u predmetu NN 68/08, “Državna pomoć Letonije za JC Parex Banka”.

hitno usvoji takve smjernice. Ovo Saopštenje pruža smjernice za nove šeme dokapitalizacije i otvara mogućnost za prilagođavanje postojećih.

Zajednički ciljevi: Obnavljanje finansijske stabilnosti, obezbjeđivanje kreditiranja realne ekonomije i suočavanje sa sistemskim rizikom od moguće insolventnosti

- (4) U kontekstu trenutne situacije na finansijskim tržištima, dokapitalizacija banaka može poslužiti brojnim ciljevima. Prvo, dokapitalizacije doprinose obnavljanju finansijske stabilnosti i pomažu u obnavljanju povjerenja potrebnog za oporavak međubankarskog kreditiranja. Štaviše, u recisiji, dodatni kapital pruža zaštitnu funkciju za apsorbovanje gubitaka i ograničava i ograničava rizik da banke postanu insolventne. U trenutnim uslovima, izazvanim naročito kolapsom Lehman Brothers-a, neke banke koje su generalno stabilne banke, mogu pribjegavati državnoj dokapitalizaciji kao odgovor na široko rasprostranjeno uvjerenje da je, s obzirom na prethodno potcjenjivanje rizika i povećane troškove finansiranja, sada potreban veći odnos kapitala u odnosu na druge vrste kapitala.
- (5) Drugo, cilj dokapitalizacije može biti obezbjeđivanje kreditiranja realne ekonomije. Suštinski stabilne banke mogu da ograniče kreditiranje kako bi izbjegle rizik i zadržale više kapitalne odnose. Državna dokapitalizacija može spriječiti ograničavanje kreditne ponude i ograničiti prenošenje teškoća finansijskih tržišta na druge sektore ekonomije.
- (6) Treće, državna dokapitalizacija može biti odgovarajuća na probleme finansijskih institucija koje se suočavaju sa insolventnošću kao rezultat njihovog specifičnog specifičnog poslovnog modela ili investicione strategije. Državna dokapitalizacija iz javnih izvora, kao hitne pomoći pojedinačnoj banci, takođe može pomoći u izbjegavanju kratkoročnih sistemskih efekata i njene moguće insolventnosti. Na duži rok, dokapitalizacija može podržati napore u pripremi za obnavljanje dugoročne održivosti dotične banke ili za njenu urednu likvidaciju.

Mogući problemi sa konkurencijom

- (7) Imajući u vidu ove zajedničke ciljeve, procjena bilo koje šeme ili mjere dokapitalizacije mora uzeti u obzir potencijalno narušavanje konkurencije na tri različita nivoa.
- (8) Prvo, dokapitalizacija banaka od strane jedne države članice ne bi trebalo da tim bankama daje neopravdanu konkurentsku prednost u odnosu na banke u drugim državama članicama. Pristup kapitalu po znatno nižim stopama od konkurentskih banaka iz drugih država članica, u odsustvu odgovarajućeg opravdanja zasnovanog na riziku, može značajno uticati na konkurentsku poziciju banke na širem jedinstvenom evropskom tržištu. Prekomjerna pomoć u jednoj državi članici takođe bi mogla izazvati trku subvencija među državama članicama i stvoriti poteškoće za ekonomije onih država koje nijesu uvele šeme dokapitalizacije. Dosljedan i usklađen pristup naknadi za javnu dokapitalizaciju kapitala, kao i drugim uslovima vezanim za dokapitalizaciju, neophodan je za očuvanje ravnopravnih uslova poslovanja. Jednostrano i nekoordinisano djelovanje u ovoj oblasti može takođe ugroziti napore da se obnovi finansijska stabilnost („Obezbjeđivanje fer konkurencije među državama članicama“).
- (9) Drugo, šeme dokapitalizacije koje su dostupne svim bankama u državi članici, bez odgovarajućeg stepena razlikovanja između korisničkih banaka s obzirom na njihove profile rizika, mogu dati neopravdanu prednost bankama koje su u osnovi zdrave i posluju bolje. To bi narušilo konkurenciju na tržištu, poremetilo podsticaje, povećalo moralnu opasnost i oslobodilo ukupnu konkurentnost evropskih banaka („Obezbjeđivanje fer konkurencije između banaka“).

- (10) Treće, javna dokapitalizacija javnim sredstvima, a posebno njena naknada, ne bi trebalo da dovede banke koje ne pribjegavaju javnim sredstvima već traže dodatni kapital na tržištu u značajno nepovoljan konkurentski položaj. Javna šema koja postiskuje operacije koje se obavljaju na tržišnoj osnovi, ometala bi obnavljanje normalnog funkcionisanja tržišta. (“Obezbeđivanje obnavljanja normalnog funkcionisanja tržišta”).
- (11) Svaka predložena dokapitalizacija ima kumulativne efekte na konkurenciju na svakom od ova tri nivoa. Međutim, potrebno je pronaći ravnotežu između razmatranja konkurencije i ciljeva obnavljanja finansijske stabilnosti, obezbeđivanja kreditiranja realnoj ekonomiji i spriječavanja rizika od insolventnosti. S jedne strane, banke moraju imati dovoljno povoljne uslove pristupa kapitalu kako bi dokapitalizacija bila što efikasnija. S druge strane, uslovi koji prate svaku mjeru dokapitalizacije, trebalo bi da obezbijede jednake uslove za sve i, na duži rok, obnavljanje normalnih tržišnih uslova. Stoga, državna intervencija treba da bude srazmjerna i privremena, i treba da se odobrava na način koji pruža podsticaje bankama da vrate novac državi kada tržišne okolnosti to dozvole, kako bi evropski bankarski sektor izašao iz krize konkurentniji i efikasniji. Najbolja zaštita od neopravdanih neusklađenosti kapitalizacije i od zloupotreba kapitala, jeste da se cijena kapitalnih investicija izračunava na osnovu tržišnih načela. U ovim slučajevima, države članice moraju osigurati da je svaka dokapitalizacija banke zaista neophodna.
- (12) Ravnoteža koja se mora postići između finansijske stabilnosti i ciljeva konkurencije, naglašava važnost razlikovanja banaka koje su generalno zdrave i dobro posluju, s jedne strane, i banaka koje su u teškoćama i loše posluju, s druge strane.
- (13) Stoga će Komisija, prilikom procjene mjera dokapitalizacije u obliku šema ili podrške pojedinačnim bankama, obratiti posebnu pažnju na prifil rizika korisnika⁴. U načelu, banke sa većim profilom rizika, trebalo bi da plaćaju više. Prilikom osmišljavanja šema dokapitalizacije, koje su dostupne grupi različitih banaka, države članice treba pažljivo da razmotre kriterijume za ulazak i tretman banaka sa različitim profilima rizika i da ih, shodno tome, definišu (vidjeti Prilog 1). Mora se uzeti u obzir situacija banaka, koje su u teškoćama, usljed trenutnih izuzetnih okolnosti, iako bi se prije krize smatrale generalno stabilnim.
- (14) Pored indikatora kao što su usklađenost sa regulatornim zahtjevima solventnosti i perspektivna adekvatnost kapitala, koje su sertifikovali nacionalni nadzorni organi, pre-krizni CDS spread-ovi i kreditni rejting, trebalo bi, na primjer, da budu dobra osnova za diferencijaciju stopa naknade za različite banke. Trenutni spread-ovi takođe mogu odražavati inherentne rizike koji će oslabiti konkurentsku poziciju nekih banaka, kako izlaze iz opštih kriznih uslova. Spread-ovi prije krize i trenutni spread-ovi trebalo bi u svakom slučaju da odražavaju opterećenje, ako postoji, toksičnih sredstava i/ili slabost poslovnog modela banke usljed prekomjernog oslanjanja na kratkoročno finansiranje ili visok nivo finansijske poluge.
- (15) U nekim opravdanim slučajevima, može bi neophodno prihvatiti niže kratkoročne naknade od banaka u poteškoćama, pod pretpostavkom i uslovom da će se dugoročni troškovi javne intervencije, u njihovu korist odraziti na restrukturiranje neophodno za obnavljanje održivosti i kroz uzimanje u obzir konkurentski uticaja pružene podrške kroz kompenzacione mjere. Finansijski stabilne banke mogu imati pravo na relativno niske ulazne stope u bilo koju dokapitalizaciju, i shodno tome značajno smanjene uslove javne podrške na duži rok, pod uslovom da prihvate zahtjev za otkup ili konverziji instrumenata, osiguravajući da se očuva privremena priroda državne intervencije i njegov cilj obnove

⁴ Vidjeti Prilog 1, za više detalja.

finansijske stabilnosti/kreditiranja ekonomije, kao i potreba da se izbjegne zloupotreba sredstava za postizanje većih strateških ciljeva.

Preporuke Upravnog savjeta Evropske centralne banke (ECB)

- (16) U Preporukama Upravnog savjeta Evropske centralne banke (ECB) od 20. novembra 2008. godine predložena je metodologija za referentne cijene državnih mjera dokapitalizacije za suštinski stabilne institucije u eurozoni. Vodeća razmatranja koja stoje u osnovi tih Preporuka, u potpunosti odražavaju načela navedene u ovom uvodu. U skladu sa svojim posebnim zadacima i odgovornostima, ECB posebno naglašava efikasnost mjera dokapitalizacije s ciljem jačanja finansijske stabilnosti i podsticanje neometanog toka kreditiranja realnoj ekonomiji. Istovremeno, ECB naglašava potrebu tržišno orijentisanog određivanja naknade, uključujući specifični rizik pojedinačnih korisničkih banaka i potrebu očuvanja ravnopravnih uslova među konkurentskim bankama.
- (17) Komisija pozdravlja preporuke ECB-a, koje predlažu šemu za određivanje vrijednosti kapitalne dokapitalizacije na osnovu uskog raspona stopa prinosa za one banke primaocice koje su, uprkos razlikama u svojim profilima rizika, generalno zdrave finansijske institucije. Cilj ovog dokumenta je da proširi smjernice kako bi obuhvatile i druge uslove, koji nisu samo stope naknade, i na uslove pod kojima banke, koje nisu suštinski stabilne, mogu imati pristup javnom kapitalu.
- (18) Štaviše, uzimajući u obzir da trenutne izuzetne tržišne stope ne predstavljaju dobru referentnu vrijednost za određivanje pravnog nivoa naknade za kapital, Komisija smatra da mjere dokapitalizacije država članica treba da uzmu u obzir ranije potcjenjivanje rizika u periodu prije krize. Ukoliko to nije slučaj, javne stope naknade mogle bi dati neopravdanu konkurentsku prednost korisnika i na kraju dovesti do podsticanja privatnih dokapitalizacija.

2. Načela koji regulišu različite vrste dokapitalizacije

- (19) Određivanje vrijednosti cijena blizu tržišnih cijena, najbolja je garancija za ograničavanje narušavanja konkurencije⁵. Iz toga proizilazi, da mehanizam dokapitalizacije treba definisati na način koji uzima u obzir tržišnu situaciju svake institucije, uključujući njen trenutni profil rizika i nivo solventnosti, i održava ravnopravne uslove poslovanja, tako što ne obezbjeđuje prevelike subvencije u poređenju sa trenutnim tržišnim alternativama. Štaviše, uslovi vrijednovanja trebaju davati podsticaj banci da otkupi dug državi nakon što kriza prođe.
- (20) Ovi načela se ogledaju u procjeni sljedećih elemenata cjelokupnog mehanizma mjera dokapitalizacije: cilj dokapitalizacije, stabilnost banke korisnika, naknada, podsticaji za izlazak iz mjere, posebno u pogledu zamjene državnog kapitala kapitalom privatnih investitora⁶, obezbjeđivanje privremene prirode učešća države u kapitalu banaka, zaštitne mjere zloupotrebe pomoći i narušavanja konkurencije, te preispitivanje efekata šeme dokapitalizacije i situacije korisnika putem redovnih izvještaja ili planova restrukturiranja, gdje je to prikladno.

2.1. Dokapitalizacija po trenutnim tržišnim stopama

- (21) U slučaju kada se državna dokapitalizacija, od strane države vrši pod jednakim uslovima, uz značajno učešće (30% ili više) privatnih investitora, Komisija će prihvatiti naknadu dogovorenu u sporazumu⁷. S

⁵ Vidjeti tačku 39 Saopštenja o bankarstvu.

⁶ Svako pominjanje podsticaja za izlazak ili podsticaja za nadoknadu štete od strane države, u ovom dokumentu, treba shvatiti kao cilj zamjene državnog kapitala privatnim kapitalom do neophodnog i odgovarajućeg nivoa u kontekstu obnavljanja normalnih tržišnih uslova.

⁷ Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije od 27. oktobra 2008. u predmetu N 512/08 "Mjere podrške finansijskim institucijama u Njemačkoj", stav 54.

obzirom na ograničena pitanja konkurencije, koja takve operacija podstiče, osim ako uslovi sporazuma bitno ne mijenjaju podsticaje privatnih investitora, u načelu ne postoji potreba za *ex ante* zaštitnim mjerama u pogledu konkurencije ili posebnim podsticajima za izlazak.

2.2. Privremena dokapitalizacija generalno stabilnih banaka radi jačanja finansijske stabilnosti i kreditiranje realne ekonomije

(22) Prilikom procjene pristupa bankama u ovoj kategoriji, Komisija će pridati veliki značaj razlici između banaka koje su generalno zdrave i ostalih banaka, kao što je navedeno u paragrafima od 12 do 15.

(23) Ukupna naknada treba da na zadovoljavajući način uzme u obzir sljedeće elemente:

(a) Trenutni profil rizika svakog korisnika;

(b) Karakteristike izabranog instrumenta, uključujući njegov nivo podređenosti; rizik i svi uslovi plaćanja⁸;

(c) Ugrađene podsticaje za izlazak (kao što su klauzule porastu stope i otkupu);

(d) Odgovarajući referentni bezrizični nivo kamatne stope.

(24) Naknada za državne dokapitalizacije ne može biti toliko visoka kao trenutni tržišni nivoi (oko 15%)⁹ budući da oni možda ne odražavaju normalne tržišne uslove¹⁰. Shodno tome, Komisija je spremna prihvatiti cijenu dokapitalizacija suštinski stabilnih banaka po stopama ispod trenutnih tržišnih nivoa, kako bi se bankama olakšalo korišćenje takvih instrumenata i time favorizovao proces obnove finansijske stabilnosti i osiguranje kreditiranja realne ekonomije.

(25) Istovremeno, ukupni očekivani povrat države od dokapitalizacije ne bi trebao previše da se razlikuje od trenutnih tržišnih cijena jer (i) treba izbjegavati prethodno potcjenjivanje rizika, (ii) treba odražavati neizvjesnost oko vremena i nivoa nove ravnoteže cijena, (iii) treba pružiti podsticaje za izlazak iz šeme i (iv) treba minimizirati rizik narušavanja konkurencije među državama članicama, kao i između onih banaka koje danas prikupljaju kapital na tržištu bez državne pomoći. Primjena stope naknade koja se ne razlikuje previše od trenutnih tržišnih cijena je ključna kako bi se izbjeglo istiskivanje privatnog sektora iz učešća u dokapitalizaciji i kako bi se olakšao povratak normalnim tržišnim uslovima.

Početna cijena dokapitalizacije

(26) Komisija smatra da adekvatan metod za utvrđivanje cijene dokapitalizacija predstavlja metodologija preporučena od strane Eurosistema 20. novembra 2008. Naknade izračunate korišćenjem ove metodologije predstavljaju, iz perspektive Eurosistema, odgovarajuću osnovu (ulazni nivo) za

⁸ Na primjer, brojne karakteristike smanjuju ili povećavaju vrijednost preferencijalnih akcija u zavisnosti od precizne definicije, kao što su: konvertabilnost u obične akcije ili druge instrumente, kumulativne ili nekumulativne dividende, fiksna ili varijabilna stopa dividende, povoljniji uslovi za preferencijalne akcionare nego za obične akcionare u slučaju likvidacije, učešće ili neučešće u dobit iznad stope dividende isplaćene na obične akcije, pravo privremene otplate, klauzule o otkupu, pravo glasa. Među razlilitim regulatornim kategorijama, Komisija će koristiti opštu klasifikaciju kapitalnih instrumenata među različitim regulatornim kategorijama kao referentnu vrijednost (na pr. glavna djelatnosti/sporedna djelatnost, da li je kapital prvog ili drugog nivoa, itd.).

⁹ Na primjer, JP Morgan, Europe Credit Research, 27. oktobar 2008; podaci Merrill Lynch-a o snior dugu u eurima koji su izdale finansijske institucije ocjenjene najmanjim investicionim rangom, a koji je javno kotiran na tržištu evroobveznica ili na domaćem tržištu država članica koje su usvojile evro. Podatke je obezbijedio ECOWIN (ml: et10yld).

¹⁰ Trenutni nivoi naknada mogu takođe odražavati relativno veću potražnju za kapitalom prvog reda, jer se banke udaljavaju od svog trenutnog poslovnog modela, koji se sada doživljava kao nedovoljno kapitalizovan sa relativno slabom ponudom i visokom tržišnom volativnošću.

zahtijevanu nominalnu stopu prinosa za dokapitalizacije suštinski stabilnih banaka. Ova cijena može se prilagoditi navise kako bi se podstaklo otkupljivanje državnog kapitala¹¹. Komisija smatra da će takva prilagođavanja takođe služiti zaštiti fer konkurencije.

- (27) Preporuke Eurosystema uzimaju u obzir činjenicu da se potrebna stopa prinosa koju država zahtijeva na instrumente dokapitalizacije za *suštinski stabilne banke* — povlašćene akcije i druge hibridne instrumente — može odrediti na osnovu „koridora cijena“ definisanog: (i) potrebnom stopom prinosa na podređeni dug kao *donjom granicom*, i (ii) potrebnom stopom prinosa na obične akcije kao *gornjom granicom*. Ova metodologija podrazumijeva računanje koridora cijena na osnovu različitih komponenti, koje takođe treba da odražavaju specifične karakteristike pojedinačnih institucija (ili skupova sličnih institucija) i država članica. Primjena metodologije koristeći prosječne (aritmetičke ili medijalne) vrijednosti relevantnih parametara (prinosa državnih obveznica, CDS spreadovi, premija za rizik vlasničkog kapitala) određuje koridor sa prosječnom potrebnom stopom prinosa od 7 % na povlašćene akcije sa karakteristikama sličnim subordiniranom dugu i prosječnom potrebnom stopom prinosa od 9,3 % na obične akcije za banke u eurozoni. Kao takav, ovaj prosječni koridor predstavlja indikativni raspon.
- (28) Komisija će prihvatiti minimalnu naknadu zasnovanu na gore navedne metodologije za generalno stabilne banke¹². Ova naknada je diferencirana na nivou pojedinačne banke na osnovu različitih karakteristika:
- (a) Vrsta izabranog kapitala¹³: što je niži stepen subordinacije, to je niža potrebna naknada unutar koridora;
 - (b) Odgovarajuća bezrizična referentna kamatna stopa;
 - (c) Individualni profil rizika na nacionalnom nivou svih prihvatljivih finansijskih institucija (uključujući i finansijski stabilne i problematične banke).
- (29) Države članice mogu izabrati formulu određivanja cijene koja dodatno uključuje klauzule o porastu stope ili klauzule o otkupu. Takve karakteristike treba prikladno odabrati tako da, dok podstiču brzo povlačenje državne podrške kapitalu banaka, rani kraj državne podrške bankama, ne rezultiraju prekomjernom povećanju troškova kapitala.
- (30) Komisija će prihvatiti i alternativne metodologije određivanja cijene, pod uslovom da one obezbjeđuju veću naknadu od gore navedene metodologije.

Podsticaji za otkup državnog kapitala

- (31) Mjere dokapitalizacije trebaju sadržati odgovarajuće podsticaje za otkup državnog kapitala kada to tržište dozvoli¹⁴. Najjednostavniji način da se podstaknu banke da traže alternativni kapital je da države zahtijevaju adekvatno visoku naknadu za državne dokapitalizacije. Iz tog razloga, Komisija smatra korisnim da se generalno dodaje utvrđena početna cijena¹⁵, radi podsticaja za izlazak iz šeme. Struktura cijene koja uključuje povećanje tokom vremena i step-up klauzule dodatno će ojačati ovaj mehanizam za podsticanje izlaska iz šeme.
- (32) Ako država članica ne želi da poveća nominalnu stopu naknade, može razmotriti povećanje ukupne naknade putem klauzula o prijevremenoj otplati ili otkupu, ili putem mehanizama, koji podstiču

¹¹ Vidjeti tačke 5-7 Preporuka Upravnog savjeta ECB od 20. novembra 2008. o određivanju cijena dokapitalizacije.

¹² Možda će biti potrebno uzeti u obzir specifičnu situaciju država članica van Evrosistema.

¹³ Na primjer, obične akcije, kapital kategorije 1 ili kapital kategorije 2.

¹⁴ Uzimajući u obzir vrstu instrumenata dokapitalizacije i njegovu klasifikaciju od strane nadzornih organa.

¹⁵ Ovo je još važnije, jer na gore navedenu metodu može uticati niža vrijednost rizika prije krize.

prikupljanje privatnog kapitala, na primjer povezivanjem isplate dividendi sa obaveznom naknadom države koja se povećava tokom vremena.

- (33) Države članice takođe mogu razmotriti primjenu restriktivne politike isplate dividendi kako bi se osigurao privremenu prirodu državne intervencije. Restriktivna politika dividendi bila bi u skladu s ciljem očuvanja kreditiranja realne ekonomije i jačanja kapitalne osnove korisničkih banaka. Istovremeno, važno je dozvoliti isplatu dividendi tamo gdje to predstavlja podsticaj za dovođenje novog privatnog kapitala u generalno stabilne banke¹⁶.
- (34) Komisija će procijeniti predložene mehanizme izlaska od slučaja do slučaja. Generalno, što je veća dokapitalizacija i što je veći profil rizika korisničke banke, to je potrebno jasnije definisati mehanizam izlaska. Kombinacija nivoa i vrste naknade i, gdje je to potrebno, restriktivne politike dividendi, trebalo bi, zajedno, da predstavljaju dovoljan podsticaj za izlazak za korisničke banke. Komisija smatra, posebno, da ograničenja u isplati dividendi nisu potrebna tamo gdje nivo cijene tačno odražava profil rizika banaka, a step-up klauzule ili uporedive odredbe daju dovoljne podsticaje za izlazak i dokapitalizacija je ograničene veličine.

Prevenција neopravdanog narušavanja konkurencije

- (35) Bankarska komunikacija naglašava u tački 35 potrebu za zaštitnim mjerama od mogućih zloupotreba i narušavanja konkurencije u šemama dokapitalizacije. Tačka 38 Saopštenja o bankarstvu zahtijeva da se državne dokapitalizacije ograniče na neophodni minimum i da se korisniku ne dozvoli da se bavi agresivnim komercijalnim strategijama koje bi bile neusklađene sa glavnim ciljevima dokapitalizacije¹⁷.
- (36) Kao opšte pravilo, što je veća naknada, to je manja potreba za dodatnim zaštitnim mjerama, budući da će nivo cijene ograničiti narušavanja konkurencije. Banke koje primaju državnu dokapitalizaciju takođe treba da izbjegavaju reklamiranje te činjenice u komercijalne svrhe.
- (37) Mogu biti potrebne zaštitne mjere kako bi se spriječilo finansiranje agresivne komercijalne ekspanzije državnim sredstvima. U načelu, spajanja i preuzimanja mogu predstavljati vrijedan doprinos konsolidaciji bankarskog sektora s ciljem stabilizacije finansijskih tržišta i osiguranja stabilnog toka kredita realnoj ekonomiji. Kako se ne bi privilegovale institucije s državnom podrškom u odnosu na konkurente bez takve podrške, spajanja i preuzimanja, trebala bi se po pravilu organizovati na osnovu konkurentskog postupka tendera.
- (38) Obim upotrebe zaštitnih mjera ponašanja, zavisice od procjene proporcionalnosti, uzimajući u obzir sve relevantne faktore, posebno profil rizika korisničke banke. Dok banke s vrlo niskim profilom rizika mogu zahtijevati vrlo ograničene zaštitne mjere ponašanja, potreba za takvim zaštitnim mjerama raste s povećanjem profila rizika. Procjena proporcionalnosti dodatno je pod uticajem relativne veličine državne dokapitalizacije i ostvarenog nivoa kapitalne opremljenosti.
- (39) Kada države članice koriste dokapitalizaciju s ciljem finansiranja realne ekonomije, moraju osigurati da pomoć zaista doprinosi tom cilju. U tu svrhu, u skladu s nacionalnom regulativom, trebaju priložiti

¹⁶ Imajući u vidu ova razmatranja, ograničenje isplate dividendi moglo bi biti, na primjer, za određeni vremenski period ili za određeni dio ostvarene dobiti, ili bi moglo biti povezano sa doprinosom novog kapitala (na primjer, isplatom dividendi u obliku novih akcija). Tamo gdje je vjerovatno da će se povraćaj državnih resursa odvijati u nekoliko faza, takođe bi se moglo predvidjeti da se sva ograničenja u vezi sa dividendama postepeno ukidaju u skladu sa napretkom povraćaja državnih resursa.

¹⁷ S obzirom na ciljeve obezbjeđivanja kreditiranja realne ekonomije u okviru šema dokapitalizacije banaka, koje su generalno stabilne, nijesu potrebna ograničenja rasta bilansa stanja korisnika. Ovo bi, u načelu, trebalo da se odnosi i na šeme garantovanja, osim ako ne postoji ozbiljan rizik od pomjeranja tokova kapitala između država članica.

efikasne i izvršne nacionalne zaštitne mjere koje osiguravaju da državna dokapitalizacija bude iskorišćena za održavanje kreditiranja realne ekonomije.

Pregled

(40)Štaviše, kako je naznačeno u Bankarskoj komunikaciji, dokapitalizacije treba da budu predmet redovnog preispitivanja¹⁸. Šest mjeseci nakon njihovog uvođenja, države članice trebaju Komisiji podnijeti izvještaj o sprovođenju preduzetih mjera. Izvještaj treba da pruži potpune informacije o:

- (a) bankama koje su dokapitalizovane, uključujući u odnosu na elemente identifikovane u tačkama 12 do 15, Prilogu 1, i procjenu poslovnog modela banke, s ciljem procjene profila rizika banke i njene održivosti;
- (b) iznosima primljenih od tih banaka i uslovima pod kojima je izvršena dokapitalizacija;
- (c) načinu na koji će se primljeni kapital koristiti, uključujući i u vezi sa (i) kontinuiranim pružanjem kredita realnoj ekonomiji, (ii) eksternim rastom i (iii) politikom dividendi korisničkih banaka;
- (d) usklađenosti sa obavezama koje su države članice preuzele u vezi sa podsticajima za izlazak i drugim uslovima i zaštitnim mjerama; i
- (e) putanji ka izlasku iz oslanjanja na državni kapital¹⁹.

(41)U kontekstu revizije, Komisija će ocijeniti, između ostalog, potrebu za održavanje zaštitnih mjera ponašanja. U zavisnosti od razvoja tržišnih uslova, može takođe zatražiti reviziju zaštitnih mjera koje prate mjere kako bi osigurala da je pomoć ograničena na najmanji mogući obim i na najkraći mogući period neophodan za prevazilaženje trenutne krize.

(42)Komisija podsjeća da, gdje banka koja je inicijalno smatrana suštinski stabilnom zapadne u teškoće nakon što je dokapitalizacija izvršena, Komisiji mora biti prijavljen plan restrukturiranja za tu banku.

2.3. Dokapitalizacija spašavanja drugih banaka

(43)Dokapitalizacija banaka koje generalno nijesu stabilne, trebalo bi da budu podložni strožijim zahtjevima.

(44)Što se tiče naknade, kako je gore navedeno, u načelu treba da odražava profil rizika korisnika i bude viša nego za suštinski stabilne banke²⁰. Ovo ne utiče na mogućnost nadzornih organa da preduzmu hitne mjere gdje je neophodno u slučajevima restrukturiranja. Tamo gdje se cijena ne može utvrditi na nivoima koji odgovaraju profilu rizika banke, ona bi svejedno trebala biti bliska onoj potrebnoj za sličnu banku u normalnim tržišnim uslovima. Bez obzira na potrebu da se osigura finansijska stabilnost, upotreba državnog kapitala za ove banke može se prihvatiti samo pod uslovom likvidacije banke ili sveobuhvatnog i radikalnog restrukturiranja, uključujući promjenu upravljanja i korporativnog upravljanja gdje je prikladno. Dakle, ili će biti predstavljen sveobuhvatan plan restrukturiranja ili plan likvidacije za te banke u roku od šest mjeseci od dokapitalizacije. Kao što je naznačeno u Bankarskoj komunikaciji, takav plan biće procjenjen u skladu s načelama smjernica za spašavanje i restrukturiranje preduzeća u teškoćama i moraće uključivati kompenzacione mjere.

¹⁸ Vidjeti tačke 34 do 42 Saopštenja o bankarstvu. Prema Saopštenju o bankarstvu, pojedinačne mjere dokapitalizacije, preduzete u skladu sa šemom dokapitalizacije koju je odobrila Komisija ne zahtijeva obavještenje i Komisija će ih procijeniti u kontekstu preispitivanja i podnošenja plana održivosti.

¹⁹ Uzimajući u obzir karakteristike instrumenta za dokapitalizaciju.

²⁰ Vidjeti stav 28 o širem rasponu vrijednosti dokapitalizacije, što podrazumijeva veće stope naknade za banke u teškoćama.

(45) Do otkupa državnih sredstava, zaštitne mjere ponašanja za problematične banke u fazama spašavanja i restrukturiranja trebale bi, u načelu, da uključuju: restriktivnu politiku dividendi (uključujući zabranu isplate dividendi bar tokom perioda restrukturiranja), ograničenje naknada rukovodstva ili raspodjele bonusa, obavezu obnove i održavanja povećanog nivoa koeficijenta solventnosti, usklađenog s ciljem finansijske stabilnosti, i vremenski okvir za otkup državnog učešća.

2.4. Završne napomene

(46) Konačno, Komisija uzima u obzir mogućnost da je učešće banaka u operacijama dokapitalizacije otvoreno za sve ili za veliki dio banaka u datoj državi članici, takođe na manje diferenciran način, i s ciljem postizanja odgovarajućeg ukupnog prinosa tokom vremena. Neke države članice mogu preferirati, iz razloga administrativne pogodnosti na primjer, korišćenje manje rasrađenih metoda. Bez obzira na mogućnost država članica da zasnivaju svoje cijene na gore pomenutoj metodologiji, Komisija će prihvatiti mehanizme određivanja cijene koji dovode do nivoa ukupnog očekivanog godišnjeg prinosa za sve banke koje učestvuju u šemi, dovoljno visokog da pokrije raznolikost banaka i podsticaj za izlazak. Ovaj nivo bi obično trebao biti postavljen iznad gornje granice, pomenute u stavu 27 za instrumente kapitala prvog reda²¹. Ovo može uključivati nižu početnu cijenu i odgovarajuće povećanje, kao i druge elemente diferencijacije i zaštitne mjere, kao što je gore opisano²².

²¹ Komisija je do sada usvojila mjere dokapitalizacije sa ukupnim očekivanim godišnjim prinosima od najmanje 10% na instrumente prvog reda za sve banke koje učestvuju u šemi. Za države članice sa bezrizičnim stopama prinosa, koje značajno odstupaju od prosjeka u eurozoni, takav nivo će možda morati biti, shodno tome, prilagođen. Takođe, prilagođavanja će morati biti izvršena u skladu sa kretanjem bezrizičnih kamatnih stopa.

²² Kao primjer kombinovanja niske stope učešća sa elementima diferencijacije, vidjeti Odluku Komisije od 12. novembra 2008. u predmetu N 528/08 Holandija, "Pomoć za ING Groep N.V.", prema kojoj se naknada za instrument kapitala *sui generis* koji spada u kategoriju instrumenata kapitala prvog reda, fiksni kupon (8,5%), kombinuje se prekomjernim i rastućim isplatama kupona i moguće rastućom maržom, što rezultira očekivanom stopom prinosa koja prelazi 10% na godišnjem nivou.

PRILOG

Određivanje cijene akcija

Kapital (obične akcije, redovne akcije) je najpoznatiji oblik osnovnog kapitala prvog reda. Obične akcije se plaćaju kroz neizvjesne buduće isplate dividendi i povećanje cijene akcije (kapitalna dobit/gubitak), od kojih oba u krajnjoj liniji zavise od očekivanja budućih novčanih tokova/profita. U trenutnoj situaciji predviđanje budućih novčanih tokova je još teže nego u normalnim uslovima. Stoga je najupadljiviji faktor kotirana tržišna cijena običnih akcija. Za banke koje nisu kotirane na berzi, pošto ne postoji kotirana cijena akcije, države članice bi trebale primijeniti primjerenu tržišno zasnovanu metodu, kao što je potpuna valorizacija (full valuation).

Ako se daje pomoć pri izdavanju običnih akcija (otkup akcija), bilo koje akcije koje ne budu preuzete od strane postojećih ili novih investitora, biće preuzete od strane države članice kao institucije koja emituje akcije, po što nižoj mogućoj cijeni u odnosu na cijenu akcije neposredno prije objave ponude. Institucija koja emituje akcije, takođe treba da bude plaćena od strane izdavačke institucije⁽¹⁾. Komisija će uzeti u obzir uticaj koji ranije primljena državna pomoć može imati na cijenu akcije korisnika.

Pokazatelji za procjenu profila rizika banke

U ocjeni profila rizika banke za potrebe procjene mjere dokapitalizacije prema pravilima o državnoj pomoći, Komisija će uzeti u obzir položaj banke naročito u odnosu na sljedeće pokazatelje:

- (a) adekvatnost kapitala: Komisija će pozitivno vrijednovati procjenu solventnosti banke i njene perspektivne adekvatnosti kapitala kao rezultata revizije od strane nacionalnog nadzornog organa; takva revizija će procijeniti izloženost banke raznim rizicima (kao što su kreditni rizik, rizik likvidnosti, tržišni rizik, rizik kamatne stope i devizni rizik), kvalitet portfolija imovine (u okviru nacionalnog tržišta i u poređenju s dostupnim međunarodnim standardima), održivost njenog poslovnog modela na duži rok i druge relevantne elemente;
- (b) veličina dokapitalizacije: Komisija će pozitivno vrijednovati dokapitalizaciju ograničene veličine, na primjer ne više od 2 % rizično ponderisane aktive banke;
- (c) trenutni CDS rasponi: Komisija će smatrati jednak ili niži raspon od prosjeka kao indikator nižeg profila rizika;
- (d) *trenutni rejting banke i njegoa perspektiva*: Komisija će smatrati rejting "A" ili viši i stabilnu ili pozitivnu perspektivu kao indikator nižeg profila rizika.

U ocjeni ovih pokazatelja, treba uzeti u obzir situaciju banaka koje se suočavaju s teškoćama zbog trenutnih izuzetnih okolnosti, iako su se prije krize smatrale generalno stabilnim, što se, na primjer, može vidjeti kroz ocjenu tržišnih pokazatelja kao što su CDS rasponi i cijene akcija.

¹ Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije od 13. oktobra 2008. u predmetu N 507/08 "Mjere finansijske podrške za bankarski sektor u Ujedinjenom Kraljevstvu", stav 11, i Odluku Komisije od 27. oktobra 2008. u predmetu N 512/08 "Mjere podrške za finansijske institucije u Njemačkoj", stav 12.

Tabela 1
Vrste kapitala

Dug	Dodatni kapital II nivoa
Veći zahtijevani prinos	Dužnički instrumenti sa fiksnim rokom dopsijeća
	Trajni subordinisani dužnički instrumenti
<p>Veća sposobnost pokrivanja gubitka</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Kapital</p>	Kumulativne preferencijalne akcije ili slični instrumenti
	Osnovni kapital I nivoa
	Nekumulativne preferencijalne akcije ili slični instrumenti
	Ostali visokokvalitetni hibridni instrumenti
	Rezerve / Zadržana dobit
	Obične akcije