

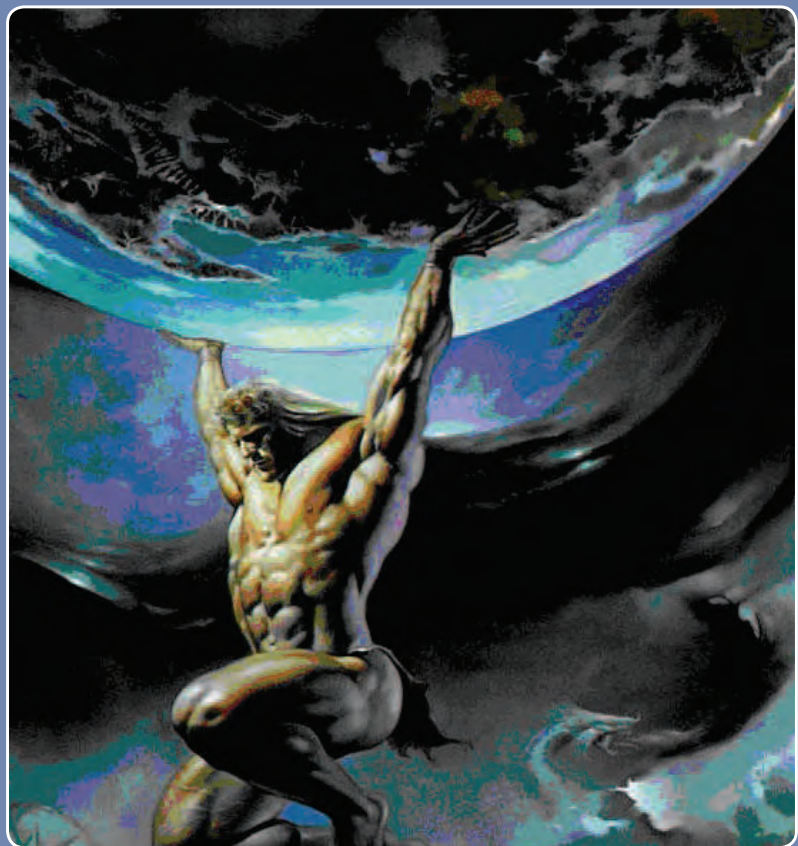


BCNL



DE MINIMIS

Анализ на регламентацията и практиките
за прилагане на правилата за държавни помощи
и за минимални помощи (de minimis)
в България и в други страни членки на ЕС



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Български център за нестопанско право и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

DE MINIMIS:

Анализ на регламентацията и практиките за прилагане на правилата за държавни помощи и за минимални помощи (de minimis) в България и в други страни членки на ЕС

Анализът е подготвен в рамките на проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576), изпълняван от БЦНП и Фондация ПроИнфо. Проектът „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г., приоритет *Насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и развитието на благоприятстваща среда за работа на неправителствения сектор* – www.ngogrants.bg.

© Български център за нестопанско право допуска използването на анализа или части от него, при условие че източникът и авторите са цитирани.

БЛАГОДАРНОСТИ

За събирането на информация при подготовката на анализа изразяваме благодарност за изследователския принос на Айлин Юмерова, стажант към Фондация Български център за нестопанско право.

DE MINIMIS

Анализ на регламентацията и практиките за прилагане на правилата за държавни помощи и за минимални помощи (de minimis) в България и в други страни членки на ЕС

Авторски колектив: Надя Шабани, Павлета Алексиева, Ралица Величкова

Български център за нестопанско право ©

Дизайн и предпечат: VLL

септември 2014 г., София

СЪКРАЩЕНИЯ

АХУ..... Агенция за хора с увреждания

ДАЗД..... Държавна агенция за закрила на детето

ЕС..... Европейски съюз

МЗ Министерство на здравеопазването

МИЕ Министерство на икономиката и енергетиката

ММС Министерство на младежта и спорта

МС..... Министерски съвет

МСП Малки и средни предприятия

МТСП Министерство на труда и социалната политика

МТСП Министерство на труда и социалната политика

НПО..... неправителствена организация

НС Народно събрание

НФМ..... Норвежки финансов механизъм

ОП оперативна програма

ОПРЧР Оперативна програма развитие на човешките ресурси

ФМЕИП..... Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство

ЮЛ..... Юридически лица

СЪДЪРЖАНИЕ

ЗАЩО Е ВАЖЕН ТОЗИ АНАЛИЗ ?	5
ЕВРОПЕЙСКА ПРАВНА РАМКА	7
Държавна помощ	7
<i>Общо правило</i>	7
<i>Възможни изключения</i>	7
Минимална помощ.....	9
Нестопанска дейност и правилата за държавни помощи.....	10
<i>Специалното положение на услугите от общ икономически интерес</i>	12
Случаят България.....	14
Прилагането на принципа	16
Кой е задължен да въведе едни правила?	21
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	24
БИБЛИОГРАФИЯ	25

ЗАЩО Е ВАЖЕН ТОЗИ АНАЛИЗ?

Когато започнахме да пишем настоящото изследване, ни бяха зададени множество уточняващи (дори и учудени) въпроси – „какво всъщност е общото между *de minimis*, НПО и техните проекти?“, „за първи път чуваме за такова изследване за НПО!“ и др. Такива въпроси ни бяха задавани основно от колегите от други държави, до които изпратихме въпросници за сравнителноправната част от проучването. По-рядко този въпрос ни бе задаван в България.

За нас, авторите на този анализ, отговорът е ясен – почти няма финансираща схема за НПО в България (основно с източник ЕС и Финансовият механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМЕИП)¹), която да не прилага правилото за минимална помощ – *de minimis*, без значение какво финансира програмата, дали НПО се конкурират заедно с представители на бизнеса по грантовата схема или само НПО са допустими бенефициенти (обикновено защото конкретната „схема“ е насочена към развитие на инициативи и проекти с нестопански характер), без значение и преценка дали с „гранта“² се финансира стопанска или нестопанска дейност.

Някои биха коментирали, че това не е проблем, тъй като това е „европейско правило“, което сме длъжни да прилагаме и че чрез него се гарантира еднакво третиране, защита на конкуренцията и вътрешния пазар – правило, което важи за всички в ЕС. Да, ако го прилагаме за това, за което е – защита на конкуренцията при търговия.

Контекстуализирайки въпроса – в българската правна и финансова среда за развитие на гражданските организации – е важно да се отбележат два факта: а) финансирането с грантови схеми по оперативни програми и ФМЕИП са един от основните източници за финансиране на НПО в България, основно за нестопанските им дейности, и б) почти всички от изследваните схеми по тези основни източници на финансиране прилагат правилата за държавни помощи и най-вече за минимална помощ (*de minimis*). Така ще се окаже, че като въздействие тази практика има следния обективен резултат – в България има „таван“ на финансирането за проекти на НПО, когато за това се използва публичен ресурс (дори при поставени обществено значими цели чрез реализиране на нестопански проекти). Този таван е 200 000 евро за 3 години.

За така направеното предположение следва да се мисли през това, че българските правителства от няколко години спряха финансирането за инициативи на НПО чрез конкурс от държавния бюджет и че след приемането на Стратегията за подкрепа на гражданските организации 2012–2015 и Визията за създаване на финансов механизъм към нея³ не бяха предприети конкретни стъпки за тяхното изпълнение.

Ако се потвърдят хипотезите, направени в настоящия анализ, ще се окаже например, че в България се дава приоритет пред НПО на МСП (които безспорно са предприятия със стопанска цел), на работодателите на хора с увреждания, на различни обучителни организации, музеи и други, които могат да бъдат в по-благоприятно положение поради предоставено финансиране за извършване на конкретни стопански инициативи (и това финансиране да не е ограничено с „таван“), за да бъдат „насърчени“ постигането на иновативния, устойчив и приобщаващ растеж⁴ в рамките на общността, въпреки опасността за конкуренцията.

¹ Обща сума на подкрепата в рамките на НПО фонда 2009–2014 от ФМ на ЕИП: 11 790 000 евро (www.eufunds.bg/bg/page/792)

² Определение за грант: В България няма легално определение на понятието грант. Много често се използват термините субсидия, безвъзмездно финансиране или проектно финансиране. Единствено в Закона за устройството на държавния бюджет е дадено легално определение на „бюджетна субсидия“: сумата, предоставяна безвъзмездно от държавния бюджет с общо или целево предназначение.

³ Приети с Решение на МС, Протокол 33 от 05.09. 2012 г.

⁴ Целите на Европа 2020.

Предмет

Настоящият анализ ще изследва общата европейска регламентация и практиките за прилагане на правилата за държавни помощи и минимални помощи (*de minimis*). Проучването обхваща както нормативната рамка, така и практиката в България и в други страни от ЕС от гледна точка на режима на държавните помощи и помощи *de minimis* по отношение на третирането на грантове за НПО, финансирани с публични средства, включително със средства от ЕС⁵.

Авторите не си поставят за задача да направят пълен обзор на механизма за държавни помощи на ниво ЕС и прилагането в България и други страни членки, а ще изследват само един въпрос от тази тема – как третира „законът“ (правилата) публичното финансиране за нестопанската дейност на НПО, каква е практиката в различните държави и какви проблеми има към 2014 г. в България по повод прилагането на тези правила. Отговорът, който ще търсим, е дали става въпрос за неравно третиране (и в крайна сметка несправедливо) на българските НПО или става въпрос за допълнителни правила с цел „прозрачност“ и „яснота“ при разходване на публични ресурси, за да бъде защитена конкуренцията.

⁵ В обхвата на анализа ще бъдат включени само грантовите схеми (директни безвъзмездни финансираня), без да се засягат другите форми на държавни помощи: субсидиране на лихва, заем при облекчени условия, държавни гаранции на заем, данъчни облекчения, намаляване на социалните осигуровки, придобиване от предприятието на стоки или услуги, предоставени от държавата или общините, при преференциални условия и др.

ЕВРОПЕЙСКА ПРАВНА РАМКА

Държавна помощ

Най-важните разпоредби, които дават конкретните правила за държавните помощи и техните ограничения в рамките на ЕС, са разписани в текстовете от Договора за функциониране на ЕС. Основните текстове, върху които е разработена цялата нормативна база на държавните помощи, се съдържат в главата „Държавни помощи“ от Договора – членове 107-109⁶, на база на който е прието и вторичното европейско законодателство⁷.

„Чл. 107 (предишен член 87 от ДЕО):

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.“

Общо правило

Съгласно Договора: всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка под каквато и да било форма, който (ресурс б.а.) 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.

От това следва, че държавна помощ е налице, когато:

1. е налице безвъзмездно финансиране⁸, т. е. не се касае за закупуване на стоки и услуги в рамките на обществените поръчки;
2. това финансиране е предоставено от държавата или чрез държавни ресурси;
3. поставя или може да постави в по-благоприятно положение предприятието или производството на стоки в сравнение с други такива, които оперират на същия или сходен пазар (създава се селективно предимство);
4. това като пряк резултат засяга „търговията между държавите членки“.

Тези условия следва да са налице кумулативно (едновременно), като е без значение правноорганизационната форма и цели на получателя на помощта. Важното е, че извършваната от него дейност (която е предмет на конкретното финансиране) пряко засяга търговията.

Възможни изключения

Договорът прави и следната уговорка – за финансиранята от държавата за дейности, които са важни и са от общ интерес⁹, могат да бъдат направени две групи изключения:

1. да бъдат определени за „съвместими“ на основание на самия Договор¹⁰;
2. да бъдат определени за „съвместими“ по решение на ЕК¹¹, ако попадат в някой от следните случаи:
 - а) помощи за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и на регионите, посочени в член 349, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях;

⁶ Консолидирана версия на договора за функционирането на ЕС.

⁷ Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15.12.2006 г. относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ (ОJ, L 379 от 28.12.2006 г., променен ОJ, L 201 от 04.08.2011 г.) и Регламент (ЕО) № 1860/2004 на Комисията относно прилагането на чл. 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност относно минималната помощ в областта на земеделието и рибарството.

⁸ Или другите посочени мерки за държавни помощи.

⁹ В текстовете на договора се използват няколко термина. Общ икономически интерес, общ интерес и общоевропейски интерес. Изрична легална дефиниция няма, но тълкуване може да бъде изведено от текста на чл. 2 и 3, в който е посочена изричната *обща компетентност* (категории и области) на Съюза. В някои от последващите текстове на договора има текстове, в които има изрично посочени конкретни сфери от общ интерес (обща или изключителна компетентност).

¹⁰ Чл. 107 параграф 2 ДФЕС – например някои видове помощи (помощи със социален характер, помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития и др.

¹¹ Приети на основание чл. 107, параграф 3

- б) помощи за насърчаване на изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка;
- в) помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес;
- г) помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес;
- д) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета по предложение на Комисията¹².

Логиката е, че, независимо че има риск за икономиката и лоялната конкуренция да бъдат застрашени, общият интерес на Съюза е по-важен и следва да има специално решение за това.

Допълнително, по искане на държава членка, Съветът с единодушие може да реши, че помощта, която държавата предоставя или има намерение да предостави, се счита за съвместима с вътрешния пазар, чрез дерогация от разпоредбите на член 107 или от предвидените в член 109 регламенти, ако такова решение може да бъде оправдано с извънредни обстоятелства.

Компетентността на Съюза по прилагането на чл. 107/108 е развита в годините в рамките на няколко регламента¹³ (За целите на настоящия анализ няма да бъде правен подробен обзор на правилата в различните регламенти, а ще бъде поставен акцент на последните два регламента (от 2013 и 2014), но отчитайки и основните положения и специални правила от развиващата се във времето нормативна база).

Нови категории съвместими помощи

Регламент (ЕС) 651/2014 (общ регламент за групово освобождаване, приет на основание чл. 108, ал. 4 и чл. 109 ДФЕС) е най-новият и актуален регламент, който засяга темата за държавни помощи и минимални помощи (de minimis) – той влиза в сила от 01.07.2014 г. и има действие до 2020 г. С този акт се очаква ЕС да даде по-добра рамка на правоприлагането, както и да постигне повече опростяване. Най-важното е, че този регламент разширява категориите групово освободени помощи, които включват: помощи за отстраняване на щети, причинени от някои природни бедствия, социални помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони, помощи за широкоплатови инфраструктури, помощи за иновации, помощи за култура и опазване на културното наследство, помощи за спортни инфраструктури и многофункционални инфраструктури за отгих¹⁴.

Според Параграф 5 от регламента *общите условия* за прилагане му следва да бъдат определени въз основа на набор от общи принципи, с които да се гарантира, че помощите обслужват цел от общ интерес (1), имат ясен стимулиращ ефект (2), са уместни (3) и пропорционални (4), предоставят се при пълна прозрачност (5), подлежат на контролен механизъм и на редовна оценка (6) и не се отразяват неблагоприятно на условията за търговия до степен, която противоречи на общия интерес (7).

Една от групите помощи, за които Комисията по силата на новия регламент не изисква наличие на стимулиращ ефект (или се предполага, ако са изпълнени специфичните условия, специално изброени в регламента), са например за малки и средни предприятия. Според регламента (40) МСП играят ключова роля за създаването на работни места и по-общо представляват фактор за социална стабилност и икономическо развитие ... с цел да се улесни развитието на

¹² Чл. 107, ал. 3 ДФЕС

¹³ Регламентите: Регламент (ЕО) № 69/2001 на Комисията от 12 януари 2001 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО спрямо помощта de minimis (ОВ L 10, 13.1.2001 г., стр. 30). Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ (ОВ L 379, 28.12.2006 г., стр. 5). Дело C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al. [2006 г.], Сборник, стр. I-289. Дело C-382/99, Нидерландия/Комисия [2002 г.], Сборник, стр. I-5163.

¹⁴ (21) Що се отнася до регионалните оперативни помощи, регионалните помощи за градско развитие, помощите за МСП за достъп до финансиране, помощите за наемане на работещи в неравностойно положение, помощите за наемане на работещи с увреждания, помощите за компенсиране на допълнителните разходи, свързани с наемането на работещи с увреждания, помощите под формата на намаления на данъците за околната среда, помощите за отстраняване на щети, причинени от някои природни бедствия, социалните помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони и помощите за култура и опазване на културното наследство, изискването за наличие на стимулиращ ефект не се прилага или се предполага, че е изпълнено, ако са изпълнени специфичните условия, предвидени за тези категории помощи в посочения регламент.

стопанските дейности на МСП някои категории помощи следва да са освободени от задължението за уведомяване по силата на регламента, когато се предоставят в полза на МСП. Тези категории следва да включват по-специално инвестиционните помощи за МСП и помощите за участие на МСП в панаири. (44) Помощите за стартиращи предприятия в полза на малки предприятия, помощите за алтернативни търговски платформи, специализирани в МСП, и помощите за проучвателни разходи в полза на МСП също следва да бъдат освободени от задължението за уведомяване при определени условия.

Подобно е третирането, което дава Параграф 54 за някои категории, работещи в неравностойно положение и работещи с увреждания, които все още изпитват големи трудности да навлязат и да останат на трудовия пазар. Поради тази причина публичните органи могат да прилагат мерки за предоставяне на стимули на предприятията да увеличават равнището на заетост на тези категории работещи, по-специално на млади хора.

Минимална помощ

Според **Регламент (ЕС) № 1407/2013¹⁵** минималната помощ е такова финансиране, което поради малкия си размер (таванът, определен в Регламента) се счита, че не е изпълнило критериите на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС и в крайна сметка *не води* до нарушаване на правилата на конкуренцията. „Таванът“, който е предвиден в Регламента е 200 000 евро, които едно и също предприятие може да получи в рамките на три години. Регламентът преповтаря дефиницията за предприятие (по смисъла на правилата за конкуренцията, посочени в Договора) – всеки субект, упражняващ стопанска дейност, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира.

Това, което е ново и важно от този регламент е, че се въвеждат правилата за свързани лица, а именно, че всички субекти, които се контролират (*de jure* или *de facto*) от един и същи субект, следва да се разглеждат като едно и също предприятие.

Съгласно регламента група предприятия ще се третира като „едно и също предприятие“, ако помежду им е налице поне един вид от следните взаимоотношения:

- а) дадено предприятие притежава мнозинството от гласовете на акционерите или съдружниците в друго предприятие;
- б) дадено предприятие има право да назначава или отстранява мнозинството от членовете на административния, управителния или надзорния орган на друго предприятие;
- в) дадено предприятие има право да упражнява доминиращо влияние спрямо друго предприятие по силата на договор, сключен с това предприятие, или на разпоредба в неговия устав или учредителен акт;
- г) дадено предприятие, което е акционер или съдружник в друго предприятие, контролира самостоятелно, по силата на споразумение с останалите акционери или съдружници в това предприятие мнозинството от гласовете на акционерите или съдружниците в това предприятие.

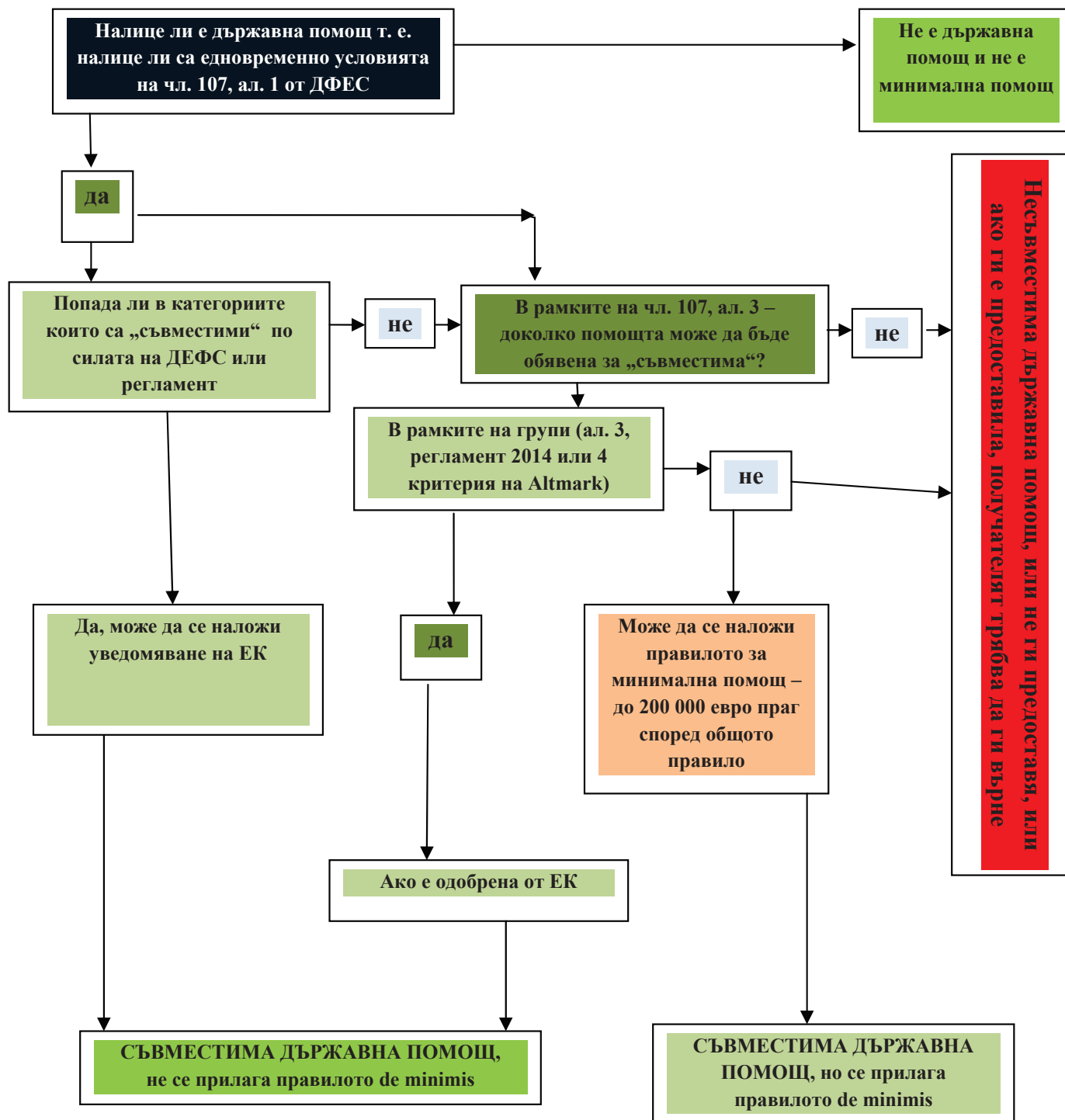
Препотвърждава се правилото, че финансирането от ЕС, което се управлява централизирано от Комисията и което не е пряко или косвено под контрола на някоя държава членка, не представлява държавна помощ и не трябва да се взема предвид при определяне на това дали е спазен съответният таван.

В член 3 на Регламента изрично е посочено, че ако „мерките за помощ¹⁶ не отговарят на всички критерии по член 107, параграф 1 от Договора и следователно са освободени от изискването за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора, ако изпълняват условията, посочени в настоящия регламент“, т.е. ако има финансиране за нестопанска дейност например, не следва да се прилагат регламентите (това тълкуване е доразвито в регламента от 2014).

¹⁵ Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis*, публикуван в Официален вестник L 352 от 24.12.2013 г., влиза в сила от 02.01.2014 г. (и ще се прилага до 01.12.2020 г.).

¹⁶ 6. За целите на таваните, посочени в параграф 2, помощта се изразява като парични безвъзмездни средства. Всички използвани стойности са в брутно изражение, т.е. преди облагане с данъци или други такси. В случаите, в които помощта се отпуска под форма, различна от безвъзмездна помощ, размерът на помощта е brutният еквивалент на безвъзмездна помощ.

Алгоритъм за вземане на решения при прилагане на правилата за държавна помощ по отношение на схеми за държавно финансиране¹⁷:



Нестопанска дейност и правилата за държавни помощи

За да отговорим недвусмислено на въпроса доколко правилата за държавни помощи се прилагат към нестопанската дейност на НПО, следва да се направи принципното разграничение между икономически¹⁸ и неикономически дейности.

Съгласно правилата на Договора в областта на вътрешния пазар предоставянето на услуга срещу възнаграждение трябва да се счита за икономическа дейност. Според постоянната съдебна практика на Съда (в Люксембург) всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на пазара, е икономическа дей-

¹⁷ Презентация на EIPA 2009 Европейски институт за публична администрация

¹⁸ „Стопанска” и „икономическа” са използвани като синоними.

ност. Въпросът дали съществува пазар за определени услуги може да зависи от начина, по който тези услуги са организирани във въпросната държава членка. Според съдебната практика услугата не трябва непременно да се заплаща от тези, на които тя се предоставя, но за въпросната услуга трябва да има възнаграждение.

Съдът¹⁹ е постановил също, че „икономическото“ естество на една дейност не зависи от правния статут на оператора или органа (който може да бъде публичен или с нестопанска цел), нито от естеството на услугата (например фактът, че дадена услуга е от областта на социалната сигурност или здравеопазването, сам по себе си не изключва прилагането на правилата на Договора)²⁰. За да се определи дали дадена услуга представлява „икономическа дейност“, подлежаща на правилата на Договора в областта на вътрешния пазар, и при необходимост, на Директивата за услугите, за всеки отделен случай трябва да бъдат разгледани всички характеристики на въпросната дейност, по-специално на начина, по който тя действително се упражнява, организира и финансира от съответната държава членка.

Подходът, който е възприет в последния Регламент 651/2014 г. за разграничаването на стопанска и нестопанска дейност с оглед приложимостта на правилата за държавни помощи към финансирането във всеки един от двата случая, е много ясен. В този смисъл са и указанията/отговорите, давани от комисията по запитвания от страна на българските институции (виж по-долу).

Няколко са основните правила, които трябва да се следват:

1. „с цел да се предотврати предоставянето на държавни помощи за стопански дейности чрез публично финансиране на нестопански дейности, разходите и финансирането на стопанските и нестопанските дейности следва да бъдат ясно обособени“ (Параграф (49) от Регламент 651/2014),
2. Регламентът изрично дефинира, че при подкрепа за нестопанската дейност, включително и за инфраструктура, това не е държавна помощ:

„В случаите, в които една и съща инфраструктура се използва както за стопански, така и за нестопански дейности, финансирането чрез държавни ресурси на разходите, свързани с нестопанските дейности на инфраструктурата, не представлява държавна помощ. Публичното финансиране попада в приложното поле на правилата за държавните помощи само доколкото с него се покриват разходи, свързани със стопанските дейности. Само тези разходи следва да бъдат взети предвид с цел да се гарантира спазването на праговете за уведомяване и максималните интензитети на помощта. Ако инфраструктурата се използва почти изцяло за нестопанска дейност, нейното финансиране може да попада изцяло извън обхвата на правилата за държавните помощи, при условие че използването за стопанска дейност остава с чисто помощен характер, т.е. дейност, която е пряко свързана и необходима за функционирането на инфраструктурата или неразделно свързана с нейното основно нестопанско използване, и нейният обхват е ограничен. За такъв следва да се счита случаят, когато за стопанските и за нестопанските дейности се използват едни и същи ресурси (като например материали, оборудване, труд и постоянен капитал) и капацитетът, заделен всяка година за тази стопанска дейност, не надхвърля 20 % от целия годишен капацитет на научноизследователската инфраструктура.

! Т.е. регламентът е недвусмислен и ясно препотвърждава разпоредбата на чл. 107 от Договора:

- правилата за държавни помощи имат значение, само доколкото касаят извършване на стопанска дейност;
- регламентът отива по-далеч от договора, като дава тълкуване какво е нестопанска дейност;
- дава правилата как да се оценява дали една дейност е стопанска или нестопанска и какъв принцип да се прилага;
- изисква нестопански субекти, които упражняват също така стопански дейности, да отчитат отделно финансирането, разходите и приходите от тези стопански дейности;
- посочва, че ако обемът на допълнителната стопанска дейност е в посочените граници (до 20%), правилата за държавни помощи са неприложими.

¹⁹ Съединени дела C-51/96 и C-191/97 *Deliège*, Recueil 2000 г., стр. I-2549, точка 52. Съдът е сметнал, че болнични услуги, предоставяни безплатно в рамките на съществуващата здравноосигурителна схема, биха могли да представляват икономическа дейност по смисъла на Договора; C-172/98 *Комисията срещу Белгия*. Също така, виж. дело C-157/99 *Smits и Peerbooms* (точка 50).

²⁰ „Стопанска дейност“ е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара (т. 13 от ДР на закона за защита на конкуренцията), т. Е. не е важно дали има печалба или дали такава е целта, а дали има размяна на пазара.

Специалното положение на услугите от общ икономически интерес

След публично обсъждане и задълбочен процес на преразглеждане Комисията прие нов пакет за услуги от общ икономически интерес (УОИИ) на 20 декември 2011 г. с цел да определи условията, при които държавната помощ във формата на компенсация за обществена услуга може да бъде считана за съвместима с правилата на ЕС. Пакетът съдържа Рамка, Решение и Съобщение с разяснителен характер. На 26.04.2012 г. в Официален вестник на ЕС е публикуван Регламент за прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (*de minimis*) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (ОJ, L 114 от 26.04.2012 г.).

Специалният регламент № 360/2012 на ЕК засяга помощи в полза на предприятия, които предоставят услуги от общ икономически интерес по смисъла на член 106, параграф 2 от Договора. Този регламент дава по-висок таван – до 500 000 евро за 3 години – при помощи от тази категория. Според новата Европейска рамка²¹ услугите от общ икономически интерес следва изрично да бъдат възложени от държавен орган на определено предприятие. Няма конкретна дефиниция на термина *услуги от общ икономически интерес*, Комисията разяснява понятието в своята Рамка за качеството (стр. 3)²², в която тя обяснява, че става дума за услуги, които публичните органи в държавите членки на национално, регионално или местно равнище (са свободни да) класифицират като услуги, които са от общ интерес и следователно подлежат на конкретни задължения за предоставяне на обществена услуга. Терминът обхваща както икономически дейности, така и неикономически услуги. В своята Рамка за качеството Комисията уточнява, че услугите от общ икономически интерес са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на обективното качество, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп). Специфична черта на тези услуги е, че те вероятно няма да се предоставят на пазара или ще бъдат предоставени с по-ниско качество и обхват, ако държавата не предостави подкрепа (с презумпцията, че пазарът се е „провалил“ в предоставянето на тези услуги).

За прилагането на правилата на държавните помощи към услугите от общ икономически интерес освен този регламент значение има практиката на Съда и най-вече делото *Altmark: дело C-280/00 Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, и Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [2003], Recueil I-7747*.

В своето решение по делото *Altmark* Съдът на Европейския съюз установява няколко условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да не представлява държавна помощ компенсацията за предоставяне на услуга от общ икономически интерес²³. В решението по дело *Altmark* компенсациите за обществени услуги не представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС, ако са изпълнени четири комулативни критерия. Ако държавите членки не спазват тези критерии и ако са изпълнени общите условия за приложимостта на член 107, параграф 1 от ДФЕС, компенсациите за обществени услуги представляват държавна помощ.

Четириите комулативни критерия:

1. предприятието получател трябва действително да има задължения за предоставяне на обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно определени;
2. параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат установени предварително по обективен и прозрачен начин;
3. компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнение на задълженията, свързани с предоставяне на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и разумна печалба;
4. ако предприятието, което трябва да изпълнява задължения за обществена услуга, в конкретен случай не е избрано чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран оферент, който е в състояние да предостави тези услуги при най-ниски разходи за общността, равнището на нужната компенсация трябва да се определи въз основа на анализа на разходите, които би направило типично предприятие, ако е добре управлявано и достатъчно оборудвано.

²¹ Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги (2011 г.), ОВ С 8 от 11.01.2012 г.

²² Европейска рамка за качество на социалните услуги от общ икономически интерес.

²³ Тези условия гарантират, че компенсация, чийто размер е ограничен до нетните разходи, които извършва ефективно работещо предприятие за предоставянето на услуга от общ икономически интерес, не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

! Ясна е регламентацията (и практиката) по отношение на т.нар. *услуги от общ икономически интерес* – ако отговарят на 4-те горепосочени условия, са изключени въобще от приложното поле на държавните помощи. В този смисъл всички дейности и програми, които например са насочени към предоставяне на социални услуги и подкрепа, дори и да се извършват възмездно, ако изпълняват 4-те критерия, въобще не следва да прилагат правилата за държавни помощи.

Общи изводи от общата европейска правна рамка

I. Въпросите за единния европейски пазар, гарантирането на лоялна конкуренция, съответно регулацията на държавните помощи, са част от изключителната компетентност на Съюза и следователно:

– само ЕС може да приема правила по тези въпроси и държавите членки нямат право да регламентират друго, освен процедурни норми, гарантиращи прилагане на европейските разпоредби и на контрола по спазването им на съответната територия на държавата членка (такива, каквито се и съдържат например в българския Закон за държавните помощи и свързаните с него подзаконови актове);

– регламентите (създадените от Съюза правила) са задължителни и всяко тълкуване в посока разширяване или ограничаване на тяхното действие от държавите членки не е оправдано и следователно не е допустимо да има различни практики по прилагане в различните държави членки, тъй като това би създавало условия за неравно третиране.

II. Чл. 107 и 108 от Договора за държавните помощи, както и последващото законодателство (регламентите) ясно касаят единствено и само хипотезата за извършване на икономическа/търговска дейност, която засяга или би могла да засегне свободния пазар и конкуренцията (тези условия са кумулативни). В този смисъл, ако финансиращите програми имат за цел да подкрепят нестопански дейности на НПО, не следва да прилагат тези правила. Ясно е според Договора, регламентите и съдебната практика, че субект, който извършва както икономически, така и неикономически дейности, трябва да се разглежда като предприятие само по отношение на икономическите дейности.

III. Необходимо е да има ясно разграничение между стопанска/нестопанска дейност и използването на финансиране от държавата за всеки един от видовете. Задължение на държавата е да обезпечи такива мерки и механизми, които да гарантират разделното отчитане на разходите за всяка една от дейностите и съответно държавните пари за тяхното покриване.

IV. Услугите от общ икономически интерес (в които влизат социални, здравни и други обществени услуги) имат по-висок праг, под който предоставената сума не се счита за държавна помощ; същ така, според трайната практика на Съда, ако не са спазени 4 критерия, изведени по делото *Altmark*, правилата за държавни помощи не се прилагат²⁴ и при тях.

²⁴ Ръководството за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес и по-специално към социалните услуги от общ интерес.

Случаят България

Практиката в България обаче показва, че ясният текст от Договора, свързаните регламенти и съдебна практика в конкретни (не малко) случаи биват некоректно тълкувани и прилагани. Не е съвсем ясен принципът, по който някои от програмите (като например управляваните програми от ММС и МП) изключват прилагането на правилата за държавни помощи и съответно за минимални (*de minimis*) за извършваната от НПО²⁵ нестопанска дейност (неикономическа дейност),²⁶ а други (като например програмите към АХУ само за НПО или ОПРЧР) за подобен тип дейности прилагат тези правила.

В България ЮЛНЦ като правни субекти имат отделна регламентация от търговските дружества в специален закон (ЗЮЛНЦ)²⁷ и по своята същност са различни от търговските субекти, заради което и законодателят ги е отделил в самостоятелна уредба.

На първо място целите на ЮЛНЦ (идеални по своя характер) ги различават ясно от търговските субекти и предопределят характера на дейността, която извършват. Търговците имат еднаква цел – генериране на печалба и я постигат по различни начини (имат различни предмети на дейности), всичките обаче с една обща характеристика – стопански/икономически/търговски (реализират се, като най-просто казано някои „закупува“ това, което предлагат като стоки и услуги). ЮЛНЦ имат най-различни цели, които са важни за развитието на обществото и за решаване на важни за хората проблеми – социални, образователни, екологични и др.²⁸ Преследвайки тези нестопански цели, ЮЛНЦ имат за основна дейност нестопанската си такава – т.е. това са дейности, които са насочени към постигане на определените идеални цели, които се финансират основно с безвъзмездно придобити средства (грантови схеми, субсидии, дарения).

На второ място, според българския закон, на ЮЛНЦ е позволено да извършват и свързана стопанска дейност, но тя следва задължително да отговаря на определените в закона условия:

- а) да е *допълнителна* (т.е. по-голямата част от дейността им да е нестопанска),
- б) да е *свързана* (сама по себе си да е средство за постигане на целите),
- в) да е разписана в устройствения акт и ако се генерира печалба, да не се разпределя между членове, учредители и пр., а да се използва за постигане на целите на организацията.

Тази ясна логика е залегнала в принципите и на данъчното облагане за тези два вида дейност, които е различен. ЮЛНЦ са длъжни да водят отделно счетоводство за стопанската и нестопанската си дейност. Когато ЮЛНЦ имат доходи от нестопанска дейност, те не се облагат с корпоративен данък, а когато генерират печалба, тя съответно се облага с данък по ЗКПО.

Подобно на различното третиране и данъчно облагане на приходите от стопанска и от нестопанска дейност правилата за държавни помощи следва също да третират различно тези две дейности.

В отговор на писмо до МФ по ЗДОИ се казва че, „въз основа на практиката на Съда и Комисията ... е установен общ принцип, че субект, който извършва както икономическа, така и неикономическа дейност, които са ясно разделени и отчитани, може да се разглежда като „предприятие“ само по отношение на икономическата дейност“.

Писмо от юни 2014 г.

Практиката на безвъзмездно финансиране по грантови схеми, които финансират нестопанска дейност, основно на НПО, е широко разпространена форма на подкрепа с публичен ресурс от държавата или ЕС. Логиката при тях е, че когато се подкрепя извършването на неикономическа/нестопанска дейност, чрез нея се подкрепя развитието на важни и значими обществени каузи и инициативи, които имат добавена стойност към развитието на обществото и решаването на обществени проблеми. В този случай не защитата на свободната конкуренция е по-важният елемент, а прозрачността на разходване на публичните средства, ефективността (за да се постигнат заложените цели) и резултатността на инициативите.

²⁵ Правният термин според българското законодателство е ЮЛНЦ.

²⁶ Някои от оперативните програми и други публични инструменти, когато финансират НПО прилагат правилото за *de minimis* независимо от предмета на конкретната дейност, която се подкрепя и на практика прагът важи за проекти, насочени към развитие на нестопански дейности.

²⁷ В сила от 01.01.2001 г.

²⁸ Чл. 38 от ЗЮЛНЦ дори посочва кои са обществените цели, които могат да имат ЮЛНЦ.

Унгарски пример

Според СМДТ (виж по-долу какъв е този орган) и в съответствие с европейската правна рамка от значение за приложението на правилата на *de minimis* е единствено стопанската същност (характер) на подпомаганата дейност²⁹, въз основа на което получателят би могъл да бъде определен като „предприятие“ или „производство“ по смисъла на чл.107 ал.1 от Договора. Унгарската практика изцяло възпроизвежда основните принципи, изложени в комуникето на Европейската комисия по повод Проект за обявление на становището на Комисията за държавните помощи съгласно чл.107 ал.1 от Договора.³⁰ Според СМДТ трайната практика на Европейския съд в Люксембург определя понятието „предприятия“ или „производства“ по смисъла на чл.107, ал.1 от Договора като юридически лица, ангажирани в извършване на стопанска дейност, независимо от техния правен статус, правно организационна форма или начин на финансиране. За целите на приложението на правилата *de minimis* определянето на едно юридическо лице като „производство“ или „предприятие“ винаги се извършва с оглед определена дейност, а не по принцип. И според практиката на Европейския съд в Люксембург, ако едно юридическо лице извършва стопанска и нестопанска дейност (например НПО), то може да се разглежда като „предприятие“ или „производство“ само по отношение на стопанската дейност.³¹ Нестопанските организации могат да извършват свързана с целите им стопанска дейност и да предлагат на пазара стоки и услуги. Но когато става въпрос за нестопанска дейност, гоставчиците – НПО, остават извън приложението на правилата за държавните помощи.³²

- !** • В съответствие с Договора и последващите го регламенти прилагането на правилата за държавни помощи следва да се прилагат за НПО само в хипотезата, когато те извършват стопанска дейност и то единствено по повод на нея (виж по-горе и тълкуването на параграф 49 от новия регламент, включително за правилото до 20%). Само в последния случай НПО биха могли да бъдат засегнати от режима на *de minimis*. Важното е, че се преценява с оглед на конкретна дейност, която може да бъде предмет на подкрепа, и до колко тя отговаря на критериите да бъде а) икономическа, после съответно б) съвместима и пр.

Подобни указания са давани от ЕК на българските власти винаги: „Let me first observe that the State Aid rules including the *de minimis* Regulation only apply to undertakings. An undertaking is defined as an entity engaged in an economic activity, regardless of its legal status and the way in which it is financed. Such an entity can be a natural or a legal person, but it has to be engaged in an economic activity, i.e. offering goods or services on a market“³³.

- Третирането на нестопанската дейност на НПО и прилагането на правилата за държавни помощи, включително правилото *de minimis* към нея, следва да бъде правено чрез рестриктивно тълкуване, без възможност за отклонение в прилагането, а не чрез разширително, с оглед презастраховане (тъй като това е въпрос от изключителната компетентност на ЕС и различното прилагане може да създаде възможност за дискриминация и неравно третиране със субекти от други държави);
- винаги, когато държавата прецени, че определени дейности са изключително важни и могат да се сметат за съвместими или значими за постигане на определени важни цели и приоритети, тя може да предприеме действия по уведомяване и освобождаване.

Примерът от Полша

Сумата на предоставената минимална помощ (*de minimis*) от държавата през 2011 г. е била около 83 милиона евро, което представлява 12,3 % от общия размер на отпуснатите държавни помощи през 2011 г. Статистиката на ЕК на отпусканите държавни помощи показва, че България през 2011 г. е подала само 2 уведомления за освобождаване до Дирекция „Конкурентоспособност“ на ЕК за схеми за държавна помощ, в сравнение с Полша, която е подала 34. За 2012 г. България е подала отново 2 уведомления, а през 2013 – 5. Полша от своя страна за 2012 е подала 36, а за 2013 – 29 уведомления.

²⁹ State Aid Control in Hungary; Hargita, Eszter; Filep, Zsuzsanna Remetei

³⁰ Draft Commission Notice on the notion of State aid pursuant to Article 107(1) TFEU

³¹ Draft Commission Notice on the notion of State aid pursuant to Article 107(1) TFEU

³² Joined Cases 209/78 to 215/78 and 218/78 *Van Landewyck* [1980] ECR 3125 paragraph 88; Case C-244/94 *FFSA and Others* [1995] ECR I-4013, paragraph 21; Case C-49/07 *MOTOE* [2008] ECR I-4863, paragraphs 27 and 28.

³³ Отговор на ГД на ЕК Конкуренция до зам.-министър на финансите Людмила Елкова, 21 март 2014 г.

Прилагането на принципа

Както бе посочено в началото на анализа, предмет на изследването е въпросът доколко и как се прилага правилото за държавните помощи към нестопанската дейност на НПО в България.

I. Финансиращи схеми, изключително проекти на НПО, които касаят нестопански дейности:

а) не се прилагат правилата за държавните помощи, включително правилото de minimis. В България подобен подход е възприет от няколко държавни институции:

- Министерство на икономиката и енергетика (МИЕ) ежегодно осъществява процедура за финансиране на представителни сдружения на потребители, които са НПО. Средствата, които получават представителните сдружения на потребителите, са най-общо за дейности, свързани със защита на здравето и безопасността на потребителите; защита на техните колективни и икономически интереси; информационни дейности, свързани с правата на потребителите и т.н. Отпуснатите средства не се третират като държавна помощ;
- Фонд Социална закрила към МТСП отпуска на конкурсен принцип средства за социалното включване и подобряване на качеството на живот на определени целеви групи; за създаване на възможност за предоставяне на нов вид социални услуги в общността; за подобряване на условията на живот в специализираните институции и т.н. За това финансиране наред с НПО могат да кандидатстват и търговски дружества и еднолични търговци. Отпусканите от ФСЗ средства не се третират като държавна помощ;
- Министерство на правосъдието администрира грантова схема, средствата по която идват от държавния бюджет и свързана с финансиране на проекти на НПО за разработване и изпълнение на програми и обучения по чл.6, ал.7 от Закона за защита от домашно насилие. По тази грантова схема бенефициенти могат да бъдат само НПО в обществена полза и вписани в регистъра на АСП с лиценз като доставчик на социални услуги на лица до 18 годишна възраст. Програмите на НПО, които се финансират, трябва да са свързани с предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие, които да включват социално, психологическо и правно консултиране от специалисти; насочване към други необходими специалисти и интердисциплинарни консултации, както и към кризисни центрове за лица, пострадали от домашно насилие и т. н. Финансирането, което получават НПО по тази грантова схема, не се третира като държавна помощ.

Примерът от Литва

Норвежката програма не прилага правилата за държавни помощи, тъй като Операторът (Human Rights Monitoring institute) не е публичен орган. Освен това програмата е насочена изцяло към НПО, а не е за предприятия, извършващи стопанска дейност. Но ако Швейцарската или Норвежката програма се разпределят от министерства, се прилагат правилата за държавни помощи. Литовското правителство добавя национално финансиране към международните помощи (EU funds, EEA & Norway Grants, Swiss cooperation scheme) и когато се разпределят от публични институции, това се счита за държавна помощ.

Примерът от Естония

Принципно всеки, който предоставя публичен ресурс, следва да изследва грантовите схеми въз основа на закона за конкуренцията³⁴. Ако попада в обхвата, донорът следва да изпрати информация до Централния регистър за държавни помощи. Норвежката програма за НПО, по споразумение с МФ, изрично е изключена от обхвата на държавните помощи (освен това средствата не минават през държавен бюджет, а направо от държавата донор към избрания оператор). Швейцарската програма също не прилага тези правила освен при директно финансиране на бизнес планове на социални предприятия.

б) Недоумение буги фактът, защо е възприет противоположен подход от други институции за финансиращи програми, които подкрепят същия или подобен тип проекти и дейности:

- МВР – В програмите ВГ 12 „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ – при „Кампании за повишаване на информираността“ и при мярка 4 „Услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие и чувствителността“ прилага правилата за държавни помощи напълно. Допустими водещи организации са само НПО и международни организации, извършващи дейност в България. Дейности: финансиране ще се предоставя за отделни проекти, които допринасят оказване на подкрепа и услуги за жертвите на домашно насилие, например краткосрочно настаняване, консултиране и психологически услуги, информационни услуги, застъп-

³⁴ Competition Act – www.riigiteataja.ee/en/eli/522012014003/consolide#ab1d30bc-5221-494a-af1b-aa2f43e43a19

ничество и правни консултации и други услуги за подкрепа. Проектните предложения, които предвиждат дейности, насочени към подобряване на положението на ромското население и по-специално на ромските жени и момичета, които най-често стават жертви на домашно насилие, ще получат повече точки по време на техническата оценка на проекта. За всичките програми, за които е видно, че подкрепят само проекти на НПО, които са изключително социални услуги, не се прави конкретна преценка на дейността, а се прилага правилата за държавни помощи;

- **Агенцията за хора с увреждания** – по отношение на отпусканите средства по грантови схеми на ЮЛНЦ в обществена полза и национално представителни организации на хора с увреждания, регистрирани по Закона за кооперациите. Независимо че с грантовите схеми се подкрепят дейности основно на национално представителни организации, които дейности по своята същност безспорно представляват нестопански и социални услуги (*свързани с интеграцията и реинтеграцията на хората с трайни увреждания и преодоляване на социалното им изключване, като повишаване на образователно, професионално, квалификационно и културно равнище на хората с трайни увреждания, разработване и внедряване на социални помагала и помощни средства за преодоляване на изолацията им и др.*), средствата по тези грантови схеми се третират като държавна помощ.

II. Финансираща схема, която включва като допустими субекти други освен НПО, и има риск да бъде финансирана стопанска дейност:

В този случай следва да бъде осигурен ясен механизъм, по който да се проследи каква дейност точно се финансира. Обикновено при кандидатстване бенефициентът попълва декларация доколко предметът (дейностите) на конкретния проект е за развиване на стопанска дейност или не и следва да се направи конкретна оценка на проектното предложение от гледна точка на това дали са стопански или нестопански дейности. Това обстоятелство (какво всъщност ще се финансира) се проверява на ниво оценка на проекта и впоследствие с оглед отчитане на разходите. В този случай няма значение дали НПО по принцип извършва стопанска дейност или не, дали е отделена в друго ЮЛ или дейността се извършва директно, а има значение конкретната дейност, за която се търси финансиране.

В България подобен е подходът, приет в различните програми към Министерство на младежта и спорта и отпусканото по тях финансиране. Към момента са действащи програмите: „Научи се да плуваш“, „Развитие на спорта за учаци“, „Спорт за деца с увреждания и деца в риск“, Програма за развитие на спортните клубове и др., които разпределят немалък ресурс, насочен към спортни клубове, асоциации и федерации, но този ресурс/финансиране не се третира като държавна помощ. Подобен се очаква да бъде подходът и при отпускането на грантовата схема по Национална академия „Млади лидери“ в рамките на Националната програма за младежта (2011–2015). Бенефициенти по схемата ще бъдат ЮЛНЦ в обществена полза с предмет *осъществяване на младежки дейности*. От кандидатите се изисква декларация относно вида на осъществяваната дейност и разделението на дейностите чрез воденето на аналитична счетоводна отчетност, чрез която се отделя икономическата от неикономическата дейност на организациите. От бенефициентите ще се очаква да водят отделни счетоводни аналитичности за икономическите и неикономическите си дейности, чрез които да се разделят и съответно лесно да се проследяват различните видове дейности.

Тази позиция е цитирана и в Писмо от финансовия министър Пламен Орешарски до министъра на държавната администрация Николай Василев³⁵ по повод режима на държавните помощи и ЮЛНЦ, като ясно се посочва, че това са два вида съществено различна дейност и следва финансиращите органи да прилагат само в единия случай *de minimis* (за стопанската дейност), като се изиска от „конкретния бенефициент информация за това какъв е видът дейност, разходите за това и финансирането и ако са ясно разделени, следва правилата за *de minimis* да се прилагат само за стопанската дейност“. Тази позиция е посочена и в секцията „Въпроси – Отговори“ на страницата на министерство на финансите (въпрос и отговор 19: <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/9#Q19>).

Примерът от Чехия

Програмата за подкрепа на НПО по ФМЕИП в Чехия³⁶ е оценила всеки проект поотделно от гледна точка на държавните помощи и доколко отговаря на 4-те критерия за прилагане за държавни помощи. От 91 одобрени проекти 25 следва да приложат правилото за *de minimis*. Дори една дейност от проекта да покрие 4-елементния тест, правилото за *de minimis* се при-

³⁵ Изх. 04-20-94 от 2007г.

³⁶ Оператор е *NROS*.

лага за целия проект, като няма значение дали по принцип НПО извършва стопанска дейност. Проектът се оценява независимо от другата дейност на НПО, но ако има дейности в проекта, които са насочени към укрепване на капацитета и организацията извършва стопанска дейност, финансирането ще се счита за държавна помощ. Конкретният бенефициент се убеждава и той може да изключи тази конкретна дейност, ако с нея са получили повече от 200 000 евро за последните 3 години. Швейцарската програма прилага същия принцип³⁷.

Нормативните документи, които са издадени в тази насока, също никъде не посочват изрично, че всички схеми следва да прилагат правилата за държавни помощи винаги, а напротив – следва да се прави преценка за конкретни дейности и естествено да се проследи спазване на тези правила:

Постановление № 107 от 10 май 2014 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на европейския съюз

(7) В случаите, когато дадена мярка представлява държавна помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз или минимална помощ по смисъла на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз, ... договорът, съответно заповедта по ал. 1, задължително съдържа информация относно вида на предоставената държавна помощ, както и за възможните последици от предоставянето ѝ, включително условията за натрупване и възможността за възстановяване на неправомерно предоставена помощ по реда на раздел V от Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи“.

Чл. 26. Ръководителят на управляващия орган издава мотивирано решение за отказ за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, когато:

1. кандидатът не представи официалните документи и/или декларации по чл. 9, ал. 8, т. 2 за доказване на съответните обстоятелства;

2. се установи наличие на двойно финансиране на проект или на дейности от него извън случаите по чл. 2, т. 1 и 2;

3. преди момента на сключването на договора или издаването на заповедта за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ се установи надхвърляне на прага на допустимите държавни/минимални помощи, извън случаите по чл. 21, ал. 5.

Според новото постановление³⁸ за допустимост на разходите по оперативните програми, ако разходът е направен в нарушение на правилата за държавни помощи, следва да се води за недопустим.

Въпреки това е налице и друга практика на различни държавни институции в България, които управляват финансиращи схеми:

- Агенция по заетостта към МТСП, при администриране на Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“, която финансира социална услуга, третира отпускните средства като държавна помощ;
- ОПРЧР в България – цялата схема прилага правилото за de minimis, независимо какъв е характерът на дейността, която се финансира и без възможност да се изследва този въпрос. Ако се подпише декларация, че кандидатът извършва стопанската дейност в отделно юридическо лице, схемата не се прилага³⁹. Друг интересен факт за прилагането на правилата за държавни помощи от ОПРЧР е, че от една страна всеки кандидат сам декларира каква държавна помощ е получил (и така носи най-малко наказателна отговорност за невярно деклариран данни, въпреки че има регистър на държавните помощи), но от друга страна декларира дали извършва стопанска дейност (ако е НПО) като допълнителна според правилата на ЗЮЛНЦ. С аргумент на противното – ако не извършва – не се прилагат правилата, без въобще да се прави преценка какъв всъщност е характерът на самата дейност, за която се търси подкрепа.

³⁷ Основният акт който прилагат е *регламент 1407/2013*.

Националното законодателство касае предимно процедурата по въвеждане в регистъра за държавни помощи.

³⁸ Постановление № 119 от 20 май 2014 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и от Европейския фонд за морско дело и рибарство, за финансовата рамка 2014–2020 г

³⁹ Последната практика буди недоумение, как точно чрез тази декларация ще: 1) гарантираш, че конкретната дейност, която се финансира няма да е стопанска и 2) как се решава въпросът за свързаните лица, за които общо се прилагат правилата за държавни помощи (виж по-горе регламентите от 2013 и 2014 г.).

! Не е ясно какъв е принципът, според който конкретната българска гържавна институция решава да прилага или не правилата за гържавни помощи: защо например Фонд Социална закрила не прилага правилата за гържавни помощи, а Агенция за хора с увреждания ги прилага (и в двата посочени случая се финансира основно дейност на НПО и то със сходен предмет и цел), защо МВР прилага тези правила за услуги за борба с домашното насилие, а МП – не, и пр.

Примерът от Полша

Практиката в Полша показва, че операторите на финансиращи схеми основно прилагат правилото за конкретната оценка на конкретната дейност и нейните социални измерения. Подходът е индивидуален от гледна точка на преценка доколко публичното финансиране в рамките на програмата представлява гържавна помощ по смисъла на европейското законодателство. Също така индивидуална преценка се прави и доколко целите на съответното финансиране, определено като гържавна помощ, могат да бъдат постигнати чрез прилагане на правилата (съответно праговете) за минималните помощи. Доказателство по отношение на това е фактът, че в рамките на една и съща подмярка за даден тип дейности и свързаните с тях разходи се прилагат правила за гържавни помощи, а за други е въведено правилото за минимални помощи (*de minimis*). При оценката дали да се прилагат или не правилата за гържавни помощи не е важна правноорганизационната форма на субекта бенефициент (фондации, асоциации, здравни заведения, църковни структури и др.)⁴⁰, а е важно да се направи анализ на природата на конкретната дейност. Две дейности, извършвани едновременно от едно и също ЮЛ, могат да имат различно третиране. Важно е какви характеристики има конкретната дейност (дали е насочена към размяна на пазара), какъв ефект има (генериране на печалба) и пр.

Оперативна програма Развитие на човешките ресурси 2007–2013 г. и ОП Иновативна икономика 2007–2013 (10 милиарда евро)

1. ОП Човешки ресурси в Полша – за всяка една от мерките и подмерките е посочено изрично дали са приложими правилата за гържавни помощи, т. е. направена е отделна оценка за всяка една мярка дали финансирането на проекти покрива условията на 107 ал. 1 ДФЕС. В рамките на приоритет 5, мярка 3.3. отпусканото финансиране не се третира като гържавна помощ (в подмярка 3.3.2., където механизмът за отпускане на финансирането е чрез обява за проектни предложения и допустими кандидати са всякакви юридически лица, за тази мярка е посочено, че правилата за гържавни помощи са неприложими). Преценката се прави общо за цялата мярка/подмярка на основата на типа разходи и свързаните с тях дейности, които са допустими в отделните проекти.

Приоритет 5 Добро управление (стр. 129) – Мярка Развитие на потенциала на третия сектор (наг 100 милиона евро) – не се прилагат правилата за гържавна помощ, с оглед на предмета на финансиране. Специално подмярка 5.4.2. Развитие на гражданския диалог – чрез обяви за набирание на проектни предложения, където всякакви видове юридически лица са допустими се прави конкретна оценка на всеки проект с оглед правилата за гържавна помощ.

2. Друг пример – финансирането, което получават иновационните центрове, не се третира като гържавна помощ, като това изрично е регламентирано в Постановление на Министерство на регионалното развитие – иновативни центрове могат да бъдат юридически лица, включително и нестопански организации, като тяхната дейност и цели са нормативно регламентираны с оглед определянето им като такива центрове. На следващо място иновационните центрове се предполага да генерират печалба или доход от извършването на дейността, за която са получили финансова подкрепа в рамките на ОП. Специфичното е, че резултатите от дейността на тези центрове са предназначени да се ползват безплатно или на преференциални (по-ниски от пазарните) цени от лица, осъществяващи стопанска дейност (предприемачи). Разликата между стойността на подкрепата, която иновационните центрове предоставят на бизнеса под формата на обучения, отдаване на площи в сгради и други подобни ресурси, и пазарната ѝ цена се третира като гържавна помощ за получаващите я бизнеси. Поради тази причина иновационните центрове имат за задача да издават сертификати за размера на гържавната/минималната помощ, която са предоставили на бизнеса.

⁴⁰ Наръчник за управление на програми за насърчване на иновативна икономика.

Норвежки финансов механизъм и Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство в България

В управлението на грантовите схеми, които се разпределят от Норвежкия финансов механизъм и ФМЕИП, операторите също имат различна практика, без ясно да може да бъде проследен еднакъв подход в третирането. В проучването бяха разгледани грантовите схеми, финансирани със средства по НФМ, с администратори Министерство на вътрешните работи, Министерство на правосъдието и Министерство на културата, както и Програмата за подкрепа на НПО.

- 1. Министерството на културата** управлява програма BG 08 – „Културно наследство и съвременни изкуства“, която има три мерки, малка грантова схема и фонд за развитие на двустранните отношения в рамките на програмата. Средствата, отпуснати за финансиране на проекти по мерките, като и по малката грантова схема, се третират като държавна помощ. Основни бенефициенти по мерките са публични институции, културни институти, университетите, като НПО могат да бъдат само партньори, не и водещи организации. Единствено по малката грантова схема, чиито дейности са свързани *със създаването, организацията и провеждането на нови събития (концерти, фестивали и др.) на съвременното изкуство; провеждането на изложби; създаване на нови форми на иновативни културни събития и др.*, НПО с предмет в областта на културата и изкуството са допустими и като кандидати и като партньори. Средствата, които се разпределят, се третират като държавна помощ.
- 2. Министерството на вътрешните работи** администрира програма BG 13 „Взаимодействие в рамките на Шенген и борба с трансграничната и организирана престъпност, в т.ч. трафика на хора и странстващи престъпни групи“, малка грантова схема: *„Укрепване на националния капацитет за ефективно използване на европейските инструменти за обмен на информация чрез повишаване на знанията и финансова подкрепа“*. Бенефициенти по нея са основно структури в министерството и ДАНС, **но и НПО**. За тази грантова схема е избран интересен подход, задължаващ кандидатите да декларират, че финансирането, получено в рамките на проекта, ще бъде използвано само за дейности с нестопанска цел. Дейностите, които се финансират по тази грантова схема, са обучения, обмяна на информация, опит и практики с държавни членки на Шенгенското пространство. Съответно правим извода, че финансирането по тази грантова схема **не се третира** като държавна помощ.
- 3. МВР** администрира и програма BG12 „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“. В рамките на тази програма финансирането по мярка „Услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ (мярка 1) цели основно осигуряване на услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие и за създаване на кризисни центрове. НПО са допустими кандидати наред с други местни, регионални или национални публични институции. Прави впечатление, че от кандидатите се изисква да декларират, че полученото финансиране ще бъде използвано само за дейности с нестопанска цел, от което заключаваме, че така разпределеното финансиране не се третира като държавна помощ. В рамките на същата програма BG 12 обаче разпределяните средства по грантови схеми за напр. „Организиране на кампании, повишаващи обществената чувствителност, със специален фокус върху ромите и други уязвими групи“ или за „Изследвания и събиране на данни“, мярка 4 (услугите за жертви на домашно насилие) се приема, че са държавна помощ. По тези мерки НПО, наред с други публични институции или изследователски центрове, са допустими кандидати.
- Министерство на правосъдието е програмен оператор по програма BG15 „Прилагане на корекционни мерки, включително без право на задържане“, малка грантова схема. По тази схема НПО са допустим кандидат наред с други организации, обществени или частни, търговски или нетърговски за проекти, свързани с извършване на обучителни дейности и разработване на програми за служители в пробационните служби и различните уязвими групи в затворите. Видно от насоките на програмата е, че ако НПО е получило финансиране по тази схема и е декларирало *принципно*, че не извършва стопанска дейност, то полученото финансиране няма да се третира като държавна помощ.
- Програма за подкрепа на НПО в България – допустими кандидати са само НПО (и читалища), като тази програма според мотивите ѝ е именно за подкрепа организационното развитие и изключително насочена към нестопанските дейности⁴¹ на НПО. Въпреки това предоставената финансова помощ се предоставя съгласно правилата за „минимална помощ“ (de minimis). Без ясни разяснения в насоките за кандидатстване, според предвидената декларация, която се попълва от кандидатите и техните партньори, освен съобразяване на принципа за свързаност (наличие на свързани лица, към които да се приложат правилата), се изисква деклариране доколко конкретното НПО извършва стопанска дейност или не. Но отново не се прави анализ на конкретната дейност, която се предлага да бъде подкрепена.

⁴¹ www.eeagrants.bg/bg/2009-2014/програми/бг05-фонд-за-неправителствени-организации
Насоки за кандидатстване в първия и втория конкурс.

! Общият извод, който се налага при прегледа на грантови схеми с различни оператори, макар и със средства въз основа на един източник – Норвежкия финансов механизъм и ФМЕИП, е, че операторите прилагат различен подход по отношение на това дали да третират отпусканите средства като държавна помощ или не, дори спрямо различните мерки в една програма. Някои от операторите оценяват конкретната дейност и за нея изискват декларация, че не е стопанска по своя характер, други за подобни дейности прилагат правилата за държавни помощи без тази конкретна преценка.

ФМЕИП в Унгария

В Унгария последователно се прилага в практиката принципът, че когато нестопански организации получават грантове и/или финансиране за подпомагане на постигане на идеалните им цели, т.е. извършване на нестопанска дейност, тази финансова подкрепа не се разглежда като държавна помощ и не попада в приложното поле на de minimis.

Така например в насоките за кандидатстване по Финансовият механизъм (The EEA Financial Mechanism 2009–2014, HU-02-2013-B2) за обмяна на опит между НПО по програмите за енергийна ефективност в Унгария, финансиран от Лихтенщайн, Исландия и Норвегия, изрично е предвидено, че грантовете, предоставени на НПО в рамките на този механизъм, не се разглеждат и възприемат като държавни помощи.⁴²

По аналогичен начин се разглежда тази проблематика и при прилагането на финансовия механизъм (EEA and Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, National Fund for Bilateral Relations) за справяне с климатичните промени, подкрепящ сътрудничеството между страните донори и Унгария в областта на защита на околната среда. В обявлението за търгове по този финансов инструмент изрично е предвидена клауза относно приложението на правилата за държавните помощи.⁴³ В тази клауза е отбелязано, че когато се подкрепят нестопански дейности, грантовете не се разглеждат като държавни помощи по смисъла на чл.107 от договора за функциониране на Европейския съюз. В случай че става въпрос за подкрепа на стопански дейности, за грантовете следва да се прилагат правилата на de minimis.

Подобни клаузи се съдържат и в насоките за кандидатстване за грантове за малки проекти по Швейцарско-унгарската програма за сътрудничество. Малките проекти, имащи за цел да допринесат за решаване на специфични проблеми, в Унгария са определени като нестопанска дейности и съответно изрично е предвидено, че правилата на държавните помощи не се прилагат⁴⁴.

Кой е задължен да въведе еднакви правила?

Както е видно от опита на други държави членки с процедури пред Комисията, изключително важна е аргументацията, която прави конкретната държава по повод „защитата“ доколко определени мерки попадат в обхвата на държавните помощи⁴⁵.

Важният въпрос, който следва да си зададем, е кой е задължен да прилага еднакво, справедливо и коректно правилата за държавни помощи, така че лоялната конкуренция, но и равното третиране и свободното движение на стоки и услуги, да бъдат осигурени в рамките на ЕС. Според българския закон посоченият орган с такива правомощия е МФ. Министърът на финансите има изключителна компетентност по въпроса за държавните помощи, като включително осъществява наблюдението, координацията и взаимодействието с Европейската комисия в областта на държавните помощи (чл. 5, ал. 2, чл. 8), следва да дава становища по приложното поле на това законодателство, да иска становище за съвместимост или групово освобож-

⁴² General Application Guide for the EEA and Norwegian Financial Mechanisms 2009–2014

⁴³ Call for proposals within the EEA and Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, National Fund for Bilateral Relation

⁴⁴ Twinning and Partnership Block Grant, Swiss-Hungarian Cooperation Program. Application Guide

⁴⁵ Например според решение на ЕК от 19 декември 2012 година относно държавна помощ SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006) Схема относно освобождаване от общински данък върху недвижимото имущество за имоти, използвани от нестопански субекти за специфични цели приведена в действие от Италия за това дали да бъде обявено освобождаването от данък за определени нестопански субекти (Италия) и това да се счете за държавна помощ, **ЕК ясно отбелязва, че е могло това да се случи, но само ако съответните институции са приложили правото на ЕС по съответния начин и са използвали възможностите, които то дава (39) и (40).**

даване и пр. В случая това е правомощие, което означава „право“, но и „задължение“. В този смисъл МФ следва да гарантира, че:

- договорът за ЕС и регламентите за държавни помощи се прилагат коректно и гарантират защита на общия интерес, но и равното третиране:
 - да дава ясни указания на операторите и управляващите органи, които попадат в това поле, а не да се въздържа от упражняване на компетентност/правомощия, като по този начин се „опитва“ да прехвърли отговорността към операторите, запазвайки в крайна сметка възможността при възникнал проблем да реагира;
 - упражняването на това правомощие освен с оглед установяване върховенство на закона и постигане на целите на закона е и да се осигури добро прилагане на европейските правила и да се превенира евентуална съдебна процедура пред Съда.

Унгарски подход

Унгария е държава, която има голям опит по отношение на „държавните помощи“. Според информацията за 2011 г. размерът на предоставяната държавна помощ в Унгария възлиза почти на 2.3% от нейния брутен вътрешен продукт.⁴⁶ И това не е нова тенденция. Още през 2004 г. Унгария⁴⁷ се нарежда сред първите три държави от новоприетите 10 страни членки, които предоставят съществени средства под формата на държавни помощи (по-горе виж данните за Полша).

Съществена роля по отношение на контрола върху държавните помощи и прилагането на правилата на *de minimis* има Службата за мониторинг на държавните помощи (СМДП)⁴⁸. Службата е част от Министерството на националното развитие, но има специален статут. Задължителните официални становища на службата се подписват от нейния директор, а не от министъра. Също така службата няма задължения да се консултира с други служби и/или отдели в министерството, както и с други органи от централната администрация, преди да даде становище.

Част от функциите на СМДП включва оценка на съответствието на националната практика по прилагане на правилата за държавните помощи с европейските норми. Процедурните правила задължават всички оператори на държавни помощи да уведомяват министъра на националното развитие за всяка предвидена мярка на държавна помощ. Това уведомление следва да се извърши преди мярката да се обсъжда от управителния орган на съответния оператор или преди внасянето ѝ за публични консултации. Министърът на националното развитие изготвя предварително мнение по предвижданата мярка. СМДП регистрира схемите на помощи, които попадат в обхвата на *de minimis* и дава указания на операторите, че бенефициентите трябва да бъдат информирани за естеството на помощите и за административното им задължение да предоставят информация. В случай че СМДП установи, че конкретна мярка не съответства на европейските правила, не може да се внесе нотификация в Комисията, освен ако унгарското правителство не инструктира СМДП изрично да изпрати такова известие в Комисията. Според нормативните изисквания⁴⁹ държавна помощ може да бъде отпусната само при наличие на положително становище/мнение от страна на СМДП. СМДП има 30-дневен законен срок, за да изготви такова и да приключи всички свързани процедури.

Полски подход

Държавната институция, която е натоварена да следи за правилното прилагане на правилата за държавни помощи, е Президентът на Службата по конкурентоспособност и защита на потребителите⁵⁰ (ПСКЗП). Тези му правомощия са вменени със закон от 30 юни 2000 г. за условията за допустимост и контрол върху държавната помощ за предприятията⁵¹. ПСКЗП

⁴⁶ Monikka Papp, Application of State Aid rules in Hungary 2004–2012.

⁴⁷ Актуалният нормативен акт, който към момента урежда въпросите в Унгария, свързани с мерките по чл.107 (1) от Договора, предоставянето на държавни помощи и контрола върху тях е Постановление (Указ) на министерския съвет на Унгария. Постановлението съдържа процедурните правила за оповестяване, правила за взаимодействие между СМДП и операторите на държавни помощи, също така то определя и регионалната унгарска карта на държавните помощи.

⁴⁸ State Aid Monitoring Office (SAMO)

⁴⁹ Act CXCV of 2011 on the Treasury

⁵⁰ UOKiK

⁵¹ Polish Competitive Law – Commentary, Case Law and Texts, Mateusz Włachucki, Office of Competition and Consumer Protection, Warsaw 2013

е постоянен член на комитетите към Министерски съвет, като по този начин участва при разработването на всякакви нормативни промени, подготвени от правителството. Сред правомощията на ПСКЗП са издаването на становища (преди официалното уведомяване на ЕК) по отношение на всяка една схема за държавна помощ или проект на индивидуална помощ. На следващо място като добра практика в прилагането на държавните помощи в Полша следва да бъде посочена декларацията, която всеки един администратор на държавна помощ е длъжен да издаде на всеки отделен получател на финансиране, което се третира като минимална държавна помощ. Декларацията съдържа размера и типа на финансирането, както и срока и правното основание за предоставянето ѝ. По този начин правилно/неправилно определяне на дадено финансиране като минимална държавна помощ, както и проследяването на праговете остават отговорност на самите администратори. Получателите на държавното финансиране не са неоправдано и нелогично натоварени със задължението да „декларират“ самите те доколко държавата счита или не счита самото финансиране за минимална държавна помощ.

Всеки един администратор на държавни помощи (т. е. всеки един оператор на оперативна програма) има задължението преди сключване на договора с конкретен бенефициент да го уведоми за размера на финансирането, което се третира като държавна помощ, съобразно правилата по съответната мярка и програма.

МФ издаде Становище относно прилагането на държавните помощи при разработване на процедурните наръчници за периода 2014–2020г. (17.07.2014 г.), според което становище има ясно изискване към всички управляващи органи да правят оценка с оглед на целите и ефекта на помощта, а според Приложение 1, което представя индикативен списък с въпроси, които управляващите органи трябва да използват, изрично са посочени въпроси като: 2. Операцията свързана ли е с потенциални бенефициенти, които осъществяват икономическа дейност, при наличие на двете дейности, съдържа ли операцията условия за ясно разграничение на дейностите, вкл. чрез аналитична счетоводна отчетност, които да позволяват, че с изпълнение на операцията се облагодетелстват само неикономически дейности и др. Но, за съжаление, това са плахи и некатегорични позиции, които по-скоро могат да бъдат „тълкувани“ между реговете.

Общи изводи от анализа на практиките в България

- I. Налице са различни практики от страна на държавните институции, когато разходват публични средства за финансиращи програми за НПО в България;
- II. В повечето случаи за прилагането на правилата на държавните помощи за българските държавни институции няма значение дали само НПО са допустими кандидати, или не;
- III. Рядко се прави оценка (на ниво кандидатстване) за конкретната дейност доколко има стопански характер или не и според това да се прилагат правилата за държавни, съответно минимални помощи; съществува практика да се иска при кандидатстване декларация от самия кандидат по повод извършване на стопанската дейност (но много често тази декларация е принципна, касаеща доколко пряко я извършва или чрез свързана структура, а не за конкретната дейност);
- IV. Тази разностранна и недобре обоснована с европейската правна рамка практика създава риск от неравно и несправедливо третиране на НПО проектите и инициативите, развиващи нестопанската им дейност;
- V. Липсват добри и подробни насоки (практика в много от другите страни членки), които да улеснят и помогнат на операторите на публични ресурси да прилагат адекватни и еднакви правила.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Този анализ направи кратък преглед, изследвайки основния въпрос, който бе поставен в началото – какви са правилата и практиките от различните страни при третиране на нестопанската дейност на НПО с оглед на правилата за държавни помощи? Целта ни бе, правейки правен анализ с конкретни аргументи и тълкуване на нормативни документи, да дадем на българските власти предложения за подобряване на правната и институционалната среда за българските НПО.

Авторите на настоящия анализ се затрудниха най-много с написването на тази последна част, която касае именно даването на препоръки. Затруднението идва от това, че за нас е ясно каква следва да бъде основната препоръка – да се спазва Договорът за функционирането на ЕС и следващите го регламенти, както и практиката на Съда, която е източник на право.

Препоръка 1

Според авторите на настоящия анализ изводът, че за нестопанската си дейност НПО не следва да попадат в обхвата на държавните помощи, е безспорен и той е ясно развит в разпоредбата на чл. 107. С допълнителните съпътстващи разпоредби, посочени в анализа, се допълва тази аргументация. В този смисъл българските институции следва да преразгледат всички финансиращи схеми за НПО проекти и да ги изключат от прилагането на правилата за държавни помощи, съответно минимални помощи. Още повече това се подкрепя и от факта, че ЕК в последните си документи насочва към преразглеждане на режима на *de minimis* въобще и за някои изрични стопански субекти (не като цел, а като дейност) – социалните предприятия, МСП, обучаващи организации и пр., с оглед на значимостта на инициативите, които развиват. Препоръката е режимът за държавни помощи и *de minimis* по повод на социалните предприятия да бъде по-малко рестриктивен, независимо че се предоставят безвъзмездно средства директно за подкрепа на стопанска дейност, и аргумент в случая е дългосрочният ефект от социалната интервенция към уязвимите групи⁵².

Препоръка 2 и 3:

Освен препоръката да се придържаме стриктно към законодателството на ЕС, добра практика, както е видно от примерите на другите държави, е, когато има „притеснения“ за прилагането на тези правила, да се прави конкретна оценка на всеки договор / проектно предложение поотделно (на ниво кандидатстване и изпълнение), за да се гарантира, че конкретната дейност, за която се търси подкрепа, не е стопанска (и така не попада в обхвата на чл. 107 и сл. от Договора). Ако има финансиращи схеми, които са сложни по повод на дейностите и мерките, за които се дава финансиране, но са оценени значимостта и добавената стойност на интервенциите, добра стъпка е използване на възможността за уведомяване и групово освобождаване.

Ако не...

...неясната и противоречива практика на различните държавни институции за управление на финансиращи програми в България, които подкрепят едни и същи дейности, но по-различен начин, създава много рискове – неправилно прилагане на европейското законодателство, неравно третиране (в България, в сравнение с други държави), некоректно прехвърляне на отговорност към оператори, бенефициенти и пр. – рискове, които рано или късно ще имат своите последици.

Със сигурност, с оглед на практиката от последните години и възможността за потенциални дела срещу държавата в Съда в Люксембург, е наложително МФ да упражни правомощията си и даде ясни указания⁵³ на оператори и управляващи органи с оглед отклоненията в прилагането в сравнение с другите страни. Сега моментът е изключително важен – предстои изпълнението на новия програмен период 2014–2020 г. Това законодателство е ясно и не е оправдано да има очакване да се разпише изрично в някои регламент „в България нестопанската дейност на НПО не следва да попада в обхвата на държавните помощи“.

Ако практиката в България по прилагането на държавните помощи спрямо нестопанските дейности на НПО не се промени, вероятно ще се наложи изводът, че проблемът е друг – липсва доверие към смисъла от съществуването и ползите от българските НПО за развитие на обществото и важните инициативи, които да бъдат подкрепени с публично финансиране. И това оправдава „таванът“ от 200 000 евро.

⁵² The President of the Section for the Single Market, Production and Consumption, Bryan Cassidy, OPINION of the Section for the Single Market, Production and Consumption on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: social Business Initiative – Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation COM(2011) 682 final, Brussels, 8 May 2012.

⁵³ Подобен много добър наръчник са подготвили екипа от отдела Бизнес иновации и умения в кабинета във Великобритания: www.gov.uk/government/publications/state-aid-the-basics

БИБЛИОГРАФИЯ

Законодателство

ДОГОВОР ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА (ЕО) № 994/98 от 7 май 1998 година по прилагането на член 92 и член 93 от Договора за създаване на Европейската общност към някои категории хоризонтална гържавна помощ

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 69/2001 на Комисията от 12 януари 2001 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО спрямо помощта de minimis (ОВ L 10, 13.1.2001 г., стр. 30).

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1407/2002 на Съвета относно гържавните помощи за възгледобивната промишленост

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1860/2004 на Комисията относно прилагането на чл. 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност относно минималната помощ в областта на земеделието и рибарството.

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15.12.2006 г. относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ (ОJ, L 379 от 28.12.2006 г., променен ОJ, L 201 от 04.08.2011 г.);

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1535/2007 на Комисията от 20 декември 2007 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО към помощите de minimis в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ, L 337/35 от 21 декември 2007 г.);

РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 800/2008 по отношение на регионална помощ;

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 360/2012 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (de minimis) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis, публикуван в Официален вестник L 352 от 24.12.2013 г., влиза в сила от 02.01.2014 г.

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 651/2014 НА КОМИСИЯТА от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора

ЗАКОН за юридическите лица с нестопанска цел

ЗАКОН за гържавните помощи

ПРАВИЛНИК за прилагане на закона за гържавните помощи

Дела: Дело C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al. [2006 г.]; Дело C-382/99, Нидерландия/Комисия [2002 г.]; Съединени дела C-51/96 и C-191/97 *Deliège*, Recueil 2000 г.; Дело C-157/99 *Smits u Peerbooms*, Joined Cases 209/78 to 215/78 and 218/78 *Van Landewyck* [1980] ECR 3125 paragraph 88; Case C-244/94 *FFSA and Others* [1995]; Case C-49/07 *MOTOE* [2008]. Дело C-415/07, *Lodato Gennaro & C. SpA* срещу Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), SCCI, Case C-456/00, *French Republic v Commission of the European Communities*, Съединени дела C-78/08, C-79/08 и C-80/08 *Amministrazione delle finanze Agenzia delle Entrate* срещу *Paint Graphos scrl* (C-78/08), *Adige Carni scrl*, в лъквугация срещу Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate (C-79/08) и Ministero delle Finanze срещу Michele Franchetto (C-80/08); Дело C-133/12 *P Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest, Stichting Woonstede* срещу Европейска комисия, Дело C-677/11 *Doux Élevage SNC, Coopérative agricole UKL-ARREE* срещу Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), представено на 31 януари 2013 година, Дело T-139/09 *Френска република*, представявана първоначално от г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-жа A.-L. During, а впослед-

ствие от г-жа Belliard, г-н De Bergues и г-н J. Gсталter, в качеството на представители, жалбоподател, срещу Европейска комисия, Дело C-133/12 P с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 29 февруари 2012 г., Дело T-137/10 Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI), установено в Брюксел (Белгия), за което се явявам D. Waelbroeck, avocat, и г-н D. Slater, solicitor, жалбоподател, срещу Европейска комисия, Case C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA and Others; Дело C-280/00 Altmark Trans GmbH u Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH u Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [2003], Recueil I-7747.

Competition Act, Estonia

Competitive Act, Poland

ACT of 30 April 2004 on the procedural issues concerning state aid, consolidated text of Journal of Laws of 2007 No. 59, item 404, of 2008 No. 93, item 585

Ordinance of the Minister of Regional Development of 7 April 2008 on granting by the Polish Agency for Enterprise Development financial aid under the Operational Programme Innovative Economy 2007–2013)

Detailed Description of the Priorities of Human Capital Operational Programme 2007–2013, Poland, Warsaw, 1 June 2009

Principles of Selecting Projects under the Human Capital Operational Programme, Poland, Warsaw, 1 April 2009

Постановление № 119 от 20 май 2014 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и от Европейския фонд за морско дело и рибарство, за финансовата рамка 2014–2020 г

Постановление № 107 от 10 май 2014 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014–2020 г.

Постановление № 121 от 31 май 2007 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз за програмния период 2007–2013 г.

Стратегически и други документи

Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсация за обществени услуги (2011 г.), ОВ С 8 от 11.01.2012 г.

Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (нотифицирано под номер С(2011) 9380), ОВ L 7 от 11.01.2012г.

Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес, ОВ С 8 от 11.01.2012 г.

Писмо на ЕК с указания относно новата Рамка на Европейския съюз за държавните помощи, приложима към компенсациите за обществена услуга

Европейска рамка за качество на социалните услуги от общ икономически интерес.

Стратегијата за подкрепа на граѓанските организации 2012–2015 и Визията за создавање на финансoв механизъм към нея (приети с Решение на МС, Протокол 33 от 05.09. 2012 г.)

Ръководството за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на гържавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес и по-специално към социалните услуги от общ интерес

Vademecum for beneficiaries of State aid within the scope of economic activity of an entrepreneur awarded under Operational Programme Innovative Economy, 2007–2013, Ministry of Regional Development – Managing Department for Competitiveness and Innovation Programmes, Information and Promotion Team, Poland, Warsaw, January

“Structural Funds and State Aid Rules“, Dr Mihalis Kekelekis, European Institute of Public Administration 2009 (презентация)

Бизнес иновации и умения в кабинета във Великобритания: www.gov.uk/government/publications/state-aid-the-basics

Отговор на ГД на ЕК Конкуренция до заместник министър на финансите Люгмила Елкова, 21 март 2014г.

Писмо по ЗДОИ от БЦНП до МФ (юни 2014 г.);

Секция „Въпроси – Отговори“ на страницата на министерство на финансите: <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/9#Q19>

ПИСМО изх. № 2 от 1.07.2014 г. относно сертифициране на разходите по оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Инициативата за младежка заетост и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица на европейския съюз за финансовата рамка 2014–2020 г.

“Cumulation of de minimis aid for entities with complex structure“, Sylwia Ojdym, Deputy Director, Department of State Aid Monitoring, Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK), Poland, Warsaw, 29-30 May 2012 (презентация)

Polish Competition Law – Commentary, Case Law and Texts, Mateusz Wzachucki, Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK), Poland, Warsaw 2013

Международни интернет страници

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404295693570&uri=CELEX:32014R0651>

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sgei.pdf

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62000CJ0280>

http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

www.uokik.gov.pl/home.php

www.uokik.gov.pl/state_aid_system_in_poland.php

www.uokik.gov.pl/european_commission_decisions.php

www.poig.gov.pl/English/Documents_POIG/Strony/Documents.aspx

www.efs.gov.pl/ENGLISH/Strony/ProgrammeDocuments.aspx

www.poig.gov.pl/English/Documents_POIG/Documents/rozp_PARP_dot_POIG_07042008.pdf

www.poig.gov.pl/English/Documents_POIG/Documents/Vademecum%20PP%20eng_.pdf

www.efs.gov.pl/English/Documents/zasady_wyboruprojektu_ang.pdf

Интернет страници на процедури и програми в България

Министерство на правосъдието, Програма BG15 „Прилагане на корекционни мерки, включително без право на задържане“, малка грантова схема: https://mjs.bg/Files/Guidelines__635418863978319058.pdf

Министерство на финансите, специален сайт за гържавните помощи: <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/423>, <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/416>

BG 12 Домашно насилие и насилие, основано на полов признак; Услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие и насилие, основано на полов признак: www.dmp.mvr.bg/NR/rdonlyres/C82AB10A-88D6-464E-95C8-C3B9EF694DF1/0/PokanaMeasure1BG.pdf

BG 12 Домашно насилие и насилие, основано на полов признак; „Кампании за повишаване на информираността и чувствителността“: www.dmp.mvr.bg/NR/rdonlyres/FD88AF03-76A3-43D5-B181-D8F369DC3692/0/pokanaMeasure5BG.pdf

BG 12 Домашно насилие и насилие, основано на полов признак; Услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие: www.dmp.mvr.bg/NR/rdonlyres/E6F4C25F-6891-4104-9905-EC8A900B6B50/0/pokanaMeasure3BG.pdf

BG 12 Домашно насилие и насилие, основано на полов признак; „Организиране на кампании, повишаващи обществената чувствителност, със специален фокус върху ромите и други уязвими групи“: www.dmp.mvr.bg/NR/rdonlyres/2A036E53-0F42-4900-B503-F7C6A9812A6C/0/pokanaMeasure2BG.pdf

Програма „Развитие на спорта за учащи“, утвърдена със Заповед No РД-09-647/10.12.2013г. на Министъра на младежта и спорта: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=aWBV5wL7%2BVA%3D>;

Програма „Развитие на спорта за учащи“, утвърдена със Заповед No РД-09-647/10.12.2013г. на Министъра на младежта и спорта: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=aWBV5wL7%2BVA%3D>

Програма „Спорт за децата в свободното време“: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=YfoxsTD4CWw%3D>

Програмата „Научи се да плуваш“, за организиране и провеждане на начално обучение по плуване на деца утвърдена със Заповед № РД-09-589/04.11.2013 г.: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=MfFBDr9GhFk%3D>

Програма за олимпийска подготовка за 2014 г., утвърдена със Заповед № РД-09-640/06.12.2013 г., изменена със Заповед № РД-09-183/22.04.2014 г. на Министъра на младежта и спорта: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=TfgrwpX8Vf0%3D>

Програма „Спорт за деца с увреждания и деца в риск“, утвърдена със заповед No РД-09-648/10.12.2013г. на Министъра на младежта и спорта: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=PHXIRH0Fe%2BI%3D>

Проект Фонд Красива България: www.beautifulbulgaria.com/bg/measures.html?measure_id=11

Агенция по заетостта: НП „Асистенти за хора с увреждания“: www.mlsp.government.bg/BG/projects/AHU_2014.pdf

Агенция на хора с увреждания: www.mlsp.government.bg/BG/projects/AHU_2014.pdf

Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ „Живот в общността“, АСП като договарящ орган: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6160

Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: „BG/RF(2) 2012–2013 „Наблюдение на принудителното връщане: www.dmp.mvr.bg/Pokani/grantBGRF2.htm

Фонд „Красива България“: www.beautifulbulgaria.com/bg

Програма „Учене през целия живот“ – програма на общността: <http://old.hrdc.bg/>

Процедура за финансиране на представителни сдружения на потребители, съгласно ЗАПОВЕД № РД–16-268/04.03.2014 г.: www.mi.government.bg/bg/themes/sdrujeniya-na-potrebitelite-326-325.html; www.mi.government.bg/bg/theme-news/procedura-za-finansirane-na-predstavitelnite-sdrujeniya-na-potrebitelite-za-2014-g-1570-m374-a0-1.html

Национален фонд култура: Програма Мобилност; Програма Превози; програма Дебюти, програма Публики с тема на програмата *Култура и образование*, програма Критическа литература, програма Късометражно кино: http://ncf.bg/?page_id=90

Проект „Къщата на гражданското общество – общност за развитие“ (BG05/576) се изпълнява от Българския център за нестопанско право и Фондация ПроИнфо и се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г.
www.ngogrants.bg

Тематична област: изграждане на капацитета на НПО

Тематичен приоритет: насърчаване на повишаването на капацитета на НПО и благоприятстващата среда за развитие на неправителствения сектор

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българския център за нестопанско право и Фондация ПроИнфо и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.



ProInfo

