

**ДО**  
**Управляващия орган на**  
**Оперативна програма Развитие на човешките**  
**ресурси**

**ОТНОСНО:** проект на Условия за кандидатстване по процедура BG05M9OP001-2.005 „Активно включване“  
Оперативна програма Развитие на човешките ресурси

**Уважаеми колеги,**

Подписаните по-долу организации от години работим по темите, свързани с предоставяне на социални услуги за уязвими групи, социално предприемачество, развитие на политики, насочени към социално включване и гарантиране на човешки права.

На първо място, искаме да приветстваме подхода на управляващия орган на ОП Развитие на човешки ресурси по повод BG05M9OP001-2.005 „Активно включване“, като обяви условията за кандидатстване за обществено обсъждане. Провеждане на обществени консултации в начален етап от реализирането на една мярка, политика или програма гарантират не само прозрачност, демократичност и спазване принципите на добро управление, но винаги е основа за вземане на най-добрите и адекватни решения за групите, към които са насочени те. Сериозен проблем за българските потенциални получатели на средства по европейските програми е била винаги темата за достъпността на тези програми и, в крайна сметка, ефективността на мерките (доколко постигат заложените цели<sup>1</sup>). Затова вярваме, че в резултат на тази обществена консултация ще бъдат подобрени условията с оглед правилно прилагане на европейското законодателство и отразяване на местните специфики.

С настоящото становище искаме да изразим позицията си по повод публикувания проект за условия за кандидатстване по BG05M9OP001-2.005 „Активно включване“.

**Общи коментари:**

От години сме свидетели на 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, което 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. Приложено по-долу са конкретните ни коментари, които са насочени именно към предотвратяване на такива рискове в конкретната операция и гарантиране на законосъобразното разходване на средствата по нея.

---

<sup>1</sup> Доклад за проблемите на неправителствените организации при достъпа и работата с финансиране по оперативните програми, 2015 г., Български център за нестопанско право и Българско дружество за защита на птиците- [http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz\\_ngoop\\_final1.pdf](http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz_ngoop_final1.pdf)

## Конкретни бележки:

### **Осигуряване на равно третиране на всички субекти по повод прилагане на правилата за държавни помощи**

Видно от публикуваните условия, за допустими кандидати са посочени както субекти на частното право (например доставчици на социални услуги, които според българското законодателство могат да бъдат физически лица и всички видове юридически лица), така и субекти на публичното право – общини и райони на общини. Без да коментираме доколко подхода на равно третиране на субекти на частното и публичното право е целесъобразен при предоставяне на услуги от общ икономически интерес (каквито са посочените социални и интегрирани услуги, които ще бъдат подкрепени), искаме да подчертаем, че не е спазен принципът на равно третиране по отношение на режима на държавни помощи и минимални помощи, включително прилагането на правилото de minimis по повод посочените групи субекти.

Управляващият орган ясно е посочил в условията дефинициите и тълкуването на основните понятия според действащите регламенти („икономическа дейност“, „предприятия“, „свързани лица“ и пр. – стр. 3б), но превратно е направено тълкуване доколко са приложими правилата за държавни помощи към различните категории субекти според техния статут, а не според дейността, която ще се извършва. Разписано е, че „общините и районите на общини (с изключение на общинските предприятия със самостоятелна юридическа правосубектност) представляват публични субекти – структури на местната власт“. Направен е анализ в посока, че наред с неикономическите дейности и функции на местна власт, които изпълняват, те извършват и икономическа дейност, но *икономическата дейност на общините е несъществена по размер и обхват спрямо неикономическата им и е неотделима част от правомощията им на местна власт*. На първо място, това допускане е неправилно, тъй като представлява общ извод за характера на цялостната дейност на общините. Европейското законодателство в областта на държавните помощи изисква да се прави анализ за конкретната дейност, за която се търси подкрепа от оперативната програма, за да се прецени в конкретния случай дали тази дейност е икономическа, и ако е такава – доколко тя е „съществена“ или „несъществена“ спрямо целия обем дейности в рамките на самия проект. Ако се направи аналогичен анализ по отношение на юридическите лица с нестопанска цел по повод доколко дейностите по проекта са съществена част от *цялостната* им дейност, то тогава във всички случаи дейността по предлаганата схема на юридически лица с нестопанска цел, които са доставчик на социални услуги, ще е или изцяло нестопанска, финансирана по грантови схеми, които са неикономически по своя характер, или винаги „допълнителна“ към основната, нестопанска дейност, което е изискване по закон. И следвайки това тълкуване, за тях също а priori не следва да се прилагат правилата за държавни помощи.

На второ място, изводът за това, че „всички дейности на общините/районите на общини са свързани с упражняването на правомощията им на местна власт“, поради което са изключени от понятието „предприятие“ и респективно остават извън обхвата на правилата за държавни и минимални помощи, също е некоректен. Според параграф 4 от Регламент 1407/2013 г. "предприятие по смисъла на правилата за конкуренцията, посочени в Договора, е всеки субект, упражняващ стопанска дейност, независимо от правния му статут и начина, по който се

финансира", което означава че и общините би следвало да се третираат като „предприятия“, в случаите в които предоставят услуги и извършват дейности, за които има пазар. Следва да се има предвид, че подходът, който е възприет в 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, също е много ясен. В този смисъл са и указанията/отговорите, давани от Европейската Комисия по запитвания от страна на българските институции<sup>2</sup>.

### **Разграничение между нестопанска дейност и икономическа дейност**

Според условията за кандидатстване по програмата „икономическата дейност“ се изразява в предлагането на стоки и/или услуги на съществуващ конкурентен пазар. На първо място, за да се прецени дали една дейност е „икономическа“, следва да бъде направен анализ дали съществува пазар за конкретните дейности, които ще бъдат подкрепяни чрез програмата. Когато се използва терминът „пазар“, трябва да взимаме под внимание конкретния пазарен сегмент, т.е. дали конкретните бенефициенти на дадена програма биха си купили съответната услуга. В този случай например NEETs<sup>3</sup> не могат (и не искат всъщност) да заплащат за тази услуга. Именно и това е целта на програмата, подкрепена със средства от ЕС – да стимулира тяхното включване чрез безвъзмездно финансиране, тъй като пазарните механизми не работят в този случай.

На второ място, преценката дали една дейност е икономическа, не може да зависи от това дали хипотетично някой някога би заплатил за нея. Според данъчната практика третирането на една дейност като икономическа/стопанска зависи доколко конкретната дейност се извършва възмездно, с цел печалба и цените са формирани на пазарен принцип<sup>4</sup>. Например, предоставянето на социални услуги, финансирани от общината/държавата, не е стопанска дейност за целите на данъчното облагане, докато същата дейност, когато се заплаща от потребителя, е стопанска дейност.

Затова и в публикуваната схема за обществено обсъждане следва да се преразгледа въобще въпросът доколко дейностите са част от икономическа дейност и с оглед на това следва да се прилагат правилата за държавните помощи, чиято цел е чрез финансирането да се избегне създаването на условия за нарушаване на свободната конкуренция.

---

<sup>2</sup> Не ги цитираме, тъй като управляващите органи разполагат с тях.

<sup>3</sup> Уязвими групи младежи, които не са образовани, участ, не работят.

<sup>4</sup> В действащото българско законодателство няма легално определение на стопанска, съответно нестопанска дейност и няма регламентирани критерии за разграничаване на едната от другия вид дейност. В данъчната практика на НАП са изведени например следните критерии за разграничаване на стопанска от нестопанска дейност на ЮЛНЦ: „за да се определи една дейност, осъществявана от юридическо лице с нестопанска цел, като търговска/стопанска, тя следва да отговаря на следните критерии:

- *дейността да се извършва по занятие, да е източник на постоянен, регулярен доход и дейността да се осъществява с цел печалба /не е необходимо печалбата фактически да е реализирана/ или дейността да се осъществява в частен интерес на юридическото лице;*

- *цените на предоставените услуги или стоки да се формират на пазарен принцип.*“ (Отговор на НАП № 94-00-309).

### **Услуги от общ икономически интерес**

Посочените по-горе условия за кандидатстване не отчитат и обстоятелството, че част от дейностите, които са предвидени да получат подкрепа по схемата, по-скоро, попадат в категорията на услуги от общ икономически интерес. Правилата за помощите в полза на предприятия, които предоставят услуги от общ икономически интерес по смисъла на член 106, параграф 2 от Договора, са регламентирани в специален Регламент № 360/2012 на Европейската Комисия. Той предвижда по-висок таван – до 500 000 евро за 3 години – при помощи за общ икономически интерес. Според новата Европейска рамка<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>, в която се обяснява, че това са 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 под формата на обществена услуга. 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, или на прекалено високи цени, ако държавата не предостави подкрепа. Услугите от общ икономически интерес (в които по дефиниция се включват социалните, здравните, образователните и други обществени услуги) имат по-висок праг, под който предоставената сума не се счита за държавна помощ. Също така, според трайната практика на Съда, ако не са спазени четирите критерия, изведени по делото *Altmark*, правилата за държавни помощи дори няма да се прилагат<sup>7</sup> при тези видове услуги.

### **Ограничаване на финансирането за съвместими с общия пазар дейности**

Публикуваната схема също така не отчита възможностите на Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година, който предвижда за определен кръг от дейности помощите да се третират като съвместими с общия пазар и съответно да бъдат изключени от приложното поле на общите правила за държавни помощи. Такива помощи, например, са помощите за наемане на работещи в неравностойно положение и работещи с увреждания (чл. 1, т. 1 буква е.) от Регламента), помощи за обучение (чл. 1, т. 1, буква д) от Регламента) и други. Следователно, прилагайки правилото на член 3 от Регламента, то помощите, които се предоставят по схемата на ОПРЧР и отговарят на специалните изисквания на Регламента, следва да се третират като съвместими с общия пазар по смисъла на ДФЕС, като държавата е освободена от задължението за уведомяване на Комисията и получаване на разрешението ѝ за освобождаване на схемата за помощта. Това означава, че би било незаконосъобразно ограничаването на размера на публично

---

<sup>5</sup> Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги (2011 г.), ОВ С 8 от 11.01.2012 г.

<sup>6</sup> Европейска рамка за качество на социалните услуги от общ икономически интерес.

<sup>7</sup> 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.

финансиране чрез третирането му като минимална помощ в рамките на горесцитираната схема по ОПРЧР<sup>8</sup>, ако това финансиране изпълнява специалните изисквания, предвидени в регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията. Текстът на публикувания за обществено обсъждане проект на условия за кандидастване не дава достатъчно аргументи, че управляващият орган е направил преценка на приложимостта на правилата за държавни помощи спрямо дейностите, определени като допустими за финансиране по схемата. Подобна преценка следва да се направи индивидуално за отделните допустими дейности, от една страна, и независимо от правно-организационната форма на потенциалния бенефициент, от друга.

### **Ограничен обхват на схемата**

Специфична насоченост на схемата е достъп до заетост и социално включване и съответно постигане на заложените стратегически цели в тези области. В тази връзка, една от целите на схемата е „Реализация на комплексни действия в посока улесняване достъпа до заетост на уязвими групи, включително и чрез предоставяне на иновативни социални и здравни услуги“. Същевременно, така заложените инвестиционни цели и индикатори за изпълнение и за резултати ограничават обхвата на лицата, които могат да бъдат подкрепени с изпълнение на проекти по схемата. Опасяваме се, че на практика това ще доведе до:

- **Липса на целенасоченост** - частично изпълнение или неизпълнение на заложената цел на схемата, спомената по-горе.
- **Липса на ефективност** - приоритизирането на една уязвима група е съвсем логично да доведе до повишено предлагане на услуги за нея. Съответно, на следващ етап в процеса на изпълнение на схемата ще има излишък на услугите за лица с увреждания и техните близки, докато търсенето на услуги за потребители с различен от този профил ще се повиши и ще има дефицит.
- **Неравен достъп** - съвсем реален е рискът да се повтори сценарият с проект "Детство за всички", при който впоследствие се стига до разширяване на целевата група, защото не е осигурен равен достъп до финансиране на подкрепящи услуги за всички уязвими групи деца.
- **Липса на конкурентна равнопоставеност** - иновативните практики, които се развиват през последните години, не са единствено в областта на социалните и здравни услуги. Сегашният вариант на проект на схемата изключва възможността да участват кандидати (напр. по-малки неправителствени организации), които имат натрупан опит от по-тясно специализирана работата с уязвими групи със специфичен профил, различен от този на лица с увреждания и техните близки.

### **Неясна устойчивост на предлаганите за финансиране услуги**

Също така, следва всички мерки по оперативните програми да подкрепят развитие на конкретни политики и да водят до ефективно и ефикасно развитие и модели и услуги, устойчиви по своя характер. В този смисъл, буди недоумение защо по тази схема ще се финансират класически социални услуги като дневни центрове, центрове за социална рехабилитация и пр., които не са част от националните карти за социални услуги или областните стратегии. Това, разбира се, ще постави въпросът за тяхната финансова устойчивост и ефективност след приключване на проектите— два ключови въпроса, както от гледна точка на интереса на потребителите и техните семейства, така и от гледна точка на разходване на публичния ресурс, които трябва да имат адекватен и аргументиран отговор.

---

<sup>8</sup> В Компонент 2 на схемата.

## **Препоръки**

В заключение, нашите конкретни препоръки са управляващият орган да направи **подробен анализ на дейностите, които ще бъдат подкрепени, и ако част от тях са неикономически по своя характер, да изключи прилагането на правилата за държавни помощи, включително прилагането на правилото de minimis.** На следващо място, ако счете, че част от предвидените услуги са **въобще икономически по своя характер, да приложи правилата за облекчен режим** по Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за съответните помощи, които ще се предоставят по схемата, а за останалите – да предприеме процедура по освобождаване по общия ред. Така ще се гарантира законосъобразното разходване на публичните средства по схемата и в същото време ще се осигури „спокойствието“ на бъдещите бенефициенти, че рамката, в която следва да управляват получените средства, е ясна и законосъобразна. Ако горепосоченият подход е невъзможен от гледна точка на управляващия орган, следва да се приложат законосъобразно правилата за държавни помощи към всички субекти, които извършват посочените дейности, което ще гарантира недискриминацията и равното третиране на бенефициентите.

Също така, имайки предвид специфичната насоченост на схемата, **предлагаме да бъде разширен обхватът на целевите групи, които могат да бъдат подкрепени.** Това е възможно, ако съответните инвестиционни цели и индикатори **позволяват бенефициенти на схемата да бъдат уязвими групи в риск от социално изключване и затруднен достъп до пазара на труда,** включително лица с увреждания и техните близки. По такъв начин ще се постигне гъвкаво стимулиране на сектора, което да допринесе за конкурентна среда. Добавена стойност ще бъде подобряването на устойчивостта на съществуващите услуги и насърчаването на инвестиции в нови интегрирани услуги, ориентирани към специфичните и индивидуални потребности.

## **Организации, подкрепили настоящото становище:**

Български център за нестопанско право

Национален алианс за работа с доброволци

Национална мрежа за децата

Сдружение ИМКА-Габрово

Сдружение „Нов път“, Хайредин

Фондация „Помощ за благотворителността в България“

Фондация „Светът на Мария“