БИМ Консултинг ООД

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“ 2014 – 2020 Г.

Доклад

*За извършен анализ на мерките и дейностите, предвидени за финансиране по ОП „Добро управление“ за съответствие с правилата за държавни помощи*

[СЪДЪРЖАНИЕ](#_Toc476991374)

[I. ОСНОВАНИЕ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА АНАЛИЗА 1](#_Toc476991375)

[II. МЕТОДИКА ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА АНАЛИЗА 1](#_Toc476991376)

[III. АНАЛИЗ НА МЕРКИТЕ И ДЕЙНОСТИТЕ, ПРЕДВИДЕНИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ ПО ПРОГРАМАТА 1](#_Toc476991377)

[1. ПРИОРИТЕТНА ОС 1 - АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ И Е-УПРАВЛЕНИЕ 1](#_Toc476991378)

[1.1. Описание на предвидените мерки и интервенции 1](#_Toc476991379)

[1.2. „Тест за държавна помощ“ 1](#_Toc476991380)

[1.3. Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ. 1](#_Toc476991381)

[1.4. Условия и изисквания за липса на държавна помощ. 1](#_Toc476991382)

[1.5. Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване 1](#_Toc476991383)

[2. ПРИОРИТЕТНА ОС 2 – ЕФЕКТИВНО И ПРОФЕСИОНАЛНО УПРАВЛЕНИЕ В ПАРТНЬОРСТВО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И БИЗНЕСА 1](#_Toc476991384)

[2.1. Описание на предвидените мерки и интервенции 1](#_Toc476991385)

[2.2. „Тест за държавна помощ“ 1](#_Toc476991386)

[2.3. Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ. 1](#_Toc476991387)

[3.1. Условия и изисквания за липса на държавна помощ. 1](#_Toc476991388)

[3.2. Проверка за съответствие с критериите за допустима държавна помощ (УОИИ, минимална помощ, групово освобождаване, нотифицирана помощ). 1](#_Toc476991389)

[3.3. Условия за привеждане на мерките в съответствие с правилата за държавни помощи и изготвяне на предложения за включване на типови текстове в Насоките за кандидатстване. 1](#_Toc476991390)

[3.4. Примерен текст за включване в Насоките за кандидатстване: 1](#_Toc476991391)

[1. ПРИОРИТЕТНА ОС 3 - ПРОЗРАЧНА И ЕФЕКТИВНА СЪДЕБНА СИСТЕМА 1](#_Toc476991392)

[1.1. Описание на предвидените мерки и интервенции 1](#_Toc476991393)

[1.2. Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ. 1](#_Toc476991394)

[1.3. Условия и изисквания на приложимия режим на минимална помощ 1](#_Toc476991395)

[1.4. Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване 1](#_Toc476991396)

[4. ПРИОРИТЕТНА ОС 4 - ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЕСИФ 1](#_Toc476991397)

[4.1. Описание на мерките и дейностите, предвидени за финансиране по програмата 1](#_Toc476991398)

[4.2. „Тест за държавна помощ“ 1](#_Toc476991399)

[4.3. Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ. 1](#_Toc476991400)

[4.4. Условия и изисквания за липса на държавна помощ. 1](#_Toc476991401)

[4.5. Проверка за съответствие с критериите за допустима държавна помощ (УОИИ, минимална помощ, групово освобождаване, нотифицирана помощ). 1](#_Toc476991402)

[4.6. Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване 1](#_Toc476991403)

[5. ПРИОРИТЕТНА ОС 5 – ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ 1](#_Toc476991404)

[5.1. Описание на Описание на предвидените мерки и интервенции 1](#_Toc476991405)

[5.2. Тест за държавна помощ 1](#_Toc476991406)

[6. Преглед на системата за управление и контрол и процедурния наръчник за изпълнение на ОПДУ 1](#_Toc476991407)

[7. Предложения за въвеждане на контролни процедури и контролни листове за проверка на изискванията за липса и/или условията за съвместимост на държавната помощ 1](#_Toc476991408)

[7.1. Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на програмиране на процедури за набиране на проектни предложения. 1](#_Toc476991409)

[7.2. Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на предоставяне на БФП. 1](#_Toc476991410)

[7.3. Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на мониторинг и верификация. 1](#_Toc476991411)

[7.4. Процедури за спазване на задълженията на администратор на помощ при предоставяне на минимални помощи по регламент 1407/2013 и държавни помощи. 1](#_Toc476991412)

# **ОСНОВАНИЕ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА АНАЛИЗА**

Настоящият анализ е изготвен от Консултанта „БИМ Консултинг“ ООД в изпълнение на Договор №210-89 от 24.08.2016 г. с Възложител – Администрацията на Министерски съвет.

Анализът е възложен за нуждите на Дирекция „Добро управление“ в качеството й на Управляващ орган на Оперативна програма „Добро управление“

Анализът се изготвя във връзка с изпълнението на задълженията на всяка една финансираща институция, който предоставя безвъзмездни финансови средства да направи преглед на интервенциите за установяване на тяхното съответствие с правилата за предоставяне на държавни помощи. Тези задължения произтичат от статута на Администратор на държавна помощ и са в изпълнение както на Закона за държавните помощи и указанията на Министерство на финансите, така и пряко на разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС.

В частност задължението за изготвяне на оценка на съвместимостта на финансирането с общата концептуална забрана за предоставяне на държавна помощ е детайлизирано в Указание № ДПРС 1 от 04.02.2016 г. за извършване на Оценка за съответствието със законодателството по държавни помощи.[[1]](#footnote-2), одобрено от министъра на финансите.

# **МЕТОДИКА ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА АНАЛИЗА**

Настоящият анализ е изготвен при съобразяване на нормативната уредба в областта на държавните помощи и прилагане на общата концептуална забрана за предоставяне а държавни помощи, произтичаща директно от чл. 107 от Договора за функциониране на ЕС.

Освен националното законодателство, приложение при изготвяне на анализа са намерили регламентите, приети от ЕК и от Съвета, подробно описани в Техническото предложение на Консултанта.

Цялостното разбиране за понятието „държавни помощи“, неговото тълкуване и прилагане в практиката най-добре е развито в приетото от ЕК СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА - Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС.

В основата на изготвения Анализ е прилагането на Теста за държавна помощ, така както е разработен в методологията на ЕК, в Указание №ДПРС 1 от 04.02.2014 г. на МФ и както е илюстриран в Техническото предложение на Консултанта.

**Първата стъпка** от Теста за държавна помощ изисква отговор на въпроса:

*Предоставя ли се публичен ресурс?*

При прилагането на „теста“ за държавна помощ, Консултантът на практика пропуска първия критерий, поради това, че средствата от ЕСИФ се считат за държавен ресурс, тъй като всяка държава-членка определя как да се изразходват.

**Втората стъпка** от провеждането на теста е проверката дали помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки, изисква разясняване на понятието „предприятие“. При тази проверка се изследватследните два въпроса:

*Използва ли се финансирането за икономическа дейност?*

*Достъпна ли е мярката за всички предприятия на пазара?*

**Третата стъпка** се прилага, ако резултатът от теста по предишните два критерия е положителен. При това положение, Консултантът преминава към анализ на предприятията получатели по третия критерий от теста за проверка на потенциала на мярката да наруши конкуренцията. Анализът трябва да отговори на въпроса:

*Налице ли е законов монопол на предприятието получател и ограничено ли е от приложим за дейността му регулаторен режим, при който пазарът не е либерализиран?*

**Четвъртата стъпка**/последният критерий за достигане до извода представлява ли дадена мярка държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС е оценка на потенциала й да наруши търговията между държавите членки. При прилагането на този критерий, Консултантът изследва следния въпрос.

*Има ли потенциал финансираните дейности да привлекат потребители от други държави или са от чисто местен характер?*

При прилагането на този критерий, тълкуването изхожда от редица прецеденти решения на Съда на ЕС, които практически илюстрират в кои случаи дадена мярка може да се приеме за такава с местен характер, поради което няма потенциал да привлече изпълнители или потребители от други държави членки.

Ако в резултат на проведения Тест за държавна помощ, Консултантът установи наличие на държавна помощ, той прилага следния алгоритъм:

При прилагането на този алгоритъм, Консултантът прилага приоритетно режим на липса на държавна помощ и режим на съвместима държавна помощ, дори и изборът на една от тези две основни хипотези да наложат частично изменение на предвидените в програмата условия. Анализът обхваща всички предвидени за финансиране мерки извън ИГРП 2016г.

# **АНАЛИЗ НА МЕРКИТЕ И ДЕЙНОСТИТЕ, ПРЕДВИДЕНИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ ПО ПРОГРАМАТА**

## ПРИОРИТЕТНА ОС 1 - АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ И Е-УПРАВЛЕНИЕ

### Описание на предвидените мерки и интервенции

Приоритетна ос 1 съответства на Инвестиционен приоритет 11i - Инвестиции в институционален капацитет и в ефикасността на публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно инвестиционния приоритет равнище с цел осъществяването на реформи и постигането на по-добро регулиране и добро управление.

* 1. **Цели на интервенциите**

Съгласно предвижданията на Оперативната програма, интервенцията е разделена на две специфични цели:

**Специфична цел 1** **„Намаляване на административната и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса и въвеждане на принципите на „епизоди от живота“ и „бизнес събития““**

За гарантиране на устойчивост на резултатите, ефективност на инвестициите и надграждане на досегашните усилия се предвижда следната логика на интервенция:

* Ще бъдат подкрепени дейности, свързани с извършването на регулаторна реформа, ще се извършат секторни прегледи за опростяване, преработване и консолидиране на съществуващото законодателство.
* Ще бъдат подпомагани и партньорски проекти за по-добро съгласуване на политики и законодателство за избягване на ненужни разпоредби или административни процедури, пораждащи бреме.
* Във връзка с недопускане на нарастването на регулаторната и административната тежест, ще се направи преглед на всички регулаторни режими, установени със специален закон, както и оценка на въздействието им.
* Ще се подкрепи извършването на оценки на въздействието на законодателството. Особен акцент ще бъде поставен върху секторите, включени в Стратегията за интелигентна специализация, както и такива, където полученият ефект ще доведе до чувствително намаляване на административната тежест.
* Ще бъде изготвена концепция за реформа на съществуващия модел на организация и поддържане на регистри в държавната администрация, на база на която ще бъде извършен цялостен преглед на съществуващите регистри - окрупняване, премахване на излишни регистри, избягване на дублиране на данни. Ще бъдат идентифицирани всички случаи, в които е необходимо предоставяне на регистрова информация.
* Ще бъде извършен одит на всички предоставяни административни услуги, последван от оптимизиране на обмяната на информация и данни между институциите и организациите, предоставящи обществени услуги.
* Ще бъдат подпомагани инициативи за стандартизиране и унифициране на процедурите по предоставяне на общински услуги, с особен фокус върху тези за бизнеса, намаляване на административно-бюрократичните дейности, времето и изискванията за информация. С оглед въвеждане на комплексно административно обслужване, администрациите на централно, областно и местно ниво ще бъдат подкрепени при извършване на оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги по единна методология, разработена от Министерския съвет по ОПАК. Процесите на предоставяне на услуги ще бъдат описани и реорганизирани, включително за въвеждане на услуги на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“.
* Ще бъдат разработвани достъпни услуги, предоставяни по различни канали, в центъра на които са гражданите и бизнеса.
* Ще бъдат реализирани инициативи, като създаване на мобилни групи от служители, които да посещават хората с увреждания и отдалечени райони със застаряващо население, с оглед предоставяне на административни услуги.
* Ще бъдат насърчавани проактивни мерки и механизми за подобряване на събираемостта на приходите на централно и общинско ниво.
* Ще бъде оказана подкрепа на регулаторните, контролни и приходни органи, включително изграждане на административния им капацитет, подобряване на процедурите и практиките, въвеждане на ефективни системи за управление на риска, осъществяване на координирани и съвместни проверки и др., включително и с оглед на планираната регулаторна реформа.
* Предвижда се развитие на механизма за ефективно сътрудничество за гарантиране съгласуване на действията между АОП и органите за последващ контрол – Сметна палата и АДФИ. Ще бъдат подпомогнати дейности, свързани с нов рамков закон за обществени поръчки и необходимата за прилагането му подзаконова нормативна уредба, в съответствие с новите директиви на ЕС. За намаляване на административната тежест и подпомагане спазването на нормативно установените правила са предвидени редица мерки като разработването на стандартни образци на документи, изготвяне на практически ръководства (наръчници) и издаване на методически насоки.
* Ще бъдат подкрепени също и функциите на АОП за методологическо осигуряване и контрол на обществените поръчки, включително разработване и прилагане на единни изисквания към възложителите.

**Специфична цел 2**  **„Увеличаване на достъпните за гражданите и бизнеса услуги, предоставяни по електронен път“**

За гарантиране на устойчивост на резултатите, ефективност на инвестициите и надграждане на досегашните усилия се предвижда следната логика на интервенция:

* Първоначално ще бъде извършен одит на ИТ структурите, човешките ресурси и бюджетите, както и на ИКТ системите и техническата инфраструктура в администрацията за установяване на актуалното състояние. Паралелно с одита ще стартира и процес по миграция на съществуващи териториално разпределени електронни системи и услуги към ХЧО, чието изграждане е започнало в рамките на ОПАК и държавния бюджет. Развитието на ХЧО ще бъде подкрепено чрез осигуряване на необходимото оборудване, в т.ч. сървъри, дискови системи, архивиращи и комуникационни устройства, лицензи, дейности по виртуализация, разширяване на комуникационните канали и др. На база на извършения анализ ще бъде планирано поетапното надграждане на капацитета на ХЧО с оглед доказани необходимости, включително мерки за информационна и кибер-сигурност, както и защита на личните данни. За надграждане на постигнатото в предходния програмен период приоритетно ще бъдат реализирани мерки за интеграцията на разработената система за електронна идентификация със съществуващи системи, предоставящи електронни услуги и преминаване от пилотен в продуктивен режим на работа. За цялостна реализация на комплексното обслужване системата за управление и разпределение на държавните такси ще бъде надградена за предоставяне на интегрирани услуги от повече от една администрация.
* В синхрон с провежданата регистрова реформа ще бъдат подкрепяни дейности за доизграждане (проектиране, разработване, усъвършенстване и цифровизиране) на регистри и реализиране на автоматизирани вътрешноадминистративни услуги в машинно читаем структуриран формат с удостоверено точно време, за предоставяне на удостоверителни данни в администрацията на всички нива. Ще бъдат създавани развивани информационни системи и бази данни за управление на регистрите.
* Ще бъде подкрепяна и интеграцията на административни информационни системи, автоматизация на обмена на информация в рамките на една администрация и между администрациите; реализиране на автоматични синхронни услуги, при които заявителят получава резултата в момента на заявяване.
* Дигитализирането и свързването на регистрите ще бъде обвързано с отваряне на данните в машинно-читаем формат за публично използване.
* Ще се създадат условия за ефективно използване на информация в обществения сектор чрез осигуряване на достъп до различни данни (географски, статистически, демографски и др.). По този начин ще бъде осигурена прозрачност и възможност за гражданите и бизнеса да създават иновативни информационни продукти и услуги.
* Ще бъде финансирано развитието на електронни услуги по оптимизирани процеси, в съответствие с провежданата реформа на модела на административно обслужване, с приоритизиране на база честота на заявяване и готовност за предоставяне. Разработените по ОПАК и пилотно въведени в Столична община референтни общински услуги ще бъдат внедрени хоризонтално – чрез ХЧО.
* Ще се подпомага предоставянето на услуги чрез ЕЗК и други ключови трансгранични услуги. Паралелно ще бъдат развивани електронните услуги, свързани с ИКТ приложенията за управление на защитените зони от Натура 2000.
* Ще се реализират и мерки за повишаване на цифровата компетентност на населението чрез модули за обучение и самообучение, он-лайн курсове и др.
* Ще се подкрепи създаването и развитието на Единен системен интегратор (ЕСИ), на който да бъде възложено координирането, развитието и поддръжката на ИКТ приложения и ИКТ инфраструктура за целите на дигиталната среда.
* Ще се финансира поетапното въвеждане на е-възлагане на обществени поръчки. Предвижда се осигуряване на изцяло електронна комуникация до и включително етапа на подаване на електронна оферта (e-Submission). Ще бъдат разработени стандартни документи с цел улеснение на възложителите. До 2020 г. България ще въведе всички етапи от електронните обществени поръчки, съобразени с възприетите европейски практики. Подкрепата за включването на зелени обществени поръчки в системата за електронни обществени поръчки ще се базира на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. и План за действие към нея.
* ОПДУ приоритетно ще подкрепя създаването на централизирани здравноинформационни стандарти и номенклатури, които да залегнат в основата на НЗИС. В синхрон с регистровата реформа в администрацията ще бъде подпомогнато окрупняването и оптимизирането на ключовите регистри в сектора, включително с оглед предоставяне на услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“. Предвижда се изграждането на цялостно здравно досие за всички български граждани, включително и на здравно неосигурените лица. В последствие ще бъде подкрепено разработването на допълнителни административни и специализирани регистри, публикуване на електронни здравни услуги на ЕПДЕАУ, разработване на механизми за анализ на риска, медицински одит, електронна рецепта, както и възможности за анализи. При изграждане на системата ще бъдат отразени актуалните изисквания за оперативна съвместимост на европейско ниво.
* Подкрепата за доразвитието на е-митници ще включва дейности, насочени към оптимизация на корпоративната архитектура и организация на фрагментирани процеси, автоматизирани и неавтоматизирани, в интегрирана среда, реинженеринг на съществуващи софтуерни решения, както и системи, планирани за реализиране до 2021 г. Дейностите ще бъдат изпълнени в синхрон с националната рамка за компетентности в митническата професия (national implementation of the EU Customs Competency Framework).
* НАП ще получи подкрепа за развитие на информационната си инфраструктура, която е ключов фактор за повишаване на събираемостта. На общинско ниво ще бъде осигурена целенасочена интегрирана подкрепа за подобряване на събирането на местните приходоизточници и изграждане/доразвиване на ефективни системи за администриране на приходите.
* НОИ ще получи подкрепа за развитие и цялостно дигитализиране на данните, свързани с осигурителните права на гражданите.
* Ще се осигурят необходимите условия за приемане, съхраняване и предоставяне за използване на е-документи от Националния архивен фонд.
* Ще бъдат разработени процедури за цифровизиране на информацията в администрацията с приоритет върху данните, участващи в процесите, свързани с електронните административни услуги. Унифицираната структура на данните и информацията ще бъде заложена в процедурите на национално ниво, с оглед осигуряване на автоматизиран обмен на данни и оперативна съвместимост.
* Ще се развиват по-ефективни начини, базирани на ИКТ, за активно включване на населението и бизнеса в изграждането на политики и в законодателния процес. За целта ще се използва платформата за демократично вземане на решения, разработена по ОПАК.
  1. **Примерни допустими дейности:**

**Специфична цел 1:**

* Прегледи и оптимизация на регулаторни режими;
* Прегледи на съществуващо законодателство във връзка с регулаторната реформа;
* Провеждане на оценки на въздействието на законодателството;
* Извършване на цялостен преглед и реформа на регистровата система;
* Оптимизация и реинженеринг на работните процеси с оглед въвеждане на комплексно административно обслужване;
* Стандартизиране и унифициране на административните услуги на общинско ниво и създаване на референтни модели за ключови общински услуги;
* Създаване на единни центрове за предоставяне на услуги;
* Създаване на мобилни групи от служители за административно обслужване на хора от уязвими групи ;
* Изграждане на административния капацитет, подобряване на процедурите и практиките, въвеждане на ефективни системи за управление на риска, осъществяване на координирани и съвместни проверки и др.
* Подобряване на дейността на контролните, регулаторни и приходни органи.
* Методологическо осигуряване на процеса по обществени поръчки

**Специфична цел 2:**

* Извършване на ИТ одит в администрацията;
* Доизграждане на държавния ХЧО;
* Поетапна миграция на електронни системи и услуги на администрациите към ХЧО;
* Цифровизиране и превръщане в електронна структурирана информация на регистрите и архивите в администрацията;
* Осигуряване на оперативна съвместимост и автоматичен обмен на данни между информационни системи и регистри;
* Развитие и доизграждане на информационни системи и услуги в съответствие с провежданата реформа на модела на административно обслужване;
* Отваряне към широката общественост на регистри и информация в машинно-четим формат, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства („open data”);
* Изграждане на онлайн система и телефонен център за указване на помощ при ползване на е-услуги;
* Организационно изграждане и развитие на Единен системен интегратор[[2]](#footnote-3);
* Въвеждане на е-обществени поръчки;
* Надграждане на е-митници;
* Изграждане на национална здравно-информационна система

**Бюджет по ПО 1 – 118 124 605 евро**

* 1. **Типове бенефициенти по цялата Приоритетна ос. Статут на бенефициентите.**

Оперативната програма определя като бенефициенти Централни, областни и общински администрации.

С оглед специфичната роля за постигане на целите по ПО1, приоритетно ще бъде предоставена безвъзмездна финансова помощ на:

* Администрация на Министерския съвет,
* Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията,
* Министерство на здравеопазването,
* Агенция по обществени поръчки,
* Държавна агенция „Архиви“,
* Агенция „Митници“,
* Национална агенция за приходите,
* Национален осигурителен институт,
* Национално сдружение на общините в Република България.

Изброените по-горе администрации, с изключение на НОИ и НСОРБ изпълняват основно публични функции и подпомагат осъществяването на правомощията на органи на изпълнителната власт. Всички те са уредени на законово ниво в общия устройствен Закон за администрацията и в специални закони, които регламентират в детайли техните функции, устройство и начин на функциониране. Според разпоредбата на чл. 19 от Закона за администрацията, централни органи на изпълнителната власт са Министерският съвет, министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите. За централни органи на изпълнителната власт се считат и председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Администрацията на изпълнителната власт обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

В последната група администрации попада тази на Националния осигурителен институт, който функциониране по силата на специален закон – Кодекса за социалното осигуряване. НОИ управлява Държавното обществено осигуряване Той отчита своята дейност пред Народното събрание. Националният осигурителен институт е юридическо лице със седалище София. Структурата и организацията на Националния осигурителен институт се определят с правилник. Дейността на Националния осигурителен институт се осъществява от администрация, в която работят лица по служебно и по трудово правоотношение. За администрацията на Националния осигурителен институт се прилага субсидиарно [Законът за администрацията](apis://NORM|4699|0||/).

Тъй като логиката на интервенциите е насочена към предоставяне на административните услуги и осъществяването на административното обслужване от страна на администрацията, трябва да се отбележи, че в §. 1 от Закона за администрацията са дефинирани понятията "Административно обслужване" и административни услуги.

**„Административното обслужване“** е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.

**"Административна услуга"** е:

а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение;

б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения;

в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;

г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга;

д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.

**"Вътрешна административна услуга"** е административна услуга, която един административен орган предоставя на друг при осъществяването на неговите правомощия.

Консултантът обръща внимание на тези дефиниции, тъй като от гледна точка не само на държавни помощи, но и с оглед принципна допустимост на дейностите, включени в проектите, е необходимо описанието на подпомаганите с БФП публични функции на администрациите, когато те са част от осъществяване на административното обслужване, да попадат в съответните законови дефиниции.

В рамките на интервенцията е упоменато и подпомагането и организационното изграждане и развитието на Единния системен оператор като е предвидена мярка за създаването и развитието на Единен системен интегратор (ЕСИ), на който да бъде възложено координирането, развитието и поддръжката на ИКТ приложения и ИКТ инфраструктура за целите на дигиталната среда. Същевременно, при изброяване на допустимите дейности, е направена уговорката, че дейността по организационно изграждане и развитие на ЕСИ ще се подпомага, само при условие, че той е организиран като администрация.

Съгласно разпоредбите на Закона за електронното управление, ЕСИ е държавно предприятие по [чл. 62, ал. 3 от Търговския закон](apis://Base=NARH&DocCode=4076&ToPar=Art62_Al3&Type=201) с наименование Държавно предприятие "Единен системен оператор" (ДП "ЕСО"). Държавното предприятие "Единен системен оператор" е юридическо лице със седалище в гр. София. Според чл. 7к, ал. 2 от ЗЕУ, държавното предприятие "Единен системен оператор" **е лице, осъществяващо публични функции.**

Според разпоредбите на чл. 7к от ЗЕУ, който урежда статута на държавното предприятие, неговата дейност може условно да се раздели на три:

* Функции по подпомагане на председателя на Държавната агенция „Електронно управление“ като информационен контактен център за обслужване на гражданите и бизнеса в областта на електронното управление; като помощен контактен център за обслужване на държавните органи, използващи споделените информационни ресурси на електронното управление; като национален център за действие при инциденти относно информационната сигурност; както и за изграждане и поддържане Национален портал за пространствени данни, чрез който се осъществява връзката с геопортала на инфраструктурата за пространствена информация на Европейската общност (INSPIRE).
* Функции по предоставяне на вътрешни услуги на други администрации;
* Предмет на дейност извън публичните функции като предоставяне на услуги в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии; предоставяне на услуги по анализ на бизнес и технологични процеси, управление на проекти и контрол на качеството; предоставяне на услуги в областта на оперативната съвместимост; предоставяне на услуги в областта на мрежовата и информационната сигурност; други дейности, които осигуряват или допълват основния предмет на дейност. За целите на настоящия анализ, тази част от дейността ще бъде условно наречена „допълнителния предмет на дейност“.

Важно е да се отбележи, че по принцип държавното предприятие не е търговско дружество, но е търговец по смисъла на Търговския закон. Т.е. то има право да извършва търговска дейност. Според ЗЕУ, дейността на ДП "ЕСО" за изпълнение на задачите, свързани с основния предмет на дейност, се финансира с приходи от предоставянето на вътрешни услуги на други администрации, както и от допълнителния предмет на дейност, също от дарения, лихви по депозити и средства от международни програми и финансови инструменти.

Законът поставя две важни ограничения:

- Приходите от предмета на дейност трябва да са под 20 на сто от общия размер на приходите на предприятието на годишна база.

- за дейностите по предоставяне на вътрешни услуги да се води отделна аналитична счетоводна отчетност от тази за дейностите попадащи в допълнителния предмет на дейност, в съответствие със счетоводното законодателство.

Може да се заключи, че ДП „ЕСО“ осъществява:

* публични функции, когато подпомага председателя на ДА „Електронно управление“;
* вътрешни услуги, за подпомагане на администрациите при осъществяване на функциите им
* обществени услуги, който представляват търговска дейност по смисъла на §. 1, т. 4 от ДР на Закона за администрацията.

В разпоредбите на ЗЕУ се съдържат основания, въз основа на които може да се приеме, че някои от услугите, осъществявани от ДП ЕСО са пазарна дейност. Във функциите на председателя на ДА „ЕУ“ като орган на управление на предприятието са включени:

* + Изготвяне на класификатор за дейностите и услугите на ДП "ЕСО" и методика за определяне на тяхната себестойност на база анализ на допустимите и присъщи разходи за всяка дейност и услуга;
  + Ежегодно изготвяне на оценка на себестойностите на дейностите и услугите на ДП "ЕСО", вписани в класификатора, и съгласно методиката;
  + Ежегодно изготвяне на анализ на **обичайните пазарни норми** на печалба за услугите, предоставяни от ДП "ЕСО" на другите административни органи – услугите по чл. 7к, ал. 3 от ЗЕУ;
  + ежегодно изготвяне на тарифа за крайните цени на услугите, предоставяни от ДП "ЕСО" – вътрешните услуги, които се формират на разходоориентиран принцип, на база себестойностите **съгласно оценката по предходната точки и печалба, която не може да бъде повече от половината от обичайната печалба за съответната услуга**, установена чрез анализа – прилага се за услугите по чл. 7к, ал. 3 от ЗЕУ;

Методиките, класификатора и тарифата се приемат от Министерски съвет.

От горните разпоредби може да се направи извод, че законодателят е преценил, че вътрешните услуги, които се предоставят на други администрации са стопанска дейност, които се осъществяват при обичайни пазарни условия или поне би следвало да е така, като се отчита, че върху цената се начислява печалба. За услугите по чл. 7к, ал. 4 от ЗЕУ този извод е безспорен.

От функциите на ДП „ЕСО“, единствено тези по чл. 7к, ал. 2 от ЗЕУ са дефинирани като публични функции и практически ще се осъществяват като такива.

**Национално сдружение на общините в Република България** е единственият бенефициент, който не е част от администрациите, изпълняващи функции във връзка с изпълнителната власт. Националното сдружение на общините в Република България е създадено на основание чл. 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Общините могат да се сдружават на доброволен принцип за решаване на общи въпроси и за постигане на цели от взаимен интерес. За защитата на своите общи интереси и за поддържане и развитие на местното самоуправление общините могат да създават национално сдружение и регионални сдружения.

Националното сдружение на общините има право да:

* представлява своите членове пред държавните органи;
* разработва предложения за промяна и усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление;
* подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините;
* осъществява контакти и взаимодействия със сродни организации от други страни, както и да членува в международни сдружения;
* осъществява и други функции, определени със закон и с учредителния акт.

Националното сдружение има редица други функции, възложени по силата на специални закони[[3]](#footnote-4), основно свързани с участие в различни консултативни или съвещателни органи, съгласуване на нормативна уредба, функции в областта на провеждане на политики по закрила на детето, местни финанси, предотвратяване и отстраняване на последици от бедствия и аварии, обезпечаване на нуждите на общините от услуги и доставки чрез провеждане на процедури по ЗОП и други. Подробен списък с правомощията на НСОРБ, възложени по силата на нормативен акт могат да бъдат намерени на официалната интернет страница[[4]](#footnote-5).

Според информация, публикувана на официалната интернет страница на сдружението, в него членуват повече от 2/3 от общините в България /на практика 264 от 265 общини/, което дава право на Сдружението да бъде легитимен представител на местната власт, да представлява и защитава нейните интереси.

Съгласно Устава на НСОРБ[[5]](#footnote-6), правно-организационната форма на сдружението е юридическо лице с нестопанска цел. Сдружението е отделно от членовете си и функционира на принципите на доброволност и равнопоставеност на своите членове. Сдружението осъществява дейност в обществена полза. Освен функциите, определени в ЗМСМА и другите специални закони, НСОРБ е предвидило и други функции в предмета си на дейност.

За постигане на своите цели, Сдружението може да извършва и допълнителна стопанска дейност, която трябва да бъде свързана с основните цели на Сдружението. Предмет на свързаната стопанска дейност са:

1. посредническа, консултантска дейност, предоставяне на услуги на своите членове и на други лица;

2. публикации, разпространение на информация за общини, изготвяне и разпространение на периодични и други публикации;

3. организиране и провеждане на обучения под различна форма с местно и чуждестранно участие;

4. проучвания в областта на местното самоуправление, както и всички други дейности, разрешени от закона и в изпълнение на целите на Сдружението. Приходите от дейността на Сдружението се използват за постигане на целите, определени Устава. Сдружението не разпределя печалба.

**Пътна карта за изпълнение на Стратегия за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016 – 2020 г.**

Проектите, които се финансират по Специфична цел 2 на тази Приоритетна ос са основно тези, които са идентифицирани като приоритетни за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в България за периода 2016 – 2020 г. , както и за следващия период 2017 – 2020 г. Предвижда се основната част от проектите да бъдат финансирани по ОП „Добро управление“, поради което те трябва да допринасят за постигане на индикаторите по ОПДУ. Отговорните институции, определени за реализация на приоритетните проекти са администрации на изпълнителната власт – централна или местна, с изключение на Камарата на частните съдебни изпълнители. Последната, обаче, не е включена в типовете бенефициенти по Оперативната програма.

По отношение на НСОРБ, то е предвидено като отговорна институция в Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в България за един проект от списъка на тези, които се реализират в периода 2017 – 2020 г. Това е проектът, планиран като Хоризонтално внедряване на общински електронни услуги с бюджет 13 940 000 лева и като освен НСОРБ като отговорни институции да посочени и общинските администрации. Пътната карта е приета с Решение № 245 на Министерския съвет от 5 април 2016 г.

За периода след 2016 г., със средства на ОПДУ ще се финансира Етап 2 на Пътната карта, като основните цели, които трябва се постигнат са:

* Електронизиране на най-често използваните административни услуги, които са насочени пряко към гражданите и бизнеса;
* Електронизиране на процесите на най-често използваните комплексни административни услуги;
* Участниците в процесите на електронното управление да използват изцяло услугите на електронната идентификация и електронна авторизация;
* Присъединяване на електронното управление на Република България към инициативата за трансгранична електронна идентификация;
* Процесите на е-Управление да бъдат автоматизирани, което е важна предпоставка за безпроблемното функциониране на електронното управление;
* Прилагане на интегрирани мерки и постигане високо ниво на киберсигурност и кибер-устойчивост.

Проектите, които са очертани да се изпълняват през втория етап са насочени към изграждане на информационни системи, бази данни, регистри и масиви за електронна статистика.

По специфична цел 1 ще се финансират част от мерките, включени в Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация, които са свързани с оценки на въздействието, подкрепа за контролни, приходни и регулаторни органи, във връзка със съвместни проверки и др.

### „Тест за държавна помощ“

Провеждането на теста за държавна помощ зависи от конкретната интервенция, която се анализира, както и от бенефициента, който е краен получател на финансирането, респективно от естеството на неговата дейност.

Приоритетната ос е насочена най-вече към намаляване на административната и регулаторната тежест, подобряване на административното обслужване и електронното управление, но в нея са включени много и разнообразни мерки и интервенции. От друга страна, за да не се фрагментира излишно анализът, тестът за държавна помощ се провежда по двете специфични цели.

**Предвиждания и допускания**

Тестът за държавна помощ се провежда като се ползва допускането, че подобряването на административното обслужване, т.е. първата специфична цел, е насочена към осъществяването на публичните функции по предоставяне на административните услуги на гражданите и бизнеса, както и на другите публични функции на органите на държавна власт, извън административните услуги.

Останалите дейности, свързани с намаляване на административната и регулаторната тежест са свързани с подобряване на административното обслужване на гражданите или с осъществяването на публичните функции, поради което в анализа режимът на държавни помощи не се диференцира специално по отношение на тях.

Няма данни да е предвидено някои от функциите по предоставяне на административни услуги да се възлагат като Услуги от общ интерес на частно-правни субекти или да се либерализира пазара и да престанат да бъдат монопол на държавата. Единственото юридическо лице от тези, посочени като допустими бенефициенти, което не е част от публичната администрация е Националното сдружение на общините в България, като на този етап неговата роля и функции не са детайлно уточнени, като липсва конкретика по отношение на предвидените за финансиране дейности . Както е посочено по-горе, Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление е приета с Решение на МС. В случай, че на НСОРБ бъдат възложени по-ясни роли и отговорности във връзка с хармонизирането на електронните услуги на общинско ниво, те могат да се приемат за такива, възложени по силата на административен акт, който НСОРБ е длъжно да изпълни и, в този смисъл, биха могли да се приемат като публична функция. На този етап обаче подобен извод не може да бъде направен, поради липса на такава конкретика в Пътната картна.

Част от интервенциите по тази Приоритетна ос са били вече предмет на разглеждане, както следва:

* Процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по чл. 25, ал. 1, т. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове - „Приоритетни проекти в изпълнение на пътната карта за изпълнение на стратегията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016-2020“ Специфична цел № 2 „Увеличаване на достъпните за гражданите и бизнеса услуги, предоставяни по електронен път“;
* Процедура „Подобряване на ефективността, ефикасността и прозрачността на системата за обществените поръчки“;
* Процедура „Стратегически проекти в изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г**., ПОС, ПИК И НАТУРА** 2000.

Те са анализирани в предоставения на Възложителя Доклад за извършен анализ на процедурите, предвидени за финансиране по Индикативната годишна работна програма за 2016 г. на ОП „Добро управление. За тях е проведен теста за държавна помощ, установени са условия и изисквания за липса на държавна помощ.

В резюме, за анализираните процедури е установена липса на държавна помощ, при спазване на някои условия и изисквания, по-специално за процедурите за предоставяне на БФП за „Приоритетни проекти в изпълнение на пътната карта за изпълнение на стратегията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016-2020“ Специфична цел № 2 „Увеличаване на достъпните за гражданите и бизнеса услуги, предоставяни по електронен път“. Тези интервенции ще бъдат предмет на детайлен анализ и в рамките на настоящия доклад, тъй като се предвижда до края на програмния период да бъдат обявени и други подобни процедури за избор на проекти на финансиране.

Според методологията, утвърдена при извършване на анализ с цел установяване на наличие или липса на елементи за държавна помощ, интервенциите се изследват спрямо посочените по-долу четири въпроса. Елементите на държавна помощ се извличат от разпоредбата на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС която гласи:

*„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“.*

Според практиката на Комисията и Съда на ЕС, „*само предимства, предоставени пряко или косвено чрез държавни ресурси, могат да представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора“.*

**а) Предоставя ли се публичен ресурс?**

При прилагането на „теста за държавна помощ“, Консултантът на практика пропуска **първия критерий**, поради това, че средствата от ЕСИФ се считат за публичен ресурс, тъй като всяка държава-членка определя как да се изразходват.

По отношение този аспект на държавна помощ, анализ не е необходим, поради предварително изяснения характер на помощта. Все пак трябва да се отбележи, че това съждение е валидно, когато финансирането има характер на помощ, която поставя даден субект /предприятие/ в по-благоприятно положение. Поради тази причина, елементът на предоставяне на публичен ресурс може да се елиминира, когато не става дума за помощ, а за заплащане на възмездна услуга или доставка. В този случай, по-скоро може да възникне хипотеза на нарушение на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки, ако изпълнителят е избран директно или не по съответния ред, в зависимост от стойността на поръчката. В тази връзка, начинът на предоставяне на публичен ресурс е упоменат неизчерпателно в СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА- Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС[[6]](#footnote-7), в което се предвижда, че трансферът на държавни ресурси може да се осъществи под различни форми като преки безвъзмездни помощи, заеми, гаранции, преки инвестиции в капитала на дружествата и плащания в натура.

За целите на настоящия тест за държавна помощ и предвид логиката на интервенциите, значение има и факта, че предоставянето на достъп до обществена собственост или предоставянето на специални или изключителни права без подходящо възнаграждение, отговарящо на пазарните равнища, може да представлява отказ от държавни приходи (както и предоставяне на предимство). В контекста на мерките, които ще се финансират по ОПДУ, тази практика има значение доколкото изградени/придобити със средства от програмата активи могат да се ползват в последствие и по стопански начин и да носят приходи на бенефициентите.

**б) Втората стъпка от провеждането на теста, а именно извършване на проверката дали помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки, изисква разясняване на понятието „предприятие“.**

При изследването на втория елемент от теста за държавна помощ, мерките се анализират по отношение на следните два въпроса:

Използва ли се финансирането за икономическа дейност?

За правилно разбиране на понятието предприятие, следва да се отбележат няколко основни аспекта[[7]](#footnote-8), които служат като база при анализиране дейността на даден правен субект:

* Правно-организационната форма на субекта е без значение и само на база на този критерий не могат да бъда направени правилни изводи за наличие или липса на държавна помощ. В тази връзка организации с нестопанска цел и администрации на органи на държавна власт могат да имат характер на предприятие по отношение някои аспекти от техните дейности;
* За дефинирането на един субект като предприятие няма значение дали същият e създаден за да разпределя печалба или не. В този контекст, юридическите лица с нестопанска цел, дори и тези в обществена полза могат да действат като предприятие за отделни част от тяхната дейност[[8]](#footnote-9).
* Един и същи субект може по отношение на едни свои дейности да действа като предприятие, а по отношение на други да не извършва стопанска дейност.
* Ако даден публичен орган е решил само той да извършва дадена услуга, това не изключва *a priori* дефинирането на тази дейност като икономическа, ако има други субекти, които биха могли или биха искали да я извършват при определение условия, т.е. компенсация от страна на държавата.
* Общо взето, съдебната практика на Съда на ЕС приема, че всяко предлагане на стоки или услуги на пазара представлява стопанска дейност.
* От друга страна, публичните функции, осъществявани от орган на власт не представляват стопанска дейност.

Съобщението на Комисията относно понятието „държавна помощ“ буквално гласи, че „член 107, параграф 1 от ДФЕС не се прилага, когато държавата действа „*при упражняване на публични правомощия“ или когато публичноправни субекти действат „в качеството си на публични органи. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публични правомощия, когато дейността представлява задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и разпоредбите, на които подлежи. Като цяло, освен ако дадена държава членка не е решила да въведе пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от прерогативите на официалната власт и се извършват от държавата, не представляват стопански дейности“.*

Като се отчитат и приложат горните аспекти, които са основни постулати на института на държавните помощи, може да се установи, че:

* Интервенциите по Приоритетна ос 1 са насочени към нестопански дейности. Осъществяването на публичните функции, към които е насочена интервенцията като намаляване на административната тежест, преглед на регулаторни режими, уеднаквяване на контролни практики между АОП, Сметна палата и АДФИ, методологическо осигуряване на АОП са безспорно публични функции и за тях не би съществувало съмнение, че са част от основните функции на администрация и правомощия на органи на власт.
* Предоставянето на административни услуги от страна на администрациите на органите на държавна власт, било то централна или местна и административното обслужване на физическите и юридическите лица в България също е част от публичните функции и се извършва само от публичните субекти. По отношение предоставянето на административните услуги, те поради естеството си, както и поради нормативната уредба, се извършват само от администрации към органите на държавна власт. За разлика от административните услуги, обществените услуги могат да се осъществяват от стопански субекти, но те не са предмет на финансиране в рамките на интервенциите по ОПДУ. В допълнение, трябва да се отбележи, че мерките за финансиране на дейностите по предоставяне на административни услуги са насочени към администрации на органите на изпълнителната власт. Те осъществяват административните услуги като част от публичните си функции по закон, като осен това, за осъществяването на тези услуги съществува монопол, освен ако не бъдат възложени на външни изпълнители, например чрез предоставяне на концесия.

Някои от предвидените допустими дейности във връзка със Специфична цел 1 могат да бъдат извършени от всякакви субекти на пазара – например оценка на въздействието на законодателството. Поради тази причина, ако се извършват от лица, различни от публичната администрация, е ясно, че трябва да бъдат избрани със съответните процедури по ЗОП, в зависимост от стойността.

Електронното управление е част от политиката на българската държава за подобряване на административното обслужване и предоставянето на административни услуги от страна на държавните органи и органите на местна власт. Видно от приоритетите, заложени в Пътната карта за изпълнение на Стратегия за развитие на електронното управление в България, то е насочено към подобряване функционирането на държавната администрация и оптимизиране на изпълнението на публичните функции. То представлява своеобразен инструмент и механизъм за повишаване качеството и ефективността на дейността на държавната и местната администрация и не представлява отделна политика, която трябва да се анализира отделно от гледна точка елементи на държавна помощ.

**За да се избегне стопанска дейност, ако бенефициентите предвиждат предоставяне на услуги по ползване на финансираните с безвъзмездни средства портали, бази данни, масиви, или други активи , те трябва да бъдат организирани като административни услуги или като вътрешни административни услуги – т.е. да се предоставят само от тези институции /по силата на закон или друг нормативен акт/, и приходите от тях да са под формата на такса. .**

От гледна точка специфики на бенефициентите, изключение от общата постановка правят Национално сдружение на общините и ДП „Единен системен оператор“

**Национално сдружение на общините**, както е отбелязано по-горе, има функции по закон, които имат административно-правен и публичен характер и са негов законов монопол. По отношение а тези функции, НСОРБ не действа като предприятие. Може да се допусне, че дейностите по подпомагане на общинските администрации за оптимизиране на административното обслужване и въвеждане на е-управление, подпомагат публична функция. Все пак, нито в Оперативната програма, нито в Пътната карта е детайлизирано какви точно дейности ще извършва НСОРБ. Както е посочено по-горе, възлагането на по-конкретни роли и отговорности на НСОРБ с акт на МС – Решението за приемането на Пътната карта, може да даде повече яснота и да дефинира някои от функциите на Сдружението като такива, които се осъществят като част от местната публична власт. На този етап, за да се елиминира елемент на държавна помощ, **е важно за НСОРБ да изпълнява в рамките на проекти по ОПДУ дейности със собствен ресурс , които се предлагат на изцяло либерализиран пазар като например консултантски услуги[[9]](#footnote-10), извършване на оценки и анализи, които могат да бъдат извършени от всеки един стопански субект.**

**За избягване на елемента на държавна помощ, НСОРБ може или да извърши дейност, която му е възложена по закон или по силата на акт на МС, като например да разработи и предложи промени в нормативната уредба в областта на местното самоуправление, или ако извършва други дейности да ги възложи на външни изпълнители по реда на ЗОП..**

ДП „Единен системен оператор“ има особен статут, тъй като извършва както публични функции, така и други дейности, дефинирани по-горе като стопанска дейност. Правно-организационната му форма също предполага извършване на търговска дейност, тъй като предприятието е търговец по смисъла на Търговския закон. По отношение ДП „ЕСО“ в самата Оперативна програма е направена уговорка, че дейностите по подпомагане и изграждане на ЕСИ ще бъдат финансирани със средства от програмата, ако ЕСИ[[10]](#footnote-11) е изграден като администрация. Тъй като не е такова нормативното решение, не би следвало държавното предприятие да бъде допустим бенефициент по програмата. От друга, страна ДП „ЕСО“ не е посочен отделно като бенефициент, вероятно именно поради факта, че не е администрация.

ДП ЕСО не би следвало да бъде директен бенефициент по ОПДУ, тъй като не отговаря на изискването да бъде администрация. Не препоръчваме ДП „ЕСО“ да бъде допуснато и като партньор, тъй като на практика това ще доведе до заобикаляне на условието за допустимост, което самата програма поставя или заобикаляне на изискванията на ЗОП, ако разходите на партньора са допустими.

**Други възможни хипотези, при които може да се установи наличие на стопанска дейност без да се предостави предимствоса:**

* Ако ДА „ЕУ“ е бенефициент, а ДП „ЕСО“ се яви изпълнител на част от дейностите по бъдещ проект, тези дейности трябва да бъдат възложени при спазване разпоредбите на ЗОП, включително като вътрешен оператор, ако са налице законовите предпоставки за това.
* Ако ДП „ЕСО“ се яви изпълнител на дейности в полза на други администрации, които са бенефициенти по ОПДУ, няма да има елемент на държавна помощ, ако договорите се сключват при спазване правилата на ЗОП. В тази връзка, считаме, че възлагането на услуги на ДП ЕСО без провеждане на процедура по ЗОП само по себе си не представлява държавна помощ, ако са налице основанията за директно възлагане – като вътрешен оператор или като възлагане от един възложител на друг възложител.

В горните две хипотези, услугите трябва да се предоставят при спазване на Закона за електронното управление, т.е. по методика и тарифа, одобрени от Министерски съвет, в която е калкулирана разумна печалба.

* Ако активите, изградени или придобити със средства по ОПДУ, бъдат в последствие предоставени на държавното предприятие, то може да се яви краен получател на предимството. При преглед на разпоредбите на чл. 7м, ал. 2 от ЗЕУ, и по-специално нормите, уреждащи органите на управление на предприятието се установи, че функциите по чл. 7к, ал. 3 и ал. 4 от ЗЕУ са стопанска дейност. Този извод се налага от прегледа на цитираните по-горе норми, които позволяват/предвиждат върху себестойността на тези услуги да се начисли норма на печалба. Поради това, предоставянето на активите, придобити със средства на проекта от страна на бенефициента към държавното предприятие може да бъде обвързано с едно от следните две условия:
* Да се ползват само за публичните функции по чл. 7к, ал. 2 от ЗЕУ или алтернативно
* Ако Държавното предприятие предоставя чрез тези активи и -вътрешни услуги, за подпомагане на администрациите по чл. 7к, ал. 3 от ЗЕУ, те следва да бъдат регламентирани като административни услуги или като вътрешни административни услуги, за които се заплаща административна такса

Когато държавната агенция предоставя активите на държавното предприятие, тя самата ще се яви администратор на държавна помощ и следва да постави ограничения чрез активите да не извършва стопанска дейност от страна на държавното предприятие.

Достъпна ли е мярката за всички предприятия на пазара?

При прилагане на процедурата за финансиране е налице селективност, тъй като бенефициентите са предварително определени и ограничени от условията на Оперативната програма и Насоките за кандидатстване. За дейностите, които са стопански по естеството си и се осъществяват на свободен пазар, мярката не е достъпна за всички субекти на пазара.

в) Ако резултатът от теста по предишните два критерия е положителен, **Консултантът ще премине към анализ на предприятията получатели по третия критерий от теста за проверка на потенциала на мярката да наруши конкуренцията**.

Налице ли е законов монопол на предприятието получател и ограничено ли е от приложим за дейността му регулаторен режим, при който пазарът не е либерализиран?

Според резултатите от анализа по предишния критерий, финансирането на публични функции, както и дейностите по предоставяне на административни услуги и електронно управление не са стопанска дейност. Те не са такива и защото се изпълняват само от публични органи, въпреки че този елемент на държавна помощ не би следвало да се анализира, ако не става дума за стопанска дейност. Все пак, административните услуги могат да бъдат трансформирани в услуги от общ икономически интерес – действия, които представляват законов интерес на гражданите, да се извършват от стопански субекти. Това зависи от начина, по който тези услуги са уредени в законодателството. Поради това, е важно да се отбележи, че от дейностите по административно обслужване и предоставяне на административни услуги, които ще се подпомагат по ОПДУ не се установяват такива, които се предоставят от други субекти, освен публични органи. Така, че може да заключи, че става дума и за монопол на държавата и общините върху тези дейности.

Критерият за наличие на монопол в полза на предприятието се изследва само по отношение на тези субекти, за които е установена стопанска дейност. За определени дейности на НСОРБ се приема, че са част от публичните функции, т.е. не е стопанска дейност, следователно въпросът за установяване на монопол не е релевантен. От стопанските дейности, които НСОРБ осъществява, няма такива за което сдружението да притежава изключителни права.

ДП ЕСО не притежава законов монопол по отношение стопанските услуги и дейности като същите могат да бъдат осъществявани и от други субекти, особено тези от допълнителния предмет на дейност. Същевременно, услугите в полза на други лица се извършват „при поискване“, т.е. няма данни администрациите да са задължени да възлагат определени услуги, свързани с електронното управление само на ДП ЕСО.

**г) Последният критерий за достигане до извода представлява ли дадена мярка държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС е оценка на потенциала й да наруши търговията между държавите членки.**

Имат ли потенциал финансираните дейности да привлекат потребители от други държави или са от чисто местен характер?

Този критерий се прилага само за тези субекти, които притежават качеството на предприятия, т.е. осъществяват стопанска дейност. Както се установи, елемент на стопанска дейност може да има:

- при НСОРБ – ако извършва някои от дейностите, които по принцип могат да се предоставят и от други, чисто стопански субекти;

- ДП „ЕСИ“ – ако ползва активи, придобити или разработени със средства от проекти, финансирани от ОПДУ за дейности извън публичните функции – чл. 7к, ал. 3 и ал. 4 от ЗЕУ, освен ако част от тези услуги не бъдат регламентирани като административни услуги.

Анализът дали мярката има потенциал да засегне търговията между държавите членки може да се направи само на ниво „проект“, когато са ясни конкретните дейности, които бенефициентът ще изпълнява. Тъй като, на този етап, анализът по предишните критерии показва, че по-скоро липсва елемент на държавна помощ, Консултантът не изследва потенциала на дейностите да нарушат търговията между държавите членки, включително и поради липса на достатъчно конкретно информация.

Критериите за това дали мярката има потенциал за наруши търговията между държавите се извличат основно от практиката на Комисията и Съда и в този смисъл не са унифицирани и не могат да бъдат инкорпорирани в процедури на УО, които да бъдат приложими към всички интервенции. Примерни критерии могат да бъдат:

* Размера на финансирането;
* Регионалния обхват на дейностите;
* Конкретни национални особености – например дейности, които задължително трябва да се изпълняват на националния език;
* местен характер на дейностите, които нямат потенциал да привлекат изпълнители от други държави членки.

Като се отчита, че интервенциите по ПО 1 засягат голям брой субекти, на територията на цялата страна, не отчитат национални особеност, малко вероятно е при някоя конкретна процедура да се елиминира точно този елемент от теста за държавна помощ.

### Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ.

В следствие на извършения анализ, че по отношение интервенциите, предвидени за финансиране по Приоритетна ос 1 в общия случай се установява липса на държавна помощ, поради факта, че не се подпомага стопанска дейност, а публична функция, извършвана от публично-правни субекти.

Изключение прави ДП ЕСО, но при приемането на препоръката да не се дефинира като директен бенефициент, ще отпадне необходимостта от идентифициране на приложим режим. Ако държавното предприятие е краен получател, приложимият режим е отново липса на държавна помощ, при условие, че активите се ползват само за осъществяване на публичните му функции или за предоставяне на административни услуги, за които се заплаща административна такса.

По отношение НСОРБ, ако се финансират стопански дейности, осъществявани от сдружението със собствен ресурс, на практика няма подходящ приложим режим за съвместима държавна помощ.

### Условия и изисквания за липса на държавна помощ.

При планиране на конкретните интервенции, условията и изискванията за липса на държавна помощ, които Консултантът препоръчва да бъдат изпълнени, се диференцират по бенефициенти, както следа:

* + 1. **За публичните органи, които са бенефициенти, не се поставят условия за липса на държавна помощ.**
* **За НСОРБ,** стопанските дейности, които не се извършват със собствен ресурс, трябва да бъдат възложени на външни изпълнители при спазване правилата на ЗОП. Това важи особено за дейности, които ще бъдат изпълнявани от НСОРБ, ако то подаде самостоятелен проект. Ако НСОРБ изпълнява дейности със собствен ресурс, това трябва да са нестопански дейности или да са част от функциите по управление и координация по проекта.
* **ДП „ЕСО“ –** Препоръката на Консултанта е предприятието да не се включва като директен бенефициент или партньор по проекти. Ако Държавното предприятия се яви краен получател на предимството, условията са какво следва:
  + **Ако ДП „ЕСО“** ползва косвено предимства от интервенциите, те да са насочени само към подпомагане на публичните функции, които то изпълнява по силата на Закона за електронното управление– чл. 7к, ал. 2 от ЗЕУ или
  + ако извършва и други дейности посредством тези активи – те да бъдат регламентирани като административни услуги/вътрешни административни услуги, за които се реализира приход под формата на такса. Това условие важи в хипотеза, в която ДА „ЕУ“ възнамерява да предостави активите, придобити по проекта, на ДП.

Алтернативно, дейността на ДП „ЕСИ“ може да се организира като възлагане на Услуга от общи икономически интерес, но според нас този подход изисква изменения в нормативната уредба. Случаите, в които това е подходящо е, ако няма отделяне на публични функции от други дейности, извършвани от държавното предприятие. ДП „ЕСО“ може да бъде посочен като изпълнител на УОИИ с възложител държавна агенция „ЕУ“ като предоставя услуги на органите на държавна власт във връзка с предоставяне на електронно управление и е-административни услуги. Активите и средствата, които му се предоставят могат да бъдат приети като компенсация за осъществяването на услугите. Вземането на подобно решение трябва да бъде предшествано от анализ на елементите на УОИИ – обществена полза и наличие на стопанска дейност, която друг пазарен субект не би извършил при обичайни пазарни условия на собствен риск. Проверка за съответствие с критериите за допустима държавна помощ (УОИИ, минимална помощ, групово освобождаване, нотифицирана помощ).

Поради липса на държавна помощ, проверката за съответствие с допустими режими на държавна помощ не е релевантна. Изключение прави дейността на ДП „ЕСИ“, което на по-късен етап, ако се окаже в положение да ползва активи, придобити със средства по ОПДУ, може да бъде организирано като изпълнител на Услуга от общ икономически интерес и тези активи да бъдат част от компенсацията за извършване на дейността..

Обикновено концепцията за предоставяне на компенсации за осъществяване на определени услуги се свързва с понятието „услуги от общ икономически интерес“. Услугите от общ икономически интерес (УОИИ) са икономически услуги, чието предоставяне държавите членки обвързват със специфични задължения по съображения от общ интерес и трябва да бъдат осигурени, дори когато пазарът няма достатъчни стимули за това. УОИИ е концепция на правото на ЕС, като държавите членки са свободни да определят конкретния им обхват при спазване на приложимото секторно законодателство на ЕС. УОИИ е стопанска дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар като общественият характер на услугата предполага, че по принцип трябва да бъде достъпна за всички икономически действащи лица на определена територия или насочена към гражданите. Като правило УОИИ не трябва да са предоставени изключително в частен интерес на определена група лица. Обикновено УОИИ са услуги, които често не могат да бъдат предоставяни на пазарен принцип, поради което държавите членки трябва да гарантират тяхното финансиране. В концепцията за услугите от общ икономически интерес е залегнал принципът**, че те са в обществена полза, но по принцип не са печеливша стопанска дейност.** Поради това осъществяването им изисква някои форми на държавна намеса като например предоставяне на изключителни или специални права или направените разходи да бъдат компенсирани от държавата.

На този етап няма никаква информация, която може да послужи като основа за извършване на анализ дали друг субект не би извършил същите дейности на собствен риск[[11]](#footnote-12).

### Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване

Във връзка с извършения анализ, предлагаме за бъдещите процедури, които ще се обявяват в рамките на програмния период да бъдат включени следните текстове:

**Раздел …….Режим на Държавни помощи**

**Условия, приложими за всички бенефициенти:**

Управляващият орган, на база на извършен анализ, обявява настоящата процедура при режим на липса на държавна помощ, тъй като дейностите, които се подпомагат представляват публични функции на централната и териториалната администрация.

Проектите, които ще се финансират са насочени към извършване на публични функции от страна на органи на държавната или местната власт или към подобряване на административното обслужване и предоставянето на административни услуги, в това число електронни такива, които също се изпълняват от публични органи в рамките на възложените им публични функции. Финансирането на публичните функции на органите на държавната власт или на органите на местно самоуправление не представлява държавна помощ.

**Условия, приложими за НСОРБ:**

Управляващият орган, на база на извършен анализ, обявява настоящата процедура при режим на липса на държавна помощ, тъй като дейностите, които се подпомагат представляват и са част от нестопанските дейности на бенефициента или се извършват при пазарни условия и липса на предимство в полза на конкретния бенефициент. Финансирането се предоставя в хипотеза на липса на държавна помощ, когато проектът е насочен към дейности, които не са стопански по характера си – такива, възложени по силата на нормативен акт или акт на Министерски съвет. Ако в проекта има и дейности, които са стопански, те не се изпълняват от НСОРБ със собствен ресурси, а се е възлагат чрез съответните процедури по реда на Закона за обществените поръчки като по този начин се елиминира предимството, което иначе би получило НСОРБ. За проследяване на диференцирането на нестопанските от стопанските дейности, б бенефициентът е длъжен, след отпускането на помощта, да води отделна отчетност на стопанските от нестопанските дейности и да ползва активите, придобити със средства по ОПДУ само за нестопанската си дейност.

**Условия, приложими ако ДП „ЕСО“ е изпълнител на част от дейност по проекта**

В случай, че част от дейност по проекта се изпълняват от ДП „ЕСО“, финансирането не представлява държавна помощ, ако възлагането е извършено при спазване на правилата на ЗОП, включително ако са налице предпоставки за възлагане на поръчки като вътрешен оператор или за прилагане на изключенията от изискванията за провеждане на процедури. И в двата случая, трябва да са изпълнени и изискванията на Закона за електронно управление, услугите да се предоставят на пазарни цени – съгласно тарифа, одобрена от МС и калкулиране на регламентираната в закона печалба.

***Примерни текстове за Договора за БФП:***

***Задължения на бенефициента – при бенефициент НСОРБ***

*1. Бенефициентът се задължава да възложи дейностите, които имат стопански характер, съответно да проведе процедури за избор на изпълнител при спазване на националното законодателство.*

*2. Бенефициентът се задължава да води отделни счетоводни сметки за стопанските и нестопанските си дейности.*

*3. Бенефициентът се задължава да не ползва активите, придобити чрез средства от ОПДУ за осъществяване на стопанските си дейности и да не реализира приходи от предоставяне на услуги посредством тези активи, освен ако тези услуги не са административни услуги по смисъла на Закона за администрацията.*

***Задължения на бенефициента, когато ДП „ЕСО“ изпълнява услуги по проекта или се явява краен получател на активи, финансирани по проекта:***

1. *Бенефициентът, ако предоставя активите, придобити със средства по проекта, на ДП „ЕСО“, е длъжен да ги предостави само за изпълнение на публичните му функции по чл. 7к, ал. 2 от ЗЕУ или за изпълнение на административни услуги/вътрешно административни услуги, за предоставянето на които реализира приход под формата на такси.*
2. *Бенефициентът е длъжен, ако част от услуги по проекта се изпълняват от Държавно предприятие ЕСО“, да ги възложи при спазване на правилата на ЗОП, включително чрез прилагане на изключенията, ако са налице законовите предпоставки за това и при спазване на Закона за електронното управление, за предоставяне на услугите на пазарни цени – по методика и тарифа, одобрени от Министерски съвет.*
3. *Бенефициентът може да включи в искане за плащане, разходи за услуги за изпълнение от ДП ЕСО, само при условие, че е одобрена методика и тарифа съгласно ЗЕУ.*

## 2. ПРИОРИТЕТНА ОС 2 – ЕФЕКТИВНО И ПРОФЕСИОНАЛНО УПРАВЛЕНИЕ В ПАРТНЬОРСТВО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И БИЗНЕСА

### 2.1. Описание на предвидените мерки и интервенции

Приоритетна ОС 2 съответства на Инвестиционен приоритет 11i - Инвестиции в институционален капацитет и в ефикасността на публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно равнище с цел осъществяването на реформи и постигането на по-добро регулиране и добро управление.

Приоритетна ос2 се състои от 3 специфични цели, както следва:

**Специфична цел 1** Увеличаване на броя на администрациите, прилагащи механизми за организационно развитие и управление ориентирано към резултатите. Предвидените по специфичната цел мерки са насочени към:

* Увеличаване на броя на администрациите, прилагащи механизми за организационно развитие и управление ориентирано към резултатите. Повишаване на качеството на разработваните и прилаганите от администрацията политики и тяхната резултатна ориентираност.
* Формулиране на качествени и резултатно ориентирани политики. Развиване на единна и стандартна практика за стратегическо планиране.
* Методическо и информационно осигуряване на въвеждането и отчитането на резултатно ориентиран държавен бюджет, както и по-голяма отчетност и обратна връзка с процеса на планиране и вземане на решения.
* Подобряване на координацията при реализиране на секторните политики. Стратегическо планиране и изпълнение на политики, които по своята същност имат междусекторен характер, чрез стимулиране на механизми за междусекторно сътрудничество (работни групи, съвместни действия и др.) на национално ниво, както и сътрудничество между администрацията на национално, регионално и местно ниво.
* подобряване на мониторинга на изпълнението на политики. Обвързване на целите на служителите с целите на администрацията и със съответните стратегически документи, което ще спомогне за по-добрата реализация и фокус върху политиките. Внедряване на системи за управление на изпълнението, базирани на ясни индикатори за постигане на всички нива – ключови индикатори на ниво организация, индикатори на ниво дирекция.
* Прехвърлянето на функции от централното към местно ниво е тясно обвързано с изпълнението на актуализираната Стратегия за децентрализация 2006-2015 г. Целенасочена подкрепа за децентрализация с оглед постигане на ефективно разпределение на функциите в администрацията.
* Аутсорсинг на функции от администрацията към бизнеса и НПО сектора като основна възможност за по-ефективното предоставяне на услуги. Той има значителни перспективи, които ще да се използват по-широко.

**Специфична цел 2** Подобряване на специализираните знания и умения на служителите в администрацията и развитие на механизми за кариерно развитие

**Мерките по тази специфична цел са насочени към следните резултати:**

* Ще се подкрепят програми за идентифициране и развитие на талантливи служители.
* Звената по управление на човешките ресурси ще действат като консултанти по човешки ресурси, осигуряващи индивидуално насочване на служителите.
* Ще се насърчи създаването на практики при които експертите с богат опит да предават своите знания и умения на по-младите си колеги, както и прилагането на менторски и коучинг програми. Подкрепяните обучения по програмата ще са предшествани от анализ на нуждите от обучения Така провежданите обучения ще отговарят потребностите и функциите на институциите и служителите.
* Ще се инвестира в ресурсната обезпеченост и утвърждаването на Института по публична администрация (ИПА) като инструмент за обучение на администрацията и аналитичен център.
* Ще се повиши специализираната квалификация на представители на държавната администрация по въпроси на външната политика и ЕС, квалификацията и подборът и кариерното развитие на служителите от системата на МВР, капацитетът на общинско ниво чрез организиране на специфични обучения.

**Специфична цел 3 -** Увеличаване на гражданското участие в процеса на формиране и контрол на изпълнението на политики

Специфичната цел се фокусира върху изграждане на работещо партньорство между държавата, гражданските организации и бизнеса, както и върху граждански мониторинг и контрол върху действията на администрацията.

**Идентифициране на основните целеви групи по ПО2**

Администрациите на всички нива, съгласно чл. 38 от Закона за администрацията; служители, заети по служебно и по трудово правоотношение в администрациите на всички нива; граждани; бизнес; юридически лица с нестопанска цел, включително социално-икономически партньори

**Типове бенефициенти**

Централни, областни и общински администрации, граждански организации и техни обединения, социално-икономически партньори С оглед специфичната роля за постигане на целите по ПО2, приоритетно ще бъде предоставена безвъзмездна финансова помощ на: Администрация на Министерския съвет, Министерство на вътрешните работи, Министерство на финансите, Национален статистически институт, Национално сдружение на общините в Република България, Сметна палата, Институт по публична администрация, Дипломатически институт към министъра на външните работи, Академия на МВР, Институт по психология-МВР и др.

**Примерни допустими дейности:**

**Специфична цел 1:**

* Внедряване на инструменти и системи за управление на качеството, за управление на изпълнението, за оценка и самооценка на дейността на административните структури и за мониторинг на публични политики
* Концентриране на функции и политики чрез функционални прегледи на публичните политики и провеждане на оптимизация
* Подкрепа на процеса на децентрализация и деконцентрация
* Развитие на Интегрираната информационна система за нуждите на държавната администрация

**Специфична цел 2:**

* Развитие на бързи и ефективни методи за подбор на служители в администрацията
* Развитие на механизми за управление на кариерата, включително чрез мобилност (постоянна и временна), менторски, наставнически и коучинг програми, система за приемственост в администрациите
* Укрепване на капацитета на обучителните институции - ИПА, Академията на МВР и Института по психология-МВР, Дипломатическия институт към Министъра на външните работи, както и на НСОРБ във връзка с целите на приоритета
* Организиране и провеждане на обучения за служителите от администрацията на всички нива
* Изграждане на система за мониторинг на ефективността на обученията
* Развитие на транснационално сътрудничество и координация с държавите членки и с институциите на ЕС

**Специфична цел 3**

* Разработване на анализи, проучвания, оценки, обучения и др. дейности от НПО или мрежи/коалиции/платформи на НПО, както и от социално-икономическите партньори, за подобряване на бизнес средата и процеса на формулиране, осъществяване и мониторинг на политики
* Съвместни действия между администрации и НПО за реализация на публични политики
* Създаване на система и механизъм за обмен на информация между заинтересованите страни (предприемачи, национални и местни власти и НПО) в областта на устойчивия туризъм в територии по Натура 2000
* Разработване и приемане на нови инструменти и методологии, както и разпространение на най-добри практики за задълбочаване на познанията по конкретни въпроси и/ или решения за борба с корупцията, предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение.

В рамките на първия анализ на мерките и процедурите, предвидени в ИГРП за 2016 г., Консултантът е разгледал повечето типове интервенции по тази Приоритетна ос и е установил приложимите режими на държавна помощ. Поради това, в настоящия доклад с цел избягване на повторенията и излишното утежняване на текста, се обръща специално внимание на това, което не е анализирано на първия етап.

**Процедура по ПО2**: Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство.

**Процедурата е включена в ИГРП 2017, съгласно която се предвиждат конкретни цели, допустими дейности и допустимите бенефициенти.**

**Цели на предоставяната БФП по процедурата**:

- Партньорско управление с гражданите и бизнеса;

- Открито и отговорно управление;

- Отправяне на препоръки за подобряване процесите по предоставяне на услуги, по-добра регулаторна среда, борба с корупцията, предотвратяване на конфликта на интереси и злоупотреба със служебно положение, спазване на етичните норми от държавните служители.

**Общ размер на БФП по процедурата (в лв.)** 20 000 000 лв.

**Допустими кандидати**: Неправителствени организации и социално-икономически партньори и/или мрежи/коалиции/ платформи на НПО/СИП.

**Примерни допустими дейности**:

- Разработване на анализи, проучвания, оценки, обучения и др. дейности от НПО или мрежи/коалиции/платформи на НПО, както и от социално- икономическите партньори, за подобряване на процесите по предоставяне на административни услуги, бизнес средата и процеса на формулиране, осъществяване и мониторинг на политики;

- Подобряване на информираността на обществото за провежданите политики и възможните алтернативи;

- Усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики;

- Мониторинг на делата срещу администрацията;

- Съвместни действия между администрации и НПО за реализация на публични политики;

- Участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище;

**Категории допустими разходи:**

- Разходи за организиране и/или провеждане на публични обсъждания, кръгли маси, конференции, работни срещи и др. мероприятия със заинтересованите страни;

- Разходи, свързани с провеждане на обучения във връзка с изпълнението на основните дейности;

- Разходи за възнаграждения във връзка с изпълнение на дейностите по проекта;

- Разходи за командировки;

- Разходи за обучения на служителите на НПО и СИП;

- Разходи за участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище;

- Разходи за организация и управление;

- Разходи за информация и комуникация;

- Други разходи, извършени във връзка с допустимите дейности в съответствие с националното законодателство.

### 2.2. „Тест за държавна помощ“

Тестът за държавна помощ цели да подложи на анализ дейностите, които се финансират по съответната процедура, за да бъде определено финансирането като попадащо в обхвата на правилата за държавни помощи или не. За да бъде определено като държавна помощ, финансирането трябва да отговаря кумулативно на четири критерия, като от значение не е целта на интервенцията, а финансирането на дейност, която се състои в предоставянето на продукт или услуга на свободния пазар.

Критериите, на които следва да съответства финансирането са:  
1) Предоставяне на публични средства; средствата от ЕСИФ са публични, поради което не необходимо изследването на този въпрос в детайли;

2) Предоставяне на предимство на определено „предприятие“, т.е. избирателно финансиране на субект за изпълнение на икономическата му дейност, което го поставя в по-благоприятно положение от останалите икономически субекти на съответния пазар, което иначе не би постигнал при нормални пазарни условия;

3) Нарушаване или потенциал да наруши конкуренцията с останалите предприятия (при наличие на съответствие с предишния критерий обикновено и оценката е положителна и по този критерий);

4) Нарушаване или потенциал да бъде нарушена търговията между държавите-членки на ЕС;

В процедурата, предмет на анализа в тази му част, като допустими кандидати са предвидени неправителствени организации (НПО) и социално-икономически партньори (СИП) и/или мрежи/коалиции/ платформи на НПО/СИП.

Преди да преминем към анализ на финансираните по процедурата дейности, ще разгледаме статута на получателите на финансирането.

**Неправителствени организации**

Под неправителствени организации се разбира юридически лица с нестопанска цел. Дейността им е регламентирана в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Законът определя няколко вида юридически лица с нестопанска цел – от една страна те могат да бъдат учредени в частна или общественополезна полза, а от друга същите могат да са под формата на сдружение или фондации. Юридическите лица с нестопанска цел извършват основно нестопанска дейност за постигане на целите си, като имат право и на допълнителна стопанска дейност, при условие, че същата е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели. Друго ограничение, което законът поставя е да не разпределят печалба. В този смисъл ако с публични средства се финансира стопанската дейност на ЮЛНЦ, то те се явяват „предприятия“ за целите на настоящия анализ.

Текстът на оперативната програма не уточнява какви НПО ще бъдат финансирани. Ако сред допустимите кандидати са лица с нестопанска цел в частна полза, то предмет на изследването ще бъдат и лицата в полза на които е учредена организацията. Консултантът приема, че ОПДУ предвижда НПО да бъдат само такива, регистрирани за общественополезна дейност, поради което анализът ще се ограничи само до характера на финансираната дейност на тези неправителствени организации, за да установи дали е икономическа и дали води до предоставяне на предимство на НПО пред други стопански субекти.

**Социално-икономическите партньори**

Социално-икономическите партньори са организации с нестопанска цел, които съгласно Кодекса на труда могат да бъдат организации на работодателите или на служителите и работниците, когато отговарят на критериите за представителност, съгласно Наредба за определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите. Представителните организации участват в социалния диалог, на основата на който държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище. Националният съвет за тристранно сътрудничество обсъжда и дава мнения по законопроекти, проекти на подзаконови нормативни актове и решения на Министерския съвет.

Синдикалните организации са самостоятелни и имат право в рамките на закона сами да изработват и приемат свои устави и правила за работа, свободно да избират свои органи и представители, да организират своето управление, както и да приемат програми за дейността си. Синдикалните организации и организациите на работодателите свободно определят своите функции и ги осъществяват в съответствие с техните устави и закона. Те имат право да участват в подготовката на вътрешни актове на предприятието, в обсъждането на трудови и осигурителни въпроси, да представляват работниците и служителите в съда. Синдикалните организации представляват и защитават интересите на работниците и служителите пред държавните органи и пред работодателите по въпросите на трудовите и осигурителните отношения и на жизненото равнище чрез колективно преговаряне, участие в тристранното сътрудничество, организиране на стачки и други действия съгласно закона. Организациите на работодателите представляват и защитават своите интереси чрез колективно преговаряне, участие в тристранното сътрудничество и чрез други действия съгласно закона.

Държавните органи, органите на местно самоуправление и работодателите създават условия и съдействат на синдикалните и работодателските организации за осъществяване на тяхната дейност. Те им предоставят безвъзмездно за ползуване движими и недвижими имоти, сгради, помещения и други материални условия, необходими за изпълнение на техните функции.

**Няма законово ограничение за извършване на стопанска дейност от страна на юридическите лица с нестопанска цел**. В тази връзка получателите на финансиране по процедурата могат да участват в предоставянето на услуги и продукти на пазара. Независимо, че има ограничение за разпределяне на печалба, юридическите лица с нестопанска цел могат да генерират приходи от стопанска дейност, което им дава възможност да се конкурират с останалите участници на съответния пазар.

Допустимите по процедурата дейности с изключение на съвместните действия между администрации и НПО за реализация на публични политики и участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище, които се отнасят до необходимостта от обществено обсъждане на политиките, не са монопол на съответните получатели. Така например разработването на анализи, проучвания, оценки и обучения са предмет на пазарно предлагане както от НПО, така и от търговски предприятия. Предоставяне на публичен ресурс за изпълнението на тези допустими дейности от получателите на финансиране, без те да са били предмет на конкурентна процедура, би осигурило предимство на НПО пред останалите участници на пазара. В допълнение, би възникнал въпросът по отношение начина на формиране на цената за осигуряване на продуктите от съответната дейност, и по-конкретно дали същата съответства на пазарните нива. Директното предоставяне на БФП на НПО, които да извършат дейности, предоставяни от други участници на пазара, на цена по-висока от пазарната, би поставила бенефициентите в по-благоприятно положение от конкурентите им, като по този начин ще доведе до нарушаване на конкуренцията.

Мониторинг и оценка на политиките е една от основните дейности на ЮЛНЦ, която, доколкото не се извършва срещу заплащане и по конкретна поръчка, се явява нестопанска за тях; в този смисъл финансирането на мерки за повишаване на капацитета на ЮЛНЦ за извършване на мониторинг и оценка на политиките с цел гарантиране на интересите на гражданското общество и всички заинтересовани страни и по този начин осигуряване на демократично управление също не представлява финансиране на стопанска дейност.

От друга страна, ако правителството или орган на централната власт изиска предоставянето на услуга по мониторинг и подготовка на оценка на дадена политика, то същата може да бъде извършена от стопански субект срещу заплащане. В тази връзка финансирането на капацитет на ЮЛНЦ за извършване на такива дейности представлява финансиране на стопанската им дейност.

Четвъртият критерий за определяне характера на дадено финансиране като държавна помощ, а именно потенциалът да бъде нарушена търговията между държавите-членки, се отнася до това дали въпросната дейност може да бъде изпълнявана от лица от други държави членки. Принципно дейностите, които се отнасят до подготовка на анализи, оценки и обучения, могат да бъдат предоставяни от чужди субекти. Това не се отнася до участието на СИП в националните тристранни съвети. Всички останали дейности, ако бъдат финансирани с публичен ресурс без провеждането на прозрачна конкурентна процедура за избор на изпълнител, биха застрашили търговията между държавите-членки.

Следвайки логиката на процедурата, можем да определим категориите допустими разходи като такива, които могат да бъдат предоставени за извършването на дейности, които биха представлявали държавна помощ и такива, които не биха били отпуснати за това:

**- *Разходи за организиране и/или провеждане на публични обсъждания, кръгли маси, конференции, работни срещи и др. мероприятия със заинтересованите страни;***

При организация на събитията от екипа за управление и изпълнение на проекта, тези разходи ще бъдат приравнени на разходи за възнаграждения. При покриване на разходи, различни от възнаграждения на членовете на екипа за управление и изпълнение на проекта, финансирането на тези разходи би представлявало държавна помощ, освен в случаите, когато същите са предназначени за възстановяване на разходи по предоставянето на услуга от изпълнител, избран при спазване Закона за обществените поръчки или чрез провеждане на процедура/ публикуване на съобщение за набиране на ценови предложения по ПМС № 160 на МС от 1.07.2016 г.[[12]](#footnote-13)

***- Разходи, свързани с провеждане на обучения във връзка с изпълнението на основните дейности;***

Обученията следва да бъдат предоставени въз основа на договор, сключен в следствие провеждането на процедура за обществена поръчка. Разходите за наем на помещение попадат в изключенията от обхвата на ЗОП.

***- Разходи за възнаграждения във връзка с изпълнение на дейностите по проекта;***

Не биха представлявали държавна помощ ако са за изпълнение на неикономически дейности от бенефициента. В случай, че възнагражденията са за изпълнението на икономически дейности, то следва да бъдат спазени правилата за възлагане по ЗОП или ПМС 160/ 2016.

***- Разходи за командировки;***

Разходи за командировки на служители на бенефициентите, които са членове на екипа за управление и изпълнение на проекта, пряко свързани с изпълнение на дейностите по проекта, не биха представлявали държавна помощ.

***- Разходи за обучения на служителите на НПО и СИП;***

Служителите на НПО и СИП следва да бъдат обучавани само в сферата на общественополезната дейност на съответното юридическо лице с нестопанска цел. В противен случай, ако обученията са за повишаване капацитета на служителите да изпълняват стопанска дейност, извършвана от ЮЛСНЦ, това би осигурило предимство пред останалите предприятия на пазара.

***- Разходи за участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище;***

Разходите за участие в мрежи, вкл. на европейско равнище, биха могли да включват такси за членство или разходи за командировки на служителите за участие в срещи на теми, свързани с дейностите по изпълнение на проекта. Тези разходи биха били допустими с цел повишаване капацитета в подготовката на публични политики, чрез съвместни действия и обмен на добри практики с НПО. В този случай възстановяването на разходите на НПО за участие в мрежи само за срока на изпълнение на проекта, би било приемливо от гледна точка на правилата за държавни помощи.

***- Разходи за организация и управление;***

Разходите за възнагражденията на екипа за управление и изпълнение на проектите по процедурата за Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство, са за изпълнение на дейности, които не представляват икономическа дейност и в този смисъл не попадат в обхвата на правилата за държавни помощи.

***- Разходи за информация и комуникация;***

Разходите за информация и комуникация по проекта следва да бъдат извършени в изпълнение на договори, сключени по реда на ЗОП или ПМС №160 от 2016г.

***- Други разходи, извършени във връзка с допустимите дейности в съответствие с националното законодателство.***

Тази категория разходи поражда най-много въпроси по отношение потенциала им да нарушат конкуренцията и търговията между държавите членки на ЕС. Предвид естеството на дейностите по процедурата, те трябва да бъдат възложени при спазване условията на националното законодателство за обществени поръчки. Съвместните дейности между администрацията и НПО/СИП, в които се обсъждат начините за подобряване на административното обслужване, бизнес средата и процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките, следва да бъдат изпълнени от служителите на НПО и СИП. Всички останали дейности следва да бъдат възложени при спазване изискванията на ЗОП и ПМС №160. Целта е да се гарантира придобиването на съответните услуги при оптимални пазарни условия. В този смисъл финансирането на дейностите би представлявало държавна помощ ако се предоставя на бенефициентите за изпълнението им без спазване на правилата за обществени поръчки.

### 2.3. Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ.

Приложимите режими следва да бъдат избрани при съобразяване на възможностите да бъдат спазени изискванията за прилагането им от УО и бенефициентите, като се следва следната йерархия, базирана на необходимите за това ресурси за изпълнение и мониторинг:

* Адаптиране на финансирането към изискванията за липса на помощ;
* Използване на групово освободените категории помощи или помощи, освободени от задължение за предварително уведомяване, като УОИИ;
* Минимални помощи;
* Нотифицирана помощ.

### Условия и изисквания за липса на държавна помощ.

За да бъде избегнат рискът от предоставяне на държавна помощ на НПО, следва да бъдат спазени следните изисквания:

• Всички бенефициенти трябва да изпълняват дейностите по проекта без да генерират приход, т.е. финансирането да бъде на равнището на разходите на бенефициента за организация и изпълнение на проекта.

• Да се спазва европейското и българското законодателството за възлагане на обществени поръчки за външни услуги или стоки, дори когато бенефициентът нормално не е възложител по ЗОП.

Тези условия следва да бъдат заложени в договора за предоставяне на БФП, с което бенефициентите да се задължат да ги спазват. В допълнение следва да бъдат предвидени процедури за контрол от страна на УО преди верификация на разходите, които ще бъдат включени в т. 6.3. от настоящия доклад.

### Проверка за съответствие с критериите за допустима държавна помощ (УОИИ, минимална помощ, групово освобождаване, нотифицирана помощ).

Предвид характера на допустимите дейности по процедурата, не могат да се ползват условията на **Регламент 651/2014 за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар** в приложение на членове 107 и 108 от Договора за всички дейности. Единствената възможност е да се финансират обучения на служители на НПО, които участват в извършването на стопанска дейност, по член 31 от Регламента „Помощи за обучение“, като се спази максималният интензитет от 50% от общата стойност на финансираните разходи, увеличен с 10% при обучението на работещи с увреждания или работещи в неравностойно положение, с 10 процентни пункта, ако помощта се предоставя на средни предприятия, и с 20 процентни пункта, ако помощта се предоставя на малки предприятия. При ползване на този член допустимите разходи включват:

а) разходи за обучаващ персонал, за часовете, през които обучаващият персонал участва в обучението;

б) оперативни разходи на обучаващите и обучаваните, които са пряко свързани с проекта за обучение, като пътни разноски, материали и консумативи, пряко свързани с проекта, амортизация на инструменти и оборудване, доколкото те се използват изключително за проекта за обучение. Разходите за настаняване не са допустими разходи с изключение на минималните необходими разходи за настаняването на обучаващите се, които са работещи с увреждания;

в) разходи за консултантски услуги[[13]](#footnote-14), свързани с проекта за обучение;

г) личните разходи за обучаващите се и общи косвени разходи (административни разходи, наеми, режийни разходи) за часовете, в които обучаващите се участват в обучението.

Прилагането на Регламента за групово освобождаване ще позволи осигуряването на обучение за служителите на бенефициентите в размер до 2 млн. евро за проект за обучение. В същото време интензитетът на помощта няма да бъде 100%, като разликата между максималния допустим интензитет и 100% ще трябва да бъде осигурена от съответния бенефициент. Прилагането на този режим изисква спазване и на всички останали общоприложими членове на регламента по отношение на прозрачност, прагове за уведомяване и оценка, контрол за спазване на интензитета и натрупването на помощта и публикуване на информация.

Въпреки наличието на тази възможност, не считаме за целесъобразно същата да бъде прилагана, поради риска от натоварване на бюджета на бенефициентите и бюджета на програмата. Причини за това са намаленият интензитет на помощта, както и потенциалното повишаване на разходите за обучения при неприлагането на конкурентна процедура за избор на изпълнител.

**Друга хипотетична възможност за предоставяне на съвместима държавна помощ** е чрез сключване на договори с конкретни НПО и СИП за предоставяне на услуга от общ икономически интерес. В този случай следва да се отчете рискът от концептуална грешка, която може да бъде допусната при подготовка на обосновката на необходимостта от услугата и ползите за обществото като цяло.

Наличната информация по програмата не дава основание да се счита, че финансирането се предоставя за изпълнението на услуга при условия, при които никой частен инвеститор няма да се съгласи да изпълни за на свой риск и за своя сметка. Напротив, повечето дейности биха могли да бъдат предоставени от пазара. Дейностите, които се отнасят до участието на НПО и СИП в изготвянето на документите, са в съответствие с целите на организациите с нестопанска цел, поради което същите са посочени като бенефициенти по програмата. За същите не би трябвало да възниква необходимост от покриване на различни от възнаграждения на екипите по проекта разходи.

**Минималните помощи по Регламент 1407/2013** също са приложим режим за финансиране на стопански дейности от НПО и СИП. Разрешеният размер на помощта е до 200 000 евро за три последователни години, като УО трябва да следи за натрупването на помощта, получена от едно и също предприятие от различни източници, като прави справка в регистъра на минималните помощи на страницата на Министерство на финансите. Освен това прилагането на този режим изисква проследяването на свързаност между бенефициентите и други юридически лица с цел установяване на всички лица, които попадат в определението за „едно и също предприятие“, така че да може коректно да проследи натрупването на помощта в съответните три последователни години. Във връзка с необходимостта от допълнителен капацитет за проверка на съответствието с изискванията на Регламент 1407/2013 и предвид ограничения размер на допустимата помощ, не считаме за подходящо режимът „de minimis” да бъде прилаган по тази процедура.

Предвид факта, че съществуват условия, при спазването на които, финансирането ще попадне извън обхвата на чл. 107 и 108 от ДФЕС, не е необходимо прибягване към нотифицирана помощ. Прилагането на режим „липса на помощ“ ще гарантира спазване на законодателството, като в същото време ще изисква влагане на по-малко ресурси от страна на УО на ОПДУ, поради което препоръчваме именно него.

### Условия за привеждане на мерките в съответствие с правилата за държавни помощи и изготвяне на предложения за включване на типови текстове в Насоките за кандидатстване.

За привеждане на мерките в съответствие с правилата за държавни помощи в Насоките за кандидатстване следва да бъдат заложени изисквания към бенефициентите относно предоставяне на информация за извършваните от тях нестопански и стопански дейности. С цел гарантиране на спазването на правилата от бенефициентите, УО следва да изиска във Формулярите за кандидатстване да бъдат посочени всички процедури за избор на изпълнител, които бенефициентите ще проведат в изпълнение на проекта. В тази връзка следва да се посочат видовете дейности, оценени от УО като нестопански – Съвместни действия между администрации и НПО за реализация на публични политики и – Участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на европейско равнище. За изпълнение на останалите примерни дейности, както и други конкретни дейности, заложени в проектните предложения, които бъдат оценени като икономически, бенефициентите следва да бъдат задължени да предвидят избор на изпълнители съгласно националното законодателство. Освен чрез предвижданията за провеждане на процедури за избор на изпълнители във ФК, който подлежи на оценка от УО и може да бъде изискана корекция, в случай, че не е попълнен коректно от директните бенефициенти, задълженията им в тази връзка следва да бъдат заложени и в проекта на договора за безвъзмездна финансова помощ.

### Примерен текст за включване в Насоките за кандидатстване:

*С цел спазване на правилата за държавни помощи, УО е извършил оценка на допустимите дейности по проекта. В тази връзка дейностите „Съвместни действия между администрации и НПО за реализация на публични политики“ и „Участие на НПО в мрежи, включително НПО мрежи на проучвания европейско равнище“ както и дейностите за управление на проекта, са определени като нестопански, а дейностите „Разработване на анализи, , оценки, обучения и др. дейности от НПО или мрежи/коалиции/платформи на НПО, както и от социално- икономическите партньори, за подобряване на процесите по предоставяне на административни услуги, бизнес средата и процеса на формулиране, осъществяване и мониторинг на политики“, „Подобряване на информираността на обществото за провежданите политики и възможните алтернативи“, доколкото това е свързано с реализацията на рекламни продукти, и „Мониторинг на делата срещу администрацията“ – като стопански. Мониторинг*

*Извършването на мониторинг и оценка на политиките е една от основните дейности на ЮЛНЦ, която,* ***доколкото не се извършва срещу заплащане и по конкретна поръчка****, се явява нестопанска за тях; в този смисъл* ***финансирането на мерки за повишаване на капацитета на ЮЛНЦ за извършване на мониторинг и оценка на политиките, като част от дейност*** *„Усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики“ не представлява финансиране на стопанска дейност; причината за това е, че НПО извършват тези дейности с цел гарантиране на интересите на гражданското общество и всички заинтересовани страни и по този начин осигуряване на демократично управление също не представлява финансиране на стопанска дейност.. По процедурата се финансират обучения за повишаване на капацитета на ЮЛНЦ за извършваната от тях нестопанска дейност. С цел разделяне на стопанската от нестопанската дейност, от бенефициента се изисква отделна счетоводна отчетност за двата вида дейности и ангажираните с тях служители.*

*Бенефициентите следва да предвидят провеждането на процедури за избор на изпълнител за всички стопански дейности, чрез предоставяне на информация относно това в Раздел 7 „План за изпълнение/Дейности по проекта“ от Формуляра за кандидатстване, съответно в Раздел 10 „План за външно възлагане“. Бенефициентите изпълняват нестопанските дейности в обхвата на проекта със собствен ресурс, за което получават средства за възстановяване на разходите си. За верифициране на разходите за изпълнение на стопанските дейности от външни за бенефициента изпълнители, включени в искания за плащане, бенефициентите предоставят документация за проведена процедура за избор, ведно с офертата на избрания изпълнител и сключен договор, както и разходооправдателни документи.*

Примерен текст за ДБФП:

*Задължения на бенефициента:*

*1. Бенефициентът се задължава да проведе процедури за избор на изпълнител при спазване на националното законодателство за изпълнение на всички дейности, определени в Насоките за кандидатстване от УО като стопански.*

*2. Бенефициентът се задължава да води отделни счетоводни сметки за стопанските и нестопанските си дейности, чрез проверката на които УО да добие увереност, че финансираните по мярката дейности са нестопански, както и че лицата, които участват в изпълнението на проекта и получават възнаграждения, както и лицата, които се обучават, не участват в изпълнение на стопанската дейност на съответното ЮЛНЦ.за управление на 4. Бенефициентът се задължава да предостави документи за проведени публични, прозрачни, недискриминационни процедури на пазарен принцип, сключените в резултат от тях договори с изпълнители и фактури за извършените услуги/доставки за отчитане на разходите за дейностите, определени като стопански в Насоките за кандидатстване.*

## ПРИОРИТЕТНА ОС 3 - ПРОЗРАЧНА И ЕФЕКТИВНА СЪДЕБНА СИСТЕМА

### Описание на предвидените мерки и интервенции

Приоритетна ос 3 съответства на инвестиционен приоритет 11i „Инвестиции в институционален капацитет и в ефикасността на публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно равнище с цел осъществяване на реформи и постигането на по-добро регулиране и добро управление.“

**Цели на интервенцията**

Интервенцията е разделена на 3 специфични цели.

**Специфична цел 1** „Увеличаване на прозрачността и ускоряване на правораздаването чрез реформа в структурата, процедурите и организацията на съдебната система“

**Основните цели, които трябва да бъдат постигнати са:**

* Подобряване работата на съдебната система за постигане на по-бързо, по-справедливо и по-ефективно правосъдие. Оптимизиране структурата на съдебната власт, осигуряване на съдебната статистика, подобряване на стратегическото планиране и управление на съдебната система. Актуализиране на нормативната уредба за прозрачни и ефективно правосъдие. Въвеждане на програмното бюджетиране за всички органи на съдебната власт.
* Подкрепа за ключови области от съдебната реформа, включително детско правосъдие и правно помощ;
* Подкрепа за въвеждане на регулярна система за оценка и качествени стандарти;
* Развиване на алтернативни способи за решаване на правни спорове - несъдебна медиация, помиряване и арбитраж;
* Подобряване на процедурите по атестиране и дисциплинарна регулация и осигуряване на кариерна селекция и мотивация;
* Координация и сътрудничество с различни институции, особено ангажираните с превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност;
* Ограничаване на системните недостатъци по правната рамка, съдебната практика и практиката на прокуратурата;
* Интегрирана политика за предотвратяване на конфликт на интереси и корупцията в съдебната власт;
* Внедряване на автоматизираната система за случайно разпределение на дела във всички съдилища.

**Специфична цел 2 „**Подобряване на достъпността и отчетността на съдебната система чрез въвеждане на е-правосъдие“

**Целите, които следва да бъдат постигнати са:**

* Въвеждане на е-правосъдие и е- управление в сектор „Правосъдие“ с цел повишаване прозрачността на органите на съдебната власт и облекчаване на достъпа на гражданите и бизнеса до правосъдие;
* Подобряване на качеството на обслужване, надеждност, прозрачност и отчетност, гарантиращи върховенството на закона.
* Централизация на достъпа до електронни услуги в съдебната система с цел улесняване на тяхното използване от гражданите, административните органи и юридическите лица и намаляване на тяхната стойност;
* Преминаване на съдебната система от хартиено към безхартиено правосъдие. Упражняване на процесуалните права от страна на гражданите и юридическите лица в електронна форма. Извършване на удостоверителни изявления от органите на съдебната власт. Обезпечаване на вътрешната организация на работа с електронни дела, както и обмена на е-документи в рамките на и извън съдебната система.

**Специфична цел 3 „**Разширяване обхвата и подобряване на качеството на обученията в съдебната система“

**Целите, които следва да бъдат постигнати са:**

* Инвестиции в човешкия фактор с оглед подобряване ефективността на правосъдието чрез подкрепа по отношение на продължаващото обучение, тъй като Република България е една от 11-те държави-членки на ЕС, в които само началното обучение на магистратите е задължително;
* Националният институт по правосъдие е институцията, която, съгласно ЗСВ обучава кадрите в съдебната система. Необходими са продължаващи инвестиции в укрепване и развитие на капацитета на НИП, така че да е в състояние да отговори на нарастващите потребности в съдебната система от обучение с цел преодоляване на констатирани слабости, недостатъци и дефицити;
* Подкрепа за НИП, за да разшири дейността си, като същевременно бъдат подпомагани и обученията за заетите в системата, които НИП не може да покрие;
* Подкрепа на обучения за повишаване на професионализма на разследващите органи по НПК за адресиране на слабости при досъдебната фаза на правораздаването;
* Подкрепа за младежкото правосъдие чрез обучаване на магистрати за повишаване на неговата ефективност.

С предоставената БФП по цялата Приоритетна ос 3, целите които следва да бъдат постигнати, са:

* Подкрепа за оптимизиране на структурите на съдебната власт, включително съдебната карта, както и за въвеждането на реално програмно бюджетиране, което да позволява интегриране на бюджетния процес със стратегическото планиране в области като човешките ресурси, регулирането на натовареността, измерването на ефективността на отделни звена, включително чрез въвеждане на е-правосъдие.
* Подкрепа за реализиране и прилагане на правила и процедури по отношение на човешките ресурси в съдебната система, която се основава на нуждите и натовареността, на промените в структурата на съдилищата, както и на назначенията и обученията.
* Подобряване на качеството на правораздаването, усъвършенстване на вътрешните правила и внедряването на техники и системи за управление на качеството в съдебната системата, както и система за управление на качеството на съдебното обучение.
* Подкрепа за въвеждане на ефективна система за мониторинг и санкции по отношение на конфликти на интереси, както и механизми за разкриване на активи и съответстваща система за проверки.
* Усъвършенстване на електронни регистри.
* Устойчиво намаляване на продължителността на наказателното и гражданското производство, включително посредством насърчаване на алтернативните способи за разрешаване на правни спорове.
* Междуинституционална координация в областта на статистическата отчетност, включително и тази, свързана с разкриваемостта на престъпленията.
* Уеднаквяване на съдебната практика, както и практиката на ВСС в областта на дисциплинарните производства, усъвършенстването на работата на местните комисии по професионална етика, обобщаване и обмен на добри практики и по-нататъшно обучение на местните етични комисии.
* Въвеждане на ефективна система за мониторинг и санкции по отношение на конфликти на интереси, както и механизми за разкриване на активи и съответстваща система за проверки.
* Подобрен капацитет на разследващите органи по НПК и магистратите за анализ на сложни икономически, финансови и други специализирани въпроси.
* Адекватни правила и процедури за назначаване, атестиране и кариерно развитие на магистратите и съдебните служители..
* Подобряване на взаимодействието и съвместната работа на полицията, прокуратурата, съдилищата, както и взаимодействието между органите на съдебната и на изпълнителната власт и други специализирани органи, особено по отношение на борбата с корупцията, данъчни и митнически престъпления, трафик на хора и ценности, пране и фалшификация на пари, отнемане на незаконно придобито имущество и др.
* Граждански контрол върху реформата в съдебната система чрез откритото участие на всички активни НПО и професионални организации при разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформи и предложения за подобрения в съдебната система.
* Пренасяне на добри практики и иновативни решения за премахване на недостатъците в структурата, управлението, персонала, обученията, сътрудничеството и професионалните практики.
* Изграждането на центрове за данни и за възстановяване при бедствие, чрез които да се гарантира работоспособността на използваните от органите на съдебната власт системи 24 часа в денонощието.
* Централизирани правила и политики за ползване на ИТ ресурсите, както и за изграждане на облачна инфраструктура за сектор правосъдие.
* Използване на видео-конферентни технологии от сектор правосъдие и по-конкретно от органите на съдебната власт, включително чрез доставка на необходимото оборудване за провеждане на отдалечени разпити на свидетели и трансгранични съдебни заседания, при съответна законова регламентация.
* Изграждане на Единна информационна система на съдилищата (ЕИСС).
* Усъвършенстване на ЕИСПП, чрез осигуряване на необходимите хардуерни и софтуерни системи и свързаност на участниците в системата. Оптимизирането на ЕИСПП от гледна точка на нейната функционалност и ефективност и свързването й със системите на електронното управление и електронното правосъдие.
* Подкрепа за разширяването на дейността на НИП в посока превръщането му в аналитичен и изследователски център за съдебната система.

**Идентифициране на основните целеви групи**

Магистрати, съдебни служители, членове на ВСС, инспектори от ИВСС, разследващи органи съгласно НПК, служители на МП, лица, подпомагащи съдебния процес, граждани, бизнес, съдилища, членове на Програмния съвет и преподаватели на НИП

**Специфични целеви територии**

Програмата ще се реализира на територията на цялата страна и в държавите-членки на ЕС.

**Типове бенефициенти**

Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Върховен Касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура на РБ, Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Национално бюро за правна помощ, Държавна агенция за закрила на детето, Академия на Министерството на вътрешните работи, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Национален институт на правосъдието, неправителствени и професионални организации, работещи в областта на правосъдието.

**Примерни допустими дейности:**

* Дейности, подпомагащи провеждането на реформа в структурата, процедурите и организацията на сектор „Правосъдие“;
* Дейности за подобряване и уеднаквяване на съдебната практика, включително обмяна на международен опит;
* Дейности за осигуряване на достъпна и унифицирана съдебна статистика;
* Развитие и разширяване на прилагането на алтернативни способи за разрешаване на правни спорове, вкл. провеждане на информационни кампании;
* Разширяване на прилагането на програмно бюджетиране; въвеждане и прилагане на механизми за финансова отчетност;
* Внедряване на системи за управление на качеството в съдебната система;
* Въвеждане на ефективна система за мониторинг и оценка на дейността на съдебната система;
* Съвместни действия на органите на съдебната власт и ангажираните органи на изпълнителната власт по отношение на специфични теми от наказателното и административното правораздаване (напр. данъчни и митнически престъпления, трафик на хора и ценности, пране и фалшификация на пари, и др.);
* Дейности за подобряване на дисциплинарните процедури на ВСС; въвеждане на ефективна система за мониторинг и санкции по отношение на конфликти на интереси, както и механизми за разкриване на активи и съответстваща система за проверки;
* Изграждане на капацитет за реализиране и прилагане на правилата и процедурите за назначаване, атестиране и кариерно развитие на магистратите и съдебните служители в съдебната система;
* Дейности за подобряване на взаимодействието с неправителствените и професионални организации за по-активно включване в процеса на разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформи и предложения за подобрения в съдебната система;
* Развитие на компонентите на електронното правосъдие, вкл. ИТ инфраструктура на сектор „Правосъдие“, както и средствата за достъп до правосъдие;
* Разработване на нови и разширяване възможностите на съществуващи електронни услуги, предоставяни от сектор „Правосъдие“;
* Оптимизация на регистрите в сектор „Правосъдие“;
* Разработване и въвеждане на единна информационна система за съдилищата, прокуратурата и следствието;
* Извършване на одит на информационни системи в сектор „Правосъдие и вътрешен ред“, свързани с разследването;
* Изграждане на информационни центрове. Осигуряване на информационна сигурност;
* Прилагане на видео-конферентни технологии в сектор правосъдие;
* Усъвършенстване на ЕИСПП, вкл. ведомствените АИС, които осигуряват данни и обмен на информация;
* Подобряване и разширяване на учебните програми на НИП, вкл. провеждане на регионални и дистанционни форми на обучения, обучения на обучители и прилагане на добри европейски практики,
* Програми за обмен на магистрати и съдебни служители, вкл. посещения/стажове на място в европейски съдебни институции;
* Развиване на изследователска и аналитична дейност в сферата на правораздаването за нуждите на обучението;
* Развиване и подобряване на технологични и информационни системи, свързани със съдебното „е-обучение”;
* Организационно развитие на НИП, вкл. внедряване на система за управление на качеството на съдебното обучение и развиване на комуникационна стратегия за съдебното обучение;
* Развиване и установяване на институционални връзки с европейски мрежи и институции, свързани със съдебното обучение;
* Провеждане на обучения (включително дистанционни и други съвременни форми), семинари, кръгли маси и други форми за магистрати, съдебни служители и разследващи органи съгласно НПК, служители на МП и лица, подпомагащи съдебния процес;

**Бюджет по Приоритетната ос: 30 195 500,00 евро. .**

По отношение на бенефициентите, предвидени по ПО 3, можем условно да направим следното групиране:

* Органи на съдебната власт и органи на изпълнителната власт;
* Националният институт по правосъдие
* Неправителствени организации - юридически лица с нестопанска цел и професионални организации

Органите на съдебната власт са Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Върховен Касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура на РБ;

Като органи на изпълнителната власт разглеждаме Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Национално бюро за правна помощ,; Държавна агенция за закрила на детето, Академия на Министерството на вътрешните работи, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Национален институт на правосъдието, „Тест за държавна помощ“

Провеждането на теста за държавна помощ зависи от конкретната интервенция, която се анализира, както и от бенефициента, който е краен получател на финансирането, респективно от естеството на неговата дейност.

Приоритетната ос е насочена общо към повишаване на ефективността на съдебната система, повишаване на достъпността и качеството на е-услугите чрез въвеждане на е-правосъдие както и подобряване на сътрудничеството с неправителствения сектор чрез включване и откритото участие на всички активни в сферата НПО и професионални организации при разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформи и предложения за подобрения в съдебната система Тестът за държавна помощ се провежда по трите специфични цели.

**Предвиждания и допускания**

Тестът за държавна помощ се провежда като се ползва допускането, че подобряването на ефективността на съдебната система, т.е. първата специфична цел, е насочено към осъществяването на публичните функции на държавата. Няма данни да е предвидено някои от функциите по предоставяне на административни услуги да се възлагат като Услуги от общ интерес на частно-правни субекти или да се либерализира пазара и да престанат да бъдат монопол на държавата. Единствените бенефициенти, които не са органи на съдебната власт или административни органи, са неправителствени организации - юридически лица с нестопанска цел и професионални организации.

Част от интервенциите по тази Приоритетна ос са били вече предмет на разглеждане, като

* Процедура „Граждански контрол върху реформата в съдебната система“, специфична цел №1 „Увеличаване на прозрачността и ускоряване на правораздаването чрез реформа в структурата, процедурите и организацията на съдебната система“, Приоритетна ос №3 „Прозрачна и ефективна съдебна система“

Те са анализирани в предоставения на Възложителя Доклад за извършен анализ на процедурите, предвидени за финансиране по Индикативната годишна работна програма за 2016 г. на ОП „Добро управление. За тях е проведен теста за държавна помощ, установени са условия и изисквания за липса на държавна помощ и са предложени текстове на Насоки за кандидатстване.

Според методологията, утвърдена при извършване на анализ с цел установяване на наличие или липса на елементи за държавна помощ, интервенциите се изследват спрямо посочените по-долу четири въпроса. Елементите на държавна помощ се извличат от разпоредбата на чл. 107, параграф 1 от ДФЕС която гласи:

*„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“.*

Според практиката на Комисията и Съда на ЕС, „*само предимства, предоставени пряко или косвено чрез държавни ресурси, могат да представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора“.*

**а) Предоставя ли се публичен ресурс?**

При прилагането на „теста за държавна помощ“, Консултантът на практика пропуска **първия критерий**, поради това, че средствата от ЕСИФ се считат за публичен ресурс, тъй като всяка държава-членка определя как да се изразходват.

По отношение този аспект на държавна помощ, анализ не е необходим, поради предварително изяснения характер на помощта. Все пак трябва да се отбележи, че това съждение е валидно, когато финансирането има характер на помощ, която поставя даден субект /предприятие/ в по-благоприятно положение. Поради тази причина, елементът на предоставяне на публичен ресурс може да се елиминира, когато не става дума за помощ, а за заплащане на възмездна услуга или доставка. В този случай, по-скоро може да възникне хипотеза на нарушение на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки, ако изпълнителят е избран директно или не по съответния ред, в зависимост от стойността на поръчката. В тази връзка, начинът на предоставяне на публичен ресурс е упоменат неизчерпателно в СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА- Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС[[14]](#footnote-15), в което се предвижда, че трансферът на държавни ресурси може да се осъществи под различни форми като преки безвъзмездни помощи, заеми, гаранции, преки инвестиции в капитала на дружествата и плащания в натура.

За целите на настоящия тест за държавна помощ и предвид логиката на интервенциите, значение има и факта, че предоставянето на достъп до обществена собственост или предоставянето на специални или изключителни права безподходящо възнаграждение, отговарящо на пазарните равнища, може да представлява отказ от държавни приходи (както и предоставяне на предимство). В контекста на мерките, които ще се финансират по ОПДУ, тази практика има значение доколкото изградени/придобити със средства от програмата активи могат да се ползват в последствие и по стопански начин и да носят приходи на бенефициентите.

**б) Втората стъпка от провеждането на теста, а именно извършване на проверката дали помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки, изисква разясняване на понятието „предприятие“.**

При изследването на втория елемент от теста за държавна помощ, мерките се анализират по отношение на следните два въпроса:

Използва ли се финансирането за икономическа дейност?

По отношение възприемането на понятието „Предприятие“, към интервенциите по ПО3 важат всички теоретични и практически постановки, изтъкнати по-горе за Приоритетни оси 1 и 2, със съответните референции от Съобщението на Комисията – Известие относно понятието „държавна помощ“. За правилно разбиране на понятието предприятие, следва да се отбележат няколко основни аспекта[[15]](#footnote-16), които служат като база при анализиране дейността на даден правен субект:

Съобщението на Комисията относно понятието „държавна помощ“ буквално гласи, че „член 107, параграф 1 от ДФЕС не се прилага, когато държавата действа „*при упражняване на публични правомощия“ или когато публичноправни субекти действат „в качеството си на публични органи. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публични правомощия, когато дейността представлява задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и разпоредбите, на които подлежи. Като цяло, освен ако дадена държава членка не е решила да въведе пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от прерогативите на официалната власт и се извършват от държавата, не представляват стопански дейности“.*

Устройството и принципите на органите на съдебната власт са уредени в Закона за съдебната власт. Съгласно чл.1а от ЗСВ, съдебната власт е държавна власт, която защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, а ал.2 и 3 уреждат, че съдебната власт е независима и правосъдието се осъществява в името на народа. Съдиите, прокурорите и следователите, са органи на съдебната власт, а съдилищата са юридически лица на бюджетна издръжка-чл.65 ЗСВ.

Като бенефициенти са определени върховните съдилища, тъй като съгласно ЗСВ, Върховният касационен съд е висшата съдебна инстанция по наказателни и граждански дела. Неговата юрисдикция се разпростира върху цялата територия на Република България, Върховният административен съд има юрисдикция върху цялата територия на Република България, а седалището на Върховния административен съд е в София. (Чл. 116) Съгласно чл. 137. Прокуратурата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Освен върховните съдилища, като бенефициент е определен и Висшият съдебен съвет. Неговият статут е подробно уреден в ЗСВ , като съгласно чл**.** 16.  Висшият съдебен съвет представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване. Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, юридическо лице със седалище София. Той се представлява от един от изборните му членове, определен с решение на пленума на Висшия съдебен съвет.

В параграф 2.2 от Известие на Комисията за понятието за държавна помощ съгласно чл.107, параграф 1 от ДФЕС се обсъжда разбирането за „упражняване на публична власт“. От съдебната практика следва, че чл.107 от ДФЕС не се прилага, когато държавата действа при упражняване на публична власт или когато публични субекти действат в качеството си на публични органи. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публична власт, когато въпросната дейност е задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и правилата, на които се подчинява. Като цяло, овен ако съответната държава-членка е решила да въведе пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от прерогативите на официалната власт и се извършват от държавата, не представляват икономически дейности.

Една от основните публични функции на държавата е функцията, свързана с правосъдие. Дейността на държавата по отношение на правосъдие и сигурност е една от най-безспорните публични функции, независимо от спецификата в правната уредба на всяка от държавите -членки. Устройството на съдебната система е уредено в Конституцията на Република България и подробно уредено на законова ниво в Закона за съдебната власт. В този смисъл, без съмнение е, че финансирането на дейностите на правосъдните органи, както органите на съдебната власт, така и органите на досъдебното производство на МВР, така и други органи, имащи отношение към правосъдната и правоохранителна дейност на държавата, **са извън правилата за държавна помощ, тъй като не е налице извършване на икономическа дейност. Правилата за държавни помощи не са приложими, тъй като финансирането се отнася за изцяло публични дейности и повишаване на капацитета на публични органи.** Държавните органи, определени като допустими бенефициенти са органи на изпълнителната власт, които си взаимодействат с органите на съдебната власт, като например Министърът на правосъдие определя държавната политика в правосъдната област, като член на Министерския съвет има право на законодателна инициатива и осъществява международното сътрудничество в областта на правосъдието. Не на последно място, Министърът на правосъдието председателства ВСС по право, въпреки че няма право на глас. Съгласно чл. 5., ал.3 от ЗСВ, Органите на съдебната власт осъществяват взаимодействие с органите на законодателната и изпълнителната власт за всестранна и пълна защита правата на гражданите и юридическите лица и реализиране на наказателната политика на държавата. В този смисъл, извън съмнение е, че МВР, МП, , Държавна агенция за закрила на детето, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Национално бюро за правна помощ, Академия на Министерството на вътрешните работи, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, получават БФП, подпомагаща изцяло публичната функция на държавата, като е изключена всякаква стопанска дейност. **В този смисъл, предоставената БФП е извън правилата на държавните помощи.** Също така, дейностите отнасящи се до въвеждане на е-правосъдие са и в изпълнение на законовите изисквания, тъй като съгласно ЗСВ, чл. 9, разпределението на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им, като принципът на случайния подбор при разпределението на делата в съдилищата се прилага в рамките на колегиите или отделенията, а в прокуратурата и Националната следствена служба - в рамките на отделите, а чл.5 изрично указва, че гражданите и юридическите лица имат право на информация за работата на съдебната власт, а Органите на съдебната власт са длъжни да осигуряват откритост, достъпност и прозрачност на действията си. Именно изпълнението на тези законови постановки се цели с резултатите от въведените услуги по е-правосъдие, в рамките на ПО 3.

По отношение на дейностите, по които бенефициент е НИП, тъй като той не е типичен орган на държавна власт, трябва самостоятелно да се изследва въпросът относно наличие на стопанска дейност:

използва ли се финансирането за икономическа дейност.

За да се отговори на въпроса дали финансирането се използва за подпомагане на икономическа дейност е необходимо да се установи какъв е статутът на бенефициента и какво е естеството на дейността по обучение на магистрати.

Статутът на Националния институт на правосъдието е подробно уреден в Закона за съдебната власт. **Чл.-чл. 249-261.**

Съгласно законовата уредба, Националният институт на правосъдието осъществява задължително първоначално обучение на кандидатите за младши съдия, младши прокурор, и младши следователи; поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, на държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията, съдебните помощници, прокурорските помощници, съдебните служители, съдебните заседатели, на инспекторите от Инспектората към министъра на правосъдието и на други служители от Министерството на правосъдието;

Към Националния институт на правосъдието има учебно-информационен център, който развива електронно обучение и организира приложно изследване и анализ на практики в областта на правосъдието.

При първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт през първата година след встъпването си в длъжност съдиите, прокурорите и следователите преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията.  Участието на съдебните служители в съответните квалификационни курсове на Националния институт на правосъдието се взема предвид при повишаването им.

Съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да реши определени курсове да са задължителни за съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители в случаите на повишаване в длъжност; назначаване за административен ръководител; специализация.

От по-горе разгледаната законова уредба се налага изводът, че НИП е единствена обучителна институция за магистрати, като за нея е налице законов монопол. Обученията за магистрати, както задължителните, така и свободно избрани от програмата на института са предназначени изцяло за органите на съдебната власт. Целта на подобряване на правораздаването, като се повишават знанията и уменията на магистратите. От допустимите по ПО 3 дейности е видно, че БФП ще се предоставя единствено за повишаване на знанията магистрати, съдебни служители, служители на разследващи органи съгласно НПК. Тези дейности са изцяло свързани с публичната функция на държавата, свързана с правораздаването.

**След прегледа и анализа на функциите на НИП се налагат следните изводи:**

Националния институт на правосъдието осъществява функция на Национален обучителен център на магистрати. Тази функция е възложена по силата на нормативен акт. От анализа на дейността могат да се направят следните изводи:

* налице е законов монопол върху дейността, който е предоставен на юридическо лице от публичната администрация;НИП осъществява функции, които са възложени по силата на нормативен акт и са изцяло негов монопол.

1. обученията, организирани от НИП се ползват само от ограничен тип субекти. Срещу осъществяването на функциите по обучение на НИП стои насрещното задължение на магистратите да се обучават именно в НИП. Поради тези причини, **тези функции дори и по естеството си да могат да се осъществяват като стопанска дейност, са законов монопол на НИП и не могат да бъдат осъществявани от друго лице на пазара.**

* Няма данни да има други субекти, които да предлагат аналогични обучения.
* Обученията се предоставят безплатно за магистратите, като се заплащат от бюджета на съдебната власт и добавят знания и умения за изпълнение на задължения свързани с работата като магистрат, със съответните специфики.
* В случай, че НИП осъществява и други дейности като други видове обучения, повишаване на квалификацията на служителите, анализи, оценки и други, за които няма изключителни права да ги извършва, то при осъществяването на тези си функции, НИП **действа на либерализиран пазар, в конкуренция със стопански субекти.**

**Когато обаче бенефициенти по процедурата са:**

* Неправителствени организации и социално-икономически партньори и/или
* мрежи/коалиции/платформи на НПО/СИП

не бихме могли да изключим правилата за държавни помощи, тъй като не става въпрос за публичен орган и осъществяване единствено на законово регламентирана държавна дейност.

Използва ли се финансирането за икономическа дейност?

Основният въпрос относно дейността на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани за общественополезна дейност и професионалните организации е не само дали те събират приходи за предоставяните услуги, но и дали тези услуги се предлагат на конкурентен принцип от участници на пазара. Статутът и дейността на юридическите лица с нестопанска цел е уреден в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Съгласно чл.3 от ЗЮЛНЦ, юридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели, а предметът на стопанската дейност се определя в устава или учредителния акт на юридическото лице с нестопанска цел.

Извършването от юридическите лица с нестопанска цел на стопанска дейност се подчинява на условията и по реда, определени със законите, регулиращи съответния вид стопанска дейност,. Това означава, че юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена дейност са участници на пазара, при равни условия с търговски дружества, въпреки че съгласно чл.3, ал.6 от ЗЮЛНЦ, не разпределят печалба.

В чл.4 от ЗЮЛНЦ се урежда възможност на държавата да подпомага и да насърчава юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на дейност в обществена полза, чрез данъчни и други финансови и икономически облекчения, както и финансирания при условия и по ред, определени в съответните специални закони и при съобразяване с правилата по държавните помощи. Определени със закон юридически лица с нестопанска цел получават и субсидии, установени в Закона за държавния бюджет за съответната година, като обаче се прави анализ на дейностите, които се подпомагат и се определя приложим режим на минимални/държавни помощи.

Социално-икономическите партньори са организации, представляващи работодателите и синдикални организации, за които съществуват изисквания за национална представителност, изразяваща се в определен брой членове. Тези организации, въпреки че са обособени като самостоятелна група бенефициенти, по правно-организационната си форма също са юридически лица с нестопанска цел, в общия случай регистрирани за общественополезна дейност, или юридически лица, създадени със закон, които имат като основна цел осъществяване на неикономическа дейност.

В уставните документи на браншови организации, например, като правила се посочва, че те са независими, доброволни, професионални организации, обединяващи съответните професионални групи и съдействащи за защита на техните професионални, интелектуални, социални и материални интереси. Социално- икономическите участват в различни формати, в които се обсъждат политики и мерки, които правителството предприема, например Съвет за тристранно сътрудничество. За дейността си те се финансират чрез членски внос-встъпителен и годишен, дарения, завещания и други дейности, например издателска. Аналогично е финансирането и на юридическите лица с нестопанска цел, регистриране за извършване на общественополезна дейност.

Въпреки, че основната дейност на допустимите бенефициенти е с нестопански характер, те имат право и възможност да извършват и икономически дейности, за които е налице пазар.

### Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ.

Съгласно практиката на Съда на ЕС, всяка дейност, която с състои от предлагане на стоки или услуги на пазара, е стопанска дейност. Въпросът дали съществува пазар за определени услуги може да зависи от начина, по който тези услуги са организирани във въпросната държава членка, и следователно може да се различава в отделните държави членки стопанска дейност. Това, че държавата е решила да запази дадена функция само за един публичен орган не е достатъчен критерий за да се приеме дали е налице стопанска дейност или не. Въпросът е дали има други субекти, които биха предлагали тази услуга при определени компенсации от страна държавата. В случая може да се приеме, че няма подобни субекти и че на практика няма как да се създаде пазар, спецификата на работата като магистрати предполага затваряне само в средата на съдебната власт, като се отчитат и изискванията на ЗСВ. В този смисъл, съгласно законовата уредба, НИП е единствената обучителна институция за магистрати и съдебни служители, когато обученията са изрично указани в закона. В тези случаи не съществува либерализиран пазар и не е налице икономическа дейност;

Предоставяне на специализирано чуждоезиково обучение за магистрати и други представители на съдебната власт , в това число и специализирано езиково обучение с фокус върху правната терминология на чужд език, не е предвидено като част от задължителните обучения в Закона за съдебната власт. За разлика от другите курсове, които са явен монопол на НИП, за чуждоезиковите обучения е налице либерализиран пазар. В този смисъл провеждането на чуждоезиково обучение е част от икономическата дейност, която НИП може да извършва.

1. Поради тази причина, може да се приеме, че  **дейностите на НИП** по отношение осъществяването на задължителното обучение за магистратите и съдебните служители **за които е предвидена БФП, не е стопанска дейност и поради това, Институтът не действа като предприятие**. Съображенията са както свързани с липса на пазар, така и с извършване на публична функция. Повишаването на квалификацията на магистратите в НИП е елемент от кариерното им израстване и трудно може да се замени с подобна услуга, предлагана на пазара. Това не важи за чуждоезиковото обучение, за което е налице либерализиран пазар и реална конкуренция при предлагането на тази услуга.
2. За НИП стъпваме на презумпцията, че ще бъде единствената обучителна организация за магистрати и съдебни служители. Нормативните актове въз основа на които се осъществява тази специфична функция създават не само задължения за обучителните институции, но и за обучаемите да ползват техните услуги. В този смисъл, финансирането на дейността на НИП **е извън правилата за държавна помощ.**
3. **Налице е извършване на стопанска дейност**  *за обученията, които не са задължителни за магистратите и съдебните служители и не са изрично уредени в Закона за съдебната власт. Такива са например чуждоезиковите обучения, компютърни обучения и всякакъв друг вид обучения, за които е налице либерализиран пазар. ;*

Видно от хипотезите на липса на държавна помощ, за да бъдат приложени, трябва да са налице някои условия/изисквания. Те се състоят в това, че бенефициентът, в случая НИП, не трябва да предлага дейности за финансиране, които подпомагат стопанската му дейност. Това означава, че при подаване на проектното предложение трябва да се включат само мерки, насочени към функциите, които са идентифицирани като нестопански и тези дейности трябва да бъдат ясно разграничени от другите дейности. УО на ОПДУ трябва да направи проверка при оценка на проектното предложение дали са включени дейности, които са стопански. Тези дейности трябва да бъдат изключени от обхвата на интервенция. Описанието на допустимите дейности и разходи в Насоките за кандидатстване трябва да се прилагат само към нестопанските функции на бенефициента.

Бенефициентът трябва да поеме задължение в Договора за БФП, че финансирането, включително придобити активи няма да се ползват за осъществяване на дейности/обучения/мероприятия, които са част от идентифицираните стопански дейности и че ще води отделна отчетност за тях, така че да позволява последващи проверки.

Друг подход за елиминиране на елемента стопанска дейност е ако се финансират дейности изцяло на разходопокривен принцип и никоя от тях не се извършва със собствени ресурси и усилия. Така приходите от БФП ще бъдат разходвани на база проведени процедури за възлагане на обществени поръчки, което е задължително, и никаква част от тях няма да бъде благоприятства/подпомага бенефициента.

#### Режим на минимална помощ

Правилото за минимална помощ „de minimis“ гласи, че помощ в размер до таван от € 200 000 за период от 3 години не нарушава търговията между държавите-членки, поради което те са освободени от задължението за предварително уведомяване и одобрение на Европейската комисия. При прилагането на режима на минимална помощ, Комисията прави допускане, че финансирането е в много малък размер, за да има потенциал за негативно влияние върху конкуренцията. Регламентът за минимална помощ – Регламент 1407/2014 г. предвижда, че помощ под формата на безвъзмездни средства или лихвени субсидии, изпълнява изискването за прозрачност на помощ de minimis.

Режимът *de minimis* винаги може да бъде приложен към дейностите, които са стопански по характер и няма начин да бъдат приведени в съответствие с условията за липса на държавна помощ. За да бъде приложен този режим, бенефициентът трябва в проектното си предложение да разграничи кои мерки са насочени към стопански дейности. Ако такива са налице, допустимите разходи за тях трябва да бъдат отделно посочени и да в размер на 200 хил. евро. Така например, Националният институт на правосъдието би могъл при тези условия да финансира проект за осъществяване на чуждоезиковото обучение или да включи такива разходи заедно с останалите дейности, ако успее да разграничи предложените за финансиране мерки.

При прилагане на режим де минимис се прилагат следните изисквания

Размер на финансирането за едно предприятие

Размерът от 200 хил. евро съвместима помощ се прилага за едно и също предприятие в рамките на три бюджетни години. Регламентът съдържа дефиниция на понятието „едно и също предприятие“

Правила за кумулиране, изчисляване на брутния еквивалент и наблюдение

Регламентът съдържа правила за допустимо кумулиране на помощта, изисквания за изчисляване на брутния еквивалент и наблюдение. Минималните помощи подлежат на вписване на Регистър на минималните помощи. При прилагане на този режим, бенефициентът декларира получаването на други минимални помощи с оглед прилагането на тавана от 200 хил. евро в рамките на при бюджетни години.

Консултантът не предлага прилагането на този режим, тъй като УО на ОПДУ не е обявил такива условия на финансирането при обявяването на процедурата. Поради това, на този етап няма как да се изиска от бенефициентите разграничаване на разходите в хипотеза на липса на държавна помощ от тези в хипотеза на минимална помощ, нито подаването на Декларации за минимална помощ, без да бъдат променени Условията за кандидатстване.

По специфична цел 2 бенефициенти са Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет като партньор. Дейностите, които ще бъдат финансирани по програмата са свързани с въвеждане на електорнно правосъдие, а именно: инвентаризация и анализ (одит) на състоянието на ИТ и комуникационната инфраструктура, информационните системи и услуги, закупуване и инсталиране на комуникационно оборудване за доразвитие на виртуалната частна мрежа, обхващаща сградите на сектора, гарантираща надежден и сигурен обмен на информация, миграция на съществуващите ресурси, системи и услуги към хибридния частен облак за електронно управление, разработване и внедряване на безхартиена ЕИСС, обучение на магистрати и служители за опериране с нея, разработване на нови и разширяване възможностите на съществуващи електронни услуги, предоставяни от сектор правосъдие ,доразвиване на ЕИСПП и свързването й със системите на електронното управление и електронното правосъдие, вкл. ведомствените АИС, които осигуряват данни и обмен на информация, прилагане на видео-конферентни технологии в сектор правосъдие.

Министерство на правосъдието и Висшият съдебен съвет действат единствено като публични органи, тъй като всички гореизброени дейности са свързани с основната функция на съдебната власт- да осигури ефективно прозрачно правосъдие. Никоя от услугите няма стопански характер, като единствената цел, която трябва да бъде постигната е подобряване на качеството и достъпа на услугата за граждани, юридически лица и административни органи от една страна и преодоляване на констатирани слабости в самата съдебна система, от друга страна.

**В този смисъл, дейностите , които ще получат подкрепа по ПО 3 на ОПДУ не представляват държавна помощ и са извън правилата на някой от установените режими на държавни помощи, когато бенефициенти са органи на съдебната власт, държавни органи и Националния институт на правосъдието за уредените в Закона за съдебната власт обучения за магистрати и съдебни служители.. За тях не се поставят условия или изисквания за липса на държавна помощ.**

**По отношение Неправителствени организации и социално-икономически партньори и/или мрежи/коалиции/платформи на НПО/СИП, предвид подробният анализ в рамките на дейностите , предвидени за финансирани през 2016г., , можем да направим заключение, че са налице елементи на държавна помощ. Налице са елементи на държавна помощ и за обучение на НИП, за които има либерализиран пазар.**

Получателите на помощта не извършват икономическа дейност като основна дейност, доколкото за юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани за общественополезна дейност тя следва да е спомагателна. Максималният размер на безвъзмездната финансова помощ за един проект е 100 000 лева. Поради факта, че интервенциите не са насочени само към нестопанската дейност, както и предвид допустимия размер на финансирането, считаме че приложимият режим за държавни помощи е режимът на минималната помощ.

### Условия и изисквания на приложимия режим на минимална помощ

Юридическите лица с нестопанска цел ще извършват дейности, които могат да се извършват и от други субекти на пазара и да се предоставят на конкурентен принцип. Това обоснова прилагането на режим на минимална помощ към Процедурата в условията на РЕГЛАМЕНТ(ЕС) №1407/2013 НА КОМИСИЯТА от18 декември2013 година относно прилагането на членове107 и108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis.

БПФ, отпусната в условията на режима на минимална помощ, се счита за отпусната на бенефициента, когато той има законовото право да я получи. УО приема, че това е дата на сключване на Административния договор за предоставяне на БФП, към която дата бенефициентът трябва да изпълнил условията, посочени по-долу.

Администратор на помощта е УО на ОПДУ.

**Режим на минимална помощ – условия и изисквания**

Правилото за минимална помощ „de minimis“ гласи, че помощ в размер до таван от € 200 000 за период от 3 години не нарушава търговията между държавите-членки, поради което те са освободени от задължението за предварително уведомяване и одобрение на Европейската комисия. При прилагането на режима на минимална помощ, Комисията прави допускане, че финансирането е в много малък размер, за да има потенциал за негативно влияние върху конкуренцията. Регламентът за минимална помощ – Регламент 1407/2014 г. предвижда, че помощ под формата на безвъзмездни средства или лихвени субсидии, изпълнява изискването за прозрачност на помощ de minimis.

Режимът *de minimis* винаги може да бъде приложен към дейностите, които са стопански по характер и няма начин да бъдат приведени в съответствие с условията за липса на държавна помощ.

### Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване

Във връзка с извършения анализ, предлагаме за бъдещите процедури, които ще се обявяват в рамките на програмния период да бъдат включени следните текстове:

По отношение на интервенциите, които не са държавна помощ:

**Раздел …….Режим на Държавни помощи**

Управляващият орган, на база на извършен анализ, обявява настоящата процедура при режим на липса на държавна помощ, тъй като дейностите, които се подпомагат представляват публични функции на органите на съдебната и изпълнителната власт.

Проектите, които ще се финансират са насочени към гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и др., развиване на потенциала на човешкия ресурс на съдебната власт и гарантиране на висока мотивация, компетентност и социална отговорност на съдиите, прокурорите и следователите; добро управление на органите на съдебната власт и висока ефективност на тяхното функциониране; реализиране на модерна и ефективна наказателна политика; утвърждаване на принципите на върховенство на закона, защита на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието; повишаване на доверието към съдебната власт чрез обществено участие и прозрачност и усъвършенстване функционирането на органите от сектор „Правосъдие”, посредством прилагане на е-правосъдие, както и оптимизиране на дейностите по предоставяне на електронни услуги.

Подкрепа за оптимизиране на структурите на съдебната власт, включително съдебната карта, както и за въвеждането на реално програмно бюджетиране, което да позволява интегриране на бюджетния процес със стратегическото планиране в области като човешките ресурси, регулирането на натовареността, измерването на ефективността на отделни звена, включително чрез въвеждане на е-правосъдие.

Всички дейности, по които бенефициенти са органи на съдебната или изпълнителната власт са типични дейности, извършвани от публични органи, изпълняващи публична функция. Тяхното финансиране се осъществява от държавния бюджет, като таксите, които се събират в системата на правосъдието са определени в Тарифа, приета с Постановление на Министерския съвет и тези приходи покриват само част от разходите.

Всички дейности, които не се извършват директно от администрацията на бенефициентите, се възлагат чрез съответните процедури по реда на Закона за обществените поръчки.

## ПРИОРИТЕТНА ОС 4 - ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЕСИФ

### Описание на мерките и дейностите, предвидени за финансиране по програмата

ПО4 финансира дейности, свързани с координацията, контрола и управлението на всички програми, финансирани от ЕСИФ в Р България. Допустими са разходи за възнаграждения, обучения и участие в координационни механизми за служители на ЦКЗ, СО, ОО, НСИ, АОП, звеното за държавни помощи към МФ, национална структура за интеграция на ПОС и ПИК и за координация и контрол по изпълнение на мерки от НПРД, дирекция АФКОС в МВР за работата им по програми, финансирани от ЕСИФ, както и Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ (ИА СОСЕЗФ).

Според предвижданията на програмата, ще бъде осигурено финансиране за изграждане и укрепване на капацитета на хоризонтална структура, която да осъществява интегриране на ПОС и ПИК чрез съфинансиране на възнагражденията и обученията на служителите, които работят по програмите, финансирани от ЕСИФ. Управленският подход, ролята и функциите на тази структура ще бъдат определени въз основа на анализ, който ще се изготви с подкрепа от ОПОС 2014-2020 г.

Приоритетната ос състои от 3 специфични цели, както следва:

**Специфична цел 1** „Подкрепа на хоризонталните структури, отговорни за управлението и изпълнението на ЕСИФ“

* Подкрепа за анализ на въведения модел на заплащане за да се отстранят изкривявания от прилагането му в три последователни години по отношение на служителите, работещи по ЕСИФ. Междинната оценка на ОПТП препоръчва провеждането на сравнителни оценки между ОП, метаоценки и оценки на изпълнението на хоризонталните политики или на системите от индикатори. Идентифицирани са пропуски в капацитета за наблюдение и оценка на програмите, което предпостави забавяне на действията за препрограмиране. Общите предварителни условия са предизвикателство за България, което ще наложи да бъдат отделени средства за подобряване на капацитета и координацията.
* ОПДУ ще финансира плановете за изпълнение на всички хоризонтални предварителни условия. През периода 2007-2013 г. са идентифицирани слабости в областта на обществените поръчки и държавните помощи. С нормативно определените си функции, свързани със законодателство, методология и предварителен контрол АОП играе ключова роля. Необходимо е съществено развитие на дейностите по предварителен контрол, за да се ограничи рискът от грешки и да се намали процентът на финансови корекции. Следва да се разработят методики и правила за стандартизация на процесите в допълнение към обучения и квалификация на персонала. Дирекция „Финанси на реалния сектор“ в Министерство на финансите отговаря за спазване на правилата за държавните помощи.
* Преодоляване на слабостта, идентифицирана в оценките на НСРР и ОП в изграждането на системата от индикатори. НСИ е водеща институция по релевантното предварително условие и ще има ключова роля при разработването на предложението на България към ЕК за разпределение на резерва за изпълнение през 2019 г. и за координация при изпълнението на програмите. За хоризонтална координация са необходими рамка за статистическо валидиране и процедури за събиране и обработка на микроданните, необходими за оценка на приноса на дейностите към специфичните цели на всяка ОП. Има нужда от развитие на интернет страницата на НСИ за проследяване на Европа 2020, обучения за експертите за валидирането на индикаторите на програмите, финансирани от ЕСИФ.
* Подкрепа на Дирекция АФКОС, специализирана структура на МВР, осъществяваща контролна, информационна и координационна дейност за защита на финансовите интереси на ЕС. Тя е национална контактна точка с ОЛАФ. Предизвикателство ще бъде проследяване прилагането на хоризонтални политики като опазване на околната среда и изменението на климата и на мерки по НПРД по Натура 2000 при изпълнение на СП и програмите по ЕСИФ.

**Специфична цел 2 „**Осигуряване на ефективно функциониране на ИСУН 2020“

От 2009 г. за всички оперативни програми, финансирани от СКФ 2007-2013 г. в България, се използва единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН)

* Използването на обща информационна система позволява да се осигури достъп до предоставяните от нея електронни услуги на всички бенефициенти. Р България ще продължи да използва ИСУН, като системата ще бъде доразвита. Междинната оценка на ОПТП идентифицира следните възможности за подобрение на системата: подобряване на навигацията в системата, разработване на по-интуитивен интерфейс, разширяване на възможностите за предоставяне на автоматични справки, улесняване и разширяване на възможностите за прикачване на файлове в системата. Информационната система за периода 2014-2020 г. ще носи името ИСУН 2020.
* Осигуряване на координация при управлението на ЕСИФ в Р България, ще се изгради и поддържа интерфейс между ИСУН 2020 и ИСАК по подобие на програмен период 2007-2013 г. Въвеждането в експлоатация на разширените функционалности на ИСУН 2020 до края на 2015 г. ще наложи провеждането на обучения в периода 2015-2020 г. Изискването за електронна комуникация между бенефициентите и управляващите органи и достъпът на бенефиценти до ИСУН 2020 предполага значително увеличение в мащаба на обученията за потребители и обучители.
* ИСУН 2020 ще намали административната тежест за кандидати и бенефициенти чрез въвеждането на цялостна електронна комуникация. В програмния период 2007-2013 г. е създадена възможност за кандидатстване и отчитане по електронен път. Необходимо е предлаганите от системата услуги да бъдат допълнени с нови функционалности. Опитът с изграждането и функционирането на ИСУН показва, че е налице честа промяна на процесите и процедурите в различните органи на управление, което следва да бъде отразено в информационната система.
* Осигуряването на постоянна поддръжка, както и създаването на нови функционалности. Необходимо е ИСУН 2020 да се надгради с различни приложения, които ще разширят функционалността на системата и ще позволят използването й от широк кръг потребители. Финансираното по проект по ОПТП звено за помощ (help desk) за потребителите на системата ще осигури плавен преход между ИСУН и ИСУН 2020 и ще бъде естествено допълнение към обученията за потребителите на ИСУН. Това звено ще подпомага както потребителите на системата, чрез предоставяне на съвети и разяснения, така и цялостната дейност по поддръжка и развитие на системата, предоставяйки информация за открити проблеми в софтуера, най-често срещани грешки, време за реакция при отстраняване на установен проблем и др.

**Специфична цел 3 „**Подобряване на информираността на обществото за възможностите и резултатите от ЕСИФ в България, както и подобряване капацитета на бенефициентите“

Единният информационен портал за обща информация за изпълнението и управлението на ЕСИФ (www.eufunds.bg) предоставя актуална и общодостъпна информация.

* Порталът ще бъде постоянно поддържан, актуализиран и оптимизиран, като предоставя информация за всички програми, финансирани от ЕСИФ. От 2012 г. функционира мрежата от 28 информационни центрове за популяризиране на Кохезионната политика на ЕС в Р България. ОИЦ функционират на принципа „едно гише“ и работят активно с УО, като ги подпомагат при реализирането на информационни кампании на територията на областите. Мрежата сътрудничи активно с местните администрации, Бюрата по труда и Регионалните инспекторати по образование, университетите и средно образователните училища, за да достигнат СКФ до всички потенциални бенефициенти, включително младежите.
* Надграждане на сътрудничеството в периода 2014-2020 г. за изпълнение на приоритетите на европейско ниво за насърчаване на младежката заетост. ОИЦ работи в тясно сътрудничество с центровете „Европа директно“ и поддържа регулярна координация с Юръп Ентърпрайз, Глобални библиотеки, Национална селска мрежа и Мрежа на служителите по информация и публичност на оперативните програми. Мрежата си партнира с регионални медии и поддържа редовни рубрики в електронни медии. До юли 2014 г. в ОИЦ мрежата са организирани 3 187 публични събития с 89 503 участника, общо офисите на центровете са посетени от 37 197 човека, като увеличението е с 45% от 2012 до 2013 г. и с още 8% до средата на 2014 г. Тези резултати дават основание да се счита, че работата на ОИЦ е един от факторите за увеличения темп на усвояване на средства по оперативните програми в периода 2011-2014 г.
* Популяризирането на европейската кохезионна политика и нейните цели в България ще се подкрепи с изпълнението на Националната комуникационна стратегия (НКС) за програмен период 2014-2020 г. В допълнение ще бъдат финансирани дейности, свързани с развитието на Националната мрежа на служителите по информация и комуникация (в това число обучения, участия в международни форуми и др.) Ще бъдат реализирани и дейности за популяризиране на подготовката на следващия програмен период 2021-2027 г.

**Примерни дейности:**

* Осигуряване на консултантски услуги, включително извършване на текущи оценки по стратегически документи, имащи отношение към управлението и изпълнението на ЕСИФ. Ще се подкрепи осигуряването с информация относно изпълнението на предварителните условия и ще се анализира изпълнението на националните стратегически и нормативни документи. Дейността има пряк ефект върху СЦ 1.
* Организиране и участие в събития, свързани с координацията между оперативните програми. Дейността има пряк ефект върху СЦ 1.
* Ежегодно актуализиране и разпространение на наръчниците, ръководствата и процедурите на ЦКЗ, СО, ОО, АОП и структурите за координация на политиката по информация и публичност. Управляващите органи и бенефициентите ще бъдат осигурени с адекватни насоки за управление на европейските средства. Ефектите се отнасят пряко към СЦ 1 и 3.
* Извършване на одити и проверки на място от СО, ОО, Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ (ИА СОСЕЗФ) и дирекция АФКОС в МВР в Управляващите органи, Междинните звена, разплащателната агенция по ЕЗФРСР и бенефициентите, включително и по програмите за трансгранично сътрудничество. Очакваните ефекти са насочени към постигане на СЦ 1.
* Осигуряване на дейността на ЦКЗ и структурите за координация на политиката по информация и публичност по наблюдение, относно изпълнението на програмите, финансирани от ЕСИФ, включително посещения на място. Ще се подкрепи Комитета за наблюдение на СП. Информацията от мониторинга ще бъде използвана при ежегодната актуализация на наръчниците и ръководствата на ЦКЗ. Очакваният ефект ще допринесе за постигане на СЦ 1.
* Дейности за ограничаване на прекомерната административна тежест, включително на етапа на контрол. Очакваните ефекти са насочени към постигане на СЦ 1.
* Обучения за служителите на ЦКЗ, СО, ОО, НСИ, АОП, звеното за държавни помощи към МФ, национална структура за интеграция на ПОС и ПИК и за координация и контрол по изпълнение на мерки от НПРД, Дирекция АФКОС в МВР, ИА СОСЕЗФ, структурите за координация на политиката по информация и публичност и организация и участие в курсове, работни срещи, учебни пътувания, конференции и семинари по въпроси, свързани с управлението на ЕСИФ. Ще се повиши експертния капацитет чрез актуализация на наличните знания и придобиване на нови. Това ще има пряк ефект върху СЦ 1, тъй като придобитите знания ще бъдат приложени в процеса на работа.
* Финансиране на разходите за възнаграждения и други свързани с тях разходи за сметка на работодателя за служителите от хоризонталните звена – ЦКЗ, СО, ОО и структурите за координация на политиката по информация и публичност за изпълнение на дейности по ЕСИФ. Дейността ще има ефект върху запазване и намаляване на текучеството на персонала. Очакваният ефект е върху СЦ 1.
* Финансиране на разходите за възнаграждения и други свързани с тях разходи за сметка на работодателя за служителите от НСИ, АОП, звеното за държавни помощи към МФ, национална структура за интеграция на ПОС и ПИК и за координация и контрол по изпълнение на мерки от НПРД и Дирекция АФКОС в МВР за изпълнение на дейности по ЕСИФ. Дейността ще има ефект върху запазване и намаляване на текучеството на персонала. Очакваният ефект е върху СЦ 1.
* Осигуряване на участието на служителите от ЦКЗ, СО, ОО, дирекция АФКОС в МВР, ИА СОСЕЗФ и структурите за координация на политиката по информация и публичност в координационни механизми във връзка с управлението на ЕСИФ, включително участие в работни групи и инициативи за обмяна на опит. Обмяната на опит ще допринесе за разпространение на добри практики от други държави-членки. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 1, 2 и 3.
* Осигуряване и актуализиране на софтуер, хардуер и специализирано и офис оборудване за нуждите на хоризонталните звена и ИА СОСЕЗФ. Дейността ще има ефект върху изпълнението на всички специфични цели.
* Осигуряване на функционирането на звено за помощ (help desk) за потребителите на ИСУН 2020. Дейността ще допринесе за реализацията на СЦ 2.
* Осигуряване на хардуер и софтуер, IT и телекомуникационни устройства които са необходими за надграждането и поддържането на ИСУН 2020. Дейността ще осигури необходимия капацитет на връзките и максималната сигурност на компютърната система и възстановяване на данни при аварийни ситуации. Приносът на дейността е към СЦ 2.
* Надграждане и поддръжка на ИСУН 2020 с приложения. Дейността ще разшири функционалността на системата и ще позволи използването й от по-широк кръг потребители. В допълнение ще бъде осигурено функционирането на системата за периода 2007-2013 г. до изтичането на срока за съхранение на документи. Приносът ще бъде към СЦ 2.
* Изграждане на информационна система за програмния период 2021-2027 г. Дейността ще осигури прехода за изпълнението на следващия програмен период. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 2.
* Обучения за потребителите на ИСУН 2020 и информационната система за програмния период 2021-2027 г. Дейността ще осигури запознаване с информационните системи и повишаване на компетентността за работа с тях за всички техни потребители. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 2.
* Поддържане на документалния фонд на оперативните програми 2007-2013 г.. Дейността ще осигури наличието на адекватна одитна следа за документите, свързани с изпълнението на оперативните програми и ще подпомогне процедурата по приключването им. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Поддържане и развиване на Единния информационен портал www.eufunds.bg, който да дава достъп до обща и специализирана информация относно управлението на ЕСИФ в България. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Поддържане и развитие на 28-те информационни центъра. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Организиране на информационни събития, семинари, обучения, конференции, изложения, срещи и директна комуникация, включително интернет кампании. Дейността е изцяло насочена към постигане на СЦ 3.
* Целенасочена работа с медии с цел популяризиране изпълнението на ЕСИФ в България. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Осигуряване функционирането и провеждане на обучения на членовете на Националната мрежа на служителите по информация и публичност на програмите. Дейността цели подобряване координацията, както и развитие на експертния капацитет на мрежата чрез научаване на нови знания и придобиване на нови умения, както и обмяна на опит с други държави-членки на ЕС. Дейността ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Развитие на капацитет в НСОРБ за подпомагане приоритетно на малките общински администрации при разработване на документации за обществени поръчки в изпълнение на проекти, финансирани от ЕСИФ. Очакваният ефект ще допринесе за постигане на СЦ 3.
* Развитие на Общинския ресурсно-координационен център към НСОРБ. Очакваният ефект ще допринесе за постигане на СЦ 3.

### „Тест за държавна помощ“

Провеждането на теста за държавна помощ зависи от конкретната интервенция, която се анализира, както и от бенефициента, който е краен получател на финансирането, респективно от естеството на неговата дейност.

Приоритетната ос е насочена общо подобряване на публичната функция по управление на програмирането, усвояването, отчитането и оползотворяването на средствата, които България като държава – членка получава от децентрализираните инструменти за финансиране каквито са Европейските структурни и инвестиционни фондове, както и дейности по предотвратяване на нередности, измами и други. Всички дейности, които се финансират като например финансиране на възнаграждения, провеждане на обучения, консултантски услуги, дигитализиране на информация, надграждане на електронните системи за управление на проекти като ИСУН, интеграцията с други електронни системи и бази данни са инструменти и механизми за осъществяване на таи публична функция.

**а) Предоставя ли се публичен ресурс?**

При прилагането на „теста за държавна помощ“, Консултантът на практика пропуска **първия критерий**, поради това, че средствата от ЕСИФ се считат за публичен ресурс, тъй като всяка държава-членка определя как да се изразходват.

**б) Втората стъпка от провеждането на теста, а именно извършване на проверката дали помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки, изисква разясняване на понятието „предприятие“.**

При изследването на втория елемент от теста за държавна помощ, мерките се анализират по отношение на следните два въпроса:

Използва ли се финансирането за икономическа дейност?

Тук отново се прилагат основните разбирания за същността на това понятие. Основно приложение намира практиката на Комисията и Съда на ЕС, според която публичните функции на органите на държавна власт се изключват от понятието „стопанска дейност“.

Както беше отбелязано по-горе, Съобщението на Комисията относно понятието „държавна помощ“ буквално гласи, че „член 107, параграф 1 от ДФЕС не се прилага, когато държавата действа „*при упражняване на публични правомощия“ или когато публичноправни субекти действат „в качеството си на публични органи. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публични правомощия, когато дейността представлява задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и разпоредбите, на които подлежи. Като цяло, освен ако дадена държава членка не е решила да въведе пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от прерогативите на официалната власт и се извършват от държавата, не представляват стопански дейности“.*

Платформата ИСУН е основен инструмент за управление на процеса по усвояване и отчитане на средства от ЕСИФ, поради което финансирането й с безвъзмездна финансова помощ е безспорно подпомагане на публична функция.

Като се отчитат и приложат горните аспекти, които са основни постулати на института на държавните помощи, може да се установи, че дейността на администрациите на органите на държавна власт, свързани с управление на публичния ресурс са публична функция, подобно на управлението на собствените бюджетни средства на държавата

Ако бенефициентите предвиждат предоставяне на услуги по ползване на изградените портали, бази данни или масиви, за да се избегне стопанска дейност, ако се предоставят услуги чрез актива, изграден с безвъзмездни средства, те трябва да бъдат организирани като административни услуги - да се предоставя за нуждите на държавната администрация само от тези институции /по силата на закон или друг нормативен акт/, и приходите от тях да са под формата на такса, изчислена на база на реално извършените оперативни разходи за предоставянето на услугата

От гледна точка специфики на бенефициентите, изключение от общата прави Национално сдружение на общините на Република България и предвидения към него Общинския ресурсно-координационен център

**Национално сдружение на общините**, както е отбелязано по-горе, има функции по закон, които имат административно-правен и публичен характер и са негов законов монопол. По отношение а тези функции, НСОРБ не действа като предприятие. Може да се допусне, че дейностите по подпомагане на общинските администрации за оптимизиране на техните функции е публична задача, но все пак трябва да се отбележи, че националното законодателство е предвидило, например в ЗМСМА, как НСОРБ точно ще подпомага публичните функции на общините.

Все пак, нито в Оперативната програма не е детайлизирано какви точно дейности ще извършва НСОРБ, още повече, че самите общини, с изключение на ОИЦ, не са посочени като допустими бенефициенти.

Като се отчита, че техническата помощ е насочена към подпомагане на функциите по управление на ЕСИФ, каквито функции НСОРБ не изпълнява, предлагаме УО да обмисли концептуално, не само на плоскостта на държавните помощи, допустимостта на финансирането пряко на дейности и разходи, извършени от НСОРБ.

По отношение различните аспекти от дейността на сдружението, поддържаме тезата, че:

* Ако НСОРБ изпълнява дейности по проект, които са част от функциите, възложени по закон – това не е стопанска дейност и не съдържа елемент на държавна помощ;
* Ако НСОРБ изпълнява дейности, които са част от стопанската му дейност или не може да се разграничат от стопанската му дейност, тогава единственият възможен вариант е цялостно възлагане на дейностите на външни изпълнители чрез прозрачни, недискриминационни и конкурентни процедури.

**За избягване на елемента на държавна помощ, НСОРБ може или да извърши дейност, която му е възложена по закон като например да разработи и предложи промени в нормативната уредба в областта на административните услуги, предоставяни от общините.**

Достъпна ли е мярката за всички предприятия на пазара?

При прилагане на процедурата за финансиране е налице селективност, тъй като бенефициентите са предварително определени и ограничени от условията на Оперативната програма и Насоките за кандидатстване. За дейностите, които са стопански по естеството си и се осъществяват на свободен пазар, мярката не е достъпна за всички субекти на пазара.

в) Ако резултатът от теста по предишните два критерия е положителен, **Консултантът ще премине към анализ на предприятията получатели по третия критерий от теста за проверка на потенциала на мярката да наруши конкуренцията**.

Налице ли е законов монопол на предприятието получател и ограничено ли е от приложим за дейността му регулаторен режим, при който пазарът не е либерализиран?

Прилагането на този елемент от теста за държавна помощ е относимо само към НСОРБ, тъй като по отношение другите бенефициенти, въобще не се установява стопанска дейност. За стопанската дейност на НСОРБ, така както е дефинирана в Устава на самото сдружение, не се установява законов монопол. Това важи в частност за интервенциите, които се подпомагат по Приоритетна ос 4, като отново се прави уточнението, че от описанието на дейностите не става ясно кои точно могат да бъдат изпълнявани от НСОРБ.

**г) Последният критерий за достигане до извода представлява ли дадена мярка държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС е оценка на потенциала й да наруши търговията между държавите членки.**

Имат ли потенциал финансираните дейности да привлекат потребители от други държави или са от чисто местен характер?

Този критерий се прилага само за тези субекти, които притежават качеството на предприятия, т.е. осъществяват стопанска дейност. Както се установи, елемент на стопанска дейност може да има при НСОРБ – ако извършва някои от дейностите, които по принцип могат да се предоставят и други, чисто стопански субекти;

Анализът дали мярката има потенциал да засегне търговията между държавите членки може да се направи на ниво „проект“, когато Управляващият орган разполага с конкретните дейности, които бенефициентът ще изпълнява. Все пак, трябва да се отбележи, че мащабът на финансирането и факта, че се засягат голям брой бенефиценти по-скоро показват, че към дейностите могат да проявят интерес и субекти от други държави-членки и трудно може да се обоснове регионален, местен характер.

### Идентифициране на приложимите режими на държавна помощ.

В следствие на извършения анализ, по отношение интервенциите, предвидени за финансиране по Приоритетна ос 4 се установява липса на държавна помощ, поради факта, че не се подпомага стопанска дейност, а публична функция, извършвана от публично-правни субекти. По отношение Процедура „Укрепване капацитета на НСОРБ за подкрепа на разработването и изпълнението на проекти, финансирани от ЕСИФ“, с допустим кандидат НСОРБ, е установен режим на липса на държавна помощ, при налагане на определени ограничения и условия при изпълнение на дейностите – моля виж Доклад за извършен анализ на процедурите, включени в ИГРП за 2016 г.

### Условия и изисквания за липса на държавна помощ.

При планиране на конкретните интервенции, условията, които Консултантът препоръчва да бъдат изпълнение са:

* Дейностите, които не се извършват със собствен ресурс, да бъдат възложени на външни изпълнители при спазване правилата на ЗОП, което е задължение и извън аспекта на държавните помощи.;
* Платформата ИСУН и други бази данни, дигитални формати и други, изградени със средства от БФП по ОПДУ да бъдат ползвани безплатно или само за предоставяне на административни услуги, така както са дефинирани в Закона за администрацията.

### Проверка за съответствие с критериите за допустима държавна помощ (УОИИ, минимална помощ, групово освобождаване, нотифицирана помощ).

Поради липса на държавна помощ, проверката за съответствие с допустими режими на държавна помощ не е релевантна.

### Предложения за типови текстове в Насоките за кандидатстване

Консултантът не предлага текстове за Насоки за кандидатстване, тъй като към датата на изготвянето на доклада има една процедура по Приоритетна ос 4 на ОПДУ[[16]](#footnote-17), която е обявена през 2015 г. и финансовите планове на структурите са одобрени. НСОРБ не е посочен като допустим кандидат в Насоките по посочената процедура.

В ИГРП на ОПДУ за 2016 г. е предвидена Процедура Укрепване капацитета на НСОРБ за подкрепа на разработването и изпълнението на проекти, финансирани от ЕСИФ, с допустим кандидат НСОРБ, за която Консултантът е предложил текстове за насоките за кандидатстване с отделен доклад.

## ПРИОРИТЕТНА ОС 5 – ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

### Описание на Описание на предвидените мерки и интервенции

Естеството на интервенциите, които по дефиниция се включват в Приоритетните оси като техническа помощ, са свързани с подпомагане на самия Управляващ орган за управление на средствата по самата оперативна програма.

В ОПДУ тези интервенции са очертани като провеждане на заседания на КН, оценки на оперативната програма – предварителни, последващи и по приоритет, извършване на анализи, проучвания и други подпомагащи изпълнението на ОПДУ, информационни събития и информационни материали.

Бюджетът по ПО 5 е 10 344 500,00 евро.

Конкретният бенефициент по ПО 5 е Управляващият орган на ОПДУ.

### Тест за държавна помощ

Техническата помощ по всяка една оперативна програма е насочена към подпомагане функцията на самия Управляващ орган за управление, усвояване, отчитане, контрол на финансирането, мониторинг..

**а) Предоставя ли се публичен ресурс?**

При прилагането на „теста за държавна помощ“, Консултантът на практика пропуска **първия критерий**, поради това, че средствата от ЕСИФ се считат за публичен ресурс, тъй като всяка държава-членка определя как да се изразходват.

**б) Втората стъпка от провеждането на теста, а именно извършване на проверката дали помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки, изисква разясняване на понятието „предприятие“.**

При изследването на втория елемент от теста за държавна помощ, мерките се анализират по отношение на следните два въпроса:

Използва ли се финансирането за икономическа дейност?

Управлението на оперативната програма е публична функция, извършвана от администрация на орган на държавната власт. По отношение тези функции няма съмнение, че те не са икономическа дейност, а основна задача на държавата. Подпомагащите дейности, които не се извършват от самия административен орган, се възлагат чрез съответните прозрачни, недискриминационни и конкурентни процедури по ЗОП.

Достъпна ли е мярката за всички предприятия на пазара?

При прилагане на процедурата за финансиране е налице селективност, тъй като бенефициент е само УО.

в) Ако резултатът от теста по предишните два критерия е положителен, **Консултантът ще премине към анализ на предприятията получатели по третия критерий от теста за проверка на потенциала на мярката да наруши конкуренцията**.

Налице ли е законов монопол на предприятието получател и ограничено ли е от приложим за дейността му регулаторен режим, при който пазарът не е либерализиран?

Прилагането на този елемент от теста за държавна помощ е неотносим към Приоритетна ос 5, тъй като отговорите на предходните въпроси е отрицателен. Според методологията на теста на държавна помощ, този елемент се изследва, само ако отговорите на предишните въпроси е положителен

**г) Последният критерий за достигане до извода представлява ли дадена мярка държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС е оценка на потенциала й да наруши търговията между държавите членки.**

Имат ли потенциал финансираните дейности да привлекат потребители от други държави или са от чисто местен характер?

Този критерий се прилага само за тези субекти, които притежават качеството на предприятия, т.е. осъществяват стопанска дейност. Интервенциите по ПО 5 нямат такава насоченост.

# Преглед на системата за управление и контрол и процедурния наръчник за изпълнение на ОПДУ

Системата за управление и контрол на ОПДУ включва текстове, чрез които се предвижда спазване на законодателството по държавни помощи в различни части от системата.

В ***т.2.2.3.4. Процедури за програмиране, избор и одобрение на проекти*** от СУК е предвидено прилагането на изисквания и процедури за спазване на нормативната уредба относно държавните помощи в хода на програмирането, избора и одобрението на проектите. В Процедурния наръчник в **Раздел I „Програмиране“**, съответстващ на тази част от СУК са включени две процедури:

1. **І-П01 - Процедура за разработване и изменение на Индикативна годишна работна програма;**
2. **І-П02 - Процедура за разработване на Критерии за подбор на операции;**

В първата процедура и контролния лист към нея не са предвидени дейности във връзка с проверката за спазване на правилата за държавни помощи. Във втората процедура, контролния лист и образеца на критерии за подбор към нея също не са предвидени дейности в тази посока.

В тази връзка и с цел отстраняване на несъответствието предлагаме добавяне на текст в процедурата за разработване на Критерии за подбор на операциите и допълнителни въпроси в контролния лист за спазване на правилата за държавни помощи. Препоръчително е да се актуализира IП02 с наименованието на актуалната форма за съгласуване на МФ, като се посочи че се попълва форма за ранен контакт, съгласно чл. 26 ал.1 от ЗУСЕСИФ и НАРЕДБА № 4 от 22.07.2016 г. за определяне на реда за съгласуване на проектите на документи по чл. 26, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

В ***т. 2.2.3.5.*** ***Процедури за предоставяне на информация на бенефициентите в хода на програмиране, избор и одобрение на проекти. Процедури за осигуряване поддържането от страна на бенефициентите на отделно счетоводство по проектите*** от СУКе предвидено в процеса на разработване на Насоки за кандидатстване, в случай, че в рамките на процедура за подбор на проекти се предвиждат дейности, имащи характер на държавна помощ или на минимална помощ, от УО на ОПДУ да бъдат посочени видът на помощта, както и детайлни правила и условия, гарантиращи пълно съответствие с приложимите разпоредби в областта на държавните помощи, с оглед осъществяване на контрол за законосъобразност на предоставяните помощи по смисъла на Закона за държавните помощи. Посочено е, че Насоките трябва изрично да се позовават на акта на ЕК, в съответствие с който ще бъде отпусната помощта. В допълнение е предвидено Насоките да бъдат съгласувани с МФ.

В **Раздел II „Предоставяне на БФП“** от Процедурния наръчник, съответстващ на тази част от СУК, са включени следните процедури:

1. **ІІ-П01 - Процедура за подготовка и обявяване на процедура за предоставяне на БФП;**
2. **II - П02 - Процедура за изменение на Насоки за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ;**
3. **II - П05 - Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП);**
4. **II - П06 - Процедура за изменение на проект/ бюджетна линия;**
5. **II - П07 - Процедура за разваляне на договор/ отмяна на заповед за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП).**

В П01 е предвидено след подготовка на Насоки за кандидатстване по образец и преди окончателното им одобряване, същите да бъдат съгласувани с МФ за съответствие с правилата за държавни помощи, чрез изпращане на писмо. Точка 16 от типовия образец на Насоки за кандидатстване е „Приложим режим на минимални/държавни помощи“. Контролният лист ІІ-К01 към процедурата включва проверка на критериите за допустимост по отношение на вида на помощта, приложимия акт на ЕК, в съответствие с който ще бъде отпусната помощта, както и детайлни правила и условия, гарантиращи пълно съответствие с приложимото право в областта на държавните помощи.

Останалите процедури и контролните листове към тях не съдържат предвиждания за дейности и проверки по отношение на спазване на законодателството за държавни помощи.

**Препоръчва се да бъдат въведени дейности за контрол на съответствието с правилата за държавни помощи в П05, като се предвиди проверка за включването на специфични клаузи, когато е приложимо, с ангажимент от страна на бенефициента за изпълнение на условията за съответствие със законодателството по държавни помощи в договора/заповедта за предоставяне на БФП.**

Освен в горните две части от СУК, дейности по отношение на спазване на правилата за държавни помощи са предвидени в ***т.*** ***2.2.3.9. Предоставяне на информация от УО на СО*** от СУК във връзка с проверки на място в УО от страна на Сертифициращия орган с цел проверка на конкретни обстоятелства от доклада по сертификация и декларация за допустимите разходи, както и във връзка с годишното приключване и изпълнение на чл. 59, параграф 5, буква „а” от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 при предоставянето на документи за разходите, платени за финансови инструменти съгласно чл. 41 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, и за авансите по държавни помощи съгласно чл. 131, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, включвани от УО в междинни ДС и ДДР.

В тази връзка в **Раздел IV „Финансово управление“** от Процедурния наръчник на ОПДУ в процедури **П03- Процедура по изготвяне на (финален) междинен Доклад по сертификация и декларация за допустимите разходи (ДС и ДДР) до Сертифициращия орган и П05 Процедура по изготвяне на годишен ДС и ДДР до Сертифициращия орган** са предвидени дейности по подготовка на информация за аванси, платени в контекста на държавни помощи. В контролните листа към тези процедури са предвидени проверки в тази връзка.

**В т. 2.3.2.1 Период на съхранение към т. 2.3. Одитна следа** от СУКне са описани сроковете за съхранение на документи по процедури, съдържащи държавна помощ.

**Препоръчително е изрично да бъде посочено, че срокът за съхранение на документацията във връзка с предоставената държавна помощ е 10 години,** **считано от датата на последното предоставяне на помощ по схема за държавна помощ или минимална помощ или от датата на предоставяне на индивидуална държавна помощ или минимална помощ.**

В допълнение в ***т. 4.1.Описание на информационните системи*** от СУК е предвидено ползването на Регистъра за минимални помощи на МФ.

**Раздел III Мониторинг и верификация от Процедурния наръчник на ОПДУ** включва следните процедури:

1. **III - П01- Процедура по верификация при искане за междинно/окончателно плащане;**
2. **III - П02 - Процедура за проверка на годишен технически доклад;**
3. **III - П03 - Процедура за изготвяне/актуализация на годишен план за проверки на място;**
4. **III - П04 - Процедура за провеждане на проверки на място;**
5. **III - П05 - Процедура за последващ контрол върху избора на изпълнители;**
6. **III - П06 - Процедура за третиране на установени системни грешки.**

**В III - К01 Контролен лист за верификация при искане за междинно или окончателно плащане** т. 4.24 предвижда проверка за допустимост на разходите съгласно Насоките за кандидатстване.

**Препоръчително е тук изрично да бъде посочено, че проверката включва проверка за допустимост, съгласно приложимия режим на държавни помощи, посочен в Насоките, включително условия за липса на помощ.**

**В К04 Контролен лист за проверка при провеждане на проверки на място не са включени текстове за проверка на специфичните изисквания за липса на помощ или условията на приложимото законодателство.**

**Препоръчително е в тази проверка да се добави текст, с който се прави проверка на начина на ползване, ако са поставени условия в ДБФП по отношение на правилата за държавни помощи – за стопанска или нестопанска дейност, отделна аналитична отчетност и др..**

**В Т03-1 Методология за оценка на риска** са описани рискови фактори, използвани за извършване на оценка на риска, на база на който се определя извадка за проверки на място. Предвид това, че при нарушаване на правилата за държавни помощи, финансирането подлежи на възстановяване в пълен размер, въздействието на този риск би могло да се определи с най-висока тежест. В тази връзка е от изключително значение УО да проверява спазване на условията за липса на помощ, определени в Насоките за кандидатстване /ако е приложимо/

**Препоръчително е в методологията за оценка на риска да бъде добавен и рисков фактор – условия за липса на държавна помощ.**

**В Т04-1- План за провеждане на проверка на място** e предвидено определянето на обхвата на проверката на място. Предвид високата степен на въздействие на риска от нарушаване на правилата за държавни помощи, следва да бъдат планирани действия за контрол на спазването им при определяне на обхвата на проверката.

**Препоръчително е в Приложение Т04-1 да бъде добавена проверка на условията за липса на помощ или приложимия режим на държавна помощ по съответния ДБФП, и да се планира проверка на ползването на придобитите активи на място – за стопанска или нестопанска дейност, както и дали се води отделна счетоводна отчетност за стопанските и нестопанските дейности на бенефициента, ако е приложимо.**

# Предложения за въвеждане на контролни процедури и контролни листове за проверка на изискванията за липса и/или условията за съвместимост на държавната помощ

В настоящия раздел от доклада са предложени примерни текстове, които УО по своя преценка може да добави към съществуващите процедури или да въведе като отделни процедури в наръчника, както и контролни листове към тях.

## Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на програмиране на процедури за набиране на проектни предложения.

**Текстове към Раздел I „Програмиране“**

Преди разработване на Критериите за подбор на операциите, ако не е направено по време на подготовка на оперативната програма, се извършва анализ за установяване наличието на държавна помощ по смисъла на чл. 107 от ДФЕС. В зависимост от капацитета си, УО възлага подготовката на анализа на свои служители или на външен изпълнител, избран при спазване изискванията на законодателството в областта на обществените поръчки.

**Предложение за нова процедура – П00 Оценка за наличие на държавна помощ**

1. Провеждане на тест за държавна помощ, по следните четири критерия:

1. Помощта се предоставя от държавата или чрез държавни ресурси;
2. Помощта облагодетелства определени предприятия или производството на някои стоки;
3. Помощта нарушава или заплашва да наруши конкуренцията;
4. Помощта засяга търговията между държавите-членки.

За да се отговори на въпросите по-горе, се обработва и анализира по-конкретно следната информация:

- Предвидени цели на процедурата;

- Описание на потребностите и проблемите, за чието разрешаване е предвидено исканото финансиране;

- Крайни получатели и прогнозен размер на финансирането на всеки отделен получател на финансирането по процедурата (ако крайният получател е различен от получателя на финансирането лице);

- Предвидени мерки/дейности и очаквано въздействие;

- Основни допускания, свързани с външни фактори, които биха могли да се отразят на изпълнението на дейностите по проектните предложения /например кой е ползвателят на продукта/резултата от финансираните дейности, срещу заплащане ли ги ползва, под каква форма – като цена или такса за административна услуга и т.н./.

- Очаквани приходи и постъпления от финансираните дейности;

- Начин на управление на финансираните активи в период от десет години от получаване на финансирането, предвид давността за възстановяване на неправомерно получени държавни помощи.

Определения:  
**„Схема за помощ“** означава всеки акт, на основата на който, и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, индивидуална помощ може да се предостави на предприятията, определени в този акт по общ и абстрактен начин, и всеки акт, на основата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размера за помощ“ означава всеки акт, на основата на който, и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, индивидуална помощ може да се предостави на предприятията, определени в този акт по общ и абстрактен начин, и всеки акт, на основата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер

Понятия минимални помощи

**Минимална помощ, т.нар. „de minimis“** представлява помощ, предоставяна във всяка държава членка на едно и също предприятие, която не надхвърля 200 000 EUR за период от три бюджетни години.

Общият размер на помощта de minimis, предоставяна във всяка държава членка на едно и също предприятие, което осъществява сухопътни товарни превози за чужда сметка или срещу възнаграждение, не надхвърля 100 000 EUR за период от три бюджетни години. Тази помощ de minimis не се използва за придобиването на товарни автомобили за сухопътен транспорт.

„**Предприятие**“ - за целите на член 107, параграф 1 от Договора Съдът на ЕС определя предприятието като субект, упражняващ стопанска дейност, независимо от правния му статут и начина му на финансиране. Съдът на ЕС определя всяка дейност, която се състои от предлагане на стоки и услуги на даден пазар, като стопанска дейност. Класификацията на даден субект като предприятие по този начин винаги е свързана с определена дейност. Субект, който извършва както стопански, така и нестопански дейности, трябва да се счита за предприятие единствено по отношение на първия тип дейност. Не е необходимо предприятието да бъде юридическо лице. Физическите лица също могат да се считат за предприятия по отношение на държавната помощ, при условие че те извършват стопанска дейност. Съдът на Европейския съюз е постановил, че всички субекти, които се контролират (де юре или де факто) от един и същи субект, следва да се разглеждат като едно и също предприятие .

„**Едно и също предприятие**“ означава всички предприятия, които поддържат помежду си 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.

Предприятия, поддържащи едно от взаимоотношенията, посочени в букви а) — г), посредством едно или няколко други предприятия, също се разглеждат като едно и също предприятие.

В случай на сливания или придобивания всички предходни помощи de minimis, предоставяни на някое от сливащите се предприятия, се вземат под внимание при определяне на това дали дадена нова помощ de minimis, отпусната на новото предприятие или на придобиващото предприятие, не води до превишаване на съответния таван. Помощта de minimis, предоставена законно преди сливането или придобиването, остава правомерна.

„**Стопанска/икономическа дейност**“ означава предоставянето на стоки или услуги на пазара. Правният статут на дадено лице съгласно националното право или генерирането на печалба е без значение - публичните органи, спортните клубове, асоциациите и неправителствените организации също могат да бъдат определени като предприятия в зависимост от това каква дейност извършват и има ли отворен пазар за тази дейност.

„**Администратор на помощ**“ съгласно Закона за държавните помощи е всяко лице, което планира, разработва, управлява, уведомява и докладва предоставянето на държавна помощ и на минимална помощ.

**Кумулиране /натрупване/** - Помощта de minimis, предоставена съгласно регламент 1407/2013, може да се кумулира с помощ de minimis, предоставена съгласно Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията до тавана (500 000 евро към момента на изготвяне на правилата за прилагане на механизма), установен в посочения регламент. Тя може да се кумулира с помощ de minimis, предоставяна съгласно други регламенти за помощ de minimis, до съответния таван, определен в член 3, параграф 2 от настоящия регламент.

Помощта de minimis не се кумулира с държавна помощ, отпусната за същите допустими разходи или с държавна помощ за същата мярка за финансиране на риска, ако чрез това кумулиране може да се надвиши най-високият приложим интензитет на помощта или размер на помощта, определен в конкретните обстоятелства за всеки отделен случай с регламент за групово освобождаване или с решение, приети от Комисията. Помощ de minimis, която не е предоставена за конкретни допустими разходи или не може да бъде свързана с такива, може да се кумулира с друга държавна помощ, предоставена съгласно регламент за групово освобождаване или с решение, приети от Комисията.

НЕ

**Съдържа ли конкретна мярка държавна помощ?**

**Съгласуване с МФ по чл. 26 от ЗУСЕСИФ**

**Уведомяване на МФ съгл. чл. 7 от ЗДП**

**Подготвя се Стандартно уведомление (официално и чрез системата SANI2), (съгл. чл. 7 и чл. 8 от ЗДП)**

**Попада ли конкретната мярка в обхвата на съществуващата схема за помощ?**

**Конкретната мярка трябва напълно да покрива условията на схемата?**

**Съгласуване с МФ на документи по чл. 26 от ЗУСЕСИФ.**

**Уведомяване на МФ съгл. чл. 11, ал. 4 от ЗДП и съгл. чл. 8, ал. 2 от ППЗДП (въвеждане на информацията в инф. система „Регистър на минималните помощи”)**

**Съгласуване с МФ по чл. 26 от ЗУСЕСИФ . Следва се процедура за уведомяване по чл. 9 от ЗДП и процедура за опростено уведомяване на ЕК (чрез система SANI2)**

**Може ли мярката да се предостави като минимална помощ (de minimis)?**

**Конкретната мярка трябва напълно да покрива условията на съответния регламент за минималната помощ?**

**Може ли мярката да бъде одобрена съгласно актове за групово освобождаване /Регламент или Решение на ЕК/?**

**Да**

**Конкретната мярка трябва напълно да покрива условията на съответните регламенти/актове за групово освобождаване?**

1. **Тест за наличие на държавна помощ**

**II. Специфичен етап на оценка – Определяне на приложимия към мярката режим**

**НЕ**

**Да**

**III. Процедурен етап на оценката**

**Не**

**Не**

**НЕ**

**Да**

**Да**

В случай, че тестът за държавна помощ е отрицателен, поради финансиране на чисто публични функции на държавата и нейните институции, не се поставят допълнителни условия.

В случай, че тестът е отрицателен поради нестопанския характер на финансираната дейност на бенефициент, който е предприятие по отношение на някои от упражняваните от него дейности, се посочват допълнителни условия за гарантиране спазването на правилата за държавни помощи, които да бъдат заложени в Насоките за кандидатстване и договора/заповедта за предоставяне на БФП. Такива изисквания могат да бъдат изискване за водене на отделна счетоводна отчетност за стопанската и нестопанската дейност на бенефициента, възлагане на стопанските дейности за изпълнението на проектите при спазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, ползване на финансираните активи само за нестопански дейности и други специфични изисквания, формулирани на база анализа на конкретните мерки.

**В случай, че тестът за наличие на държавна помощ е положителен** и няма възможност от предвидените по програмата мерки да бъде елиминиран елементът на държавна помощ, т.е. отговаря на всички четири критерии, анализът преминава към идентифициране на приложимия режим, следвайки процеса на проверка, онагледен на диаграмата по-горе.

* 1. **Проверка за съответствие** на финансирането, представляващо държавна помощ, **с концепцията за Услуга от общ икономически интерес (УОИИ)** и възможните режими, а именно – минимална помощ за УОИИ съгласно Регламент 360/2012г. или помощ под формата на компенсация за обществена услуга, съгласно Решение на ЕК от 20.12.2011г.
  2. **Проверка за съответствие** на финансирането, представляващо държавна помощ с категориите помощи, освободени от задължение за предварително съгласуване, **съгласно Регламент 651/2014**.
  3. **Проверка за съответствие с критериите за прилагане на минимална помощ по 1407/2013** относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis;
  4. **Проверка за съответствие с Рамките за държавна помощ и необходимост от нотификация**; Обосновката на този режим следва да бъде подробно разработена от отговорното лице, като предварително се оцени за съответствие с рамките и насоките на Комисията за помощ, която не противоречи на общите интереси, съгласно чл. 107 (3) от ДФЕС. При подробното разработване на обосновката, отговорният служител следва да вземе предвид условията за уведомяване на ЕК, съгласно изискванията на чл. 108 (3) от ДФЕС.

УО не преминава към анализ на режимите по-горе, които реши, че няма да прилага. Ако бъде избран някой от режимите за предоставяне на минимални или държавни помощи, УО изготвя детайлни контролни листове за спазване на правилата, установени от съответния акт на ЕК.

Към текста за изпълнение на дейност „Разработване на проект на Критерии за подбор на операции съгласно проекта на ИГРП на ОПДУ“ от **П02 Процедура за разработване на Критерии за подбор на операции се включва следният текст „**Резултатите от анализа за наличие на държавна помощ (да, не, минимален, максимален размер на помощта) се отразяват в Критериите за подбор на операциите „.

Съгласуването може да започне по време на изготвяне на Критериите за подбор на операциите, съгласно **П02 от Раздел І „Процедура за разработване и изменение на Критерии за подбор на операции“**, с попълването на форма за ранен контакт или при съгласуване на Насоките по реда на Наредба №4 от 22.07.2016г.

**Към I- К01 препоръчваме да** се добави проверка на следните елементи:

* Посочените максимални размер на БФП и максимален % на съфинансиране съответстват на изискванията на предвидения режим на държавна помощ или ако не е установен предварително се посочва „предстои да бъде уточнен“.

**Към II - К02 препоръчваме** да се добави проверка на следните елементи:

* Критериите за подбор на операциите гарантират спазването на приложимите правила за липса на помощ или приложим режим на помощ.
* Изискванията за допустимост на разходите съответстват на предвиденото в приложимото право на ЕС, **включително идентифицирания в изготвения анализ за наличие на държавни помощи режим.**

## Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на предоставяне на БФП.

**Текстове към Раздел II „Предоставяне на БФП“**

1. **П01 - Процедура за утвърждаване на НК и откриване на процедура за предоставяне на БФП**

Документите се съгласуват по реда на Наредба №4 от 22.07.2016г. за определяне на реда за съгласуване на проектите на документи по чл. 26 ал. 1 от ЗУСЕСИФ. Когато в рамките на съответната процедура за подбор на проекти се предвиждат мерки на подпомагане, имащи характер на държавна помощ по смисъла на членове 107 и 108 от ДФЕС или на минимална помощ съгласно разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1407/2013, или когато мерките не представляват държавна помощ, но в акт на ЕК се съдържат условия за това да не представляват държавна помощ, Насоките за кандидатстване следва да съдържат:

− критерии за допустимост и съвместимост на помощта с правилата в областта на държавните помощи по отношение на конкретната процедура;

− вид на помощта, позовавайки се изрично на акта на Европейската комисия, в съответствие с който се предоставя помощта или съответно акта, въз основа на който мярката не представлява държавна помощ;

− детайлни правила и условия, гарантиращи пълно съответствие с приложимите разпоредби в областта на държавните помощи с оглед осъществяване от страна на администратора на помощ на контрол за законосъобразност на предоставяните помощи по смисъла на Закона за държавните помощи;

− проект на договора за БФП, с информация относно вида на отпуснатата държавна помощ или съответно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да не представлява мярката държавна помощ, както и за възможните последствия от предоставянето й, включително условията за натрупване и възможността за възстановяване на неправомерно предоставяне на помощ по реда на раздел V от Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи.

В случаите, когато насоките за кандидатстване съдържат схема или индивидуална (ad hoc) помощ за предоставяне на **минимална помощ**, се осигурява съответствието на Насоките за кандидатстване по съответната процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с Регламент (ЕС) 1407/2013.

В случаите, когато Насоките за кандидатстване съдържат схема или индивидуална (ad hoc) помощ, попадаща в обхвата на Регламент (ЕС) № 651/2014 г., Насоките задължително се съобразяват с приложимите към съответната категория помощ общи правила (глава I и глава II) от Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията и със специфичните изисквания за съответната категория помощ на глава III от същия регламент, което включва най-малко изисквания към потенциалните бенефициенти (напр. да не са предприятия в затруднение), за категории получатели (микро, малки, средни, големи предприятия) и специфичните условия за тях, допустими разходи и дейности, приложими прагове на помощта, условия за стимулиращ ефект на помощта (когато е приложимо), интензитет на помощта, условия за прозрачност на помощта, условия за натрупване на помощта, условия за наблюдение на помощта, условия за недопускане предоставянето на нова помощ на получатели, които са обект на неизпълнено разпореждане за възстановяване и с други условия за осигуряване на съвместимост на помощта с общия пазар.

В случаите на подлежаща на индивидуално уведомяване държавна помощ съгласно Регламент № 651/2014 г. за групово освобождаване, **държавна помощ, освободена от задължението за уведомяване** **на основание различно от Регламент 651/2014** (най-често са оповестени в насоки, решения и съобщения на комисията), или **държавна помощ, която подлежи на подаване на уведомление до ЕК** (в съответствие с насоки, рамки и съобщения на Комисията) или в случаите, в които **мярката не представлява държавна помощ**, гореизброените обстоятелства, подлежащи на включване в Насоките за кандидатстване, следва да бъдат съобразени със съответния акт на Комисията в областта на държавните помощи.

**В II-К01 - Контролен лист за проверка на проект на насоки за кандидатстване преди** **одобрение на Насоките** за кандидатстване трябва бъдат включени следните проверки:

**А) При минимални помощи**

* а) заложени са изисквания към натрупването на помощта по процедурата с други минимални помощи, получени от едно и също предприятие за последните три данъчни години, така че финансирането да не надхвърли левовата равностойност на 200 000 евро, а за отрасъл „шосеен транспорт”[[17]](#footnote-18) - левовата равностойност на 100 000 евро; Помощта de minimis, предоставена съгласно Регламент (ЕС) № 1407/2013, може да се кумулира с помощ de minimis, предоставена съгласно Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията ( 1 ) до тавана, установен в посочения регламент. Тя може да се кумулира с помощ de minimis, предоставяна съгласно други регламенти за помощ de minimis, до тавана от 200 000 евро (100 000 евро за сухопътни товарни превози). Помощта de minimis не се кумулира с държавна помощ, отпусната за същите допустими разходи или с държавна помощ за същата мярка за финансиране на риска, ако чрез това кумулиране може да се надвиши най-високият приложим интензитет на помощта или размер на помощта, определен в конкретните обстоятелства за всеки отделен случай с регламент за групово освобождаване или с решение, приети от Комисията. Помощ de minimis, която не е предоставена за конкретни допустими разходи или не може да бъде свързана с такива, може да се кумулира с друга държавна помощ, предоставена съгласно регламент за групово освобождаване или с решение, приети от Комисията.
* б) описани са последствията при неспазване на забраната по т. „а” – отказване на помощта, служебно намаляване на помощта или възстановяване на неправомерно предоставена помощ по реда на раздел V от Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи;
* в) заложено е изискване за представяне от кандидата (при кандидатстване и преди сключване на договора, в случай че кандидатът бъде одобрен и в случай, че е настъпила промяна в декларираните при кандидатстване обстоятелства) на декларация по образец в писмена форма относно получаването на други минимални помощи през двете предшестващи данъчни години и през текущата година (<http://stateaid.minfin.bg/bg/page/7>);
* г) заложени са контролни въпроси в методиката за оценка на проектните предложения, с които се проверява дали предприятията (в рамките на дефиницията за „едно и също предприятие“) са подали декларация за получени минимални помощи през текущата данъчна година и през двете предшестващи данъчни години и за проверка на декларираните с нея обстоятелства.

**Б) При държавни помощи:**

* а) предвидено е изискване за спазване на индивидуалните прагове за уведомяване, както и изискване при определяне на максималния интензитет на помощта да се вземе предвид общата сума на държавните помощи за подпомаганата дейност, проект или предприятие, в случаите когато същите допустими разходи се припокриват частично или напълно (с изключение на регионална инвестиционна помощ, където натрупването се проследява и по отношение на финансираните първоначални инвестиции на ниво група през определен период и в определен регион)
* б) предвидена е забрана за натрупване с други помощи, освободени по Регламент (ЕС) № 651/2014 или с помощ de minimis във връзка със същите напълно или частично съвпадащи установими разходи, ако това натрупване би довело до надхвърляне на най-високия интензитет или размер на съответния вид помощ, установен в Регламент (ЕС) № 651/2014.
* в) описани са последствията при неспазване на изискванията по т. „а” и „б” - отказване на помощта, служебно намаляване на помощта или възстановяването на неправомерно предоставена помощ по реда на Раздел V от Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи;
* г) предвидено е изискване за представяне от кандидата (при кандидатстване и преди сключване на договора, в случай че кандидатът бъде одобрен и в случай, че е настъпила промяна в декларираните при кандидатстване обстоятелства) на декларация по образец, в писмена форма, относно получаването на държавни помощи или помощ de minimis за разходи, които се припокриват частично или напълно с предвидените в проектното предложение;
* д) заложени са контролни въпроси в методиката за оценка на проектните предложения, с които се проверява дали кандидатите са подали декларация за получена друг вид публична подкрепа за подпомаганата дейност или проект или предприятие/ група предприятия над максимално допустимия интензитет и/или праг на помощта за разходи, които се припокриват частично или напълно с предвидените в проектното предложение, както и въпроси за проверка на декларираните с тази декларация обстоятелства.

1. **П05 - Процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП)**

При подготовка на ДБФП се проверява съответствието на стойността на БФП с максималния размер на помощта, съгласно приложимия режим на минимална или държавна помощ. При отпускане на минимална помощ по Регламент 1407/2013 се проверява натрупването на помощта с други помощи, получени от същото предприятие в последните 3 данъчни години, чрез проверка на декларацията за минимални помощи и сравнение с информацията в Регистъра за минимални помощи <http://minimis.minfin.bg/> и чрез попълване на контролен лист К05. До 3 дни от подписването на договора за предоставяне на БФП, се попълва информация за отпуснатата минимална помощ в Регистъра за минималните помощи http://minimis.minfin.bg/.

При други приложими режими се проверява допустимия интензитет в съответния акт на ЕК.

**В II-К05 Контролен лист за проверка на договор/ заповед за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП)**

* При предоставяне на финансиране в хипотеза на липса на държавна помощ, но при определени условия – проектът на договор за безвъзмездна финансова помощ включва специалните изисквания на Насоките за кандидатстване, ако такива са въведени;
* При предоставяне на минимална помощ съгласно Регламент 1407/2013 или държавна помощ по друг режим **проектът на договора за безвъзмездна финансова помощ**, приложение към Насоките за кандидатстване, съдържа информация относно вида на отпуснатата помощ и възможните последствия от предоставянето й, 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;
* **Проверката за съответствие с изискванията на Регламент 1407/2013 сочи, че финансирането съответства на изискванията на режим de minimis:**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Контролен въпрос** | | **Да** | **Не** | **Източници на информация за извършване на проверката** |
|  | Размерът на финансирането е на стойност до  200 000 евро (391 166 лева) | |  |  | Бюджет на проекта. |
|  | | Получателят на финансирането е получавал и други минимални помощи за последните 3 бюджетни години?  Тази проверка изисква проверка на данните за свързаност, посочени в декларацията за минимални и държавни помощи, в търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, за да се определи размерът на помощта в полза на едно и също предприятие.  *(при отрицателен отговор на въпрос № 2 не се отговаря на въпроси 3 и 4)* |  |  | Декларация за минимални и държавни помощии Регистър на минималните и държавните помощи[[18]](#footnote-19) |
|  | | Ако отговорът на предходния въпрос е положителен, има натрупване с други минимални помощи, предоставени на друго основание? |  |  | Декларация за минимални и държавни помощи  Регистър на минималните и държавните помощи |
|  | | Общият размер на предвидената по проекта помощ, събрана с помощите, получени от предприятието съгласно Въпрос № 2, съответства на допустимия кумулиран размер съгласно приложимия регламент за минимални помощи в зависимост от финансираните дейности?  *Допустимите прагове са, както следва:*  *- В случай на помощи за услуги от общ икономически интерес съгласно Регламент (ЕС) № 360/2012 г.: до 500 хил. евро или 997 915 лв.;*  *- Във всички останали случаи: до 200 хил. евро или 391 166 лв.* |  |  | Декларация за минимални и държавни помощи и Регистър на минималните и държавни помощи. |
| **Извод: Финансирането съответства на изискванията на режим на помощ de minimis**  *Отговорът на този въпрос е положителен в един от двата случая:*   1. *Положителен отговор на въпрос № 1 и отрицателен отговор на въпрос № 2* 2. *Положителен отговор на всички поставени въпроси* | | |  |  |  |

* При предоставяне на държавна помощ по Регламент 651/2014 или по някои от актовете на ЕК, отнасящи се до УОИИ, се извършват проверки за съответствие за конкретния вид помощ, съгласно КЛ, разработени след анализа за наличие на държавни помощи.

## Процедури за контрол на държавни помощи в процеса на мониторинг и верификация.

**Текстове към Раздел III Мониторинг и верификация**

**III- К01 Контролен лист за верификация при искане за междинно или окончателно плащане**

**Допълнително към т. 4.24:**

* Проверката включва проверка за допустимост, съгласно приложимия режим на държавни помощи, посочен в Насоките, включително условия за липса на помощ.

За проверка на съответствие с условията на минимална помощ, проверката, която се извършва обхваща:

1. Проверка на данни от Регистъра за минимални помощи на Министерство на финансите (http://minimis.minfin.bg/) и на регистъра на минималните и държавните помощи на ОПДУ, за да се установи пълния размер на минимална помощ, получена от предприятието през предходните две и настоящата бюджетна година;
2. Проверка на данни за свързаност, ако е подавана нова декларация за минимални и държавни помощи с цел деклариране на настъпила промяна в статута на предприятието получател; При настъпила промяна в статута на предприятието по смисъла на понятието „едно и също предприятие“ от Регламент 1407/2013, се проверява дали и какви помощи са получили свързаните предприятия в рамките на трите последни бюджетни години в регистъра за минимални помощи;

В случай на сливания или придобивания всички предходни помощи de minimis, предоставяни на някое от сливащите се предприятия, се вземат под внимание при определяне на това дали дадена нова помощ de minimis, отпусната на новото предприятие или на придобиващото предприятие, не води до превишаване на съответния таван. Помощта de minimis, предоставена законно преди сливането или придобиването, остава правомерна.

Ако дадено предприятие се разделя на две или повече отделни предприятия, помощта de minimis, отпусната преди разделянето, се предоставя на предприятието, което се е възползвало от нея, като по принцип това е предприятието, поемащо дейностите, за които е била използвана помощта de minimis. Ако такова предоставяне не е възможно, помощта de minimis се разпределя пропорционално на базата на счетоводната стойност на собствения капитал на новите предприятия към действителната дата на разделянето.

1. Размерът на получената до настоящия момент помощ от едно и също предприятие, включително сумата по договора за БФП по ОПДУ, не надхвърля приложимия праг; в случай, че с декларираните промени, предприятието по смисъла на Регламент 1407/2013 е получило повече от допустимия кумулиран размер, УО следва да пристъпи към преизчисляване на размера на БФП.

* Проверка за спазване на специалните условия на Договора за БФП, в зависимост от конкретната процедура:
* Проверка за въвеждане на специални правила, ако такива се изискват;
* Проверка за въвеждане на отделна аналитична отчетност на стопанската и нестопанската дейност;
* Проверка на процедурите, по които се извършват разходите, когато изпълнителят трябва да бъде избран чрез съответна процедура по реда на ЗОП или ЗУСЕСИФ.
* Проверка за осигуряване на публичен достъп до продуктите/документите, разработени в резултат на проекта;

**В III-К04 Контролен лист за проверка при провеждане на проверки на място**

Да се допълни т. VIII Държавни помощи

* Води се отделна счетоводна аналитична отчетност.
* Начинът на ползване на активите съответства на условията на ДБФП по отношение на правилата за държавни помощи – за стопанска или нестопанска дейност,

**Към III-Т03-1 Методология за оценка на риска да се добави:**

Рисков фактор – условия за липса на държавна помощ. Оценка за въздействието на риска се изготвя по следната скала:

|  |  |
| --- | --- |
| Условия, които бенефициентът трябва да спази, с цел запазване на характера на финансиране извън обхвата на „държавна помощ“ съгласно чл. 107 от ДФЕС | **5** |
| Отпускане на финансиране в режим минимална помощ. | **3** |
| Еднозначна хипотеза за липса на държавна помощ. | **1** |

**В III-Т04-1- План за провеждане на проверка на място** при определянето на обхвата на проверката на място:

* Планирана е проверка на условията за липса на помощ или режим на държавна помощ, приложими към съответния ДБФП
* Планирана е проверка на ползването на придобитите активи на място – за стопанска или нестопанска дейност;
* Планирана е проверка на задължението на бенефициента за водене на отделна счетоводна отчетност за стопанските и нестопанските дейности, ако е приложимо.

## Процедури за спазване на задълженията на администратор на помощ при предоставяне на минимални помощи по регламент 1407/2013 и държавни помощи.

Процедурите в тази част от доклада могат да бъдат отделени в нов Раздел от Наръчника, например Раздел X – Администриране на държавни помощи или да бъдат включени в друг раздел по преценка на УО на ОПДУ. Предварителното съгласуване с МФ, чрез попълване на форма за ранен контакт е включено в текстовете по-горе, поради което тази част започва от процедурата по уведомяване след предоставяне на минимална помощ.

**П01 – Процедура по уведомяване след предоставяне на минимална помощ**

Информация за всяка предоставена минималната помощ се публикува в регистър на предоставените помощи на интернет страницата на ОПДУ. За предоставяне на помощта се счита подписването на договор за предоставянето й, а не физическото предоставяне на средствата.

В деня на предоставяне на всяка помощ, попадаща в обхвата на минимална помощ на основание чл. 11 от сега действащия ЗДП се изготвя писмо, с което се уведомява министъра на финансите. Писмото се изпраща до МФ най-късно до 3 дни от отпускане на помощта.

**П02 - Предварително съгласуване на условия за предоставяне на помощ по регламент за групово освобождаване**

В случаите, когато помощта попада в обхвата на групово освобождаване, УО на ОПДУ предварително съгласува с министъра на финансите планираната държавна помощ при спазване разпоредбите на чл. 9 от ЗДП.

В случаите на несъответствие и предложение от страна на Министъра на финансите към УО на ОПДУ да приведе мярката в съответствие, същият разполага със срок от 14 дни от датата на получаване на предложението да направи това. В противен случай помощта ще бъде обявена за несъответстваща на критериите за групово освобождаване.

**NB! УО на ОПДУ не следва да предоставя държавна помощ, за която не е получил положително становище от министъра на финансите, тъй като нарушава правилата за предварително съгласуване на условията на помощта. Във всички случаи, УО носи отговорност за съответствието с правилата за държавни помощи.**

**П03 – Докладване и осигуряване на прозрачност за предоставени държавни помощи[[19]](#footnote-20)**

За да получи достъп до системата SANI2, УО на ОПДУ подготвя писмо до МФ. Образец на писмо, както и Ръководство за работа със системата може да бъде намерен на страницата на МФ - <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/464>.

За помощи, отпуснати под формата на компенсация за УОИИ, надвишаващи 15 млн. евро на предприятие, УО на ОПДУ публикува акта на възлагане и размера на помощта на годишна основа, съгласно чл. 7 от Решение на ЕК (2012/21/ЕС).

* *Уведомяване след предоставяне на помощ съгласно чл. 11 б. „а“ от Регламент 651/2014 и публикуване на информация съгласно чл. 9 от Регламент 651/2014*

В деня на подписване на договор за предоставянето на помощта, УО на ОПДУ публикува информацията в интернет страницата си в регистър, изготвен съгласно изискването на чл. 9 от Регламент 651/2014, предоставящ информацията, посочена в Приложение III към Регламент 651/2014. В същия ден се подготвя и писмо до МФ с обобщена информация за отпуснатата от него държавна помощ, изпратена в електронен вид, чрез изградената система SANI2 (State Aid Notification Interactive) във формата за информиране на Европейската комисия (Приложение II към Регламент 651/2014). Писмото се изпраща по официален път до МФ най-късно до 3 дни от отпускането на помощта.

* *Подготовка на годишен доклад за предоставените държавни помощи съгласно чл. 11 б. „б“ от Регламент 651/201*

УО на ОПДУ подготвя обобщен доклад за предоставените в рамките на предходната година държавни помощи в срок до 01 март на текущата година. Информацията се предоставя по образец съгласно ПРИЛОЖЕНИЕ III.A към Регламент 794/2004 (консолидирана версия след изменение чрез Приложение II на Регламент 2015/2282).

Същият се изпраща на Министъра на финансите не по-късно от 31 март на текущата година. Докладът се публикува и на електронната страница на ОПДУ във вида, в който е изпратен на МФ.

Тази процедура НЕ се прилага, ако УО не е предоставял държавни помощи или е предоставил минимална помощ.

* *Подготовка на доклад за изпълнение на Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на ЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, съгласно чл. 9 от същото*

УО на ОПДУ подготвя обобщен доклад за предоставените в рамките на предходните две години помощи под формата на компенсация за УОИИ по образец, достъпен на <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/423> .

**П04 - Процедура по възстановяване на неправомерно предоставена и несъвместима минимална и държавна помощ.**

Като администратор на държавна помощ УО на ОПДУ има задължението за установяване и събиране на неправомерно предоставена държавна помощ. Връщането е дължимо от получателя на помощта, ведно с лихвите, считано от датата, от която помощта е била на разположение на получателя.[[20]](#footnote-21)

ЗУСЕСИФ в чл. 70-76 предвижда специален ред за налагане на финансови корекции. Този ред следва да се прилага и по отношение на нарушаване на правилата за държавната помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз. От разпоредбите на ЗУСЕСИФ обаче става ясно, че този специален ред се прилага до окончателното плащане по проект (чл.76) . След окончателното плащане се прилага общият ред по ДОПК, а именно:

Съгласно чл.162, ал.1, т.8 от ДОПК,[[21]](#footnote-22) публичните вземания са определени като „недължимо платените и надплатените суми, както и неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от предприсъединителните финансови инструменти, оперативните програми, Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз;“

По отношение на държавните помощи административният акт е решение на ЕК, с което се постановява несъвместимост на помощта и съответно указания за възстановяване. В този смисъл, по отношение на минималната помощ административният акт се издава от органа, отпускащ минималната помощ.

Съгласно чл. 165 от ДОПК, **с**ъбирането на държавните публични вземания се извършва въз основа на влязъл в сила акт за установяване на съответното публично вземане, издаден от компетентен орган.

В Чл. 166.  От ДОПК е уредена процедурата по установяването на публичните вземания . Тя се извършва по реда и от органа, определен в съответния закон, а ако в специален закон не е предвиден ред за установяване на публичното вземане, то се установява по основание и размер с акт за публично вземане, който се издава по реда за издаване на административен акт, предвиден в Административнопроцесуалния кодекс. Ако в съответния закон не е определен органът за издаване на акта, той се определя от ръководителя на съответната администрация. Актът за за публично държавно вземане се обжалва по административен ред пред ръководителя на съответната администрация по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Ръководителят на администрацията може да упълномощи органи, горестоящи на органа, издал акта, които да разглеждат по същество и да се произнасят по жалбите против актовете за публични вземания. Заповедта за упълномощаването се обнародва в "Държавен вестник".

Когато УО на ОПДУ установи неправомерно получена помощ преди приключването на съответния проект и извършване на окончателно плащане, предприема следните действия:

1. Помощта се възстановява в размер, установен с акт на УО на ОПДУ. При определянето на размера, УО на ОПДУ начислява лихва за периода от датата, на която помощта е била на разположение на получателя до датата на възстановяването й. Размерът на лихвата, т.е. лихвеният процент се определя от правилата за лихви на публични държавни вземания. УО на ОПДУ определя цялата получена сума, подлежаща на възстановяване, на база на размера на помощта и дължимата лихва за целия период от момента на предоставянето до момента на фактическо възстановяване.
2. В случай, че получателят на помощта не я възстанови в срок от 14 дни по реда на чл. 46, ал.1 от Наредба 3/08.07.2016г., публичното вземане се събира принудително по реда на ДОПК.
3. За целта в срок от 3 работни дни УО окомплектова цялата документация по неправомерно предоставената помощ за изпращане до компетентния орган за събиране на вземането.

До образуването на производството за принудително изпълнение на публичното вземане компетентният за установяването на публичните вземания орган извършва прихващане по реда на чл. 166, ал. 2, когато са налице основания за погасяването му с изискуемо вземане на длъжника за надвнесени или подлежащи на възстановяване суми от публични вземания, и по актове, издадени от същия орган, компетентен да ги определя.

1. Органът, установил вземането има всички права и задължения на публичен изпълнител по смисъла на ДОПК до приключване на процедурата по доброволно изпълнение.

Горната процедура се прилага за минимални помощи, тъй като по отношение неправомерно предоставени минимални помощи, ЕК не е компетентна и не постановява решения за възстановяване. Процедурата може да се приложи и в хипотеза, в която ЕК, преди приключване на проекта, е постановила решение за установяване на неправомерна държавна помощ, но не е определила размера.

Когато ЕК постанови решение за възстановяване на неправомерно предоставена държавна помощ след приключване на проекта, УО на ОПДУ в качеството си на администратор на помощта, по искане на Министъра на финансите, предприема действия за възстановяването й в 7-дневен срок, съгласно чл. 14 от ЗДП. Постановените решения за възстановяване на помощта се публикуват на интернет страницата на УО на ОПДУ.

1. В срок от 2 дни УО на ОПДУ изготвя покана до получателя на неправомерно предоставената помощ за доброволно възстановяване на съответната сума, ведно с лихвите. Поканата за доброволно изпълнение се изпраща до получателя на неправомерно предоставената помощ до 5 календарни дни от получаване на уведомлението от Министерство на финансите. За връчването на поканата се прилагат съответно разпоредбите на глава шеста от ДОПК.
2. Помощта се възстановява в размер, определен, съгласно решението на Комисията. При определянето на размера, УО на ОПДУ начислява лихва за периода от датата, на която неправомерната помощ е била на разположение на получателя до датата на възстановяването й. Размерът на лихвата, т.е. лихвеният процент се определя от ЕК. УО на ОПДУ определя цялата сума, подлежаща на възстановяване, на база на размера на неправомерната помощ и дължимата лихва за целия период от момента на предоставянето до момента на фактическо възстановяване.
3. В случай, че получателят на помощта не я възстанови в срока, посочен в поканата за доброволно изпълнение, публичното вземане се събира принудително по реда на ДОПК.
4. За целта в срок от 3 работни дни се окомплектова цялата документация по неправомерно предоставената държавна помощ за изпращане до компетентния орган за събиране на вземането.

До образуването на производството за принудително изпълнение на публичното вземане компетентният за установяването на публичните вземания орган извършва прихващане по реда на чл. 166, ал. 2, когато са налице основания за погасяването му с изискуемо вземане на длъжника за надвнесени или подлежащи на възстановяване суми от публични вземания, и по актове, издадени от същия орган, компетентен да ги определя.

1. Органът, установил вземането има всички права и задължения на публичен изпълнител по смисъла на ДОПК до приключване на процедурата по доброволно изпълнение.

**П05 – Подготовка и съхранение на документи**

Администраторът на помощ е длъжен да поддържа и съхранява информацията за извършените от него действия, свързани с предоставените държавни помощи и минимални помощи, като отговаря за нейната достоверност.

Всички документи, които администраторите на помощ или лицата, определени за администратори на помощ, представят в Министерството на финансите, се съставят на български език, а когато са съставени на чужд език - придружени с превод на български език.

Документите се архивират на електронен носител и на хартия в отделни класьори, надписани с името на получателя и годината, за която се отнасят, в шкафове или стаи с контролиран достъп. Отговорното лице предоставя достъп до електронния архив само на лица, които са включени в списъка с лица, отговорни за администрирането на държавна помощ в ОПДУ. Достъп до хартиения архив се предоставя само в изпълнение на заповед на Ръководителя на УО в писмена форма.

Класьорите се съхраняват 10 години, считано от датата на последното предоставяне на помощ по схема за държавна помощ или минимална помощ, или от датата на предоставяне на индивидуална държавна помощ или минимална помощ. При помощ, отпускана на части, срокът от 10 години тече от датата на последното плащане.

**П06 – Осигуряване на капацитет на администратора на помощ**

Като администратор на помощ УО на ОПДУ е длъжен да поддържа достатъчен капацитет за осъществяване на дейностите по планиране, разработване, уведомяване, предоставяне, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни помощи и минимални помощи. Ръководителят на УО индивидуално определя необходимите мерки за изпълнение на дейностите, съобразно обема и спецификата на администрираните помощи, като включва най-малко техническа, кадрова обезпеченост и мерки за съхранение на информация.

За всяка държавна помощ и минимална помощ администраторът на помощ може да определи отделни лица, които да отговарят за изпълнение на дейностите по планиране, разработване, уведомяване, предоставяне, управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни помощи и минимални помощи.

1. <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/411> [↑](#footnote-ref-2)
2. В Оперативната програма е поставено е условие, ЕСИ да бъде администрация. [↑](#footnote-ref-3)
3. Закон за закрила на детето, Закон за защита при бедствия, Закон за автомобилните превози, Закон за местните данъци и такси, Закон за лечебните заведения и други. [↑](#footnote-ref-4)
4. <http://projects-namrb.org/index.php/bg/home/2-uncategorised/102-2014-09-03-07-25-04> [↑](#footnote-ref-5)
5. <http://projects-namrb.org/images/zanas_documenti/ustav153606052016.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
6. <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/465> [↑](#footnote-ref-7)
7. Източник – практика на съда на ЕС и Съобщението на Комисията – Известие относно понятието държавна помощ [↑](#footnote-ref-8)
8. Широко разпространено е разбирането, че юридическите лица с нестопанска цел не осъществяват стопанска дейност и дори имат законова забрана за това. Според чл. 3 от ЗЮЛНСЦ, Юридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели. Предметът на стопанската дейност се определя в устава или учредителния акт на юридическото лице с нестопанска цел. Извършването от юридическите лица с нестопанска цел на стопанска дейност се подчинява на условията и по реда, определени със законите, регулиращи съответния вид стопанска дейност. Юридическите лица с нестопанска цел не разпределят печалба. [↑](#footnote-ref-9)
9. Тези дейности са дефинирани като стопански в Устава на НСОРБ. [↑](#footnote-ref-10)
10. В ОПДУ е използвано наименование Единен системен интегратор. [↑](#footnote-ref-11)
11. http://stateaid.minfin.bg/bg/page/423 [↑](#footnote-ref-12)
12. ПМС 160 от 01.07.2016г. за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове, които не са възложители по смисъла на Закона за обществените поръчки. [↑](#footnote-ref-13)
13. Консултантски услуги за подготовка на обучението, извършени от външно за бенефициента лице. [↑](#footnote-ref-14)
14. <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/465> [↑](#footnote-ref-15)
15. Източник – практика на съда на ЕС и Съобщението на Комисията – Известие относно понятието държавна помощ [↑](#footnote-ref-16)
16. Процедура BG05SFOP001-4.002 „Техническа помощ за хоризонталните структури за програмиране, наблюдение, управление, контрол, координация, сертифициране и одит на ЕСИФ“ за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез Бюджетна линия [↑](#footnote-ref-17)
17. Този праг може да е нерелевантен към бенефициентите по ОПДУ, но е по-подходящо да се посочва неприложимо, отколкото предварително за се изключи. [↑](#footnote-ref-18)
18. <http://minimis.minfin.bg/ReportBulstat.aspx> [↑](#footnote-ref-19)
19. Тези процедури се прилагат, ако УО реши да избере такъв режим. Засега необходимост от това не е установено. [↑](#footnote-ref-20)
20. * Произтича от разпоредбата на чл. 16, параграф 2 от [Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (OB L 248 от 24.9.2015)](http://stateaid.minfin.bg/document/358)

    [↑](#footnote-ref-21)
21. Посоченото основание се отнася само за минимални помощи. Възстановяването на неправомерна предоставена държавна, а не минимална помощ, е публично вземане на основание чл. 162, ал. 1, т. 6 от ДОПК. [↑](#footnote-ref-22)