

IV

(Akty przyjęte przed dniem 1 grudnia 2009 r. na mocy Traktatu WE, Traktatu UE i Traktatu Euratom)

DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA

NR 191/09/COL

z dnia 22 kwietnia 2009 r.

zmieniająca po raz siedemdziesiąty zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa przez wprowadzenie nowego rozdziału w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości w sektorze bankowym EOG

URZĄD NADZORU EFTA ⁽¹⁾,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym ⁽²⁾, w szczególności jego art. 61–63 oraz protokół 26,

uwzględniając Porozumienie pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości ⁽³⁾, w szczególności jego art. 24 i art. 5 ust. 2 lit. b),

mając na uwadze, że zgodnie z art. 24 porozumienia o nadzorze i trybunale Urząd nadaje moc prawną postanowieniom Porozumienia EOG dotyczącym pomocy państwa,

mając na uwadze, że zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. b) porozumienia o nadzorze i trybunale Urząd wydaje zawiadomienia oraz wytyczne w kwestiach objętych Porozumieniem EOG, jeśli porozumienie to lub porozumienie o nadzorze i Trybunale jasno tak stanowi lub jeśli Urząd uznaje to za konieczne,

przywołując zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa przyjęte przez Urząd w dniu 19 stycznia 1994 r. ⁽⁴⁾,

mając na uwadze, że Komisja Wspólnot Europejskich (zwana dalej Komisją WE) przejęła w dniu 25 lutego 2009 r. komu-

nikat w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym ⁽⁵⁾,

mając na uwadze, że wyżej wymieniony komunikat ma również znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego,

mając na uwadze, że należy zapewnić jednolite stosowanie zasad EOG w zakresie pomocy państwa w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym,

mając na uwadze, że zgodnie z pkt II części „OGÓLNE” zamieszczonej na końcu załącznika XV do Porozumienia EOG Urząd przyjmie, po konsultacji z Komisją, akty prawne odpowiadające tym, które zostały przyjęte przez Komisję Europejską,

po konsultacji z Komisją Europejską,

przywołując fakt, że Urząd przeprowadził na ten temat konsultacje z państwami EFTA poprzez pismo z dnia 9 kwietnia 2009 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Wytyczne w sprawie pomocy państwa zmienia się poprzez wprowadzenie nowego rozdziału w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości w sektorze bankowym EOG. Nowy rozdział został załączony do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Islandii, Księstwa Liechtensteinu oraz Królestwa Norwegii.

⁽¹⁾ Zwany dalej „Urzędem”.

⁽²⁾ Zwane dalej „Porozumieniem EOG”.

⁽³⁾ Zwane dalej „porozumieniem o nadzorze i Trybunale”.

⁽⁴⁾ Wytyczne w sprawie stosowania i interpretacji art. 61 i 62 Porozumienia EOG oraz art. 1 protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale, przyjęte i wydane przez Urząd w dniu 19 stycznia 1994 r., opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (zwanym dalej „Dz.U.”) L 231 z 3.9.1994, s. 1 oraz w Suplemencie EOG nr 32 z 3.9.1994, s. 1, ostatnio zmienione w dniu 22 kwietnia 2009 r., zwane dalej „wytycznymi w sprawie pomocy państwa”. Zaktualizowana wersja wytycznych w sprawie pomocy państwa jest opublikowana na stronie internetowej Urzędu: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽⁵⁾ Opublikowany w Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1

Artykuł 3

Jedynie wersja w języku angielskim jest autentyczna.

Sporządzono w Brukseli dnia 22 kwietnia 2009 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Per SANDERUD
Przewodniczący

Kurt JÄGER
Członek Kolegium

ZAŁĄCZNIK

POSTĘPOWANIE Z AKTYWAMI O OBNIŻONEJ WARTOŚCI W SEKTORZE BANKOWYM EOG ⁽¹⁾**1. Wprowadzenie**

- (1) Od połowy 2007 r. obserwuje się poważne zakłócenia w funkcjonowaniu hurtowych rynków kredytowych. Doprowadziły one do braku płynności w sektorze bankowym i sprawiły, że banki są obecnie mniej skłonne do udzielania sobie wzajemnie kredytów oraz kredytowania gospodarki. W ciągu ostatnich osiemnastu miesięcy zakłócenia na rynkach kredytowych uległy natężeniu, kryzys finansowy się pogłębił, a gospodarka światowa znalazła się w poważnej recesji.
- (2) Trudno sobie wyobrazić przezwycięzenie kryzysu finansowego oraz przywrócenie ożywienia w gospodarce światowej bez zapewnienia stabilności w sektorze bankowym oraz całym systemie finansowym. Dopiero wówczas inwestorzy odzyskają zaufanie, a banki wznowią normalną akcję kredytową. W związku z powyższym państwa EOG podjęły środki, mające na celu wspieranie stabilności swoich sektorów bankowych oraz podtrzymanie akcji kredytowej, na przykład poprzez dokapitalizowanie banków z wykorzystaniem środków publicznych oraz zapewnienie gwarancji rządowych na pożyczki zaciągane przez banki.
- (3) Kilka państw EOG zgłosiło zamiar uzupełnienia stosowanych przez siebie obecnie środków wsparcia o pomoc związaną z aktywami bankowymi o obniżonej wartości. Te zapowiedzi, napływające równocześnie z informacjami o podobnej inicjatywie w Stanach Zjednoczonych, wywołały szerszą debatę w EOG na temat tego, czy pomoc związana jest uzasadnioną formą wsparcia banków przez władze publiczne. W kontekście tej debaty, służby Komisji Europejskiej opracowały komunikat Komisji Europejskiej, który odpowiada niniejszemu rozdziałowi Wytycznych Urzędu Nadzoru EFTA w sprawie pomocy państwa, we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), wykorzystując przy tym zalecenia wydane przez Eurosystem w dniu 5 lutego 2009 r. (zob. załącznik 1).
- (4) Niniejszy rozdział dotyczy przede wszystkim kwestii, na które państwa EFTA muszą zwrócić uwagę, rozważając zastosowanie środków pomocy związanej z aktywami, opracowując takie środki oraz je wdrażając. Ogólnie można stwierdzić, że do kwestii tych zalicza się uzasadnienie udzielania pomocy związanej z aktywami w celu ochrony stabilności finansowej oraz podtrzymania akcji kredytowej banków; kwestie rentowności sektora bankowego w perspektywie długoterminowej oraz bezpieczeństwa dla budżetu, które należy uwzględnić, rozważając zastosowanie środków pomocy związanej z aktywami; potrzebę przyjęcia wspólnego i skoordynowanego podejścia w ramach EOG do pomocy związanej z aktywami w celu zapewnienia jednakowych warunków dla wszystkich. W związku z takim podejściem w ramach EOG w niniejszym rozdziale zawarto bardziej szczegółowe wskazówki na temat stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do pomocy związanej z aktywami; skoncentrowano się przy tym na takich kwestiach jak: (i) wymogi dotyczące przejrzystości i ujawniania informacji; (ii) podział obciążeń między państwem, udziałowcami/akcjonariuszami i wierzycielami; (iii) dostosowanie środków zachęty dla beneficjentów do celów polityki publicznej; (iv) zasady opracowywania środków pomocy związanej z aktywami pod kątem kwalifikowalności i wyceny aktywów o obniżonej wartości oraz zarządzania tymi aktywami; oraz (v) związek między pomocą związaną z aktywami, innymi środkami wsparcia stosowanymi przez władze publiczne oraz restrukturyzacją banków.

2. Pomoc związana z aktywami jako środek ochrony stabilności finansowej oraz podtrzymania akcji kredytowej banków

- (5) Bezpośrednim celem pakietów środków pomocy zapowiedzianych przez państwa EOG w 2008 r. jest ochrona stabilności finansowej oraz podtrzymanie podaży kredytów w gospodarce realnej. Zbyt wcześnie jest na wyciąganie ostatecznych wniosków w sprawie skuteczności tych pakietów, ale jest oczywiste, że dzięki nim udało się zapobiec załamaniu finansowemu oraz wesprzeć funkcjonowanie ważnych rynków międzybankowych. Z drugiej strony zmiany w kredytowaniu gospodarki realnej, jakie zaszły po zapowiedzeniu tych pakietów, są niekorzystne, a najnowsze dane statystyczne wskazują na gwałtowne spowolnienie wzrostu udzielanych kredytów ⁽²⁾. W wielu państwach EOG powszechne są doniesienia o przedsiębiorstwach, którym odmówiono kredytów bankowych, i wydaje się, że ograniczenie dostępności kredytów wykracza poza wymiar uzasadniony uwarunkowaniami koniunkturalnymi.
- (6) Główną przyczyną niewystarczającego strumienia kredytów jest niepewność co do wyceny i lokalizacji aktywów o obniżonej wartości, które to kwestie są źródłem problemów sektora bankowego od samego początku kryzysu. Niepewność dotycząca wyceny aktywów nie tylko nie przestawała podważać zaufania do sektora bankowego, ale osłabiła skuteczność podjętych dotychczas środków wsparcia ze strony władz publicznych. Dla przykładu dokapitalizowanie banków zamortyzowało skutki utraty wartości aktywów, lecz większość przekazanych środków buforowych banki wykorzystywały na tworzenie rezerw na wypadek utraty wartości aktywów w przyszłości. Banki już

⁽¹⁾ Niniejszy rozdział odpowiada komunikatowi Komisji Europejskiej zatytułowanemu „Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym”.

⁽²⁾ Wprawdzie oficjalne dane dotyczące strefy euro wskazują, że w kredytach bankowych dla przedsiębiorstw nie obserwuje się jeszcze tego spadku, to podstawowa tendencja ustępuje, a wskaźniki wzrostu kredytów miesiąc do miesiąca znacząco się obniżyły pod koniec 2008 r. W grudniu 2008 r. wskaźnik kredytów bankowych dla sektora prywatnego (kredyty dla niemonetarnych instytucji finansowych z wyłączeniem administracji rządowej) spadł o 0,4 % w porównaniu z listopadem.

podjęły kroki, aby rozwiązać problem aktywów o obniżonej wartości. Dokonały znaczących odpisów aktualizujących wartość aktywów⁽¹⁾, podjęły działania w kierunku ograniczenia pozostałych strat poprzez zmianę klasyfikacji aktywów w swoich bilansach i rozpoczęły stopniowe tworzenie dodatkowych rezerw kapitału na umocnienie swojej płynności. Jednakże problem nie został rozwiązany w wystarczającym stopniu, a nieoczekiwana skala spowolnienia gospodarczego jest zapowiedzią dalszego spadku jakości kredytowej aktywów bankowych i to na jeszcze większą skalę.

- (7) Pomoc związana z aktywami miałyby bezpośrednio rozwiązać problem niepewności co do jakości bilansów sporządzanych przez banki i przywrócić zaufanie do tego sektora. Mogłyby też zapobiec kolejnym próbom dokapitalizowania banków w miarę coraz większej utraty wartości aktywów w obliczu pogarszającej się sytuacji w gospodarce realnej. W związku z tym, kilka państw EOG intensywnie rozważa udzielenie pomocy związanej z bankowymi aktywami o obniżonej wartości jako uzupełnienia innych środków.
- 3. Uwarunkowania długoterminowe: przywrócenie rentowności w sektorze bankowym oraz bezpieczeństwa finansów publicznych**
- (8) Środki pomocy związanej z aktywami muszą być opracowane i wdrożone w taki sposób, aby jak najefektywniej służyły osiągnięciu bezpośrednich celów, czyli ochrony stabilności finansowej i podtrzymaniu akcji kredytowej. Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę w tym miejscu, jest zapewnienie odpowiedniego udziału w środkach pomocy związanej z aktywami poprzez odpowiednie ustalanie cen i warunków oraz poprzez obowiązkowy udział, o ile uzna się go za konieczny. Jednak przy opracowywaniu i wdrażaniu środków pomocy związanej z aktywami nie należy ograniczać się do tych celów w najbliższej perspektywie. Ważne jest, aby również uwzględnić uwarunkowania długoterminowe.
- (9) Jeżeli środki pomocy związanej z aktywami nie zostaną wprowadzone w taki sposób, aby można było ograniczyć ryzyko poważnych zakłóceń konkurencji między bankami (zarówno na terenie poszczególnych państw EFTA, jak i na rynkach transgranicznych) zgodnie z Wytocznymi Urzędu Nadzoru EFTA w sprawie pomocy państwa, i jeżeli w niezbędnych przypadkach nie będzie im towarzyszyć restrukturyzacja beneficjentów, w rezultacie nastąpi strukturalne osłabienie sektora bankowego EOG, co będzie miało negatywne skutki dla potencjału produkcyjnego całej gospodarki. Ponadto mogłyby to doprowadzić do powracającego zapotrzebowania na interwencję władz publicznych w sektorze, co stopniowo oznaczałoby coraz większe obciążenie dla finansów publicznych. Ryzyko tego rodzaju jest poważne zważywszy na skalę prawdopodobnego zaangażowania państwa. W celu ograniczenia ryzyka takich długoterminowych strat, interwencje władz publicznych w sektorze bankowym powinny być odpowiednio ukierunkowane, a towarzyszyć im powinny mechanizmy zabezpieczające właściwe postępowanie banków, tak aby to co leży w ich interesie było zgodne z celami polityki publicznej. Środki te powinny stanowić element szerszych działań mających na celu przywrócenie rentowności sektora bankowego, opartych na niezbędnej restrukturyzacji. Konieczność restrukturyzacji w sektorze bankowym jako czynnik przeciwwagi dla wsparcia ze strony władz publicznych omówiono bardziej szczegółowo w kontekście reguł dotyczących pomocy państwa w działach 5 i 6 poniżej.
- (10) Rozważając opracowanie i wdrożenie środków pomocy związanej z aktywami, państwa EFTA powinny również uwzględnić uwarunkowania budżetowe. Szacunkowe wartości przewidywanych odpisów aktualizujących wartość aktywów wskazują, że koszty budżetowe pomocy związanej z aktywami – rzeczywiste lub warunkowe bądź też zarówno rzeczywiste, jak i warunkowe – mogą być znaczne, zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i w stosunku do PKB państw EFTA. Władze publiczne nie powinny udzielać wsparcia w formie pomocy związanej z aktywami (oraz innych środków) w zakresie, który rodziłby obawy o bezpieczeństwo finansów publicznych związane z nadmiernym zadłużeniem lub problemami z finansowaniem. Uwarunkowania te są szczególnie istotne przy obecnym wzroście deficytów budżetowych, rosnącym poziomie długu publicznego oraz w obliczu wyzwań związanych z emisją obligacji państwowych.
- (11) Ujmując to bardziej konkretnie, można stwierdzić, że sytuacja budżetowa państw EFTA będzie istotnym czynnikiem przy wyborze jednego z mechanizmów zarządzania aktywami, które mają zostać objęte pomocą; do mechanizmów tych zalicza się: zakup aktywów, ubezpieczenie aktywów, swap aktywów lub rozwiązanie mieszane⁽²⁾. Skutki zastosowania poszczególnych mechanizmów pomocy związanej z aktywami dla wiarygodności polityki budżetowej mogą nie różnić się w sposób znaczący, ponieważ rynki finansowe prawdopodobnie będą w stanie zdyskontować potencjalne straty na podobnej podstawie⁽³⁾. Jednakże podejście zakładające bezwarunkowy zakup aktywów o obniżonej wartości miałoby bardziej bezpośredni wpływ na wskaźniki budżetowe oraz finansowanie budżetu państwa. Wprawdzie wybór mechanizmu zarządzania aktywami o obniżonej wartości leży w gestii każdego z państw EFTA, jednak winny one rozważyć rozwiązanie mieszane, przewidujące wydzielenie „złych” aktywów z bilansów banków i przeniesienie ich do odrębnych jednostek (w ramach struktur banków lub poza nimi),

(1) W okresie od połowy 2007 r. do pierwszego kwartału 2009 r. dokonano odpisów aktualizujących wartość aktywów o łącznej wartości 1 063 mld USD, z czego 737,6 mld USD to wartość odpisów zgłoszona przez banki z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, a 293,7 mld USD to wartość odpisów zgłoszona przez banki z siedzibą w Europie. W ramach tej ostatniej kwoty odpisy o wartości 68 mld USD zgłoszono w Szwajcarii. Mimo dużej wartości już zgłoszonych odpisów aktualizujących wartość aktywów, MFW szacuje obecnie, że łączne straty banków związane z utratą wartości aktywów mogą sięgnąć 2 200 mld USD. Ta szacunkowa wartość opiera się na kredytach hipotecznych, konsumenckich i kredytach dla przedsiębiorstw udzielonych w Stanach Zjednoczonych, będących w posiadaniu różnych podmiotów na całym świecie i poddanych sekurytyzacji; wartość ta od początku kryzysu stale rośnie. Niektórzy obserwatorzy rynku sugerują, że łączne straty mogą być znacznie wyższe. Na przykład Nouriel Roubini, który konsekwentnie twierdzi, że oficjalne szacunki są zaniżone, obecnie szacuje, że łączne straty mogą wynieść 3 600 mld USD w samych Stanach Zjednoczonych.

(2) Mechanizmy te omówiono bardziej szczegółowo w załączniku 2.

(3) Zakupy aktywów przez władze publiczne nie muszą oznaczać znaczących kosztów budżetowych w dłuższej perspektywie, jeżeli odpowiednią część nabytych aktywów będzie można następnie sprzedać z zyskiem (zob. przykłady ze Stanów Zjednoczonych i Szwecji przytoczone w załączniku 2). Jednak zakupy takie oznaczają wyłożenie środków budżetowych z góry, co zwiększałoby dług publiczny brutto oraz potrzeby finansowe władz publicznych. Podejście oparte na zamianie długu publicznego na aktywa o obniżonej wartości można wykorzystać, aby złagodzić problemy operacyjne związane z emisją; jednak uniknięcie wpływu na wskaźniki budżetowe oraz zatrzymanie wzrostu podaży długu publicznego na rynku nie będzie w takiej sytuacji możliwe.

korzystających z gwarancji władz publicznych. Tego rodzaju podejście jest atrakcyjne, ponieważ z punktu widzenia przywracania zaufania do systemu bankowego daje wiele korzyści, wynikających z podejścia opartego na zakupie aktywów, a jednocześnie pozwala ograniczyć bezpośrednie skutki dla budżetu.

- (12) W przypadku skromnych środków budżetowych, wskazane może być skoncentrowanie środków pomocy związanej z aktywami na ograniczonej liczbie banków o istotnym znaczeniu dla całego systemu bankowego. Niektóre państwa EFTA mogą mieć mocno ograniczone możliwości udzielenia bankom pomocy związanej z aktywami ze względu na istniejące ograniczenia budżetowe lub wartość łącznej sumy bilansowej ich banków stosunku do PKB.

4. Potrzeba przyjęcia wspólnego i skoordynowanego podejścia w ramach EOG

- (13) Rozważając zastosowanie możliwych form pomocy związanej z aktywami, należy pamiętać o konieczności pogodzenia bezpośrednich celów, do których należy zapewnienie stabilności finansowej i podtrzymanie bankowej akcji kredytowej, z koniecznością uniknięcia długofalowych szkód w sektorze bankowym w EOG, w ramach rynku EOG oraz w całej gospodarce. Najskuteczniej można to osiągnąć poprzez przyjęcie wspólnego skoordynowanego podejścia w ramach EOG, którego ogólne założenia można sformułować w sposób następujący:

- zwiększenie zaufania rynku poprzez zademonstrowanie, że na szczeblu EOG możliwe jest podjęcie działań w odpowiedzi na kryzys finansowy oraz stworzenie możliwości wystąpienia pozytywnych efektów pośrednich w państwach EOG oraz na szerzej rozumianych rynkach finansowych,
- ograniczenie negatywnych skutków pośrednich w państwach EOG w tych przypadkach, w których wprowadzenie środków pomocy związanej z aktywami przez pierwsze państwo EOG mogłoby wywołać presję na inne państwa EOG do podjęcia podobnych kroków oraz ryzyko wzajemnego prześcigania się państw EOG w udzielaniu dotacji,
- ochrona rynku usług finansowych w EOG poprzez zapewnienie spójności środków pomocy związanej z aktywami wprowadzanych przez państwa EOG oraz przeciwdziałanie protekcjonizmowi finansowemu,
- zagwarantowanie przestrzegania wymogów dotyczących kontroli pomocy państwa oraz innych wymogów prawnych poprzez dalsze dążenie do zapewnienia spójności środków pomocy związanej z aktywami oraz poprzez minimalizowanie zakłóceń konkurencji oraz pokus nadużyć.

- (14) Koordynacja działań państw EOG byłaby konieczna jedynie na poziomie ogólnym i można byłoby ją zapewnić przy zachowaniu takiej elastyczności, która pozwalałaby na dostosowanie środków do specyficznej sytuacji poszczególnych banków. Przy braku odpowiedniej koordynacji przed wdrożeniem środków wiele spośród tych celów będzie można osiągnąć tylko poprzez nałożenie dodatkowych wymogów w zakresie kontroli pomocy państwa po wdrożeniu środków. Wspólne wskazówki, które określałyby podstawową charakterystykę środków pomocy, pomogłyby, w związku z tym, zminimalizować potrzebę zmian i korekt w tych środkach w wyniku ich oceny na mocy przepisów w dziedzinie pomocy państwa. Wytyczne takie zamieszczono poniżej.

5. Wytczne w sprawie stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa do środków pomocy związanej z aktywami

- (15) Do standardowych zadań banku należy dokonanie oceny ryzyka związanego z nabywanymi przez niego aktywami oraz upewnienie się, że może on pokryć wszelkie związane z tym straty⁽¹⁾. Można jednak uważać, że pomoc związana z aktywami służy ochronie stabilności finansowej. Publiczne środki pomocy związanej z aktywami stanowią pomoc państwa w takim zakresie, w jakim zwalniają bank będący beneficjentem z konieczności wykazywania straty lub rezerwy na pokrycie ewentualnych strat wynikających z utraty wartości jego aktywów (lub przewidują wynagrodzenie dla banku w związku z taką koniecznością) lub też uwolnienia kapitału ustawowego na inne potrzeby. W szczególności miałyby to miejsce wówczas, gdy aktywa o obniżonej wartości zostałyby zakupione po cenie wyższej od ceny rynkowej lub ubezpieczone według wartości wyższej od takiej ceny bądź też gdyby cena za gwarancję nie uwzględniała wynagrodzenia dla skarbu państwa za maksymalny poziom jego zobowiązania z tytułu gwarancji⁽²⁾.
- (16) Wszelka pomoc udzielana w ramach środków związanych z aktywami powinna jednak spełniać ogólne wymogi takie, jak niezbędność, proporcjonalność i konieczność ograniczenia zakłóceń konkurencji do minimum. Pomoc taka oznacza poważne zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami będącymi beneficjentami pomocy oraz bankami nieotrzymującymi takiej pomocy oraz pomiędzy bankami otrzymującymi pomoc różnej wielkości. Banki niebędące beneficjentami, które zasadniczo są w dobrej kondycji, mogą czuć się zobowiązane do zabiegania o interwencję władz publicznych, tak aby utrzymać swoją pozycję konkurencyjną na rynku. Podobne zakłócenia konkurencji mogą wystąpić pomiędzy państwami EOG, ponieważ istnieje ryzyko, że państwa EOG będą się wzajemnie prześcigać w udzielaniu dotacji (starając się ratować swoje banki, nie będą zważać na skutki dla banków w innych państwach EOG), że pojawią się dążenia do protekcjonizmu finansowego oraz niebezpieczeństwo rozdrobnienia rynku wewnętrznego. Udział w programie pomocy związanej z aktywami powinien być, w związku z tym, uzależniony od spełnienia jasno określonych i obiektywnych kryteriów, tak aby zapobiec odnoszeniu przez niektóre banki nieuzasadnionych korzyści.

⁽¹⁾ Banki są zazwyczaj w posiadaniu różnych aktywów, w tym: środków pieniężnych, aktywów finansowych (obligacji skarbu państwa, dłużnych papierów wartościowych, kapitałowych papierów wartościowych, pożyczek będących przedmiotem obrotu oraz towarów), instrumentów pochodnych (swapów i opcji), pożyczek, inwestycji finansowych, wartości niematerialnych i prawnych, nieruchomości, maszyn i urządzeń. Straty mogą wystąpić wówczas, gdy sprzedaż aktywów odbywa się poniżej ich wartości księgowej, kiedy ich wartość się obniżyła, a rezerwy tworzy się na pokrycie ewentualnych strat lub na etapie późniejszym, to jest wówczas, gdy wpływy w terminie zapadalności są niższe od wartości księgowej.

⁽²⁾ Gwarancję uważa się za pomoc państwa wówczas, gdy bank będący beneficjentem nie jest w stanie znaleźć niezależnego prywatnego podmiotu gospodarczego na rynku, który byłby skłonny udzielić mu podobnej gwarancji. Wartość pomocy państwa stanowi maksymalny poziom zobowiązań netto skarbu państwa.

- (17) Urząd Nadzoru EFTA (zwany dalej „Urzędem”), w wytycznych w zakresie instytucji finansowych ⁽¹⁾, ustanowił zasady dotyczące stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa, a w szczególności art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG, do wszelkich środków pomocy dla banków w związku ze światowym kryzysem finansowym. Następnie Urząd przedstawił bardziej szczegółowe wskazówki dotyczące praktycznego zastosowania tych zasad do dokapitalizowania instytucji finansowych w nowym rozdziale wytycznych w sprawie pomocy państwa ⁽²⁾. W tym samym duchu poniższe wytyczne, oparte na tych samych zasadach, wskazują najważniejsze cechy środków pomocy związanej z aktywami lub programów takiej pomocy, decydujące o ich skuteczności, a także o ich wpływie na konkurencję. Wytyczne te mają równorzędne zastosowanie do wszystkich banków, którym udzielono pomocy związanej z aktywami, bez względu na ich indywidualną sytuację, lecz praktyczne konsekwencje ich zastosowania mogą być różne, w zależności od profilu ryzyka i rentowności beneficjenta. Zasady zawarte w wytycznych mają zastosowanie z uwzględnieniem niezbędnych zmian, jeżeli przynajmniej dwa państwa EOG dokonają koordynacji środków w celu zapewnienia pomocy związanej z aktywami bankom transgranicznym.
- (18) Niniejsze wskazówki mają na celu ustanowienie skoordynowanych zasad i warunków, tak aby zapewnić jak największą skuteczność środków pomocy związanej z aktywami na rynku EOG, mając przy tym na uwadze cel długoterminowy, jakim jest przywrócenie normalnych warunków rynkowych, oraz zachowując odpowiednią elastyczność, tak aby stworzyć możliwość uwzględnienia specyficznej charakterystyki lub zastosowania dodatkowych środków lub procedur w indywidualnych przypadkach bądź na szczeblu krajowym, jeżeli będzie tego wymagała stabilność finansowa. Efektem skutecznych środków pomocy związanej z aktywami powinno być podtrzymanie kredytowania gospodarki realnej.
- 5.1. *Odpowiednie ujęcie problemu oraz możliwe rozwiązania: pełna przejrzystość przed zastosowaniem środka, ujawnienie informacji o utracie wartości aktywów oraz ocena banków kwalifikujących się do pomocy przed jej udzieleniem*
- (19) Wszelkie środki pomocy związanej z aktywami muszą opierać się na precyzyjnym określeniu skali trudności banku związanych z aktywami, jego faktycznej płynności przed udzieleniem pomocy oraz perspektyw odzyskania przez bank rentowności, z należytym uwzględnieniem wszelkich możliwych rozwiązań; ma to ułatwić proces niezbędnej restrukturyzacji, pozwolić uniknąć zróżnicowania czynników motywujących wszystkich uczestników rynku oraz wykorzystywania środków państwowych bez osiągnięcia zamierzonego skutku, jakim ma być przywrócenie normalnego dopływu strumienia kredytów do gospodarki realnej.
- (20) W związku z tym, aby zminimalizować ryzyko powracającego zapotrzebowania na interwencje władz publicznych na rzecz tych samych beneficjentów, warunkiem uzyskania pomocy związanej z aktywami powinno być spełnienie przez ubiegające się o nią podmioty następujących kryteriów:
- Wobec wniosków o pomoc należy stosować zasadę pełnej przejrzystości przed zastosowaniem środka oraz zasadę ujawnienia przez banki kwalifikujące się do pomocy informacji o utracie wartości tych aktywów, w odniesieniu do których środki pomocy mają zostać zastosowane, przy czym informacje te powinny opierać się na odpowiedniej wycenie, poświadczonej przez niezależnych ekspertów i zatwierdzonej przez odpowiedni organ nadzoru, zgodnie z zasadami wyceny określonymi w pkt 5.5 ⁽³⁾. Ujawnienie informacji o utracie wartości aktywów powinno nastąpić przed interwencją władz publicznych. Informacje te powinny umożliwić określenie kwoty pomocy oraz strat poniesionych przez bank w związku z przeniesieniem aktywów ⁽⁴⁾.
 - Po złożeniu przez bank wniosku o pomoc należy przeprowadzić pełen przegląd działalności tego banku oraz jego bilansu, tak aby ocenić, czy bank spełnia wymogi kapitałowe i czy ma szanse odzyskać rentowność w przyszłości (ocena rentowności). Proces przeprowadzania oceny powinien przebiegać równoległe do procesu poświadczania utraty wartości aktywów objętych programem pomocy, lecz ze względu na zakres tej oceny może ona zostać ukończona po przystąpieniu przez bank do programu pomocy związanej z aktywami. Wyniki oceny rentowności należy przekazać do Urzędu, który uwzględni je przy ocenie niezbędnych środków następczych (zob. rozdz. 6).
- 5.2. *Podział kosztów związanych z aktywami o obniżonej wartości między władze publiczne, udziałowców/akcjonariuszy oraz wierzycieli*
- (21) Zasadniczo banki powinny w jak największym zakresie same pokrywać straty związane z aktywami o obniżonej wartości. W związku z tym, niezbędne jest przede wszystkim zapewnienie pełnej przejrzystości i pełne ujawnienie informacji przed zastosowaniem środka, a następnie dokonanie prawidłowej wyceny aktywów przed podjęciem interwencji przez władze publiczne oraz zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia władzom publicznym za
-
- ⁽¹⁾ Część VIII wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa: „Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego”, opublikowana w Dz.U. L 17 z 20.1.2011, s. 1 oraz w Suplemencie EOG nr 3 z 20.1.2011, s. 1. Zaktualizowana wersja wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa jest opublikowana na stronie internetowej Urzędu: http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldstateaid/state_aid_guidelines/
- ⁽²⁾ Część VIII wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa: „Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przez nadmiernym zakłóceniem konkurencji”, opublikowana w Dz.U. L 17 z 20.1.2011, s. 1 oraz w Suplemencie EOG nr 3 z 20.1.2011, s. 1. Zaktualizowana wersja wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa jest opublikowana na stronie internetowej Urzędu: http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldstateaid/state_aid_guidelines/
- ⁽³⁾ Bez uszczerbku dla wymogu upublicznienia informacji o bilansowych skutkach środka pomocy związanej z aktywami, przewidującego odpowiedni podział obciążeń, terminy „przejrzystość” i „pełne ujawnienie informacji”, należy rozumieć jako przejrzystość informacji z punktu widzenia władz krajowych, zaangażowanych niezależnych ekspertów oraz Urzędu.
- ⁽⁴⁾ Kwota pomocy stanowi różnicę między wartością przekazania aktywów (opartą zazwyczaj na ich rzeczywistej wartości ekonomicznej) a ceną rynkową. W niniejszym rozdziale poniesione straty to różnica między wartością przekazania a wartością księgową aktywów. Straty faktyczne będą zazwyczaj znane po zastosowaniu środka pomocy.

środek pomocy związanej z aktywami, w dowolnej formie, tak aby zagwarantować zrównoważenie odpowiedzialności udziałowców/akcjonariuszy i podziału obciążeń bez względu na rodzaj wybranego mechanizmu. Połączenie tych elementów powinno zapewnić ogólną spójność różnych form wsparcia władz publicznych pod względem podziału obciążeń przy uwzględnieniu specyfiki różnych rodzajów pomocy ⁽¹⁾.

- (22) Jeżeli po dokonaniu prawidłowej wyceny aktywów oraz prawidłowym zidentyfikowaniu strat ⁽²⁾, okaże się, że przy braku interwencji władz publicznych doszłoby do technicznej niewypłacalności, dany bank należy objąć zarządem przymusowym lub poddać go likwidacji zgodnie z prawem EOG i prawem krajowym. W takiej sytuacji, w celu zachowania stabilności finansowej i utrzymania zaufania, właściwe może być zapewnienie ochrony lub udzielenie gwarancji posiadaczom obligacji ⁽³⁾.
- (23) Jeżeli objęcie banku zarządem przymusowym lub jego systematyczna likwidacja wydają się niewłaściwe ze względów stabilności finansowej ⁽⁴⁾, możliwe jest udzielenie bankom pomocy ograniczonej do niezbędnego minimum, w formie gwarancji lub zakupu aktywów, tak aby umożliwić im kontynuację działalności przez okres niezbędny do opracowania planu restrukturyzacji lub systematycznej likwidacji. W takich przypadkach należałoby także oczekiwać, że udziałowcy/akcjonariusze pokryją straty przynajmniej do osiągnięcia adekwatności kapitałowej wymaganej przepisami prawa. Można również rozważyć ewentualność nacjonalizacji.
- (24) Jeżeli nie ma możliwości osiągnięcia pełnego podziału obciążeń przed zastosowaniem środka, należy zażądać od banku wniesienia wkładu na pokrycie strat lub ryzyka na etapie późniejszym, na przykład w formie klauzul o wycofaniu lub, w przypadku programów ubezpieczeń, w postaci klauzuli o pokryciu przez bank tzw. „pierwszej straty” (zazwyczaj co najmniej 10 %) oraz klauzuli o podziale „pozostałych strat”, na podstawie której bank pokrywa część (zazwyczaj co najmniej 10 %) wszelkich strat dodatkowych ⁽⁵⁾.
- (25) Zasadniczo, im niższy wkład na początku, tym większa potrzeba wniesienia wkładu przez udziałowców/akcjonariuszy na etapie późniejszym na przykład w formie przekształcenia strat skarbu państwa w udziały/akcje banku lub w formie dodatkowych środków wyrównawczych w celu ograniczenia zakłócenia konkurencji przy ocenie niezbędnej restrukturyzacji.

5.3. Dostosowanie czynników motywujących banki do udziału w programach pomocy związanej z aktywami do celów polityki publicznej

- (26) Zasadniczą cechą programów pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości powinien być okres zapisów ograniczony do sześciu miesięcy od uruchomienia programu przez rząd. Dzięki temu, banki będą mniej zainteresowane zwlekaniem z ujawnieniem niezbędnych informacji w nadziei uzyskania większej pomocy w późniejszym terminie; ułatwi to także szybkie rozwiązywanie problemów w sektorze bankowym, zanim sytuacja ulegnie pogorszeniu wskutek spowolnienia gospodarczego. We wspomnianym okresie sześciu miesięcy banki będą mogły przedstawić „koszyki” aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą, które miałyby zostać objęte środkami pomocy związanej z aktywami, z możliwością przedłużenia ⁽⁶⁾.
- (27) Może zaistnieć konieczność opracowania odpowiednich mechanizmów, tak aby zagwarantować, że banki, której najbardziej potrzebują pomocy związanej z aktywami, skorzystają ze środków oferowanych przez władze publiczne w tym zakresie. Takim mechanizmem może być na przykład obowiązkowe uczestnictwo w programie, a przynajmniej obowiązkowe ujawnienie informacji organom nadzoru. Nałożenie na wszystkie banki obowiązku ujawnienia skali ich problemów dotyczących aktywów powinno umożliwić jasne określenie zapotrzebowania na program pomocy związanej z aktywami w danym państwie EFTA oraz niezbędnego zakresu takiego programu.
- (28) Jeżeli udział nie jest obowiązkowy, program może przewidywać odpowiednie środki zachęty (na przykład udzielenie gwarancji lub przyznanie praw aktualnym udziałowcom lub akcjonariuszom, tak aby mogli oni w przyszłości uczestniczyć na preferencyjnych warunkach w zamkniętych operacjach podwyższenia kapitału), które ułatwiłyby bankom udział w programie przy jednoczesnym poszanowaniu zasad przejrzystości i ujawniania informacji, rzetelnej wyceny i podziału kosztów.
- (29) Po upływie sześciomiesięcznego okresu zapisów, przystąpienie do programu będzie możliwe wyłącznie w wyjątkowych i nieprzewidywalnych okolicznościach, za które dany bank nie ponosi odpowiedzialności ⁽⁷⁾, i na bardziej surowych warunkach, takich jak wyższe wynagrodzenie dla władz publicznych lub wyższe środki wyrównawcze.

(1) Środki pomocy związanej z aktywami można w pewnym sensie przyrównać do zastrzyków kapitałowych, ponieważ przewidują absorpcję strat oraz mają wpływ na kapitał ustawowy. Jednakże w przypadku tych ostatnich władze publiczne pozbawione są dodatkowego wpływu innych działań i środków banku generujących dochody i ponoszą zazwyczaj większe ryzyko związane z określonym portfelem aktywów o obniżonej wartości, które przekracza ryzyko wynikające z jego ewentualnego udziału w danym banku. Ze względu na większe wady i ograniczone korzyści wynagrodzenie za pomoc związaną z aktywami powinno być zazwyczaj wyższe niż w przypadkach zastrzyków kapitałowych.

(2) Porównanie wartości księgowej aktywów z wartością przekazania (tj. ich rzeczywistą wartością ekonomiczną)

(3) Ochrona udziałowców/akcjonariuszy powinna jednak zazwyczaj być wykluczona. Zob. decyzje Komisji w sprawie NN 39/08 (Dania, pomoc na likwidację Roskilde Bank) oraz w sprawie NN 41/08 (Zjednoczone Królestwo, pomoc na ratowanie Bradford & Bingley).

(4) Może tak być na przykład wówczas, gdy zarządzanie bankiem, ze względu na jego wielkość lub rodzaj działalności, w trakcie zarządu przymusowego, postępowania przed sądem lub systematycznej likwidacji nie byłoby możliwe bez groźnych konsekwencji systemowych dla innych instytucji finansowych lub kredytowania gospodarki realnej. W tym względzie niezbędne byłoby uzasadnienie ze strony organu polityki pieniężnej lub organu nadzoru.

(5) Na to, jaki poziom należy uznać za właściwy, wpływ mogą mieć inne czynniki, na przykład wyższe wynagrodzenie. Ponadto należy zwrócić uwagę, że rekompensaty *ex post* mogą czasami być wypłacane dopiero po kilku latach od wprowadzenia środka i mogą w związku z tym w sposób niezadowolający przedłużać okres niepewności co do wyceny aktywów o obniżonej wartości. Problem ten nie powstawałby w przypadku klauzul o wycofaniu opartych na wycenie aktywów przed zastosowaniem środka.

(6) Zgłoszone aktywa, które mogą stać się zapadalne w późniejszym czasie.

(7) Termin „nieprzewidywalne okoliczności” oznacza okoliczności, których zarząd spółki nie mógł w żaden sposób przewidzieć przy podejmowaniu decyzji o nieprzystępowaniu do programu pomocy związanej z aktywami w okresie zapisów, i które nie wynikają z niedbalstwa lub błędu zarządu spółki lub decyzji grupy, do której dana spółka należy. „Nieprzewidywalne okoliczności” należy rozumieć jako okoliczności wyjątkowe, niezależnie od obecnego kryzysu. Państwa EFTA pragnące powołać się na takie okoliczności powinny przekazać Urzędowi wszelkie niezbędne informacje.

- (30) Dostęp do pomocy związanej z aktywami powinien być zawsze uzależniony od przestrzegania kilku stosownych ograniczeń dotyczących postępowania. W szczególności, w odniesieniu do banków będących beneficjentami należy zastosować mechanizmy zabezpieczające, które zagwarantują, że efekty kapitałowe pomocy zostaną spożytkowane na działalność w zakresie udzielania kredytów, aby odpowiednio zaspokoić popyt zgodnie z kryteriami handlowymi i bez dyskryminacji, a nie na finansowanie strategii rozwoju (w szczególności przejść banków w dobrej kondycji) ze szkodą dla konkurentów.
- (31) Należy również rozważyć ograniczenia dotyczące polityki w zakresie wypłaty dywidendy oraz pułapów wynagrodzeń kadry kierowniczej. Szczegółową konstrukcję ograniczeń dotyczących postępowania należy oprzeć na ocenie proporcjonalności, uwzględniającej różne czynniki, które mogą wskazywać na konieczność restrukturyzacji (zob. dział 6).

5.4. Kwalifikowalność aktywów

- (32) Określając zakres aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą, należy zachować równowagę między dążeniem do celu, jakim jest bezpośrednie zapewnienie stabilności finansowej a koniecznością przywrócenia normalnego funkcjonowania rynku w perspektywie średnioterminowej. Wydaje się, że aktywa określane powszechnie jako „aktywa toksyczne” (na przykład amerykańskie papiery wartościowe zabezpieczone hipoteką i powiązane z nimi instrumenty zabezpieczające i pochodne), które wywołały kryzys finansowy i które w dużym stopniu utraciły płynność, lub które zostały dotknięte poważnymi korektami wartości w dół, przyczyniły się w największym stopniu do niepewności i sceptycyzmu co do rentowności banków. Ograniczenie zakresu aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą do tego rodzaju aktywów ograniczyłoby stopień narażenia państwa na możliwe straty i przyczyniłoby się do zapobieżenia zakłóceniom konkurencji⁽¹⁾. Jednakże przy zbyt wąskim zakresie środka pomocy istniałoby ryzyko nieprzywrócenia zaufania do sektora bankowego, zważywszy na różne problemy występujące w różnych państwach EOG i bankach oraz zakres, w jakim problem utraty wartości rozprzestrzenił się obecnie na inne aktywa. Byłyby to argumenty za podejściem pragmatycznym, uwzględniającym elementy elastyczności, które gwarantowałyby objęcie środkami pomocy, w odpowiednim zakresie i w należycie uzasadnionych przypadkach, także innych aktywów.
- (33) Wspólne i skoordynowane podejście w ramach EOG do kwestii określania aktywów kwalifikujących się do objęcia środkami pomocy jest niezbędne zarówno, aby zapobiegać zakłóceniom konkurencji między państwami EOG oraz w ramach sektora bankowego EOG, jak i ograniczyć zainteresowanie banków transgranicznych angażowaniem się w arbitraż z wykorzystaniem środków pomocy oferowanych w różnych systemach krajowych. Dla zapewnienia spójności między państwami EOG przy określaniu aktywów kwalifikujących się do pomocy należy opracować kategorie aktywów („koszyki”), które odzwierciedlałyby zakres obecnej utraty wartości. Bardziej szczegółowe wytyczne odnośnie do definicji tych kategorii znajdują się w załączniku 3. Zastosowanie tych kategorii aktywów ułatwiłoby dokonywanie porównań poszczególnych banków na terenie całego EOG oraz ich profili ryzyka. Państwa EFTA musiałyby wówczas zdecydować, którą kategorię aktywów można objąć pomocą i w jakim zakresie, z zastrzeżeniem zbadania przez Urząd stopnia utraty wartości wybranych aktywów.
- (34) Konieczne byłoby opracowanie podejścia proporcjonalnego, które pozwoliłoby państwom EFTA, których sektor bankowy dodatkowo ucierpiał w wyniku innych czynników na taką skalę, że zagraża to stabilności finansowej (na przykład „pęknięcie bańki” na własnym rynku nieruchomości), rozszerzenie pomocy na ściśle określone kategorie aktywów związane z takim zagrożeniem dla systemu — po należytych uzasadnieniu i bez ograniczeń ilościowych.
- (35) Można przewidzieć dodatkową elastyczność, która umożliwi uwolnienie banków od aktywów o obniżonej wartości, wykraczających poza zakres kwalifikowalności określony powyżej, bez konieczności szczegółowego uzasadnienia; dotyczyłoby to maksymalnie 10–20 % wszystkich aktywów danego banku objętych mechanizmem pomocy z uwagi na różne warunki panujące w różnych państwach EFTA oraz różną sytuację banków. Jednakże aktywa, w przypadku których nie można obecnie stwierdzić utraty wartości, nie powinny zostać objęte programem pomocy. Pomoc związana z aktywami nie powinna stanowić ubezpieczenia na czas nieokreślony od przyszłych skutków recesji.
- (36) Zasadniczo im szerszy jest zakres kryteriów kwalifikowalności i im większą część ogółu aktywów banku stanowią aktywa objęte pomocą, tym bardziej dogłębna będzie musiała być restrukturyzacja i tym szerzej zakrojone będą musiały być środki mające zapobiec nadmiernym zakłóceniom konkurencji. Urząd w żadnym wypadku nie uzna, że do objęcia pomocą kwalifikują się aktywa, które zostały ujęte w bilansie banku będącego beneficjentem po określonej dacie granicznej, przed zapowiedzeniem przez władze programu pomocy⁽²⁾. W przeciwnym razie mogłoby dojść do arbitrażu z wykorzystaniem aktywów i powstania niedopuszczalnych pokus nadużyć, dostarczających bankom powodów do wstrzymywania się od prawidłowego oceniania ryzyka związanego z kredytami i innymi inwestycjami w przyszłości; oznaczałoby to popełnianie tych samych błędów, które doprowadziły do obecnego kryzysu⁽³⁾.

5.5. Wycena aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą i ustalenie ceny

- (37) Prawidłowe i konsekwentne podejście do wyceny aktywów, w tym aktywów o większej złożoności i mniejszej płynności, ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania nadmiernym zakłóceniom konkurencji i unikania sytuacji, w której państwa EOG prześcigałyby się w udzielaniu dotacji. Przy wycenie należy stosować ogólną metodologię

⁽¹⁾ Wydaje się, że właśnie takie podejście wybrano w Stanach Zjednoczonych w odniesieniu do Citigroup oraz Bank of America.

⁽²⁾ Zasadniczo Urząd jest zdania, że jedna obiektywna data graniczna, jak na przykład koniec 2008 r., zagwarantuje jednakowe warunki dla banków i państw EOG.

⁽³⁾ W razie konieczności kwestię wsparcia władz publicznych związanego z ryzykiem dotyczącym przyszłych aktywów można rozwiązać na podstawie wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa, w szczególności rozdziału w sprawie gwarancji państwowych oraz rozdziału w sprawie tymczasowych ram prawnych w zakresie środków pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

opracowaną na szczeblu EOG; wycena dokonywana w poszczególnych państwach EOG przed zastosowaniem środków musi też być ściśle skoordynowana przez Urząd, co pomoże zagwarantować maksymalną skuteczność środków pomocy związanej z aktywami oraz ograniczy ryzyko zakłóceń i szkodliwego arbitrażu, zwłaszcza w przypadku banków transgranicznych. Może zaistnieć potrzeba zastosowania metodyki alternatywnej, aby uwzględnić szczególne okoliczności dotyczące na przykład dostępności stosownych danych w odpowiednim terminie, pod warunkiem że metodyka taka zapewnia równoważny poziom przejrzystości. W każdym razie banki kwalifikujące się do pomocy powinny codziennie dokonywać wyceny swoich portfeli oraz regularnie i często ujawniać stosowne informacje organom sprawującym nad nimi nadzór oraz władzom krajowym.

- (38) W przypadku, gdy wycena aktywów wydaje się szczególnie złożona, można rozważyć rozwiązania alternatywne, jak na przykład stworzenie banku zachowującego „dobre” aktywa, w ramach którego władze publiczne zamiast aktywów o obniżonej wartości kupowałyby „dobre” aktywa. Alternatywą, która pozwalałaby na przeprowadzenie wyceny w miarę upływu czasu w kontekście restrukturyzacji lub systematycznej likwidacji, co pozwoliłoby wyeliminować niepewność co do prawidłowej wartości danych aktywów ⁽¹⁾ może być publiczna własność banku (w tym nacjonalizacja).
- (39) Na pierwszym etapie aktywa powinny zostać wycenione, zawsze gdy jest to możliwe, na podstawie ich aktualnej wartości rynkowej. Zasadniczo wszelkie przeniesienie aktywów objętych programem według wartości przekraczającej cenę rynkową będzie stanowiło pomoc państwa. Aktualna wartość rynkowa może jednak znacznie odbiegać od wartości księgowej tych aktywów w obecnych okolicznościach lub może być nie do określenia przy braku rynku (w przypadku niektórych aktywów wartość może być nawet równa zeru).
- (40) Na etapie drugim wartość przypisana aktywom o obniżonej wartości w kontekście programu pomocy związanej z aktywami („wartość przekazania”) będzie nieuchronnie wyższa od aktualnej ceny rynkowej, co umożliwi osiągnięcie zamierzonego efektu pomocy. Dla zapewnienia spójności oceny zgodności pomocy Urząd będzie skłonny uznać wartość przekazania, odzwierciedlającą leżącą u jej podstaw długookresową wartość ekonomiczną aktywów („rzeczywistą wartość ekonomiczną”), uwzględniającą leżący u jej podstaw przepływ środków pieniężnych i szersze horyzonty czasowe, za możliwy do przyjęcia punkt odniesienia, wskazujący na zgodność środka pomocy z kryterium ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum. Trzeba będzie rozważyć zastosowanie jednolitych redukcji wartości (tzw. *haircuts*) do niektórych kategorii aktywów, tak aby w przybliżeniu określić rzeczywistą wartość ekonomiczną aktywów, które są tak złożone, że rzetelne oszacowanie zmian, jakie mogą nastąpić w przewidywalnej przyszłości, mogłoby wydawać się niemożliwe.
- (41) W związku z tym, wartość przekazania przy zastosowaniu środków polegających na zakupie lub ubezpieczeniu aktywów ⁽²⁾ powinna być oparta na ich rzeczywistej wartości ekonomicznej. Ponadto musi zostać zagwarantowane odpowiednie wynagrodzenie dla władz publicznych. Jeżeli państwa EFTA uznają za konieczne - w szczególności dla uniknięcia technicznej niewypłacalności - posłużenie się wartością przekazania aktywów, która przekraczałaby ich rzeczywistą wartość ekonomiczną, wartość elementu pomocy w takim środku będzie odpowiednio wyższa. Taką wartość można zaakceptować jedynie wówczas, gdy towarzyszy jej dogłębna restrukturyzacja oraz wprowadzenie warunków pozwalających na odzyskanie tej dodatkowej pomocy na późniejszym etapie, na przykład poprzez zastosowanie mechanizmów wycofania.
- (42) W procesie wyceny - zarówno w odniesieniu do wartości rynkowej, jak i rzeczywistej wartości ekonomicznej, a także do wynagrodzenia władz publicznych - należy stosować zasady i procesy wyceny określone w załączniku 4.
- (43) Oceniając metody wyceny przedstawione przez państwa EFTA w związku ze środkami pomocy związanej z aktywami oraz ich stosowanie w poszczególnych przypadkach, Urząd może zasięgnąć opinii ekspertów ds. wyceny ⁽³⁾. W celu zapewnienia spójności metodologii wyceny Urząd skorzysta również z wiedzy specjalistycznej istniejących organów na poziomie UE.

5.6. Zarządzanie aktywami objętymi środkami pomocy

- (44) Zadaniem państw EFTA jest wybranie najwłaściwszego sposobu uwolnienia banków od niektórych aktywów spośród możliwości przedstawionych w dziale 4, w świetle skali problemu aktywów o obniżonej wartości, sytuacji poszczególnych banków oraz uwarunkowań budżetowych. Kontrola pomocy państwa ma natomiast zagwarantować, że wybrany model został opracowany w taki sposób, który zapewnia równe traktowanie oraz zapobiega nadmiernym zakłóceniom konkurencji.
- (45) Wprawdzie szczegółowe uzgodnienia dotyczące ustalania cen za środki pomocy mogą być różne, jednak ich cechy charakterystyczne nie powinny wywierać znaczącego wpływu na odpowiedni podział obciążeń między władzami publicznymi a bankami będącymi beneficjentami. Przy prawidłowej wycenie ogólny mechanizm finansowania w postaci spółki zarządzającej aktywami, systemu ubezpieczeń lub rozwiązania mieszanego powinien zagwarantować pokrycie przez bank takiej samej części strat. W tej sytuacji można rozważyć zastosowanie klauzul o wycofaniu. Ogólnie można stwierdzić, że wszystkie programy muszą gwarantować, że banki będące beneficjentami pokryją straty poniesione podczas przeniesienia aktywów (zob. pkt 50 poniżej oraz przypis 11).
- (46) Niezależnie od wybranego modelu konieczne jest jednoznaczne rozdzielenie - pod względem funkcjonalnym i organizacyjnym - banku będącego beneficjentem od jego aktywów o obniżonej wartości, w szczególności w odniesieniu do kadry zarządzającej, pracowników i klientów, co powinno ułatwić bankowi skoncentrowanie działań na przywracaniu rentowności oraz zapobiec ewentualnym konfliktom interesów.

⁽¹⁾ Miałoby to miejsce na przykład wówczas, gdyby władze publiczne zamieniły aktywa na obligacje państwowe w kwocie odpowiadającej ich wartości nominalnej, ale otrzymały warunkowe gwarancje subskrypcyjne w związku z podwyższeniem kapitału banku, których wartość byłaby uzależniona od ostatecznej ceny sprzedaży aktywów o obniżonej wartości.

⁽²⁾ W przypadku środków polegających na ubezpieczeniu, wartość przekazania należy rozumieć jako wartość podlegającą ubezpieczeniu.

⁽³⁾ Urząd skorzysta z opinii ekspertów ds. wyceny podobnie, jak w przypadku innych postępowań dotyczących pomocy państwa, kiedy odwołuje się do wiedzy specjalistycznej ekspertów zewnętrznych.

5.7. Aspekty proceduralne

- (47) Szczegółowe wskazówki dotyczące wpływu niniejszych wytycznych na procedurę dotyczącą pomocy państwa, zarówno w odniesieniu do pierwotnego zgłoszenia pomocy, jak i oceny planów restrukturyzacyjnych w niezbędnych przypadkach znajdują się w załączniku 5.

6. Środki następcze – restrukturyzacja i przywrócenie rentowności

- (48) Powyższe zasady i warunki stanowią ramy, których należy przestrzegać przy opracowywaniu środków pomocy związanej z aktywami zgodnie z przepisami w dziedzinie pomocy państwa. W tym kontekście przepisy w dziedzinie pomocy państwa mają zagwarantować, że pomoc udzielana na zdjęcie z banków będących beneficjentami ryzyka związanego z określoną kategorią aktywów będzie ograniczona do minimum i w jak najmniejszym stopniu zakłóci konkurencję, tak aby stworzyć jak najlepsze warunki przywrócenia długoterminowej rentowności bez wsparcia ze strony państwa. Wprawdzie podjęcie działań w odniesieniu do aktywów o obniżonej wartości zgodnie z powyższymi zasadami jest krokiem niezbędnym do przywrócenia rentowności dla banków, nie wystarczą one jednak do osiągnięcia tego celu. W zależności od swojej szczególnej sytuacji i specyfiki banki będą musiały podjąć stosowne środki w swoim własnym interesie, aby zapobiec ponownemu wystąpieniu podobnych problemów i zapewnić trwałą rentowność swojej działalności.
- (49) Zgodnie z przepisami w dziedzinie pomocy państwa, a w szczególności z przepisami dotyczącymi pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, taka pomoc związana z aktywami stanowi operację strukturalną i wymaga dokładnej oceny pod kątem tego, czy spełniono następujące trzy warunki: (i) odpowiedni udział beneficjenta w kosztach programu pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości; (ii) odpowiednie działania gwarantujące przywrócenie rentowności; oraz (iii) niezbędne środki w celu zaradzenia zakłóceniom konkurencji.
- (50) Warunek pierwszy powinien być spełniony poprzez wypełnienie wymogów określonych w poprzednich działach, w szczególności dotyczących ujawniania informacji, wyceny, ustalania ceny oraz udziału w kosztach. Dzięki temu wkład beneficjenta będzie odpowiadał co najmniej wszystkim stratom poniesionym przy przeniesieniu aktywów na państwo. Jeżeli nie jest to możliwe ze względów materialnych, pomoc może zostać zatwierdzona, w drodze wyjątku, z zastrzeżeniem spełnienia bardziej rygorystycznych wymogów w odniesieniu do dwóch pozostałych warunków.
- (51) Wymogi dotyczące przywrócenia rentowności oraz konieczności podjęcia środków w celu zaradzenia zakłóceniom konkurencji będą określane w poszczególnych przypadkach. Jeśli chodzi o warunek drugi, czyli potrzebę przywrócenia długoterminowej rentowności, należy zauważyć, że pomoc związana z aktywami może przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Ocena rentowności, wydana na podstawie kompleksowej oceny i z uwzględnieniem ewentualnych czynników ryzyka⁽¹⁾, powinna zawierać poświadczenie, że bank spełnia lub spełni w przyszłości normy adekwatności kapitałowej.
- (52) Po wstępnym zatwierdzeniu środka pomocy związanej z aktywami, Urząd przeprowadzi ocenę zakresu niezbędnej restrukturyzacji na podstawie następujących kryteriów: kryteriów określonych w wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa dotyczących dokapitalizowania banków; części ogółu aktywów banku, które są objęte pomocą; ceny zastosowanej przy przeniesieniu takich aktywów w porównaniu z ceną rynkową; specyfiki udzielonej pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości; łącznej skali zaangażowania państwa w związku z aktywami banku ważonymi ryzykiem; charakteru i przyczyn problemów banku będącego beneficjentem; racjonalności modelu działalności banku oraz strategii inwestycyjnej. Urząd uwzględni także wszelkie dodatkowe gwarancje udzielone przez państwo lub wszelkie środki przekazane w związku z dokapitalizowaniem, tak aby uzyskać kompletny obraz sytuacji banku będącego beneficjentem⁽²⁾.
- (53) Długoterminowa rentowność zakłada, że bank jest w stanie przetrwać bez żadnej pomocy państwa, co oznacza, że muszą istnieć jednoznaczne plany zwrotu otrzymanych od państwa środków kapitałowych oraz zrzeczenia się gwarancji państwa. W zależności od wyniku oceny restrukturyzacja będzie na przykład musiała obejmować dogłębny przegląd strategii i działalności banku, w tym między innymi skoncentrowanie się na podstawowej działalności, reorientację modeli działalności, likwidację lub zbycie oddziałów/spółek zależnych, zmiany w systemie zarządzania aktywami i pasywami oraz inne zmiany.
- (54) Założenie potrzeby dogłębnej restrukturyzacji zostanie przyjęte wtedy, gdy stosowna wycena aktywów o obniżonej wartości, przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w pkt 5.5 oraz załączniku 4, skutkowałaby ujemną wartością kapitału własnego/niewypłacalnością techniczną przy braku interwencji państwa. Ponawiane wnioski o pomoc lub odstąpienie od ogólnych zasad określonych we wcześniejszych działach zazwyczaj będą wskazywać na konieczność takiej dogłębnej restrukturyzacji.
- (55) Dogłębna restrukturyzacja będzie również wymagana w przypadkach, gdy bank już otrzymał pomoc w dowolnej formie, która przyczynia się do pokrycia lub uniknięcia strat lub łącznie przekracza 2 % ogólnej wartości aktywów banku ważonych ryzykiem, z należytych uwzględnieniem specyfiki sytuacji każdego beneficjenta⁽³⁾.
- (56) Harmonogram środków, które mają zostać podjęte w celu przywrócenia rentowności, będzie uwzględniał specyficzną sytuację danego banku, jak również ogólną sytuację w sektorze bankowym i nie będzie powodował nadmiernych opóźnień w niezbędnych dostosowaniach.

⁽¹⁾ W stosowanych przypadkach należałoby także zapewnić zgodność z kryteriami określonymi w pkt 40 wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa dotyczących dokapitalizowania instytucji finansowych w dobie obecnego kryzysu finansowego.

⁽²⁾ W przypadku banków, na które już nałożono obowiązek opracowania planu restrukturyzacji, po przyznaniu wcześniejszej pomocy państwa, taki plan powinien należeć do uwzględnienia nowej pomocy oraz przewidywać wszystkie możliwości poczynając od restrukturyzacji po systematyczną likwidację.

⁽³⁾ Udział w zatwierdzonym programie gwarancji kredytowych bez wykorzystania gwarancji na pokrycie strat nie będzie uwzględniany dla potrzeb niniejszego punktu.

- (57) Po trzecie należy przeanalizować skalę niezbędnych środków wyrównawczych na podstawie zakłóceń konkurencji wynikających z pomocy. Może to oznaczać konieczność redukcji lub zbycia dochodowych jednostek lub spółek zależnych bądź przyjęcia zobowiązań do postępowania w określony sposób, mających na celu ograniczenie ekspansji handlowej.
- (58) Założenie potrzeby zastosowania środków wyrównawczych zostanie przyjęte wówczas, gdy bank będący beneficjentem nie dopełni warunków określonych w poprzednich punktach, w szczególności tych, które dotyczą ujawniania informacji, wyceny, ustalania ceny oraz podziału obciążeń.
- (59) Urząd oceni zakres wymaganych środków wyrównawczych w zależności od przeprowadzonej przez siebie oceny ewentualnych zakłóceń konkurencji, mogących wystąpić wskutek udzielenia pomocy, oraz następujących czynników: całkowitej kwoty pomocy, w tym środków przewidujących udzielenie gwarancji i dokapitalizowanie przedsiębiorstwa; wolumenu aktywów objętych pomocą w ramach zastosowanego środka; procentowej wielkości strat wynikających z danego składnika aktywów; ogólnej kondycji banku; profilu ryzyka obciążającego aktywa objęte pomocą; jakości zarządzania ryzykiem przez bank; poziomu wskaźników płynności w przypadku braku pomocy; pozycji banku będącego beneficjentem pomocy na rynku oraz zakłóceń konkurencji wynikających z dalszej działalności banku na rynku; oraz wpływu pomocy na strukturę sektora bankowego.

7. Zapis końcowy

- (60) Uwzględniając kontekst finansowy i gospodarczy, wymagający natychmiastowego działania, niniejszy rozdział wytycznych w sprawie pomocy państwa stosuje się od dnia jego przyjęcia.
-

ZAŁĄCZNIK 1

ZALECENIA EUROSISTEMU DOTYCZĄCE POMOCY ZWIĄZANEJ Z AKTYWAMI BANKOWYMI

W ramach Eurosystemu określono siedem zasad przewodnich obowiązujących w zakresie środków pomocy związanej z aktywami bankowymi:

- *kwalifikowalność instytucji*: udział w programie pomocy powinien być dobrowolny; w przypadku nadmiaru zgłoszeń należy w miarę możliwości priorytetowo traktować instytucje, które wykazują większe nagromadzenie aktywów o obniżonej wartości,
- *definicja aktywów*, które kwalifikują się do objęcia środkami pomocy, powinna być stosunkowo szeroka,
- *wycena aktywów kwalifikujących się do objęcia środkami pomocy* powinna być przejrzysta i w miarę możliwości opierać się na zbiorze strategii i kryteriów wspólnych dla wszystkich państw EOG, powinna opierać się na niezależnych opiniach osób trzecich oraz na modelach, w których do oszacowania wartości ekonomicznej przewidywanych strat oraz ich prawdopodobieństwa wykorzystuje się dane mikroekonomiczne, a także dostosowane do danych aktywów redukcje wartości księgowej aktywów w sytuacji, gdy oszacowanie wartości rynkowej jest szczególnie trudne lub gdy warunki wymagają podjęcia szybkich działań,
- odpowiedni stopień *podziału ryzyka* jako niezbędny element każdego programu, umożliwiający ograniczenie kosztów ponoszonych przez państwo, stanowiący odpowiedni czynnik zachęty dla instytucji uczestniczących w programie oraz pozwalający zapewnić równe reguły gry wszystkim instytucjom,
- odpowiednio długi *czas trwania* programów pomocy związanej z aktywami, w miarę możliwości dostosowany do struktury terminów zapadalności aktywów kwalifikujących się do objęcia środkami pomocy,
- *zarządzanie instytucjami* powinno w dalszym ciągu odbywać się zgodnie z zasadami prowadzenia działalności; należy priorytetowo potraktować programy, które przewidują jasno określone strategie wyjścia, oraz
- *uwarunkowanie* państwowych programów pomocy od wymiernych wskaźników, takich jak zobowiązanie do dalszego udzielania kredytów w celu odpowiedniego zaspokojenia popytu, zgodnie z kryteriami ekonomicznymi.

ZAŁĄCZNIK 2

Porównanie różnych możliwych strategii pomocy związanej z aktywami oraz doświadczeń zebranych w oparciu o rozwiązania polegające na powołaniu banków likwidujących „złe” aktywa (ang. *bad banks*) w Stanach Zjednoczonych, Szwecji, Francji, Włoszech, Niemczech i Szwajcarii

I. MOŻLIWE STRATEGIE

Zasadniczo można rozważyć dwa ogólne podejścia do zarządzania aktywami będącymi przedmiotem pomocy:

- Oddzielenie aktywów o obniżonej wartości od aktywów „dobrych” w ramach jednego banku lub w ramach sektora bankowego jako całości. Można rozważyć kilka wariantów takiego podejścia. Dla każdego banku można byłoby stworzyć spółkę zarządzającą aktywami (tzw. bank likwidujący „złe” aktywa lub instytucja zabezpieczająca przed ryzykiem), przy czym aktywa o obniżonej wartości zostałyby przeniesione do oddzielnego podmiotu prawnego; aktywami zarządzałby w dalszym ciągu bank znajdujący się w trudnej sytuacji bądź oddzielny podmiot; ewentualne straty dzieliłby między sobą bank zachowujący „dobre aktywa” i państwo. Rozwiązanie alternatywne przewiduje, że państwo powołuje niezależną instytucję (często nazywaną „bankiem agregującym”), której zadaniem jest skupowanie aktywów o obniżonej wartości poszczególnych banków lub sektora bankowego jako całości; w ten sposób banki mogą ponownie podjąć normalną akcję kredytową, nieobciążoną ryzykiem odpisów aktualizujących wartość aktywów. Takie podejście mogłoby uwzględnić wcześniejszą nacjonalizację, w ramach której państwo najpierw przejmuje kontrolę nad niektórymi lub wszystkimi bankami w sektorze, a następnie dokonuje oddzielenia złych aktywów od dobrych.
- System ubezpieczenia aktywów, w ramach którego banki w dalszym ciągu zachowują aktywa o obniżonej wartości w swoich bilansach, jednak państwo wyrównuje poniesione straty. W przypadku takiego ubezpieczenia aktywów, aktywa o obniżonej wartości w dalszym ciągu wykazywane są w bilansach banków, którym państwo gwarantuje wyrównanie niektórych lub wszystkich strat. Szczególną trudnością w związku z ubezpieczeniem aktywów jest określenie odpowiedniej składki obowiązującej w stosunku do aktywów jednolitych i złożonych, która zasadniczo powinna odzwierciedlać wycenę ubezpieczonych aktywów oraz związane z nimi ryzyko. Kolejnym problemem jest to, że z technicznego punktu widzenia obsługa systemu ubezpieczenia aktywów jest trudna w sytuacji, gdy gwarantowane aktywa są wykazywane w bilansach licznych banków, nie zaś skoncentrowane w jedynie kilku większych bankach. Wreszcie fakt, że gwarantowane aktywa w dalszym ciągu są wykazywane w bilansach banków, może powodować konflikty interesów; nie występuje też ważny z psychologicznego punktu widzenia efekt wyraźnego oddzielenia „dobrych” banków od „złych” aktywów.

II. DOŚWIADCZENIA ZEBRANE W OPARCIU O DZIAŁALNOŚĆ BANKÓW LIKWIDUJĄCYCH „ZŁE” AKTYWA

W 1989 r. w Stanach Zjednoczonych powołano Resolution Trust Corporation (RTC), państwową instytucję zarządzającą aktywami. Zadaniem RTC była likwidacja aktywów (przede wszystkim aktywów powiązanych z nieruchomościami, w tym kredytów hipotecznych) należących do kas oszczędnościowo-pożyczkowych, które w wyniku kryzysu kas oszczędnościowo-pożyczkowych (1989–1992) zostały uznane przez amerykańskie Biuro Nadzoru nad Instytucjami Oszczędnościowymi (*Office of Thrift Supervision*) za niewypłacalne. Korporacja RTC objęła również zadania związane z ubezpieczeniem, realizowane dotychczas przez państwową instytucję nadzorczą (*Federal Home Loan Bank Board*). W okresie od 1989 r. do połowy 1995 r. korporacja RTC zamknęła lub w inny sposób zlikwidowała 747 kas oszczędnościowych, których aktywa wynosiły łącznie 394 mld USD. W 1995 r. zadania RTC zostały powierzone Funduszowi Ubezpieczeń Depozytów Kas Oszczędnościowych (*Savings Association Insurance Fund*), należącemu do Federalnej Agencji Gwarantowania Depozytów (*Federal Deposit Insurance Corporation*). W sumie koszty powyższych działań obciążające podatników oszacowano na 124 mld USD (według wartości z 1995 r.).

Korporacja RTC prowadziła swoją działalność za pośrednictwem tak zwanych „programów partnerstwa kapitałowego”. W każde partnerstwo kapitałowe musiał być zaangażowany podmiot reprezentujący sektor prywatny, który nabywał częściowe udziały w portfelu aktywów. Zachowując udziały w portfelach aktywów, korporacja RTC mogła uczestniczyć w wyjątkowo wysokich zyskach z kapitału, osiągniętych przez inwestorów portfela. Ponadto udział w partnerstwach kapitałowych umożliwił korporacji RTC odnoszenie korzyści za sprawą wysiłków podejmowanych przez partnerów reprezentujących sektor prywatny w związku z zarządzaniem i likwidacją; struktura ta umożliwiła dostosowanie bodźców, co było o wiele bardziej zaangażowane niż w przypadku typowej relacji zleceniodawca–zleceniobiorca. Wyróżnia się następujące formy partnerstwa kapitałowego: fundusze inwestycji różnorodnych (*Multiple Investment Fund*: partnerstwa ograniczone i wybrane, portfel obejmujący aktywa, które nie są bliżej zdefiniowane), fundusze hipoteczne serii N oraz S (*N-series* oraz *S-series Mortgage Trusts*: konkurs ofert na portfel określonych aktywów), fundusze ziemi (*Land fund*: osiągnięcie zysków z długoterminowego pozyskiwania i zagospodarowywania terenów) oraz partnerstwa JDC (wybór partnera generalnego w oparciu o tzw. „konkurs piękności” dla niezabezpieczonych roszczeń lub roszczeń o wątpliwej wartości).

Opracowana w Szwecji strategia polityczna na rzecz rozwiązania kryzysu finansowego w latach 1992/1993 przewidywała powołanie dwóch korporacji zarządzających aktywami bankowymi: *Securum* oraz *Retriwa*; ich zadaniem było zarządzanie zagrożonymi kredytami instytucji finansowych. Dokonywano podziału aktywów banków znajdujących się w trudnej sytuacji na aktywa „dobre” i aktywa „złe”, przy czym „złe” aktywa przenoszono do jednej z korporacji zarządzających aktywami, najczęściej do *Securum* ⁽¹⁾. Istotną cechą szwedzkiego programu było zmuszenie banków do

(1) Zob. Bergström, Englund i Thorell (2002) oraz Heikensten (1998a i b).

tego, aby ujawniły pełne informacje o przewidywanych stratach z kredytów i określiły realistyczne wartości swoich aktywów w nieruchomościach i innej postaci. W tym celu urząd nadzoru finansowego zaostriżył swoje zasady obowiązujące w odniesieniu do definiowania przewidywanych strat z działalności kredytowej oraz wyceny majątku w nieruchomościach. W celu uzyskania jednolitej wyceny majątku w nieruchomościach należących do banków, które złożyły wnioski o wsparcie, urząd nadzoru finansowego powołał radę zajmującą się wycenami; w skład rady weszli specjaliści ds. nieruchomości. Niskie wartości rynkowe, jakie zostały przypisane aktywom w badaniu due diligence, skutecznie pomogły w określeniu wartości minimalnej aktywów. Ponieważ uczestnicy rynku nie oczekiwali, że ceny spadną poniżej tego poziomu, utrzymano działalność handlową⁽¹⁾. W dłuższej perspektywie obie korporacje powołane w celu zarządzania aktywami banków odniosły sukces w tym sensie, że wpływy uzyskane przez korporacje zarządzające aktywami banków w wyniku likwidacji posiadanych przez nie aktywów mniej więcej zrównoważyły budżetowe koszty wsparcia systemu finansowego.

We Francji powołano w latach dziewięćdziesiątych instytucję publiczną, która posiadała nieograniczoną gwarancję państwową, i której zadaniem było przejęcie oraz zlikwidowanie „złych” aktywów banku Credit Lyonnais. Bank likwidujący „złe” aktywa sfinansował nabycie aktywów z wykorzystaniem kredytu udzielonego przez bank Credit Lyonnais. W ten sposób bank Credit Lyonnais uniknął wykazania strat po stronie aktywów oraz wolnego kapitału w wysokości stanowiącej równowartość aktywów ważonych ryzykiem, kredyt udzielony bankowi likwidującemu „złe” aktywa był bowiem obciążony zerowym ryzykiem ze względu na gwarancję udzieloną przez państwo. Komisja Europejska zaakceptowała bank likwidujący „złe” aktywa jako środek pomocy w restrukturyzacji. Cechą charakterystyczną tego modelu było wyraźne oddzielenie banku zachowującego „dobre” aktywa od banku likwidującego „złe” aktywa, co zapobiegło konfliktowi interesów, a także wprowadzenie klauzuli zwrotu w lepszej sytuacji finansowej („*de retour à meilleure fortune*”) obowiązującej w stosunku do zysków osiągniętych przez bank zachowujący „dobre” aktywa na korzyść państwa. Po kilku latach bank został skutecznie sprywatyzowany. Przeniesienie aktywów do banku likwidującego „złe” aktywa zgodnie z ich wartością księgową oznaczało jednak, że akcjonariusze nie musieli ponieść odpowiedzialności za straty i spowodowało, że w dłuższej perspektywie państwo poniosło wysokie koszty tej operacji.

Kilka lat później we Włoszech podzielono bank Banco di Napoli na bank likwidujący „złe” aktywa oraz bank zachowujący „dobre” aktywa. Nastąpiło to po tym jak ówczesni akcjonariusze przejęli straty, a skarb państwa dokonał niezbędnego dokapitalizowania w celu utrzymania płynności banku. Za pomocą subwencjonowanego kredytu udzielonego przez bank centralny i gwarantowanego przez skarb państwa bank Banco di Napoli sfinansował zakup aktywów o zaktualizowanej, ale w dalszym ciągu obniżonej wartości, dokonany przez bank likwidujący „złe” aktywa. Uzdrawiony bank został sprywatyzowany rok później. Ani w przypadku banku Credit Lyonnais ani w przypadku banku Banco di Napoli skarb państwa nie poniósł w związku z nabyciem „złych” aktywów bezpośrednich nakładów budżetowych, które wykraczałyby poza wartość kapitału udostępnionego bankom.

Niedawno w Niemczech zastosowano łagodną wersję narzędzia, jakim jest bank likwidujący „złe” aktywa, opracowaną w celu rozwiązania problemów „złych” aktywów niemieckich banków Landesbanken. W przypadku banku SachsenLB, beneficjent został sprzedany jako podmiot kontynuujący działalność, po tym jak „złe” aktywa, opiewające na około 17,5 mld EUR, zostały przeniesione do spółki specjalnego przeznaczenia; aktywa miały tam pozostać do momentu upływu terminów zapadalności. Poprzedni właściciel, kraj związkowy Saksonia, udzielił gwarancji na pokrycie strat w wysokości około 17 % wartości nominalnej, uznanej w wyniku testu warunków skrajnych za absolutnie maksymalną wartość możliwych strat (wariant podstawowy zakładał jedynie 2 %). Nowy właściciel przejął większą część dofinansowania i pokrył pozostałe ryzyko. Uznano, że w najgorszym przypadku kwota pomocy wzrosnie do poziomu przynajmniej około 4 %. W przypadku banku WestLB, przeniesiono portfel aktywów o wartości 23 mld EUR do spółki specjalnego przeznaczenia, zaś państwo udzieliło gwarancji w wysokości 5 mld EUR na pokrycie ewentualnych strat oraz w celu ochrony bilansu przed dostosowaniem wartości aktywów zgodnie z Międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej. Pozwoliło to bankowi WestLB ochronić swój bilans przed wahaniami wartości aktywów. Za udzielenie gwarancji państwo otrzymało opłatę w wysokości 0,5 %. Ochrona przed ryzykiem funkcjonuje w dalszym ciągu i uznaje się ją za pomoc państwa.

W Szwajcarii rząd stworzył nowy fundusz, do którego firma UBS przeniosła portfel „toksycznych” aktywów, które zostały przedtem wycenione przez osobę trzecią. Aby zagwarantować finansowanie tego funduszu, rząd Szwajcarii najpierw wniósł kapitał do spółki UBS (w formie obligacji zamiennych na akcje UBS), który został natychmiast odpisany przez UBS i przekazany do funduszu. Pozostałą część finansowania funduszu zapewnił kredyt udzielony przez bank Swiss National Bank.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, banki czeskie stosowały mało restrykcyjne warunki kredytowania przedsiębiorstw. W związku z tym, odniosły one poważne straty i pod koniec lat dziewięćdziesiątych rząd musiał udzielić im pomocy. Podjęto poważne działania polegające na oczyszczeniu bilansów banków, tak aby przywrócić poprawne funkcjonowanie sektora bankowego.

W lutym 1991 r. rząd czeski powołał do życia bank konsolidacyjny (Konsolidační banka, KOB); jego celem było przejęcie „złych” kredytów w sektorze bankowym, które nagromadziły się przed 1991 r. – takich jak długi odziedziczone po centralnej gospodarce planowanej, szczególnie w związku z wymianą handlową realizowaną w ramach bloku radzieckiego. We wrześniu 2001 r. ten specjalny bank został przekształcony w agencję, której zadaniem również było przejmowanie złych kredytów powstałych w związku z „nowymi, innowacyjnymi” kredytami (przede wszystkim tak zwanymi kredytami prywatyzacyjnymi, kredytami zagrożonymi oraz oszukańczymi).

(1) Pozostaje to w ostrym kontraście do polityki japońskiej, która określiła zbyt wysokie wartości dla „złych” aktywów, co doprowadziło do zamrożenia rynku nieruchomości na okres około dziesięciu lat.

Począwszy od 1991 r., uwalniano większe banki od złych kredytów, zaś od 1994 r. koncentrowano się na bankach mniejszych. W szczególności upadek banku Kreditní banka w sierpniu 1996 r., i masowe wycofywanie pieniędzy z banku Agrobanka, do którego doszło w następstwie tego upadku, stanowiły pewne obciążenie dla czeskiego systemu bankowego. Programy doprowadziły jedynie do przejściowego zwiększenia udziałów państwa w bankach w 1995 r., a następnie w 1998 r. – w wyniku odebrania licencji bankowi Agrobanka. Ogólnie udział państwa w czeskich bankach wzrósł pod koniec 1995 r. do 32 % z 29 % w 1994 r.

Ponadto w 1997 r. przyjęto kolejny program – program stabilizacji, mający na celu wsparcie małych banków. Program ten zasadniczo polegał na zastępowaniu aktywów o obniżonej wartości środkami płynnymi, wynoszącymi do 110 % kapitału każdego uczestniczącego w programie banku. Odbywało się to poprzez nabywanie aktywów o obniżonej wartości od poszczególnych banków przez specjalną spółkę o nazwie Česká finanční. W ciągu okresu liczącego od pięciu do siedmiu lat mogło nastąpić odkupienie pozostałej wartości tych aktywów. W programie wzięło udział sześć banków, jednak pięć z nich zostało wykluczonych, ponieważ nie spełniły kryteriów programu i w efekcie wycofały się z działalności. Program stabilizacji nie odniósł zatem sukcesu i został wstrzymany.

Do końca 1998 r. przyznano 63 licencje na prowadzenie działalności bankowej (z tego 60 licencji przed upływem 1994 r.). Na koniec września 2000 r. działalność w dalszym ciągu prowadziło 41 banków i oddziałów banków zagranicznych, wobec 16 banków zastosowano procedury nadzwyczajne (osiem banków znajdowało się w likwidacji, zaś wobec pozostałych ośmiu wszczęto postępowanie upadłościowe), cztery połączyły się z innymi bankami, jeden zagraniczny bank stracił natomiast licencję, ponieważ nie udało mu się rozpocząć działalności. Spośród 42 pozostałych instytucji (włącznie z CKA) piętnaście było bankami kontrolowanymi przez podmioty krajowe, zaś 27 przez podmioty zagraniczne, włącznie z zagranicznymi spółkami zależnymi i oddziałami.

W maju 2000 r. weszła w życie zmieniona wersja ustawy o postępowaniu upadłościowym i układowym oraz ustawa o aukcjach publicznych, których celem było przyspieszenie postępowania upadłościowego oraz zrównoważenie praw wierzycieli i dłużników, poprzez zezwolenie wyspecjalizowanym firmom lub podmiotom prawnym na objęcie roli powiernika w postępowaniu upadłościowym oraz poprzez wprowadzenie możliwości negocjowania ugody pozasądowej.

ZAŁĄCZNIK 3

Definicja kategorii („koszyków”) aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą oraz ujawnienie pełnych informacji na temat aktywów o obniżonej wartości i całości działalności gospodarczej banku**I. DEFINICJA KATEGORII („KOSZYKÓW”) AKTYWÓW KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO OBJĘCIA POMOCĄ**

Definicja „koszyków” aktywów finansowych o obniżonej wartości, będących własnością banków, powinna być wspólnym mianownikiem opierającym się na kategoriach już wykorzystywanych w następujących kontekstach:

- 1) sprawozdawczości i wyceny ostrożnościowej (filar trzeci umowy bazylejskiej = dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych, załącznik XII; pakiety FINREP oraz COREP);
- 2) sprawozdawczości finansowej i wyceny (w szczególności Międzynarodowy standard rachunkowości nr 39 oraz Międzynarodowy standard sprawozdawczości finansowej nr 7);
- 3) specjalistycznej sprawozdawczości doraźnej dotyczącej kryzysu w sektorze udzielania kredytów: pracach Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Forum Stabilności Finansowej, profesora Roubiniego oraz Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego dotyczących przejrzystości.

Wykorzystanie wspólnego mianownika w postaci istniejących już kategorii sprawozdawczości i wyceny jako podstawy dla określania koszyków aktywów umożliwi:

- zapobieganie nakładaniu na banki dodatkowych obowiązków sprawozdawczych,
- pozwoli na porównanie oceny koszyka aktywów o obniżonej wartości poszczególnych banków z szacunkami EOG oraz szacunkami globalnymi (co może być istotne dla określania „wartości ekonomicznej” w danym momencie), oraz
- dostarczenie obiektywnych (poświadczonych) punktów wyjścia dla wyceny aktywów o obniżonej wartości.

Biorąc pod uwagę powyższe, Urząd proponuje, aby za punkt wyjścia dla określenia „wartości ekonomicznej” oraz pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości obrać poniższe „koszyki” aktywów finansowych:

Tabela 1

I. Strukturyzowane produkty finansowe/produkty objęte sekurytyzacją						
	Rodzaj produktu	Kategoria księgowa	Podstawa wyceny w danym programie			Uwagi
			Wartość rynkowa	Wartość ekonomiczna	Wartość przekazania	
1	Papiery wartościowe oparte na kredytach hipotecznych na nieruchomości (RMBS)	FVPL/AFS (*)				Dalszy podział według: regionu geograficznego, priorytetu transz, ratingów, aktywów związanych z kredytami subprime oraz Alt-A lub innych aktywów podstawowych, terminów zapadalności/rozłożenia w czasie (<i>vintage</i>), korekt wartości i odpisów
2	Instrumenty zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach przynoszących stały dochód (CMBS)	FVPL/AFS				
3	Instrumenty typu CDO	FVPL/AFS				
4	Papiery wartościowe zabezpieczone aktywami (ABS)	FVPL/AFS				
5	Zadłużenie przedsiębiorstw	FVPL/AFS				
6	Pozostałe kredyty	FVPL/AFS				
			Razem			
II. Kredyty nieobjęte sekurytyzacją						
	Rodzaj produktu	Kategoria księgowa	Podstawa wyceny w danym programie			Uwagi
			Koszt (**)	Wartość ekonomiczna	Wartość przekazania	
7	Kredyty dla przedsiębiorstw	HTM/L&R (*)	Koszt (**)			Dalszy podział według: regionu geograficznego, ryzyka kredytowego kontrahenta, ograniczenia ryzyka kredytowego (zabezpieczenie) oraz struktur zapadalności; korekt wartości i odpisów.
8	Kredyty mieszkaniowe	HTM/L&R	Koszt			
9	Inne kredyty konsumenckie	HTM/L&R	Koszt			

	Rodzaj produktu	Kategoria księgowa	Podstawa wyceny w danym programie			Uwagi
			Koszt (**)	Wartość ekonomiczna	Wartość przekazania	
			Razem			

(*) FVPL = wartość godziwa dzielona przez wynik finansowy = portfel transakcji + opcja wartości godziwej); AFS = dostępne do sprzedaży, HTM = utrzymywane do terminu zapadalności, L&R = pożyczki i należności.

(**) Koszt oznacza wartość bilansową pożyczek pomniejszoną o odpisy z tytułu utraty wartości.

II. UJAWNIEŃ PEŁNYCH INFORMACJI NA TEMAT AKTYWÓW O OBNIŻONEJ WARTOŚCI ORAZ ZWIĄZANEJ Z NIMI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

W oparciu o powyższe „koszyki” aktywów należy dokonać – zgodnie z kolumną „uwagi” w tabeli 1 – dalszego uszczegółowienia informacji dotyczących aktywów o obniżonej wartości danego banku, wobec których ma zostać zastosowany środek pomocy związanej z aktywami.

W oparciu o dobre praktyki, obserwowane przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego⁽¹⁾ (CEBS), w związku z ujawnianiem informacji na temat działalności dotkniętej kryzysem na rynku, informacje dotyczące działalności banku w związku z aktywami o obniżonej wartości, które należy ująć w wymienionej w dziale 5.1 ocenie rentowności, można usystematyzować w następujący sposób:

Tabela 2

Dobre praktyki obserwowane przez CEBS	Zespół Naczelnych Organów Nadzoru (SSG): Wiodące praktyki związane z ujawnianiem informacji
<p><i>Model działalności</i></p> <p>Opis modelu działalności (na przykład przyczyny podjęcia danej działalności i wkład w proces tworzenia wartości) oraz wprowadzonych ewentualnie zmian (na przykład w wyniku kryzysu).</p> <p>Opis strategii i celów.</p> <p>Opis znaczenia działań oraz ich wkładu w działalność (włącznie z prezentacją w wymiarze ilościowym).</p> <p>Opis rodzaju działań, włącznie z opisem instrumentów oraz sposobu ich funkcjonowania, a także kryteriów kwalifikujących, które muszą zostać spełnione przez produkty lub inwestycje.</p> <p>Opis roli oraz zasięgu zaangażowania instytucji, na przykład zobowiązań i obowiązków.</p>	<p>Działania (SPE). (*)</p> <p>Rodzaj ekspozycji (instytucja sponsorująca, płynność lub podmiot odpowiedzialny za poprawę jakości kredytowej) (SPE).</p> <p>Jakościowe przedstawienie strategii (LF).</p>
<p><i>Rodzaje ryzyka i zarządzanie ryzykiem</i></p> <p>Opis rodzajów ryzyk ponoszonych w związku z działalnością i stosowanymi instrumentami oraz ich zasięgu.</p> <p>Opis praktyk związanych z zarządzaniem ryzykiem, istotnych z punktu widzenia działalności, a także jakichkolwiek słabych stron wszelkich działań naprawczych, które zostały podjęte.</p> <p>W okresie obecnego kryzysu szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko płynności.</p>	
<p><i>Wpływ kryzysu na wyniki</i></p> <p>Jakościowy i ilościowy opis wyników, przy szczególnym uwzględnieniu strat (w stosownych przypadkach) oraz odpisów, które mają wpływ na wyniki.</p> <p>Podział odpisów/strat według rodzajów produktów i instrumentów, które ucierpiały w wyniku kryzysu (CMBS, RMBS, CDO, ABS oraz LBO, z dalszym podziałem według różnych kryteriów).</p> <p>Opis przyczyn oraz czynników odpowiedzialnych za powstałe skutki.</p>	<p>Zmiany w ekspozycji w porównaniu z okresem poprzednim, włącznie ze sprzedażą oraz odpisami (CMB/LF).</p>

(1) Źródło: Sprawozdanie CEBS (Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego) w sprawie przejrzystości informacji podawanych przez banki na temat działalności i produktów, które ucierpiały w wyniku niedawnego kryzysu na rynku, z dnia 18 czerwca 2008 r.

Dobre praktyki obserwowane przez CEBS	Zespół Naczelnych Organów Nadzoru (SSG): Wiodące praktyki związane z ujawnianiem informacji
<p>Porównanie (i) wpływu, jaki miał miejsce w różnych (istotnych) okresach oraz (ii) rachunków wyników przed kryzysem i po tym jak rozpoczęło się jego oddziaływanie.</p> <p>Rozróżnienie odpisów na kwoty zrealizowane oraz niezrealizowane.</p> <p>Opis oddziaływania kryzysu na ceny akcji/udziałów spółki.</p> <p>Ujawnienie informacji na temat maksymalnego ryzyka strat oraz przedstawienie, w jaki sposób pogłębienie kryzysu lub ożywienie na rynku może wpłynąć na sytuację danej instytucji.</p> <p>Ujawnienie informacji na temat wpływu zmian w spreadzie kredytowym dotyczącym własnych zobowiązań na wynik oraz na metody, które są stosowane w celu określenia tego wpływu.</p>	
<p><i>Poziom i rodzaje ekspozycji</i></p> <p>Wartość nominalna (lub koszty zamortyzowane) oraz wartość godziwa niespłaconych ekspozycji.</p> <p>Informacje na temat ochrony kredytowej (na przykład za pośrednictwem swapów ryzyka kredytowego) oraz jej wpływu na ekspozycje.</p> <p>Informacje o liczbie produktów</p> <p>Ujawnienie szczegółowych informacji na temat ekspozycji z podziałem według poniższych kryteriów:</p> <ul style="list-style-type: none"> — priorytet transz, — poziom jakości kredytowej (na przykład ratingi, ocena inwestycyjna, rozłożenie w czasie (<i>vintage</i>)), — pochodzenie geograficzne, — czy ekspozycje zostały spowodowane, zatrzymane, składowane czy nabyte, — właściwości produktu: m.in. ratingi, udział hipotek subprime, stopy dyskontowe, punkty zajęcia, spready, finansowanie, — właściwości aktywów podstawowych: na przykład rozłożenie w czasie (<i>vintage</i>), wskaźniki wartości kredytu do wartości zabezpieczenia (LTV), informacje o zastawach, ważony średni okres eksploatacji aktywów bazowych, założenia odnośnie do tempa przedpłat, oczekiwane straty kredytowe. <p>Przegląd zmian w ekspozycjach w stosownych okresach sprawozdawczych oraz przyczyny tych zmian (na przykład sprzedaż, zadysonowanie, nabycie itd.).</p> <p>Prezentacja ekspozycji, które nie zostały jeszcze skonsolidowane (lub które zostały uznane w okresie kryzysu) oraz powiązanych przyczyn.</p> <p>Ekspozycja wobec ubezpieczycieli obligacji oraz jakości ubezpieczonych aktywów:</p> <ul style="list-style-type: none"> — kwoty nominalne (lub koszty zamortyzowane) ubezpieczonych ekspozycji oraz kwota zakupionej ochrony kredytowej, — wartość godziwa niespłaconych ekspozycji oraz związanej z nimi ochrony kredytowej, — wysokość odpisów i strat, z podziałem na kwoty zrealizowane i niezrealizowane, — podział ekspozycji według ratingów i kontrahentów. 	<p>Rozmiar spółki specjalnego przeznaczenia w stosunku do łącznej ekspozycji (SPE/CDO).</p> <p>Zabezpieczenie: rodzaj, transe, rating kredytowy, branża, rozkład geograficzny, średnia zapadalność, <i>vintage</i> (SPE/CDO/CMB/LF).</p> <p>Zabezpieczenia, w tym ekspozycja wobec ubezpieczycieli obligacji, innych kontrahentów (CDO). Zdolność kredytowa kontrahentów hedgingowych (CDO).</p> <p>Kredyty, RMBS, instrumenty pochodne, inne (O).</p> <p>Szczegóły odnośnie do jakości kredytowej (takie jak rating kredytowy, wskaźnik wartości kredytu do wartości zabezpieczenia (LTV), mierniki wyników) (O).</p> <p>Zmiany w ekspozycji w porównaniu z okresem poprzednim, włącznie ze sprzedażą oraz odpisami (CMB/LF).</p> <p>Różnice między skonsolidowanymi a nieskonsolidowanymi spółkami specjalnego przeznaczenia. Przyczyny konsolidacji (w stosownych przypadkach) (SPE).</p> <p>Ekspozycje zrefinansowane oraz niesfinansowane zobowiązania (LF).</p>

Dobre praktyki obserwowane przez CEBS	Zespół Naczelnych Organów Nadzoru (SSG): Wiodące praktyki związane z ujawnianiem informacji
<p><i>Strategie księgowe oraz kwestie związane z oceną</i></p> <p>Klasyfikacja transakcji oraz produktów strukturyzowanych dla potrzeb księgowości oraz związane z tym operacje księgowe.</p> <p>Konsolidacja spółek specjalnego przeznaczenia oraz innych spółek (na przykład podmiotów typu VIE) oraz ich dostosowanie do produktów strukturyzowanych, które ucierpiały w wyniku kryzysu segmentu subprime.</p> <p>Ujawnienie szczegółowych informacji na temat wartości godziwej instrumentów finansowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> — instrumenty finansowe, w stosunku do których ma zastosowanie wartość godziwa, — hierarchia wartości godziwej (rozbicie wszystkich ekspozycji według poszczególnych poziomów w hierarchii wartości godziwej oraz rozbicie na instrumenty gotówkowe i instrumenty pochodne oraz ujawnienie informacji o przesunięciach między poszczególnymi poziomami), — księgowanie zysków dnia pierwszego (<i>day 1 profits</i>) (włącznie z informacjami ilościowymi), — zastosowanie opcji wartości godziwej (włącznie z warunkami jej zastosowania) i kwoty powiązane (oraz ich odpowiednie rozbicie). <p>Ujawnienie informacji o technikach modelowania, wykorzystywanych przy wycenie instrumentów finansowych, włącznie z przedstawieniem następujących informacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> — opis technik modelowania oraz instrumentów, w odniesieniu do których mają one zastosowanie, — opis procesów wyceny (obejmujący w szczególności prezentację założeń oraz parametrów danych, na których opierają się modele), — rodzaj zastosowanych korekt, które mają odzwierciedlić ryzyko dotyczące zastosowanych modeli oraz inne czynniki niepewności związane z wyceną, — wrażliwość wartości godziwej, oraz — scenariusze warunków skrajnych. 	<p>Metodyka wyceny oraz główne wyznaczniki (CDO).</p> <p>Korekty wyceny kredytowej w odniesieniu do poszczególnych kontrahentów (CDO).</p> <p>Wrażliwość wyceny na zmiany w najważniejszych założeniach oraz danych wejściowych (CDO).</p>
<p><i>Pozostałe zagadnienia związane z ujawnianiem informacji</i></p> <p>Opis strategii ujawniania informacji oraz zasad, które stosowane są w odniesieniu do ujawniania informacji oraz sprawozdawczości finansowej.</p>	
<p><i>Zagadnienia związane z prezentacją informacji</i></p> <p>Informacje istotne dla zrozumienia zaangażowania instytucji w daną działalność powinny być w miarę możliwości ujawnione w jednym miejscu.</p> <p>W przypadkach gdy informacje znajdują się w różnych fragmentach lub źródłach należy zamieścić wyraźne odnośniki, które umożliwią czytelnikowi poruszenie się między poszczególnymi fragmentami.</p> <p>Informacje w formie opisowej powinny być w miarę możliwości uzupełniane o ilustrujące je tabele i zestawienia, które zwiększają czytelność informacji.</p> <p>Instytucje powinny dopilnować, aby terminologia wykorzystana w celu opisanego złożonych instrumentów i transakcji finansowych była uzupełniona o zrozumiałe i odpowiednie wyjaśnienia.</p>	
<p>(*) W sprawozdaniu SSG każda cecha odnosi się do szczególnego rodzaju SPE lub do wszystkich SPE jako całości, przy czym skrót SPE oznacza spółki specjalnego przeznaczenia w ogóle, LF — finansowanie strukturyzowane, CMB —papiery wartościowe zabezpieczone hipoteką na nieruchomości komercyjnej, O — inne ekspozycje z segmentu subprime oraz Alt-A, CDO — instrumenty typu CDO (zobowiązania dłużne zabezpieczone innymi instrumentami).</p>	

ZAŁĄCZNIK 4

ZASADY I PROCEDURY WYCENY I USTALANIA CEN

I. Metodyka i procedury wyceny

Na potrzeby omawianych środków, należy dokonać klasyfikacji aktywów zgodnie z tabelami 1 i 2 zamieszczonymi w załączniku 3.

Rzeczywista wartość ekonomiczna w rozumieniu niniejszego rozdziału wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa (zob. pkt 5.5) powinna być określana na podstawie wymiernych danych rynkowych oraz realistycznych i ostrożnych założeń dotyczących przepływów środków pieniężnych w przyszłości.

Metoda wyceny, stosowana w stosunku do aktywów kwalifikujących się do objęcia pomocą, powinna być ustalona na poziomie EOG; przy czym metody mogą różnić się w odniesieniu do indywidualnych aktywów lub koszyków aktywów, których dotyczy wycena. W miarę możliwości wyceny te powinny być przez cały czas eksploatacji aktywów poddawane – w regularnych odstępach – ponownym ocenom w kontekście sytuacji na rynku.

W przeszłości mniej lub bardziej skutecznie stosowano kilka opcji wyceny. W kategorii aktywów, w przypadku których wartości rynkowe były stosunkowo pewne, sprawdziły się proste procedury aukcji odwróconej (ang. *reverse auction*). Podejście to nie sprawdziło się jednak przy przeprowadzanych w Stanach Zjednoczonych wycenach bardziej złożonych aktywów. W sytuacji gdy istnieje mniejsza pewność co do wartości rynkowych, odpowiednie są bardziej zaawansowane procedury aukcji; istnieje także potrzeba zastosowania bardziej precyzyjnej metody ustalania ceny każdego z aktywów. Metody te są jednak niestety dość złożone. Alternatywą dla aktywów złożonych są kalkulacje oparte na modelu, jednak ich wadą jest uzależnienie od założeń podstawowych⁽¹⁾.

Opcja, w której jednolite redukcje wartości wyceny stosowane są wobec wszystkich złożonych aktywów, powoduje uproszczenie całości procesu wyceny, jednak w efekcie takiego procesu otrzymamy mniej dokładne ceny poszczególnych aktywów. Banki centralne dysponują znacznym doświadczeniem w zakresie możliwych kryteriów i parametrów zabezpieczenia wymaganego dla refinansowania, które mogłyby posłużyć jako przydatny punkt odniesienia.

Niezależnie od wybranego modelu, proces wyceny, a w szczególności ocena prawdopodobieństwa przyszłych strat, powinny opierać się na rygorystycznych testach warunków skrajnych, przy założeniu, że recesja światowa się utrzyma.

Wycena musi opierać się na uznanych międzynarodowych standardach oraz poziomach odniesienia. Wspólna metodologia wyceny, uzgodniona na poziomie EOG i wdrażana przez państwa EOG w sposób jednolity, mogłaby w dużej mierze złagodzić obawy związane z zagrożeniami dla równych reguł gry, które mogłyby wynikać z potencjalnie znaczących skutków stosowania niespójnych systemów wyceny. Dokonując analizy metod wyceny przedstawionych przez państwa EFTA w związku ze środkami pomocy związanej z aktywami, Urząd będzie zasadniczo zasięgać opinii ekspertów ds. wyceny⁽²⁾.

II. Ustalanie ceny za korzystanie z pomocy państwa w oparciu o wycenę

Należy odróżnić wycenę aktywów od ustalania ceny środka pomocy. Wartość zakupu lub ubezpieczenia w oparciu o ustaloną bieżącą wartość rynkową lub „rzeczywistą wartość ekonomiczną”, z uwzględnieniem przewidywanych w przyszłości przepływów pieniężnych – przy założeniu utrzymania do momentu zapadalności – w praktyce często będzie wykraczać poza aktualne możliwości obciążenia banków będących beneficjentami⁽³⁾. Cel procedury ustalania ceny musi opierać się na wartości przekazania, która powinna być jak najbliższa ustalonej rzeczywistej wartości ekonomicznej. Ustalenie ceny w oparciu o „rzeczywistą wartość ekonomiczną” jest korzystne w porównaniu z bieżącą wartością rynkową i tym samym z pomocą państwa; jednocześnie może być traktowane jako zrównoważenie przesadzonych działań rynkowych spowodowanych obecnym kryzysem, które doprowadziły do pogorszenia sytuacji na niektórych rynkach lub wręcz do ich załamania. Im większe odchylenia wartości przekazania od „rzeczywistej wartości ekonomicznej”, a tym samym im wyższa jest kwota pomocy, tym większa zachodzi potrzeba zastosowania środków zaradczych do zapewnienia dokładnego ustalania cen w dłuższej perspektywie (na przykład poprzez klauzule na wypadek poprawy sytuacji), a także głębszej restrukturyzacji. Dopuszczalne odchylenia od wyniku wyceny powinny być bardziej ograniczone w przypadku aktywów, których wartość może być ustalona w oparciu o wiarygodne dane rynkowe niż w przypadku tych, gdzie mamy do czynienia z rynkami pozbawionymi płynności. Nieprzestrzeganie tych zasad mogłoby stanowić silną przesłankę dla konieczności przeprowadzenia daleko idącej restrukturyzacji oraz zastosowania środków wyrównawczych lub nawet systematycznej likwidacji.

W każdym przypadku, podczas ustalania ceny za środek pomocy związanej z aktywami należy wziąć pod uwagę wynagrodzenie dla państwa, w odpowiedni sposób uwzględniające ryzyko przyszłych strat, którego wartość wykracza poza ryzyko znajdujące odzwierciedlenie przy określaniu „rzeczywistej wartości ekonomicznej” oraz wszelkie dodatkowe ryzyko związane z wartością przekazania wyższą od rzeczywistej wartości ekonomicznej.

⁽¹⁾ W każdym razie procedurę aukcji można zastosować jedynie w odniesieniu do jednolitych kategorii aktywów oraz w przypadkach, gdy istnieje wystarczająco duża liczba potencjalnych sprzedających. Ponadto należałoby wprowadzić minimalną cenę w celu zagwarantowania ochrony interesów państwa oraz mechanizm wyciągnięcia w przypadku, gdy ostateczne straty przewyższają cenę minimalną, co będzie stanowić gwarancję wystarczającego wkładu banku będącego beneficjentem. Aby możliwa była ocena takich mechanizmów, konieczne będzie przedłożenie w celach porównawczych alternatywnych programów gwarancji oraz zakupu, w tym testów w warunkach skrajnych; dzięki temu możliwe będzie zagwarantowanie ich równoważności finansowej w warunkach światowych.

⁽²⁾ Urząd skorzysta z opinii ekspertów ds. wyceny, podobnie jak w przypadku innych postępowań dotyczących pomocy państwa, podczas których Urząd odwołuje się do wiedzy specjalistycznej ekspertów zewnętrznych.

⁽³⁾ Zob. pkt 5.2 niniejszych wytycznych.

Takie wynagrodzenie można zapewnić poprzez ustalenie ceny aktywów poniżej „rzeczywistej wartości ekonomicznej” w takim zakresie, który umożliwi odpowiednie zrekomensowanie ryzyka współmierną korzyścią, lub poprzez odpowiednie dostosowanie opłaty za gwarancję.

Określenie niezbędnych docelowych zysków z kapitału może opierać się na wynagrodzeniu, które wymagane byłoby za działania polegające na dokapitalizowaniu, przy czym zasięg takich działań musiałby odpowiadać oddziaływaniu proponowanego środka pomocy na kapitał własny. Powyższe działania powinny pozostawać w zgodzie z rozdziałem wytycznych Urzędu w sprawie pomocy państwa dotyczącym dokapitalizowania banków; należy przy tym wziąć pod uwagę specyficzne cechy środków pomocy związanej z aktywami, a w szczególności fakt, że mogą one wymagać wyższego zaangażowania niż zastrzyki kapitałowe ⁽¹⁾.

System ustalania cen może obejmować również warranty na akcje w bankach, których wartość równa jest wartości aktywów (zakładając, że zapłacenie wyższej ceny spowoduje wyższy potencjalny udział w kapitale). Jednym z modeli takiego systemu ustalania cen mógłby być scenariusz zakupu aktywów, w którym takie warranty byłyby zwracane bankowi w momencie, gdy bank likwidujący zle aktywa dokona sprzedaży aktywów oraz gdy przyniosą one niezbędny zysk docelowy. Jeżeli aktywa nie przyniosłyby takiego zysku, bank powinien zapłacić różnicę gotówką, tak aby zysk docelowy został osiągnięty. Jeżeli bank nie dokonałby zapłaty w gotówce, państwo sprzedałoby warranty, aby osiągnąć docelowy zysk.

W scenariuszu przewidującym gwarancję na aktywa, opłata za udzielenie gwarancji mogłaby zostać pokryta w formie udziałów o ustalonych skumulowanych odsetkach, stanowiących docelowy zysk. W przypadkach gdy konieczne jest skorzystanie z gwarancji, państwo EFTA może skorzystać z warrantów w celu nabycia udziałów odpowiadających kwotom, które musiały zostać pokryte z gwarancji.

Zastosowanie jakiegokolwiek z systemów ustalania cen musi spowodować, że łączny wkład banków będących beneficjentami ograniczy zakres interwencji państwa do niezbędnego minimum.

⁽¹⁾ W przypadku scenariuszy zakładających gwarancję na aktywa, należy uwzględnić ponadto, że w przeciwieństwie do działań polegających na dokapitalizowaniu, nie zapewnia się płynności.

ZAŁĄCZNIK 5

PROCEDURA POMOCY PAŃSTWA

Państwa EFTA zgłaszające środki pomocy związanej z aktywami dostarczają Urzędowi obszernych i szczegółowych informacji odnośnie do wszystkich elementów, które mogą mieć znaczenie dla oceny środków wsparcia publicznego zgodnie z zasadami pomocy państwa zawartymi w niniejszym rozdziale wytycznych w sprawie pomocy państwa ⁽¹⁾. Zalicza się do nich przede wszystkim szczegółowy opis metodyki wyceny oraz jej przewidzianego wdrożenia, z uwzględnieniem niezależnych ekspertyz wykonanych przez osoby trzecie ⁽²⁾. Urząd wyda zezwolenie na okres sześciu miesięcy, pod warunkiem otrzymania zobowiązania do przedłożenia planu restrukturyzacji lub oceny rentowności każdej instytucji będącej beneficjentem w ciągu trzech miesięcy od momentu przystąpienia tej instytucji do programu pomocy związanej z aktywami.

W przypadku, gdy bank otrzymał pomoc, czy to w ramach środków indywidualnych, czy też w ramach zatwierzonego programu pomocy związanej z aktywami, państwo EFTA dostarcza Urzędowi – najpóźniej w indywidualnym zgłoszeniu dotyczącym planu restrukturyzacji lub oceny rentowności – szczegółowe informacje odnośnie do aktywów objętych pomocą oraz ich wyceny obowiązującej w dniu udzielenia takiej indywidualnej pomocy, a także poświadczonych i zatwierdzonych wyników ujawnienia informacji o utracie wartości aktywów objętych środkami pomocy ⁽³⁾. Jak najszybciej należy przedłożyć pełen przegląd działalności i bilansu banku, co umożliwi podjęcie rozmów na temat odpowiedniej formy restrukturyzacji i jej zakresu jeszcze przed formalnym przedłożeniem planu restrukturyzacji, mając na względzie przyspieszenie procesu i możliwie szybkie zapewnienie jasności i pewności prawnej.

Jeżeli chodzi o banki, które już skorzystały z pomocy państwa – czy to w ramach zatwierdzonej gwarancji, czy też swapów aktywów lub programów dokapitalizowania bądź środków indywidualnych – należy najpierw zgłosić pomoc udzieloną w ramach programu pomocy związanej z aktywami zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zgłaszania pomocy, tak aby Urząd miał pełen obraz różnorodnych środków pomocy zastosowanej przez państwo w przypadku poszczególnych beneficjentów i aby w ramach ogólnej oceny mógł lepiej ocenić skuteczność poprzednich środków oraz wkładu zaproponowanego przez państwo EFTA.

Urząd dokona ponownej oceny pomocy udzielonej w ramach tymczasowego zezwolenia, biorąc pod uwagę stosowność proponowanej restrukturyzacji oraz środków zaradczych ⁽⁴⁾. Podejmując nową decyzję Urząd zajmie stanowisko dotyczące zgodności tej pomocy z odpowiednimi przepisami w okresie dłuższym niż sześć miesięcy.

Ponadto państwa EFTA co sześć miesięcy dostarczają Urzędowi sprawozdanie w sprawie funkcjonowania programów pomocy związanej z aktywami oraz postępów w zakresie planów restrukturyzacji banków. Jeżeli państwo EFTA jest już objęte obowiązkiem składania sprawozdań w związku z innymi formami pomocy dla swoich banków, takie sprawozdanie musi zostać uzupełnione o niezbędne informacje dotyczące środków pomocy związanej z aktywami oraz planów restrukturyzacji banków.

⁽¹⁾ Zachęca się do nawiązywania kontaktów przedzgłoszeniowych.

⁽²⁾ Zob. punkt 5.5 powyżej oraz załącznik 4.

⁽³⁾ Należy przedłożyć pismo szefa organu nadzoru poświadczające szczegółowe wyniki.

⁽⁴⁾ Aby ułatwić pracę państwu EFTA i Urzędowi, Urząd będzie przygotowany badać grupowe zgłoszenia dotyczące podobnych przypadków restrukturyzacji / likwidacji. Urząd może zdecydować, że nie ma potrzeby przedkładania planu, jeżeli chodzi o zwykłą likwidację instytucji lub jeżeli dana instytucja jest niewielkich rozmiarów.