

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY

TYTUŁ OCENY	Zasady pomocy państwa na potrzeby oceny gwarancji państwowych na pożyczki – ocena
WIODĄCA DG I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG ds. Konkurencji – działy D3-D4
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM (PLANOWANE TERMINY ROZPOCZĘCIA I ZAKOŃCZENIA)	Termin rozpoczęcia: III kw. 2022 r. Planowana data zakończenia: I kw. 2024 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Szczególne instrumenty pomocy – gwarancje państwowe: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/specific-aid-instruments_en

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, cel i zakres oceny

Kontekst polityczny

[Obwieszczenie w sprawie gwarancji](#) opisuje, w jaki sposób Komisja ocenia gwarancje państwowe na zobowiązania przedsiębiorstw – które mogą stanowić formę pomocy państwa – zarówno w formie gwarancji indywidualnych, jak i w ramach programów gwarancji.

W szczególności w obwieszczeniu określono kryteria jakościowe i zawarto odesłania do rynkowych poziomów odniesienia w zakresie gwarancji indywidualnych, stawki za wolne od pomocy gwarancje państwowe zgodne z zasadą „bezpiecznej przystani”, w przypadku gdy gwarancje te udzielane są małym i średnim przedsiębiorstwom, oraz wskazówki dotyczące opracowywania wolnych od pomocy programów gwarancji dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, które można również wykorzystać do określenia elementu pomocy w gwarancjach obejmujących pomoc.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, a w szczególności przepisami [ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych](#) (GBER) i [rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis](#), pomoc musi być przejrzysta. Oznacza to, że musi istnieć możliwość wcześniejszego dokładnego obliczenia ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka. Dostarczając państwu członkowskim wskazówek pomocnych w ustalaniu stawek za gwarancje zgodnych z zasadami rynkowymi oraz w określaniu kwoty pomocy (jako różnicy między naliczonymi stawkami a stawkami rynkowymi), obwieszczenie w sprawie gwarancji pomaga zapewnić jasne i przewidywalne ramy udzielania pożyczek objętych gwarancją państwową.

Ostatnia zmiana obwieszczenia w sprawie gwarancji miała miejsce w 2008 r. Obwieszczenie to nie zawiera żadnej stałej klauzuli dotyczącej przeglądu ani daty wygaśnięcia i od czasu jego ostatniej zmiany nie było poddawane ocenie w ramach żadnej „oceny adekwatności”. W związku z powyższym istnieje potrzeba przeprowadzenia oceny obwieszczenia w sprawie gwarancji z następujących powodów:

- i. od 2008 r. zmieniły się znacząco warunki rynkowe. Globalny kryzys finansowy doprowadził do ukształtowania się środowiska niskich stóp procentowych, a obecnie wzrosła presja inflacyjna w następstwie pandemii COVID-19 i rosyjskiej inwazji na Ukrainę;
- ii. w następstwie globalnego kryzysu finansowego zaostrzono wymogi kapitałowe. Ponadto w ciągu ostatniej dekady zmieniły się praktyki zarządzania ryzykiem przez uczestników rynku finansowego oraz
- iii. od czasu ostatniego przeglądu obwieszczenia w sprawie gwarancji w 2008 r. rządy państw UE zgłosiły Komisji dużą liczbę metodyk dotyczących gwarancji.

Istnieją zatem istotne dowody przemawiające za przeprowadzeniem oceny obwieszczenia w sprawie gwarancji pod kątem jego dalszej przydatności.

Cel i zakres

Cel

Głównym celem oceny jest sprawdzenie, czy obwieszczenie w sprawie gwarancji jest nadal przydatne. Wymaga to przeprowadzenia oceny, czy obwieszczenie przyniosło właściwe rezultaty, czy ułatwiło dostęp do finansowania w skuteczny i efektywny sposób, zarówno małym/średnim, jak i większym przedsiębiorstwom, oraz czy państwa UE miały trudności z jego interpretacją lub wdrożeniem zgodnych z nim programów.

W związku z tym w ramach oceny przeanalizowany zostanie sposób funkcjonowania obwieszczenia w czasie oraz stopień, w jakim osiągnięto jego cele polegające na:

- i) dostarczeniu wytycznych dotyczących stawek za gwarancje zgodnych z zasadami rynkowymi, aby wykluczyć obecność pomocy państwa i zapobiec zakłóceniom konkurencji;
- ii) zwiększeniu pewności prawa wśród zainteresowanych stron oraz zwiększeniu przejrzystości polityki Komisji, tak aby jej decyzje były przewidywalne i zapewniały równe traktowanie;
- iii) wprowadzeniu łatwych do zastosowania zasad dla małych i średnich przedsiębiorstw w celu poprawy ich dostępu do finansowania.

Zakres

Ocena obejmuje wyłącznie [obwieszczenie w sprawie gwarancji](#) oraz wdrożenie metodyk dotyczących gwarancji zatwierdzonych przez Komisję. Nie obejmuje natomiast żadnych innych wtórnych przepisów dotyczących pomocy państwa.

Harmonogram i przedmiot oceny

Ocena obejmuje okres od wejścia w życie obwieszczenia w sprawie gwarancji w 2008 r. do dnia dzisiejszego.

Ocenione zostaną wszystkie rodzaje gwarancji państwowych, o których mowa w obwieszczeniu w sprawie gwarancji, takie jak gwarancje indywidualne dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, programy gwarancji dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz programy gwarancji dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw. Ocena obejmie środki gwarancyjne, które zawierają element pomocy, jak również te, które nie zawierają pomocy.

Kryteria oceny

W ramach oceny ocenianych będzie pięć następujących kryteriów:

Skuteczność

- W jakim stopniu obwieszczenie w sprawie gwarancji przyczyniło się do określenia stawek za gwarancje zgodnych z zasadami rynkowymi?
- Jak skuteczne były środki gwarancyjne zastosowane na podstawie obwieszczenia w sprawie gwarancji w ograniczaniu zakłóceń konkurencji na rynkach produktowych?
- Jak skuteczne były środki gwarancyjne zastosowane na podstawie obwieszczenia w sprawie gwarancji w ograniczaniu zakłóceń konkurencji między pośrednikami finansowymi i zakłóceń cen na rynkach kredytowych?

Efektywność

- W jakim stopniu wymogi przewidziane w obwieszczeniu w sprawie gwarancji były proporcjonalne do kosztów wdrażania programów gwarancji?
- Czy środki gwarancyjne zastosowane na podstawie obwieszczenia w sprawie gwarancji pomogły uprościć wdrażanie programów dla małych i średnich przedsiębiorstw?

Adekwatność

- W jakim stopniu obwieszczenie w sprawie gwarancji pozostało na przestrzeni czasu adekwatne w kontekście zmian makroekonomicznych, zmian w zakresie stabilności finansowej i zmian regulacyjnych, które miały miejsce od 2008 r.?

Spójność

- W jakim stopniu obwieszczenie w sprawie gwarancji jest spójne wewnętrznie (tj. w jakim stopniu przepisy

zawarte w obwieszczeniu w sprawie gwarancji uzupełniają się wzajemnie) i zewnętrznie (tj. w jakim stopniu obwieszczenie jest spójne z innymi przepisami UE)?

Unijna wartość dodana

- Czy obwieszczenie w sprawie gwarancji przyniosło wartość dodaną w porównaniu z sytuacją bez zapewnienia takich wskazówek?

B. Lepsze stanowienie prawa

Strategia konsultacji

Celem działań konsultacyjnych jest zebranie dowodów na potrzeby oceny obwieszczenia w sprawie gwarancji w świetle istotnych zmian warunków rynkowych oraz wynikającego z nich ryzyka, że niektóre zastosowania obwieszczenia przez państwa UE nie są dostosowane do aktualnych rynkowych poziomów odniesienia.

Jednocześnie należy ustalić, w jakim stopniu obwieszczenie ułatwiło dostęp do finansowania w sposób skuteczny i efektywny, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Konsultacje będą obejmowały:

- 12-tygodniowe internetowe konsultacje publiczne skierowane do ogółu społeczeństwa (rozpoczęte w ramach niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag), obejmujące pytania o ogólnym charakterze, które zostały przetłumaczone na 24 języki urzędowe UE i na które respondenci mogą udzielać odpowiedzi w każdym z 24 języków urzędowych UE.

Konsultacje publiczne będą dostępne za pośrednictwem portalu internetowego Komisji „[Wyraź swoją opinię](#)” i będą promowane za pomocą oficjalnych kanałów komunikacyjnych Komisji (w tym mediów społecznościowych) oraz podczas wybranych wydarzeń i w przemówieniach.

Wyniki konsultacji publicznych zostaną opublikowane w sprawozdaniu podsumowującym na stronie Komisji „Wyraź swoją opinię”.

- Ukierunkowane konsultacje w formie wniosku o udzielenie informacji skierowanego do rządów UE oraz ukierunkowanego kwestionariusza.
 - W ramach wniosku o udzielenie informacji zebrane zostaną niezbędne skonsolidowane dane dotyczące gwarancji państwowych oraz sprawdzona zostanie zgodność największych transakcji z zasadami rynkowymi. Wniosek zostanie przekazany państwom UE za pośrednictwem ich stałych przedstawicielstw przy UE, a odpowiedzi będzie można udzielać we wszystkich 24 językach urzędowych UE.
 - Ukierunkowany kwestionariusz jest skierowany do wybranych zainteresowanych stron, które są bezpośrednio zaangażowane w udzielanie gwarancji państwowych lub na które udzielanie takich gwarancji ma wpływ, lub które posiadają odpowiednią wiedzę specjalistyczną w dziedzinie ryzyka kredytowego. Będzie on zawierał konkretne pytania o bardziej technicznym charakterze i będzie dostępny wyłącznie w języku angielskim. Respondenci będą mogli jednak udzielać odpowiedzi we wszystkich 24 językach urzędowych UE. Konsultacje będą dostępne na [stronie internetowej DG ds. Konkurencji poświęconej konsultacjom](#).

Podsumowanie wyników planowanych konsultacji znajdzie się w **sprawozdaniu zbiorczym**, które zostanie załączone do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny.

Powody prowadzenia konsultacji

Obwieszczenie w sprawie gwarancji nie było poddawane przeglądowi od czasu jego ostatniej zmiany i publikacji w 2008 r. Dlatego Komisja chce sprawdzić, czy ułatwiło ono dostęp do finansowania w sposób skuteczny i efektywny, zarówno dla małych i średnich, jak i większych przedsiębiorstw, oraz czy państwa UE miały jakiegokolwiek trudności z jego interpretacją i czy wdrożyły zgodne z nim programy.

W ramach oceny zebrane zostaną dowody dotyczące skuteczności, efektywności, spójności i unijnej wartości dodanej obwieszczenia w sprawie gwarancji. Oceniona zostanie również adekwatność obwieszczenia, zwłaszcza że niektóre z referencyjnych danych rynkowych (stawki zgodne z zasadą „bezpiecznej przystani”) mogą być nieaktualne w świetle zmian warunków rynkowych.

Obwieszczenie w sprawie gwarancji mogło spowodować niezamierzone skutki, takie jak selektywne korzyści dla pośredników finansowych, zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami w różnych państwach UE lub wyparcie prywatnych inwestorów.

W ramach działań konsultacyjnych dotyczących oceny zbierane będą opinie i doświadczenia wszystkich zainteresowanych stron.

Grupa docelowa

Główną grupą docelową oceny są instytucje zarządzające i wdrażające w państwach UE. W ocenie uwzględnione

zostaną jednak również instytucje udzielające gwarancji i pośrednicy finansowi, którzy udzielają gwarancji i innych form ochrony kredytowej. Oceną zostaną również objęte stowarzyszenia branży finansowej oraz uczestnicy rynku kredytów i kredytowych instrumentów pochodnych.

Zdaniem Komisji bardzo ważną kwestią jest również wysłuchanie opinii i doświadczeń przedsiębiorstw różnej wielkości oraz reprezentujących je stowarzyszeń.

Ponadto przy przeprowadzaniu oceny preferowane będzie wykorzystanie informacji zwrotnych od badaczy i środowisk akademickich.

Gromadzenie danych i metodyka

Komisja nie dysponuje wystarczającymi konkretnymi danymi, aby ocenić obwieszczenie w sprawie gwarancji. Wynika to z faktu, że decyzje Komisji podjęte na mocy sekcji 3.4 obwieszczenia w sprawie gwarancji dotyczą tylko *metodyk*, a nie ich późniejszego wdrożenia.

W związku z tym Komisja nie posiada ani pełnych informacji na temat rzeczywistych programów gwarancji stosujących te metodyki w czasie, ani żadnych szczegółowych danych na temat transakcji dokonywanych w ramach tych programów. Z tego powodu Komisja wystosuje do państw UE wnioski o udzielenie informacji, jak opisano powyżej.

Ponadto Komisja ogłosi przetarg na sporządzenie *specjalnego sprawozdania* dotyczącego obwieszczenia w sprawie gwarancji. W sprawozdaniu tym, które będzie opracowywane przez wykonawcę zewnętrznego od IV kwartału 2022 r., oceną zostaną objęte co najmniej następujące kwestie:

- wpływ obwieszczenia na rynki kredytowe, a konkretnie – jak skutecznie i efektywnie stosowano obwieszczenie, aby osiągnąć ogólny cel, jakim jest zapewnienie zintegrowanego i efektywnego jednolitego rynku, co wiąże się z wolną i uczciwą konkurencją zarówno między pośrednikami finansowymi, jak i między przedsiębiorstwami na rynkach produktowych;
- jak działały zastosowane systemy cenowe, w porównaniu z optymalnymi systemami cenowymi w zakresie gwarancji państwowych, które są spójne w czasie, mają dane wejściowe w formie obiektywnych i obserwowalnych (rynkowych) parametrów referencyjnych oraz minimalizują możliwość indywidualnego, selektywnego uprzywilejowania beneficjenta gwarancji;
- czy dzięki uproszczonemu rozwiązaniu dla środków skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw osiągnięto właściwą równowagę między prostotą a dokładnością;
- wewnętrzna spójność zasad zawartych w obwieszczeniu w sprawie gwarancji oraz spójność obwieszczenia z innymi przepisami i wytycznymi UE dotyczącymi pomocy państwa.

Sprawozdanie zostanie dołączone do oceny.

Uzupełnieniem działań konsultacyjnych i sprawozdania szczegółowego będą:

- dostępne dane statystyczne;
- doświadczenia Komisji w konkretnych sprawach z przeszłości.