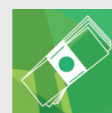


Специален доклад

Необходима е проверка за пригодност на контрола на държавната помощ за финансовите институции в ЕС



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—X
Въведение	01—16
Контрол върху държавната помощ съгласно ДФЕС	01—02
Съдебен контрол от съдилищата на ЕС	03—06
Държавната помощ за финансовите институции — по време на световната финансова криза и след нея	07—14
Държавна помощ за финансовите институции — правилата за държавната помощ	15—16
Обхват и подход на одита	17—20
Констатации и оценки	21—70
Постигане на целите, определяне и оценка на риска	21—30
Определяне на цели и измерване на резултатите	22—25
Оценка на риска	26—27
Оценка на въздействието и оценяване	28—30
Структури на управление, етична рамка и ресурси	31—36
Структури на управление	32
Етична рамка	33—34
Човешки ресурси и ИТ ресурси	35—36
Рамка за контрол на държавната помощ и правила за държавната помощ	37—50
Процедурна рамка за контрол на държавната помощ	38—42
Правила за държавната помощ	43—50
Упражняване на контрол върху държавната помощ	51—70
Спазване на вътрешните процеси и процедури	52—63
Решения по същество за държавна помощ за финансови институции	64—70
Заклучения и препоръки	71—74

Речник на термините

Списък на съкращенията

Отговор на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Държавната помощ може да наруши конкуренцията, като предоставя на бенефициентите предимство спрямо конкурентите им. В Договора за функционирането на Европейския съюз държавната помощ е забранена, освен ако е оправдана в ясно определени извънредни ситуации. Европейската комисия отговаря за това да гарантира спазването на този принцип.

II При избухването на световната криза от 2007—2008 г. беше счетено, че държавната намеса е необходима за ограничаване на заплахата, която представляват банките за финансовата стабилност. Оттогава насам ЕС въведе важни реформи в своята рамка за финансовия сектор с цел да се избегне необходимостта от спасяване на банки в бъдеще. Все още обаче има случаи, в които банките получават средства на данъкоплатците. Комисията отговаря за оценката на съвместимостта на тези мерки с вътрешния пазар на ЕС съгласно правилата, които бяха установени по време на кризата и изменени последно през 2013 г.

III Целта на одита беше да се оцени дали по време на одитирания период Комисията е осъществявала по подходящ начин своя контрол на държавната помощ за финансовите институции с цел да се гарантира, че помощта е била с извънреден характер и ограничена до необходимия минимум. ЕСП установи, че Комисията е разполагала с подходящи ресурси и инструменти, за да извършва своя контрол върху държавната помощ, но невинаги е била в състояние да ги използва в пълна степен.

IV Одитът на ЕСП обхваща периода от август 2013 г. — датата на влизане в сила на действащите правила на Комисията за държавната помощ за финансовия сектор — до края на 2018 г. ЕСП провери части от рамката за вътрешен контрол (по-специално начина, по който генерална дирекция „Конкуренция“ е измервала резултатите), организационната структура, в т.ч. ресурсите, и (правната) рамка за контрол на държавната помощ, включително съответните правила за държавната помощ. Освен това ЕСП разгледа осъществяването от страна на Комисията на нейния контрол върху държавната помощ, в т.ч. дали тя е спазвала вътрешните си процеси и процедури.

V ЕСП установи, че генерална дирекция „Конкуренция“ е определила достатъчно ясни цели за упражняването на контрола върху държавната помощ и е идентифицирала рисковете за тяхното постигане. Тя е определила показатели

за измерване на резултатите съгласно изискванията, но те не са отразявали напълно ефективността на Комисията при контрола върху държавната помощ за финансовите институции. Освен това тя не е оценила официално ефективността на прилаганите от нея кризисни правила през обхванатия от одита период.

VI Комисията е разполагала с подходяща организационна структура за контрола върху държавната помощ за финансовите институции, което е дало възможност за подходящ информационен поток и контрол на управлението. Комисията е установила надеждна етична рамка, а генерална дирекция „Конкуренция“ е насърчавала висока етична култура, в т.ч. ангажимент за спазване на най-високите професионални стандарти. Тя е разпределила достатъчно човешки ресурси за контрола върху държавната помощ за финансовите институции. Комисията има необходимите правомощия за ефективен и ефикасен контрол върху държавната помощ. Следователно тя е разполагала със средствата да гарантира, че решенията ѝ ще се основават на точна информация.

VII Като цяло правилата на Комисията за контрол върху държавната помощ за финансовия сектор са били добре разработени и ясни. С подобряването на икономическите условия през 2010 г., 2011 г. и 2013 г. тя е преразгледала и адаптирала тези съобщения, но оттогава насам не го е правила. Сметната палата констатира, че по време на одитирания период и до пандемията от COVID-19 пазарните реалности са се подобрили и регулаторната рамка се е променила, но че самите правила за държавната помощ си не са изменяни от 2013 г. насам.

VIII Дейностите на Комисията за разглеждане на случаи до голяма степен са били в съответствие с вътрешните процеси. Комисията е оценявала много стриктно плановете за реструктуриране, като е изисквала подробна информация и я е подлагала на щателен контрол. Тя обаче не е поставяла под съмнение декларациите на държавите членки, според които условията за извънредно одобрение на държавната помощ са били изпълнени във всеки отделен случай. По подобен начин Комисията е одобрявала мерки, предназначени за ограничаване на нарушенията на конкуренцията, без да анализира последиците в публикуваните решения.

IX Ето защо може да бъде необходимо да се обмисли оптимизиране на контрола на Комисията върху държавната помощ за финансовия сектор. Въз

основа на констатациите и оценките в настоящия доклад ЕСП препоръчва на Комисията:

- Да извърши оценка на това дали правилата за държавната помощ продължават да бъдат подходящи и да предприеме корективни действия, когато е необходимо
- Да подобри допълнително спазването на вътрешните процеси и на най-добрите практики
- Да подобри измерването на резултатите.

X Настоящият одит на изпълнението е част от дейността на ЕСП в областта на финансовото и икономическото управление. Той допълва вече публикуваните доклади на ЕСП относно финансовия надзор и политиката в областта на конкуренцията и може да допринесе за дискусиите относно възстановяването на банковия сектор на ЕС. Решението за извършване на настоящия одит беше предизвикано от констатацията, че 10 години след избухването на финансовата криза банковият сектор на ЕС остава важен бенефициент на държавна помощ въпреки значителните усилия на ЕС за избягване на необходимостта от спасяване на банки. Одитната дейност на ЕСП приключи преди пандемията от COVID-19 и в настоящия доклад не са взети предвид новите развития и промените в политиката, които настъпиха в отговор на пандемията. Въпреки това в него са предоставени поуки, които продължават да бъдат от значение: а) важно е да се гарантира, че помощта за смекчаване на дадена криза е ограничена до щетите, нанесени от кризата, и б) използването на кризисни правила следва да се преоцени след уталожаването на кризата. Правилата за държавната помощ по отношение на банките, които са предмет на настоящия одит, продължават да се прилагат заедно с инициативите, предприети от Комисията след края на одита, като например създаването на временната рамка.

Въведение

Контрол върху държавната помощ съгласно ДФЕС

01 Контролът върху държавната помощ, който е изключителна компетентност на Европейската комисия, има за цел да гарантира целостта на вътрешния пазар, като защити конкуренцията от изкривяване на пазара от страна на държавите членки. Предприятие, което получава подкрепа от своето правителство, придобива предимство пред конкурентите си. По принцип в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавната помощ е забранена, освен ако е оправдана от гледна точка на общото икономическо развитие или в ясно определени извънредни ситуации, например за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Член 107 от ДФЕС (предишен член 87 от Договора за създаване на Европейската общност)

1. Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.

3. За съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат:

б) помощите за насърчаване на изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на държава членка;

02 Европейската комисия отговаря за това да гарантира, че тази забрана се спазва и че изключенията се прилагат ефективно и еднакво в целия ЕС. Комисията разполага с широко право на преценка при прилагането на член 107, параграф 3 от ДФЕС¹ и може да го упражнява, като приема насоки, в които се определя начинът, по който тя оценява съвместимостта на дадена мярка. Тази оценка на

¹ Вж. Дело C-290/07 Р *Комисия/Scott*, EU:C:2010:480, точки 64—66.

съвместимостта трябва да бъде основана на прилагането на стабилни икономически принципи. В това отношение в съобщението на Комисията от 8 май 2012 г. относно модернизирането на държавната помощ на ЕС се посочва, че сложността на съществуващите норми поражда предизвикателства пред контрола на държавната помощ и се призовава за набелязване и определяне на общи принципи, за да се гарантира съгласуваността на насоките и равното третиране на отделните мерки и икономически сектори². Комисията няма право на преценка, когато оценява дали дадена мярка на държава членка представлява държавна помощ, с изключение на някои сложни икономически оценки, които може да е извършила, например за да установи дали мярката предоставя предимство на бенефициента.

Съдебен контрол от съдилищата на ЕС

03 Решенията на Комисията относно държавната помощ и нейните процедури за тяхното вземане подлежат на съдебен контрол от съдилищата на ЕС при описаните в ДФЕС условия и съгласно съдебната практика на съдилищата на ЕС. Ако бъде счетено, че акт на ЕС нарушава Договорите на ЕС, приетото вторично законодателство за неговото прилагане или основните права, може да се отправи искане до Съда да го отмени. Съгласно член 263, втора алинея от ДФЕС, иск за отмяна може да бъде заведен от „привилегировани жалбоподатели“ като държавите членки и институциите на ЕС, от които не се изисква да докажат интерес от откриването на производството. Съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС физическите лица или дружествата също могат да поискат от Съда да отмени акт на ЕС, който ги засяга пряко и лично.

04 Следователно държавите членки и бенефициентите могат да оспорят дадено решение относно държавната помощ. Конкурентите могат да претендират, че процесуалните им права са нарушени в случаите когато считат, че Комисията е трябвало да започне официална процедура по разследване. За да оспорят основателността на дадено решение относно държавната помощ, конкурентите нямат процесуална легитимация, освен ако не могат да докажат, че тяхната позиция на пазара е била съществено засегната по начин, който прави уникален

² Вж. съображение 6 от Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Модернизиране на държавната помощ на ЕС, COM(2012) 209 окончателен: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:BG:PDF>

техния случай. По принцип иските на други физически лица или дружества (в т.ч. участвали в операция по спасяване акционери и притежатели на облигации) не са допустими, освен ако те могат да докажат, че дадено решение относно държавната помощ ги засяга пряко и лично.

05 Степента на съдебен контрол от съдилищата на ЕС варира, що се отнася до същността на решенията относно държавната помощ. За да прецени дали дадена мярка представлява „помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, Общият съд трябва да извърши обстоен преглед на това дали мярката попада в обхвата на този член. Този преглед обаче е по-ограничен, когато оценките на Комисията са технически или със сложно естество.

06 По отношение на проверката за съвместимост съгласно член 107, параграф 3 от ДФЕС, при която Комисията се ползва с широко право на преценка, съдебният контрол е ограничен до това да се установи, че са спазени процесуалните правила и правилата във връзка със задължението за мотивиране, както и до проверката дали възприетите факти са установени точно и дали не е налице грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт. Освен това Комисията следва да действа последователно. Съдът е потвърдил по-специално, че съдебният контрол от съдилищата на ЕС на преценката на Комисията относно това дали дадено събитие води до сериозни затруднения в икономиката се изразява само в проверка за явна грешка, както е описано по-горе³.

Държавната помощ за финансовите институции — по време на световната финансова криза и след нея

07 Световната финансова криза от 2007 г. до 2008 г. доведе до безпрецедентно увеличение на държавната помощ за финансовите институции през следващите години. Беше сметено, че публичната намеса е необходима, за да се ограничи заплахата, която представляват банките за финансовата стабилност. Тя също така беше сметена за решаваща за справянето с кризите с банките със системно значение и с държавния дълг в редица държави в ЕС. По време на финансовата

³ Вж. Съединени дела C-57/00 P и C-61/00 P, точки 99—100.

криза използването на средства на данъкоплатците за спасяването на банки далеч надвишаваше държавната помощ за други сектори. Банковият сектор на ЕС, който според Европейската банкова федерация през 2017 г. е допринесъл за 4 % от колективния БВП на държавите — членки на ЕС⁴, остава основен бенефициент на държавна помощ. На **фигура 1** е показан размерът на одобрената държавна помощ между 2008 г. и 2018 г. Като цяло размерът на одобрената държавна помощ за финансовия сектор се е стабилизирал.

Фигура 1 — Одобрена държавна помощ между 2008 г. и 2017 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни на Европейската комисия.

08 По-малката необходимост от държавна намеса в банковия сектор на ЕС през последните години оказва въздействие върху дейностите на Комисията за контрол на държавната помощ. Намаленият размер на помощта се отразява в броя на случаите, които е трябвало да разгледа Комисията. От 2009 г. до 2012 г. Комисията е вземала средно 57,5 решения годишно. Те са намалели до осем

⁴ *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2018 (Банков сектор в Европа: факти и цифри на ЕБФ)*, стр. 12: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf>

решения през 2016 г., 21 през 2017 г. и шест през 2018 г. Към момента на извършване на одита Комисията очакваше помощта още да се понижи в бъдеще.

09 В резултат на финансовата криза ЕС прие редица мерки, за да гарантира стабилността на финансовия сектор. През март 2009 г. Европейският съвет постигна съгласие относно необходимостта да се подобри регулирането и надзорът на финансовите институции в рамките на ЕС и въз основа на доклада „Дьо Ларозиер“⁵, по-специално на създаването на Европейски съвет за системен риск (ЕССР), отговарящ за макропруденциалния надзор (вж. **каре 2** за повече подробности).

Каре 2

Мониторинг на системния риск във финансовия сектор на ЕС след световната финансова криза

Създаденият през 2010 г. ЕССР отговаря за мониторинга и оценката на системните рискове с цел да се ограничи рискът от срив на системни елементи и да се засили устойчивостта на финансовата система на шокове, като по този начин се намали отрицателното въздействие върху вътрешния пазар и реалната икономика.

Ако ЕССР идентифицира риск, който би могъл сериозно да застраши правилното функциониране и целостта на финансовите пазари или стабилността на цялата финансова система на Съюза или на част от нея, той следва незабавно да уведоми Съвета за това.

Ако ЕССР установи, че може да възникне извънредна ситуация, той следва да се обърне към Съвета и да представи оценка на ситуацията. След това Съветът следва да прецени доколко е необходимо да се приеме решение, адресирано до европейските надзорни органи, определящо наличието на извънредна ситуация.

10 Възстановяването след кризата доведе и до преразглеждане на макропруденциалната рамка на ЕС, за да се установи рамка за управление на кризи в целия ЕС и да се насърчат общи подходи за надзор. Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ) беше приета през пролетта на 2014 г., за да се предоставят на органите всеобхватни и ефективни

⁵ Доклад, Група на високо равнище по въпросите на финансовия надзор, Брюксел, 25 февруари 2009 г.,
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

механизми за справяне с проблемни банки на национално равнище, както и механизми за сътрудничество за преодоляване на трансгранична банкова несъстоятелност. До момента новата рамка е приложена само в ограничен брой случаи. В своя преглед на прилагането на ДВПБ и Регламента за ЕМП Комисията установи някои слабости, по-специално при координацията между съответните участници, но счете, че е твърде рано да се разработват и приемат законодателни предложения⁶.

11 ДВПБ е въведена с цел да се предотврати спасяването в бъдеще на банки с публични средства и да се защитят данъкоплатците в ЕС⁷ и не засяга съвместимостта на дадена мярка с Договорите на ЕС съгласно правилата на ЕС за държавната помощ. Съгласно ДВПБ, ако дадена банка се нуждае от извънредна публична подкрепа, тя се счита за проблемна или има вероятност да стане проблемна — решение, което трябва да бъде взето от надзорните органи или от органите за реструктуриране, освен при конкретните обстоятелства, посочени в директивата, и трябва да бъде ликвидирана чрез обичайно производство по несъстоятелност, или, при извънредни обстоятелства, да бъде реструктурирана. Освен това в ДВПБ са предвидени строго определени условия за използването на държавна подкрепа за реструктуриране. За повече подробности вж. *каре 3*.

⁶ ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно прилагането и прегледа на Директива 2014/59/ЕС (Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките) и Регламент № 806/2014 (Регламента за Единния механизъм за реструктуриране), стр. 5: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52019DC0213&qid=1590664252334>

⁷ Европейска комисия, „Нови мерки за управлението на кризи, които предотвратяват спасяването в бъдеще на банки с публични средства“, юни 2012 г.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_12_570
Вж. също Европейски съвет — Брюксел — 12—13 декември 2012 г. — Закljučения, точка 11.

Каре 3

Условия за извънредна подкрепа съгласно ДВПБ:

Подкрепа от държавите членки за платежоспособните институции — предпазни мерки (член 32, параграф 4, буква г) от ДВПБ):

- необходими са с цел коригиране на сериозни затруднения в икономиката на държава членка и запазване на финансовата стабилност,
- ограничават се до платежоспособните институции,
- имат предпазен и временен характер,
- пропорционални са на целите за справяне с последиците от сериозните затруднения, и
- не се използват за компенсиране на загуби, които институцията е понесла или е вероятно да понесе в близко бъдеще.

Подкрепа за проблемни институции — фонд за реструктуриране и механизми за алтернативно финансиране (член 44, параграф 5 и член 101 от ДВПБ):

- загубите не могат да бъдат прехвърлени към други кредитори,
- загуби, възлизащи на не по-малко от 8 % от общите задължения, включително собствения капитал, вече да са били поети, и
- осигуреното от фонда за реструктуриране да е ограничено до по-малката от следните две суми: 5 % от общите задължения, включително собствения капитал, или средствата, с които разполага фондът за реструктуриране, и сумата, която може да бъде набрана чрез последващи вноски в срок от 3 години.

Подкрепа за проблемни институции — държавни инструменти за финансова стабилизация (член 56 от ДВПБ):

- като крайна мярка, след като е извършена оценка на другите инструменти за реструктуриране и те са приложени в максимално възможна степен, като същевременно се запазва финансовата стабилност.

12 Друг отговор на финансовата криза беше създаването на банковия съюз. Въпреки че на настоящия етап все още не е завършен, институционалната интеграция е още по-задълбочена сред държавите членки от еврозоната⁸. Създадени са първите два стълба на банковия съюз — Единният надзорен механизъм (ЕНМ) и Единният механизъм за реструктуриране (ЕМП). Третият стълб — обща система за защита на депозитите — все още не съществува. Освен това според Комисията са необходими допълнителни мерки за справяне с оставащите рискове в банковия сектор (по-специално тези, свързани с необслужваните кредити, или с инициативите за подпомагане на банките да диверсифицират инвестициите си в държавни облигации)⁹.

13 От началото на световната финансова криза икономическият климат в ЕС се подобри значително и като цяло остана благоприятен до пандемията от COVID-19. Съществува широк консенсус, че банките в Европа са станали по-устойчиви благодарение на предприетите мерки след финансовата криза. Тяхната рентабилност обаче остава ниска. В Европа има твърде много банки, а европейският банков сектор след кризата е по-фрагментиран на трансгранично равнище, отколкото преди кризата¹⁰. В някои държави все още съществуват наследени проблеми. Въпреки че е постигнат напредък при реструктурирането на необслужваните кредити (НОК), настоящото равнище на НОК в ЕС все още е по-

⁸ За подробен преглед вж. ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно прилагането и прегледа на Директива 2014/59/ЕС (Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките) и Регламент № 806/2014 (Регламента за Единния механизъм за реструктуриране) — Въведение: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52019DC0213&qid=1590664252334>

⁹ Европейска комисия, Завършване на банковия съюз: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union

¹⁰ Вж. например Марио Драги, Предисловие към Годишния доклад на ЕЦБ за надзорната дейност, 2018 г.: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.bg.html#toc1>

В доклада относно ФИНАНСОВИЯ ФОРУМ EUROFI 2019 г. е представено подробно описание на изразените становища от представителите на публичния и частния сектор относно последните регулаторни промени във финансовия сектор и това как да се подобри функционирането на финансовия пазар на ЕС: <http://helsinki2019.eurofi.net>

високо, отколкото в другите големи развити държави¹¹. Освен това НОК може отново да се увеличат, ако въздействието от пандемията от COVID-19 не може да бъде ограничено.

14 Трябва да се отбележи, че ролята на Комисията като контролор на държавната помощ не може да се разглежда изолирано по отношение на финансовия сектор. Комисията е само едно важно звено във веригата. Тази верига включва и държавите членки, които решат да подпомогнат дадена банка, управлението на банки, външните одитори, банковите надзорници и органите за реструктуриране, като всички те имат своята роля. Възможно е контролът върху държавната помощ да влезе в действие, ако новосъздадената система не постига планираните резултати. В предишни специални доклади, публикувани от ЕСП през 2017 г.¹² и през януари 2018 г.¹³ бяха установени недостатъци при подготовката за реструктуриране (СП) и някои концептуални недостатъци и признаци на неефективно прилагане на рамката за управление на кризи (ЕЦБ). Освен това продължават да съществуват опасения, че банковият сектор все още не е готов за новите, по-строги правила. Поради това ролята на Комисията продължава да бъде едновременно ключова и трудна.

¹¹ Размерът (658 млрд. евро) и съотношението на необслужваните кредити (НОК) от 3,2 % са достигнали най-ниското си равнище през четвъртото тримесечие на 2018 г., а разпределението им в държавите от ЕС/ЕИП е останало високо (0,45 %—41,2 %). Вж. таблицата на риска на ЕБО за четвъртото тримесечие на 2018 г.:

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202018.pdf>

¹² Специален доклад № 23/2017 „Единен съвет за реструктуриране — започнала е работата по амбициозна задача във връзка с банковия съюз, но трябва да се положат още много усилия“. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_BG.pdf

¹³ Специален доклад № 02/2018 „Оперативна ефективност на ЕЦБ при управление на кризи в банките“:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_BG.pdf

Държавна помощ за финансовите институции — правилата за държавната помощ

15 Мандатът на Комисията при прилагането на членове 107 и 108 от ДФЕС е да запази конкуренцията на вътрешния пазар и еднаквите условия на конкуренция в ЕС. По време на финансовата криза рамката за държавната помощ беше адаптирана, за да се постави акцент върху финансовата стабилност като основна цел за банковия сектор, като същевременно се направи необходимото помощта и нарушенията на конкуренцията между банките и между държавите членки да бъдат сведени до необходимия минимум. Последното е от решаващо значение, за да се гарантира, че държавната помощ няма да премахне еднаквите условия на конкуренция между получателите на помощ и техните конкуренти, като същевременно се ограничи и размерът на средствата на данъкоплатците, предоставени за проблемните финансови институции¹⁴. Комисията е определила специални правила за държавната помощ за прилагането на член 107, параграф 3 за помощта за финансовите институции по време на кризата, наричани по-долу „кризисни правила“, които са били изменени през 2010 г., 2011 г. и 2013 г. (вж. **каре 4**). Със Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. е отменено Съобщението относно банковия сектор от 2008 г. и е извършено преразглеждане на Съобщението относно обезценените активи и на Съобщението относно реструктурирането¹⁵.

¹⁴ Уебсайт на Комисията, „Политика в областта на конкуренцията и икономическо възстановяване, Борба с финансовата криза, Държавна помощ“:
https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (последна актуализация: 16.4.2012 г.).

¹⁵ Вж. раздел 7 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.

Каре 4

Съобщения на Комисията за финансовите институции

Съобщение на комисията — Прилагане на правила за държавна помощ към мерки, взети във връзка с финансовите институции в контекста на настоящата световна финансова криза, 13 октомври 2008 г. (вж. [IP/08/1495](#))

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, 5 декември 2008 г. (вж. [IP/08/1901](#))

Съобщение на комисията — Обработването на обезценените активи в банковия сектор на Общността, 25 февруари 2009 г. (вж. [IP/09/322](#))

Съобщение на комисията — Временна общностна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза, прието на 17 декември 2008 г. (вж. [IP/08/1993](#)), изменено на 25 февруари 2009 г.

Съобщение на комисията — Връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза, 23 юли 2009 г. (вж. [IP/09/1180](#))

Съобщение на комисията — Прилагането от 1 януари 2011 г. на правилата за държавни помощи за подкрепата на мерки в полза на банки в контекста на финансовата криза (вж. [IP/10/1636](#))

Съобщение на комисията — Прилагането от 1 януари 2012 г. на правилата за държавни помощи за подкрепата на мерки в полза на банки в контекста на финансовата криза (вж. [IP/11/1488](#))

Съобщение на Комисията — Прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза (вж. [IP/13/672](#)).

16 На 19 март 2020 г. Комисията прие временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19¹⁶. По отношение на банките Комисията посочва, че помощта за

¹⁶ СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (2020/C 91 I/01): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0320%2803%29>

небанковите институции няма да се разглежда като (непряка) помощ за банките и че мерките за подпомагане на банки в случай на преки щети, причинени от епидемичния взрив от COVID-19, ще се разглеждат като мерки съгласно член 107, параграф 2, буква б) от ДФЕС и няма да се оценяват съгласно действащите правила. Комисията трябва да бъде уведомявана за всички мерки, които попадат извън обхвата на съобщението или не попадат в обхвата на член 107, параграф 2, буква б) от ДФЕС, и следва да се оценяват съгласно правилата за държавната помощ, които се прилагат за банковия сектор. Следователно правилата за държавната помощ, които са предмет на настоящия одит, остават приложими.

Обхват и подход на одита

17 ЕСП е провеждала предишни одити относно политиката в областта на конкуренцията, включително контрола върху държавната помощ, но никога не е извършвала специален одит на изпълнението относно прилагането на политиката на ЕС за конкуренцията в областта на държавната помощ за финансовите институции. ЕСП реши да извърши настоящия одит с оглед на новата регулаторната рамка за банковия сектор на ЕС и развитието на пазара.

18 Одитът беше съсредоточен върху периода от август 2013 г. до края на 2018 г. ЕСП оцени дали Комисията е управлявала по подходящ начин контрола върху държавната помощ за финансовите институции с цел да се гарантира, че помощта е била с характер на изключение и е била ограничена до необходимия минимум. Съсредоточавайки вниманието си върху ГД „Конкуренция“, ЕСП попита:

- Разполагала ли е Комисията с подходящи средства и ресурси за своя контрол на държавната помощ?
- Осъществявала ли е Комисията контрола на държавната помощ, за да се гарантира, че помощта е с характер на изключение и е ограничена до необходимия минимум?

19 По отношение на постигането на целите ЕСП разглежда определянето на цели от ГД „Конкуренция“, нейната оценка на риска, уместността на рамката за измерване на резултатите и това дали ГД „Конкуренция“ е извършвала последващи оценки и оценки на въздействието. ЕСП анализира организационната структура в рамките на ГД „Конкуренция“ (включително вътрешния контрол и уместността на използваните ресурси“, както и етичната рамка на ГД „Конкуренция“. Освен това анализирахме дали Комисията е разполагала с необходимите законодателни правомощия и дали процедурната рамка и вътрешните процеси са способствали за ефективни и прозрачни практики. ЕСП провери дали правилата за държавната помощ за банките са били основани на предварителни оценки, дали настоящите правила за държавната помощ са подходящи за целта и дали те отразяват пазарната и регулаторната реалност.

За да прецени дали Комисията е упражнявала ефективен контрол върху държавната помощ, ЕСП разглежда цялата процедура за държавната помощ

и извърши преглед и на това дали процесите и процедурите на Комисията са гарантирали надеждността на нейните решения¹⁷.

20 Предварителният контрол върху държавната помощ от публичен орган е присъщ само за ЕС. Ето защо ЕСП използва документи на ЕС, за да разработи стандарти за своя одит. Събрахме одитни доказателства чрез преглед на документи на ГД „Конкуренция“, както и чрез събеседвания със служители. Използвахме експертна група, за да обсъдим основните резултати от нашата работа.

¹⁷ Одитът на изпълнението е независима, обективна и надеждна проверка с цел да се установи дали предприятията, системите, операциите, програмите, дейностите или организациите функционират в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност, както и дали са възможни подобрения (МСВОИ 300). Съдът на Европейския съюз (СЕС) тълкува правото на ЕС, за да гарантира, че то се прилага по един и същ начин във всички държави от ЕС и урежда правни спорове между националните правителства и институциите на ЕС. При определени обстоятелства той може да се използва и от физически лица, предприятия или организации, за да заведат дело срещу институция на ЕС, ако считат, че по някакъв начин тя е нарушила правата им.

Констатации и оценки

Постигане на целите, определяне и оценка на риска

21 Рамката на Комисията за вътрешен контрол изисква определяне на цели, оценка на свързаните с тях рискове и измерване на резултатите. Оценките на въздействието и оценяването на законодателството и неразходните дейности, освен ако не се прилага освобождаване, трябва да се извършват в съответствие с ръководните принципи от Насоките на Комисията за по-добро регулиране, за да се оценят резултатите от интервенциите на ЕС и да се анализират вариантите и свързаното с тях въздействие върху новите инициативи.

Определяне на цели и измерване на резултатите

22 ГД „Конкуренция“ е определила достатъчно ясни цели, за да идентифицира и оцени съответните рискове в съответствие с рамката на Комисията за вътрешен контрол¹⁸. Необходимо е да се определят актуални цели и мандати на мисиите на всяко равнище и за най-важните дейности, чак до задачите и целите, възложени на отделните членове на персонала. Мандатите на мисиите трябва да бъдат съгласувани с отговорностите на Комисията съгласно Договорите и нейните цели на политиката. Съгласно изискванията, в своя стратегически план за периода 2016—2020 г. ГД „Конкуренция“ е определила достатъчно ясно цели, за да идентифицира рисковете за тяхното постигане, и допълнително е уточнила и актуализирала тези цели в своите (годишни) планове за управление (ГПУ).

23 ГД „Конкуренция“ е определила изискваните показатели за резултатите и крайните продукти. Използваните показатели обаче не измерват ефекта от дейността на ГД „Конкуренция“ отчасти поради фактори, които са извън контрола на генералната дирекция. Целта на показателите за изпълнението е да се даде възможност за наблюдение на напредъка към тяхното постигане¹⁹. ГД

¹⁸ Принцип 6 от СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ОТ КОМИСАР ЙОТИНГЕР — преразглеждане на рамката за вътрешен контрол (Рамка за вътрешен контрол): https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf

¹⁹ Принцип 6 от рамката за вътрешен контрол — Мониторинг.

„Конкуренция“ е докладвала за изпълнението на своите цели в годишните си отчети за дейността (ГОД). В **каре 5** са включени разгледаните показатели в настоящата точка за всяка съответна цел.

Каре 5

Съответни цели и показатели (от годишните планове за управление на ГД „Конкуренция“²⁰)

Специфична цел 7: По-добре насочена помощ за увеличаване на растежа (използвана от 2013 г. до 2015 г.)

- **Показател за резултати 2:** Общо равнище на действително използваната от държавите членки кризисна помощ за финансовия сектор, изразено като процент от БВП на ЕС–28 за 2013 г.

Специфична цел 9: Стабилност и насърчаване на конкуренцията в банковия сектор (въведена през 2016 г.).

- **Показател за резултати 1 (2016 г.):** За всеки стрес тест, извършен от ЕНМ или от ЕБО, се изчислява съотношението на а) държавната помощ и помощта от Фонда за банките от тестовата извадка за покриване на установения недостиг при стрес теста спрямо б) общата капиталова недостатъчност, установена при стрес теста на съответната дата на наблюдението.
- **Показател за резултати 2 (2016 г.):** Съотношение на а) държавната помощ за всички банки в ЕС под формата на **съответни** капиталови инструменти спрямо б) наличността на общия капитал и резервите за всички банки в ЕС.
- **Показател за крайни продукти (от 2017 г.):** Приемане на решения на Комисията.

²⁰ Вж. ГПУ на ГД „Конкуренция“ за периода 2013—2018 г.

Специфична цел 12: Поддържани инструменти на конкурентното право на ЕС, приведени в съответствие с пазарните реалности и със съвременната икономическа и правна мисъл.

- **Показател за резултати:** Консултация със заинтересованите страни относно новите правила (Евробарометър 2014 г.).

24 Използваните показатели за резултатите обаче отразяват външни фактори и липса на ясна причинно-следствена връзка с дейностите на Комисията за контрол на държавната помощ. Например за целта „По-добре насочена помощ за увеличаване на растежа“ използваният показател за резултати „процент на помощта в сравнение с БВП“²¹ отразява факта, че е имало по-малка необходимост от помощ и че през последните години БВП се е увеличил. Използваните показатели за резултати за измерване на постигането от Комисията на целта „Стабилност и насърчаване на конкуренцията в банковия сектор“ отразяват повишената устойчивост на банките като цяло, отчасти заради използването на средства на данъкоплатците, а не дейностите на Комисията²². Освен това показателят за целта за поддържане на конкурентното право на ЕС в съответствие с пазарните реалности показва удовлетвореността на заинтересованите страни от тяхното равнище на участие в консултациите²³, но не и дали правилата са били съгласувани с пазарните реалности.

25 Показателите за изпълнението на Комисията не са измервали успеха на реструктуриранятия или въздействието на нейните решения относно държавната помощ върху банковите пазари на ЕС. Комисията не е определила показатели за изпълнението, които показват, че реструктуриранятия са били

²¹ Вж. например ГПУ на ГД „Конкуренция“ за периода 2013—2015 г.

²² Вж. ГПУ на ГД „Конкуренция“, 2016 г., специфична цел 9:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf

²³ Вж. Качествено проучване „Стандартен Евробарометър“ — Проучване сред заинтересованите страни на ГД „Конкуренция“ (2014 г.), Агрегиран отчет, стр. 27: „Като цяло степента на удовлетвореност от проведената от ГД „Конкуренция“ консултация относно новите правила е била висока, въпреки че според някои участници мненията им невинаги са вземани под внимание“:
http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

успешни, което е от решаващо значение предвид броя на случаите, в които впоследствие се е оказало, че банките не са жизнеспособни²⁴. Също така не е имало показатели за измерване на въздействието на одобрената от Комисията държавна помощ върху целостта на вътрешния пазар като цяло и в частност върху трансграничните дейности на банките в ЕС.

Оценка на риска

26 ГД „Конкуренция“ е идентифицирала рисковете за постигане на своите цели и е определила как следва да се управляват тези рискове. Рамката на Комисията за вътрешен контрол също така изисква оценка и управление на риска²⁵. Процесът на оценяване на риска от ГД „Конкуренция“ е бил основан и съгласуван с процеса на оценяване на риска от Комисията. ГД „Конкуренция“ е идентифицирала и е оценявала рисковете чрез процедура „от долу нагоре“ с участието на оперативните звена, отговарящи за прилагането на политиката на конкуренция, координационните звена и други хоризонтални звена.

27 В оценката на риска на ГД „Конкуренция“ обаче не са включени рисковете за постигането на целите, имащи отношение към контрола на помощта за финансовия сектор, както и рискът нейните правила вече да не бъдат съгласувани с пазарните реалности. В оценката на риска на ГД „Конкуренция“ не са обхванати потенциалните рискове за постигането на целите, определени специално за контрола на държавната помощ за финансовия сектор. Освен това

²⁴ Целта на изискването на Комисията за представяне на планове за реструктуриране и тяхната предварителна оценка е да се гарантира, че жизнеспособността може да бъде възстановена в разумен срок на солидна и дълготрайна основа (точка 8 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.). Няколко банки бенефициенти в извадката на ЕСП обаче са се нуждаели от допълнителна държавна намеса под формата на допълнителна ликвидност или собствен капитал, след като Комисията ги е определила за жизнеспособни. След две последователни рекапитализации една банка е потърсила допълнителна помощ за своята ликвидация (през 3-та година на 5-годишния период на реструктуриране). Оставащите високи равнища на НОК и експозицията към държавен риск са други причини за съмнение в успеха на реструктурирането.

²⁵ Принцип 7 от рамката за вътрешен контрол.

запазването на съгласуваността на правилата за държавната помощ с пазарните реалности е от решаващо значение, за да се гарантира ефективното прилагане на конкурентното право на ЕС²⁶. ЕСП счита, че това важи в особена степен за правилата, предназначени за справяне с извънредните обстоятелства, породени от световната финансова криза²⁷. Комисията обаче не е категоризирала риска кризисните правила вече да не отразяват пазарните реалности като „ключов“ за ефективното прилагане на забраната на държавната помощ.

Оценка на въздействието и оценяване

28 В насоките на Комисията за по-добро регулиране се изисква процес на оценка на въздействието, който да подпомага изготвянето на политики чрез събиране и анализ на доказателства. Съгласно насоките изготвянето на политиката следва да се подпомага както от оценяване, така и от оценки на въздействието. И при двете се разглеждат начините, по които се решава или следва да се решава даден проблем, за да се постигнат желаните цели²⁸. Комисията използва оценяването, за да определи дали политиките или законодателството на ЕС все още са обосновани, дали се нуждаят от промени или дали просто трябва да бъдат преустановени. В принципите за по-добро регулиране също така се подчертава, че доброто прилагане на политиките е свързано с наблюдението на прилагането им на място. Това следва да гарантира, че те постигат планираните си резултати и че — в противен случай или при наличие на нежелани последици — могат да се предприемат корективни действия.

²⁶ Стратегически план на ГД „Конкуренция“ за периода 2016—2020 г., стр. 39.

²⁷ В Съобщението относно банковия сектор от 2008 г. се подчертава, че позоваването на член 107, параграф 3, буква б) от Договора е възможно само при тези наистина изключителни обстоятелства (вж. точка 44).

²⁸ Насоки за по-добро регулиране, раздел 3.3, стр. 8.

29 В работен документ на службите на Комисията²⁹ и във външно проучване, възложено от Европейския парламент³⁰, се разглежда дали кризисните правила са постигнали целите си през 2011 г. Служителите на ГД „Конкуренция“ са стигнали до заключението, че предоставената държавна помощ и контролът върху държавната помощ от страна на Комисията са допринесли за запазването на вътрешния пазар по време на кризата. Одиторите установиха, че нарушенията на конкуренцията са се осъществявали по различни начини, но стигнаха до заключението, че:

- Комисията е използвала ефективно инструмент за координация, който е дал възможност за съгласувано третиране на всички държави членки и банки; и
- че най-ефективните средства, които са позволили на Комисията да сведе до минимум рисковете от нарушения на конкуренцията, са били всеобхватните задължения за реструктуриране.

За периода до 2011 г. в проучването на ЕП е установено, че съществена част от мерките за борба с финансовата криза са били извън обхвата на правилата за държавната помощ и че ефектът от държавната помощ трудно може да се разграничи от ефекта на други фактори. Авторите заключават, че:

- Комисията не е успяла да поддържа последователен подход за различните държави и предприятия; и

²⁹ Работен документ на службите на Комисията: *„Ефектите на временните разпоредби за държавната помощ, приети в контекста на финансовата и икономическата криза“*, Брюксел, 5.10.2011 г., SEC(2011) 1126 окончателен:

https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

³⁰ Европейски парламент, Генерална дирекция за вътрешни политики, Тематичен отдел „А“: *Икономически и научни политики, Икономически и парични въпроси, проучване, „Кризисни правила за държавната помощ за финансовия сектор и реалната икономика“*:

<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf> (проучване на ЕП)

- че различните практики между държавите членки са отслабили функционирането на вътрешния пазар независимо от усилията на Комисията³¹.

Освен това в проучването е изразена загриженост относно липсата на прозрачност и се подчертава необходимостта решенията на Комисията да бъдат публикувани по-бързо³².

30 Не е направена официална оценка на действащите кризисни правила.

Въпреки че Комисията се е консултирала с държавите членки и с други заинтересовани страни преди преразглеждането от 2013 г., тя не е подложила на официална оценка ефективността на кризисните правила. Настоящата версия на Съобщението относно банковия сектор е публикувана през август 2013 г. след консултация с държавите членки и диалог с Икономическия и финансов комитет, включително централните банки. Комисията е направила и някои изменения на други кризисни правила, които бяха в сила към момента на одита на ЕСП. Оттогава насам Комисията не е оценила официално постигането на целите си, нито добавената стойност за ЕС на кризисните правила с цел да ги измени или отмени³³. Тя не е оценила официално и въздействието на своите кризисни правила и тяхното прилагане по отношение на конкуренцията на банковите пазари на ЕС.

³¹ Проучване на ЕП, глава 2.4.2. „Поддържане на последователен подход за различните държави и предприятия“ и 2.5 „Основни констатации“.

³² Проучване на ЕП, стр. 39.

³³ Единственият наличен документ, в който се разглежда въздействието на одобрената от Комисията държавна помощ, е *Информационен документ относно държавната помощ в областта на конкуренцията*, „Държавната помощ за европейските банки: връщане към жизнеспособност“. Този документ, в който е представено само мнението на авторите, но не и на Комисията, има за цел да покаже, че одобрените от Комисията планове за реструктуриране съгласно правилата за държавната помощ са спомогнали за спасяването на много европейски банки и отново са ги направили жизнеспособни.

Структури на управление, етична рамка и ресурси

31 Рамката на Комисията за вътрешен контрол изисква да бъдат създадени **всеобхватни структури на управление**. Структурите на управление трябва да дават възможност за ефективен вътрешен надзор на всички съответни дейности и да подпомагат постигането на своите цели. Те трябва да делегират подходящи отговорности и да разработват и прилагат подходящи линии на докладване, които позволяват осъществяването на правомощия, изпълнението на отговорности и поток от информация³⁴. Освен това Комисията следва да разполага с компетентна работна сила и да използва ресурсите си ефективно в подкрепа на постигането на своите приоритети и на основната си стопанска дейност³⁵.

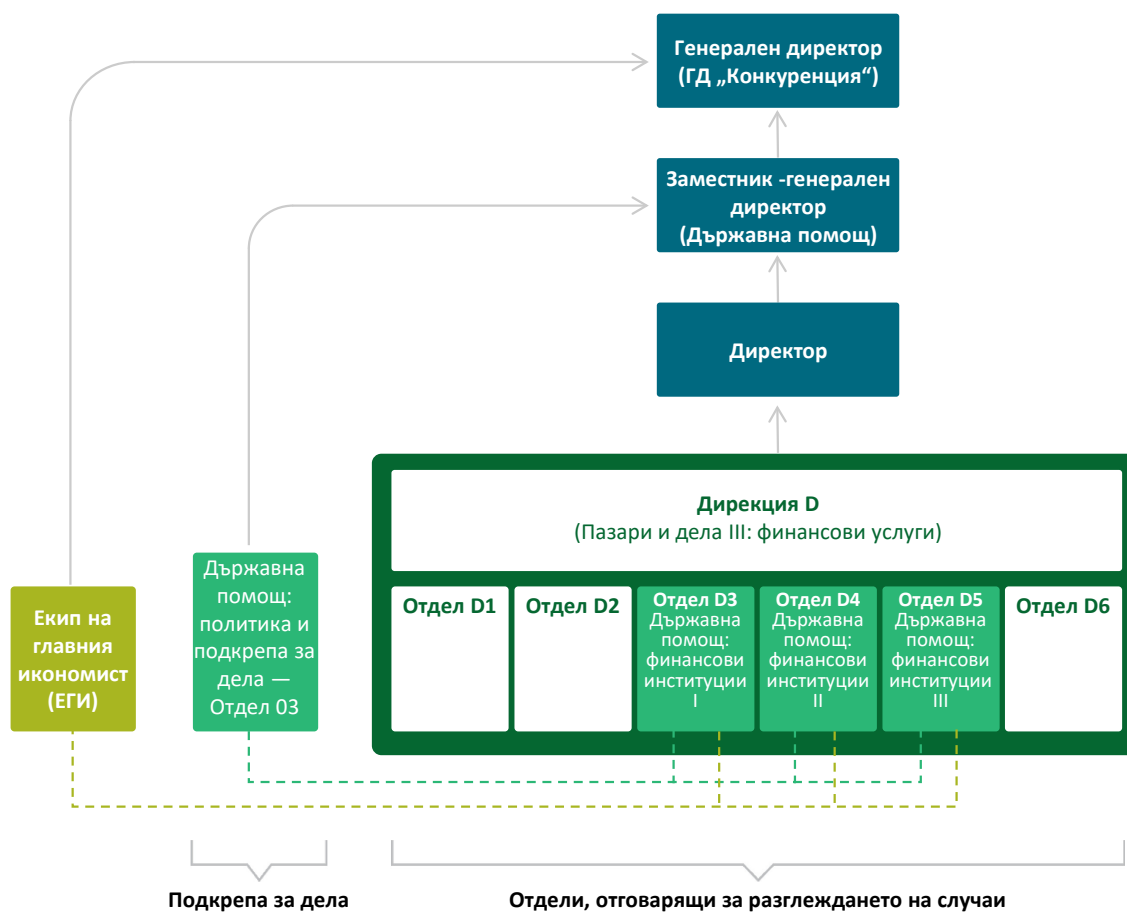
Структури на управление

32 Матричната структура с подходящи линии на докладване е дала възможност за подходящ поток от информация и адекватен вътрешен надзор от страна на висшето ръководство. ГД „Конкуренция“ е създала матрична структура, основана на инструменти и сектора, предназначена за насърчаване на знанието, свързано с тях. Три специализирани отдела отговарят за разглеждане на случаи на държавна помощ за финансовите институции. Координационно звено е предоставяло подкрепа за съществени и процедурни въпроси, а екипът на главния икономист е участвал в процеса, но няма документация за приноса му под формата на подробен икономически анализ във връзка с произтичащите от държавната помощ нарушения на конкуренцията или наличието на неефективност на пазара в отделни случаи. На **фигура 2** са показани организационните структури, отговарящи за контрола върху държавната помощ за финансови институции.

³⁴ Принцип 3 от рамката за вътрешен контрол.

³⁵ ГПУ на ГД „Конкуренция“ за 2018 г., цел 2.

Фигура 2 — Организационна структура за контрол върху държавната помощ за финансовия сектор



Източник: ЕСП въз основа на органиграма на ГД „Конкуренция“.

Етична рамка

33 ГД „Конкуренция“ е насърчавала висока етична култура, насочена към превенцията. В съответствие с политиката на Комисията за насърчаване на корпоративна етична култура, ГД „Конкуренция“ се е съсредоточила върху превенцията чрез образование и обучение. Служителите трябва да подават годишна декларация, че ще спазват етичните правила. Служителите, работещи по отделните случаи, трябва да подписват формуляр за липса на конфликт на интереси за всеки случай, в който участват. Потенциалните конфликти се оценяват за всеки отделен случай.

34 Етичната рамка на ГД „Конкуренция“ е свързана с общите задължения на служителите на ЕС и в нея се подчертава, че разпространението и злоупотребата с вътрешна информация са престъпления. За разлика от служителите в други отдели на Комисията, служителите на ГД „Конкуренция“, както и всеки друг

служител на Комисията, участващ в дела за държавна помощ, могат да имат привилегирован достъп до чувствителна за пазара информация за отделни участници на пазара. Освен това нейните решения по делата за държавна помощ оказват значително въздействие върху финансовите пазари, по-специално върху цените на акциите и облигациите на бенефициентите. Въпреки това ГД „Конкуренция“ не е разполагала с механизми за наблюдение или други механизми, за да проверява дали служителите спазват правилата при осъществяването на финансови трансакции.

Човешки ресурси и ИТ ресурси

35 Комисията е разпределила достатъчно човешки ресурси, но привличането и задържането на необходимите таланти е станало по-трудно. Като цяло служителите имат солидно образование и специализирани познания, както и подходящ професионален опит. Добре разработените обучение на работното място и програма за наставничество, както и инструмент за обмяна на знания чрез интранет са дали възможност на новите служители да се запознаят със задачите си, а на по-опитните служители, работещи по отделните случаи, да актуализират знанията си. През 2015 г. и 2016 г. дирекция D е била изправена пред вълна от напускания, а неотдавна са напуснали редица служители с голям опит³⁶. ГД „Конкуренция“ е имала трудности при намирането на подходящи кандидати, но е предприела смекчаващи мерки. Като цяло Комисията беше добре подготвена да се справи със значително намалелия брой случаи по време на одитирания период.

36 Комисията планира да въведе нови ИТ системи, за да подпомогне ръководството и служителите по-ефективно да извършват, документират и наблюдават своята работа. ИТ системите на Комисията имат за цел да допринасят за сигурното, ефективно и интегрирано управление на делата в областта на конкуренцията и да предоставят важна подкрепа за ежедневната ѝ дейност. ГД „Конкуренция“ не е разполагала с единна система за автоматично събиране и съхранение на всички документи, свързани с даден случай, а вместо това е използвала различни приложения. От ГД „Конкуренция“ обаче са решили да оглавят разработването на нова обща система за управление на случаи, която

³⁶ План за управление за случаи за април и ноември 2018 г., стр. 23.

да замени остаряващите системи за управление на случаи и документи. По този начин тя възнамерява да модернизира своите ИТ системи и да се справи с риска вече да не може да поддържа капацитета си за правоприлагане поради недостатъчна ефективност на съществуващата ИТ система³⁷.

Рамка за контрол на държавната помощ и правила за държавната помощ

37 Подходящите правомощия и процесуални инструменти са предварително условие за ефикасен и ефективен контрол върху държавната помощ. Правилата за държавната помощ следва да бъдат добре разработени, за да се гарантира, че отразяват по подходящ начин целите на Договора и насърчават ограничително тълкуване на изключението от правилото, което забранява държавната помощ. За тази цел от решаващо значение е също така те да отразяват пазарните реалности (включително съответните промени в регулаторната рамка) във всеки един период от време.

Процедурна рамка за контрол на държавната помощ

38 Комисията разполага с необходимите правомощия за ефективен и ефикасен контрол върху държавната помощ. Съгласно член 108, параграф 3 от ДФЕС държавите членки трябва да уведомят Комисията за планираните мерки и не трябва да ги прилагат без предварително одобрение от страна на Комисията. Принципът на лоялно сътрудничество изисква от ЕС и държавите членки да си помагат взаимно. Освен това държавите членки трябва да вземат всички мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на техните задължения, произтичащи от Договорите, и да съдействат при изпълнението на задачите и целите на ЕС³⁸.

39 В Процедурния регламент е предвидена подходяща рамка за упражняване на правомощията на Комисията. В Процедурния регламент и неговите

³⁷ Таблица от регистъра на рисковете: риск, даващ основание за действие, № 22.

³⁸ Член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

предшественици са определени правилата относно процедурите за държавната помощ. Държавите членки трябва да уведомят Комисията в подходящ срок за всички планове за предоставяне на помощ и в уведомлението да предоставят цялата необходима информация, за да се даде възможност на Комисията да вземе решение³⁹. Комисията трябва да разгледа уведомлението веднага след получаването му. След предварителна проверка, в рамките на два месеца от получаването на пълно уведомление⁴⁰, Комисията:

- когато установи, че мярката, за която е уведомена не представлява помощ, взема решение за тази цел;
- когато няма съмнения по отношение на съвместимостта на мярката с вътрешния пазар, решава, че мярката е съвместима („решение, което не повдига възражения“)⁴¹;
- когато има съмнения по отношение на съвместимостта на мярката с вътрешния пазар, решава да започне производството по член 108, параграф 2 от ДФЕС („решение за започване на официална процедура по разследване“)⁴².

Когато Комисията не е взела такова решение, помощта се счита за разрешена⁴³.

40 По-специално Комисията има законови правомощия да гарантира, че решенията ѝ се основават на пълна и точна информация. Съгласно Процедурния регламент исканията за информация служат за предоставяне на Комисията на информацията, необходима за извършване на оценка. Съгласно член 5 от

³⁹ Член 2 от Процедурния регламент.

⁴⁰ Съгласно член 4, параграф 5 от Процедурния регламент „уведомлението се счита за пълно, ако в рамките на 2 месеца от получаването му или от получаването на всяка допълнителна поискана информация, Комисията не изисква допълнителна информация. Срокът може да бъде удължен със съгласието както на Комисията, така и на съответната държава членка. Когато е целесъобразно, Комисията може да определи по-кратки срокове.“

⁴¹ Член 4 от Процедурния регламент.

⁴² Член 4, параграф 4 от Процедурния регламент.

⁴³ Член 4, параграф 6 от Процедурния регламент (известен още като „процедура Lorenz“).

Процедурния регламент на всеки етап от процедурата Комисията може да изиска информация от подалите уведомление държави членки. Когато Комисията открие официална процедура по разследване съгласно член 4, параграф 4 от Процедурния регламент, заинтересованите страни могат да представят коментари, а Комисията може да поиска информация за пазара от други източници при определени условия⁴⁴. Освен това в случаите, когато неточна информация от подалата уведомление държава членка е била определящ фактор за дадено решение, в член 11 от Процедурния регламент на Комисията е предоставено правомощието да анулира това решение.

41 В допълнение към определените в Процедурния регламент официални процедури и правомощия, Комисията е разработила процедури за доброволно сътрудничество, по-конкретно „контакти, предхождащи уведомлението“, които са описани в Кодекс на най-добри практики. Кодексът на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи („Кодекс на най-добри практики“)⁴⁵ е бил актуализиран през 2018 г.⁴⁶ след консултация с държавите членки и с другите заинтересовани страни. Според Комисията етапът, предхождащ уведомлението, дава възможност за обсъждане на обхвата на предоставената в уведомлението информация и за даване на насоки на държавата членка, за да се осигури пълнотата на уведомлението. С преразглеждането на Кодекса на най-добри практики през 2018 г. се признава, че контактите, предхождащи уведомлението, могат да включват обсъждането на правните и икономическите аспекти на предлаганата мярка по неформален и поверителен начин, преди да бъде изпратено официално уведомление за добра практика, по-специално за разглеждане на онези аспекти, които може би не са в пълно съответствие с правилата за държавна помощ, включително в случаите, когато е необходимо мярката да бъде значително изменена⁴⁷. На *фигура 3* е представен преглед на разликите между официалните и неофициалните процедури.

⁴⁴ Вж. член 7 от Процедурния регламент.

⁴⁵ Кодекс на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи (2009/C 136/04): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:BG:PDF>

⁴⁶ Кодекс на най-добри практики при провеждане на процедури за контрол на държавните помощи (2018/C 253/05): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=IT)

⁴⁷ Вж. точка 11 от Кодекса на най-добри практики от 2018 г.

Фигура 3 — Процедура по отношение на помощ, за която е подадено уведомление

Пълно уведомление



Непълно уведомление



Неофициална процедура



Източник: ЕСП.

42 Комисията е избрала да признае като най-добра практика разширяването на обхвата и продължителността на контактите, предхождащи уведомлението.

С преразглеждането от 2018 г. препоръчителните приблизителни срокове за осъществяване на контактите, предхождащи уведомлението, по този начин са удължени от два до шест месеца. Резюмето на отговорите на обществената

консултация⁴⁸ показва, че като цяло държавите членки оценяват съществуването на тази неофициална консултация. Въпреки това някои от тях считат, че продължителността е твърде голяма. Двама от 21-те респонденти призоваха за повече прозрачност. Сметната палата счита, че продължителността на етапа, предхождащ уведомлението, който може да бъде показател за съмнения след уведомяването, може да увеличи и риска от правни предизвикателства.

Правила за държавната помощ

43 Като цяло правилата на Комисията за контрола върху държавната помощ за финансовия сектор са добре разработени и ясни. Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. е изготвено по ясен и недвусмислен начин и до голяма степен е съгласувано с предходните съобщения относно кризата. То следва същата структура като тази на Съобщението относно банковия сектор от 2008 г., което прави по-лесно разбирането на общата логика и функционирането на правилата. Липсата на ясни критерии за определянето на сериозни затруднения обаче води до това, че Комисията има голяма свобода на преценка.

44 Комисията се е ангажирала с подходящи за целта правила за държавната помощ и да гарантира, че те са съгласувани с пазарните реалности и със съвременната икономическа и правна мисъл. Принципът, че актуалността на правилата за държавната помощ трябва да се поддържа, е изрично подчертан и в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.⁴⁹ Първоначалните кризисни правила, в т.ч. Съобщението относно банковия сектор от 2008 г., са били основани на заключение на Съвета ECOFIN и са отразявали пазарните реалности по това време. През 2008 г., подтикнат от въздействието на световната финансова криза, Съветът ECOFIN е решил да предприеме всички необходими мерки за засилване

⁴⁸ Резюме на коментарите в отговор на обществената консултация относно Кодекса на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи:

https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf

⁴⁹ Точка 93 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.: „Ако сметне за уместно, Комисията ще преразгледа настоящото съобщение, по-специално, за да вземе предвид промените в пазарните условия или в регулаторната среда, които могат да се отразят на правилата, определени в него.“

на сигурността и стабилността на банковата система, за да се възстанови доверието и нормалното функциониране на финансовия сектор, когато дори банките, чието състояние е било стабилно, не са имали достъп до финансиране поради общата нестабилност на пазара. По онова време в Съобщението относно банковия сектор от 2008 г. Комисията счита, че само такива наистина изключителни обстоятелства позволяват да се приложи предишният член 87, параграф 3, буква б) от ДЕО, който сега е член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС (вж. **каре 6**). В настоящото Съобщение относно банковия сектор от 2013 г. също се подчертава, че дерогацията от член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС остава възможна само докато продължава кризисната ситуация, но не е толкова конкретно в това отношение⁵⁰.

Каре 6

Сериозни затруднения съгласно Съобщението относно банковия сектор от 2008 г.

„Необходимо е обаче да се подчертае, че горепосочените съображения предполагат, че използването на член 87, параграф 3, буква б) не може да бъде считано за правило в кризисни ситуации в други сектори при отсъствието на съпоставим риск относно непосредственото им отражение върху икономиката на държава членка като цяло. Що се отнася до финансовия сектор, позоваването на тази разпоредба е възможно само при наистина изключителни обстоятелства, когато на опасност е изложено цялостното функциониране на финансовите пазари.

Когато има сериозно затруднение в икономиката на държава членка по смисъла на горепосоченото, може да се използва член 87, параграф 3, буква б), но не за неограничен период от време, а само докато кризисната ситуация обосновава неговото прилагане.“

45 Комисията е преразгледала и адаптирала своите съобщения с постепенното подобряване на икономическите условия през 2010 г. и 2011 г. Комисията е преразгледала Съобщението относно банковия сектор от 2008 г. през 2010 г. и отново през 2011 г., като и двата пъти е определила, че член 107, параграф 3, буква б) от Договора остава приложим. Съгласно преразгледаните съобщения Комисията е оправдала използването на посочения член предвид по-бързо от очакваното икономическо възстановяване и ги е актуализирала с оглед подготовката за преход към следкризисен режим, като се изготвят постоянни

⁵⁰ Точка 6 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.

правила за държавната помощ за оздравяване и реструктуриране на банки в нормални пазарни условия. През 2011 г. Комисията обясни, че изострянето на напрежението на пазарите на държавни облигации през 2011 г. е поставило банковия сектор в Съюза под все по-голям натиск.

46 Комисията е изменила кризисните правила през 2013 г. след консултации с държавите членки и други заинтересовани страни. Настоящата версия на съобщението относно банковия сектор е публикувана през август 2013 г. след консултация с държавите членки и диалог с Икономическия и финансов комитет. За разлика от първоначалните кризисни правила, последната версия не е била основана на решение на Съвета ECOFIN.

47 Последната версия от 2013 г. обаче не е била преразгледана и към момента на одита на ЕСП не беше планирано преразглеждане. В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. изрично се посочва, че „ако сметне за уместно, Комисията ще преразгледа настоящото съобщение, по-специално, за да вземе предвид промените в пазарните условия или в регулаторната среда, които могат да се отразят на правилата, определени в него“. Европейският парламент многократно е призовавал Комисията ежегодно да прави оценка дали във финансовия сектор продължават да се изпълняват изискванията за прилагането на член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС⁵¹. Комисията не е оценила официално Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.: и дали прилагането на член 107, параграф 3, буква б) все още е оправдано след 2013 г. и до края на одитирания период. Към момента на одита на ЕСП подобна официална оценка не беше планирана за близкото бъдеще. Според Комисията няма задължение за извършване на такъв преглед на предварително определена дата, както и за неговото автоматично задействане.

48 Кризисните правила са продължили да се прилагат без промяна, въпреки че икономическите условия в ЕС и на неговите финансови пазари са се променили от последното преразглеждане на правилата за държавната помощ през 2013 г. и като цяло те са били благоприятни до пандемията от COVID-19. Банковият сектор на ЕС е продължил да се сблъсква с предизвикателства, но те вече не са били толкова широко разпространени. Другите институции на ЕС, отговарящи за финансовата стабилност, по време на одитирания период не са

⁵¹ Например точка 33 от Резолюцията на Европейския парламент от 19 април 2018 г. относно Годишния доклад относно политиката в областта на конкуренцията (2017/2191(INI)).

оценили дали системните рискове продължават сериозно да застрашават правилното функциониране и целостта на финансовите пазари или стабилността на цялата финансова система на ЕС или част от нея. Освен това в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Комисията е подчертала необходимостта да се осигури плавен преход към бъдещия режим на ДВПБ и безпроблемно взаимодействие между различните роли и отговорности на всички участващи органи⁵². Кризисните правила не са преразгледани след транспонирането на ДВПБ през януари 2015 г. и януари 2016 г.

49 Освен това кризисните правила не са включвали конкретни разпоредби за оценка дали държавната намеса представлява държавна помощ, която е съвместима с ДВПБ. Предпазните и временни мерки по член 32 от ДВПБ са ограничени до платежоспособни институции (вж. *каре 3*). „В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Комисията е признала, че поради спецификата на кредитните институции и при липсата на механизми, позволяващи преобразуването на кредитни институции, без да бъде застрашена финансовата стабилност, може да е невъзможно кредитна институция да бъде ликвидирана съгласно стандартно производство по несъстоятелност. По тази причина държавните мерки в подкрепа на ликвидацията на неплатежоспособни кредитни институции могат да се считат за съвместима помощ, при условие че изпълняват изискването, посочено в точка 44. Такива механизми е трябвало да бъдат въведени до 1 януари 2016 г. под формата на инструменти за реструктуриране. Комисията е счела, че този подход продължава да бъде подходящ.

50 По отношение на споделянето на тежестта ДВПБ е по-строга от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. След транспонирането на ДВПБ държавната помощ е трябвало да отговаря на изискванията за споделяне на загуби в ДВПБ и да бъде съвместима с правилата на ЕС за държавната помощ. Освен това, когато Комисията предприема оценки на държавната помощ на посочените в ДВПБ държавни инструменти за финансова стабилизация, тя следва поотделно да оцени дали са спазени изискванията на ДВПБ, по-специално тези, които са свързани с изискването за минимално поемане на загубите в размер на 8 %, както и дали е налице крайно извънредна ситуация на системна криза,

⁵² Точки 13 и 14 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.

обосноваваща използването на тези инструменти⁵³. В ДВПБ са предвидени по-строги изисквания за споделяне на загуби от тези в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г., за да се постигне една от целите на законодателите: защита на публичните средства чрез свеждане до минимум на зависимостта от извънредна публична финансова подкрепа за проблемни институции⁵⁴, които не са били отразени в правилата за държавната помощ. Вж. **фигура 4** за повече подробности.

Фигура 4 — Изисквания за споделяне на загуби за публичната подкрепа при реструктуриране

Съгласно ДВПБ

(членове 44 и 101 от ДВПБ)

- Споделяне на загуби от акционерите, притежателите на подчинен дълг, притежателите на първостепенен дълг, в т.ч. (незащитените) вложители



- Минимални изисквания за споделяне на загуби: не по-малко от 8 % от общите задължения



- ограничение за финансовата подкрепа с публични средства: по-малката сума от 5 % от общите задължения или средствата, с които разполага фондът за реструктуриране



Съгласно правилата за

държавната помощ
(точка 44 от СБС)

- Без споделяне на загуби от притежателите на първостепенен дълг и вложители

- Без минимални изисквания за споделяне на загуби

- Без ограничение за публичната подкрепа

Източник: ЕСП.

Упражняване на контрол върху държавната помощ

51 Спазването на вътрешните процеси и процедури гарантира постигането на целите и насърчава отчетността. Спазването на най-високи стандарти на професионализъм и интелектуална строгост (в т.ч. на правния и икономическия анализ), както и осигуряването на справедлив процес и прозрачност са от първостепенно значение за качеството на упражняването на дейностите за контрол върху държавната помощ. Съгласно своята рамка за вътрешен контрол Комисията следва да определи корпоративни политики, с които се определят очакванията, както и процедури за привеждане в действие на политиките⁵⁵.

⁵³ Съображение 57 от ДВПБ.

⁵⁴ Съображение 45 от ДВПБ.

⁵⁵ Принцип 12 от рамката за вътрешен контрол — Дейности за контрол: Осъществяват се чрез политики и процедури.

Дейностите за контрол трябва да проверяват спазването и по този начин да гарантират постигането на целите.

Спазване на вътрешните процеси и процедури

52 Контролът на държавната помощ от Комисията е бил в съответствие със структурите, линиите на докладване и създадените за тази цел органи и отговорности, гарантиращи подходящо управление и политически надзор.

Вътрешният процес на изготвяне на решения — който се осъществява преди някое решение да бъде предложено на комисаря по въпросите на конкуренцията — подлежи на многобройни проверки, баланси и контрол. Заедно с другите съответни участници управлението определя каква линия да се възприеме и предпочитаните варианти. Многобройните срещи на ръководството и оперативни срещи дават възможност за обсъждане, преглед и определяне на ключовите въпроси. Срещите за формулиране на случаите дават възможност на отговорния заместник-генерален директор да участва на ранен етап в зависимост от сложността и фазата на случая. Колегиумът на членовете на Комисията взема колективно решение по даден случай, което му дава обща политическа отговорност.

53 Процесът на вземане на решения е дал възможност на другите генерални дирекции да изразят опасенията си. Окончателната консултация между различните отдели на Комисията преди да се вземе решение е междуведомствената консултация (МВК). Целта ѝ е те да съгласуват позициите си и да разработят общ подход преди да внесат предложение в колегиума. Ако тази консултация е довела до отрицателно становище относно предложението, то ще трябва да бъде променено преди да бъде представено на колегиума. Ако становището е положително с коментари, предложението се приема и водещият отдел, т.е. ГД „Конкуренция“, е длъжен да разгледа коментарите.

54 Във всички случаи от извадката другите отдели на Комисията са приели предложенията на ГД „Конкуренция“ съгласно изискванията. С другите отдели на Комисията, по-специално генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (ГД FISMA) и правната служба, са проведени консултации и те са предоставили становищата си по всички случаи. Извадката на ЕСП не включва случаи, в които другите ГД да са дали отрицателно становище. В няколко случая положителните становища включват коментари и въпроси, свързани например с предоставената обосновка, с аргументите и с икономическата оценка.

55 Дейностите на Комисията за разглеждане на случаи до голяма степен са били в съответствие с нейните необвързващи и непрекъснато актуализиращи се насоки. Вътрешните работни инструменти като Практическото ръководство⁵⁶ показват на практика как да се провежда разследване и вътрешните механизми като линиите на докладване и подробните административни стъпки при разглеждането на случаи, за да се гарантира изпълнението на процедурните изисквания. Практическото ръководство обхваща всяка потенциална стъпка от протичането на един случай, за да се гарантира безпогрешен процес на разглеждане на случаи.

56 Комисията се стреми да осигури съгласувано управление на документи, за да се улесни публичният достъп до документи. Достъпът до документи е съществен елемент от политиката на прозрачност, осъществявана от европейските институции. Съгласно Договора всички граждани на ЕС и лица, пребиваващи в ЕС, се ползват от това право на достъп⁵⁷. Комисията е въвела стандартни правила, които да гарантират, че е в състояние по всяко време да предостави информация по въпросите, за които отговаря. На 16 януари 2015 г., подтикнат от факта, че намирането на важни документи често е отнемало твърде много време, тъй като те не са били надлежно регистрирани, картотекирани и съхранявани, генералният секретариат е издал докладна записка относно управлението на документи и достъпа до документи. В нея се подчертава, че доброто управление на документи в рамките на Комисията е от съществено значение за ефикасността и ефективността на институцията, за улесняването на обмена и извличането на информация и за да се гарантира спазването на приложимите разпоредби относно, наред с другото, достъпа до документи. Вж. **каре 7** за повече информация относно управлението на документи в Комисията.

⁵⁶ На уебсайта на Комисията може да бъде намерена публична версия — *Право на ЕС в областта на конкуренцията, Практическо ръководство за държавната помощ* — Вътрешни работни документи на ГД „Конкуренция“ относно процедурите за прилагане на членове 107 и 108 от ДФЕС, преразгледано на 10.7.2013 г.: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf

⁵⁷ Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, Официален вестник L 145, 31.5.2001 г., стр. 43—48.

Каре 7

Управление на документи в Комисията⁵⁸

Насоките на Комисията относно управлението на документи и достъпа до документи и решението на Комисията относно управлението на документи изискват един документ, изготвен или получен от Комисията, да бъде регистриран, ако съдържа важна информация, която не е краткосрочна и/или може да е свързана с действия или последващи действия на Комисията или на някой от нейните отдели. Съхраняването на документи в работно пространство, като например общи дискове или папки за електронна поща, не гарантира тяхната цялост, съхранение и извличане. Ето защо е важно всички документи, които отговарят на определените в правилата eDomes критерии за регистрация, действително да бъдат регистрирани в Ares или в друга система на Комисията за управление на документи.

Насоките включват неизчерпателен списък на документи, които изискват действия или последващи действия, или са свързани с отговорността на институцията и поради това са важни и трябва да бъдат регистрирани:

- получени и изпратени официални докладни записки/съобщения;
- финансови документи; (съгласно насоките на ГД „Бюджет“);
- протоколи от заседания, особено с други институции или с външни заинтересовани страни, и за важни заседания — брифинги/изказвания/защитни публикации и т.н.;
- получена/изпратена информация от/до други институции или външни заинтересовани страни;
- участие в междуведомствени консултации или предварителни консултации;

⁵⁸ Генерален секретариат, ДОКЛАДНА ЗАПИСКА ДО ГЕНЕРАЛНИТЕ ДИРЕКТОРИ, НАЧАЛНИЦИТЕ НА КАБИНЕТИ И ДИРЕКТОРИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНИ АГЕНЦИИ относно: Управление на документи и достъп до документи:

[https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1](https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015%20182108%20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1)

Тези насоки са актуализирани през 2018 г., за да се предоставят актуализирани насоки относно това какво следва да бъде регистрирано, включително актуализирани критерии за практическа регистрация, за да се гарантира, че всички съответни документи са били регистрирани и могат да бъдат намерени. Актуализираният списък съдържа всички документи, включени в списъка от 2015 г.

- документи, дори неофициални (електронни писма или бележки за досието), които удостоверяват ситуации или събития, обосновават взети решения или по друг начин обясняват развитието на официалните действия;
- инструкционни бележки, насоки.

Документите, които не трябва да бъдат регистрирани, включват:

- проекти (т.е. документи, които все още не са валидирани от лицето, което ще ги подпише или ще поеме отговорност за тях);
- електронни писма и други текстове, разпространени в рамките на неофициален обмен на мнения между колеги;
- обмен на информация по краткосрочни въпроси (например покани);
- информация относно личното състояние на дадено лице.

57 Управлението на документи от ГД „Конкуренция“ до голяма степен отговаря стандартите. В Практическото ръководство за държавната помощ на ГД „Конкуренция“ са посочени изисквания за управлението на документи от ГД „Конкуренция“, които допълват и допълнително поясняват единните правила на Комисията⁵⁹. В Практическото ръководство е посочено, че цялата „относима“ информация във връзка със случаите трябва да се съхранява в ISIS⁶⁰. Пак там се допълва, че изискването за регистрация се прилага по-специално за всички документи, които могат да бъдат от значение при съдебен спор. Документите не се регистрират автоматично, а по искане на служителите, работещи по отделните случаи, освен ако не са подадени чрез SANI — инструмента за официални

⁵⁹ Практическо ръководство, раздел 2.2 Управление на документи — ISIS.

⁶⁰ ISIS е системата за управление на документи, използвана за дейности по разглеждане на случаи. ГД „Конкуренция“ използва различни приложения за събиране и съхраняване на документи. ISIS е само една такава система. Другите приложения включват DECIDE — за наблюдение и отчитане на процеса на вземане на решения в Комисията, и SANI — където държавите членки да изпращат формуляри за уведомление за държавна помощ. Работните документи във връзка със случаите и преписките, изготвени от екипите по случаите, които не са пряко относими, се съхраняват в електронната библиотека за случаи на отдела (общ диск).

уведомления. Като цяло Комисията систематично е регистрирала документите в ISIS съгласно изискванията. Свързаните със случаите брифинги и протоколи от координационните срещи и срещите с членове на Комисията обаче не са регистрирани в досиетата по случаите, а в отделни досиета⁶¹. При повечето срещи с държавите членки са водени протоколи, които са регистрирани. Има обаче и няколко случая, в които това не е така⁶². Освен това ЕСП откри доказателства за контакти преди етапа, предхождащ уведомлението, които не са били документираны в ISIS.

58 Във вътрешното Практическо ръководство за държавната помощ и в Кодекса на най-добри практики за държавната помощ са определени необвързващи подробни насоки за контактите, предхождащи уведомлението, които невинаги са спазвани изцяло. Съгласно Практическото ръководство⁶³ по принцип контактите, предхождащи уведомлението, следва да се осъществяват единствено въз основа на писмен проект на уведомление. Този проект на уведомление следва да бъде изпратен по сигурна електронна поща и да бъде регистриран в ISIS. Има отделни досиета с предварително уведомление за всяка процедура за държавна помощ от извадката на Сметната палата. В повечето случаи те включват части от проверката за съвместимост, като например анализ на плановете за реструктуриране и договарянето на поетите ангажименти, но не съдържат писмени проекти на уведомление.

59 Етапът, предхождащ уведомлението, невинаги е водел до съкратени общи процедури съгласно планираното. Съгласно Практическото ръководство в идеалния случай етапът, предхождащ уведомлението, следва да продължава не повече от 2 месеца в стандартните случаи, като в идеалния случай е последван от

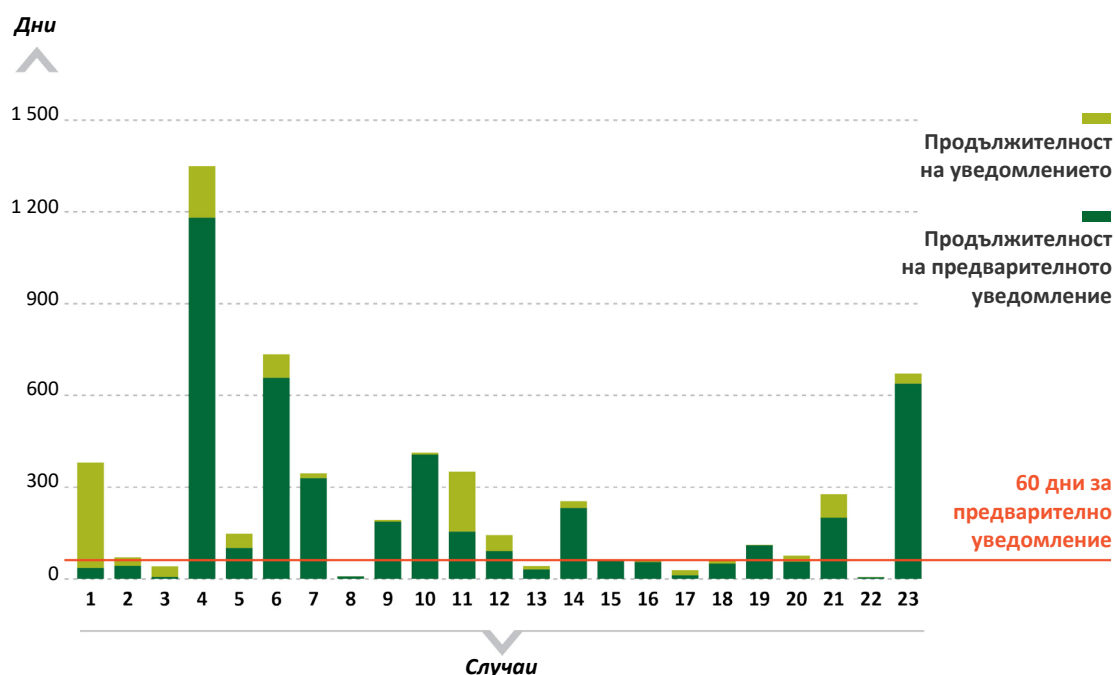
⁶¹ Тези преписки не бяха включени в прегледа на ЕСП, който беше ограничен до досиетата по случаите.

⁶² Това не е в съответствие с насоките на Комисията, в които се подчертава, че протоколите от заседанията, особено с други институции или с външни заинтересовани страни, както и за важни заседания, брифинги/изказвания/защитни публикации и т.н. са от значение и трябва да бъдат регистрирани. Комисията заяви, че те са свързани с информация, която не е от значение и е краткотрайна, и предостави обяснения за всеки един от случаите.

⁶³ Практическо ръководство, раздел 5.3 Предварително уведомление — Стъпки.

пълно уведомление. В по-сложните случаи може да бъде целесъобразно да се удължи етапът, предхождащ уведомлението⁶⁴. В 11 от 23 случая етапът, предхождащ уведомлението, не е надвишавал 2 месеца. В случаите, когато той е бил по-дълъг обаче, е имало големи закъснения: 9 от 12 такива контакти, предхождащи уведомлението, са продължили повече от 150 дни (до 1 181 дни). В повечето случаи, когато е имало контакти, предхождащи уведомлението (18 от 23), Комисията е била в състояние да вземе решение в рамките на 2 месеца от официалното уведомление. Средната продължителност на процедурите обаче, включително за осъществяване на контактите, предхождащи уведомлението, е била 253 дни, а най-дългата процедура е отнела 1 350 дни, което може да се обясни с техническата сложност на банковите дела. Комисията, след консултация с държавите членки, е преразгледала Кодекса за най-добри практики през 2018 г., като е въвела приблизителна продължителност на периода, предхождащ уведомлението, от 6 месеца. На [фигура 5](#) може да бъде намерен пълен списък, който показва продължителността на процедурите в случаите от извадката на ЕСП.

Фигура 5 — Продължителност на процедурите за държавна помощ



Източник: ЕСП въз основа на данни, представени от ГД „Конкуренция“.

⁶⁴ Практическо ръководство, раздел 5.4. Етап, предхождащ уведомлението — Времетраене.

60 Публикуването на решенията е отнело много време, а част от съответната информация не е била публикувана. Комисията е задължена да публикува решенията си или обобщено уведомление в Официален вестник. Държавите членки обаче могат да поискат определена информация, попадаща в обхвата на задължението за професионалната тайна, да не бъде разкривана. Обикновено държавите членки разполагат с 15 работни дни да отправят такова искане. Ако не бъде отправено подобно искане, решението обикновено се разкрива в своята цялост⁶⁵. В такива случаи публикуването следва да се осъществи в срок от 2 месеца съгласно Практическото ръководство⁶⁶. ЕСП установи, че в 19 от 29 случая от нейната извадка на Комисията са ѝ били необходими повече от 100 дни да публикува нероверителната версия на решението в Официален вестник⁶⁷. Вж. *фигура 6* за повече подробности. ЕСП установи, че в някои случаи, в които закъсненията са се дължали на държавите членки, Комисията се е опитала да ускори процеса — като понякога е публикувала решенията без съгласието на държавите членки⁶⁸.

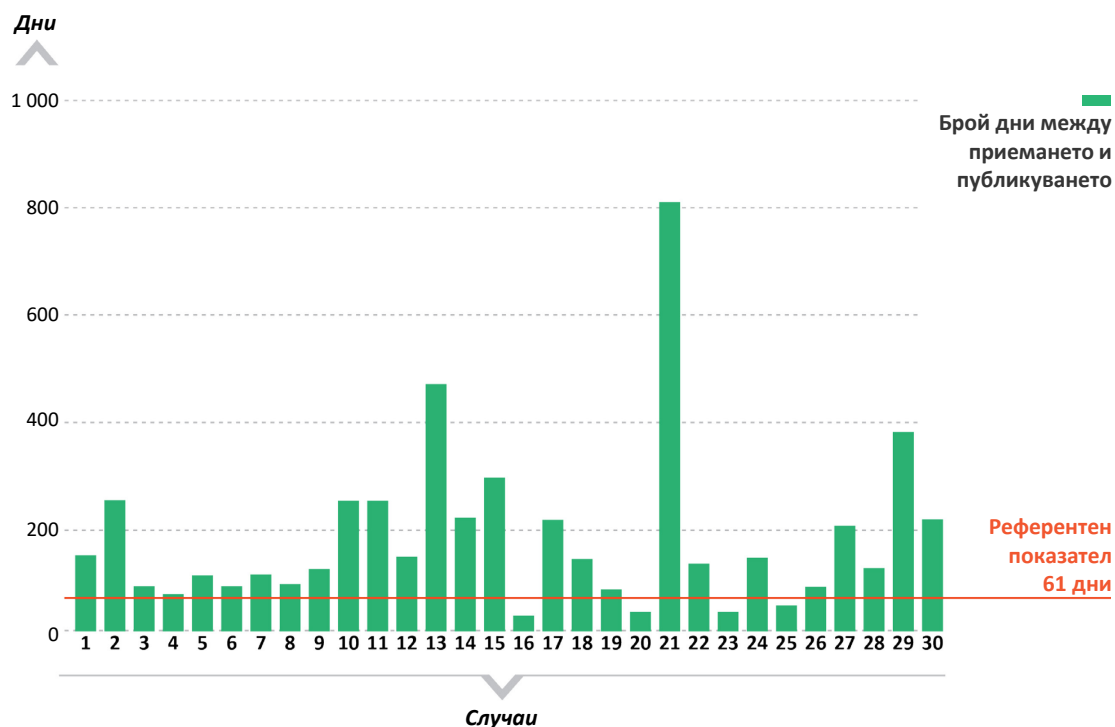
⁶⁵ Член 4.2 от Съобщението на Комисията от 1 декември 2003 г. относно професионалната тайна при решенията за държавна помощ: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209\(02\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=BG)

⁶⁶ Практическо ръководство, раздел 1.1.1—1.2. Непроверителна версия.

⁶⁷ Имаше и случаи, в които публикуването е отнело повече от 1 година, включително един случай, в който на Комисията са ѝ били необходими повече от 2 години да публикува решение, чието вземане е отнело едва 2 месеца.

⁶⁸ Точка 26 от Съобщението относно професионалната тайна: „Когато съответната държава членка не посочи коя информация смята за обхваната от задължението за професионална тайна в рамките на срока, предложен от Комисията, решението обикновено се разкрива в своята цялост.“

Фигура 6 — Необходимо време за публикуване на решенията



Източник: ЕСП въз основа на данни, представени от ГД „Конкуренция“.

61 Комисията е отхвърляла необоснованите искания за запазване на поверителността на информацията, но рядко е публикувала пълния текст на своите решения. В Практическото ръководство за държавната помощ се описват общите принципи за публикуване на решенията, определени в Съобщението на Комисията от 1 декември 2003 г. относно професионалната тайна при решенията за държавна помощ, и се подчертава неотложният интерес от представяне пред обществеността на същността на нейните решения, като същевременно надлежно се зачита поверителността на търговските тайни. В резултат на това Комисията рядко се е съгласявала да запази поверителността на цялата информация. Въпреки това повечето решения за държавната помощ са били редактирани и информацията, която е била важна за разбирането на последиците от тях, не е разкривана в своята цялост⁶⁹. Държавите членки често не са посочвали своевременно коя информация считат за поверителна или не са посочвали подходящи основания. Всъщност ЕСП установи, че в редица случаи служителите, работещи по отделните случаи, са установили, че тези искания не отговарят на

⁶⁹ Например информацията за целите по отношение на реструктурирането, като например относно бъдещата възвръщаемост на собствения капитал, която ще бъде постигната, рядко е разкривана по начин, който би позволил на заинтересованите страни да преценят дали целите по отношение на реструктурирането са постигнати.

посочените в съобщението критерии (вж. **каре 8** за примери относно това кое според Комисията е търговска тайна). Освен това Комисията невинаги е била последователна в подхода си. Например тя е разкривала данните или частично, публикувала е диапазони, или изобщо не е предоставяла информация.

Каре 8

Търговски тайни съгласно Практическото ръководство

Типични примери за търговски тайни са:

- методите за оценка на разходите по производство и разпространение;
- производствените тайни и процеси;
- източниците на снабдяване;
- произведените и продадените количества;
- пазарните дялове;
- списъците с потребители и дистрибутори;
- маркетингови планове;
- разходно ценовите структури;
- продажбената политика;
- информацията за вътрешната организация на предприятието.

Оборотът обикновено не се смята за търговска тайна, доколкото той се публикува в годишните отчети или става по друг начин известен на пазара; исканията за предоставяне на поверителност по отношение на оборота, които не са публично достояние, трябва да бъдат мотивирани и да се преценяват за всеки отделен случай.

Този вид данни могат да се считат за търговска тайна само ако са „тайни“, т.е. не са достъпни за обществеността (вж. параграф 14, буква а) от Съобщението).

62 Комисията е наблюдавала изпълнението на нейните решения чрез **контролиращи доверени лица**. Комисията назначава доверени лица, които получават заплащане от банките, за да следят за изпълнението на поетите ангажменти във всеки случай. Задължения могат да се поемат или за ограничаване на нарушенията на конкуренцията, или за да се гарантира, че

спасената банка отново ще стане жизнеспособна. Следователно мониторингът е обхващал финансовите резултати на бенефициентите и спазването на други поети ангажименти. Освен това този процес на мониторинг предоставя на Комисията много ценна информация, включително относно евентуалната липса на успех при прилагането на предходни мерки, както и информация за всички нови мерки, планирани от държавите членки, без да се информира Комисията съгласно изискванията.

63 Резултатите от мониторинга не са били публикувани, а поетите ангажименти понякога са променяни. Комисията не е публикувала информация и не е поддържала статистика за броя на случаите, в които поетите ангажименти са били спазени или не. Понякога Комисията е одобрявала промени в поетите ангажименти и е удължавала сроковете за тяхното изпълнение, въпреки че тези промени — според изискванията на Комисията — следва да бъдат с характер на изключение и да са ограничени до случаи на съществени нови фактически промени. Комисията подчерта, че в такива случаи винаги следи новопредложените ангажименти да запазват баланса на първоначалното решение. Сметната палата установи обаче, че обясненията как това ще бъде постигнато не са достатъчно подробни, а за някои от публикуваните решения на Комисията не са предоставени достатъчно подробни обяснения.

Решения по същество за държавна помощ за финансови институции

64 Решенията за държавна помощ трябва да се основават на правно и икономически обосновани оценки. По принцип в Договора и в Процедурния правилник на Комисията⁷⁰ се изисква тя да излага основания, т.е. да обосновава своите решения. Това включва изискването решенията да се основават на правно и икономически обосновани оценки и да бъдат обосновани със съответните факти. В основните принципи на ГД „Конкуренция“ се подчертава, че прецизността и качеството на правната оценка и икономическия анализ са от решаващо значение за качеството на нейните оценки. За Комисията нейната съществуваща практика и съдебната практика на съдилищата на ЕС са най-важните източници на насоки в това отношение. Координираният процес на вземане на решения, проверките, балансите и контролът на качеството,

⁷⁰ Кодексът за добро поведение на администрацията е приложение към Процедурния правилник на Комисията.

прилагани от Комисията, следва да гарантират, че нейната оценка съответства на тези изисквания във всеки отделен случай.

65 Комисията е оценявала много строго плановите за реструктуриране, като е изисквала подробна информация и я е подлагала на щателен контрол.

В Съобщението относно реструктурирането са посочени много подробни изисквания за информацията, която трябва да бъде включена в един план за реструктуриране. Комисията изисква плановите за реструктуриране да бъдат цялостни, подробни и основани на последователна концепция. В тях следва да се посочва как банката ще възвърне жизнеспособността си в дългосрочен план без държавна помощ. Обемът и задълбочеността на информацията, която трябва да представят държавите членки, показва високото равнище на контрол, на което Комисията подлага плановите за реструктуриране (вж. [каре 9](#)). В разгледаните от ЕСП случаи Комисията беше поискала допълнителна или по-подходяща информация, когато е необходимо.

Каре 9

Информация, която трябва да бъде включена в един план за реструктуриране съгласно Съобщението относно реструктурирането⁷¹

- В случаите, при които въз основа на предишни насоки или решения на Комисията държава членка е задължена да представи план за реструктуриране, той следва да бъде цялостен, подробен и основан на последователна концепция.
- В него следва да се посочва как възможно най-бързо банката ще възвърне жизнеспособността си в дългосрочен план без държавна помощ.
- Уведомлението за план за реструктуриране следва да включва сравнение с алтернативни варианти, включително разделяне на банката или поемане от друга банка, за да може Комисията да прецени дали са налице решения, които да са насочени към пазара в по-голяма степен, да са по-нискоразходни и по-малко нарушаващи конкуренцията и да са съвместими с поддържането на финансова стабилност.

⁷¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819\(03\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819(03)&from=BG)

- В случай че банката не може да възстанови жизнеспособността си, в плана за реструктуриране следва да се посочва как може да се извърши организирано ликвидацията ѝ.
- В плана за реструктуриране следва да се набелязват причините за трудностите на банката и собствените ѝ слабости и да се очертае начинът, по който предложените мерки за реструктуриране решават присъщите на банката проблеми.
- В плана за реструктуриране следва да се съдържа информация за бизнес модела на бенефициента, и по-специално:
 - организационната му структура;
 - финансирането (като се покаже жизнеспособността на структурата му на финансиране в дългосрочен и краткосрочен план);
 - корпоративното управление (като се покаже предотвратяването на конфликти на интереси, както и необходимите промени в управлението);
 - управлението на риска (включително обявяването на обезценени активи и разумното провизиране за очакваните неработещи активи);
 - управлението на активите и пасивите;
 - генерирането на парични потоци (което следва да достига достатъчни нива без държавна подкрепа);
 - задбалансовите задължения (като се покаже устойчивостта и консолидацията им, когато банката е изложена на риск значително);
 - ливъриджа;
 - настоящата и бъдещата капиталова адекватност в съответствие с приложимата надзорна нормативна уредба (въз основа на разумна оценка и адекватно провизиране), и;
 - структурата за стимулиране чрез възнаграждения (като се покаже как тази структура насърчава дългосрочната рентабилност на бенефициента).
- За всяка бизнес дейност и център на печалба следва да се прави анализ на жизнеспособността с необходимата разбивка [...]

[...] Очакваните резултати от планираното реструктуриране трябва да бъдат демонстрирани според базов сценарий и според „стресов“ сценарий (сценарий, при който се симулира криза). За тази цел плановете за реструктуриране трябва наред с другото да отчитат настоящото състояние и бъдещите перспективи пред финансовите пазари, като отразяват базовия сценарий и най-лошия възможен сценарий. При стрес-тестването следва да се отчитат редица сценарии [...].

- Хипотезите следва да се съпоставят с подходящите секторни показатели, адаптирани по адекватен начин, за да се отчетат новите елементи от настоящата криза на финансовите пазари [...].

66 Комисията има изключителна компетентност за оценка на съвместимостта на държавната помощ и в това си качество тя счита, че условията за наличие на сериозни затруднения в държавата членка са изпълнени във всички случаи. При оценката на сериозните смущения във всеки отделен случай Комисията е взела предвид становището на държавата членка. С приемането на Съобщението относно банковия сектор Комисията се е задължила да оценява държавната помощ в подкрепа на ликвидността, жизнеспособността или организираното оттегляне на банки съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС поради кризисна ситуация и риск за финансовата стабилност като цяло, които представляват сериозни затруднения в икономиката. След това Комисията сче, че държавите членки са в най-добра позиция да направят първоначална оценка дали неконтролираното напускане на пазара на определена банка би застрашило финансовата стабилност (или би причинило други сериозни затруднения в държавата членка). Съответно Комисията не е оспорила дали във всеки отделен случай е било налице сериозно затруднение. Освен това в кризисните правила не се уточнява каква информация трябва да представи дадена държава членка. Освен в случаите на държави, които са обект на програма за макроикономически корекции, ЕСП рядко откри в досиетата по случаите икономически или —според Сметната палата, други относими данни в подкрепа на твърдението за наличие на такова затруднение.

67 Не всички публикувани решения съдържаха подробности в доказателство на това, че е направена оценка за наличието на сериозно затруднение⁷².

Комисията често се е позовавала общо на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г., без да поставя под въпрос аргументите на държавата членка относно

⁷² В т.ч. случаи, в които една държава не е отбелязала отрицателен растеж и нейните банки са избегнали сериозни проблеми по време на финансовата криза.

отделните обстоятелства на въпросния конкретен случай (вж. [каре 10](#)). Подобно общо позоваване обаче не обяснява защо Комисията е счела, че във въпросните случаи е налице сериозно затруднение, освен в случаите на държави, които са обект на програма за макроикономически корекции. Сметната палата счита, че такива заключения не са подкрепени от съответните оценки на Съвета или на ЕССР (за повече подробности относно мисията на ЕССР вж. [каре 2](#))⁷³.

Каре 10

Примери за това как Комисията е обосновавала прилагането на член 107, параграф 3, буква б) в отделните решения за реструктуриране

„Комисията призна, че световната финансова криза може да наруши в значителна степен стопанския живот на една държава членка и това може да се преодолее чрез мерки за държавна помощ в подкрепа на финансовите институции. Това е уточнено и разработено последователно в шестте съобщения относно кризата, както и в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.“

„Комисията припомня, че от началото на финансовата криза систематично е използвала член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС като правно основание за оценка на всяка помощ за реструктуриране или ликвидация на банки в затруднение. Следователно оценката на настоящите мерки съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС е в пълно съответствие с предходните случаи.“

68 По отношение на случаите на помощ за ликвидация Комисията не е оспорила твърденията на държавите членки, че потенциалната банкова несъстоятелност представлява заплаха за финансовата стабилност.

В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. не са определени ситуациите, в които може да не е осъществимо дадена кредитна институция да бъде ликвидирана при обичайно производство по несъстоятелност, без това да застраши финансовата стабилност; не е определено също така каква информация

⁷³ В рамките на своята изключителна компетентност по отношение на контрола върху държавната помощ Комисията не е задължена да направи такава оценка, нито има предварително условие за прилагането на член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС.

трябва да представят държавите членки като доказателство за такава заплаха. Решенията относно помощта за ликвидация в извадката на ЕСП се основаваха на предоставените от държавите членки изявления за потенциални заплахи за финансовата стабилност⁷⁴ (вж. **каре 11**). Всички решения се отнасят за банки, чиито пазарни дялове варират от 0,02 % до 2 %. Съществуват редица потенциални причини, поради които несъстоятелността дори на една банка без системно значение може да представлява потенциална заплаха за финансовата стабилност. По отношение на проверените случаи, Сметната палата счита, че Комисията не е обяснила тези причини в публикуваните решения⁷⁵.

Каре 11

Примери за начина, по който Комисията е обосновавала прилагането на член 107, параграф 3, буква б) в отделните решения относно помощта за ликвидация

„В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Комисията е признала, че държавите членки следва да насърчават оттеглянето от пазара на нежизнеспособните участници, като същевременно позволяват оттеглянето да бъде структурирано, така че да се запази финансовата стабилност. Тъй като [...] мерките имат за цел да доведат до положителен резултат от една продажба, която гарантира структурираното оттегляне от пазара на [...] банки като самостоятелни субекти чрез поемането на техните загуби от евентуален купувач, Комисията счита, че ще оцени съвместимостта на [...] мерките, като се позове на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.“

„В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Комисията е признала, че държавите членки следва да насърчават оттеглянето от пазара на нежизнеспособните участници, като същевременно позволяват оттеглянето да бъде структурирано, така че да се запази финансовата стабилност. Както се посочва в съображение [...], органът по реструктурирането посочва, че обичайното производство по несъстоятелност няма да бъде подходящо за

⁷⁴ Според Комисията органите на държавите членки могат най-добре да преценят дали неконтролираното оттегляне от пазара на определена банка би застрашило финансовата стабилност, тъй като именно държавите членки разполагат с данни относно експозицията към други банки, взаимосвързаността или вторичните ефекти.

⁷⁵ Това включваше случаи, в които ЕССР преди това е отхвърлил твърденията, че банката не може да бъде ликвидирана при обичайното производство по несъстоятелност, без това да представлява заплаха за финансовата стабилност, и е отказал да приложи инструменти за реструктуриране.

постигане на целите на реструктурирането, и по-специално на общата цел за запазване на финансовата стабилност в същата степен като мерките.“

„С писмо от [...] [...] посочи, че положението на банката застрашава финансовата стабилност и че поради това е необходима спешна намеса, за да се избегнат сериозни затруднения в икономиката на [...]. [...] посочи, че ликвидацията при обичайно производство по несъстоятелност няма да бъде в обществен интерес, тъй като ще изложи на риск финансовата стабилност, ще прекъсне изпълнението на критичните функции, ще повлияе върху защитата на вложителите и ще унищожи стойност. Освен това [...] посочи, че в случай на обичайна ликвидация на банката [...] схемата за гарантиране на депозити („СГД“) ще трябва незабавно да възстанови гарантираните депозити. Това ще подложи на значителен допълнителен стрес банковата система предвид необходимостта тези суми да бъдат събрани от вносителите в СГД — [...] банките.

„Според [...] органите няма да бъде възможно да се избегнат сериозни затруднения в икономиката в областите, в които извършват дейност [...] и [...], което ще има особено въздействие върху стопанските дейности на МСП и кредитирането на домакинствата.“

69 Кризисните правила изискват ефективни мерки за ограничаване на нарушенията на конкуренцията. В Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. са определени изисквания, чиято цел е да се гарантира, че размерът на помощта е ограничен до необходимия минимум. Тези изисквания включват споделяне на тежестта от акционерите и притежателите на подчинени облигации, за да се предотвратят изходящи парични потоци и да се наложат ограничения върху плащанията на акционерите и притежателите на облигации, както и максимални прагове на възнагражденията. Те включват също така забрани на придобиването и дъмпинга на цените, за да се ограничат нарушенията на конкуренцията. Анализът на решенията от страна на ЕСП установи, че държавите членки са поели ангажменти за прилагане на такива мерки. При все това невинаги е ясно как тези задължения са били съобразени с нарушаващото въздействие на конкретната мярка⁷⁶. В разгледаните от ЕСП публикувани

⁷⁶ Точка 20 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.: „При всички случаи мерките за ограничаване на нарушенията на конкуренцията следва да бъдат определени по такъв начин, че да се доближават във възможно най-голяма степен до

решения, одиторите не установиха, че Комисията е анализирала въздействието на мерките върху структурите на пазара и бариерите за навлизане, както се изисква в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.⁷⁷. Според Комисията такива оценки не се изискват и не се извършват за други сектори.

70 В Съобщението относно реструктурирането изрично се изисква „планът за реструктуриране да включва сравнение с алтернативни варианти, включително разделяне на банката или поемане от друга банка, за да може Комисията да прецени дали са налице решения, които да са насочени към пазара в по-голяма степен, да са по-нискоразходни и по-малко нарушаващи конкуренцията и да са съвместими с поддържането на финансова стабилност“⁷⁸. В извадката Сметната палата установи, че Комисията не е проверила дали е имало по-нискоразходни и по-малко нарушаващи конкуренцията алтернативи спрямо дадена мярка. Комисията посочи, че в съответствие със съдебната практика, тя не може да налага алтернативни мерки на държавите членки, а може само да оцени съвместимостта на предложената мярка.

ситуацията, която е щяла да настъпи на пазара, ако получателят на помощта го е бил напуснал при липса на помощ.“

⁷⁷ Точка 11 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.: „Освен това в своята оценка на споделянето на тежестта и на мерките за ограничаване на нарушенията на конкуренцията Комисията оценява осъществимостта на предложените мерки, включително преотстъпването на активи, и тяхното въздействие върху структурата на пазара и върху препятствията за навлизане. В същото време Комисията трябва да се уверява, че решенията, изготвени за конкретен случай или държава членка, са съобразени с целта за избягване на значителни асиметрии между държавите членки, които биха могли допълнително да фрагментират единния пазар и да доведат до финансова нестабилност, като по този начин възпрепятстват възстановяването в Съюза.“

⁷⁸ Точка 9 от Съобщението относно реструктурирането.

Заклучения и препоръки

71 Комисията е разполагала с подходящи ресурси и инструменти, за да **гарантира ефективен контрол върху държавната помощ**. Тя разполага с добре определени вътрешни процеси и процедури, които насърчават постигането на целите и стимулират отчетността. Комисията разполага с подходящи организационни структури, с подходящи линии на докладване, които дават възможност за подходящ информационен поток и адекватен вътрешен надзор от страна на висшето ръководство (вж. точки **31—32**). Налице е надеждна етична рамка, макар и с някои слабости по отношение на обработката на чувствителна за пазара информация, както и цялостен набор от основни принципи, които насърчават съблюдаването на етичните норми и спазването на най-високи професионални стандарти (вж. точки **33—34**). Съществуват необходимите човешки ресурси и ИТ ресурси за ефективно правоприлагане (вж. точки **35—36**). Комисията има необходимите правомощия за ефективен контрол върху държавната помощ, както и подходяща процедурна рамка (вж. точки **37—42**). Следователно Комисията е разполагала с всички необходими средства да гарантира, че решенията ѝ се основават на точна информация.

72 ЕСП счита, че през периода на нейния одит правилата за държавната помощ не са били напълно подходящи за целта за контрол на държавната помощ за финансовите институции в съответствие с Договора (вж. точка **48**). Правилата за държавната помощ за финансовия сектор имат за цел да се гарантира финансова стабилност, като същевременно сведат до минимум нарушенията на конкуренцията. Като цяло кризисните правила са добре разработени и ясни, въпреки че с тях не се определят критерии за сериозни затруднения (вж. точка **43**). Въпреки това кризисните правила не са преразгледани след подобренията в пазарните обстоятелства по време на одитирания период и преразглеждането на регулаторната рамка след финансовата криза, включително факта, че ДВПБ ограничи възможностите за предоставяне на помощ на банките, без това да доведе до реструктуриране (вж. точки **48—50**).

Препоръка 1 — Извършване на оценка дали правилата за държавната помощ продължават да бъдат подходящи

и предприемане на корективни действия, когато е необходимо

За да гарантира, че правилата на ЕС за държавната помощ за финансовия сектор продължават да бъдат подходящи за пазарните реалности и действащата регулаторна рамка, Комисията следва:

- 1) да извърши оценка на настоящите кризисни правила (включително цялостния ефект от контрола на държавната помощ върху конкуренцията на пазарите на банкови услуги в ЕС), за да вземе решение относно подходящите мерки.
- 2) Ако при оценката се установи, че е необходимо да се преразгледат кризисните правила, Комисията следва да обмисли, наред с другото, дали:
 - а) да определи критерии за оценка на „сериозни затруднения“ по отношение на прилагането на член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС;
 - б) да включи общите принципи на оценяване;
 - в) да адаптира условията за съвместимост на предпазните мерки и помощта при реструктуриране; както и
 - г) да уточни допълнително степента на подробност на информацията, която трябва да бъде предоставена.

Срок за изпълнение: 2023 г. (за оценката)

73 Комисията е управлявала процедурите за държавна помощ до голяма степен в съответствие със своите (необвързващи) вътрешни процеси. При упражняването на контрол върху държавната помощ Комисията се е придържала към структурите, линиите на докладване и установените за тази цел органи и отговорности (вж. точка 52). Колегиумът е вземал решенията си след като другите генерални дирекции са имали възможност да изразят опасенията си (вж. точки 53—54). Дейностите на Комисията за разглеждане на случаи до голяма степен са били в съответствие с вътрешните процеси (вж. точка 55). Управлението на документи до голяма степен е било в съответствие със стандартите на Комисията (вж. точки 56—57). Процедурите за държавна помощ обаче са били продължителни и невинаги напълно прозрачни, отчасти поради широкото използване на неофициални контакти на държавите членки, предхождащи уведомлението (вж. точки 58—59). Публикуването на решенията често е забавено

поради обсъжданията с държавите членки относно правото на неразкриване на поверителна информация в публичната версия на решенията (вж. точки [60—61](#)).

Препоръка 2 — Допълнително повишаване на съответствието с вътрешните процеси и най-добрите практики

За да повиши ефективността, отчетността и прозрачността, Комисията следва:

- 1) да подобри управлението на документите и да гарантира регистрирането на всички съответни документи;
- 2) да насърчи държавите членки неофициалните контакти, предхождащи уведомлението, да не надвишават приблизителния срок на Кодекса на най-добри практики от 6 месеца и да се основават на писмени проекти на уведомления; както и
- 3) да засили сътрудничеството с държавите членки, за да ускори публикуването на неуповителните версии на решенията и да осигури последователен подход по отношение на това коя информация не се разкрива.

Срок за изпълнение: 2022 г.

74 Решенията за държавна помощ трябва да се основават на правно и икономически обосновани оценки (вж. точка [64](#)). Комисията е анализираща стриктно плановете за реструктуриране (вж. точка [65](#)), но не е поставила под въпрос оценките на държавите членки дали е съществувало сериозно затруднение, в т.ч. заплахи за финансовата стабилност (вж. точки [66—67](#)), във всеки отделен случай. Комисията е наложила мерки, предназначени да ограничат нарушенията на конкуренцията, но не е анализираща действителното въздействие върху конкуренцията на всяка мярка (вж. точка [69](#)). Показателите за изпълнението не са били изцяло подходящи за целта, тъй като са отразявали външни фактори извън контрола на Комисията и невинаги са отразявали дейностите на Комисията (вж. точки [23—24](#)). Комисията също така не е оценила официално колко добре функционират секторните правила за държавната помощ, нито дали тя следва да промени или просто да преустанови подхода си (вж. точки [28—30](#)).

Препоръка 3 —Подобряване на измерването на резултатите

За да докаже въздействието на контрола на държавната помощ и да подобри своята прозрачност и отчетност спрямо Европейския парламент и гражданите на ЕС, Комисията следва:

- 1) да определи подходящи и значими показатели за контрол върху държавната помощ за финансовите институции, които отразяват резултатите от дейностите на ГД „Конкуренция“, с цел ефективно наблюдение на напредъка към постигането на целите в контекста на годишното докладване; както и да наблюдава пригодността на показателя(ите).

Срок за изпълнение: 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Alex Brenninkmeijer — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 28 юли 2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Речник на термините

Банков съюз: Един от съставните елементи за завършването на икономическия и паричен съюз, който се състои от интегрирана финансова рамка с единен надзорен механизъм, единен механизъм за реструктуриране на банките и единна нормативна уредба.

Директива за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ): Директива за определяне на правилата и процедурите за възстановяване и реструктуриране на различни видове финансови институции.

Доклад „Дьо Ларозиер“: Доклад от февруари 2009 г., в който се призовава за преразглеждане на европейската система за финансово регулиране.

Държавна помощ: Пряка или непряка държавна помощ за дружество или организация, която му дава предимство пред неговите конкуренти.

Държавни облигации: Дългови ценни книжа, емитирани от едно правителство, за да се подпомогнат държавните разходи.

Единен механизъм за реструктуриране: Механизъм, при който Единният съвет за реструктуриране и националните органи за реструктуриране имат централизирано правомощие за реструктуриране, тъй като са пряко отговорни за реструктурирането на всички финансови институции в държавите членки, участващи в банковия съюз.

Единен надзорен механизъм: Система на ЕС за надзор на финансовите институции, която включва ЕЦБ и националните надзорни органи на участващите държави.

Единен съвет за реструктуриране: Централен орган за реструктуриране в рамките на банковия съюз, чиято задача е да гарантира организираното реструктуриране на проблемните финансови институции с минимални разходи за данъкоплатците и за останалата част от икономиката.

Единна нормативна уредба: Набор от законодателни текстове, които трябва да се спазват от всички финансови институции в ЕС.

Екип на главния икономист: Екип в рамките на генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Комисията, който разработва, координира и изготвя икономически анализи, за да се гарантира, че инициативите на генералната дирекция се основават на надеждни икономически данни.

Злоупотреба с вътрешна информация: Покупка или продажба на акции с цел да се реализира печалба или да се минимизира загуба чрез използване на информация, която — ако беше общоизвестна — би се отразила върху тяхната стойност.

Необслужван кредит (НОК): Кредит, по който плащанията са просрочени за определен период от време (обикновено 90 дни), или за който има данни, че не е вероятно да бъде напълно погасен.

По-добро регулиране: Концепция, която направлява политиките и законотворчеството на ЕС въз основа на принципите, че регулирането следва да постига целите си с минимални разходи и да бъде разработено по прозрачен, основан на факти начин с участието на гражданите и заинтересованите страни.

Преструктуриране: Организирано ликвидиране на проблемна финансова институция, за да се гарантира непрекъснатостта на нейните основни функции, да се запази финансовата стабилност и да се защитят публичните средства, като се сведе до минимум необходимостта от публична финансова подкрепа.

Споделяне на загуби: Средство за предотвратяване на банкова несъстоятелност, при което една банка се рекапитализира чрез съществуващите акционери (вместо да бъде спасена с публични средства).

Фонд за преструктуриране: Фонд, създаден да подпомогне организираното преструктуриране на проблемните финансови институции.

Списък на съкращенията

(Е)СП: Единен съвет за реструктуриране

ECOFIN: Съвет по икономически и финансови въпроси

ГД COMP: Генерална дирекция „Конкуренция“

ГД FISMA: Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“

ГОД: Годишен отчет за дейността

ДВПБ: Директива за възстановяване и реструктуриране на банките

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕБО: Европейски банков орган

ЕГИ: Екип на главния икономист

ЕМП: Единен механизъм за реструктуриране

ЕНМ: Единен надзорен механизъм

ЕНО: Европейски надзорни органи

ЕП: Европейски парламент

ЕССР: Европейски съвет за системен риск

ЕЦБ: Европейска централна банка

МК: Междуведомствена консултация

НОК: Необслужван кредит

ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„НЕОБХОДИМА Е ПРОВЕРКА ЗА ПРИГОДНОСТ НА КОНТРОЛА НА ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ ЗА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТИТУЦИИ В ЕС“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки I—X.

От 2008 г. насам Европейската комисия прилага правила за държавната помощ за финансовия сектор съгласно Договора въз основа на специфични насоки. През последните 10 години Комисията прие над 500 решения, основани на тези насоки.

През одитирания период (2013—2018 г.), заедно с въвеждането на рамката на ЕС за реструктуриране от 2015 г. насам, единното прилагане на контрола върху държавната помощ за финансовия сектор, упражняван от Комисията, допринесе за запазване на финансовата стабилност на Съюза чрез предотвратяване на неконтролирано изпадане в несъстоятелност на иначе жизнеспособни банки и чрез улесняване на нормалното напускане на пазара на нежизнеспособни предприятия. Той допринесе за стабилизирането на банковия сектор чрез изчистването на счетоводните баланси на банките, иницирането на дълбоко реструктуриране и напускането на пазара на най-малко ефективните участници. Освен това той допринесе за запазването на лоялната конкуренция, като изиска от банките да приложат мерки, ограничаващи нарушенията на конкуренцията. На последно място той постави изискване акционерите и подчинените кредитори на банките, получили помощ, да поемат своята част от загубите. Комисията счита, че е използвала ефективно ресурсите и инструментите си и е постигнала целта си в съответствие със своите правила и процедури.

Както признава Европейската сметна палата, Договорът предоставя на Комисията широко право на преценка относно тълкуването на критериите, въз основа на които тя може да установи съвместимостта на мерките за държавната помощ. За целта Комисията следва внимателно да разгледа различни икономически и правни аспекти, преди да даде заключение, че конкретна ситуация обосновава предоставянето на държавна помощ за конкретен бенефициент. Намирането на баланс за това дали помощта е обоснована за постигането на цел от общ европейски интерес, включително преодоляването на сериозни затруднения в икономиката, е оценка, която е възложена на Комисията по Договора.

При извършването на тази оценка през 2013 г. Комисията преразгледа своите насоки за определянето на критерии за съвместима помощ за засегнатите от последствията от кризата финансови институции. Това стана след консултации със заинтересовани страни, включително държави членки, които предоставят помощ. Тези критерии остават валидни и до днес, тъй като последствията от кризата за банковия сектор продължават да са налице за целия ЕС. В много държави членки икономическото възстановяване е слабо и положението на банковия сектор не се е върнало към това отпреди 2008 г. Освен това определени държави членки доскоро бяха част от програмите за икономически реформи.

През 2014 г. беше въведена нова банкова регулаторна рамка на ЕС, по-конкретно Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВРПБ)¹, Регламентът за Единния механизъм

¹ ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190—348.

за реструктуриране (РЕМП)² и Директивата относно схемите за гарантиране на депозити (ДСГД)³.

В тази нова регулаторна среда новосъздадените участници поеха отговорностите си в банковия съюз, а именно — Европейската централна банка (ЕЦБ) като централен надзорен орган на банките в рамките на единния надзорен механизъм (ЕНМ) и Единният съвет за реструктуриране (ЕСП) в ролята му в единния механизъм за реструктуриране (ЕМП)⁴. Следва да се отбележи, че въпреки постигнатия голям напредък след 2015 г. внедряването на ДВПБ продължава⁵, например във връзка със създаването на инструменти за споделяне на загуби. В допълнение към днешна дата продължават да съществуват зони на уязвимост в части от европейския банков сектор, например поради високи равнища на необслужвани заеми и ниска рентабилност в сектора.

Всички планове за предоставяне на държавна помощ следва да бъдат представени на Комисията от държавите членки. По подобен начин, когато Единният съвет за реструктуриране възнамерява да използва единния фонд за реструктуриране, съгласно РЕМП⁶ от Единния съвет за реструктуриране се изисква да представи на Комисията за одобрение своето предложение за отпускане на помощ от фонда. Ролята на Комисията като орган, който отговаря за прилагането на конкуренцията, по същество се състои в това да прецени дали положителните ефекти на помощта превишават отрицателните ефекти за конкуренцията. Комисията прави тази преценка *ex ante*, тоест когато предложението за помощта е съобщено преди привеждането му в действие от съответната държава членка. Това означава, че *ex post* изпълнението от страна на финансовите институции, т.е. след получаването на държавната помощ, не може да се припише изцяло на Комисията, тъй като други участници и фактори също играят важна роля, което затруднява определянето на показателите за изпълнение, които отразяват приноса на контрола на държавната помощ, по категоричен начин. Държавите членки могат да решат да предоставят държавна помощ, за да помогнат за предотвратяването или намаляването на неблагоприятните последици за банки в затруднено положение или в несъстоятелност, в пълно съответствие с рамката на ЕС за реструктурирането.

Чрез намаляването до минимум на нарушенията на конкуренцията при предоставянето на държавно подпомагане насоките за държавна помощ за финансовия сектор гарантират равни условия, независимо дали държавите членки участват или не в банковия съюз. В новата регулаторна среда съзаконодателите са възложили важни отговорности на други участници, например ежедневния надзор на банките, определянето на капиталовите изисквания, провеждането на стрес тестове и анализите на качеството на активите, решението дали една банка е „неплатежоспособна или има вероятност да стане неплатежоспособна“, дали една банка е подложена на реструктуриране или не. И не на последно място решението за предоставянето на помощ и за разработването на мярка за помощ взема държавата членка. Ролята на Комисията беше и е ограничена до оценка на съвместимостта на нотифицираната мярка за държавната помощ с вътрешния пазар.

² ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1—90.

³ ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 149—178.

⁴ Освен това Комисията утвърждава и дава правна сила на схемите на Единния съвет за реструктуриране за реструктуриране на банки в случаите, в които Единният съвет за реструктуриране определи, че реструктурирането на банка в неплатежоспособност е в обществен интерес.

⁵ Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането и прегледа на Директива 2014/59/ЕС (Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките) и Регламент № 806/2014 (Регламента за Единния механизъм за реструктуриране), COM(2019) 213 final, 30.4.2019 г. Връзка към доклада: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=BG>

⁶ По-конкретно член 19 от нея.

Комисията счита, че правилата за държавната помощ, които бяха специално създадени за справяне на банките с последствията от финансовата криза, все още бяха в съответствие с пазарните реалности по време на обхванатия от одита период. За Комисията е важно да прилага еднакви правила към всички държави членки. По тези причини Комисията счита за преждевременно да се започва официална оценка на насоките за държавната помощ за финансовия сектор. Това продължава да е валидно в краткосрочен план, тъй като икономическите последствия от продължаващата криза с COVID-19, включително за банките, очевидно води до сериозно сътресение в икономиките на държавите членки.

Правилата за държавната помощ следва да отразяват пазарните реалности и едновременно с това да дават устойчиви насоки на пазарните участници относно упражняването на контрол върху държавната помощ. Когато е необходимо, Комисията бързо ще адаптира своите правила за държавната помощ, за да отрази съществени промени в икономическата среда, както направи съвсем наскоро в отговор на пандемията от COVID-19. Временната рамка за реалната икономика беше адаптирана бързо и влезе в сила на 19 март 2020 г. Наред с другите мерки тази рамка дава възможност на държавите членки да насочат помощ към реалната икономика през банките. През първите три месеца след влизането в сила на тази временна рамка Комисията вече беше приела над 160 решения⁷ за одобрение на над 200 национални мерки, съобщени от всичките 27 държави членки и Обединеното кралство. Въз основа на това държавите членки могат да предоставят помощ в размер на приблизително 2,2 трилиона евро на дружества за справяне с въздействието на COVID-19 върху техния бизнес. По този начин контролът върху държавната помощ допринася значително за общите усилия на ЕС за намаляване на икономическите последици от пандемията от COVID-19 и дава възможност за стабилно възстановяване, като едновременно с това гарантира равни условия.

Във връзка с правилата за държавната помощ за финансовия сектор Комисията е приложила своите общи правила последователно към конкретните обстоятелства на около 200 случая за целия одитиран период. Интервенциите на Комисията, понякога извършвани в моменти на огромен времеви натиск за запазване на доверието на вложителите и на финансовата стабилност, допринесоха значително за поддържането на равни условия във финансовия сектор на ЕС и за ограничаване на нарушенията на конкуренцията. В отделните решения, които взе, въз основа на балансираните критерии, изложени в насоките, Комисията всеки път проверяваше дали условията за одобряването на държавната помощ, предложена от държавата членка, са изпълнени и дали мерките за държавната помощ, които е оценила, са достатъчни и дали размерът на помощта е ограничен до необходимия минимум за постигане на съответните цели от общ интерес. Както е видно от всяко решение за държавната помощ, Комисията е взела предвид новата регулаторна среда в направените от нея оценки на държавната помощ, когато е била юридически задължена да стори това.

Решенията на Комисията относно държавната помощ подлежат на поредица от проверки и вътрешни и външни баланси. По-конкретно обстоянният преглед на съвместимостта на прилагането от страна на Комисията на правилата за държавната помощ с Договора е от изключителната компетентност на Съда на Европейския съюз, както е предвидено в членове 263 и 267 от ДФЕС. При упражняването на това правомощие Съдът на Европейския съюз трябва да се произнесе относно правната аргументация, процедурите и фактите, които са в подкрепа на действието на Комисията.

Имайки предвид гореизложеното, в отговор на препоръките на Европейската сметна палата Комисията:

⁷ Списък на всички приети решения за държавна помощ относно мерките, свързани с COVID-19, е публикуван на адрес:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

- приема препоръката за оценка на правилата за държавната помощ за банките в съответствие с нейните насоки за по-добро регулиране. Икономическото въздействие на кризата, свързано с пандемията от COVID-19, представлява сериозно затруднение за икономиките на държавите членки и създава голяма несигурност относно икономическата перспектива. Затова Комисията ще извърши оценка, когато икономиката се възстанови, но най-късно през 2023 г.;
- приема препоръката за допълнително повишаване на ефективността на вътрешните процеси и, където е приложимо, Комисията ще напомни на държавите членки да спазват най-добрите практики;
- приема препоръката за определяне на подходящи и съотнесими показатели за изпълнение, които може да бъдат включени в нейния годишен план за управление, за да се отразят резултатите от дейността на генерална дирекция „Конкуренция“ и за наблюдение на тяхната пригодност.

ВЪВЕДЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки 01—16.

Държавната помощ е обективно понятие, определено в Договора, което се тълкува от Съда на Европейския съюз и с което Комисията е обвързана.⁸ От друга страна Договорът предоставя на Комисията като нейна изключителна компетентност оценката на съвместимостта с вътрешния пазар на мярка за държавната помощ, предложена от държава членка. При тази оценка Комисията извършва „сравнителен тест“, като претегля положителните ефекти на мярката спрямо нейните отрицателни последици върху търговията и конкуренцията в общия пазар.

Описани са подробно общите принципи на този сравнителен тест и са изложени съображения относно секторния контекст в редица насоки за конкретни категории помощ. Като оценява всяка мярка за помощ (предвид целта на помощта) според съответните насоки, Комисията прилага сравнителния тест във всеки един случай. Комисията припомня в този контекст, че ако дадена мярка за помощ поради естеството на своята цел попадне в обхвата на съществуващи насоки и следователно следва да бъде оценявана съобразно тези насоки, се прилагат единствено критериите за оценка, формулирани в тези насоки.

По отношение на държавната помощ за банки Комисията наскоро отрази принципите на сравнителния тест в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Тъй като тези насоки са предназначени да дадат отговор на много разнородни ситуации, в тях се определят принципи, които Комисията прилага последователно към всички държави членки, като едновременно с това се отчитат съответните особености на случая. Критериите за оценка на съвместимостта може да бъдат групирани в три „основни стълба“:

- 1) Свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията след отпускането на помощта с цел запазване на лоялната конкуренция в максимална степен (например чрез ограничаване на нарастването на счетоводния баланс на подпомогнатите банки, за което е необходимо да бъдат продадени определени дейности или активи или забранени агресивни търговски практики);
- 2) Споделяне на тежестта с цел ограничаване на размера на необходимата държавна помощ, с което се намалява моралният риск (например чрез участие в загубата на банкови акционери и подчинени кредитори, но и чрез продажба на активи и изисквания към възнаграждение и

⁸ Комисията е изложила своето разбиране за съдебната практика на съдилищата на ЕС в Известието относно понятието за помощ. ОВ С 262, 19.7.2016 г., стр. 1–50.

ценовата политика) и наред с другото се намалява тежестта за данъкоплатците;

- 3) Доказване на дългосрочната жизнеспособност на банките, отчитайки необходимите мерки по другите два стълба. Ако жизнеспособността не може да бъде доказана, банката следва да напусне пазара по контролиран начин.

Оценките на Комисията на съвместимостта винаги са *ex ante* оценки, основаващи се на факти, с които тя разполага по време на оценката на мярката, за която е уведомена.

В приложимите за банковия сектор правила за държавната помощ се разграничават три вида помощ:

- 1) „Помощ за осигуряване на ликвидност“ за справяне с временни затруднения с ликвидността на иначе платежоспособни субекти;
- 2) „Помощ за реструктуриране“ с цел подпомагане на субекти в затруднение да възстановят своята дългосрочна жизнеспособност, което ще им помогне да запазят икономическата си дейност;
- 3) „Помощ за ликвидация“ в подкрепа на контролирано напускане на пазара на субекти в затруднение, чиято дългосрочна жизнеспособност не може да бъде възстановена.

След съответното влизане в сила новата регулаторна рамка на ЕС относно реструктурирането на банки и специфичните правила за държавната помощ за банковия сектор те се прилагат последователно от Комисията без дискриминация. В съответствие със съдебната практика на Общия съд и на Съда на Европейския съюз, където разпоредбите на правилата на ЕС за реструктурирането на банките са толкова тясно обвързани с предмета на помощта, че не могат да бъдат оценени отделно, Комисията е направила оценка на тези разпоредби в съответното решение за държавната помощ. Тъй като правилата на ЕС за реструктурирането на банките, както и капиталовите регламенти се изпълняват от други органи, Комисията работи в тясно сътрудничество с ЕЦБ, Единния съвет за реструктуриране и с националните надзорни органи и с органите за реструктуриране.⁹ Всеки един от тези участници действа в рамките на своя собствен мандат, но всички те споделят целта за осигуряване на сигурен и стабилен финансов сектор. Комисията редовно си взаимодейства и координира надзорни органи и органи за реструктуриране на равнището на ЕС и на национално равнище при разрешаване на сложни и спешни ситуации и с цел избягване на неконтролирана неплатежоспособност на банки, което създава рискове за финансовата стабилност. Все пак съществува разпределение на ролите и отговорностите в новата регулаторна среда, което следва да бъде взето предвид при обсъждането на контрола върху държавната помощ в банковия сектор.

По-конкретно ЕЦБ или националният надзорен орган е този, който обявява една банка за неплатежоспособна или с вероятност да стане неплатежоспособна. След обявяването отговорният орган за реструктурирането (в банковия съюз това е ЕСП за значими институции¹⁰) следва да реши дали общественият интерес налага банката да бъде обявена за реструктуриране или дали може да бъде ликвидирана съгласно националното законодателство за несъстоятелността. Ако Единният съвет за реструктуриране или националният орган за реструктуриране счита, че действие по реструктуриране няма да е в обществен интерес, правото на ЕС предвижда банката да бъде ликвидирана в съответствие с националното законодателство за несъстоятелността. Комисията влиза в ролята си на орган, който отговаря за прилагането на конкуренцията, когато реструктурирането на банка изисква

⁹ ЕССР има различна цел и мандат, които Комисията счита за несъществени за конкретната цел за оценка на съвместимостта на държавната помощ по член 107, параграф 3 от ДФЕС.

¹⁰ Извън банковия съюз и за по-малко значими институции в рамките на банковия съюз това решение се взема от националните органи по реструктуриране.

използването например на Единния фонд за реструктуриране¹¹ или алтернативно, когато в национално производство по несъстоятелност държавата членка счита за необходимо отпускането на държавна помощ¹². И в двата вида ситуации Комисията следва да бъде уведомена относно мерките за помощ с цел извършване на оценка съгласно правилата на ЕС за държавната помощ.

От 2008 г. Комисията прилага член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС като правно основание за своите решения относно държавната помощ за банките.¹³ Това правно основание остава валидно, тъй като все още е видно, че финансовият сектор не е завършил своя цикъл на приспособяване от кризата, че все още съществуват зони на уязвимост и са възникнали нови рискове за сектора.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Общ отговор на Комисията по точки 21—25 (Определяне на цели и измерване на резултатите)

Всяка служба на Комисията изработва годишен план за управление за една година напред, който отразява дейностите на службата и начина, по който те допринасят за постигане на целите на Комисията, залегнали в стратегическия план на службата. Показателите за изпълнение служат за наблюдаване на напредъка спрямо целите в контекста на нейната годишна отчетност. Комисията отбелязва, че тя винаги се стреми да постигне най-добрите възможни показатели за изпълнение в рамките на съществуващите ограничения, каквото е наличието на най-актуални надеждни и последователни данни, общопризнати методологии и добре установени уникални причинно-следствени връзки, служещи за основа на тези показатели. Комисията е отворена за подобряване на своята оценка на изпълнението, но показателите за резултатите следва да бъдат подходящи за целите на годишния план за управление. Затова тя вижда много предизвикателства пред оценяването по опростен, оперативен начин в недвусмислена причинно-следствена насока на годишните резултати от изпълнението на широк кръг явления, като *„целостта на вътрешния пазар“*, посочени от ЕСП.

В тази връзка Комисията не счита, че успехът на банковите реструктурирания може да бъде обобщен в опростен, подходящ показател за годишните доклади за управлението на службите на Комисията. В ролята си на орган, който отговаря за прилагането на конкуренцията, Комисията задължително оценява жизнеспособността и свързаните ангажименти на държавата членка от *ex ante* перспектива. Комисията също така се информира за изпълнението на конкретни ангажименти, които държавата членка може да е предоставила, чрез специални мониторингови доклади от независими довереници, които определя за целта. Подлежащите на правен мониторинг ангажименти обаче, които са свързани с конкретни действия, са различни от множеството фактори, които могат да повлияят на успеха на петгодишните периоди на реструктуриране, по-конкретно на макроикономическото или бизнес развитието, които не са обхванати от ангажиментите. Комисията не поема контрола върху подпомагани предприятия и изпълнението на ангажиментите остава отговорност на държавата членка. Комисията не действа и като надзорен орган и поради тази причина не може да наблюдава ежедневните резултати на банките или по-общите тенденции на пазара.

¹¹ Преди да може да се използва Единният фонд за реструктуриране (или националните фондове за реструктуриране), рамката на ЕС за реструктуриране изисква загубите на банките да се покрят чрез споделяне на загубите от акционерите и кредиторите и, ако е необходимо, от първостепенен дълг.

¹² Когато се предоставя помощ от държавите членки в национални производства по несъстоятелност, се прилагат изискванията за споделяне на тежестта, т.е. акционерите и притежателите на подчинени инструменти следва да заплатят изцяло разходите по мерките, без това да се изисква от вложителите и привилегированите кредитори.

¹³ През март 2020 г., в контекста на пандемията от COVID-19, Комисията прие временна рамка на същото правно основание (ОВ С 91I, 20.3.2020 г., стр. 1—9).

В одитирания период Комисията одобри индивидуална помощ за реструктуриране в над 25 случая и само няколко получиха повторна капиталова подкрепа. Според Европейската сметна палата няколко банки от извадката, която е получила такава помощ, по-късно са поискали допълнителни държавни интервенции, след като са били установени за жизнеспособни от Комисията. Без да се навлиза в детайлите на отделните случаи, е важно да се отбележи, че всеки случай изисква сложна оценка в много различни обстоятелства.¹⁴ Освен това за извадка от 175 банки службите на Комисията са оценили връщането към жизнеспособност на подпомаганите банки, като са ги сравнили с неподпомагани банки. Констатациите, публикувани през 2015 г., показват, че като цяло резултатите¹⁵ на реструктурираните банки се приближават към стойностите на банки, които не са получили помощ, макар и само към края на периода на реструктуриране.¹⁶ По тези причини допълнителните държавни интервенции на по-късен етап не следва да се тълкуват като противоречащи на оценката за жизнеспособност, извършена *ex ante* от Комисията.

Общ отговор на Комисията по точки 26—27 (Оценка на риска)

Комисията отбелязва, че настоящият процес в ГД „Конкуренция“ по идентифициране и избор на рисковете е секторно неутрален, и откроява както значимите рискове, които изискват предприемане на действия за ограничаването им, така и приети рискове, по отношение на които вече се изпълняват мерки за ограничаването им в съответствие с вътрешните насоки на Комисията, които са приложими за всички служби.

За да гарантира ефективно прилагане на конкуренцията в ЕС, Комисията редовно поддържа своите правни инструменти в съответствие с пазарните реалности и съвременната икономическа и правна мисъл, като ги оценява и преразглежда. Това се осъществява в съответствие с предвиденото в правния инструмент или в самата уредба, или алтернативно чрез оценка, основавайки се на познанията си за пазара и на взаимодействието със заинтересованите страни, а днес и в контекста на рамката за по-добро регулиране, кога да започне оценяването и евентуалното преразглеждане на правилата, освен ако не се прилага изключение. Следователно поддържането на правни инструменти, които са съобразени с пазарните реалности и със съвременната икономическа и правна мисъл, се прилага като общ принцип, а специфичните за отделните сектори политически насоки в областта на държавната помощ за финансови институции не са идентифицирани конкретно като значим риск. Независимо от това развитието на пазара се наблюдава постоянно. Също така следва да се има предвид, че правилата за конкуренцията, по-специално насоките, осигуряват стабилност и правна сигурност на пазарните участници и държавите членки, и затова промените в правилата трябва да бъдат внимателно обмислени.

Както беше отбелязано, Комисията разполага с всеобхватна рамка на политиката за държавната помощ за финансовия сектор, която прилага последователно. Затова ГД

¹⁴ Когато държавата членка е твърдяла, че е необходима допълнителна държавна интервенция, в това се намесват много фактори. В някои случаи първоначалната помощ е предоставена по време на програма за макроикономически реформи, в ситуация на силна нестабилност. В други повторна помощ е предоставена преди 2013 г. или погасена преди последваща интервенция. В много случаи повторната капиталова подкрепа е довела до напускане на пазара от съответните банки, което е важен краен резултат от гледна точка на конкуренцията. От тази гледна точка има голяма разлика дали банките получават капиталова подкрепа за реструктуриране или за ликвидация. Има разлика също така дали банките получават капиталова подкрепа или ликвидна подкрепа (под формата на гаранции по първостепенно финансиране). Без да се разгледа всеки отделен случай, не е възможно да се определи дали равнищата на необслужваните заеми или експозицията към държавни дългови инструменти оказва въздействие върху успеха на реструктуриранятията.

¹⁵ Оценки въз основа на оперативни показатели и показатели за риск, рентабилност и позиции на финансиране и платежоспособност.

¹⁶ Европейска комисия: Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, публикувано на: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

„Конкуренция“ не е имала причина да се отклонява от своя неутрален по отношение на сектора подход и да квалифицира този сектор/инструмент различно от другите сектори/инструменти като значим риск с потенциал за изложеност на риск за постигане на целите на ГД.

Общ отговор на Комисията по точки 28—30 (Оценка на въздействието и оценяване)

Рамката за по-добро регулиране е важен инструмент за развитието на политиките на Комисията. Тя влезе в сила през 2015 г. след приемането на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Независимо от това през 2013 г. Комисията вече беше натрупала значителен опит в прилагането на правилата за държавната помощ за финансовия сектор и въз основа на тях тя направи оценка на съществените фактори, които бяха съгласувани с всички държави членки и други заинтересовани страни. Освен това Комисията отбелязва, че насоките за по-добро регулиране не посочват точния момент, в който следва да бъдат оценени политиките, а описват как да се направи оценка, когато е взето политическо решение за започване на оценяване на определени политики, или ако законодателството в областта на политиките предвижда разпоредби за извършване на оценявания.

Във всеки случай Комисията счита, че нейните правила, приложими към оценката на съвместимостта на държавната помощ за финансовия сектор, са и са били адекватни и пригодни за целта през целия одитиран период. Както бе пояснено, нямаше изискване за официална оценка на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. по време на одитирания период и Комисията счита, че правилата са съобразени с пазарните реалности, като едновременно с това дават стабилна и доказана насока на всички държави членки и на пазарните участници.

Отговор на Комисията по точка 32 (Управленски структури)

Комисията отбелязва положително оценката на Европейската сметна палата, че управленските структури на ГД „Конкуренция“ са били адекватни. Главният икономист и неговият екип в ГД „Конкуренция“ имат значителен принос за контрола върху държавната помощ от страна на Комисията и този принос е взет предвид от ГД „Конкуренция“ в изготвянето на нейните решения в тази област.

Общ отговор на Комисията по точки 33—34 (Етична рамка)

Комисията приветства общото признание за силната етична рамка и счита, че нейните правила са добре пригодени за работата на персонала с чувствителна за пазара информация. Комисията посочва, че членове 11—26, буква а) от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условия за работа на другите служители на Съюза представляват етичната рамка относно персонала на европейските институции, определена от съзаконодателите. На тази основа институциите приемат по-подробни правила за своя персонал. Въз основа на оценката на риска, извършена в ГД „Конкуренция“, задължаването на персонала да дава предварителни разрешения за определени частни финансови сделки би представлявало непропорционален контрол, като се има предвид и обработването на (чувствителни) лични данни съгласно член 4, параграф 1, буква в) от Регламент 2018/1725, който гласи, че обработването на личните данни трябва да бъде адекватно, съответстващо и да не надхвърля необходимото във връзка с целите, за които се обработват („свеждане на данните до минимум“).

Освен това Комисията отбелязва, че в неотдавнашен предишен одит относно етичната рамка на институциите на ЕС Европейската сметна палата е дала положителни бележки по отношение на ръководството и процедурите на ГД „Конкуренция“ относно етиката¹⁷.

¹⁷ Вж. точки 37 и 71 от Специален доклад № 13/2019 на ЕСП — „Етичните рамки на одитираните институции на ЕС — възможности за подобрене“. Връзка към доклада онлайн:

Комисията накрая посочва, че в случаите с банки (или по-общо) няма докладвани от компетентните органи случаи на недобросъвестност, които да са отбелязани в ЕС като такива.

Общ отговор на Комисията по точки 35—36 (Човешки ресурси и ИТ ресурси)

Комисията приветства заключението на Европейската сметна палата относно качеството на работата в тази област на персонала на Комисията, която е предмет на одита. Комисията припомня, че благодарение на мерките за ограничаване, които е предприела, ГД „Конкуренция“ във всеки момент е имала (и има) висококвалифициран и способен персонал за изпълнение на задачите си.

Общ отговор на Комисията по точки 38—42 (Процедурна рамка за контрол върху държавната помощ)

Комисията и нейните служби упражняват контрол върху държавната помощ съгласно мандата от Договора и с помощта на формални и неформални процеси. Формалните процедури са установени в регламенти на Съвета,¹⁸ докато Комисията и държавите членки като доставчици на помощ са приели и най-добрите практики за формално сътрудничество, установени в Кодекса на най-добрите практики¹⁹ по прозрачен начин. Подобно неформално сътрудничество, наречено фаза на предварително уведомяване, дава възможност на държавите членки да се консултират с Комисията относно планирани мерки на неформална и необвързваща основа. Продължителността и задълбочеността на такъв неформален обмен зависи от това доколко добре разработен е планът на държавата членка. Естествено е една по-неясна идея за потенциална мярка да изисква по-голям обмен, докато Комисията получи достатъчно подробна информация, която е необходима за смислена обратна връзка към държавата членка. Всъщност резултатите от обществената консултация, извършена в контекста на преразглеждането на Кодекса на най-добрите практики от 2018 г., който не е специфичен за нито един сектор, показва, че разширената фаза на предварителното уведомяване беше възприета положително от повечето респонденти и в действителност представлява най-добра практика. Освен това Комисията не може да откаже да започне такива неформални обсъждания с държавите членки, дори ако последните изберат да не следват най-добрите практики, посочени в Кодекса на най-добрите практики. Накрая, тъй като дори в случаи на договори, в които е имало предварително уведомяване, всяко решение на Комисията относно мярка за помощ може да се вземе само след официално уведомяване, процедурните права на трети страни, установени в Регламента за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията²⁰, се спазват по същия начин, както процедурата за държавната помощ без фазата на предварително уведомяване. В този контекст Комисията отбелязва, че Общият съд на Европейския съюз е установил, че само обемът на договорите за предварително уведомяване не може да се счита за показател за съмнения относно съпоставимостта.

Общ отговор на Комисията по точки 43—50 (Правила за държавната помощ)

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_BG.pdf

¹⁸ По-конкретно Регламентът за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 9) и „Регламентът за изпълнение“ (Регламент (ЕС) № 2015/2282 на Комисията от 27 ноември 2015 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията по отношение на формулярите за уведомление и формулярите за информация, ОВ L 325, 10.12.2015 г., стр. 1—180).

¹⁹ Съобщение на Комисията относно Кодекса на най-добрите практики при провеждане на процедури на контрол върху държавните помощи, ОВ С 253, 19.7.2018 г., стр. 14—27.

²⁰ Вж. бележка под линия 18.

Комисията потвърждава, че разработването на насоки за оценка на съвместимостта на държавната помощ в конкретен сектор попада в нейната изключителна компетентност за контрол върху държавната помощ съгласно установеното в Договора. Изборът на правно основание е част от упражняването на тази компетентност и Комисията счита, че член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС остава уместното правно основание за оценка на съпоставимостта на мерките за помощта за финансовите институции през одитирания период. Всъщност това е особено валидно и днес, тъй като пандемията от COVID-19 е голям шок за икономиките на ЕС.

По-конкретно Комисията счита, че решенията i) да запази член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС като правно основание за държавната помощ за банки през одитирания период и ii) да не преразглежда Съобщението относно банковия сектор от 2013 г., са уместни в светлината на следните съображения:

- Непренебрежимите слабости в икономиките продължиха през одитирания период и остават, дори и да не засягат еднакво всички държави членки²¹. Например негативното отражение на кризата (под формата на големи групи от необслужвани заеми) все още се усеща в няколко държави членки. Трябва да се отбележи, че тези въпроси на наследството са заплаха за жизнеспособността на банките. Комисията счита, че когато държави членки решат, че се нуждаят от мерки за помощ за справяне с тези проблеми, те са все още следствие от кризата. Затова Комисията счита, че оценката, която направи през 2013 г. относно общото прилагане на член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС при приемането на своите насоки, която е обобщена в точка 6 от Съобщението относно банковия сектор от 2013 г., е останала валидна. Освен това прилагането на същите принципи като тези в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. гарантира еднакво третиране на всички държави членки. Разбира се, регулаторната рамка относно реструктурирането е приложима от нейното влизане в сила.
- Опитът в справянето с неплатежоспособни банки, които са предмет на рамката за реструктуриране, би бил от полза за оценката и евентуалното преразглеждане на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Следва да се отбележи, че рамката на ЕС за реструктурирането и по-конкретно Единният съвет за реструктуриране започнаха да функционират напълно през 2016 г., но до момента има само няколко случая²².

Правилата за държавната помощ и рамката на реструктурирането на банки се прилагат едновременно. Контролът на държавната помощ е изключителна компетентност, предоставена на Комисията съгласно Договора, към която приемането на вторичното законодателство в областта на пруденциалните изисквания и реструктурирането няма пряко отношение. Освен това Комисията не може да използва своите компетенции относно контрола върху държавната помощ за прилагане на други разпоредби в правото на Съюза, освен когато тези разпоредби се прилагат и са неразривно свързани със съвместимостта на конкретна мярка за помощ. Текстът на ДВПБ препраща пряко към рамката на ЕС за държавната помощ и от текста на ДВПБ е ясно, че съзаконодателите са признали приложимостта на рамката на ЕС за държавната помощ (и Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.), като същевременно поставят условия в ДВПБ относно използването на извънредна публична подкрепа в изключителни случаи (например за превантивна рекапитализация и държавните инструменти за финансова стабилизация) в рамките на новата рамка за реструктуриране. Освен това ДВПБ не изключва помощ за реструктуриране чрез механизми за финансиране на реструктурирането или държавна помощ извън реструктурирането (например национално производство по несъстоятелност). Видът на следваната процедура (т.е. реструктуриране или национално производство по несъстоятелност) е отговорност в крайна сметка на органите по надзор и реструктуриране, като, разбира се, компетенциите на Комисията относно конкуренцията запазват своята важност.

²¹ Вж. например раздел 4.1 от европейския семестър за 2020 г. Може да се намери на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150>

²² За повече подробности, вж. бележка под линия 4.

По принцип в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. се прави разграничение между банки, за които връщането към жизнеспособност може да бъде доказано, и такива, за които не може да бъде доказано и които от гледна точка на конкуренцията следва да напуснат пазара. Затова е важно в правилата за държавната помощ да разделят концепциите за „помощта за реструктуриране“ (за банки, които са жизнеспособни в дългосрочен план) и „помощ за ликвидация“ (за улесняване на контролираното напускане на банки, които не са жизнеспособни в дългосрочен план). По отношение на възможността за отпускане на помощ за улесняване на напускането на пазара от банка акцентите на съответните разпоредби на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. са върху ограничаването на нарушенията на конкуренцията. Разпоредбите относно съвместимостта на помощта за ликвидация с правилата за конкуренцията не зависят от конкретен правен режим и затова са приложими както при реструктуриране, в което се използват публични средства за управление, така и извън реструктурирането (т.е. в национално производство по несъстоятелност).

В отговор на констатацията и оценката в ДВПБ, че по-строгите изисквания за рекапитализация чрез вътрешни източници не са отразени в правилата за държавната помощ, е важно да се отбележи, че в решенията за държавната помощ, приети в одитирания период, Комисията е оценила неразривно свързаните разпоредби на ДВПБ като част от оценката на съвместимостта. Това би включвало също така изискването за рекапитализация чрез вътрешни източници в случаите, в които Единният фонд за реструктуриране или националните фондове за реструктуриране биха се намесили²³.

Общ отговор на Комисията по точки 52—63 (Придържане към вътрешни процеси и процедури)

Консултацията между службите е важен елемент от вземането на решение от страна на Комисията. Докато ГД „Конкуренция“ изготвя проекта на решението (който представлява вътрешен проект на документ и следователно незавършена работа), консултацията между службите гарантира участието на други служби на Комисията в съответните им области на отговорност. Съгласно вътрешните процедурни правила на Комисията положително становище с коментари от друга служба означава съгласие с включване на коментарите. Водещата служба (т.е. ГД „Конкуренция“) след това преразглежда проекторешението, като включва предоставените коментари, и решението се представя на Комисията само след като е постигнато съгласие с коментариращите служби. В тази връзка Комисията отбелязва, че посочените коментари в точка 54 са малко и, разбира се, много специфични за контекста на съответните случаи. Във всеки случай отправянето на конструктивни коментари между службите на Комисията е нормална част от вземането на решение от Комисията и след това тези коментари се разглеждат по подходящ начин в процеса. Във всеки от одитираните случаи окончателният проект на решение за държавна помощ се съгласува със службите, с които са проведени консултации, така че да може да бъде представен на колегиума на членовете на Комисията за официално приемане.

Относно регистрацията на документи документът на Комисията за политиката на управление предвижда тези документи, които са съществени за процеса на вземане на решение, да бъдат регистрирани. Регистрацията се извършва в една от системите за управление на документи на ГД „Конкуренция“. Комисията счита, че няма системно липсващи документи и че постоянното обновяване на инфраструктурата на ГД „Конкуренция“ за регистриране на случаи ще улесни спазването на вътрешните насоки в тази област.

Ръководството за процедурите на ГД „Конкуренция“ съдържа необвързващи насоки, с които се определят принципите на вътрешните схеми на работа на нейния персонал. Както е посочено по-горе, Кодексът на най-добрите практики определя необвързващи най-добри практики за неформално сътрудничество с държавите членки. Наистина най-добра практика би било, ако

²³ Комисията отбелязва, че до момента не е имало случаи, в които това изискване да е трябвало да бъде проверено.

държавите членки трябваше да представят проект на уведомление във фазата на предварителното уведомяване, но Комисията не може да откаже обсъждания с държава членка, ако това не бъде направено. Това е особено важно в случаите с банки, когато неформалните контакти могат да бъдат полезни, дори ако мерките са все още на предварителен, ранен етап на планиране. Не се изисква допълнително обяснение за това, че този контакт би следвало да се осъществи при строга поверителност. Ако държавите членки изберат обаче да не прилагат тези необвързващи най-добри практики, това не представлява нарушение на процедурните правила от страна на ГД „Конкуренция“.

Комисията би искала да квалифицира твърдението в точка 60, че *„не е публикувана съществена информация“*. Основната задача на Комисията е да съвместява две задължения, а именно изискването да излага основанията за своите решения по силата на член 296 от ДФЕС и следователно да гарантира, че нейните решения съдържат всички съществени елементи, на които се основават, и изискването за изпълнение на задължението за опазване на професионалната тайна²⁴. Това означава, че може да има информация, която е съществена за оценката на Комисията, която не може да бъде изцяло публично оповестена. Независимо от това процесът на съгласуване с държавите членки на поверителната информация понякога може да бъде предизвикателство въз основа на опита на Комисията.

Комисията изтъква, че за нея не съществува правно задължение да публикува резултати от наблюдението на конкретните заявени действия. Ангажиментите са част от уведомлението на държавата членка и се оценяват и публикуват като част от тези решения. Последващото наблюдение на ангажиментите обаче, обикновено с помощта на независим довереник, служи като източник на поверителна информация за Комисията. Ако нарушение на ангажиментите изисква от Комисията да предприеме допълнителни действия, нейното решение ще стане публично. Алтернативно, ако няма такива нарушения, Комисията отбелязва, че информацията, получена чрез наблюдението, е защитена от поверителност.

По подобен начин една държава членка винаги може да предложи последваща промяна на ангажиментите, които е поела, за да даде възможност на Комисията да извърши сравнителен тест относно мярката за помощ. След това Комисията оценява дали предложената промяна в ангажиментите запазва непроменена останалата част от първоначалното решение и приема и публикува мотивирано решение за целта. Комисията не споделя гледните точки, изразени в становището на Европейската сметна палата в точка 63. Тя счита, че в решенията на Комисията е изложено по подходящ начин защо промяната в ангажиментите не променя останалата част от първоначалното решение.

Общ отговор на Комисията по точки 64—70 (Решения за държавната помощ за финансови институции по същество)

Комисията счита, че винаги е проверявала за наличието на сериозно затруднение. Чрез приемането на насоки (т.е. Съобщението относно банковия сектор от 2013 г.) Комисията се ангажира да оценява държавната помощ в подкрепа на банките по член 107, параграф 3, буква б) от ДВПБ с оглед на кризисната ситуация и риска за финансовата стабилност най-общо, които водят до сериозни сътресения в икономиката. Що се отнася до прилагането на тези насоки към конкретен случай, Комисията посочва, че органите на държавите членки са отговорни за вземането на решение дали да отпуснат помощ за предотвратяване на неконтролирано напускане на пазара от конкретна банка, което би застрашило финансовата стабилност. Когато държава членка вземе решение за отпускане на такава помощ, тя уведомява Комисията за планираната помощ, след което Комисията трябва да извърши оценка относно съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар. Комисията отбелязва, че именно държавата членка трябва да докаже, че помощта е необходима поради заплахата за финансовата стабилност

²⁴ Точка 18 от Съобщение на Комисията С(2003) 4582 от 1 декември 2003 г. относно професионалната тайна при решенията за държавна помощ (ОВ С 297, 9.12.2003 г., стр. 6—9).

при отсъствие на държавна помощ. В този контекст Комисията оценява дали изтъкнатите аргументи от националните органи са надеждни или, когато е приложимо и необходимо, дали са необходими допълнителни доказателства. В допълнение Комисията счита, че последствията от кризата продължават в някои части от банковия сектор в ЕС и затова тя продължи да прилага същия набор от правила във всички държави членки. В този контекст Комисията изтъква задължението за лоялно сътрудничество на съответната държава членка в съответствие с член 4, параграф 3 от ДЕС. Комисията също така отбелязва, че нито едно от нейните решения не е било обжалвано на тези основания.

С оглед на това Комисията потвърждава, че е вземала предвид доводите на държавата членка в оценката на сериозното затруднение за всеки отделен случай. Тя съчетава това заедно с познанията си за общата икономическа ситуация в съответната държава членка, което не е необходимо да бъде отбелязано в досието²⁵. Освен това Комисията изтъква, че Съветът признава наличието на рискове за финансовата стабилност при одобряването (или изменението) на всяка програма за икономически реформи (например за Гърция).

По-конкретно във връзка с помощта за ликвидация Комисията отбелязва, че Европейската сметна палата признава, че неконтролираният фалит дори на малка банка може да изложи на риск финансовата стабилност. С оглед на нотифицираните мерки за помощ за ликвидация Комисията е установила предоставените от държавите членки доказателства като достатъчни. Когато е уместно, тези доказателства са съчетани с познаване от страна на Комисията на общото икономическо положение в съответната държава членка. Комисията потвърждава, че Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. не описва доказателствата, които трябва да бъдат предоставени от държавите членки, когато планират да отпуснат помощ за ликвидация. Комисията счита обаче, че не е било необходимо да включва толкова подробни предписания в своите насоки. Всъщност Регламентът за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията е достатъчно основание тя да поиска допълнителна информация от държавите членки във връзка с извършването на оценката за съвместимост. Комисията е обяснила по-горе, че прави оценка дали изложените аргументи от националните органи са надеждни и дали има необходимост да изиска допълнителни доказателства.

Държавите членки предлагат ангажменти и отговарят на конкретните обстоятелства по случая. Те са оценени в решенията за държавната помощ като част от сравнителния тест, за да се осигури ограничаване на неоснователните нарушения на конкуренцията, свързани с предложената мярка за помощ. Много от ангажиментите са двоични (например забраната за дивидент или забраната за придобиване са приложими или не). Други ангажменти (като продажбата на активи или излизането от бизнес дейности) очевидно освобождават пазарно пространство за конкуренти и Комисията оценява дали ангажиментът е пропорционален на размера на помощта. Ефектът от намаляване на последствията от ангажиментите на бенефициера да има поведение, което е в съответствие с пазарната практика, например върху ценообразуването, също е очевиден. Комисията наблюдава спазването на конкретните поети ангажменти за мерки, като това е свързано с валидността на помощта, но не и с *ex post* оценка на пазарното въздействие на мерките след тяхното изпълнение. Вече беше пояснено, че оценката за съвместимост е *ex ante* оценка, т.е. преди мярката за помощ да бъде изпълнена от държавата членка, въз основа на наличната към съответния момент информация. Следователно калибрирането на ангажиментите спрямо нарушаващия ефект е извършено при всички случаи и Комисията счита, че е предоставила достатъчна оценка в своите решения.

²⁵ Комисията отбелязва, че ЕССР не е отправил препоръка към Комисията във връзка с наличието или отсъствието на сериозно затруднение, свързано с банка в затруднено положение, и съответно не е в позиция да коментира дали ЕССР ще стори това.

В точка 9 от Съобщението относно реструктурирането от 2009 г. във връзка със сравняването на алтернативни варианти, включително разделяне на банката или поемане от друга банка, се посочва евентуалното съдържание на уведомлението относно плана за реструктуриране, т.е. предложение от държавата членка — което не е задължение на Комисията. В съответствие със съдебната практика на съдилищата на ЕС²⁶ Комисията е задължена единствено да направи оценка съобразно уведомлението от държавата членка. Тя не може да анализира всички алтернативни мерки за постигане на същата цел, за да обяви нотифицираната мярка за съвместима. *A fortiori* Комисията няма правомощие да замени нотифицираната мярка с алтернативна мярка, която би могла да приеме за по-целесъобразна, по-пропорционална или по-малко нарушаваща. Освен това изборът на конкретна мярка за помощ често е функция на надзорни изисквания или на решението на органа за реструктуриране (в случай на средства от ЕФП или от национален фонд за реструктуриране), които Комисията оценява в качеството си на орган, който отговаря за държавната помощ във връзка с нейната съвместимост с правилата за държавната помощ.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Вж. отговора на Комисията по точка 71.

Комисията счита, че нейната етична рамка, която според Европейската сметна палата е надеждна, е подходяща за намаляване до минимум на риска от неправилно боравене с чувствителна пазарна информация поради изложените по-горе причини в представения по точки 33—34 отговор.

Отговор на Комисията по точка 72

Комисията счита, че правилата за държавна помощ са били напълно пригодни за целите на контрола върху държавната помощ за финансови институции по време на одитирания период, и затова не е трябвало да бъдат преразглеждани поради гореизложените причини в първия раздел и в подробния отговор, даден по точки 30 и 43—50.

Препоръка 1 — Извършване на оценка дали правилата за държавната помощ продължават да бъдат подходящи и предприемане на корективни действия, когато е необходимо

Комисията приема тази препоръка.

Във връзка с препоръка 1 Комисията приема да започне оценяване в съответствие с насоките за по-добро регулиране. Икономическото въздействие на кризата, свързано с пандемията от COVID-19, представлява сериозно затруднение за икономиките на държавите членки и създава голяма несигурност относно икономическата перспектива. Затова Комисията ще извърши оценяване, когато икономиката се е възстановила, но най-късно през 2023 г.

Отговор на Комисията по точка 73

Комисията подчертава, че винаги е спазвала обвързващия Регламент за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията и Регламента за изпълнение. Това следва да се разграничава стриктно от вътрешните (необвързващи) и по-подробни насоки на Комисията към персонала. Независимо от горепосоченото, всяко отклонение от тези вътрешни насоки не е било съществено и не е засегнало резултата от оценките на Комисията. Продължителността на процедурите за

²⁶ Дела T-135/17 SCOR/Комисия, точки 94 и 123; T-57/11 Castelnuovo Energia/Комисия, точка 171; C-159/94 Комисия/Франция, точка 101.

държавната помощ в някои банкови случаи се дължи на чувствителността и сложността на тези мерки за помощ, които зависят от решенията на други участници. По-конкретно тези участници включват надзорни органи и органи за реструктуриране, които, подобно на Комисията в такива случаи, трябва да защитят поверителността на обсъжданията и чувствителната за пазара информация. Следва да се напомни също така, че Комисията не може да откаже да даде съвети на държавите членки относно последствията от държавната помощ на всеки етап от процеса, дори ако държавите членки невинаги се придържат напълно към Кодекса за най-добрите практики. Накрая Комисията напомня, че при публикуването на решения трябва да се избягва разкриването на търговски тайни, като се осигури максимална степен на прозрачност, както е обяснено по-горе в отговора по точки 58—61, и че навременността на тази публикация зависи преди всичко от доброто сътрудничество между държавите членки.

Препоръка 2 — Допълнително повишаване на спазването на вътрешните процеси и процедури

Комисията приема тази препоръка.

Относно препоръка 2, точка 1 Комисията отбелязва, че тя ще внедри нов инструмент за управление на случаи (Case@EC), който ще улесни управлението на документите и за случаите на държавната помощ. В този контекст Комисията ще напомни също така на своя персонал за приложимите правила относно регистрирането на документи и ще преразгледа своите вътрешни насоки в съответствие с новия инструмент за управление на документи.

Относно препоръка 2, точка 2 Комисията ще напомни на държавите членки за най-добрите практики за предварително уведомяване относно договори съгласно описаното в Кодекса на най-добрите практики. По-конкретно Комисията ще направи това с държавите членки в работната група за модернизирането на държавната помощ.

Във връзка с препоръка 2, параграф 3 Комисията припомня, че тя зависи до голяма степен от сътрудничеството на държавите членки за гарантиране на навременното публикуване на нейните решения, както признава Европейската сметна палата. Комисията е използвала наличните инструменти за публикуване на решения за държавна помощ без съгласието на държавите членки, но ще бъде несъразмерно да ги използва незабавно и във всички случаи. Следователно Комисията не е в положение да поеме самостоятелен ангажимент за ускоряване на процеса в практиката. Комисията обаче ще напомни на държавите членки за процеса относно исканията за поверителност в работната група за модернизирането на държавната помощ на държавите членки. Комисията ще обмисли също така допълнителни вътрешни насоки за персонала, за да гарантира ефективно и последователно боравене с исканията за поверителност от държавите членки.

Отговор на Комисията по точка 74

Комисията потвърждава, че всички нейни решения за държавна помощ се основават на правно и икономически издържани оценки и приветства заключението на Европейската сметна палата относно обстойния анализ на плановете за реструктуриране. Комисията счита, че нейният подход за оценка на наличието на сериозно затруднение е бил уместен въз основа на изложените по-горе причини в подробния отговор по точки 64—70. По отношение на въздействието на мерките, предназначени за ограничаване на нарушенията на конкуренцията, Комисията изтъква, че е калибрирала тези мерки (които са под формата на ангажименти) спрямо нарушаващия ефект за всеки случай в сравнителния тест. Комисията счита, че е предоставила достатъчна обосновка във всяко решение. Що се отнася до показателите за изпълнение на целите на годишното управление, Комисията напомня, че предизвикателствата пред създаването на надеждни и съществени показатели са много, съгласно изложеното по-горе в подробния отговор по точки 21—25. Накрая Комисията вече е обяснила, че не е имала

основание да започне официално оценяване на Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. по време на одитирания период. Комисията се позовава в това отношение на изложените по-горе аргументи в краткото изложение и в отговорите по точки 28—30 и по точки 43—50.

Препоръка 3 — Подобряване на измерването на резултатите

Комисията приема тази препоръка.

Във връзка с нея Комисията е съгласна да преразгледа своите показатели за измерване на резултатите в контекста на Стратегическия план за 2020—2024 г. и на Плана за управление за 2020 г., които се подготвят в момента. Тези показатели задължително се отнасят за продукти и резултати, произтичащи от дейностите на ГД „Конкуренция“, върху които ГД „Конкуренция“ може да упражнява контрол и които са измерими по надежден и ефективен начин. Комисията ще наблюдава дали тези показатели за измерване на резултатите ще продължат да бъдат подходящи.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Alex Brenninkmeijer — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Mihails Kozlovs, със съдействието на Edīte Dzalbe — ръководител на неговия кабинет и Laura Graudiņa — аташе в кабинета; Zacharias Kolias — главен ръководител; Jörg Genner — ръководител на задача; Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen и Maria Isabel Quintela — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.

В резултат на пандемията от COVID-19 и строгите условия на изолация не можем да предоставим снимка на одитния екип.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	22.1.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада на Комисията (или друг одитиран обект)	14.5.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след процедура на изразяване на възражения	28.7.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	27.8.2020 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019](#) на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигури 3 и 4: Иконите са направени с [Pixel perfect](#) от <https://flaticon.com>.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване и не са Ви преотстъпени.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5125-9	1977-5814	doi:10.2865/930077	QJ-AB-20-018-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5107-5	1977-5814	doi:10.2865/599186	QJ-AB-20-018-BG-Q

Одитът на Сметната палата установи, че за периода от август 2013 г. до края на 2018 г. Комисията е разполагала с подходящи ресурси и инструменти, включително с подходяща организационна структура, за да извършва своя контрол върху държавната помощ за финансовите институции. Въпреки това тя не винаги е била в състояние да ги използва в пълна степен.

Показателите за изпълнението на Комисията не отразяват напълно нейната ефективност. Сметната палата констатира, че по време на одитирания период и до пандемията от COVID-19 пазарните реалности са се подобрили и регулаторната рамка се е променила, но че приложимите правила за държавната помощ сами по себе си не са изменени от 2013 г. насам.

Освен това Сметната палата установи, че ефективността на контрола на Комисията върху държавната помощ може да е била засегната от това, че Комисията не е поставяла под съмнение декларациите на държавите членки, според които условията за извънредно одобрение на държавната помощ са били изпълнени във всеки отделен случай.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors