

Обяснителна бележка

Проект на Насоки относно държавната помощ за оздравяване и реструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение

I. Предистория и контекст

1. Модернизиране на държавната помощ

Помощите за оздравяване и реструктуриране са сред видовете държавна помощ с най-сериозни нарушения на конкуренцията. Като предотвратяват излизането от пазара, те възпрепятстват ключов механизъм за повишаване на производителността, а именно изместването на неефективни предприятия от по-ефикасни и иновативни конкуренти. Помощите за оздравяване и реструктуриране могат да доведат до скъпо струваща надпревара за предоставяне на субсидии, които пречат на функционирането на вътрешния пазар. Както и в предишните версии, в проекта на Насоките относно държавната помощ за оздравяване и реструктуриране акцентът остава същият, а именно да се гарантира, че тази помощ се отпуска само при строги условия, които смекчават вредата за конкуренцията.

Същевременно този проект на насоките се вписва също в контекста на предложената от Комисията програма за модернизиране на държавната помощ (МДП). Началото на програмата бе дадено на 8 май 2012 г., когато Комисията прие съобщението за МДП, в което определя целите пред амбициозната реформа на контрола върху държавните помощи. Реформата има за цел да допринесе за по-общата програма на ЕС, насочена към насърчаването на растежа, и същевременно ще допринесе за усилията на държавите членки за бюджетна консолидация. В този контекст политиката в областта на държавната помощ следва да се съсредоточи върху насърчаването на добре замислената помощ, насочена към пазарните неефективности и към целите от общ европейски интерес („добра помощ“). Комисията си поставя също за цел да съсредоточи своите действия по правоприлагане върху случаите с най-голямо въздействие върху вътрешния пазар, както и да опрости правилата и да ускори процеса на вземане на решения. В контекста на насоките относно държавната помощ за оздравяване и реструктуриране принципите на програмата за МДП личат особено от опитите да се гарантира, че помощта е насочена по-добре и че са опростени условията, приложими за формите на помощ за оздравяване и реструктуриране, които нарушават конкуренцията в по-слаба степен.

2. Преразглеждане на насоките относно помощта за оздравяване и реструктуриране

Настоящите насоки относно помощта за оздравяване и реструктуриране датират от 2004 г. Първоначално тяхното действие трябваше да изтече през 2009 г., но то бе удължено два пъти: първо до 2012 г., а след това до замяната им с нови правила, съобразени с програмата за МДП.

По повод предвиденото в миналото изтичане на тяхното действие Комисията се консултира с държавите членки и други заинтересовани страни на два пъти: през 2007 г. и през 2010—2011 г. През 2009 г. тя поръча също на организацията за икономически консултации „Охега“ проучване за съпоставителни сценарии на помощите за реструктуриране. Проектът на

насоките се основава на цялата тази дейност, както и на опита на Комисията в прилагането на настоящите насоки относно помощите за оздравяване и реструктуриране и опита при оценяването на тези помощи, отпуснати на банките през кризата.

II. Съдържание на предложението

1. Временна подкрепа за реструктуриране

В настоящите насоки всички форми на помощ за реструктуриране се разглеждат по еднакъв начин: заеми, гаранции, вливане на капитал, опрощаване на дългове и дори преки безвъзмездни помощи в брой. Помощта за осигуряване на ликвидност (заеми и гаранции), която е ограничена както по размер, така и по времетраене, нарушава конкуренцията в по-слаба степен от другите видове помощ, тъй като тя не надхвърля необходимото за решаването на проблемите с ликвидността, които обикновено са основна пречка пред реструктурирането, и тъй като тя трябва да бъде възстановена с лихвите.

С цел да бъде опростено отпускането на помощ за реструктуриране, като същевременно се намалява нарушаването на конкуренцията, в проекта на насоките е включено ново понятие „временна подкрепа за реструктуриране“. Тя позволява да бъде отпусната подкрепа за ликвидност в полза на малки и средни предприятия в затруднено положение за период, който макар и ограничен, е по-дълъг от шестмесечния период, през който понастоящем може да се отпуска подкрепа за ликвидност под формата на помощ за оздравяване (в проекта се отправя покана за мнения по двата възможни варианта, а именно 12 или 18 месеца). Получателите на временна подкрепа за реструктуриране не трябва да представят пълен план за реструктуриране, но от тях се изисква да предложат опростен план, в който се определят действията, които възнамеряват да предприемат, за да възстановят своята дългосрочна жизнеспособност.

2. По-добро насочване на помощта

Макар в настоящите насоки вече да се съдържат строги условия за свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията, причинени от помощта за оздравяване и реструктуриране, тези насоки са по-малко ефективни, когато трябва да се гарантира, че помощта е подходящо насочена към случаите, при които намесата обслужва действителен обществен интерес.

Следователно в проекта на насоките се съдържат нови филтри за проверка, че в конкретен случай помощта наистина е в полза на обществения интерес. Първо, трябва да се докаже, че помощта преследва цел от общ интерес, в смисъл че спасяването на предприятието би предотвратило социални трудности или би отстранило пазарни неефективности. В проекта на насоките е съставен неизчерпателен списък със ситуациите, при които помощта би била оправдана за тази цел. Чрез отделна разпоредба се прилагат не толкова строги норми за МСП и се определят ситуации, които са по-подходящи за тяхното положение.

Помощта ще бъде също в обществен интерес само ако тя може да промени ситуацията, която би преобладавала без помощ. Поради това в проекта на насоките от държавите членки се изисква да представят сравнение с надежден алтернативен сценарий без държавна помощ. По съображения за опростяване това изискване не важи за помощ за оздравяване или за временна подкрепа за реструктуриране.

3. Споделяне на тежестта

В настоящите насоки от предприятията, които са в процес на реструктуриране, се изисква да допринесат за разходите за реструктуриране от своите собствени ресурси. Правилото за „собствен принос“ спомогна за ограничаването на размера на помощта до необходимия минимум. На него обаче му липсваше точността, необходима, за да се гарантира, че разходите за реструктуриране се разпределят справедливо между инвеститорите и данъкоплатците.

При анализа на държавната подкрепа за банките по време на кризата Комисията разработи целенасочен подход в това отношение, като използва понятието „споделяне на тежестта“. В него се взема под внимание не само размерът на собствения принос, но също и кой го дава. По-специално, след като високата възвръщаемост, която акционерите извличат, когато едно предприятие функционира добре, се компенсира от риска да понесат загуби, не е оправдано да се очаква данъкоплатците да поемат загуби вместо акционерите.

В проекта на насоките са изложени два възможни подхода към този въпрос. Във вариант 1 се възприема по-общ подход, при който се изисква приносът на настоящите акционери и кредитори да бъде приемлив с оглед на вероятните загуби, които те биха понесли при несъстоятелност. Вариант 2 е по-точен, като първо се изисква всички загуби от минали години да бъдат понесени от акционерите и след това, ако това не е достатъчно, подчинените кредитори, също да направят принос. В двата варианта първият параграф е еднакъв и в него се уточнява, че видът на приноса трябва да отговаря на естеството на трудностите, пред които е изправено предприятието: за недостига на собствен капитал трябва да бъдат взети мерки за увеличаване на капитала, докато за проблемите с ликвидността е необходим принос, който генерира парични средства за предприятието.

4. Определение на „предприятие в затруднено положение“

Само предприятията, които отговарят на условията за „предприятия в затруднено положение“, могат да получат помощ съгласно насоките относно помощта за оздравяване и реструктуриране. В същото време, тъй като тяхната жизнеспособност е под съмнение, на предприятията в затруднено положение по принцип е забранено да получават други видове помощ, без да бъде взета предвид тяхната жизнеспособност съгласно насоките относно помощта за оздравяване и реструктуриране.

Поради това определението за „предприятие в затруднено положение“ следва да се разглежда в хоризонтална перспектива. На него трябва да се гледа не като на критерий за допустимостта на едно предприятие до държавна помощ, а като на тест за това кой от двата подхода да бъде следван, за да се докаже, че помощта е съвместима с вътрешния пазар.

За предприятия, които не са в затруднено положение, акцентът се поставя предимно върху условията и обстоятелствата на самата помощ. След като едно предприятие изпадне в затруднение обаче, е необходимо всички помощи, които то получава, да бъдат разгледани в контекста на цялостната му дейност и общите перспективи, за да се гарантира, че нарушенията не са причинени от факта, че предприятие с проблеми остава на пазара.

Тъй като чрез определението се установява обхватът на тези два подхода, съществува обща презумпция, че в насоките относно помощта за оздравяване и реструктуриране следва да се

съдържа едно единствено определение, което да се прилага към правилата и насоките за държавна помощ, освен когато при специфични обстоятелства е необходимо отклонение от тази презумпция.

В настоящото определение за „предприятие в затруднено положение“ се съдържат както т. нар. „строги“ (обективни) критерии, така и „гъвкави“ критерии, за които е необходима по-широка и по-субективна оценка на положението, в което се намира предприятието. За да бъдат подобрили яснотата и правната сигурност, проектът на насоките цели да измести ударението от гъвкавите към строгите критерии, което да улесни предоставящите органи и потенциалните бенефициери, когато определят дали едно предприятие е в затруднено положение.

Гъвкавите критерии съответно са намалени до остатъчна категория, която се прилага само при изключителни обстоятелства. За да се запази обхватът на определението приблизително същият като цяло, в проекта на насоките намаляването на обхвата на гъвкавите критерии се уравновесява чрез въвеждане на нови строги критерии.

След като се запозна с мненията на държавите членки и другите заинтересовани страни относно строгите критерии, представени в контекста на втория проект на регламента за минималната помощ, Комисията обмисля кое е най-подходящото определение на предприятията в затруднено положение в контекста на този регламент. В същото време с оглед на желанието на много заинтересовани страни определението да бъде подробно обсъдено в контекста на насоките относно помощта за оздравяване и реструктуриране, в проекта на тези насоки се прави опит да бъде разширен дебатът за това как строгите критерии да бъдат усъвършенствани, за да подобрят яснотата и сигурността за всички заинтересовани страни. Следователно заинтересованите страни се насърчават да изкажат своите мнения дали предложените критерии са подходящо средство за установяване на предприятията в затруднено положение и дали има други критерии, които биха могли да послужат за по-надеждно определение. В тази връзка особено ценни ще са предложенията, подкрепени с данни.

В проекта на насоките се предлагат също някои допълнителни възможности във връзка със строгите критерии, сред които кумулативната употреба на съотношението дълг/собствен капитал и съотношението за покритие на лихвите, както и замяната на EBIT с EBITDA в последното съотношение. Не е необходимо обаче мненията да се ограничават до предложените варианти.

Що се отнася до принципа на единното определение за всяко регулиране и всички насоки за държавна помощ, в проекта на насоките се съдържа изключение, с което неговото използването се опростява на практика. Предвид на сложността на оценката, необходима, за да се определи дали едно предприятие отговаря на гъвкавите критерии, в проекта на насоките се предвижда да се прилагат само строгите критерии по отношение на регламенти на Комисията и схеми за помощ (т.е. в случаите, в които не се изисква Комисията да бъде уведомена). Тази разпоредба разширява подхода, който досега се прилагаше само за помощите в полза на МСП съгласно общия регламент за групово освобождаване и за схеми за помощ в полза на МСП съгласно самите насоки за помощ за оздравяване и реструктуриране.

Освен това с оглед на особената необходимост от опростяване в контекста на регламента за минималната помощ, алтернативно определение на „предприятие в затруднено положение“ въз основа на ограничен набор от строги критерии, е подходящо за този регламент. Това определение ще бъде включено в самия регламент за минималната помощ и няма да засегне текста на насоките за оздравяване и реструктуриране.

5. Други предложени изменения

Сред другите значителни промени, предложени в проекта на новите насоки, са:

- увеличение на минималното **възнаграждението на помощите за оздравяване** с цел бенефициерите да бъдат мотивирани да върнат помощта възможно най-бързо. Подобна разпоредба се прилага за временната подкрепа за реструктуриране, като в нея са предвидени „увеличения“ на всеки шест месеца с цел допълнително стимулиране на излизането.
- по-подробни разпоредби относно задължителното **съдържание на плана за реструктуриране**, което да позволява на държавите членки и бенефициерите да узнаят по-лесно каква информация изисква Комисията.
- **мерки за ограничаване на нарушаването на конкуренцията** заменят „компенсаторните мерки“, които се прилагат съгласно настоящите насоки, за да се даде предимство на запазването на конкуренцията, а не на защитата на конкурентите. Дават се подробни напътствия относно **формата и калибрирането** на мерките в областта на конкуренцията.
- тъй като насоките за помощ за оздравяване и реструктуриране се прилагат за доставчиците на **услуги от общ икономически интерес (УОИИ)**, както и за предприятия от други сектори, в новите насоки се съдържа ограничен набор **специални разпоредби** за доставчиците на УОИИ.
- разширяване на критериите за допустимост до помощ по **схеми** за оздравяване и реструктуриране, така че да обхванат освен МСП и предприятията, които не отговарят на критериите за МСП само защото са държавна собственост до 25 % или повече. В същото време, за да се ограничат нарушенията на конкуренцията от схеми, максималният размер на помощта, която едно предприятие може да получи по схема, е намален от 10 млн. евро на 5 млн. евро.
- в съответствие с принципите на програмата за МДП в проекта на насоките се съдържат също разпоредби за **прозрачност и последваща оценка**.

Коментарите на заинтересованите страни са добре дошли също по частите от проекта на насоките, в които не се предлагат никакви съществени изменения в текущата практика като взаимодействието между помощите за оздравяване и помощите за реструктуриране, изключването на въгледобива, стоманодобива и финансовите услуги, освобождаването на малките предприятия от изискването за мерки за защита на конкуренцията и специалните разпоредби относно помощите за реструктуриране в подпомагани региони— като се вземат предвид принципите на програмата за МДП, по-специално необходимостта да се позволи, при

необходимост, целево подпомагане за реструктуриране, без да се отслабват стимулите за предприятията да се реструктурират със собствени средства.