

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2010
COM(2010) 701 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Доклад за държавните помощи

Доклад за държавните помощи, предоставени от държавите-членки

- актуализация есен 2010 г. -

SEC(2010) 1462 окончателен

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	3
Държавна помощ в контекста на икономическата криза	3
1. Държавна помощ през 2009 г.....	4
2. Тенденции и модели за разходите за държавни помощи в държавите-членки ...	5
2.1. Тенденция в равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите	6
2.2. Държавни помощи, заделени за хоризонтални цели от общ интерес	7
3. Държавна помощ в контекста на финансовата и икономическата криза	8
3.1. Насоки на Комисията в случаи на криза.....	8
3.2. Общ обем на мерките за държавна помощ, одобрени за финансовия сектор	9
3.3. Реално използване на мерките за държавни помощи и степен на усвояване	10
3.4. Помощи, отпуснати съгласно Временната рамка	11
4. Опростяване на правилата за държавна помощ	13
4.1. Нова структура на контрола на държавните помощи.....	13
4.2. Оценяване на индивидуални случаи, насочено към малък брой големи по размер помощи с потенциално отрицателно въздействие	15
4.3. Около 19 % от помощта за промишлеността и услугите е групово освободена	15
5. Прилагане на правилата за държавните помощи	16

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящата актуализация есен 2010 г. на доклада за държавните помощи (по-нататък наричан „Доклада“) се описва ситуацията с държавните помощи в 27-те държави-членки през 2009 г. В нея се съдържа преглед на равнището на помощта и целите, преследвани от предоставяната от държавите-членки помощ. В Доклада е включена глава за държавната помощ, отпускана на финансови институции и на реалната икономика в отговор на финансовата и икономическа криза.

Освен това в Доклада се отчита напредъкът по постигането на цялостен и последователен пакет от реформи за държавната помощ, който започна през 2005 г. с Плана за действие за държавната помощ (по-нататък наричан „ПДДП“). И накрая, в Доклада се отбелязват постиженията в прилагането на правилата за държавните помощи.

Докладът се състои от две части: първо, обобщаващ доклад, приет от колегиума на членовете на Комисията, насочен към най-важните факти, заключения, тенденции и модели на държавните помощи, предоставени от държавите-членки, както и към главните промени в политиката в контекста на контрола на държавните помощи. Второ, работен документ на службите на Комисията „Факти и данни за държавните помощи в държавите-членки на ЕС“, в който се излага фактическият контекст и който е приложен към доклада.

Надзорният орган на ЕАСТ публикува годишен доклад¹ за размера на държавната помощ, предоставена в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

Държавна помощ в контекста на икономическата криза

Преди настъпването на финансовата криза ЕС се радваше на стабилен годишен икономически растеж. Между 2002 г. и 2007 г. равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите спадна средногодишно с 2 % и през 2007 г. беше 65 млрд. EUR или по-малко от 0,5 % от БВП. Същевременно бюджетните дефицити намаляха до средно 0,8 % от БВП през 2007 г., което е най-добрият резултат от 30 години². Безработицата е спаднала през този период и се е запазила до най-ниското си ниво от много време — 7 % за целия ЕС през 2008 г.

Финансовата криза рязко спря стабилния растеж на БВП, ниските равнища на държавни помощи и намаляващите от 2000 г. насам бюджетни дефицити. Общото равнище на държавните помощи допълнително нарасна през 2009 г и остана 3,6 % от БВП, отново в резултат по-конкретно на подпомагането на финансовия сектор заради кризата. Помощите за реалната икономика, отпускани посредством Временната рамка³, които държавите-членки започнаха да привеждат в действие през 2009 г., имаха само малък принос към общото увеличение на обема на помощите.

С прекъсването на междубанковото кредитиране през септември 2008 г., държавите-членки започнаха да вливат големи суми помощи за банковия сектор, за да гарантират,

¹ <http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/>

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Дългосрочна устойчивост на публичните финанси за възстановяваща се икономика COM (2009) 545, 14.10.2009 г. (http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15994_en.htm)

³ Временна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза; консолидиран текст, ОВ С 83, 7.4.2009 г., допълнително изменена с ОВ С 261, 31.10.2009 г., стр. 2 г. и с ОВ С 303, 15.12.2009 г., стр. 6.

че кредитирането на икономиката ще продължи. Напътствани от Временната рамка, държавите-членки също започнаха да облекчават ограниченията за финансиране на предприятията. Политиката на Европейската комисия за държавните помощи бе един от ключовите фактори, които гарантираха, че този като цяло успешен оздравителен процес е осъществен по координиран начин. Тя позволи бързо прилагане на безпрецедентни мерки за подкрепа и същевременно гарантира запазването на вътрешния пазар.

1. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ПРЕЗ 2009 Г.

Общо държавната помощ⁴, предоставена от държавите-членки през 2009 г., възлиза на 427,2 млрд. EUR или 3,6 % от БВП на ЕС-27⁵. От тази обща сума държавите-членки са докладвали за 353,9 млрд. EUR или 3 % от БВП на ЕС-27, свързани с антикризисни мерки. През 2009 г. двадесет и две държави-членки са предоставили антикризисна помощ в полза на финансовия сектор (2,98 % от БВП на ЕС-27). На 1 октомври 2010⁶ г. Комисията е одобрила мерки във връзка с финансовата криза за всички държави-членки на ЕС-15⁷ плюс Кипър, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Словакия и Словения, като всички държави-членки са отпуснали помощ съгласно Временната рамка, с изключение на Кипър.

Ако се изключат антикризисните мерки, общата държавна помощ възлиза на около 73,2 млрд. EUR през 2009 г. или 0,62 % от БВП на ЕС-27. Помощта за промишлеността и услугите представлява 79,3 % от общата държавна помощ, което е 58,1 млрд. EUR или 0,49 % от БВП⁸ на ЕС-27. Помощта за: селското стопанство възлезе на 11,6 млрд. EUR или 15,9 % от общата помощ, рибарството 0,2 млрд. EUR или 0,3 % от общата помощ и транспорта⁹ 3,3 млрд. EUR или 4,5 % от общата помощ.

Държавите-членки са докладвали помощ за железопътния¹⁰ транспорт, която възлиза на 33,1 млрд. EUR или 0,3 % от БВП¹¹ на ЕС-27.

В абсолютно изражение петимата най-големи донори са предоставили 39,8 млрд. EUR или 68,2 % от общата помощ¹². Германия е предоставила 15,3 млрд. EUR или 26,3 % от общите помощи, следвана от Франция (11,7 млрд. EUR; 20,1 %), Испания (4,9 млрд. EUR; 8,4 %), Италия (4,6 млрд. EUR; 7,9 %) и Обединеното кралство (3,3 млрд. EUR; 5,5 %). Съвсем друга е картината що се отнася до процентите от БВП. Малта е

⁴ Общият размер обхваща помощите за промишлеността, услугите, въгледобива, селското стопанство, рибарството и част от транспортния сектор, но изключва помощите за железопътния сектор, за компенсиране на услуги от общ икономически интерес поради липсата на сравними данни. Размерът на помощите се отнасят до елемента на помощ (или brutния еквивалент на помощта при гаранции или заеми), който се съдържа в дадена мярка, освен ако не е посочено друго (вж. методологичните бележки в работния документ на службите на Комисията, приложен към доклада).

⁵ ЕС-27 означава всички държави-членки на ЕС.

⁶ За добиване на пълна представа за антикризисната помощ, за референтен период в тази част от Доклада се използва целият период от приемането на антикризисните мерки на Комисията до 1 октомври 2010 г., която е тяхната крайна дата.

⁷ ЕС-15 включва държавите-членки, които са се присъединили към ЕС преди 2004 г.

⁸ В качеството си на секторна помощ, помощта за въгледобива възлезе на 2,7 млрд. EUR или 3,7 % от общата помощ.

⁹ С изключение на железопътния транспорт.

¹⁰ Поради липса на сравними данни, не е включена в никоя обща сума.

¹¹ Вж. параграф 2.3.5 от работен документ на Комисията „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

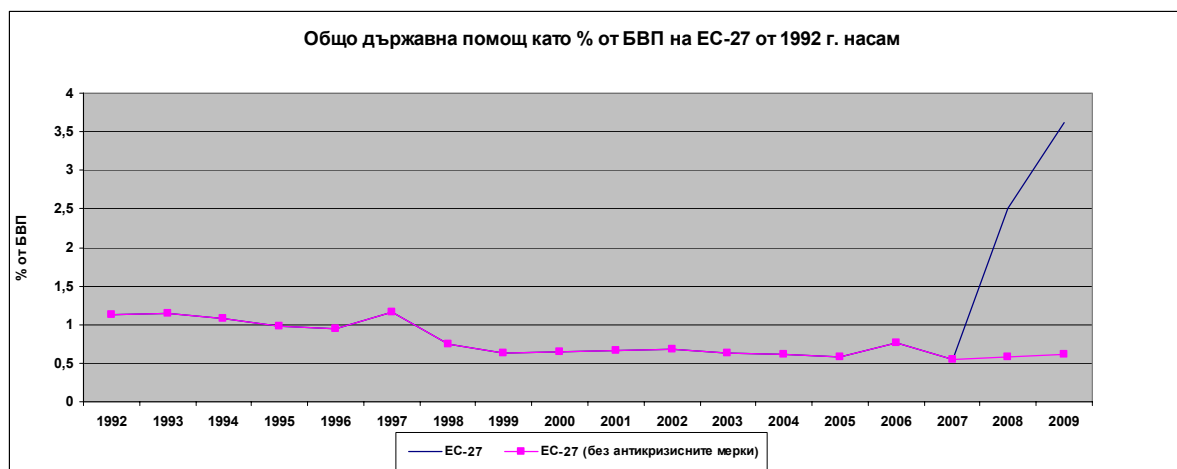
¹² С изключение на антикризисните мерки.

предоставила помощи, които представляват 1,7 % от БВП, следвана от Унгария (1,0 %), Португалия и Дания (0,9 % всяка) и Швеция (0,8 %).

2. ТЕНДЕНЦИИ И МОДЕЛИ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

Гледайки на тенденцията от по-дългосрочна перспектива, общото равнище на държавните помощи през 80-те години бе около 2 % от БВП, след това спадна под 1 % през 90-те години и достигна до 0,5 %—0,6 % от БВП през годините 2003—2007 г. Поради реакцията на финансовата и икономическата криза, общото равнище на помощта, отпусната от ЕС-27, значително се увеличи и, както е посочено по-горе, през 2009 г. се задържа на 3,6 % от БВП.

Фигура 1¹³: Общо държавни помощи като % от БВП (ЕС-27; данни от 1992 г. нататък)



Намаляването на разходите за държавни помощи от 2000 г. до 2007 г. може да се дължи на три главни фактора: първо, поради периода на икономически ръст от 2000 г. насам, държавите-членки предоставяха значително по-малко помощи за оздравяване и реструктуриране за дружествата в затруднение. Второ, държавните помощи за въгледобивния сектор показаха стабилна тенденция на спад, забелязана главно в Полша, Франция, Германия и Испания. Трето, предприсъединителните ангажименти и постоянните усилия след присъединяването допринесоха за тенденцията към спад, тъй като държавите-членки от ЕС-12¹⁴ продължиха да адаптират своите политики и практики за държавната помощ към изискванията на законодателството и политиките на ЕС в областта на държавните помощи.

Тези усилия могат да се смятат за резултат от общото признание, че прекалено големият размер държавни помощи не само спъва ефективното разпределение на ресурсите, но и прави цялата икономика по-слабо конкурентоспособна. Работата в тази връзка започна още в средата на 80-те години, като контролът на държавните помощи стана главен компонент в програмата за единния пазар. Дисциплината на държавните помощи бе разширена и засилена през 90-те години в контекста на Европейския паричен съюз и получи нов стимул от Съвета от Лисабон през 2000 г. и ПДДП през 2005 г. Изготвеният в резултат на това пакет от реформи за държавните помощи е

¹³ Източник: ГД „Конкуренция“; данни за БВП: Евростат

¹⁴ ЕС-12 включва държавите-членки, които са се присъединили към ЕС през 2004 г. или по-късно.

насочен най-общо към по-добро определяне на целите на помощта¹⁵, като същевременно се допускат минимални нарушения с цел поддържане на функционирането на единния пазар.

Ако не се вземат под внимание изключителните антикризисни мерки, като цяло помощта остана 0,62 % от БВП (73,2 млрд. EUR) през 2009 г. Въпреки че отново нарасна през тази в сравнение с предишната година, тя все пак остава в рамките на средното равнище за последните десет години. Това явно показва, че първо, държавите-членки продължават да поддържат дисциплината за държавните помощи¹⁶ и второ, стриктната дисциплина за държавните помощи през годините преди кризата може да се смята за важен принос, който направи възможно осигуряването на бърз, съществен и целенасочен отговор на кризата, без да се подкопава общият консенсус, че държавната помощ трябва да се използва предпазливо и разумно, ако е необходима за постигане на всеобщо приета цел, като остава съразмерна с тази цел.

Поради особеностите на помощите за селското стопанство, рибарството и транспорта, следните раздели за равнищата и ориентацията на помощта (2.1 и 2.2) са посветени само на помощите за промишлеността и услугите.

2.1. Тенденция в равнището на държавните помощи за промишлеността и услугите

С цел внимателното анализиране на тенденцията при държавните помощи за промишлеността и услугите, антикризисните мерки не са взети предвид тук и ще бъдат разгледани отделно в глава 3.

За ЕС като цяло тенденцията в нивото на помощите, предоставени на промишлеността и услугите в ЕС, е по-скоро непроменлива през двата последователни тригодишни периода 2004—2006 г. и 2007—2009 г., когато се сравнява като процент от БВП. Средно разходите за помощи са възлизали на 55,1 млрд. EUR или 0,45 % от БВП през 2007—2009 г., докато през 2004—2006 г. средният размер е 53 млрд. EUR или 0,45 % от БВП. Това означава, че като се абстрахираме от специфичния отговор на финансовата и икономическата криза, много държави-членки продължиха да полагат усилия за овладяване на общите нива на помощта.

Единадесет държави-членки успяха да задържат или дори допълнително да съкратят своето равнище на помощи през периода 2007—2009 г. спрямо равнището през 2004—2006 г. Много от страните от ЕС-12 постигнаха значително съкращаване с 0,5 % от БВП или дори повече. В резултат на това средните разходи на ЕС-12 спаднаха с 0,12 %, т.е. от над 0,69 % от БВП през 2004—2006 г. до 0,57 % през 2007—2009 г. Някои страни от ЕС-15 също успяха да съкратят равнището на помощите до понастоящем приблизително 0,44 % от БВП за периода 2007—2009 г., което представляваше също 0,44 % от БВП за периода 2004—2006 г.

Въпреки положителната тенденция на намаляване в тези държави-членки, други държави-членки увеличиха разходите си за помощи през периода 2007—2009 г. в сравнение с 2004—2006¹⁷ г. Всяко увеличение може да се дължи до голяма степен на помощите, насочени към хоризонтални цели, най-вече за регионално развитие, научни изследвания и развитие. Независимо от това наблюдаваното през 2008 г. и 2009 г.

¹⁵ Т.е. да се поощрява хоризонталната, а не секторната помощ.

¹⁶ Тук се изключва антикризисната помощ.

¹⁷ Белгия, Чешката република, Дания, Ирландия, Гърция, Франция, Литва, Унгария, Португалия и Словакия.

увеличение на обемите на помощите все още не позволява да се прави заключение за обрат в дългосрочната тенденция на намаляване на разходите на ЕС-27 за държавни помощи. Данните се отнасят само за две години и остават в рамките на средните равнища за периода 2000—2007 г.

Краткосрочното развитие от 2008 г. до 2009 г. показва малко увеличение. Разходите за държавни помощи за промишлеността и услугите се покачиха приблизително с 0,03 % от БВП. Франция например отпусна повече помощи за регионално развитие и за научноизследователска и развойна дейност, Германия повече регионална помощ и помощ за МСП. Тази краткосрочна промяна в посока увеличение показва, че настоящата система за контрол на държавните помощи все още позволява на държавите-членки да реагират бързо на променящите се икономически потребности без допълнителни индивидуални уведомления до Комисията. Главните инструменти за държавите-членки в тази връзка са мерките за групово освобождаване и одобрените схеми за помощ, за които е направено уведомление, в рамките на които индивидуална помощ може да се предоставя на голям брой предприятия (за повече информация вж. глава 4).

2.2. Държавни помощи, заделени за хоризонтални цели от общ интерес

Припомня се, че държавните помощи за хоризонтални цели, т.е. помощи, които не се предоставят за конкретни сектори, обикновено се смятат за по-подходящи за преодоляване на пазарните несъвършенства и следователно с по-малко нарушаващ ефект от секторните помощи или помощите *ad hoc*. Научноизследователската и развойната дейност и иновациите (по-нататък наричани „НИРДИ“), опазването на околната среда, в това число енергоспестяването и възобновяемите енергийни източници, подкрепата за малките и средните предприятия по-нататък наричани „МСП“, създаването на трудова заетост, насърчаването на обучението и помощта за регионалното икономическо развитие за подпомагане на териториалното сближаване са най-важните хоризонтални цели, които се преследват с използването на държавни помощи.

С цел разглеждане на тенденцията по отношение на усилията на държавите-членки да преориентират помощите, които не са свързани с кризата, с хоризонталните цели от общ интерес, случаите на криза не са взети под внимание за този анализ¹⁸.

На тази основа помощите, заделени за хоризонтални цели, през 2009 г. възлизат на 48,7 млрд. EUR за около 84 % от общите помощи за промишлеността и услугите. Тези проценти трябва да се сравнят с много по-ниските равнища през 2004 г. (74 %) и средата на деветдесетте години (50 %). Трите главни цели, които държавите-членки са преследвали през 2009 г., са били регионална помощ (24 %), помощ, оценена съгласно насоките за помощ за околната среда (23 %)¹⁹ и помощ за НИРДИ (18 %). Тенденцията потвърждава увеличаването на помощите, ориентирани към хоризонтални цели. Когато обаче се вземе предвид броят на държавите-членки, които насочват 90 % от своите помощи за промишлеността и услугите към хоризонтални цели от общ интерес, се

¹⁸ Ако мерките във връзка с кризата трябва да бъдат включени, делът на хоризонталната помощ би спаднал на 13 %.

¹⁹ Две ясно разграничени групи от случаи попадат в категорията помощ за околната среда и енергоспестяване: първата група цели пряката полза за околната среда. Втората група обхваща намаляване или освобождаване от данъци за околната среда. За втората група от случаи разходите за помощи не могат да се използват за измерване на ползата за околната среда, тъй като тази полза се цели с данъка, а не с освобождаването от него. За повече подробности вж. Доклада от пролетта на 2008 г., COM (2008) 304, 21.5.2008 г.

отчита намаление. През 2009 г. 15 държави-членки са отпуснали 90 % или повече помощи, заделени за хоризонтални цели в сравнение със 17 през 2008²⁰ г. и 2007²¹ г. Няма една единствена първостепенна причина или модел, с които да се обясни това развитие.

За ЕС като цяло помощите за секторно развитие, включително за оздравяване и реструктуриране²², през 2009 г. бяха по-високи спрямо 2008 г. и се задържаха на 9,4 млрд. EUR или 16 % от общите помощи за промишлеността и услугите²³. Извън контекста на икономическата и финансовата криза помощите за оздравяване и реструктуриране, определени в Насоките за оздравяване и реструктуриране²⁴, възлязоха само на 398 млн. EUR през 2008 г., в сравнение със средно 872 млн. EUR за периода 2006—2008 г.

Като цяло дългосрочната перспектива показва, че държавите-членки продължават да насочват голямо количество помощи към хоризонтални цели. В частност въпреки че някои държави-членки на ЕС-15 са отпуснали повече секторна помощ през 2009 г. в сравнение с 2008 г., всички държави-членки на ЕС-12 постепенно пренасочват помощта към хоризонтални цели.

3. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ В КОНТЕКСТА НА ФИНАНСОВАТА И ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА

3.1. Насоки на Комисията в случай на криза

Държавните помощи бяха едни от основните инструменти за подпомагане на държавите-членки в борбата им с най-тежката финансова криза в най-новата история. Тъй като със съществуващите насоки за оздравяване и реструктуриране не беше възможно да се реагира бързо на влошаващата се ситуация, скоро след началото на кризата Комисията излезе с няколко съобщения, чието правно основание е член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС²⁵. Насочени към запазването на равнопоставеност, гарантирането на финансова стабилност и правна сигурност, в тези съобщения се определя позицията на Комисията за начина, по който ще се прилагат правилата за

²⁰ Вж. Доклада от есента на 2009 г., COM (2009) 661, 7.12.2009 г., стр. 5.

²¹ Вж. Доклада от есента на 2008 г., COM (2008) 751, 17.11.2008 г., стр. 30.

²² Помощите за оздравяване и реструктуриране намаляха и поради това не допринасят за общото намаление на секторната помощ.

²³ В тези проценти се изключват мерките с хоризонтална цел, които все пак са заделени за сектора на производството и услугите.

²⁴ Насоки на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение, ОВ С 244, 1.10.2004 г., стр. 2—17, удължени с ОВ С 156, 9.7.2009 г., стр. 3.

²⁵ От октомври 2008 г. насам Комисията прие четири съобщения: 1) Съобщение на Комисията — Прилагане на правила за държавна помощ към мерки, взети във връзка с финансовите институции в контекста на настоящата световна финансова криза, ОВ 2008 С 270, 25.10.2008 г., стр. 8-14; 2) Съобщение на Комисията — Рекапитализация на финансовите институции в условията на настоящата финансова криза: ограничаване на помощта до необходимите минимални равнища и предпазни мерки срещу излишното нарушаване на конкуренцията, ОВ С 10, 15.1.2009 г., стр. 2—10; 3) Съобщение на Комисията относно обработването обезценените активи в банковия сектор на Общността, ОВ С 72, 26.3.2009 г., стр. 1—22; 4) Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза, ОВ С 195, 19.8.2009 г., стр. 9—20. Последното се прилага до края на 2010 г.

държавна помощ към действия на правителствата в областта на държавните помощи²⁶. Тези съобщения се отнасят до финансовия сектор и бяха допълнени с насоки за оценяването на антикризисните мерки за помощ в полза на реалната икономика (така наречената Временна рамка, вж. по-долу).

Координираната от Комисията изключителна реакция на държавите-членки спомогна за ограничаването на финансовата криза през 2009 г. Отчасти благодарение на мерките за държавна помощ състоянието на финансовия сектор се стабилизира, като капиталът от първи ред на големите банки надхвърли 10 %. Освен това през 2009 г. във финансовия сектор бяха постигнати добри резултати по отношение на приходите и печалбите, както и постепенно възстановяване на цените на финансовите активи. Въпреки че тези подобрения не бяха почувствани по еднакъв начин в цяла Европа²⁷, те изпратиха обнадеждаващ сигнал към пазарите, държавите-членки и Комисията.

На 2 декември 2009²⁸ г. Съветът по икономически и финансови въпроси подчерта нуждата от прекратяване на различните форми на временна помощ за финансовия сектор. В тези заключения по-конкретно се изтъква, че прекратяването на мерките за държавна помощ следва да започне със схемите за гаранции. Във връзка с това Комисията представи анализ, в който се обосновава нуждата от въвеждане на специфични предварителни условия за гаранционни мерки след 30 юни 2010 г.²⁹ В центъра на тези промени е правилото за обвързване на гаранционната такса с кредитоспособността на банката. То представлява първата стъпка към излизане от гаранционните схеми в последователна рамка и като част от координиран подход между държавите-членки, като по този начин се съхранява напредъкът, постигнат с укрепването на финансовата стабилност. Съветът по икономически и финансови въпроси от 18 май 2010 г. приветства анализа³⁰ на Комисията и така бе дадено начало на дейността за окуражаване на стабилните финансови институции да се оттеглят от държавните гаранции, а другите бяха призвани да оценят своята дългосрочна жизнеспособност. С оглед на тази дискусия впоследствие Комисията одобри или поднови схеми в 14 държави-членки, като Кипър, Финландия и Словакия предпочетоха постепенно да прекратят своите гаранционни схеми.

3.2. Общ обем на мерките за държавна помощ, одобрени за финансовия сектор

Като цяло между 1 октомври 2008 г. и 1 октомври 2010 г. Комисията прие приблизително 200 решения относно мерки за държавна помощ за финансовия сектор въз основа на член 107, параграф 3, буква б)³¹. За да бъдат преодолен сериозни

²⁶ За по-подробен анализ на основните понятия от тези съобщения, както и за по-задълбочен анализ на контекста на кризата, моля, направете справка с предишните издания на Доклада, а именно Доклада от есента на 2008 г., специалното издание от пролетта на 2009 г., Доклада от есента на 2009 г. и специалното издание от пролетта на 2010 г. Вж. също Доклада за политиката на конкуренция за 2009 г., COM(2010) 282, 3.6.2010 г., стр. 4—11.

²⁷ С оглед на протичащото реструктуриране и пазарната несигурност някои банки може все още да имат проблеми със своята ликвидност.

²⁸ Вж. 2981-то заседание на Съвета, Икономически и финансови въпроси, Брюксел, 2 декември 2009 г., 16838/09 (Съобщение за пресата 352): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/111706.pdf.

²⁹ Работен документ за прилагане на правилата за държавни помощи към схеми за правителствени гаранции за банкови задължения, издавани след 30 юни 2010 г., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf.

³⁰ Вж. 3015-то заседание на Съвета, Икономически и финансови въпроси, Брюксел, 18 май 2010 г., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/114495.pdf.

³¹ С цел да бъдат отразени последните развития, в този доклад за референтен период се приема 1 октомври 2008 г.—1 октомври 2010 г. за одобрени суми и решения, взети в контекста на случаи,

затруднения в икономиките на държавите-членки, с тези решения бяха разрешени, изменени или продължени 41 схеми, а с индивидуални решения бе третирано положението на повече от 40 финансови институции. Поради финансовата криза се изискваха широкообхватни действия и Комисията разреши мерки, свързани с финансовата криза в областта на държавните помощи в 22 държави-членки, като много малко държави-членки (а именно — България, Чешката република, Естония, Малта и Румъния) не предоставиха никаква помощ на своите финансови институции.

Максималният обем на одобрените от Комисията мерки от началото на кризата до 1 октомври 2010 г. (включително схеми и *ad hoc* намеси) възлиза на 4 588,90 млрд. EUR. Общият обем, одобрен за схеми (3 478,96 млрд. EUR), бе значително по-голям, отколкото за индивидуални финансови институции (1 109,94 млрд. EUR). Големите размери помощ, одобрени по схеми, може да се обяснят с факта, че някои държави-членки³² приеха широкообхватни схеми за цялостна гаранция (*blanket guarantee*), в които попаднаха всички задължения на техните банки.

По-голямата част от инструментите, попадащи в референтния период, бяха одобрени като гаранции, включително схеми и *ad hoc* намеси, които представляват 3 485,25 млрд. EUR или 76 % от максималния обем. Одобрената сума за рекапитализация е 546,08 млрд. EUR, следвана от намесите за обезценени активи с общ одобрен обем от 401,79 млрд. EUR. Максималният обем помощ, одобрен във връзка с инструментите за ликвидност, е 155,77 млрд. EUR. Тези данни навеждат на мисълта, че държавите-членки разчитат главно на гаранционни мерки, които произведоха стабилизиращ ефект върху финансовия сектор, без да обременяват тежко публичните финанси за разлика от по-интевенционни инструменти като рекапитализациите или изчистването на обезценени активи. Освен това близо 70 % от максималния обем касаят само пет държави-членки (Обединеното кралство, Ирландия, Дания, Германия и Франция³³) със съществени разлики на одобрените обеми в отделните държави-членки като цяло³⁴.

3.3. Реално използване на мерките за държавни помощи и степен на усвояване

Всички държавни помощи, отпуснати на финансовия сектор в контекста на финансовата криза през 2009 г., представляват 351,7 млрд. EUR или 2,98 % от БВП на ЕС-27.

Не всички одобрени помощи между началото на кризата и края на 2009 г. бяха действително и ефективно използвани от съответните държави-членки³⁵. През 2009 г. номиналният размер помощ, за която държавите-членки са докладвали на Комисията, е 1 106,56 млрд. EUR или 9,3 % от БВП на ЕС-27 (727,8 млрд. EUR за схеми и 379,18 млрд. EUR за *ad hoc* намеси), докато сумата за 2008 г. бе 1 236 млрд. EUR³⁶. Степента

свързани с финансовата криза. Всички разлики с други документи на Комисията, в които се анализират одобрените обеми на помощ като гаранции, могат да се обяснят с различната референтна дата.

³² Схеми за цялостна гаранция бяха приети в Дания и Ирландия.

³³ Някои от тези държави-членки са с най-високите равнища на БВП в ЕС-27.

³⁴ Например максималният обем, одобрен от Комисията в Обединеното кралство, е 850 млрд. EUR, докато сумата за Литва е 1,74 млрд. EUR.

³⁵ За повече информация относно разграничението между одобрени обеми, действително използвани суми и елемент на помощ, прочетете глава 3 и методологичните бележки в приложения работен документ.

³⁶ Трябва да се отбележи, че цифрите за действителното използване през 2008 г. и елементът на помощ за различни от обявените в Доклада от есента на 2010 г. поради корекции на данните, извършени от държавите-членки (или предложени от Комисията) като например в случая с Дания, при който сумите за схема NN51/2008 бяха включени в 2008 г.

на усвояване през 2008 г. и 2009 г. е 65 % за гаранции и 62 % за мерки за рекапитализация. Намесите за ликвидност са в подобно състояние с 67 %, докато степента на усвояване за обезценените активи е 32 %³⁷.

Съгласно годишните доклади за разходите за държавни помощи за 2009³⁸ г. държавите-членки са докладвали 351,7 млрд. EUR от горепосочената сума като елемент на помощта (или брутен еквивалент на помощта³⁹), което представлява 2,98 % от БВП на ЕС-27⁴⁰. Приблизително половината от всички разходи за държавни помощи в контекста на финансовата криза са били предоставени под формата на мерки за рекапитализация (139,43 млрд. EUR), следвани от гаранции (128,5 млрд. EUR), обезценени активи (75,27 млрд. EUR) и намеси за ликвидност (8,8 млрд. EUR).

От съвкупните данни личи, че държавите-членки са отпуснали повече държавни помощи посредством *ad hoc* намеси (240,4 млрд. EUR), отколкото посредством схеми (174,41 млрд. EUR).

За подробен преглед на антикризисните мерки, разрешени от Комисията през 2008—2010 г. и за помощите, отпуснати съгласно правилата за държавна помощ, вж. глава 3 от приложения работен документ на службите на Комисията.

3.4. Помощи, отпуснати съгласно Временната рамка

Контекст и обхват

Като реакция на затруднения достъп до кредити, пред който се изправиха предприятията в резултата на финансовата криза, на 17 декември 2008 г. Комисията прие Временната рамка⁴¹. С нея бе акцентирано на: първо, запазване на непрекъснат достъп на предприятията до финансиране и второ, осигуряване на основа за устойчив дългосрочен растеж чрез насърчаване на инвестициите. Освен това правилата в съществуващите насоки бяха опростени, т.е. бяха въведени по-високи тавани за инвестициите в рисков капитал. Временната рамка е предназначена за подпомагане на всички сектори на икономиката, но от нея се изключват помощи за решаване на предварително съществуващи структурни проблеми и които следователно не се прилагат за предприятия в затруднение преди кризата.

³⁷ Степента на усвояване е съотношението между действителното използване на мерките за държавна помощ от началото на финансовата криза през 2008 г. до 31 декември 2009 г. и общия размер, одобрен през този период. На този етап степента на усвояване не може да бъде изчислена за 2010 г., тъй като Комисията не разполага с данните за действителното използване през 2010 г. Те ще бъдат докладвани от държавите-членки в кампанията за доклада от 2011 г.

³⁸ Данните за елемента на помощ са извлечени от годишните доклади на държавите-членки за държавните помощи. За повече информация относно разграничението между действително използване и елемент на помощ, точните определения на елемента на помощ за всеки инструмента на помощ (гаранции, рекапитализации и обезценени активи) по отношение на случаите, свързани с финансовата криза, вж. методологичните бележки в Доклада.

³⁹ Например финансовото предимство, когато помощта се отпуска под формата на гаранция или заем.

⁴⁰ При липсата на данни за действителните разходи и/или разчети, предадени от държавите-членки, в някои случаи от последните бе поискано да потвърдят приблизителните оценки, направени от службите на Комисията. За точните методи, използвани за изготвяне на приблизителна оценка, вж. методологичните бележки.

⁴¹ Консолидирана версия на Съобщението на Комисията — Временна рамка, ОВ С 83, 7.4.2009 г., стр. 1, изменена с ОВ С 261, 31.10.2009 г., стр. 1 и с ОВ С 303, 15.12.2009 г., стр. 6.

Временната рамка трябва да се разглежда като част от една по-мощна реакция на Комисията на финансовата криза — Европейския план за икономическо възстановяване⁴².

⁴²

Приет през ноември 2008 г.

Мерки, одобрени съгласно Временната рамка

Между 17 декември 2008 и 1 октомври 2010 г. Комисията одобри 73 схеми⁴³ съгласно Временната рамка и 4 *ad hoc* мерки за помощ, чийто общ одобрен обем помощ е 82,5 млрд. EUR (0,7 % от БВП на ЕС-27). По-голямата част представляват схеми за помощ до 500 000 EUR на предприятие (23 схеми в 23 държави-членки), 18 субсидирани гаранционни мерки (14 държави-членки), 8 схеми за субсидирана лихва по заеми (7 държави-членки), 5 схеми за намалена лихва по заеми за предприятия, инвестиращи в производството на екологосъобразни продукти (5 държави-членки) и 6 схеми за рисков капитал (5 държави-членки). Освен това 12 държави-членки улесниха износа с 13 схеми за кредитиране на износа⁴⁴.

Помощ, отпусната през 2009 г.

През 2009 г. Комисията одобри мерки съгласно Временната рамка, възлизащи общо на приблизително 81,3 млрд. EUR. Въз основа на годишните доклади, представени от държавите-членки, и техните отговори на въпросника на Комисията относно Временната рамка съвкупният елемент на помощ на всички мерки за помощ, приведени в действие от държавите-членки през 2009 г., се оценява на 2,2 млрд. EUR, което представлява 0,018 % от БВП на ЕС-27. Държавите-членки изглеждаха много предпазливи при определянето на бюджета поради несигурността относно обхвата и продължителността на кризата и поради нуждата на пазарите да бъде изпратен ясен сигнал за готовността на публичните власти да задоволят потенциалното търсене на помощ, което се оказва много по-малко от очакваното. Освен това държавите-членки изглежда приложиха стриктно условията за отпускане на помощ, което до голяма степен се дължи на бюджетните ограничения, което от своя страна явно е ограничило броя на получателите.

По отношение на свободата на избор, предвиден във Временната рамка, повечето държави-членки предпочетоха инструмента за ограничен размер помощ, следван от субсидираната гаранция и субсидираната лихва по заеми.

За повече подробности прочетете глава 3.4 от приложения работен документ на службите на Комисията.

4. ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

4.1. Нова структура на контрола на държавните помощи

Комисията има изключителното правомощие да оценява съвместимостта на мерките за държавна помощ с ДФЕС. В съответствие с това държавите-членки са задължени да уведомяват Комисията за всички мерки преди да са ги приложили⁴⁵.

През юни 2005 г. в ПДДП бе обявено намерението на Комисията да разшири използването на политиката за държавните помощи като ефективен инструмент на политиката за растеж и трудова заетост. С плана започна преглед на почти всички

⁴³ В тези цифри са включени само мерките, които попадат сред помощите за промишлеността и услугите.

⁴⁴ По 12 схеми бяха отпуснати до 15 000 EUR за селскостопански производители.

⁴⁵ Член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Подробни разпоредби се съдържат в Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г., ОВ L83/83, 27.3.1999 г., стр. 1—9.

правила и процедури за държавните помощи⁴⁶. Четири ръководни принципа стоят в основата на програмата за реформа:

- по-малко и по-добре насочена държавна помощ;
- прецизен икономически подход;
- по-ефективни процедури, по-добро прилагане, по-висока предсказуемост и по-добра прозрачност;
- споделена отговорност между Комисията и държавите-членки.

В някои случаи за цели категории помощи бе установено, че е малко вероятно да имат значително отрицателно въздействие върху конкуренцията на ниво ЕС, като същевременно допринасят за постигането на цел от общ интерес. Поради това бяха приети така наречените „групови освобождавания“ и мерките, които отговарят на критериите, определени в тези специфични инструменти, могат да бъдат отпускани без предварително уведомление до Комисията⁴⁷. Когато една държава-членка уведоми за схема за помощ и получи одобрение за нея, тя по принцип може да отпуска индивидуални помощи, без допълнително да уведомява Комисията. Уведомление трябва да се подава само за големите индивидуални помощи в рамките на схема за помощ, надхвърлящи определен праг, и за индивидуалните помощи, предоставяни извън схеми⁴⁸.

„Трикатната система“: групово освобождаване, стандартна и подробна оценка

С цел ускоряване и подобряване на ефективността на процедурите и вземането на решения, през 2008 г. Комисията въведе съществени изменения в структурата на контрола на държавните помощи. Това бе постигнато чрез подлагане на различните мерки за помощ на такова ниво на контрол, което отразява съответния им ефект върху конкуренцията и търговията. Новата структура се основава на „трикатна система“: групово освобождаване (и *de minimis*), стандартна оценка и подробна оценка. Броят на групово освободените мерки значително се увеличи през последните години, а повечето индивидуални случаи или схеми, за които се изпраща уведомление, подлежат на стандартна оценка, което осигурява лесното им оценяване. През 2009 г. бе направена подробна оценка в 4 от общо 16 случая на рисков капитал, а за НИРДИ в 9 от общо 30 случая. Не е правена подробна оценка за случаи на опазване на околната среда, а за регионална помощ само в един случай от общо 59. Не е правена подробна оценка в случаите, попадащи в някоя от другите хоризонтални цели.

⁴⁶ Вж. таблица 2 от приложението „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“.

⁴⁷ За целите на настоящия доклад в помощите, които се ползват от групово освобождаване, се включват помощите, отпуснати съгласно изтеклите регламенти за групово освобождаване (РГО), които бяха заменени с консолидиран текст — Регламент (ЕС) № 800/2008 от 6 август 2008 година относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване или ОРГО), ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3. Освен това мерките, които отговарят на Решение на Комисията от 28 ноември 2005 г. относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, ОВ L 312, 29.11.2005 г., стр. 67, и на Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета също са освободени от задължението за уведомяване.

⁴⁸ Известни още като *ad hoc* помощи.

Новата опростена процедура и кодексът на най-добри практики

С цел допълнително улесняване на процеса на уведомяване за случаите, които са *a priori* съвместими, през септември 2009 г. Комисията въведе опростена процедура⁴⁹. Комисията цели да гарантира, че явно съвместимата помощ се одобрява в съкратен срок от един месец въз основа на попълнено уведомление от държавата-членка.

Кодексът на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи⁵⁰ е другата част на пакета за опростяване. Той се основава на съвместния ангажимент на Комисията и държавите-членки за постигане на оптимизирани и по-предсказуеми процедури на всеки етап от разследванията за държавни помощи. В резултат от това Комисията би трябвало да е в състояние да приема по-бързо своите решения за държавни помощи съгласно процедурната правна рамка.

4.2. Оценяване на индивидуални случаи, насочено към малък брой големи по размер помощи с потенциално отрицателно въздействие

Държавите-членки все по-често се възползват от възможностите за отпускане на групово освободена помощ и особено за прибягването до схеми, въз основа на които могат да се предоставят помощи за индивидуални предприятия, без допълнително уведомяване на Комисията. През 2009 г. 964 или 76 % от нововъведените мерки⁵¹ отговаряха на условията за групово освободена помощ. 225 схеми (18 %) и 86 мерки за индивидуална помощ (6%) са подлежали на решение на Комисията през 2009 г. Това означава, че 94 % от помощта за промишлеността и услугите, макар да подлежи на дисциплина на държавната помощ, е била предоставена от държавите-членки без изискване за индивидуална оценка от Комисията относно получателя. Що се отнася до докладваните размери на помощ⁵², индивидуалната помощ представлява само 12 % от цялата помощ за промишлеността и услугите (6,9 млрд. EUR), докато помощите, предоставени в рамките на схеми, възлизат на 69 % (40,4 млрд. EUR), а групово освободените помощи — на 19 % (10,8 млрд. EUR).

4.3. Около 19 % от помощта за промишлеността и услугите е групово освободена

Групово освободената помощ се увеличи с около 2 млрд. EUR до 10,8 млрд. EUR или 19 % от цялата помощ за промишлеността и услугите през 2009 г. в сравнение с 2008 г. (8,9 млрд. EUR или 19 %) и в сравнение с 2007 г. (6,1 млрд. EUR или 13 %). Най-голямата част бе предназначена за регионално развитие⁵³, следвано от помощите за МСП, обучение и заетост. Някои държави-членки постепенно прекратиха помощите, които преди това бяха отпуснали съгласно регламентите за групово освобождаване, и ги замениха с съответните мерки по ОРГО, като така държавите-членки често разширяваха обхвата на мерките, които понастоящем са разрешени съгласно правилата от ОРГО.

⁴⁹ Известие на Комисията относно опростена процедура за обработване на някои видове държавна помощ, ОВ С 136, 16.6.2009 г., стр. 3—12.

⁵⁰ Кодекс на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи, ОВ С 136, 16.6.2009 г., стр. 13.

⁵¹ С изключение на антикризисните мерки.

⁵² С изключение на антикризисните мерки.

⁵³ Откакто през 2007 г. тази цел на политиката бе включена в груповото освобождаване.

5. ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ

Неправомерна помощ

Член 108, параграф 3 отДФЕС задължава държавите-членки не само да уведомяват Комисията за мерките за държавна помощ, преди тези мерки да бъдат прилагани, но също така да изчакат резултата от разследването на Комисията, преди да ги прилагат. Когато едно от тези изисквания не е изпълнено, мярката за държавна помощ се счита за неправомерна.

През периода 2000—2009 г. Комисията взе 910 решения за неправомерна помощ. В около 22 % от случаите на неправомерна помощ⁵⁴ Комисията се е намесила чрез отрицателно решение за несъвместима помощ. С отрицателното решение от съответната държава-членка обикновено се изисква да си възстанови неправомерно предоставената помощ. В други 2 % от случаите на неправомерна помощ⁵⁵ Комисията е взела условно решение. Процентът на намеса от около 24 % за неправомерната помощ е около 10 пъти по-висок от процента на отрицателните и условните решения при случаите, в които надлежно е направено уведомление. Повече от половината от намесите са направени в сектора на промишлеността и услугите, малко под една четвърт в селското стопанство и останалата част — в сектора на рибарството, транспорта и въгледобива.

⁵⁴ 197 случая.

⁵⁵ 19 случая.

Възстановяване на помощ

Допълнителен напредък бе постигнат в изпълнението на висящите решения за възстановяване. Общият брой висящи случаи на възстановяване остана 54⁵⁶ (в сравнение с 94 случая в края на 2004 г.). Размерът на неправомерната и несъвместимата помощ, възстановена от 2000 г. насам, допълнително се увеличи и възлиза на 12 млрд. EUR към 30.6.2010 г.⁵⁷. Това означава, че процентът на неправомерната и несъвместимата помощ, която все още подлежи на възстановяване, е спаднал от 75 % в края на 2004 г. до около 11 % към 30 юни 2010 г.

В допълнение, Комисията прие някои решения за възстановяване в областта на селското стопанство, рибарството и транспорта.

Прилагане на законодателството за държавните помощи: сътрудничество с националните съдилища

Като продължение на Известието на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища⁵⁸ бяха увеличени усилията за повишаване на вниманието с публикуването на разяснителен пакет на уебсайта⁵⁹ на ГД „Конкуренция“ или посредством публикуването на брошура⁶⁰, в която са събрани най-важните материали на ЕС за всекидневната работа на съдиите по прилагането на законодателството за държавната помощ.

Последващ мониторинг

С влизането в сила на ОРГО още по-голям брой мерки за помощ вече не подлежат на задължително уведомяване. Член 10 от този регламент представлява основата за осъществяване на последващ мониторинг въз основа на извадка. Резултатът показва, че като цяло частта от настоящата структура на контрола на държавните помощи, в която се предвижда одобряване на схеми за помощ и с която на държавите-членки се разрешава да прилагат мерки за помощ съгласно ОРГО и регламентите за групово освобождаване, функционират по задоволителен начин.

⁵⁶ В периода е включена първата половина на 2010 г.

⁵⁷ Отчетите на Комисията за възстановяванията са на кумулативна, полугодишна база.

⁵⁸ Известие на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища, ОВ С 85, 9.4.2009 г., стр. 1.

⁵⁹ http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid.html.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/competition/publications/state_aid/national_courts_booklet_en.pdf.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Работен документ на службите на Комисията „Факти и данни за държавната помощ в държавите-членки на ЕС“