

Съобщение на Комисията относно прилагането от 1 януари 2011 г. на правилата за държавни помощи за подкрепата на мерки в полза на банки в контекста на финансовата криза

(текст от значение за ЕИП)

(2010/C 329/07)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. От началото на световната финансова криза през есента на 2008 г. Комисията публикува четири съобщения, в които се предоставени подробни насоки относно критериите за съвместимост на държавната подкрепа за финансовите институции⁽¹⁾ с изискванията на член 107, параграф 3, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз. Въпросните съобщения са: Съобщение на Комисията — Прилагане на правила за държавна помощ към мерки, взети във връзка с финансовите институции в контекста на настоящата световна финансова криза⁽²⁾ (съобщението относно банките), Съобщение на Комисията — Рекапитализация на финансовите институции в условията на настоящата финансова криза: ограничаване на помощта до необходимите минимални равнища и предпазни мерки срещу излишното нарушаване на конкуренцията⁽³⁾ (съобщението относно рекапитализацията), Съобщение на Комисията относно обработването обезценените активи в банковия сектор на Общността⁽⁴⁾ (съобщението относно обезценените активи) и Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза⁽⁵⁾ (съобщението относно реструктурирането). В три от тези четири съобщения — съобщенията за банките, за рекапитализацията и за обезценените активи, се определят необходимите условия за съвместимост на основните видове помощ, отпускани от държавите-членки — гаранции за задължения, рекапитализации и мерки за освобождаване от активи, а в съобщението за реструктурирането подробно се представят конкретните особености, които трябва да бъдат включени в даден план за реструктуриране (план за жизнеспособност) в конкретния контекст на държавни помощи, свързани с кризата, отпускани на финансови институции въз основа на член 107, параграф 3, буква б) от Договора.

2. И в четирите съобщения се подчертава, че приемливостта на тези мерки за помощ е от временно естество. Във всяко едно от тях се заявява, че такава мярка за помощ може да се оправдае само като спешна реакция на безпрецедентното напрежение на финансовите пазари и само докато преобладават тези изключителни обстоятелства. Съобщението за реструктуриране е валидно за помощи за реструктуриране, за които е изпратено уведомление до 31 декември 2010 г., докато другите съобщения не съдържат дата на изтичане на срока на действието им.

3. В настоящото съобщение се определят параметрите за временното приемане на свързаното с кризата подпомагане на банките от 1 януари 2011 г.

(¹) За улеснение финансовите институции в настоящия документ са наречени „банки“.

(²) ОВ С 270, 25.10.2008 г., стр. 8.

(³) ОВ С 10, 15.1.2009 г., стр. 2.

(⁴) ОВ С 72, 26.3.2009 г., стр. 1.

(⁵) ОВ С 195, 19.8.2009 г., стр. 9.

2. ЗАПАЗВАНЕ НА ПРИЛОЖИМОСТТА НА ЧЛЕН 107, ПАРАГРАФ 3, БУКВА Б) ОТ ДОГОВОРА И ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА ДЕЙСТИЕТО НА СЪОБЩЕНИЕТО ОТНОСНО ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО

4. Съобщенията на Комисията относно свързаните с кризата помощи за банки, както и всички индивидуални решения относно мерки и схеми за помощ, попадащи в приложното поле на тези съобщения, са приети на правното основание на член 107, параграф 3, буква б) от Договора, в който по изключение се разрешават помощи за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка. В най-острата фаза на кризата условието за сериозни затруднения безспорно бе изпълнено навсякъде в Съюза с оглед на изключителното напрежение на финансовите пазари, съчетано на по-късен етап с изключително силно свиване на реалната икономика.

5. Възстановяването на икономиката, което започна бавно от началото на 2010 г., отбеляза по-бързи темпове, отколкото се очакваше по-рано тази година. Макар и възстановяването да е все още неустойчиво и неравномерно в Съюза, някои държави-членки бележат умерени или дори по-силни темпове на растеж. Освен това, въпреки наличието на някои по-уязвими области като цяло положението в банковия сектор се е подобрило в сравнение с това от преди една година. В резултат от това наличието на сериозни затруднения в икономиката на всички държави-членки вече не е така очевидно, както в по-ранните етапи на кризата. Макар и да осъзнава тези процеси, Комисията продължава да счита, че изискванията държавните помощи да бъдат одобрявани съгласно член 107, параграф 3, буква б) от Договора са изпълнени с оглед на скоростната нова поява на напрежение на финансовите пазари и риска от всеобхватни отрицателни странични ефекти по причините, изложени в настоящото съобщение.

6. Новата поява на напрежение на пазарите на суверенните дългове доказва убедително продължителната променливост на финансовите пазари. Високата степен на взаимовръзваност и взаимозависимост във финансовия сектор в Съюза доведе до притеснения на пазара за възможност от верижен ефект. Високата степен на променливост на финансовите пазари и несигурността на икономическите перспективи оправдава поддържането, като „спасителна мрежа“, на възможността държавите-членки да обосновават нуждата от прибягване до мерки за помощ, свързани с кризата, въз основа на член 107, параграф 3, буква б) от Договора.

7. Поради това съобщенията за банките, рекапитализацията и обезценените активи, в които се предоставени насоки относно критериите за съвместимост на помощите, свързани с кризата, отпускани на банки въз основа на член 107, параграф 3, буква б) от Договора, главно под формата на държавни гаранции, рекапитализации и мерки за освобождаване от активи, трябва да бъдат запазени след

31 декември 2010 г. По същата логика съобщението за реструктуриране, което се отнася до последващите действия към такива мерки за помощ, също трябва да продължи да се прилага след тази дата. Времевият обхват на съобщението за реструктуриране — единственото от четирите съобщения с точно определен срок на действие, който е до 31 декември 2010 г., следователно следва да бъде удължен за помощи за реструктуриране, за които е изпратено уведомление до 31 декември 2011 г.

8. Съобщенията обаче трябва да бъдат актуализирани с оглед подготовката за преход към следкризисен режим. Успоредно с това ще трябва да бъдат изготвени нови постоянни правила за оздравяване и реструктуриране на банки в нормални пазарни условия, и ако пазарните условия го позволяват, правилата следва да се прилагат от 1 януари 2012 г. Вероятното запазване на нуждата от извънредна държавна помощ за финансовия сектор, породена от кризата, трябва да бъде оценено, като се държи сметка за тази цел. Към нея трябва да се подходи чрез определяне на изискванията за съвместимостта на такова подпомагане по начин, който подготвя най-добре за новия режим на оздравяване и реструктуриране на банки въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора.

3. НАПРЕДЪКЪТ НА ПРОЦЕСА НА ОТТЕГЛЯНЕ

9. Запазването на приложимостта на мерки за държавни помощи съгласно член 107, параграф 3, буква б) от Договора при изключителни пазарни условия не следва да препятства процеса на оттегляне на временните извънредни мерки за помощ в полза на банките. На заседанието си на 2 декември 2009 г. Съветът „Икономически и финансови въпроси“, стигна до заключението, че е необходимо да бъде създадена стратегия за постепенното оттегляне на мерките за подкрепа, която трябва да е прозрачна и надлежно координирана от държавите-членки, за да се избегнат отрицателни странични ефекти, но и да бъдат взети под внимание различните конкретни обстоятелства в отделните държави-членки⁽¹⁾. В заключенията се заявява още, че по принцип процесът на постепенно оттегляне на различните форми на подкрепа за банките следва да започне с прекратяването на схемите за държавни гаранции, като стабилните банки се насърчат да излязат от схемите, а другите банки бъдат накарани да се справят със своите слабости.

⁽¹⁾ Заключенията бяха одобрени от Европейския съвет на заседанието му на 11 декември 2009 г. В същия дух Европейският парламент настоя в своята резолюция от 9 март 2010 г. относно доклада за политиката в областта на конкуренцията от 2008 г. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050>) държавната помощ за финансовите институции да не бъде удължавана без основание и да бъдат разработени възможно най-скоро стратегии за оттегляне.

10. От 1 юли 2010 г. Комисията прилага по-строги условия за съвместимостта на държавните гаранции съгласно член 107, параграф 3, буква б) от Договора⁽²⁾, като въведе по-висока такса за гаранциите и ново изискване за план за жизнеспособност на получателите, които са прибегнали до нови гаранции и са надхвърлили определен праг на общите гарантирани непогасени задължения както в абсолютното изражение, така и спрямо целия пасив⁽³⁾. Комисията изрично ограничи обхвата на подобни изменени гаранционни схеми до втората половина на 2010 г. Като се има предвид сегашната ситуация на пазара и ограниченото време от въвеждането на новите ценови условия, понастоящем не са необходими допълнителни адаптации на тези условия. Схемите за държавни гаранции, чието одобрение като държавна помощ изтича в края на 2010 г., следователно могат да бъдат разрешени за нови шест месеца до 30 юни 2011 г. въз основа на условията, въведени от юли 2010 г.⁽⁴⁾. В съответствие с предишната практика през първата половина на 2011 г. Комисията отново ще оцени условията за съвместимостта на държавните гаранции след 30 юни 2011 г.

11. В следващите параграфи Комисията ще изложи етапите на постепенното оттегляне на мерките за рекапитализация и за обезценените активи, тъй като за тези мерки не са предприети все още такива действия освен стимулите за излизане от схемите, които вече се предоставят посредством равнището на таксите.

4. ПРЕМАХВАНЕ НА РАЗГРАНИЧЕНИЕТО МЕЖДУ СТАБИЛНИ БАНКИ И БАНКИ В ЗАТРУДНЕНИЕ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ПРЕДСТАВЯНЕТО НА ПЛАН ЗА РЕСТРУКТУРИРАНЕ

12. В началото на кризата Комисията направи разграничение между проблемни/финансови институции в затруднение и принципно стабилни финансови институции, т.е. финансови институции, изправени пред вътрешни структурни проблеми, свързани например с техния конкретен бизнес модел или инвестиционна стратегия, и финансови институции, чийто проблеми са единствено и до голяма степен свързани с изключителната ситуация на финансовата криза, а не със стабилността на техния бизнес модел, неефективността и прекаленото поемане на риск. Разграничението се прави по-конкретно въз основа на определен брой показатели, определени в съобщението за рекапитализация: капиталова адекватност, настоящи

⁽²⁾ Вж. Работен документ на службите на ГД „Конкуренция“ от 30 април 2010 г. относно прилагането на правилата за държавна помощ към схемите за държавни гаранции, обхващащи банков дълг, емитиран след 30 юни 2010 г. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

⁽³⁾ С клауза за гъвкавост, с която се разрешава преоценка на ситуацията и подходящите средства при възникване на ново силно стърсене на финансовите пазари в целия Съюз или в една или повече държави-членки. Нито една от държавите-членки, които уведомиха за удължаване на своите гаранционни схеми до края на 2010 г., не се позоваха на клаузата за гъвкавост.

⁽⁴⁾ Същото се прилага за схемите за ликвидност.

- спредове CDS, текущ рейтинг на банката и нейните перспективи, както и, *inter alia*, относителния размер на рекапитализацията. По отношение на последната Комисията приема помощта, получена под формата на рекапитализация, и мерките за освобождаване на активи от над 2 % от претеглените спрямо риска активи на банката като показател за разграничаване на принципно стабилните банки от банките в затруднение. При рекапитализация на банка в затруднение се изисква да се представи на Комисията план за реструктуриране, докато при рекапитализацията на стабилна банка се изисква представянето на план за жизнеспособност.
13. Първоначалната обосновка за установяване на това разграничение и за определяне на набор от показатели, сред които прага от 2 % от претеглените спрямо риска активи на банката, бе опасението, че в противен случай нуждите от капитал в резултат от обезценяванията, по-високите очаквания на пазарите по отношение на равнището на капитала на банките и временните трудности при набирането на капитал от пазарите биха накарали стабилните банки да намалят отпускането на заеми на реалната икономика, за да избегнат задължението да представят план за реструктуриране, когато прибавят до държавни средства. Понастоящем обаче банковият сектор като цяло е изправен пред по-малко трудности при набирането на капитал от пазарите или чрез, *inter alia*, неразпределени печалби⁽¹⁾, поради което може да посрещне нуждите си от капитал, без да прибавя до държавна помощ⁽²⁾. Размерът на капиталите, набрани от финансовите институции от пазарите, значително се увеличи през 2009 г. и 2010 г., което е доказателство за подновения достъп на финансовите институции до финансовите пазари, както и за очакванията за нови регулаторни изисквания⁽³⁾.
14. Поради това разграничението между стабилни банки и банки в затруднение вече не изглежда уместно, за да се определи коя банка трябва да дискутира с Комисията своето реструктуриране. В резултат на това от банките, които през 2011 г. все още прибавят до държавата за набиране на капитал или за мерки за обезценени активи, следва да се изисква да представят на Комисията план за реструктуриране, който показва решителността на банката да положи необходимите усилия за реструктуриране и да възстанови своята жизнеспособност без неоснователно забавяне. Така от 1 януари 2011 г. ще се изисква план за реструктуриране от всеки бенефициер на нова рекапитализация или на мярка за обезценени активи⁽⁴⁾.
15. При оценяването на нуждите от реструктуриране на банките Комисията ще вземе под внимание конкретното положение на всяка институция, степента, в която такова реструктуриране е необходимо за възстановяването на жизнеспособността без допълнителна държавна помощ, както и предишно прибавяне до държавна помощ. По принцип колкото в по-голяма степен се разчита на държавна подкрепа, толкова по-силна е индикацията за наличие на нужда от предприемане на задълбочено реструктуриране с оглед да се гарантира дългосрочна жизнеспособност. Освен това при индивидуалното оценяване ще се вземат предвид всички специфични ситуации на пазарите, а рамката за реструктуриране ще се прилага със съответната гъвкавост в случай на сериозно сътресение, което заплашва финансовата стабилност в една или повече държави-членки.
16. Изискването на план за реструктуриране за банки, ползващи се от структурна помощ (т.е. рекапитализация и/или мерки за обезценени активи), като същевременно се приема, че за обикновеното ползване на гаранции за рефинансиране няма да се изисква представянето на план за реструктуриране⁽⁵⁾, изпраща сигнал за това, че банките трябва да се подготвят за връщане към нормални пазарни механизми без държавна помощ, тъй като финансовият сектор постепенно излиза от кризата. Така се създават стимули за отделни институции, които все още имат нужда от помощ, да ускорят необходимото реструктуриране. Същевременно се него се дава достатъчна гъвкавост за надлежно вземане под внимание на потенциално разнообразни обстоятелства, влияещи на положението на различните банки или национални финансови пазари. В него е взета предвид и възможността от цялостно влошаване или конкретно за дадена държава влошаване на финансовата стабилност, което още не може да се изключи, като се има предвид остатъчната уязвимост на положението на финансовите пазари.
- ⁽¹⁾ За да увеличат капиталовите буфери, банките решиха да продадат нестратегически активи като капиталови участия в предприятия или да съсредоточат своята дейност върху определени географски сектори. По този въпрос вж. Европейска централна банка, *Стабилността на банковия сектор в ЕС*, септември 2010 г.
- ⁽²⁾ Според Европейската централна банка цялостното съотношение на платежоспособност на банките съществено нарасна през 2009 г. във всички държави-членки. Освен това от информация за извадка от големи банки в Съюза става ясно, че подобрението на капиталовите съотношения е продължило през първата половина на 2010 г., подпомагано от увеличение на неразпределени продажби, както и от допълнително частно набиране на капитал и държавни вливания на капитал за някои банки. Вж. Европейска централна банка: *Стабилността на банковия сектор в ЕС*, септември 2010 г.
- ⁽³⁾ В бъдещата регулаторна среда, изготвена от Базелския комитет за банков надзор (БКБН), така наречения Базел III, се определят начините за прилагане на новите капиталови изисквания, които с течение на времето ще позволят на банките да посрещнат новите нужди от капитал. В този контекст е интересно да се отбележи, че, първо, повечето от големите банки в Съюза подсилиха своите капиталови буфери през последните две години, така че да увеличат своя капацитет за поемане на загуби и, второ, другите банки в Съюза би трябвало да имат достатъчно време (до 2019 г.) да изградят своите капиталови буфери, като използват, *inter alia*, неразпределените печалби. Следва също да се отбележи, че с „преходните разпоредби“, предвидени в новата регулаторна рамка, се създава „период на заварено положение“ до 1 януари 2018 г. за съществуващите вливания на капитал от публичния сектор. Още повече, количествена оценка на въздействието, извършена от Базелския комитет и потвърдена от изчисленията на Комисията, сочи доста умерено въздействие върху банковите заеми. Следователно не се очаква новите капиталови изисквания да се отразят на предложението, изложено в настоящото съобщение.
- ⁽⁴⁾ Това ще се прилага за всички рекапитализации или мерки за обезценени активи независимо от това дали са замислени като индивидуални мерки или са предоставени в контекста на схема.
- ⁽⁵⁾ При все това в работния документ на службите на ГД „Конкуренция“ относно прилагането на правилата за държавна помощ към схемите за държавни гаранции, обхващащи банков дълг, емитиран след 30 юни 2010 г. се определя праг от 5 % от гарантираните непогасени задължения спрямо целия пасив и общ размер на гарантирания дълг от 500 млн. EUR, над който се изисква преглед на жизнеспособността.

5. ВРЕМЕНИ ОБХВАТ, ОБЩИ ПЕРСПЕКТИВИ

17. Запазването на приложимостта на действие на кризисните правила съгласно член 107, параграф 3, буква б) от Договора и продължаването на действието на съобщението относно реструктурирането ще бъде за една година до 31 декември 2011 г. ⁽¹⁾ Това продължаване съгласно променените условия следва също да се разглежда в контекста на постепенно преминаване към по-постоянни насоки за държавни помощи за оздравяването и реструктурирането на банки въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора, които, ако пазарните условия го позволяват, следва да се прилагат от 1 януари 2012 г.

⁽¹⁾ В съответствие с предишната практика на Комисията, съществуващи или нови схеми за подпомагане на банки (независимо от техния инструмент за подпомагане: гаранция, рекапитализация, ликвидност, освобождаване от активи, други) ще се удължават/одобряват само за срок от шест месеца, така че да се възможни по-нататъшни актуализации, ако такива са необходими, в средата на 2011 г.