

ПРОМЕНИ В ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ В ОТГОВОР НА КРИЗАТА ВСЛЕДСТВИЕ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА COVID-19

Гинка Симеонова¹

Резюме: В тези извънредни за икономиките по света времена е неминуемо държавите членки да подпомагат своите икономики в цели сектори и производства, включително и чрез публични ресурси. Този подход обаче трябва да се следва внимателно, тъй като подобно разпределение на публичен ресурс под формата на държавна подкрепа е пред-

мет на строги правила за държавна помощ. Статията разглежда промените в режима на държавните помощи, които икономическите последици от разпространението на COVID-19 наложиха.

Ключови думи: COVID-19, държавна помощ, Временна рамка за държавните помощи

Ситуацията с разпространението на новия коронавирус в световен мащаб постави много и различни по характер въпроси и предизвикателства – медицински, психологически, социални, финансово-стопански. И докато отговорите на повечето от тях все още не са достатъчно научно аргументирани, въпросът за финансовата криза, пред която Европа (а и светът) се изправя, изглежда като че ли единственото сигурно в не съвсем ясното ни бъдеще като общества. „Тази криза е безподобна“, казва председателят на Международния валутен фонд (МВФ) Кристалина Георгиева в интервю за германския вестник „Ханделсблат“, акцентирайки върху факта, че вероятните икономически последици ще бъдат по-жестоки от Голямата депресия през 30-те години на миналия век. Всичко това идва на фона на прогнозата през април, която даде МВФ, за срив на световната икономика с 3 процента². На свой ред председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен заяви следното: „Пандемията, причинена от коронавируса, е изпитание за всички ни. Тя представлява не само безпрецедентно предизвикателство за здравните ни системи, но и огромно сътресение за икономиките ни...“³.

В процеса на световно взаимодействие, на взаимна обвързаност и зависимост, както между пазарите, така и между държавите и отделните членове на обществото, се налага единен отговор от правителствата за овладяване на икономическите последици от раз-

¹ д-р Гинка Симеонова, главен асистент по Финансово и Данъчно право, департамент „Право“, Нов български университет, guinkasimeonova@abv.bg.

² Електронно издание *Vesti*. Достъпно: <https://www.vesti.bg/temi-v-razvitie/tema-koronavirus/kristalina-georgieva-tazi-kriza-e-bezpodobna-6109679>. Посетено на: [13.04.2020].

³ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_459. Посетено на: [13.04.2020].

пространението на вируса. Безспорно е, че в процеса на взимане на медицински мерки държавите членки бяха оставени в голяма степен да разчитат сами на националните си механизми. Що се отнася обаче до икономическите действия, които да подпомогнат блокираните икономически сектори и производства, отделните държави членки няма да се справят сами. Нормалните правила в търговските отношения са невъзможни и неприложими при блокирана световна икономика, а пазарните сили сами по себе си биха могли да бъдат потенциално разрушителни за икономиките на държавите членки, а оттам и за физическото оцеляване на отделните граждани на Съюза. В настоящите условия общите регулативни правила, установени в ЕС, са призвани да се задействат по адекватен начин, за да изпълнят една от целите, за които са създадени. Правилата в областта на конкуренцията са едни от тези, които трябваше да бъдат адаптирани, за да отразяват икономическите реалности, за да отговорят на пандемията COVID-19 по начин, по който, от една страна, да бъдат ефективно приложими, а от друга – да не нарушават нормативно установените рестрикции. Европейската комисия (ЕК, наричана по-нататък и Комисията) се фокусира върху няколко ключови режима, един от които (правилата за държавните помощи) е предмет на разглеждане в настоящото изследване⁴. Годишните на системна хармонизация в областта на държавните помощи в крайна сметка доведоха до постигане на целта за съществуването на института, а именно достигане на общото благо в правните, политическите, икономическите, социокултурните, социодемографските, екологичните и други връзки между народите. Сега обаче, в една променена Европа, миогледната позиция на изследването на проблема с публично-то подпомагане трябва да измести своя фокус. Държавните помощи, както като система от нормативно определени правила, така и като идейно разбиране, трябва да акцентират върху промените, до които води едно такова подпомагане в живота на обикновения индивид, тръгвайки от личностната към груповата идентичност. В крайна сметка създаването на даден правен институт се стреми да отрази и да отговори на очакванията на гражданите, чиито права и законни интереси търсят уреждане и закрила. Ако се търси и е необходима промяна в уреждането на обществените отношения, развиващи се във връзка с института на държавните помощи, законотворецът трябва да се ръководи от потребностите на нашето време, без да поставя под заплаха удовлетворяването на тези потребности в бъдеще.

В тези извънредни за икономиките по света времена е неминуемо държавите членки да влагат пари в своите икономики в цели сектори и производства, които имат нужда от подкрепа. Но този подход трябва да се следва внимателно, тъй като подобно разпределение на публичен ресурс⁵ под формата на държавна подкрепа е предмет на строги правила за държавна помощ. Правилата са общоевропейски, като разпоредбите на ДФЕС има примат над националното право, а режимът понякога е строго формализиран и в повечето случаи изисква предварително разрешение от страна на ЕК, за да бъде законосъобразно приложен. Неправомерно предоставената или използвана държавна помощ подлежи на възстановяване.

⁴ ЕК предприе действия освен във връзка с промените на правилата за държавните помощи, също и по отношение на сътрудничеството между конкуренти във времена на икономическа криза, понякога наричани „кризисни картели“; Защитни промени в някои национални правила за сливане и мерки за защита при ценообразуване. Вж. Whiddington, C., Hirsbrunner, S., Hughes, P., Romata, Z., Ganzitti, V., Takahashi, Y. Changes to EU Competition Rules in Times of COVID-19. Достъпно: <https://www.steptoe.com/en/news-publications/changes-to-eu-competition-in-the-time-of-covid-19.html>. Посетено на: [10.06.2020].

⁵ Един от основните въпроси при разпределението на публични средства от Европейския съюз е свързан с антикорупционните мерки. Вж. Николова, Р. (2018). Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 74–75.

Поради тази причина още на 13.03.2020 г. Комисията представи мерки за смекчаване на социално-икономическите последици от заразата с COVID-19, основаващи се на координирани мерки на европейско равнище, като целта е да се използват всички инструменти, за да се смекчат последиците от пандемията и да се окаже подкрепа както на европейската икономика, така и на отделните граждани на Съюза⁶.

В областта на държавните помощи ЕК прие временни правила, които да подпомогнат националните държави в осигуряването на ликвидност на икономиката. На следващо място Комисията прие множество решения за одобряване на национални мерки от различни държави членки като гаранционни схеми за компании и фондове за подпомагане на производството и доставката на медицински изделия и маски. Комисията одобри 158 национални мерки, нотифицирани от 26 държави членки и Обединеното кралство⁷.

Що се отнася до България, ЕК постанови няколко решения без възражения вследствие на нотификациите, изпратени от българското правителство. Първото планирано подпомагане от страна на българските власти е нотифицирано чрез електронно уведомление от 7.04.2020 година. България уведоми ЕК за помощ под формата на гаранции за заеми след Решение № 215 на Министерския съвет от 27.03.2020 година. България уведоми Комисията относно схема за гаранции в размер на 500 милиона лева за съществуващи или нови заеми в подкрепа на предприятия, засегнати от избухналата пандемия от коронавирус (т. нар. „Програма за гаранции на заеми в полза на МСП“). След увеличаването на капитала на Българската банка за развитие чрез държавно финансиране с 500 милиона лева банката ще осигурява публични гаранции за инвестиционни заеми и кредити за оборотен капитал за микро, малките и средните предприятия, засегнати от избухналата пандемия от коронавирус в България. Подпомагането на предприятията е с цел да се осигури оборотен капитал, за да се гарантира, че те притежават необходимите ликвидни средства, за да запазят и продължат съществуването и дейността си в условията на пандемията и след нея⁸. Отново с електронно уведомление на 9.04.2020 г. българската държава уведомява ЕК за планирано подпомагане чрез схема за запазване на работни места в повечето засегнати сектори⁹. В описанието на мярката България изтъква, че огнището на COVID-19 е започнало да влияе на реалната икономика, като страната ни изказва предположения за реално намаляване на БВП на България с 3%, включително: влошаване на brutните инвестиции, влошаване на износа на стоки и услуги, отрицателно въздействие върху пазара на труда и инфлацията. Мярката представлява част от цялостен пакет от мерки и има за цел да гарантира, че оста-

⁶ По-специално ЕК очерта в прессъобщението си от 13.03.2020 г. следните цели: гарантиране на нужните доставки за здравните системи, като се запазва целостта на единния пазар и на производството и разпространението на веригите за създаване на стойност; оказване на подкрепа на хората, за да не бъдат засегнати непропорционално доходите и работните места и да се избегнат трайните последици от кризата; подкрепа за предприятията и гарантиране на ликвидността на финансовия ни сектор, за да може да продължи да подкрепя икономиката; предоставяне на възможност на държавите членки да действат решително по координиран начин, като използват цялата гъвкавост, заложената в рамката за държавната помощ и в тази на Пакта за стабилност и растеж. Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_459. Посетено на: [10.06.2020].

⁷ Всички нотифицирани пред ЕК мерки от различните държави членки са достъпни на https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html. Посетено на: [10.06.2020].

⁸ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_627. Посетено на: [10.06.2020].

⁹ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56905. Посетено на: [10.06.2020].

ва налична достатъчно ликвидност на пазара, по-специално за малките и средни предприятия (МСП), за да се противопоставят на щетите, нанесени на предприятията, засегнати от избухването на пандемията. В нотификацията българските власти отбелязват, че органът, предоставящ помощта по мярката, е Националната агенция по заетостта и нейните бюра по труда, а Националният осигурителен институт е отговорен за администрирането на мярката. Прогнозният бюджет по тази схема за субсидиране на заплати е 1,5 милиарда лева¹⁰. Освен това ЕК одобри за България схема в размер на 150 милиона евро (приблизително 294 милиона лева) в подкрепа на МСП в контекста на избухналата пандемия от коронавирус. Схемата ще бъде достъпна за МСП, осъществяващи дейност във всички сектори, с някои изключения, определени от нашата страна. Тя има за цел да подобри достъпа до ликвидност на тези предприятия, които са най-силно засегнати от икономическото въздействие на избухналата пандемия от коронавирус, като по този начин им се помогне да продължат дейностите си, да започнат да инвестират и да запазят работните места. Съгласно схемата публичното подпомагане ще бъде под формата на капиталови и квазикапиталови инвестиции¹¹. Съвсем наскоро, на 7.05.2020 г., българската държава изпраща още едно електронно уведомление за планирана държавна помощ под формата на преки субсидии по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014–2020“ в подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на икономическото въздействие на COVID-19. Помощта ще се предоставя по механизма на националните оперативни програми 2014–2020, като в уведомлението българските власти посочват, че предоставящият и компетентен орган за управление на мярката е Министерството на икономиката, Генерална дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“. Бюджетът на мярката се изчислява на 88 милиона евро (173 милиона лева) с 13 милиона евро национален бюджет и 75 милиона евро съфинансиране по ЕСИФ от ресурси по Оперативната програма за конкурентоспособност и иновации в България, 2014–2020 г. Помощта може да бъде предоставена не по-късно от 31.12.2020 година¹². На фона на тези примери за предприети от българските власти мерки, за които има постановени положителни решения от страна на ЕК, можем да посочим няколко примера за схеми в други държави членки на ЕС, за да бъде съпоставен планираният финансов публичен ресурс, който ще бъде разпределен в рамките на тези мерки.

Например ЕК одобри две испански схеми за гаранции за компании и самостоятелно заети работници, засегнати от огнището на коронавирус, в съответствие с правилата на ЕС за държавна помощ. Схемите с общ бюджет от около 20 милиарда евро бяха одобрени във временната рамка за държавна помощ за подпомагане на икономиката в контекста на огнището на COVID-19, приета от Комисията на 19.03.2020 година¹³. Друг пример е германската схема за подкрепа на компаниите, засегнати от огнището на коронавирус, за която ЕК също установи, че е в съответствие с правилата на ЕС за държавна помощ. Схемата, наречена „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“, има за цел да отстрани трудностите, с които се сблъскват компаниите вследствие на пандемията, и да помогне да се гарантира, че наруше-

¹⁰ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_661. Посетено на: [10.06.2020].

¹¹ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_730. Посетено на: [10.06.2020].

¹² Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57283. Посетено на: [10.06.2020].

¹³ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_520. Посетено на: [10.06.2020].

нията, причинени от огнището на коронавируса, не подкопават тяхната жизнеспособност¹⁴. На свой ред Ирландия уведоми Комисията за схема на стойност 200 милиона евро за подкрепа на компании, засегнати от огнището на коронавируса. Подкрепата под формата на възстановими аванси ще бъде достъпна за компании, които имат опит или очакват да имат спад в оборота от поне 15% в сравнение с приходите си преди избухването на пандемията в Ирландия. Прогнозният бюджет на схемата възлиза на 200 милиона евро¹⁵.

Видно от посочените примери е, че възможността за използване на института на държавните помощи в ЕС води до акумулиране на значителен по обем ресурс, който да бъде използван адекватно за справяне с икономическите последици от пандемията.

Подобни схеми за помощ станаха обаче и повод за протести от страна на представители на различни дружества в дадени сектори. Например *Ryanair* твърди, че държавна помощ на стойност 9 милиарда евро, предоставена на конкурента му *Lufthansa*, е неправомерна. На 26.05.2020 г. най-голямата европейска нискотарифна авиокомпания осъжда решението на германското правителство да отпусне сумата на *Lufthansa*. Според авиокомпанията това допълнително подпомагане ще засили още повече монопола на *Lufthansa*. *Ryanair* твърди, че германското и френското правителство отпускат държавна помощ на своите компании без реална нужда от този публичен ресурс. Може да се стигне до нарушаване на конкуренцията чрез дадената възможност на германската авиокомпания да използва допълнителната държавна помощ и да предложи по-ниски цени на услугите си. *Ryanair* се готви да атакува предоставената държавна помощ.

Безспорен факт е, че основната тежест за справяне с икономическите последици от пандемията се носи от отделните държави членки, на които се наложи да предприемат сериозни фискални мерки в отговор на коронавируса, като подкрепата дойде предимно от националните бюджети. Както бе споменато, при отпускането на публичен ресурс обаче държавите следва да предприемат мерки, попадащи в обхвата на регулаторния режим, свързан с предоставянето и контрола върху държавните помощи. Поради тази причина, за да успеят държавите членки да предприемат бързи и ефективни действия за подпомагане на предприятията, които са изправени пред икономически трудности вследствие на избухването на заразата с COVID-19, те трябва да съобразят начините за това с гореспоменатия режим. Последните няколко месеца показаха, че правилата за държавната помощ са така създадени, че притежават известна гъвкавост, която да позволи на европейския законодател с минимални промени в режима да осигури адекватен отговор за използване на тези правила в борбата с икономическите последици от пандемията. Именно на тази нормативна основа държавна помощ, планирана като отговор на разпространението на COVID-19, е абсолютно законосъобразна и необходимо приложима. Поради тази причина на 19.03.2020 г. ЕК прие съобщение относно временната рамка за мерките за държавна помощ в подкрепа на икономиката при настоящата епидемия от COVID-19 (Временна рамка)¹⁶. В него ЕК посочва двете основни разпоредби от ДФЕС, които ще стоят в основата на временно променения режим за държавните помощи, а именно член 107, параграф 2, буква б) от ДФЕС и

¹⁴ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_524 Посетено на: [10.06.2020].

¹⁵ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_557. Посетено на: [10.06.2020].

¹⁶ Съобщение на Комисията. Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 2020/C 91 I/01. Достъпно: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03)). Посетено на: [10.06.2020].

член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС¹⁷. Съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС Комисията може да обяви дадена помощ за съвместима с вътрешния пазар, ако тя е пред-назначена „за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“, като затрудненията трябва да засягат цялата икономика на съответната държава членка или важна част от тази икономика. Що се отнася до член 107, параграф 3, буква б), той предвижда, че „помощ за възстановяване на щетите, причинени от природни бедствия или извънредни събития“, се смята за съвместима *ex lege* с правилата за държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС. Поради факта, че епидемичният взрив от COVID-19 засяга всички държави членки, и ограничителните мерки, въведени от държавите членки, пораждаат последици за предприятията, Комисията приема, че държавната помощ е оправдана и може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на посочените две разпоредби.

В съобщението са регламентирани възможностите съгласно правилата на ЕС, които държавите членки могат да използват за осигуряване на ликвидност и достъп до финансиране за предприятията, които през този период са изправени пред внезапен недостиг на средства, за да им се даде възможност да се възстановят от настоящото положение, като се подчертава временният характер на тези възможности. Временната рамка определя пет вида помощ, като която и да се използва от държавите членки, предвидените от правителствата схеми за помощ трябва да отговарят на изчерпателно изброените във Временната рамка условия, за да бъдат приети за съвместими с правилата на държавните помощи. Всички разгледани по-горе примери са приети за съвместими от ЕК с правилата на свободната и лоялна конкуренция на база предвидените във Временната рамка правила и условия.

Временната рамка въвежда следните пет вида помощ.

1. Помощ под формата на преки безвъзмездни средства, подлежащи на връщане авансови средства или данъчни предимства

Държавите членки могат да предоставят помощ на компании, които са изправени пред спешни нужди от ликвидност, под формата на директни безвъзмездни средства, възстановими аванси, данъци или предимства за плащания. Помощта не трябва да надвишава 800 хиляди евро на предприятие и трябва да отговаря на условията, посочени в параграфи 22, б) до д) от Временната рамка. Предприятията, които могат да се възползват от мярката, трябва да не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но да са изпаднали в такова в резултат на избухването на COVID-19.

2. Помощ под формата на гаранции по заемите

Този вид подпомагане позволява на държавите членки да могат да предоставят помощ на дружествата под формата на публични гаранции, свързани с инвестиции и заеми с капитал за срок до шест години. Публичната гаранция не трябва да надвишава 90% от главницата по кредита, когато загубите се понесат пропорционално от кредитната институция, или 35%, когато загубите първо се приписват на държавата и едва след това на кредитната институция. Отново гаранцията трябва да бъде предоставена на предприятия, които не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но са изпаднали в затруднение в резултат на избух-

¹⁷ Разпоредбата позволява предоставянето на държавна помощ за отстраняване на сериозни смущения в икономиката на държава членка.

ването на COVID-19. Освен това гаранцията трябва да бъде предоставена най-късно до 31.12.2020 година.

3. Помощ под формата на субсидиран лихвен процент за заеми

Тази помощ е предвидена за предприятия под формата на заеми с намалени лихвени проценти за покриване на непосредствени оборотни средства и инвестиционни нужди. Въвеждат се изисквания за размера на заемите, като и тук е поставено изискване за предприятията бенефициери да не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но да са изпаднали в такава в резултат на избухването на COVID-19.

4. Помощ под формата на гаранции и заеми, отпускани чрез кредитни институции или други финансови институции

Съгласно раздел 3.2 и раздел 3.3 от Съобщението „помощ под формата на публични гаранции и намалени лихвени проценти могат да бъдат предоставени на предприятията, изправени пред внезапен недостиг на ликвидност, пряко или чрез кредитни институции и други финансови институции като финансовите посредници“. При тези хипотези държавите членки използват съществуващите кредитни възможности на банките и ги надграждат, като кредитните институции или други финансови институции следва, доколкото е възможно, да гарантират, че ползите не предоставят предимство на самите тях, а директно облагодетелстват крайните бенефициери под формата например на по-ниски лихви по заемите.

5. Застраховане на краткосрочни експортни кредити¹⁸

Наред с описаните мерки разпоредбите на Временната рамка позволяват на държавите членки да компилират мерки за подкрепа с изключение на заемите и гаранциите за един и същ заем и над праговете, предвидени във Временната рамка. Друга възможност е формиране на подпомагане, регламентирани във Временната рамка, да се съчетават с отпускане на минимална държавна помощ¹⁹.

В изпълнение на разпоредбите на Временната рамка на държавите членки се възлага задължение да публикуват информация за всяка индивидуална помощ, която се отпуска въз основа на актуализираните правила, на сайт за държавните помощи в срок от 12 месеца, считано от момента на предоставянето. Освен това държавите членки следва да представят годишни доклади на ЕК, а в срок до 31.12.2020 г. държавите членки трябва да предоставят на Комисията списък с въведените мерки въз основа на одобрени по тези правила схеми на подпомагане. Задълженията са в изпълнение на принципа на отчетност, публичност и прозрачност с цел осъществяване на последващ контрол от страна на ЕК върху предоставянето на държавна помощ и законосъобразното прилагане на института.

¹⁸ Hirsbrunner, S., Whiddington, C., Takahashi, Y., Ganzitti, V. *Temporary Framework for State Aid Measures During the COVID-19 Crisis*. Достъпно: <https://www.steptoe.com/en/news-publications/temporary-framework-for-state-aid-measures-during-the-covid-19-crisis.html>. Посетено на: [10.06.2020].

¹⁹ Максимално допустимият размер е до 25 хиляди евро за три финансови години за тези от тях, които извършват дейност в сектора на първичното производство на селскостопански продукти, 30 хиляди евро за три финансови години за предприятия, извършващи дейност в сектора на рибарството и аквакултурите, и 200 хиляди евро за три финансови години за предприятия, осъществяващи дейност във всички останали сектори.

Последваха две промени във Временната рамка, съответно на 3.04.2020 и на 8.05.2020 година. В Съобщение на Комисията за изменение на Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 (2020/C 112 I/01) се посочва целта за промените, обосновани върху разширяване на приложното поле на Временната рамка. Първата промяна на първо място разширява предвидените вече възможности за подпомагане чрез използването на публични ресурси и на второ място въвежда пет вида допълнителни мерки за помощ, които се приемат за съвместими. По-специално промените обхващат следните видове помощ:

1. Подкрепа за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), свързана с коронавируса

Държавите членки могат да предоставят помощ под формата на преки безвъзмездни средства, подлежащи на възстановяване аванси или данъчни предимства за научноизследователска и развойна дейност, свързана с коронавируса, както и за НИРД, насочена към борба с вирусите.

2. Подкрепа за изграждането и модернизирането на съоръжения за изпитване

Съгласно предоставените възможности държавите членки могат да подпомогнат чрез преки безвъзмездни средства, данъчни предимства, подлежащи на възстановяване аванси и гаранции за загуби в подкрепа на инвестиции, позволяващи изграждането или модернизирането на инфраструктури, необходими за разработване и изпитване на продукти, които са от полза в борбата с пандемичното разпространение на коронавируса²⁰.

3. Подкрепа за производството на продукти за борба с пандемичното разпространение на коронавируса

Държавите членки могат да предоставят помощ под изброените в предишната точка форми в подкрепа на инвестиции, позволяващи бързото производство на продукти, свързани с коронавируса.

4. Целева подкрепа под формата на отсрочване на данъчни плащания и/или временно спиране на плащането на социалноосигурителни вноски

Държавите членки имат възможност да предоставят целево отсрочване на плащането на данъци и социалноосигурителни вноски в тези сектори, региони или за видове предприятия, които са най-силно засегнати от пандемичното разпространение на коронавируса. Целта е допълнително намаляване на ликвидните затруднения на предприятията поради кризата с коронавируса и запазване на заетостта.

5. Целева подкрепа под формата на субсидии за заплати на наетите лица

Използването на тази възможност ще позволи на държавите членки да допринесат за разходите за заплати на предприятия в сектори или региони, които са пострадали най-мно-

²⁰ Те включват лекарствени продукти (включително ваксини) и лечения; медицински изделия и апаратура (включително вентилатори и предпазно облекло, както и инструменти за диагностика); дезинфектанти; инструменти за събиране и обработка на данни, които са от полза за борбата с разпространението на вируса.

го от пандемичното разпространение на коронавируса. Целта е ограничаване на въздействието на кризата с коронавируса относно запазване на работните места в посочените предприятия²¹.

Второто изменение на Временната рамка допълва видовете мерки, обхванати от Временната рамка, и съществуващите правила за държавна помощ, като с него се определят критерии, въз основа на които държавите членки могат да предоставят, първо, **помощ под формата на рекапитализация на предприятия** и второ, **помощ под формата на подчинен дълг на предприятия в нужда**, като същевременно се защитават равнопоставените условия на конкуренция в ЕС.

И към двете нови форми на подпомагане са въведени допълнителни условия, които следва да бъдат съблюдавани, за да не се стигне до незаконосъобразно накърняване на конкуренцията в ЕС. Например по отношение на помощта за рекапитализация такава помощ може да се предоставя само в краен случай при липса на друг подходящ механизъм, като намесата трябва да бъде в общ интерес, насочена към ясно определени цели²². При рекапитализация чрез навлизане на държавата в капитала на предприятията механизмът трябва да е изграден така, че да стимулира бенефициерите и/или техните собственици да изкупуват обратно придобитите от държавата акции чрез държавна помощ, за да се гарантира временният характер на държавната намеса²³. Що се отнася до възможността държавите членки да подкрепят предприятията, изправени пред финансови затруднения, чрез предоставяне на подчинен дълг при благоприятни условия, подчиненият дълг не може да бъде преобразуван в собствен капитал, докато дружеството е действащо предприятие и държавата поема по-малък риск²⁴.

Действието на изменената Временна рамка е срочно, правилата ще са в сила до края на декември 2020 г.²⁵, като с оглед на принципа на правна сигурност ЕК си запазва правото да преразгледа правилата преди изтичането на този срок и предвид конкретната ситуация към онзи момент да прецени дали е необходимо да бъде продължено тяхното действие.

Друга промяна засяга подпомагането със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), като разпределението на този публичен ресурс също се подчинява на правилата за държавните помощи. Икономическите проблеми, пред които държавите членки се изправят вследствие на пандемията, повишиха необходимостта от средства, които могат да бъдат набавени от публични инвестиции в системите на здравеопазването и в други сектори на националните икономики. Солидарността в рамките на ЕС

²¹ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_570. Посетено на: [10.06.2020].

²² Например коригиране на социални трудности и неефективност на пазара поради значителна загуба на работни места, излизане от пазара на новаторско предприятие или на предприятие със системно значение или риск от прекъсване на важна услуга.

²³ Например до пълното излизане на държавата от капитала на бенефициерите се забранява да изплащат дивиденди и да изкупуват обратно акции. Освен това, докато не се изкупи обратно поне 75% от рекапитализацията, се прилага стриктно ограничение на заплащането на ръководството на предприятията, включително забрана за изплащане на бонуси.

²⁴ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_838. Посетено на: [10.06.2020].

²⁵ Тъй като проблеми с платежоспособността могат да възникнат и на по-късен етап вследствие на не съвсем ясното още развитие на кризата, Комисията удължи този период на прилагане само за мерките за рекапитализация до края на юни 2021 г.

изисква общи, целенасочени и координирани действия, за да се смекчи влиянието на коронавируса върху икономиката.

Отговорът на ЕК включва два пакета от мерки: Коронавирусна инвестиционна инициатива за реагиране (CRII) и Коронавирусна инвестиционна инициатива плюс (CRII+). Целта е да се реагира максимално гъвкаво, за да се отговори на нуждата от ликвидност в най-засегнатите сектори на икономиката, мобилизирайки възможностите, които политиката на сближаване предоставя. На 13.03.2020 г. ЕК предложи първата инициатива, която включва предложения за изменение на законодателството, което ще позволи на държавите членки да се възползват от по-голяма финансова целева помощ. Пакетът влезе в сила на 1.04.2020 година. На 2 април Комисията доразви инициативата, предлагайки по-облекчен режим за подкрепа за най-нуждаещите се и за риболовната индустрия – Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+). Вторият законодателен пакет дава възможност да се разходва цялата неизползвана подкрепа от фондовете на политиката на сближаване чрез опростени процедурни правила²⁶.

Инициативата за инвестиции (в двете ѝ форми) включва възможно най-бързо авансово плащане, пренасочване на кохезионните фондове и подпомагане на държавите членки чрез насочване на парите към най-засегнатите сектори. Държавите членки ще могат да се възползват от подкрепа, свързана с три основни стратегически приоритета – разходи за здравеопазване, подкрепа за схеми за работа за кратко време и подкрепа за оборотния капитал на МСП. Финансовият ресурс се мобилизира от парични резерви от фондовете на ЕС с цел да се стимулират икономическите инвестиции посредством все още неразпределените 37 милиарда евро финансиране на политиката на сближаване в рамките на програмите на политиката на сближаване за 2014–2020 година.

В изпълнение на този мащабен проект за подкрепа чрез публични ресурси се приеха и промени в ЗУСЕСИФ. Промените дават възможност за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от управляващите органи на средствата от ЕСИФ в страната при облекчени условия²⁷.

²⁶ Предоставя се възможност за прилагане на 100% на съфинансиране от ЕС към съответните оперативни програми и допълнителна гъвкавост за прехвърляне на ресурси между фондовете на политиката на сближаване и между категориите региони. Сайт на ЕК, регионална политика. Достъпно: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/. Посетено на: [10.06.2020].

²⁷ В чл. 21 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение са предвидени промени в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Съгласно разпоредбата до отмяната на извънредното положение управляващите органи на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове имат право да: 1. изменят едностранно договори за безвъзмездна финансова помощ съобразно необходимостта от мерки при криза по смисъла на чл. 2, т. 21 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18.07.2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ, L 193/1 от 30.07.2018 г.), включително да увеличават размера на договорената безвъзмездна финансова помощ; 2. отпускат безвъзмездна финансова помощ при опростени правила, включително без публикуване на покана за набиране на предложения; 3. увеличат общия ресурс по операциите над одобрените от комитета за наблюдение по схемите, по които са допустими мерки, в условията на извънредни ситуации и при хипотезата на т. 1. Освен това УО могат да намаляват сроковете при процедури на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – дори и когато тези срокове са определени в нормативен акт. Могат да не спазват предвидения в Закона за държавните помощи ред за съгласуване с министъра на финансите на насоките и/или другите документи, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти. Съгласно чл. 21, ал. 5 безвъзмездна финансова помощ може да се предоставя директно на кандидат, одо-

В заключение ще посочим, че освен подпомагане чрез държавна помощ и средства от ЕСИФ, ЕК предприема непрекъснато мерки, които да успеят да създадат реална подкрепа в борбата с икономическите последици от пандемията. Последното предложение от края на май е базирано на бюджета на ЕС. Председателят на ЕК Урсула фон дер Лайен цели в следващия бюджет на ЕС да бъдат предвидени около 750 милиарда евро, които да бъдат използвани за възстановяване на европейската икономика. Средствата ще бъдат предоставяни под формата на безвъзмездни средства и под формата на кредити, предвидени за най-тежко засегнатите от пандемията държави, и ще бъдат връщани от всички държави членки заедно през следващите години. Този финансов ресурс трябва да е на разположение още от началото на 2021 година.

Цитирана литература

Николова, Р. (2018). Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет.

брен от комитета за наблюдение на съответната програма, чрез приемане на неприсъствено решение по мотивирано предложение на ръководителя на УО на програмата. Комитетът за наблюдение на съответната програма трябва да вземе решение, с което да включи в индикативната годишна работна програма процедури, свързани с извънредното положение, както и да одобри критериите, използвани за подбор на операции, необходими, за да се осигури животът или здравето на гражданите и да се защитят особено важни държавни или обществени интереси – включително такива, свързани с отбраната и сигурността. В този случай съгл. ал. 6 безвъзмездната финансова помощ може да се предоставя директно на кандидат, който в определен от ръководителя на УО срок отговори на одобрените критерии.

Вж. повече в Измененията в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и новите възможности за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за времето на извънредното положение в България. Достъпно: <https://www2.deloitte.com/bg/bg/pages/legal/articles/European-Structural-and-Investment-Fund-Management-Act.html>. Посетено на: [10.06.2020].

CHANGES TO THE STATE AID RULES IN RESPONSE TO THE CRISIS DUE TO THE SPREAD OF COVID-19

Ginka Simeonova²⁸

Abstract: In these extraordinary times for the world's economies, it is inevitable that Member States will support their economies in entire sectors and industries, including through public resources. However, this approach must be followed carefully, as such allocation of public resources in the form of state support is subject to strict

state aid rules. The article examines the changes in the state aid regime that the economic consequences of the spread of COVID-19 have imposed.

Keywords: COVID-19, State Aid, Temporary Framework for State Aid

²⁸ Ginka Simeonova, PhD, Chief assistant professor of Financial and Tax Law, Department of Law, New Bulgarian University, guinkasimeonova@abv.bg.