



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 22.6.2011
СОМ(2011) 356 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Доклад за държавните помощи

Доклад относно приноса на държавните помощи за стратегията „Европа 2020“

- Актуализация през пролетта на 2011 г. -

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Резюме.....	3
1.1.	Научноизследователска и развойна дейност и иновации	3
1.2.	Опазване на околната среда	4
1.3.	Регионално развитие.....	5
1.4.	Малки и средни предприятия (МСП).....	6
1.5.	Сектор на широколентовите мрежи	7
1.6.	Трудова заетост и обучение	8
2.	Въведение	9
3.	Държавна помощ за научноизследователска и развойна дейност и иновации..	12
3.1.	Контекст на политиката.....	12
3.2.	Правила за държавната помощ за НИРДИ	15
3.3.	Решения за държавна помощ за НИРДИ и проучване на казуси	17
3.4.	Разходи за НИРДИ	20
3.5.	Държавната помощ и резултатите в областта на иновациите	22
3.6.	Заклучение относно държавната помощ за НИРДИ.....	24
4.	Държавна помощ за опазване на околната среда.....	24
4.1.	Контекст на политиката.....	24
4.2.	Правила за държавната помощ за опазване на околната среда	26
4.3.	Решения за държавна помощ за опазване на околната среда и проучване на казуси.....	28
4.4.	Разходи за държавна помощ за опазване на околната среда	31
4.5.	Заклучение относно държавната помощ за опазване на околната среда и енергоспестяване.....	34
5.	Държавна помощ за регионално развитие.....	34
5.1.	Контекст на политиката.....	34
5.2.	Правила за държавната помощ за регионално развитие	36
5.3.	Решения за държавна помощ за регионално подпомагане и проучване на казуси	38
5.4.	Разходи за държавна помощ за регионално подпомагане	42
5.5.	Заклучение относно държавната помощ за регионално развитие.....	43

6.	Държавна помощ за МСП	43
6.1.	Контекст на политиката.....	43
6.2.	Правила за държавната помощ за МСП.....	45
6.3.	Решения за държавна помощ за МСП и проучване на казуси.....	47
6.4.	Разходи за държавна помощ за МСП	49
6.5.	Заключение относно държавната помощ за МСП	51
7.	Държавна помощ за сектора на ширококоловите мрежи.....	52
7.1.	Контекст на политиката.....	52
7.2.	Правила за държавната помощ за ширококолови мрежи.....	53
7.3.	Решения за държавна помощ за ширококолови мрежи и проучване на казуси.....	54
7.4.	Разходи за държавна помощ за сектора на ширококоловите мрежи.....	57
7.5.	Заключение относно държавната помощ за сектора на ширококоловите мрежи	60
8.	Държавна помощ за трудова заетост и обучение.....	60
8.1.	Контекст на политиката.....	60
8.2.	Правила за държавната помощ за трудова заетост и обучение	63
8.3.	Решения за държавна помощ за трудова заетост и обучение и проучване на казуси.....	64
8.4.	Разходи за държавна помощ за обучение и трудова заетост	67
8.5.	Заключение относно държавната помощ за трудова заетост и обучение	68
9.	Заключение	69

1. РЕЗЮМЕ

Настоящото издание на доклада за държавните помощи за пролетта прави преглед на държавните помощи в областите, които имат конкретно отношение към стратегията „Европа 2020“¹. Тези области са научноизследователска и развойна дейност и иновации (НИРДИ), опазване на околната среда, регионално развитие, широколентови мрежи, МСП, трудова заетост и обучение. За всяка от тези области докладът определя контекста на политиката, описва правната рамка, съобразно която може да бъде отпускана помощ, предоставя данни за броя и вида на мерките, определени за периода 2004—2010 г., както и за действителните разходи (до 2009 г. включително). Настоящият доклад е първият доклад за държавните помощи в контекста на стратегията „Европа 2020“. Неговата цел е да служи като отправна точка за по-нататъшен анализ през следващите години и да бъде допълван с по-качествен анализ на ефективността на мерките за помощ, когато е възможно.

1.1. Научноизследователска и развойна дейност и иновации

Научноизследователската и развойна дейност и иновациите (НИРДИ) са ключови елементи в усилията за укрепване на конкурентоспособността на икономиката на ЕС и за гарантиране на устойчив растеж. Ето защо НИРДИ заемат централно място в стратегията „Европа 2020“.

Основната роля на държавната помощ за НИРДИ е осигуряване на финансиране, когато самите пазари не могат да осигурят оптимални резултати поради несъвършенства в тяхното функциониране (в резултат например на външни въздействия, обществени блага, несъвършена и асиметрична информация и координация или аварии на мрежите). Държавната помощ може да допринесе за генерирането на по-голям обем НИРДИ, единствено ако е насочена към правилно идентифицирана пазарна неефективност, която пречи на пазарите да достигнат оптимални равнища на НИРДИ, както и ако е правилно структурирана с цел минимизиране на нарушенията на конкуренцията и търговията и максимизиране на ефективността на публичните разходи. При все това е важно да не се забравя, че държавната помощ е само един допълнителен елемент в много по-широкия набор от мерки за стимулиране на НИРДИ и че тя не може да замени реформите, необходими за отстраняване на структурните слабости в тази конкретна област.

ЕС все още трябва да направи значителни подобрения, за да достигне целта за разходване на 3 % от БВП на ЕС за НИРДИ до 2020 г. През 2009 г. тази величина беше 2,01 % от БВП (приблизително 236,5 млрд. EUR), най-високото равнище в историята, но все още значително по-ниско от целевите 3 %. Също така, между държавите-членки са налице огромни разлики. Публичният сектор беше източникът на средства за около една трета от общите разходи за НИРДИ в ЕС

¹ „ЕВРОПА 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, [COM \(2010\) 2020](#), стр.21.

(0,65 % от БВП). Държавната помощ имаше относително малък дял в тази обща сума (10,6 млрд. EUR, равностойни на 0,09 % от БВП през 2009 г.).

Между 2004 г. и 2010 г. Комисията прие 426 окончателни решения относно мерките за НИРДИ, от които 413 мерки бяха одобрени като съвместими, за допълнителни 12 мерки беше обявено, че не съдържат държавна помощ, а една мярка получи негативно решение с възстановяване. Между влизането в сила на Рамката за НИРДИ² на 1 януари 2007 г. и края на 2010 г. Комисията одобри 195 схеми за помощ. През същия период Комисията одобри допълнителни 44 индивидуални или *ad hoc* мерки за помощ за НИРДИ, от които 39 бяха одобрени след подробна оценка.

Съгласно годишните доклади, представени от държавите-членки, повече от половината от общата сума в размер на 46,5 млрд. EUR, отпусната през периода 2004—2009 г. за НИРДИ, е предоставена от две държави-членки: Германия (29 %) и Франция (22 %). Пет други държави-членки са осигурили една трета от общата сума: Италия (11 %), Испания (9 %), Обединеното кралство (7 %), Белгия (5 %) и Нидерландия (4 %).

Държавите-членки, считани за лидери в областта на иновациите, не са непременно онези, в които се предоставя най-голяма държавна помощ за НИРДИ. В действителност данните показват, че високото равнище на резултатите в тази област не е пряко свързано с равнището на отпусканата държавна помощ, а се дължи по-скоро на подходящата среда и общите условия за инвестиране.

1.2. Опазване на околната среда

Стратегията „Европа 2020“ поставя на преден план устойчивия растеж, насърчаването на икономика с по-ефективно използване на ресурсите, която опазва околната среда и е конкурентоспособна, като един от основните приоритети през следващите години. По-конкретно, тя дефинира следните цели: намаляване с 20 % на емисиите на CO₂, 20 % дял на възобновяемата енергия в енергийното потребление в ЕС и повишаване с 20 % на енергийната ефективност.

Целта на контрола върху държавната помощ в областта на опазването на околната среда е да се гарантира, че мерките за държавна помощ ще доведат до по-високо ниво на опазване на околната среда, което не би било постигнато без подпомагането, както и да се гарантира, че положителните резултати от съответната помощ надвишават нейното отрицателно въздействие като нарушаване на конкуренцията и въздействие върху търговията между държавите-членки. Държавната помощ може да бъде необходима за постигане на онези цели на ЕС в областта на околната среда, които не могат да бъдат постигнати чрез пазарно-основани стимули или чрез регулиране.

² „Рамка на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации“, [ОВ С 323 от 30.12.2006 г., стр. 1.](#)

Помощта, предоставяна от държавите-членки, попада в две категории: i) пряка помощ за мерките за опазване на околната среда и ii) данъчни облекчения или освобождавания от данъци, свързани с околната среда. През периода 2004—2010 г. Комисията взе 347 окончателни решения по този въпрос (като одобри 320 мерки за държавна помощ), а броят на мерките, предмет на групово освобождаване, беше 219. Най-големият брой мерки беше свързан с насърчаването на енергията от възобновяеми енергийни източници (120 групово освободени мерки).

През периода 2004—2009 г. държавната помощ в областта на опазването на околната среда беше в размер на 79 млрд. EUR в ЕС. За Германия и Швеция (чрез данъчно освобождаване) тя беше в размер съответно на 51 % и 16 % от тази обща сума. През 2009 г. размерът на тази държавна помощ, отпусната в ЕС, възлезе на 13,2 млрд. EUR.

1.3. Регионално развитие

Стратегията „Европа 2020“ поставя икономическото, социалното и териториалното сближаване в центъра на своето внимание. Понастоящем регионалната държавна помощ представлява хоризонталната цел, която формира най-големия дял в общата помощ за промишлеността и услугите.

Ефикасният контрол на регионалната държавна помощ е предварително условие за осъществяване от страна на държавите-членки на ефективни политики за регионална помощ и за допринасяне за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Целта на контрола върху държавната помощ за регионални цели е да се осигури национална подкрепа за насърчаване на развитието на необлагодетелстваните райони в ЕС по начин, който е съвместим с правилата на вътрешния пазар. Специално внимание се обръща на най-отдалечените региони, като се признават специфичните допълнителни разходи в резултат на структурните затруднения, които могат да се дължат на географската отдалеченост и трудностите при интегрирането на вътрешния пазар.

Контролът върху държавната помощ за регионите трябва да се разграничава от политиката на сближаване на ЕС. Националната помощ за регионите всъщност се фокусира върху районите в неравностойно положение в по-голяма степен отколкото регионалната политика на ЕС, която понастоящем има по-мощни политически цели и по-голям пространствен обхват. Само част от финансирането на политиката на сближаване е обхваната от правилата за държавната помощ, тъй като по-голямата част от разходите по структурните фондове е свързана с дейности, които не спадат към определението за държавна помощ, например общата инфраструктура.

През периода 2004—2010 г. Комисията прие 570 окончателни решения относно мерки за държавната помощ за регионално развитие. През същия период

държавите-членки са изпълнили 778 мерки за групово освобождаване за регионално развитие.

През периода 2004—2009 г. държавната помощ за регионално развитие възлиза на 67 млрд. EUR, от които 13 млрд. EUR са отпуснати през 2009 г. Почти половината (45 %) от размера на регионалната помощ за 2009 г. е отпусната само чрез пет мерки в Германия и Франция.

1.4. Малки и средни предприятия (МСП)

Стратегията „Европа 2020“ подчертава ролята на МСП в европейската икономика като движеща сила за създаване на трудова заетост и растеж. Подкрепата за МСП представлява важен елемент на стратегията „Европа 2020“. По-конкретно, в допълнение към останалите слабости, свързани с бизнес средата, държавите-членки ще трябва да се справят със специфичните трудности при финансирането на такива фирми. Когато пазарните сили не са достатъчни сами по себе си, мерките за държавна помощ могат да играят допълваща роля като осигуряват публично финансиране.

При все това, контролът върху държавната помощ е от съществено значение за поддържането на равнопоставеност за всички фирми, действащи на вътрешния пазар, независимо от държавата-членка, в която са установени. Комисията трябва да следи дали мерките са правилно насочени, като гарантира, че помощта не обезкуражава инвеститорите, не се инвестира за поддържане на неефективните фирми в състояние на платежоспособност и не нарушава конкуренцията.

Между 2004 г. и 2010 г. Комисията прие 139 окончателни решения относно мерки, насочени изключително към МСП, 108 от които се отнасяха за рисков капитал. Повече от половината от одобрените мерки за рисковия капитал бяха въведени от три държави-членки: Германия, Обединеното кралство и Италия. Останалите мерки за подпомагане на МСП засягаха предимно Германия, Австрия и Словакия. Мерките, приети по силата на Общия регламент за групово освобождаване³ (ОРГО), бяха приблизително 1 500 за периода 2004—2010 г. От този общ брой, помощта за рисков капитал (която може да бъде предоставяна като групово освободени мерки след влизането в сила на ОРГО), е цел само на 28 мерки.

През периода 2004—2009 г. общата държавна помощ, определена за МСП, беше в размер приблизително на 33 млрд. EUR (4,6 млрд. EUR през 2009 г.), от които рисковият капитал представляваше приблизително 2,3 млрд. EUR. Четири държави-членки осигуриха три четвърти от общата помощ за МСП през 2009 г.: Италия (24 %), Германия (20 %), Франция (18 %) и Обединеното кралство (14 %).

³ [Регламент \(ЕО\) № 800/2008](#) от 6 август 2008 година относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване). [ОБ L 214, 9.8.2008](#) г., стр. 3 (влизана в сила на 29 август 2008 г.).

При все това, стойностите на държавната помощ за МСП не отразяват изцяло общия размер на помощта, която в действителност е отпусната на тези фирми, тъй като те отчитат единствено онези мерки, за които основна цел е „МСП“ или „рисковият капитал“. Ето защо всички заключения, основани на тенденцията за намаляване на общия размер на помощта за МСП, трябва да вземат предвид това обстоятелство.

Що се отнася до рисковия капитал, изглежда по-голямата част от помощта е концентрирана в Обединеното кралство; използването на тази възможност от останалите държави-членки е пренебрежимо малко.

1.5. Сектор на ширококоловите мрежи

Стратегията „Европа 2020“ подчерта значението на разгръщането на ширококоловите мрежи за насърчаване на социалното приобщаване и конкурентоспособността в ЕС. Тя постави също амбициозни цели за разгръщането на ширококоловите мрежи, както е определено в „Програмата в областта на цифровите технологии“, например до 2013 г. на всички европейци да се предоставят основни ширококоловите мрежи и да се гарантира, че до 2020 г. всички европейци ще имат достъп до много по-бързи интернет услуги. Разходите, изчислени за всяка от тези цели, възлизат на 60 млрд. EUR за първия и 270 млрд. EUR за втория етап.

Целта на контрола върху държавната помощ за ширококоловите мрежи е да се насърчи конкуренцията между доставчиците на услуги чрез подобряване на развитието на инфраструктурата. По този начин се цели подпомагане на постигането на максимално „благосъстояние на потребителите“ под формата на по-ниски цени и по-добри услуги. Тези инвестиции ще дойдат преди всичко от търговските оператори. При все това, значението на публичното финансиране и на държавната помощ се е увеличило значително след 2008 г., когато бяха разработени националните мерки за държавна помощ за разгръщане на ширококоловите мрежи като неразделна част от всеобхватните национални стратегии за ширококоловите мрежи. Ето защо размерът на държавната помощ за сектора на ширококоловите мрежи се е увеличил рязко в сравнение със средния размер за периода 2004—2008 г.

Между 2004 г. и 2010 г. Комисията одобри 64 мерки за държавна помощ, свързани със сектора на ширококоловите мрежи, повечето от които засягаха Обединеното кралство. Съгласно годишните доклади за периода 2004—2009 г. държавите-членки вече се използвали 368 млн. EUR от държавната помощ за ширококоловите мрежи.

Използването на публични средства може да помогне за осигуряване на високоскоростен достъп до интернет за колкото е възможно повече европейци, за да могат да ползват преимуществата на общество, основано на знанието. При все това, публичното финансиране трябва да бъде внимателно използвано на

либерализираните пазари на телекомуникациите, за да се избегне изместването на частните инвестиции.

1.6. Трудова заетост и обучение

Стратегията „Европа 2020“ има за цел да стимулира икономика с високи равнища на трудова заетост, достигащи 75 %.

Целта на контрола върху държавната помощ в тази област е да позволи национална подкрепа за обучение и създаване на работни места, по-конкретно за работници в неравностойно положение и работници с увреждания. Ролята на мерките за държавна помощ за насърчаване на създаването на работни места и за обучение е твърде ограничена, тъй като пряката помощ за трудова заетост е насочена единствено към работниците с увреждания и работниците в неравностойно положение, докато помощите, отпускани с други цели, също оказват въздействие върху трудовата заетост, по-конкретно регионалните помощи. При все това, Комисията традиционно е приела положителен подход към помощта за трудова заетост, по-специално там, където нейната цел е осигуряване на заетост на лица, които срещат особени затруднения при намирането на работа. Като цяло Комисията има положително отношение също към помощта за обучение. Държавите-членки следователно се насърчават, когато е необходимо, да допълват своите национални планове за трудова заетост и обучение с правилно насочени мерки за държавна помощ.

Комисията е одобрила общо 51 мерки за държавна помощ за трудова заетост и за обучение през периода 2004—2010 г. Тази стойност е ниска поради факта, че мнозинството от мерките за обучение и трудова заетост са били въведени от държавите-членки съгласно регламенти за групово освобождаване. През същия период 1 005 мерки са били предмет на групово освобождаване. Близко 70 % от всички мерки за трудова заетост, въведени съгласно регламент за групово освобождаване, са установени от пет държави-членки: Полша, Италия, Испания, Унгария и Германия. Приблизително 74 % от мерките за обучение съгласно регламенти за групово освобождаване са въведени от Италия, Белгия, Обединеното кралство, Германия и Испания.

През периода 2004—2009 г. разходите за държавна помощ за обучение и трудова заетост възлизат общо на приблизително 22,3 млрд. EUR, от които размерът на помощта за трудова заетост е 17,5 млрд. EUR. Общият размер на държавната помощ за обучение и заетост през 2009 г. възлиза на около 3,4 млрд. EUR. Дания, Полша и Италия са осигурили 84 % от размера на помощта за трудова заетост, отпусната през 2009 г., докато Италия, Германия и Испания са отпуснали половината от цялата помощ за обучение.

2. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящото издание на доклада за държавните помощи за пролетта е да направи преглед на състоянието на държавните помощи в държавите-членки в областите, които имат конкретно отношение към стратегията „Европа 2020“⁴, т.е. НИРДИ, опазване на околната среда, регионално развитие, широколентови мрежи, МСП и трудова заетост и обучение⁵. За всяка от тези области докладът определя контекста на политиките, описва правната рамка, съобразно която може да бъде отпусната помощ, и предоставя данни за броя и вида на мерките, определени за периода 2004—2010 г., както и за действителните разходи (до 2009 г. включително).

Предвид факта, че стратегията „Европа 2020“ е стартирала едва през 2010 г. и че най-новите налични данни за разходите за държавна помощ се отнасят за 2009 г., на този етап, разбира се, е твърде рано да се правят заключения относно конкретния принос на политиката за контрол върху държавната помощ към целите на „Европа 2020“. При все това, намерението е настоящият доклад да бъде първото издание, което разглежда държавната помощ в контекста на стратегията „Европа 2020“ и което би могло да служи като отправна точка за по-нататъшен анализ през следващите години, който да бъде допълнен, когато е възможно, с по-качествен анализ на ефективността на мерките за помощ.

Когато в края на март 2010 г. Европейският съвет одобри предложението на Комисията, той стигна до заключението, че иновациите и конкурентоспособността са от фундаментално значение за стратегията „Европа 2020“, успоредно с опазването на околната среда и социалното приобщаване. В действителност политиката на ЕС за конкуренцията, и по-конкретно политиката за контрол върху държавната помощ, са ключови елементи в стратегията „Европа 2020“. Конкуренцията не е цел сама по себе си, а по-скоро средство за увеличаване на конкурентоспособността на европейските пазари, която облагодетелства фирмите и потребителите и създава по-големи възможности за избор, по-добри продукти на по-добри цени. Конкуренцията насърчава продуктивността, растежа и създаването на работни места.

Целите на контрола върху държавната помощ са: i) ограничаване на общите нива на държавната помощ („по-малко помощ“); ii) гарантиране, че там, където е отпусната помощ, тя не ограничава конкуренцията, а коригира пазарната неефективност, за да облагодетелства обществото като цяло („по-добра помощ“); iii) ефективно предотвратяване или възстановяване на несъвместима помощ и iv) гарантиране на равнопоставеност на вътрешния пазар (без нарушаване на

⁴ „ЕВРОПА 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, [COM \(2010\) 2020](#), стр. 21.

⁵ Настоящото издание на доклада за пролетта няма за цел да бъде изчерпателно. То не взема предвид всички области, които могат да имат отношение към стратегията „Европа 2020“, като култура и медии, и които биха могли да бъдат оценени в бъдещи издания на доклада.

търговията между държавите-членки). Контролът върху държавната помощ е особено важен в контекста на кризата и бюджетните ограничения в държавите-членки. По време на кризата Комисията демонстрира адаптивността на своите инструменти за осигуряване на държавна помощ именно чрез приемане на различни методи за комуникация, насочени към запазването на финансовата стабилност и гарантирането на равнопоставеност, осигурявайки същевременно правна сигурност както по отношение на финансовите институции, така и за реалната икономика⁶.

„Европа 2020“ идентифицира три основни теми:

- Интелигентен растеж: развиване на икономика, основана на знанието и иновациите.
- Устойчив растеж: насърчаване на икономика с по-ефективно използване на ресурсите, по-зелена и по-конкурентоспособна икономика.
- Приобщаващ растеж: насърчаване на икономика с по-висока степен на трудова заетост, която осигурява икономическо, социално и териториално сближаване.

Политиката за контрола върху държавната помощ може да допринесе за постиженията на тези три теми. Стратегията „Европа 2020“ определя различни приоритети, за които могат да бъдат използвани инструментите на държавната помощ в микс от политики, за да допринесат за следните „водещи инициативи“:

- 1) Съюз за иновации;
- 2) Програма в областта на цифровите технологии за Европа;
- 3) Европа за ефективно използване на ресурсите;
- 4) Индустиална политика за действие в условията на глобализация⁷ и
- 5) Нови умения и работни места.

Целта на контрола върху държавната помощ е да помогне държавите-членки да насочват по-добре помощта, като я фокусират по-добре върху подобряване на конкурентоспособността и/или намаляване на регионалните и социалните различия. С други думи, неговата цел е да гарантира, че помощта коригира

⁶ Информацията относно държавната помощ, отпусната в резултат на кризата, може да бъде открита в глава 3 от доклада на Комисията за държавните помощи, предоставени от държавите-членки на ЕС — актуализация есен 2010 г. ([COM\(2010\)701](#)). Следващият доклад за държавните помощи за есента ще актуализира тази информация.

⁷ В съответствие с ангажиментите на Г20, ЕС продължи да се противопоставя на протекционизма във всичките му форми и да минимизира всяко отрицателно въздействие върху търговията и инвестициите съгласно вътрешната политика на ЕС.

пазарната неефективност и не нарушава конкуренцията без подходяща компенсираща полза. Обикновено такава помощ е свързана с хоризонтални цели, които се вземат предвид чрез специални регулаторни рамки и насоки, включително за НИРД, иновации и рисков капитал, МСП, опазване на околната среда и обучение. Специалните рамки и насоки в този контекст помагат да се гарантира по-голяма вероятност публичните средства ефективно да коригират идентифицираните пазарни недостатъци при намесата на държавите-членки на пазара.

Настоящата архитектура на контрола върху държавната помощ се базира на „система от три потока“: групово освобождаване, стандартна оценка и подробна оценка. Мерките за групово освобождаване включват онези, които са освободени от задължение за предварително уведомяване на Комисията и които следователно могат да се прилагат без предварително разрешение от страна на Комисията. По принцип, нотифицираните мерки подлежат на стандартна оценка. Подробна оценка се извършва единствено в случаите, при които не могат да бъдат отстранени съмненията. Този двустепенен подход дава възможност на Комисията да фокусира своя анализ върху мерките за помощ, които водят до най-големи нарушения.

Настоящото издание на доклада за държавните помощи за пролетта прави преглед на помощта, докладвана от държавите-членки за всяка от съответните категории държавна помощ, като ги поставя в техния правен контекст и в контекста на политиката. Това включва помощ за НИРДИ (раздел 3), помощ за опазване на околната среда и за енергоспестяване (раздел 4), помощ за регионално подпомагане и развитие (раздел 5), помощ за МСП (раздел 6), помощ за ширококоловови мрежи (раздел 7) и помощ за трудова заетост и обучение (раздел 8).

Стойностите на държавната помощ в настоящия доклад се базират на годишните доклади относно съществуващите схеми, представени от държавите-членки съгласно член 5 от Регламент (ЕО) № 794/2004⁸ на Комисията и приложение III А към него, който определя обхвата и съдържанието на данните, които държавите-членки трябва да предоставят на Комисията⁹. Данните се базират на информацията, представена от държавите-членки в техните уведомления съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета¹⁰.

⁸ [ОВ L 140, 30.4.2004](#) г., стр. 1.

⁹ Данните за разходите за държавна помощ, представени в настоящия доклад, обхващат всички мерки за държавна помощ, определени в член 107 от ДФЕС (предишен член 87, параграф 1 от Договора за ЕО), които държавите-членки са отпуснали на промишлеността и услугите. Земеделието, рибарството и транспортният сектор са изключени, както и държавната помощ, отпусната в резултат на кризата (помощта за финансовия сектор и за реалната икономика). За да бъдат показани съществуващите тенденции и в съответствие с доклада от есента на 2010 г., данните обхващат периода 2004—2010 г. (брой на решенията и одобрените суми). Последните налични данни за разходите се отнасят за 2009 г.

¹⁰ [ОВ L 83, 27.3.1999](#) г., стр. 1.

Стойностите на разходите, свързани с държавната помощ, не включват приноса от Структурните фондове и Кохезионния фонд. През периода от 2007—2013 г. тези средства ще представляват приблизително 36 % от бюджета на ЕС. Това означава изразходване на близо 347 млрд. EUR през съответния период за три цели: 1) Сближаване, 2) Регионална конкурентоспособност и трудова заетост и 3) Териториално сътрудничество.

Само част от финансирането на политиката на сближаване е обхванато от правилата за държавната помощ, тъй като по-голямата част от разходите е свързана с общата инфраструктура или с неикономически дейности¹¹. Във всеки случай, спазването на правилата за държавната помощ е изрично изискване за получаване на ползи от Структурните фондове.

3. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ И ИНОВАЦИИ

3.1. Контекст на политиката

Научноизследователската и развойната дейност и иновациите (НИРДИ) представляват един от ключовите елементи в усилията за укрепване на конкурентоспособността на икономиката на ЕС и за гарантиране на устойчив растеж. Ето защо НИРДИ са поставени в центъра на стратегията „Европа 2020“¹², като една от нейните водещи инициативи.

Стратегията „Европа 2020“ е определила като цел изразходването на 3 % от БВП на ЕС за НИРД до 2020 г. При все това, тя признава също, че *„не трябва обаче да се вземат предвид само абсолютните стойности на разходите за НИРД. Европа трябва да се съсредоточи върху ефекта и структурата на разходите за научни изследвания и да подобри условията за НИРД на частния сектор в ЕС“*¹³. Тя се позовава изрично на ролята на политиката за контрол върху държавната помощ като счита, че тя може *„да допринесе активно и положително [...] като насърчава и подкрепя инициативи за по-иновативни, ефективни и екологични технологии, като същевременно улеснява достъпа до обществена подкрепа за инвестиции,*

¹¹ По-голямата част от разходите за регионите е запазена за регионите, които отговарят на цел „Сближаване“ (особено за регионите с БВП на глава от населението под 75 % от средното за Съюза ниво), за подпомагане на подобряването на тяхната инфраструктура и за развитие на техния икономически и човешки потенциал. Освен това, всички държави-членки отговарят на критериите за финансиране за подпомагане на иновациите и научните изследвания, устойчивото развитие и професионалното обучение в по-слабо развитите им региони. По-малка сума се отпуска за трансгранично и междурегионално сътрудничество.

¹² „ЕВРОПА 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, [COM \(2010\) 2020, стр. 12](#).

¹³ Вж. стр. 10 от водещата инициатива на „Европа 2020“ „Съюз за иновации“, [COM\(2010\) 546 окончателен](#) . [Докладът на „Съюз за иновации“ 2010 г.](#) установява най-голяма разлика с основни конкуренти в категорията „дейности на фирми“, която включва разходи на научноизследователска и развойна дейност за бизнеса.

*рисков капитал и финансиране за изследвания и развой*¹⁴. Важно е обаче да се подчертае, че правилата за държавната помощ представляват само един елемент от политиките за НИРДИ и че държавната помощ се отнася само за подгрупа на общите разходи за НИРД. Например, въпреки че неотдавнашен икономически анализ подчертава, че *„данъчното третиране в областта на НИРД, което е ориентирано в по-голяма степен към фискално стимулиране, отколкото преките субсидии, изглежда има положителен ефект върху нивото на ефективност на разходите за НИРД в държавите-членки на ЕС*¹⁵, фискалните стимули за НИРД попадат до голяма степен извън обхвата на правилата за държавната помощ, тъй като те представляват мерки с общ обхват¹⁶.

В своето съобщение относно водещата инициатива на стратегията „Европа 2020“ „Съюз за иновации“¹⁷ Комисията описва както трябва да бъде направено според нея, за да бъдат стимулирани иновациите и да бъде пренасочена политиката на НИРДИ към предизвикателствата, пред които е изправено нашето общество, като например изменението на климата, енергийната ефективност и ресурсната ефективност, здравеопазването и демографските промени. Срещата на Европейския съвет на 4 февруари 2011 г. беше фокусирана върху енергията и иновациите и на нея бяха договорени редица приоритетни действия, чието изпълнение ще допринесе съществено за увеличаване на растежа и създаване на работни места, както и за насърчаване на конкурентоспособността на Европа¹⁸.

„Съюз за иновации“ ще се развива успоредно с водещата инициатива „Индустриална политика за ерата на глобализацията“, която определя стратегическа рамка за подпомагане на една силна, разнообразна и конкурентоспособна индустриална основа в Европа. Тази инициатива подчертава значението на конкурентоспособните пазари като движещи сили на иновациите и ползите от ефективността, както и като стимул за увеличаване на тяхната продуктивност, и подчертава, че основната роля на контрола върху държавната помощ е *„за предотвратяване на изкривяванията в рамките на единния пазар; освен това разработването на правилата за държавните помощи допринася за насърчаване на конкурентоспособността на промишлеността в Европа. Тези правила осигуряват рамка, която направлява инвестициите на държавите-членки*

¹⁴ „ЕВРОПА 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, [COM \(2010\) 2020](#), стр. 21.

¹⁵ Conte, Dierx, Ilzkovitz и Schweizer, „Анализ на ефективността на публичните разходи и националните политики в областта на НИРД“, Occasional papers, Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, септември 2009 г.

¹⁶ Вж. като примери за общи фискални мерки испанската схема „Намаление на данъците от нематериални активи“ (дело [№ 480/2007](#)) и италианската мярка „Данъчен кредит за НИРД“ (дело [№ 507/2007](#)). Като примери за други общи мерки вж. датското дело „Институти за технологичен трансфер“ (дело [№ 617/2008](#)) и ирландската мярка „Национален план за развитие 2007—2013 г.“ (дело [№ 374/2009](#)).

¹⁷ Съобщение относно „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ „Съюз за иновации“, [COM\(2010\) 546 окончателен](#).

¹⁸ Вж. [Заклучения на Съвета](#) от срещата на 4 февруари 2011 г.

с оглед на набелязаните слабости на пазара.¹⁹ Ключовият въпрос следователно е как държавите-членки следва да се намесят, за да постигнат тази цел, и каква следва да бъде ролята на правилата за държавната помощ в това отношение.

В допълнение към това, под натиска на бюджетните ограничения, държавите-членки трябва да поддържат труден баланс между разпределянето на държавните разходи и защитата на разходите, подпомагащи растежа²⁰. Въпреки че най-ефективният начин за стимулиране на иновациите е чрез насърчаване на конкуренцията и чрез общи мерки за създаване на правилни условия, при определени условия държавната помощ може да бъде подходящата възможност за осигуряване на стимули за допълнителни частни инвестиции в НИРДИ и за коригиране на идентифицираната неефективност на пазара.

Неефективностите на пазара, които имат най-голямо отношение към НИРДИ, са положителните външни въздействия (където ползите за обществото са много по-големи отколкото частните ползи за определено предприятие, което инвестира в НИРДИ), обществените блага (когато резултатът от определена дейност не може винаги да бъде защитен и следователно може да се използва от конкурентите на предприятието, което първоначално е инвестирало в НИРДИ), несъвършената и асиметричната информация и координация и несъвършенствата на мрежата. Държавната помощ може да помогне за промяна на стимулите за частните фирми и да накара тези фирми да инвестират в НИРДИ.

При все това, ако държавната помощ би се използвала за защита на националните предприятия, за поддържане на платежоспособността на неефективните фирми, за нарушаване на конкуренцията и за изкуствено поддържане на фрагментирани пазари, това би могло да доведе до намаляване на общото ниво на НИРДИ и икономическия растеж. В действителност, когато дадено предприятие получава помощ, неговата позиция на пазара като цяло укрепва и възвращаемостта от инвестициите на конкурентите може да намалее. Нещо повече, когато помощта води до „меки“ бюджетни ограничения за получателя, тя може и да намали стимулите за иновации на ниво получатели. Помощта може да води също до подкрепа на неефективни предприятия или да позволи на получателя да засили практиките си за изключване или пазарната си мощ.

Следователно, държавната помощ може да допринесе за генериране на повече НИРДИ единствено ако е насочена към правилно идентифицираните пазарни несъвършенства, които пречат на пазарите да достигнат оптимални нива на

¹⁹ Съобщение относно „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията“ [COM\(2010\) 614](#), стр. 10.

²⁰ Разходите за иновации изрично са цитирани като една от категориите разходи, които са по-благоприятни за растежа, в годишния обзор на растежа, приложение 2: Макроикономически доклад. На заседанието на Европейския съвет на 4 февруари 2011 г. беше договорено, че „при осъществяването на финансово консолидиране държавите-членки следва да осигурят приоритет на устойчивите разходи, които са благоприятни за растежа, в области като научноизследователска дейност и иновации, образование и енергетика“.

НИРДИ, както и ако е правилно проектирана, за да гарантира минимални нарушения на конкуренцията и търговията и максимална ефективност на публичните разходи (това е илюстрирано с примера за проекта Гая, както е описано в текстовото поле в параграф 3.3.).

Независимо от това, както е отбелязано по-горе, не трябва да се забравя, че държавната помощ е само един елемент в много по-широкия набор от мерки, необходими за стимулиране на НИРДИ. Държавната помощ не може да замени реформите, необходими за отстраняване на структурните слабости в тази конкретна област.

3.2. Правила за държавната помощ за НИРДИ

Правилата, които управляват държавната помощ за НИРДИ, бяха преразгледани в контекста на Лисабонската стратегия, като беше признато, че нивото на НИРДИ не е оптимално за икономиката. Целта на държавната помощ за НИРДИ е да допринесе за увеличаване на частните инвестиции в тази област, което би довело, в крайна сметка, до по-висок растеж в Съюза.

Рамката за НИРДИ²¹ от 2006 г. и Общият регламент за групово освобождаване²² от 2008 г. представляват правната база за оценяване на мерките за държавна помощ на НИРДИ. Тази година Комисията ще направи средносрочен преглед на рамката, като обърне внимание на опита от неотдавнашните казуси и идентифицира условно практическите корекции, които трябва да бъдат взети предвид при преразглеждането на рамката през 2013 г.

Общ регламент за групово освобождаване

В съответствие с рамката общият регламент за групово освобождаване (ОРГО) включва мерки за НИРД и за иновации.

В ОРГО са включени следните мерки: помощ за проекти за НИРД, помощ за проучвания на техническата осъществимост, помощ за покриване на разходите на МСП във връзка с права на индустриална собственост, помощ за млади иновационни малки предприятия, помощ за консултантски услуги по иновации, помощ за поддържащи услуги по иновации, помощ за заемане на висококвалифициран персонал и помощ за НИРД за секторите на земеделието и рибарството.

Рамка за държавната помощ за НИРДИ

²¹ Рамка на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации, [ОВ С 323 от 30.12.2006 г., стр. 1](#). (влизана в сила на 1 януари 2007 г.).

²² [Регламент \(ЕО\) № 800/2008 на Комисията](#) от 6 август 2008 г. относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване). [ОВ L 214, 9.8.2008 г.](#), стр. 3 (влизана в сила на 29 август 2008 г.).

Рамката за държавната помощ за НИРДИ определя условията, които държавите-членки следва да спазват, когато отпускат помощ за насърчаване на НИРДИ, но въпреки това им позволяват да адаптират своята подкрепа за НИРДИ в зависимост от своите национални особености. Целта на рамката за 2006 г. е да улесни държавите-членки в усилията им за прецизно насочване на помощта към съответните несъвършенства на пазара. Тя обръща голямо внимание на нуждите на МСП, които са най-силно засегнати от пазарните несъвършенства, но предлага също и много възможности по-големите предприятия да получават подпомагане, когато то е действително обосновано. Държавната помощ трябва да накара получателя на помощта да промени поведението си така, че да увеличи нивото на своите дейности, свързани с НИРДИ.

Рамката обхваща мерки за държавна помощ за редица дейности, свързани с НИРДИ: помощ за проекти за НИРД, помощ за проучвания на техническата осъществимост, помощ за покриване на разходите на МСП във връзка с права на индустриална собственост, помощ за млади иновационни предприятия, помощ за процесни и организационни иновации в сферата на услугите, помощ за консултантски услуги по иновации и помощ за поддържащи услуги по иновации, помощ за заемане на висококвалифициран персонал и помощ за иновационни кълъстери. Тя съдържа също специални правила за земеделието и рибарството.

Прилагането на правилата се базира на подробен икономически анализ. Мерки, сред които помощи с големи размери, които имат най-големия потенциал да нарушат конкуренцията и търговията, подлежат на подробна оценка, докато мерки, включващи помощи с малки размери, подлежат на по-лека оценка на базата на отделни правила и могат дори да бъдат освободени от задължението за предварително уведомяване съгласно ОРГО.

Що се отнася до проектите за НИРД, рамката разграничава три категории помощ в зависимост от това дали видът на научноизследователската дейност е по-близо до пазара или е по-отдалечен от него: фундаментални научни изследвания, промишлени научни изследвания и експериментално развитие, представени в съответствие с Наръчника от Фраскати относно измерването на научните и техническите дейности²³. Това позволява различни интензитети на помощта в зависимост от значимостта на пазарните несъвършенства, пред които са изправени научноизследователските проекти.

В допълнение към това са предоставени насоки относно това дали в проектите за НИРДИ, осъществявани както от предприятията, така и от публично финансираните научноизследователски организации, е включена държавна помощ. Това е увеличило правната сигурност за научноизследователските организации и техните дейности по договори за възлагане на научни изследвания или сътрудничество, които следва да увеличат ролята на публичните научноизследователски организации и да улеснят публично-частното сътрудничество.

Съвместимост на помощи, подлежащи на подробна оценка

Поради по-високия риск от нарушаване на конкуренцията, в случаите, когато отпуснатата на един получател помощ превишава праговете, определени от рамката, се изисква отделно уведомление. Оценката на помощта се провежда съгласно рамката и нейната цел е да се

²³

Организация за икономическо сътрудничество и развитие, 2002 г.

анализира въздействието върху конкуренцията и приноса на проекта за НИРД към целите от общ интерес.

3.3. Решения за държавна помощ за НИРДИ и проучване на казуси

Между 2004 г. и 2010 г. Европейската комисия взе 426 окончателни решения относно мерки за НИРДИ, сред които 12 решения без наличие на помощ, и 413 решения за съвместимост на помощта. Комисията взе едно частично отрицателно решение с възстановяване (дело С31/2004 Schiefergruben Magog (Германия). През 2004 г. броят на одобрените мерки за държавна помощ възлезе на 38. Той се увеличи до около 70 на година през следващите две години, което се дължеше основно на включването на новите държави-членки в общия размер и на увеличаването на броя на случаите в Германия.

От влизането в сила на рамката за НИРДИ на 1 януари 2007 г. и до края на 2010 г. Комисията е одобрила 195 схеми за държавна помощ, от които 143 схеми, посветени изцяло на НИРД, 14 схеми, ориентирани към иновации, и 38 смесени мерки, включващи цели както за НИРД, така и за иновации. В същото време, Комисията е одобрила допълнителни 44 индивидуални заявления по дадена схема или *ad hoc* мерки за подпомагане на НИРД, от които 39 след подробна оценка (включително две мерки, за които бяха проведени официални процедури за разследване)²⁴. Освен това, тя е проследила общо 192 индивидуални мерки, отпуснати на базата на одобрени схеми за помощ, които надвишават 3 млн. EUR, но не подлежат на индивидуално уведомление.

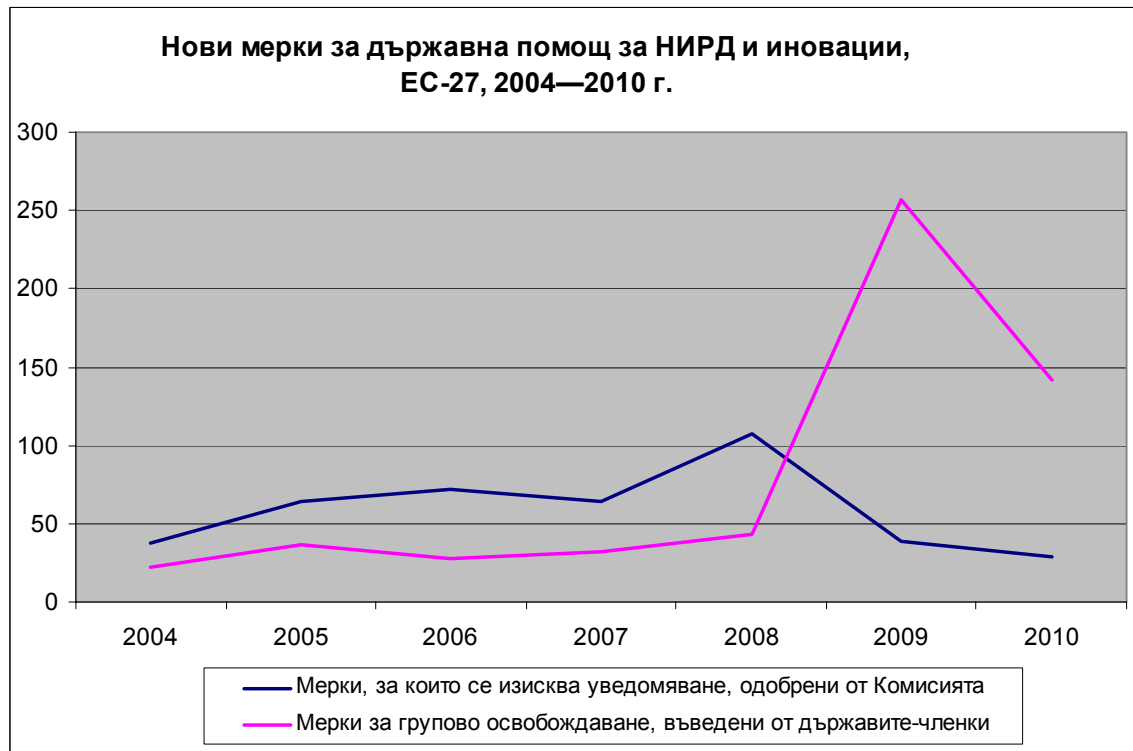
Броят на мерките, одобрени по рамката за НИРДИ, първоначално възлизаше на 64 през 2007 г. — ниво, подобно на наблюдаваното през предишните години — но през 2008 г. той се увеличи до около 110, до голяма степен в резултат на значителния брой на мерките в Германия (26) и в Испания (24). През последните две години беше наблюдавано значително намаление. Около 40 мерки бяха одобрени през 2009 г. и около 30 през 2010 г. Този феномен може да бъде обяснен също с въвеждането през втората половина на 2008 г. на ОРГО, който разреши отпускане на помощи за НИРДИ без предварително разглеждане от Комисията²⁵.

²⁴ Две допълнителни мерки бяха оттеглени: една по време на предварителното разглеждане и друга — след откриването на официалната процедура по разследване. 39 случая, подлежащи на подробна оценка (24 от които бяха съобщени от Франция), включват общо повече от 2 милиарда евро държавна помощ и се отнасят за разнообразни области като модерни наносубстрати, компоненти на двигатели и нови композитни материали за въздухоплавателни конструкции, интелигентно управление на енергията, автоматично управление на мултимедийни данни, формиране на изображения с магнитен резонанс с високо магнитно поле, производни процеси на допълващи полупроводникови устройства от метален окис (CMOS) за технологии със система на един чип, задвижващи модули с горивни клетки, нови методи за производство на биогорива и изкуствени сърца.

²⁵ Преди това помощта за НИРД беше освободена от задължението за предварително уведомление единствено в случаите, когато е предназначена за МСП.

Броят на мерките за групово освобождаване за НИРДИ, въведени от държавите-членки през следващия седемгодишен период (2004—2010 г.), възлезе на 559²⁶. Близо 60 % от всички такива мерки бяха въведени от четири държави-членки: Италия (109), Полша (79), Испания (73) и Германия (67).

Тенденцията при мерките за НИРДИ през периода 2004—2010 г. е илюстрирана на фигурата по-долу:



Що се отнася до вида на подкрепяните дейности, от мерките за групово освобождаване за НИРДИ, влезли в сила съгласно ОРГО, 100 са предоставили помощи за фундаментални научни изследвания, 299 за индустриални изследвания и 290 за експериментално развитие. Що се отнася до целите на ОРГО, 109 мерки са били предназначени за права на индустриална собственост за МСП, 54 — за млади иновативни предприятия, 115 — за проучвания на техническата осъществимост, 79 — за консултантски услуги по иновации и за поддържащи услуги по иновации, 54 — за НИРД в секторите на земеделието и рибарството и 39 — за заемане на висококвалифициран персонал.

Текстовото поле по-долу представя примери за мерки, прилагани в две държави-членки, за стимулиране на инвестициите в НИРДИ. Първият пример включва мярка за групово освобождаване, прилагана от Испания и насочена към автомобилния сектор, а вторият — индивидуална помощ във Франция за

²⁶ 256 от които бяха въведени през 2009 г., а 142 — през 2010 г.

технологии за моторни биогорива, която включва определени компенсаторни мерки, които да намалят нарушаването на конкуренцията.

План за конкурентоспособност на автомобилния сектор (X 59/2009, Испания)

През 2009 г. Испания уведоми Комисията относно мярка за групово освобождаване, насочена към подобряване на конкурентоспособността на автомобилния сектор. Тя обхващаше помощ, предназначена за опазване на околната среда, за НИРД и за иновационни дейности, както и помощ за обучение. Общият бюджет беше 800 млн. EUR за финансиране на инвестиции, реализирани през 2009 г.

Що се отнася до НИРДИ, помощта би могла да бъде отпусната за експериментално развитие и за проучвания на техническата осъществимост. Право да бъдат получатели са имали МСП и големите предприятия. В съответствие с разпоредбите на ОРГО, МСП се възползваха от бонус по отношение на интензитета на помощта. Помощта е отпусната под формата на грантове и заеми при облекчени условия.

През 2009 помощта по тази схема (194 млн. EUR) формира повече от две трети от размера на държавната помощ за НИРД, отпусната в Испания по мерки за групово освобождаване, и около 20 % от общия размер на помощта, отпусната в ЕС по мерки за групово освобождаване.

Проект Gaya (N 493/2009, Франция)

През 2009 г. Франция уведоми Комисията за своето намерение да реализира научноизследователската програма „GAYA“, насочена към разработване на технологии за производство на моторни биогорива от второ поколение. Групата GDF SUEZ, ръководител на проекта, и нейните партньори планираха изграждане на завод за демонстрация на НИРД преди въвеждането им в индустриално производство за изпитване на процесите на газификация на биомаса през цялата верига на производството. Целта на този завод е да се използва като част от програма за сътрудничество в областта на НИРД за използване в последващия етап на индустриално производство. Очакваният общ бюджет беше 46,5 млн. EUR за седемгодишния период на проекта.

След задълбочено разглеждане, през 2010 г. Комисията разреши отпускане на помощ в размер на 18,9 млн. EUR за програмата. Тя установи, че проектът за НИРД ще генерира значителни ползи, изразяващи се в разпространение на научно знание и опазване на околната среда, планиране на използването на земята и намаляване на енергийната зависимост на Европа. При все това, тъй като потенциалните търговски ползи от проекта GAYA не се очакваха преди 2020—2030 г., проектът изискваше публично финансиране. Комисията беше особено загрижена за разпределянето на бъдещите права върху интелектуалната собственост между GDF Suez и нейните научноизследователски органи да не наруши условията на конкуренция на пазара на биометан в бъдеще. GDF Suez се задължи да се откаже от изключителните права, които биха могли да ѝ бъдат предоставени от нейните партньори върху техните технологии. Нарушенията на конкуренцията, предизвикани от помощта, следователно, остават ограничени, по-специално защото бъдещият завод за демонстрации ще бъде достъпен за други заинтересовани лица в сектора. Накрая, присъствието на основни европейски конкуренти и фактът, че проектът е различен от другите очаквани технологии, позволиха поддържане на конкуренцията на енергийните пазари. Помощта е отпусната по схемата за помощ на френската агенция за управление на околната среда и енергията, разрешена от Комисията през март 2010 г.

3.4. Разходи за НИРДИ

Както бе отбелязано по-горе, водещата инициатива „Съюз за иновации“ предвижда в НИРДИ да бъдат инвестирани 3 % от БВП на ЕС (обединени публични и частни разходи) за целия ЕС.

През 2009 г. разходите за НИРД в ЕС бяха на рекордното ниво от 2,01 % (около 236,5 млрд. EUR)²⁷, малко по-високо от това през 2008 г. (1,92 %), но все още далече от целта, определена от стратегията „Европа 2020“²⁸.

Също така, между държавите-членки съществуват големи разлики. Докато три държави-членки надвишиха целта от 3 %²⁹, само три други държави-членки надвишиха средното ниво за ЕС³⁰, а девет държави-членки³¹ дори не достигнаха 1 % от БВП със своите обединени публични и частни разходи за НИРД.

Държавният сектор беше източник на финансиране за около една трета от общите разходи за НИРД в ЕС (0,65 % от БВП). Държавната помощ представлява относително малък дял от тази обща сума (13 %), равностойна на 10,6 млрд. EUR, или 0,09 % от БВП през 2009 г. (средно за ЕС). Девет държави-членки са предоставили държавна помощ за НИРДИ в размер над средния за ЕС: Белгия (0,22 %), Словения (0,19 %), Чешката република (0,18 %), Люксембург (0,16 %), Финландия (0,14 %), Испания (0,13 %), Франция (0,11 %), Австрия (0,11 %) и Унгария (0,10 %). От друга страна, шест от държавите-членки (Кипър, Словакия, Гърция, Латвия, Полша и Естония) са отпуснали едва 0,01 % или по-малко от своя БВП като държавна помощ за НИРДИ.

През 2009 г. близо 60 % от общия размер на държавната помощ за НИРДИ са отпуснати от три държави-членки: Германия (2,5 млрд. EUR, 24 % от общия размер за ЕС), Франция (2,2 млрд. EUR, 20 %) и Испания (1,4 млрд. EUR, 13 %).

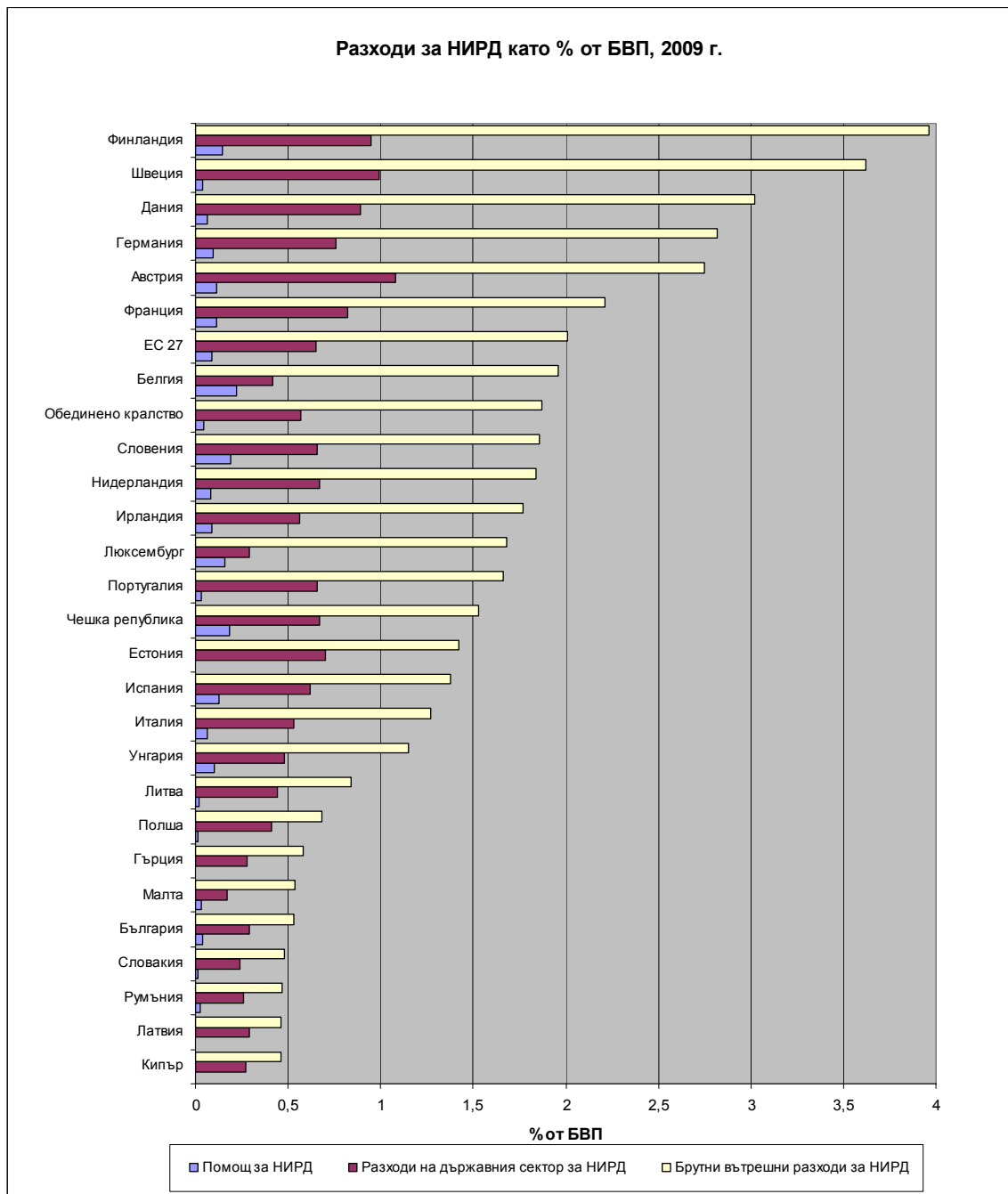
²⁷ Източник: Евростат.

²⁸ САЩ изразходват 2,6 %, а Япония – 3,4 %. В сравнение с някои нововъзникващи икономики ЕС има силна водеща позиция, но страни като Китай и Бразилия преодоляват разликите с ЕС. Вж. глава 4 от [Доклада на „Съюз за иновации“ 2010 г.](#)

²⁹ Финландия, Швеция и Дания надвишиха целта на ЕС за насочване на 3 % от БВП към НИРД с 3,96 %, 3,6 % и 3,02 % съответно. Данни за 2009 г.; източник: Евростат.

³⁰ Германия (2,82 %), Австрия (2,75 %) и Франция (2,21 %).

³¹ Литва (0,84 %), Полша (0,68 %), Гърция (0,58 %), Малта (0,54 %), България (0,53 %), Словакия (0,48 %), Румъния (0,47 %), Латвия (0,46 %) и Кипър (0,46 %).



Помощта по мерки за групово освобождаване, докладвана като помощ за НИРДИ, възлиза на около 1 млрд. EUR през 2009 г. Това представлява 9 % от общия размер на помощта, отпусната за същата цел. Испания (282 млн. EUR), Италия (267 млн. EUR) и Белгия (близо 130 млн. EUR) са държавите-членки, възползвали се в най-голяма степен от този инструмент. Държавите-членки са използвали като цяло четири (от девет) цели по ОРГО в тази област: експериментално развитие (член 31, параграф 2, буква б) от ОРГО, 428 млн. EUR), индустриални научни изследвания (член 31, параграф 2, буква б) от ОРГО, 312 млн. EUR), проучвания на техническите възможности (член 32 от ОРГО, 65 млн. EUR) и помощ за разходите

на МСП във връзка с права на индустриална собственост (член 33 от ОРГО, 53 млн. EUR).

През 2009 г. държавната помощ за НИРДИ беше отпусната по приблизително 420 мерки (137 от които са за групово освобождаване), но за шестте най-големи схеми (всички от които одобрени от Комисията) е направена една четвърт от общите разходи. По тези мерки, заедно с други 13 схеми (две от които са предмет на групово освобождаване), е отпусната почти половината от общата държавна помощ за НИРДИ в ЕС. Сред тези 19 мерки с най-високи разходи има 5 френски, 3 германски, 3 испански, 3 италиански, 2 британски, 1 белгийска, 1 финландска и 1 австрийска схема.

В дългосрочен план тенденцията показва постоянно увеличаване на помощта за НИРДИ както в относително, така и в номинално изражение. Тя нараства между 2004 г. и 2009 г. от 0,05 % (5,7 млрд. EUR) от БВП на ЕС до 0,09 % през 2009 г. През този период, повече от половината от помощта в размер на 46,5 млрд. EUR, отпусната за НИРДИ, е изразходвана от две държави-членки: Германия (29 %) и Франция (22 %), докато пет държави-членки са изразходвали допълнителна една трета от общия размер: Италия (11 %), Испания (9 %), Обединеното кралство (7 %), Белгия (5 %) и Нидерландия (4 %).

Държавите-членки са отпускали държавна помощ за НИРДИ предимно по установени схеми и в по-малка степен чрез индивидуални *ad hoc* мерки. През 2009 г., държавната помощ, отпусната по схеми, възлиза на 98 % от общия размер, докато по *ad hoc* мерките са предоставени останалите 2 %. Тези отношения се запазват стабилни през последните шест години.

Що се отнася до инструментите за помощ, най-често използвани през 2009 г. са преките грантове (около 80 % от общия размер), следвани от заеми при облекчени условия³² (11 %) и освобождавания от данъци (9 %). Други инструменти, като участие в собствен капитал, отсрочено плащане на данъчни задължения или гаранции, не играят важна роля. Испания и Франция са отпуснали повече от 70 % от помощта под формата на заеми при облекчени условия, докато Белгия и Обединеното кралство заедно са отговорни за близо 85 % от освобождаването от данъци за НИРДИ.

3.5. Държавната помощ и резултатите в областта на иновациите

При сравняване на нивата на държавната помощ, отпусната от държавите-членки³³ с техните резултати в областта на иновациите³⁴, се установява, че няма пряка

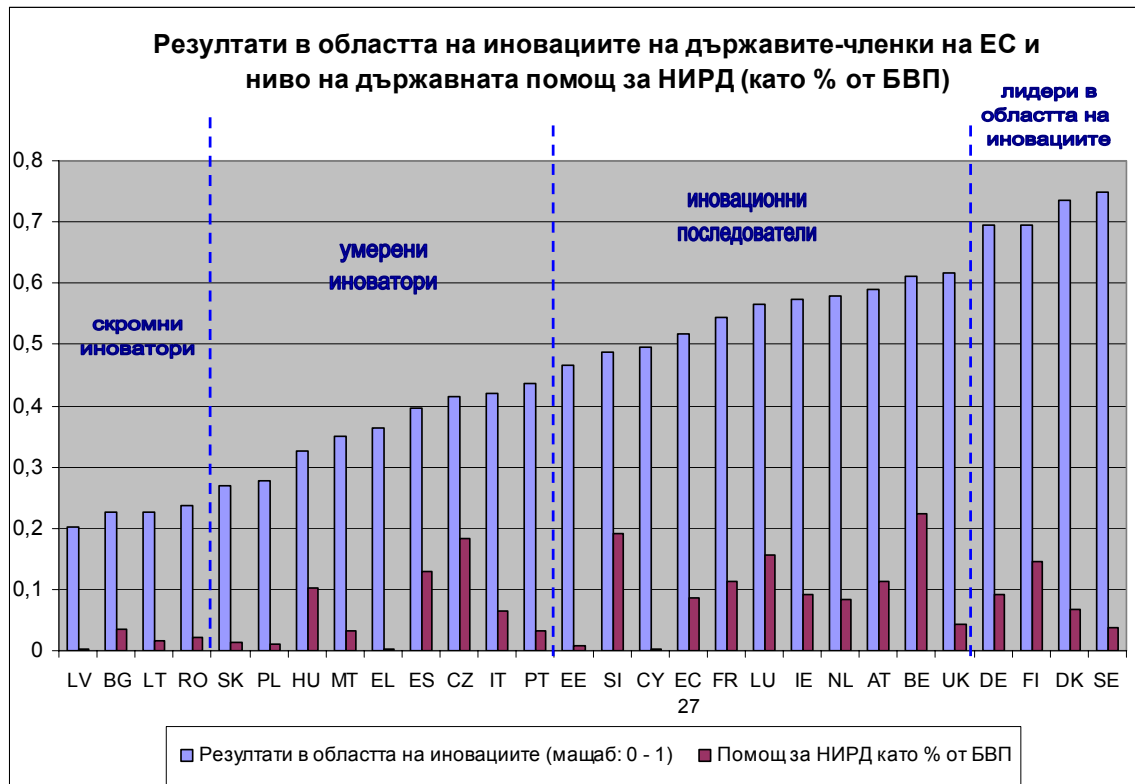
³² За целите на годишния доклад за държавната помощ, заемите при облекчени условия включват също възстановими авансови плащания.

³³ Сравнението е статично и взема предвид единствено нивата на държавната помощ, отпусната през 2009 г.

³⁴ Докладът за изпълнението на водещата инициатива „Съюз за иновации“ за научноизследователска дейност и иновации (1 февруари 2011 г.) класифицира държавите-

връзка между двете променливи. Показателят за резултатите в областта на иновациите обхваща много величини, които включват, в допълнение към нивото на разходите за НИРД (публични и частни), например ниво на образование на младежите, ширококолов достъп за фирмите, марки на Общността на един милион души население. Всички тези величини допринасят за резултатите в областта на иновациите в дадена страна. Това показва, че сред различните възможности, с които държавите-членки разполагат, за да стимулират НИРДИ, държавната помощ е само един от достъпните инструменти.

Държави-членки като Швеция, Германия или Дания, които са в групата на лидерите в областта на иновациите, са отпуснали държавна помощ (в относително изражение, като процент от БВП), равностойна на средното ниво за ЕС или под него. При все това, Финландия — също лидер в областта на иновациите — е отпуснала държавна помощ над средното ниво за ЕС. Във всички тези случаи държавните разходи за НИРДИ са по-високи от средното ниво за ЕС³⁵.



членки в четири категории: иновационни лидери (Дания, Финландия, Германия, Швеция), иновационни последователи (Австрия, Белгия, Кипър, Естония, Франция, Исландия, Люксембург, Нидерландия, Словения и Обединено кралство), умерени иноватори (Чешка република, Гърция, Унгария, Италия, Малта, Полша, Португалия, Словакия и Испания) и скромни иноватори (България, Латвия, Литва и Румъния).

35

Като процент от БВП.

От групата на страните иновационни последователки, в повечето от държавите-членки нивото на държавната помощ е над или близо до средното ниво за ЕС (0,09 % от БВП през 2009 г.). Единствено Обединеното кралство, Естония и Кипър имат нисък дял на държавната помощ за НИРДИ (под половината от средното ниво за ЕС). С изключение на Унгария, Испания и Чешката република, които са отпуснали помощ над средното ниво за ЕС, останалите страни от групите на умерените или скромните иноватори са отпуснали ниски нива държавна помощ за НИРДИ (под средното ниво за ЕС).

3.6. Заключение относно държавната помощ за НИРДИ

На Европа все още ѝ предстои да осъществи важен напредък, за да постигне целевия размер на разходите от 3 % от БВП на ЕС за НИРДИ до 2020 г. Количествената цел трябва да бъде придружена също от структурни реформи за подобряване на средата и общите условия за научноизследователските и развойните дейности в частния сектор. Във водещата инициатива на „Европа 2020“ „Съюз за иновации“ Комисията описва какво трябва да направи Европа според нея, за да подобри условията и достъпа до финансиране за НИРДИ, да посрещне новите предизвикателства пред нашето общество и да гарантира, че иновативните идеи се превръщат в продукти и услуги, които създават растеж и работни места. Правилата за държавната помощ осигуряват набор от допълнителни инструменти за посрещане на тези предизвикателства.

Основната роля на държавната помощ за НИРДИ е да осигурява финансиране, когато самите пазари не достигат оптимални нива на НИРДИ поради несъвършенства в тяхното функциониране. Държавите-членки, считани за лидери в областта на иновациите, не са непременно онези, в които се отпуска най-голяма държавна помощ за НИРДИ.

4. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

4.1. Контекст на политиката

Природните ресурси са в основата на функционирането на европейската и глобалната икономика и на нашето качество на живот. Интензивното използване на световните ресурси оказва натиск върху нашата планета и застрашава сигурността на доставките на тези ресурси. Ето защо е необходимо настоящият начин на използване на ресурсите да се промени и да бъде заменен от икономика, която използва ефективно ресурсите и произвежда ниски нива на въглерод, за да бъде постигнат устойчив растеж.

Като има предвид това положение, стратегията „Европа 2020“ подчертава „устойчивия растеж“³⁶ като един от основните приоритети за следващите години: водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ определя конкретни цели³⁷ и дългосрочна рамка за действие.

Дългосрочната рамка предвижда микс от координирани действия в редица области³⁸, като подкрепя програми на политиката за изменението на климата, енергетиката³⁹, транспорта, промишлеността, суровините, селското стопанство, рибарството, биологичното разнообразие и регионалното развитие, които ще допринесат за:

- насърчаване на икономическите резултати като същевременно се намали използването на ресурсите;
- идентифициране и създаване на нови възможности за икономически растеж и повече иновации и насърчаване на конкурентоспособността на ЕС;
- осигуряване на сигурността на доставките на основните ресурси;
- противодействие на изменението на климата и ограничаване на въздействието върху околната среда от използването на ресурсите.

За постигането на много от тези цели се прилагат регулаторни или общи мерки, които не включват държавна помощ. В допълнение към това, съгласно разпоредбите на член 191 от ДФЕС⁴⁰, дейностите на ЕС за опазване на околната среда се базират на принципа на предпазните мерки, съгласно който вредите върху околната среда приоритетно се отстраняват още при източника на замърсяване, и на принципа „замърсителят плаща“, което означава пълно интернализиране на разходите за околната среда от замърсителите и следователно не включва държавна помощ.

В действителност, както гласи инициативата „Европа за ефективно използване на ресурсите“, *„Ресурсите често се използват неефективно, тъй като няма информация за действителните разходи за обществото от потреблението им, и*

³⁶ Съобщение относно „Европа за ефективно използване на ресурсите – водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“, [COM\(2011\) 21 окончателен](#).

³⁷ Намаляване на емисиите на парникови газове най-малко с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. или с 30 %, ако бъдат изпълнени определени условия (по-конкретно международно споразумение за обвързващи цели за намаляване на емисиите); увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници в нашето крайно потребление на енергия на 20 % и увеличаване с 20 % на енергийната ефективност.

³⁸ Разработването на координирани пътни карти е предвидено във водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“.

³⁹ Вж. заключенията в областта на енергетиката от [срещата на Европейския съвет на 4.2.2011 г.](#)

⁴⁰ Член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз, [ОБ С 83 от 30.3.2010 г.](#)

в резултат на това предприятията и хората не могат да адаптират поведението си по съответния начин“. В определени случаи, при отсъствие на държавна интервенция, предприятията могат да избегнат плащането на целия разход за замърсяването на околната среда, предизвикано от техните дейности, и като резултат пазарът не успява да разпредели ресурсите по ефективен начин, което не води до промяна в поведението на фирмите в посока опазване на околната среда. При такива ситуации държавната помощ може да служи за реагиране на пазарните несъвършенства, свързани с негативните външни въздействия за околната среда.

Могат например да бъдат въведени стимули за фирмите да повишат опазването на околната среда и да интернализират своите разходи чрез инструменти, основани на пазара⁴¹ (по-нататък, ИОП, например данъчно облагане) и/или регулиране (например задължителни стандарти на ЕС). Публичното подпомагане, включително държавната помощ, може също да играе роля, когато пазарната неефективност пречи на фирмите да осигурят по-голямо опазване на околната среда и когато не могат да се използват други инструменти, основани на пазара⁴².

Основната цел на контрола върху държавната помощ в областта на опазването на околната среда⁴³ е да гарантира, че мерките за държавна помощ ще доведат до високо ниво на опазване на околната среда, отколкото без прилагане на такава помощ, и че положителното въздействие на помощта надвишава нейното отрицателно въздействие, а именно нарушаването на конкуренцията и засягането на търговията между държавите-членки.

4.2. Правила за държавната помощ за опазване на околната среда

Настоящите насоки⁴⁴, управляващи държавната помощ за защита на околната среда, бяха част от пакета за климатичните промени от 2008 г. Те бяха изготвени, за да се гарантира осъществяването на контрол върху държавната помощ в контекста на политиките на ЕС за опазване на околната среда и енергетиката. Те са допълнени от ОРГО, като за първи път в регламент за групово освобождаване се включват специални разпоредби за опазване на околната среда.

Насоки относно държавната помощ за защита на околната среда

⁴¹ Като схеми за търгуемо разрешение и др. Комисията обяви в стратегията „Европа 2020“ своя ангажимент за увеличаване на използването на инструменти, основани на пазара.

⁴² Като някои освобождавания от директивата за данъчно облагане на енергийни продукти.

⁴³ Важно е да се отбележи, че стратегията „Европа 2020“ включва, в рамките на своята водеща инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“, призив към държавите-членки да „постепенно да спрат субсидиите, вредни за околната среда, като ограничат изключенията до хора със социални потребности“. Субсидиите, вредни за околната среда, също се отнасят до мерки, които не представляват държавна помощ, и текущата дискусия относно постепенното спиране на такива субсидии не е ограничена до въпроси на държавната помощ.

⁴⁴ Насоки относно държавната помощ за защита на околната среда [ОВ С 82 от 1.4.2008](#) г., стр. 1.

Съгласно настоящите насоки за защита на околната среда, които влязоха в сила през април 2008 г., Комисията развива правилата за съвместимостта, като взема предвид някои обичайни мерки за помощ на опазване на околната среда. Други видове мерки за помощ също могат да бъдат обявени за съвместими, но ще бъдат пряко оценени на базата на член 107 от ДФЕС (балансиращ тест между положителни и отрицателни въздействия).

Насоките например насърчават държавите-членки да подкрепят производството на енергия от възобновяеми източници и комбинираното производство на енергия, като им позволяват да предоставят оперативни помощи на фирми, които произвеждат енергия от възобновяеми източници или КПЕ (комбинирано производство на отопление и електроенергия), като покриват цялата разлика между производствените разходи и пазарната цена. В допълнение съществуват разпоредби за помощ за ранно адаптиране към стандарти на ЕС, помощ за проучвания в областта на опазването на околната среда, помощ за централно отопление, помощ за управление на отпадъците и помощ под формата на схеми за търгуемо разрешение.

Що се отнася до намаленията на данъците, насоките обявяват за съвместими данъчните облекчения, свързани с енергията, доколкото данъците, платими от съответните фирми след намаляването, не са под минималното ниво за ЕС (и такива данъчни облекчения са предмет на мерки за групово освобождаване, вж. по-долу). Когато фирмите плащат данък под минималното ниво за ЕС, данъчните облекчения могат все още да бъдат съвместими с вътрешния пазар, но държавите-членки трябва да демонстрират, че това не подкопава общата цел на данъка, а именно опазването на околната среда, и че тези дерогации са необходими и пропорционални.

Насоките предвиждат стандартна оценка и подробна оценка. Мерките, които включват помощ за инвестиции, чийто размер надвишава 7,5 милиона за получател, и мерки за оперативна помощ с определен праг, които имат най-голям потенциал да нарушат конкуренцията и търговията, подлежат на подробна оценка.

Общ регламент за групово освобождаване (ОРГО)

ОРГО включва за първи път в регламент за групово освобождаване разпоредби, засягащи помощта за опазване на околната среда и за енергоспестяване. Правилата са съгласувани с насоките за държавната помощ за защита на околната среда. Забележима разлика между насоките и ОРГО обаче е това, че ОРГО като цяло предвижда опростена методология за изчисляване на разходите.

Регламентът позволява на органите да предоставят редица мерки за помощ за опазването на околната среда или за борба с изменението на климата при определени условия. Такива мерки включват, наред с всичко останало, инвестиции в енергоспестяващи мерки, инвестиции във възобновяеми енергийни източници или помощ под формата на намаления на данъците за околната среда от хармонизираното данъчно облагане на енергията без задължение за предварително уведомяване на Комисията.

Когато бъдат превишени отделни прагове за уведомяване или не се изпълняват условията на ОРГО, помощта все още трябва да бъде съобщена на Комисията отделно, за да може Комисията да анализира нейното въздействие върху конкуренцията и приноса ѝ към общия интерес.

4.3. Решения за държавна помощ за опазване на околната среда и проучване на казуси

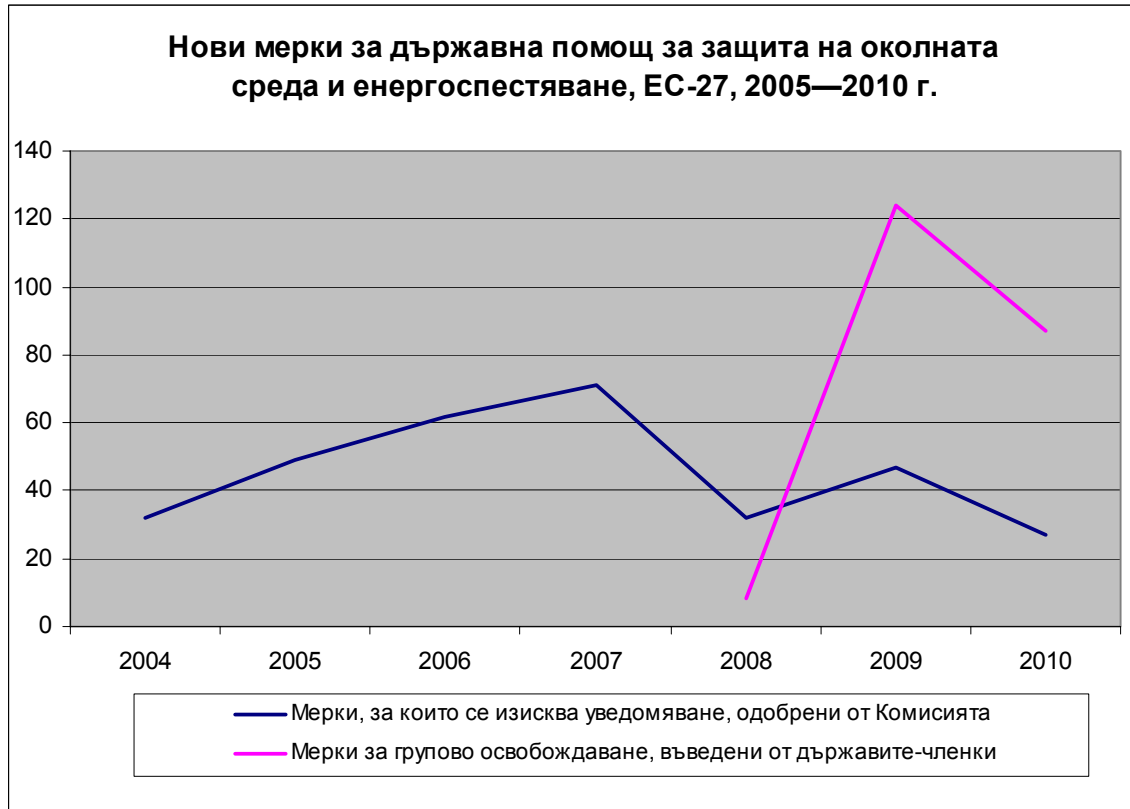
През периода 2004—2010 г. Комисията взе 347 окончателни решения за държавна помощ за опазване на околната среда, т.е. цели за енергоспестяване или други цели за опазване на околната среда. От тях 320 решения са за съвместимост на помощта, 21 са решения без наличие на помощ и 6 са отрицателни решения.

Много голяма част от взетите решения (малко над 82 %) засягаше схеми, 6 % засягаха индивидуално прилагане на схема и 11 % се отнасяха за *ad hoc* мерки. Половината от решенията бяха свързани с пет държави-членки: Италия (44), Германия (38), Нидерландия (36), Обединеното кралство (33) и Чешката република (26).

Близо 140 от решения бяха взети през годините 2006—2007 г., преди влизането в сила на насоките за помощта за защита на околната среда и на ОРГО. Подробната икономическа оценка беше въведена в насоките за помощта за защита на околната среда през април 2008 г. и до края на 2010 г. имаше 10 положителни решения за подробна оценка, взети от Комисията през този период.

Държавите-членки въведоха 219 мерки за групово освобождаване, 194 от които представляваха схеми. Най-голям брой схеми беше въведен от Германия (40), Италия (39), Испания (38) и Обединеното кралство (21). Що се отнася до подробните цели, преследвани от тези помощи, най-популярната от тях беше насърчаването на производството на енергия от възобновяеми енергийни източници (член 21 от Общия регламент за групово освобождаване), която присъстваше (като единствена цел или една от няколко цели) в 120 мерки за групово освобождаване. На следващо място бяха инвестициите в мерки за енергоспестяване (член 21 от ОРГО, 101 мерки), инвестиционна помощ, позволяваща на предприятията да надскочат стандартите на ЕС за защита на околната среда (член 18 ОРГО, 71 мерки), помощ за проучвания в областта на околната среда (член 24, 61 мерки) и инвестиционна помощ за високоефективно комбинирано производство на енергия (член 22 ОРГО, 58 мерки). Останалите цели на ОРГО имаха по-малко важна роля⁴⁵.

⁴⁵ Член 19 — 42 мерки, член 20 — 25 мерки, член 25 — 7 мерки.



Текстовото поле по-долу описва примери на конкретни мерки, прилагани в две държави-членки, с цел подобряване на опазването на околната среда. Първата мярка се прилага от Германия за подкрепа на проект за отделяне и рециклиране на емисиите на CO₂ в процеса на производство на стомана. Вторият пример е свързан с данъчна мярка за циментовата промишленост, прилагана в Дания.

Проект Top Gas Recycling (TGR) – Помощ за ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (Германия, N 450/2009)

През 2009 г. Германия уведоми Комисията за намерението си да отпусне помощ на ArcelorMittal Eisenhuettenstadt GmbH (наричана по-долу АМЕН) за подкрепа на разработването на демонстрационния проект Top Gas Recycling (TGR). TGR представлява иновативен и благоприятен за околната среда процес, който позволява отделяне на CO₂ от останалите емисионни газове, изпускани от пещта, и рециклиране на свободните от CO₂ емисии за производството на стомана, което води до спестяване на енергия. TGR е технология, която все още няма практическо приложение в промишлеността. Тъй като размерът на помощта от 30,18 млн. EUR надвишава предвидения праг за помощ за инвестиции от 7,5 млн. EUR за едно предприятие, е извършена подробна оценка на базата на положителните и отрицателните аспекти на въпросната помощ.

Комисията счита, че подпомогнатият проект има ползи за опазването на околната среда и следователно допринася за постигането на целите, свързани с климатичните промени. Не се очакваше проектът да доведе до значително нарушаване на конкуренцията и помощта имаше стимулиращо въздействие. В допълнение към това, мярката отговаряше на формалните критерии на пропорционалността. Интензитетът на помощта от 55 % беше под максималния разрешен интензитет от 60 % на допустимите разходи (като спестените разходи от CO₂ не бяха отчетени в съответствие с насоките за помощите за опазване на околната среда). Комисията отбеляза, че предвид рисковете, свързани с проекта TGR, и въздействието на помощта върху пазарите, тя би могла да приеме в този случай предложения размер на помощта. Комисията одобри мярката на 9 март 2010 г.

Освобождания от данъци на производители на цимент (Дания, N 327/2008 и C 30/2009)

През юни 2008 г. Дания уведоми Комисията за два вида данъчни облекчения във връзка с околната среда за циментовата промишленост: едно от нововъведения данък върху азотния оксид (NO_x) и пълно освобождение от съществуващия данък върху определени отпадъци от производството на цимент.

Съгласно насоките за защита на околната среда, помощта под формата на данъчни облекчения или освобождания във връзка с околната среда ще се счита за съвместима с вътрешния пазар, при условие че допринася, дори непряко, за повишаване на нивото на опазване на околната среда и че данъчните облекчения или освобождания не подкопават преследваните общи цели. Що се отнася до данъчното облекчение за NO_x, съществува непряка полза за околната среда, произтичаща от факта, че нивото на общия данък може да бъде по-високо, отколкото би било без облекчението. Що се отнася до риска от подкопаване на преследваната обща цел, Дания се опита да задържи облекчението до минимално ниво чрез ограничаване на броя на бенефициерите и изискване бенефициерът да продължава да плаща 53 % от пълния данък. Комисията счете, че мярката е необходима и пропорционална и одобри предложеното данъчно облекчение за NO_x на 28 октомври 2009 г.

При все това, по отношение на пълното освобождение от данък върху отпадъка, Комисията имаше съмнения относно необходимостта и пропорционалността на данъчното освобождение, по-конкретно, тъй като пълното освобождение би оставило фирмата без стимул за допринасяне към целта на данъка върху отпадъка, свързана с околната среда.

Комисията откри официална процедура по разследване на 28 октомври 2009 г. (понастоящем дело С 30/2009 г.) и прикани трети страни да представят коментари. Все още не е прието окончателно решение.

4.4. Разходи за държавна помощ за опазване на околната среда

Стратегията „Европа 2020“ включва т. нар. цели за опазване на околната среда „20/20/20“, които обхващат: намаляване на емисиите на CO₂ с 20 %, дял на енергията от възобновяеми източници 20 % в енергийното потребление на ЕС и увеличение на енергийната ефективност с 20 %. Държавната помощ може пряко или непряко да допринесе за тези цели, по-конкретно, когато е насочена срещу пазарните несъвършенства или допълва неефективните стимули за осигуряване на по-голяма защита на околната среда (например общи регулаторни мерки).

Както е обяснено по-горе, не всички мерки за публична подкрепа представляват държавна помощ, например мерките за общо данъчно облагане не са такава помощ, тъй като не са селективни. Стойностите по-долу засягат единствено мерките за подпомагане, които действително представляват държавна помощ.

През 2009 г. държавната помощ за опазване на околната среда възлезе на 13,2 млрд. EUR (от които 93 % или 12,2 млрд. EUR бяха предназначени за опазване на околната среда, различно от енергоспестяване, и само 7 %, или 0,97 млрд. EUR — за енергоспестяване). В относително изражение, помощта за опазване на околната среда представляваше 22,6 % от общия размер на помощта за промишлеността и услугите, или 0,11 % от БВП на ЕС-27.

Само шест държави-членки са отпуснали повече от средното ниво за ЕС: Швеция (0,66 % БВП), Германия (0,23 %), Дания (0,19 %), Финландия (0,19 %), Нидерландия (0,19%) и Австрия (0,13%). В номинално изражение най-голям дял е отпуснат от Германия (5,7 млрд. EUR, 43 % от общия размер за ЕС), Швеция (1,9 млрд. EUR, 14 %), Обединеното кралство (1,2 млрд. EUR, 9 %) и Нидерландия (1,1 млрд. EUR, 8 %).

Помощта за опазване на околната среда обхваща широк спектър от цели, включително мерки за подпомагане за производство на енергия от възобновяеми източници, енергоспестяване, управление на отпадъци и възстановяване на замърсени зони и усъвършенстване на производствени процеси. Помощта, отпусната от държавите-членки за тези видове мерки, цели пряка полза за околната среда. Разходите за държавна помощ следователно могат да бъдат считани за косвен показател, който показва целевата полза за околната среда. Те представляват 35,5 % от помощта за опазване на околната среда през 2009 г., равностойни на около 4,7 млрд. EUR. Най-голям принос към тази сума имат: Испания (828 млн. EUR), Обединеното кралство (746 млн. EUR), Австрия (358 млн. EUR) и две скандинавски държави-членки: Дания (362 млн. EUR) и Швеция (343 млн. EUR).

Друга категория мерки за държавна помощ, обхванати от насоките за помощите за опазване на околната среда, са данъчните облекчения или освобождавания във връзка с околната среда. Разходите по тази категория схеми за подпомагане показват размера на пропуснатия приход от данъци и следователно не могат да служат като заместваща мярка на ползите за околната среда, които самите данъци са осигурили. През 2009 г. в тази категория попаднаха 56,1% от помощта за защита на околната среда, равностойна на около 7,4 млрд. EUR. От общия размер на тази сума най-голям дял е предоставила Германия (около 5 млрд. EUR), следвана от Швеция (1,6 млрд. EUR), Обединеното кралство (0,4 млрд. EUR), Финландия (0,2 млрд. EUR), Дания (58 млн. EUR) и Словакия (31 млн. EUR).

Тъй като насоките за защита на околната среда добавиха нови елементи към теста за необходимост и пропорционалност на данъчните облекчения под минималните данъчни нива на ЕС (хармонизирани данъци), Комисията е одобрила само един такъв случай на данъчно освобождаване, засягащ Дания (N 327/2008 г., вж. описанието по-горе)⁴⁶. Държавите-членки обаче трябва да приемат подходящи мерки, за да съгласуват данъчните облекчения с насоките за защита на околната среда преди 31 декември 2012 г., включително когато данъците са под минималните нива на ЕС. Следователно Комисията може да получава уведомления за други случаи до края на 2012 г.

Помощта за опазване на околната среда по мерки за групово освобождаване, която може колективно да бъде класифицирана като създаваща преки ползи за околната среда, възлезе на 732 млн. EUR през 2009 г., което съответства на около 6 % от общия размер на помощта за цели, свързани с опазването на околната среда (което е относително ниско ниво в сравнение с дела на останалите хоризонтални цели). Държавите-членки са използвали като цяло три (от осем) цели на ОРГО в тази област: насърчаване на производството на енергия от възобновяеми енергийни източници (член 23 от ОРГО, 341 млн. EUR), инвестиции, които дават възможност на предприятията да изпълнят стандартите на ЕС за опазване на околната среда (член 18 от ОРГО, 188 млн. EUR) и инвестиции в мерки за енергоспестяване (член 21 от ОРГО, 116 млн. EUR).

Делът на помощта за опазване на околната среда по мерки за освобождаване е особено нисък основно поради малкия брой на схемите за данъчно освобождаване, одобрени в миналото, които са толкова значими от гледна точка на паричната стойност, че продължават да представляват по-голямата част от държавната помощ, отпусната в тази област. Близо половината (47 %) от помощта, отпусната по мерки за групово освобождаване в тази област, е предоставен от Германия, а Испания и Белгия заедно са осигурили допълнителни 44 %).

⁴⁶ Освен това, имаше едно отрицателно решение без възстановяване, което засягаше холандско дело: Освобождаване от данъци за околната среда за производителите на керамика ([C 5/2009](#)).

Когато разглеждаме тенденцията при разходите за държавна помощ за опазване на околната среда и сравняваме два последователни периода: 2004—2006 г. и 2007—2009 г., можем да забележим, че тя намалява както в относително изражение (като процент от БВП — от 0,12% БВП до 0,11% БВП), така и в номинално изражение, с 0,6 млрд. EUR средно на година. Също така, нейният дял в общия размер на държавната помощ за промишлеността и услугите е намалял от 25,5 % на 23,3 %.

Няколко причини обосновават намалението. Първата е въздействието на вече прилаганите пазарно-основани стимули, чрез които операторите интернализират своите разходи за опазване на околната среда и не е необходима държавна помощ. Друг елемент, който допринася за намаляването на държавната помощ, са високите стандарти на ЕС за опазване на околната среда: адаптирането към стандартите на ЕС е задължително за операторите и те са длъжни да ги спазват без публична подкрепа. Накрая, възможно е бюджетните ограничения в резултат на кризата да са оказали въздействие върху публичните разходи, предназначени за опазване на околната среда, поне през втория период, определен по-горе.

През периода 2004—2009 г., когато бяха отпуснати 79 млрд. EUR като помощ за опазване на околната среда в ЕС, Германия и Швеция (и техните освобождавания от данъци) формираха съответно на 51 % и 16 % от общия размер. Освобождаването от данъци върху електроенергията за производствения сектор е най-големият разход за помощи за Швеция от 2005 г. нататък и представлява повече от половината от помощта за опазване на околната среда в Швеция⁴⁷. В Германия разходите нарастваха устойчиво до 2006 г. след одобрението през 2002 г. на мерки, които удължиха срока на няколко освобождавания от данъчно облагане върху енергийни продукти и минералните масла. След направените изменения в тези освобождавания от данъци в Германия, помощта, отпусната по схеми за освобождаване от данъци, свързани с околната среда, спадна значително — с 3,2 млрд. EUR — между 2006 г. и 2009 г. През 2009 г. една трета от цялата помощ за опазване на околната среда в Германия беше отпусната по мярка, свързана с данъци, насочена към потребителите с висока енергоемкост в производствения сектор.

Почти цялата помощ за опазване на околната среда се отпуска по схеми. Между 2004 г. и 2009 г. индивидуалната *ad hoc* помощ за тази цел възлизаше на по-малко от 0,5 % от общия размер. Що се отнася до предпочитаните инструменти за подпомагане, освобождаванията от данъци са на първо място, като възлизат на 77 % от общия размер на държавната помощ, отпусната за опазване на околната среда между 2004 г. и 2009 г., следвани от преки грантове (23 %).

⁴⁷ „Данъчно облагане на енергийни продукти за производствения сектор“ (дела [N 156/2004](#) и [N 596/2005](#)).

4.5. Заключение относено държавната помощ за опазване на околната среда и енергоспестяване

В светлината на стратегията „Европа 2020“, държавната помощ може да бъде необходима за постигане на целите на ЕС, свързани с опазването на околната среда, които не могат да бъдат постигнати чрез пазарно-основани стимули или чрез регулиране. Ролята на контрола върху държавната помощ е да гарантира, че помощта за цел, свързана с опазването на околната среда, не нарушава ненужно конкуренцията.

Контролът върху държавната помощ може да придружава също хармонизирането на схемите за подпомагане в държавите-членки за постигане на вътрешен европейски енергиен пазар. Контролът върху държавната помощ може да играе роля, по-конкретно, за увеличаване на хармонизирането на подпомагането на производството на енергия от възобновяеми енергийни източници, за да бъде ограничено нарушаването на конкуренцията при производството на енергия от възобновяеми енергийни източници в различните държави-членки и да се избягват свръхкомпенсациите през следващите години.

5. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

5.1. Контекст на политиката

Използването на държавната помощ за решаване на затрудненията на необлагодетелстваните райони насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване на държавите-членки и на Съюза като цяло, като по този начин допринася за постигане на целите на „Европа 2020“. В този смисъл, регионалната помощ е различна от другите видове помощ, тъй като е предназначена основно за справяне с липсата на равновесие при сближаването, а не само с пазарните несъвършенства.

Регионалният контрол върху държавната помощ трябва да се разграничава от политиката на сближаване на ЕС. В действителност, регионалната държавна помощ се фокусира в по-голяма степен върху необлагодетелстваните райони, отколкото регионалната политика на ЕС, която понастоящем има по-широки политически цели и по-мощен пространствен обхват. Основната цел на регионалната държавна помощ е да се справи с териториалното неравновесие по отношение на доходите и трудовата заетост (въздействие на концентрацията), действайки като стимул за локализиране на икономически дейности в подпомаганите райони (сметчен от други фактори като разходи за труд, достъп до пазари, данъчно облагане, продуктивност и др.). Регионалната помощ позволява на държавите-членки да подпомагат новите инвестиции, които допринасят за създаване на работни места на местно ниво и допълнителни източници на доходи чрез непряко стимулиране на икономическата дейност (ефект на лоста).

Политиката на сближаване на ЕС има за цел намаляване на несъответствията между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-малко облагодетелстваните райони. Тя финансира широк набор от действия, от инфраструктура (транспорт, телекомуникация, енергетика, социална инфраструктура) до човешки капитал. Категорията разходи „Подпомагане на предприятията и иновациите“, която е най-пряко свързана с пряката подкрепа за бизнеса и следователно включва държавна помощ, представлява 20 % от общите разходи за политиката на сближаване. Само част от финансирането на политиката на сближаване е обхваната от правилата за държавната помощ, тъй като по-голямата част от разходите е свързана с дейности, които не попадат в определението за държавна помощ, например общата инфраструктура. В допълнение към това, пряката финансова подкрепа за предприятията може да включва различни форми (например грантове, рисков капитал, заеми) и цели (например иновации, околна среда, обучение и др.). Значителен дял от държавната помощ, отпусната в контекста на политиката на сближаване, следователно не е пряко свързана с регионалната помощ за инвестиции по смисъла на НРП, а попада в други правила за държавната помощ (например НИРДИ, околна среда, рисков капитал и др.).

Регионалната държавна помощ има широк спектър на приложение — от мерки, които облагодетелстват цялата регионална икономика, като мерки за обща подкрепа на предприятия в подпомаганите райони (например помощ за започване на нови дейности, помощ за инвестиции), до индивидуализирана държавна помощ за големи инвестиционни проекти (ГИП), която има по-голям потенциал да наруши конкуренцията и за която интензитетът на помощта се намалява автоматично.

Регионалната помощ обаче може да играе ефективна роля единствено ако води до устойчиви дейности и е концентрирана в най-необлагодетелстваните региони на Съюза. В допълнение към това, преимуществата на помощта по отношение на развитието на по-малко облагодетелстван регион трябва да превишават предизвиканото нарушаване на конкуренцията, т.е. нивото на риска от ефект на изтласкване на конкурентите от пазара, предизвикан от помощта, отпусната на конкретен получател или на ограничена група получатели.

Като част от правилата на ЕС за държавната помощ, Комисията е единствено компетентна да взема решения за отпускане на помощ за регионално развитие на базата на своята оценка на съвместимостта с вътрешния пазар. В противовес на това, Структурните фондове трябва да се използват в съответствие с оперативните програми, предложени от всяка държава-членка в сътрудничество с Комисията. Тяхното изпълнение се гарантира от националните управителни органи, които са отговорни, в съответствие с общия регламент за структурните фондове⁴⁸, за

⁴⁸ Регламент (ЕО) № 1083/2006 г. на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 ([OБ L 210, 31.7.2006](#) г., стр. 1). Вж. членове 9 и 60.

осигуряване на съответствие с всички политики на Съюза, включително правилата за държавната помощ. Неспазването на правилата за държавната помощ представлява нарушение съгласно този регламент, което може да доведе до възстановяване на съфинансирането от ЕС. Големите проекти, които се отнасят за проекти с допустими разходи над 50 млн. EUR, трябва да бъдат официално представени на Комисията⁴⁹. Комисията впоследствие взема решение относно съфинансирането, като се съобразява с всички политики на Съюза.

5.2. Правила за държавната помощ за регионално развитие

Насоките за регионалната помощ (НРП) определят критериите, прилагани от Комисията при изследване на съвместимостта на регионалната държавна помощ с вътрешния пазар. НРП вземат предвид относителната сериозност на проблемите, засягащи развитието на съответните региони, като въвеждат специфични горни граници за регионалната помощ, които по същество отразяват балансирането, което Комисията трябва да извърши между положителните и отрицателните въздействия на помощта.

Както е обявено в НРП, през 2009 г. Комисията прие съобщение, в което се определят критериите за задълбочена оценка на регионалната помощ за големи инвестиционни проекти (ГИП)⁵⁰, т.е. проекти с допустими инвестиционни разходи с настояща стойност най-малко 50 млн. EUR. Регионалната помощ за ГИП над определени прагове трябва да бъде съобщена на Комисията отделно, тъй като тя може да носи по-голям риск от нарушаване на конкуренцията. При определени обстоятелства Комисията открива официална процедура по разследване и извършва задълбочена оценка⁵¹.

Насоки за регионална помощ за 2007—2013 г.

НРП определят правилата за отпускане на държавна помощ, която насърчава развитието на необлагодетелстваните региони на ЕС, като подкрепя, например, инвестициите и създаването на работни места.

С оглед отчитане на относителната сериозност на проблемите, които засягат развитието на съответните региони, се разграничават се две категории региони:

- Регионите с БВП на глава от населението по-малко от 75 % от средния за ЕС и най-отдалечените региони (член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС), които отговарят на изискванията за най-големия размер на помощта, както и за оперативна помощ (регионална помощ, насочена към намаляване на текущите

⁴⁹ Пак там, член 41.

⁵⁰ Съобщение на Комисията относно критериите за задълбочена оценка на регионалната помощ за големи инвестиционни проекти [ОВ С 223, 16.9.2009 г., стр.3.](#)

⁵¹ Делото Dell Полша ([С 46/2008](#)) беше първото дело, при което Комисията извърши вида оценка, описан подробно в ръководния документ.

разходи на фирмите). Размерът на помощта варира от 30 до 50 % от допустимите разходи.

- Региони, които държавите-членки определят сами в съответствие с националната политика за регионално развитие на базата на определени параметри, свързани основно с ниската гъстота на населението и/или особено ниския БВП на глава от населението или високата безработица (член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС). За тези региони държавите-членки могат да разпределят регионална помощ с по-малък размер (по принцип между 10 и 15% от допустимите разходи).

Размерът на помощта може да бъде увеличен във всички подпомагани региони с 20 процентни пункта, когато помощта се предоставя на малки предприятия, и с 10 процентни пункта от допустимите разходи, когато се предоставя на средни предприятия.

Въпреки че оперативната помощ обикновено е забранена, тя може да бъде отпускана при определени условия. С цел да се насърчи стартирането и ранното развитие, помощта може да бъде отпускана за фазите на установяване и разширяване на малките предприятия през първите пет години. Оперативната помощ се позволява също с цел противодействие на обезлюдяването в най-слабо населените райони и най-отдалечените региони, за да бъдат компенсирани допълнителните разходи, произтичащи от извършването на икономическа дейност поради затрудненията, пред които са изправени тези региони, като отдалеченост, изолираност, малки размери, неблагоприятна топография и климат и икономическа зависимост от няколко продукта.

Накрая, НРП дефинират правилата за „големи инвестиционни проекти”, включително и „механизъм за прозрачност” за определени видове помощи.

Насоки относно задълбочената оценка на регионалната помощ за ГИП

НРП предвиждат, че в определени случаи за ГИП на Комисията трябва да се представят индивидуални уведомления, тъй като те могат да носят по-голям риск от нарушаване на конкуренцията. Задълбочена оценка на тези мерки е необходима, когато получателят на помощта има пазарен дял, по-голям от 25 %, или производственият капацитет, създаден от проекта, надвишава 5 % от пазара (докато темпът на растеж на съответния продуктов пазар е под темпа на растеж на БВП на ЕИП).

Ръководният документ определя методологията за извършване на подробна оценка на съвместимостта на регионалната помощ за ГИП. Тя се основава на балансиращ тест, който претегля положителните въздействия на помощта спрямо отрицателното въздействие на потенциалното нарушаване на конкуренцията, до което тя може да доведе. Държавите-членки, следователно, трябва да предоставят информация за положителното въздействие на помощта, както и за нейната адекватност, пропорционалност и стимулиращ ефект.

Общ регламент за групово освобождаване

ОРГО освобождава от изискването за уведомяване на Комисията прозрачните схеми за регионални инвестиции и помощ за трудова заетост, които спазват правилата за допустимите разходи и максималния интензитет на помощта, дефиниран в картата на регионалната помощ за съответната държава-членка. Съществените правила за помощта за инвестиции са еквивалентни в ОРГО и в НРП, така че не се получават преимущества от

уведомяването за мярка за помощ, която е освободена. ОРГО освобождава също регионалната помощ за новосъздадени малки предприятия, която представлява нова форма на регионална помощ, въведена от НРП.

В съответствие с разпоредбите на НРП, ОРГО предвижда по-голям размер на помощта за малки и средни предприятия.

Ad hoc помощта, отпусната на големите предприятия, не е обхваната от ОРГО, с изключение на прозрачната помощ, при условие че тя се използва за допълване на помощта, отпусната по схемите, и *ad hoc* компонентът не надвишава 50 % от общия размер на помощта.

Ако са изпълнени определени условия, се изисква отделно уведомяване за ГИП.

Ако условията на ОРГО не са изпълнени, трябва да бъде направено уведомяване за помощта и тя ще бъде оценена на базата на НРП.

5.3. Решения за държавна помощ за регионално подпомагане и проучване на казуси

През периода 2004—2010 г. Комисията прие 570 окончателни решения по мерки за регионално развитие. Те включваха 523 решения за съвместимост на помощ, 14 решения за отсъствие на помощ, и 33 отрицателни решения. Едва малко над половината от взетите решения засягаха схеми (52 %), останалите засягаха индивидуални *ad hoc* мерки (почти 29 %) и индивидуална помощ по схеми (19 %). Шест от десет решения засягаха пет държави-членки: Полша (96 решения), Германия (91), Италия (60), Чешката република (46) и Франция (18).

През същия период Комисията извърши 59 подробни оценки на ГИП и една задълбочена оценка на базата на ръководния документ⁵². Относително високият дял на *ad hoc* мерките се обяснява с броя на полските *ad-hoc* казуси.

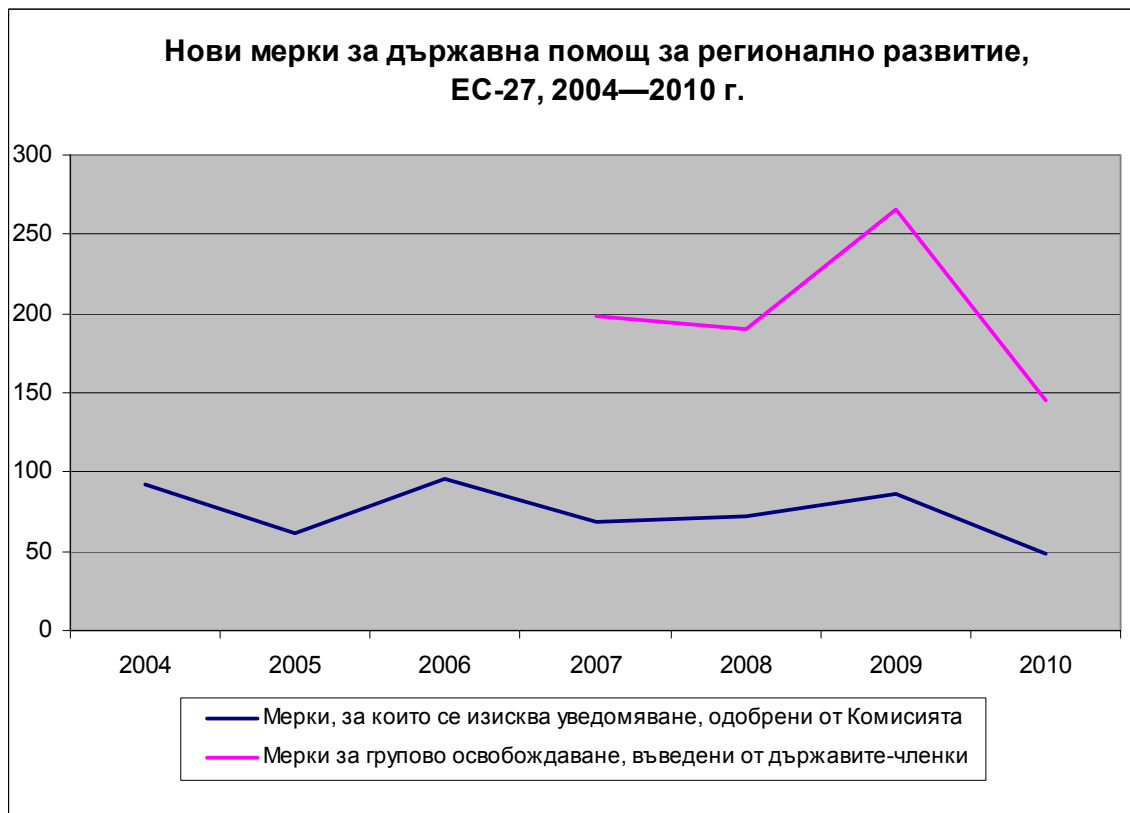
Броят на мерките за регионална държавна помощ, одобрен за година, се колебаше между 60 и 100 през периода 2004—2009 г. при следните пикови години: през 2004 г. (92 мерки), 2006 г. (96) и 2009 г. (86). През 2010 г. имаше рязко намаляване до около 50 одобрени мерки.

Общият брой на мерките за групово освобождаване за регионално развитие, въведени от държавите-членки, възлизаше на 778, 97 % от които бяха схеми. Най-голям брой мерки бяха въведени от две държави-членки с децентрализирана компетентност за държавната помощ на ниво регионални администрации: Италия (120) и Испания (112), следвани от Чешката република (76), Полша (68) и Австрия (57). След пиковото ниво през 2009 г., когато бяха въведени общо 266 мерки за групово освобождаване, броят спадна до 145 през 2010 г. Това може да бъде обяснено с въвеждането на нов ОРГО през 2008 г. и с факта, че значителна част от

⁵² ГИП Полша – Помощ за Dell Полша ([C 46/2008](#)).

регионалната помощ е свързана с операции по Структурните фондове, за които през предишните години бяха одобрени Оперативните програми за периода 2007—2013 г.

Около 60 % от всички мерки за групово освобождаване за регионално развитие бяха установени по реда на ОРГО (който влезе в сила през 2008 г.). В тази група схемите възлизаха на 96 %. Що се отнася до подробните цели на ОРГО, 87 % от одобрените мерки бяха определени като схеми за регионална помощ (член 13 от ОРГО). Останалата част е разделена между мерки за новосъздадени малки предприятия (10 %, член 14 от ОРГО) и регионални *ad hoc* мерки за помощ (по-малко от 4 %, член 13, параграф 1 от ОРГО).



Текстовото поле по-долу показва примери за мерки за регионална помощ в четири държави-членки. Първият пример показва мярка в Германия за подпомагане на инвестициите в определени подпомагани региони. Вторият пример показва мярка в Малта, чиято цел е да насърчи създаването на нови предприятия, възможност, която беше въведена за първи път с НРП за 2007—2013 г. Третият пример описва мярка във Франция с цел компенсирание на специфичните затруднения, пред които са изправени най-отдалечените региони. Последният пример е за голям инвестиционен проект, реализиран в Унгария.

„Investitionszulagengesetz 2007“ (Германия, N 357a/2006 и XR 6/2007)

През юни 2006 г. Германия уведоми Комисията за последваща схема за мерки за помощ, предвидени съгласно законодателството за инвестиционни премии, което осигурява финансова подкрепа на инвестиционни проекти в новите германски Länder и в Берлин. Първоначалното уведомление засягаше прилагането на схемата както за проектите, стартирали преди 31 декември 2006 г. така и за проектите, стартирали след тази дата.

Със съгласието на германските власти мярката беше разделена на две части:

а) помощ N 357a/2006, свързана с проекти за първоначална инвестиция, стартирали преди 1 януари 2007 г.;

б) Схема за групово освобождаване XR 6/2006, засягаща проекти, стартирали след 31 декември 2006 г. Тази мярка беше освободена от изискването за уведомяване и не беше необходимо одобрението на Комисията.

Предвиденият за двете мерки общ бюджет е около 1,74 млрд. EUR.

През 2009 г. 20 % от общия размер на държавната помощ, предвидена за регионална помощ в ЕС, беше отпусната по тези две мерки: около 11 % по схемата N 357a/2006, а останалите 9 % по мярка за групово освобождаване. Тя представлява около три четвърти от общия размер на регионалната помощ в Германия.

Схема за помощ за новосъздаден малки предприятия (Малта, N 622/2007)

През октомври 2007 г. Малта уведоми Комисията за своето намерение да въведе схема за подпомагане на създаването на нови предприятия с висока добавена стойност, които демонстрират потенциал да допринесат за регионалното икономическо развитие в съответствие с разпоредбата относно целта „Помощ за новосъздадени малки предприятия“ на НРП. Това е нова форма на помощ, включена за първи път в насоките за регионална помощ за периода 2007—2013 г.

Схемата се прилага за цялата територия на Малта, която е обозначена на картата на регионалната помощ за 2007—2013 г. на Малта като подпомагана област, отговаряща на критериите за национална регионална държавна помощ съгласно дерогацията на член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС.

Помощ може да бъде отпускана на малки предприятия, създадени по-малко от три години преди датата на кандидатстване по схемата, и с най-малко три заети лица в еквивалент на пълен работен ден. Държавата-членка въведе механизъм за избягване на възможни злоупотреби с помощта.

Мярката е приложима единствено за определени икономически сектори. Помощта се отпуска под формата на пряк грант. Общата стойност на грант за получател е ограничена до 2 млн. EUR и годишният размер на помощта не може да надвишава 33 % от 2 млн. EUR за предприятие.

След извършване на оценка Комисията стигна до заключението, че схемата отговаря на изискванията на насоките за регионална помощ и прие, че тя е съвместима с вътрешния пазар.

Схеми за помощ за френските отвъдморски департаменти (Франция, N 542/2006 и други)

През 2007 г. Комисията одобри десет схеми за помощ за френските отвъдморски департаменти. Десетте схеми за помощ са свързани с освобождавания от данъци и социални осигуровки с цел компенсиране на специфичните затруднения, пред които са изправени най-отдалечените региони. Тези най-отдалечени региони отговарят на критериите съгласно дерогацията на член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС за периода 2007—2013 г. Десетте схеми за помощ са били одобрени преди това от Комисията съгласно насоките за регионална помощ за 2000—2006 г.

При определени условия фирмите могат да се възползват също от помощ за инвестиции до 60 % за големи предприятия във Френска Гвиана и до 50 % за големи предприятия в Мартиника, Гваделупа и Реюнион (плюс бонус за МСП съгласно приложимите условия).

Съгласно НРП може да бъде отпусната също оперативна помощ, но тя трябва да бъде оправдана от нейния принос за регионалното развитие и нейното ниво трябва да бъде пропорционално на допълнителните разходи, произтичащи от факторите, определени в член 349 от ДФЕС. След извършване на оценки Комисията стигна до заключението, че общият размер на помощта, за която е уведомена, е еквивалентен на около 6,5 % от БВП на съответните региони и че това ниво е пропорционално на общите допълнителни разходи, понесени от фирмите в тези региони.

През 2009 г. 22,7 % от общия размер на регионалната помощ, отпусната в Европа, бяха предоставени по тези 10 схеми, които формираха около 77 % от общия размер на регионалната помощ във Франция.

N 671/2008 г. – Унгария – ГИП – Регионална помощ за инвестиции за Mercedes-Benz Manufacturing Унгария

През декември 2008 г. унгарските власти изпратиха уведомление съгласно НРП относно своето намерение да отпуснат регионална помощ за голям инвестиционен проект в полза на Mercedes-Benz Manufacturing Унгария. Унгария възнамеряваше да насърчи регионалното развитие чрез предоставяне на регионална помощ на Mercedes-Benz за изграждане на нов завод за производство на 180,000 пътнически автомобили. Регионът представлява необлагодетелствана област, която отговаря на критериите за помощ съгласно член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС като регион с изключително нисък стандарт на живот и висока безработица.

Инвестиционният проект включваше допустими разходи в размер на 548,4 млн. EUR. Близо 400 млн. EUR от общите разходи на проекта трябваше да бъдат финансирани чрез заем от ЕИБ без държавна гаранция, а 111,5 млн. EUR бяха отпуснати като държавна помощ. Инвестицията ще създаде 2 500 преки работни места и 10 000—14 000 непреки работни места. Според унгарските власти проектът ще помогне за намаляване на регионалната безработица с 0,5 %.

Оценката на регионалната помощ за ГИП от страна на Комисията има за цел да потвърди дали пазарният дял на бенефициера и производственият капацитет, създаден от инвестицията, остават под праговете, определени в НРП. Ако праговете не бъдат надвишени, се счита, че положителният принос на помощта за регионалното развитие надвишава нейното въздействие върху конкуренцията.

Комисията установи, че пазарните дялове на групата Daimler, на която принадлежи заводът, ще останат значително под прага от 25 % на съответните пазари, както преди, така и след планираната инвестиция, и стигна до заключението, че допълнителният производствен капацитет, създаден чрез проекта, ще остане под 5 % от видимото потребление на съответния продукт в ЕИП. През ноември 2009 г. Комисията одобри мярката за държавна помощ.

5.4. Разходи за държавна помощ за регионално подпомагане

През 2009 г. регионалната държавна помощ възлизаше на 13,9 млрд. EUR. Тази сума представляваше приблизително 24 % от общия размер на държавната помощ за промишлеността и услугите или 0,12 % от БВП на ЕС-27. Около 4,9 млрд. EUR (35 %) бяха отпуснати по мерки за групово освобождаване.

В относително изражение, като процент от БВП, 12 държави-членки са отпуснали повече от средното ниво за ЕС: Гърция (0,57 %), Унгария (0,28 %), Словения (0,27 %), Малта (0,25 %), Чешката република (0,23 %), Франция (0,22 %), Ирландия (0,18 %), Словакия (0,17 %), Полша (0,17%), Германия (0,15 %), Литва (0,14 %), и Испания (0,12 %).

По отношение на общия размер на помощта за промишлеността и услугите, помощта за регионално развитие беше особено важна в страните от ЕС-12, където тя представляваше около 30 % от общия размер — ниво, по-високо от наблюдаваното при ЕС-15 (23 %). Това се обяснява с факта, че тези държави-членки имат по-голям брой региони, отговарящи на условията, и следователно по-голяма възможност за отпускане на по-висок интензитет на помощта.

Най-висок дял на помощта за регионално развитие, пропорционално на общия размер на помощта за промишлеността и услугите, е установен в Гърция (76 %), България (59 %), Литва (51 %), Словакия (47 %) и Чешката република (46 %), докато в четири държави-членки (Дания, Нидерландия, Кипър и Финландия) той е под 2 %.

В номинално изражение, най-голяма помощ е предоставена от Франция (4,1 млрд. EUR, 30 % от общия размер за ЕС), Германия (3,7 млрд. EUR, 27 %), Гърция (1,4 млрд. EUR, 10 %), Испания (1,2 млрд. EUR, 9 %) и Италия (1 млрд. EUR, 7 %).

През 2009 г. почти половината (45 %) от общия размер на помощта за регионално развитие в ЕС е отпусната само по пет мерки. Това са три схеми в Германия (две от които са по мерки за групово освобождаване), които са фокусирани върху подпомагането на инвестициите в най-бедните региони (основно в източна Германия) и две схеми във Франция, които предоставят оперативна помощ във френските отвъдморски департаменти.

При сравняване на двата последователни периода 2004—2006 г. и 2007—2009 г. изглежда, че помощта за регионално развитие се е увеличила както в номинално

изражение (с 2,7 млрд. EUR), така и в относително изражение като процент от БВП от 0,08 % на 0,1 % от БВП. Също така, нейният дял в общия размер на помощта за промишлеността и услугите се е увеличил от 19 % на 23 %.

Регионалната помощ беше включена в регламент за групово освобождаване за първи път през 2007 г. Регламентът беше приет през 2006 г. и влезе в сила през 2007 г. Оттогава насам са отпуснати общо 11,4 млрд. EUR като държавна помощ без предварително уведомяване на Комисията. Делът на регионалната помощ, отпусната по мерки за групово освобождаване, се увеличава прогресивно и достига 35 % от общия размер на регионалната помощ, отпусната през 2009 г. Мерките по ОРГО възлизат само на 15 % от общите разходи за регионално развитие по мерки за групово освобождаване.

През периода 2004—2010 г. като помощ в ЕС са отпуснати 67 млрд. EUR. Почти целият размер на тази помощ е отпуснат по схеми (96 %), докато индивидуалната *ad hoc* помощ възлиза само на 4 % от общата сума. Що се отнася до инструментите за подпомагане, данъчните освобождавания са използвани за 55 % от общия размер на отпуснатата държавна помощ (с тенденция на нарастване през периода), следвани от преките грантове (42 %).

5.5. Заключение относно държавната помощ за регионално развитие

Регионалната държавна помощ ще продължи да допринася за икономическото, социалното и териториалното сближаване на Европейския съюз. Значението на тази цел се увеличи през последните години, по-конкретно след присъединяванията през 2004 г. и 2007 г. Понастоящем регионалната държавна помощ е хоризонталната цел с най-висок дял от общия размер на помощта за промишлеността и услугите.

Специално внимание се обръща на най-отдалечените региони поради специфичните допълнителни разходи, породени от структурните затруднения, които са предизвикани от географската отдалеченост и специфичните трудности при интегрирането на вътрешния пазар.

6. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА МСП

6.1. Контекст на политиката

Водещата инициатива „Индуриална политика за ерата на глобализацията“⁵³ на стратегията „Европа 2020“ подчертава важната роля на малките и средните предприятия (МСП) в икономиката на ЕС като движещи сили за създаване на работни места и растеж: „МСП осигуряват 2/3 от заетостта в сферата на

⁵³ Съобщение на Комисията относно „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията Извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“, [COM\(2010\)614](#).

промишлеността и голяма част от потенциала за растеж и работни места на промишлеността на ЕС е в жизнеспособните и активните МСП. Поради това насърчаването на създаването, на ръста и на международното измерение на МСП трябва да е в центъра на новата интегрирана индустриална политика на ЕС.“

Тя подчертава също, че въпреки значителния напредък през последните години⁵⁴, все още съществуват сериозни и определими предизвикателства, свързани с интелигентното регулиране и бизнес средата, особено за МСП. По-конкретно, *„достъпът до финансиране се определя от държавите-членки като важен проблем за МСП и финансирането на иновациите“*⁵⁵. В действителност, в настоящия контекст на забавен икономически растеж и финансова криза, МСП често срещат затруднения при получаването на капитал, рисков капитал или заеми поради страха на определени финансови пазари от поемане на рискове и ограничените допълнителни гаранции, които те могат да предложат. Освен това, техните ограничени ресурси също могат да ограничат достъпа им до информация, по-специално до нови технологии и потенциални пазари. За да бъдат облекчени тези затруднения, държавите-членки трябва да увеличат своите усилия за прилагане на принципа „Мисли първо за малките!“ и за опростяване на схемите за подпомагане.

За да подкрепят МСП, правителствата могат да се намесват по редица начини, които не се считат за държавна помощ, например чрез общи мерки за подпомагане, които могат да включват общо намаляване на данъчното облагане на труда и социалните разходи, намаляване на забавянията при плащане за подобряване на паричните потоци на МСП, опростяване на правилата за намаляване на административната тежест и др. Когато пазарните сили са недостатъчни сами по себе си, мерките за държавна помощ могат да играят допълваща роля чрез предоставяне на публично финансиране. В действителност, водещата инициатива „Индустриална политика за ерата на глобализацията“ признава това, като заявява, че *„разработването на правилата за държавните помощи допринася за насърчаване на конкурентоспособността на промишлеността в Европа. Тези правила осигуряват рамка, която направлява инвестициите на държавите-членки с оглед на набелязаните слабости на пазара“*.

При все това, контролът върху държавната помощ е от изключителна важност за поддържането на равнопоставеност за всички фирми, действащи на вътрешния

⁵⁴ Комисията вече е предприела действия, насочени към смекчаване на определени затруднения, пред които са изправени МСП. Вж. Съобщение на Комисията: „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act за Европа“, [COM\(2008\) 394 окончателен](#). Европейският план за икономическо възстановяване, заедно с Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд, има за цел увеличаване на достъпа до финансиране за МСП. Той припомня също, че държавите-членки следва, когато е подходящо, да използват

⁵⁵ Вж. раздел 3.2 от водещата инициатива „Индустриална политика за ерата на глобализацията“.

пазар, независимо от държавата-членка, в която са установени. Комисията трябва да следи дали мерките са правилно насочени, като гарантира, че помощта не обезкуражава инвеститорите, не се инвестира с цел поддръжане на неефективните фирми в състояние на платежоспособност и не нарушава конкуренцията.

6.2. Правила за държавната помощ за МСП

В контекста на Лисабонската стратегия за растеж, трудова заетост и конкурентоспособност, Комисията модернизира правилата за държавната помощ и засили мерките, насочени към МСП. Понастоящем МСП отговарят на критериите за всички видове помощ, разрешени съгласно правилата за държавната помощ на ЕС, а при определени мерки МСП могат да се възползват от по-висок интензитет на помощта⁵⁶.

В допълнение, правилата за държавната помощ бяха значително опростени и регулирани в ОРГО и понастоящем предлагат на държавите-членки възможност да въведат широка гама от мерки за подпомагане на МСП с минимална административна тежест. Комисията насърчава държавите-членки да използват тези възможности, за да пренасочат съществуващите бюджети за подпомагане към „по-добре насочена“ помощ.

При все това, поради по-високия риск от нарушаване на конкуренцията, големите размери на помощите се оценяват от Комисията индивидуално, за да бъде анализирано тяхното въздействие върху конкуренцията и приносът им към общия интерес. Ето защо ОРГО определя различни горни граници за уведомяване в зависимост от категорията на съответната помощ и нейното вероятно въздействие върху конкуренцията.

През 2006 г. Комисията прие насоки за рисковия капитал (НРК)⁵⁷, които представляват важен инструмент за финансирането на МСП. Още през 1998 г. беше одобрен План за действие на рисковия капитал и рисковият капитал беше включен като важен елемент в Лисабонската стратегия и остава ключов аспект на стратегията „Европа 2020“. Насоките са приложими до 31 декември 2013 г., но те предвиждаха средносрочен преглед. В тази връзка Комисията обяви в съобщението относно „Съюз за иновации“, че ще *„направи оценка на ефективността на временните мерки за държавни помощи [...], включително разширената „зона на сигурност“ за инвестициите в рисков капитал, и на тази основа ще направи необходимите предложения“*. Този средносрочен преглед беше извършен през 2010 г.⁵⁸ и доведе до трансформиране на условното увеличение на гарантирания

⁵⁶ Вж. раздели 3, 4, 5 и 8.

⁵⁷ Насоките на Общността относно държавната помощ за насърчаване инвестирането на рисков капитал в малки и средни предприятия, [ОВ С 194, 18.8.2006 г.](#), стр. 2—22.

⁵⁸ Съобщение на Комисията за изменение на насоките на Общността относно държавната помощ за насърчаване на инвестициите в рисков капитал в малките и средните предприятия [ОВ С 329, 7.12.2010 г.](#), стр.4.

праг, въведен от временната рамка, в постоянна разпоредба през оставащия период на валидност на насоките (т.е. до края на 2013 г.).

Текстовото поле по-долу обобщава основните характеристики на правилата в ОРГО за МСП и насоките за рисковия капитал.

Общ регламент за групово освобождаване (ОРГО)

ОРГО определя рамка, която позволява на държавите-членки да отпускат помощ, насочена към създаването на трудова заетост, насърчаване на конкурентоспособността и подобряване на състоянието на околната среда, без да е необходима интервенцията на Комисията. Мерките, които са изброени в ОРГО и са в съответствие с условията и критериите, определени в него, се ползват с право на освобождаване от задължението за уведомяване.

ОРГО е приложим особено за МСП, тъй като всичките 26 мерки, обхванати от него, могат да бъдат предоставяни на МСП (със специално допълване до разрешения интензитет на помощта), а някои от тях са предназначени за преодоляване на специфични „пазарни несъвършенства“, пред които са изправени. МСП могат да получават помощ през всички етапи на своето развитие. Следните категории помощ са специално и изключително предназначени за МСП: инвестиционна помощ и помощ за заетост за МСП; помощ за консултантски услуги в полза на МСП; помощ за участие на МСП в панаири; помощ под формата на рисков капитал; помощ за покриване на разходи по права на индустриална собственост; помощ за адаптиране към новите стандарти на ЕС за опазване на околната среда или помощ за проучвания в областта на околната среда; помощ за иновации; помощ за новосъздадени малки предприятия в подпомагани региони и помощ за насърчаване на жени предприемачи.

Мерките за помощ обаче, които надвишават горните граници за индивидуално уведомяване, трябва да бъдат съобщавани на Комисията индивидуално, за да може тя да анализира тяхното въздействие върху конкуренцията и приноса им към общия интерес.

Насоки за рисковия капитал

НРК преследват двойна цел: определяне на условията за държавите-членки за предоставяне на допълнителен рисков капитал на МСП в ранни етапи на развитие, когато може да бъде установен недостиг на собствен капитал, и насърчаване на развитието на индустрия за рисков капитал по начин, който запазва лоялната конкуренция.

Помощта под формата на мерки за рисков капитал може да присъства на различни нива: на ниво частни съинвеститори, ако те са облагодетелствани от по-благоприятни условия отколкото държавата; на ниво инвестиционен фонд и/или негов управител, ако например таксите за управление са над пазарните нива и на ниво предприятия, в които е направена инвестиция, когато помощта присъства на останалите нива или когато бенефициерите МСП получават капиталови вливания, които пазарът не би предоставил при други обстоятелства.

НРК обхващат различни видове мерки (създаване на инвестиционни фондове и/или алтернативни фондови пазари, гаранции и други финансови инструменти за инвеститори в рисков капитал или фондове, проучвателни разходи), както и финансови стимули за

фондове и/или техните управители, или за инвеститори, които да инвестират в рисков капитал. При все това, индивидуалните капиталови вливания от държавата попадат извън обхвата на НРК, който се отнася единствено за схемите.

За разлика от други правила за държавната помощ, насоките за рисковия капитал не включват списък с допустими разходи или изчисление на интензитета на помощта, а по-скоро считат, че трябва да бъде оценена съвместимостта на целия размер на приноса към собствения капитал, включително участието на частни инвеститори.

НРК определят условията за съвместимост по отношение на нивото на инвестиционните трансове, ограниченията за основаване, стартиране и разрастване, преобладаването на собствения или частично собствения капитал, участието на частни инвеститори, характера на инвестиционните решения, ориентиран към постигане на печалба, и управлението по търговски начин. Когато мярката приема формата на участие в инвестиционен фонд за частен собствен капитал и са изпълнени всички от горепосочените условия, държавите-членки могат да използват ОРГО за отпускане на помощта.

НРК предвиждат анализ на две нива, когато контролът е фокусиран върху най-силно нарушаващото въздействие. Ако схемите за рисковия капитал спазват основните условия за съвместимост (защитен праг), оценката е по-лека и могат да бъдат дори обект на групово освобождаване.

6.3. Решения за държавна помощ за МСП и проучване на казуси

Между 2004 г. и 2010 г. Комисията взе 139 окончателни решения по мерки, насочени изключително към МСП (108 от които засягаха с рисков капитал). Тези решения обявиха за съвместими с правилата за държавната помощ 99 мерки за рисков капитал (всички схеми) и 30 други мерки за помощ за МСП (23 схеми, 4 индивидуални *ad hoc* помощи и 3 индивидуални приложения на схеми). Комисията взе също 7 решения за отсъствие на помощ, отнасящи се за рисков капитал, и 3 отрицателни решения (2 за мерки за рисков капитал и 1 за помощ за МСП).

Повече от половината от одобрените мерки за рисков капитал засягаха три държави-членки: Германия (28), Обединеното кралство (16) и Италия (12), докато мерките за помощ за МСП засягаха предимно: Германия (7), Австрия (5) и Словакия (6 — всичките през 2004 г.).

Броят на одобрените мерки за рисков капитал се колебаеше между 10 и 19 на година през периода 2004 г. and 2009 г., но спадна до 7 през 2010 г. През 2004 г. бяха одобрени 10 мерки за помощ за МСП, а след това броят им спадна до 2 и 5 одобрения на година.

Мерките за групово освобождаване за рисков капитал и за помощ за МСП възлизаха на около 1 500 за периода 2004—2010 г. От този общ брой, помощта за рисков капитал (която може да бъде отпусната по мерки за групово освобождаване след влизането в сила на ОРГО) засягаше само 28 мерки.

Шест държави-членки са въвели повече от три четвърти от мерките за групово освобождаване: Италия (322), Испания (220), Германия (186), Обединеното кралство (184), Полша (121) и Австрия (113).

Между 130 и 160 мерки за групово освобождаване са въведени през периода 2004—2006 г. С влизането в сила на Общия регламент за групово освобождаване този брой се увеличи до 269 през 2007 г., 303 през 2008 г. и 346 през 2009 г. През 2010 г. беше наблюдавано значително намаляване до 144 мерки, което може да бъде обяснено с факта, че въведените мерки през предходните години продължават да се използват като цяло от държавите-членки. Що се отнася до категориите помощ, най-високият брой на новите мерки (360) беше съсредоточен в инвестиционна помощ и помощ за заетост за МСП (член 15 от ОРГО), следван от помощ за консултантски услуги в полза на МСП (член 26; 308 мерки), помощ за участие на МСП в панаири (член 27; 99 мерки), помощ под формата на рисков капитал (членове 28—29; 28 мерки) помощ за новосъздадени малки предприятия от жени предприемачи (член 18; 18 мерки).



Текстовото поле по-долу показва примери за конкретни мерки, приложени в две държави-членки, насочени към МСП. Първият представлява мярка, приложена в Обединеното кралство на базата на насоките за рисковия капитал, която попълва определени липси на инвестиции, установени на пазара. Вторият представлява мярка за групово освобождаване на базата на конкретни правила на ОРГО по отношение на МСП.

Инвестиционна схема на предприятия и схема за рискови фирмени инвестиции (Обединено кралство, NN42a/2007)

През 2007 г. Обединеното кралство уведоми Комисията за мярка, предназначена за насърчаване на частните лица и фирмите да инвестират в по-малки фирми с висок потенциал в ОК, които не са котираны на борсата, за да прерастнат в устойчиви, печеливши предприятия. Мярката обхващаше три различни схеми: инвестиционна схема на предприятия (ИСП); тръстове за рисков капитал (ТРК) и схема за рискови фирмени инвестиции (РФИ).

При инвестиционната схема на предприятия (ИСП), частни лица получават данъчни стимули за направените преки инвестиции в МСП, които отговарят на критериите. Схемата на тръстовете за рисков капитал (ТРК) предлага данъчни стимули на частни лица за колективни инвестиции чрез VCT, управлявани от фирми за професионално управление на фондове. Схемата за рискови фирмени инвестиции (РФИ) осигурява данъчни облекчения за фирми, които правят преки инвестиции в МСП, които отговарят на критериите. Максималното ограничение на годишните инвестиции за фирма, която отговаря на критериите и набира средства по трите схеми, е 2 млн. GBP.

Тъй като мярката надвишаваше максималните нива на инвестиционните трансове, предвидени в НРК, тя беше подложена на подробна оценка, при която Комисията изискваше допълнителни доказателства за коиригираната пазарна неефективност на всяко ниво, на което може да присъства помощ. В резултат на подробната оценка Комисията стигна до заключението, че мярката отговаря на условията, определени в НРК, и че цялостният баланс на мярката е положителен.

Повече от 50 % от помощта за рисков капитал в Обединеното кралство през последните три години беше отпусната по тези схеми, което формира около 30 % от общия размер на помощта за рисков капитал в ЕС.

Инвестиционна помощ и помощ за заетост за МСП (Франция, X 65/2008)

През 2008 г. Франция въведе мярка за групово освобождаване, предназначена специално за преодоляване на трудностите при достъпа до финансиране, пред които бяха изправени МСП. Съгласно член 15 от ОРГО помощ може да се отпуска за „инвестиции и заетост за МСП“. Мярката беше предназначена за всички сектори и помощта можеше да бъде под формата на заем, лихвена субсидия, гаранция, грант или аванс, подлежащ на възстановяване. Общият годишен бюджет беше около 160 млн. EUR.

6.4. Разходи за държавна помощ за МСП

Както бе отбелязано по-горе, „Европа 2020“, чрез своята водеща инициатива „Индустриална политика за ерата на глобализацията“, подчертава значението на МСП като движещи сили за създаване на трудова заетост и растеж. Държавната помощ се разглежда в този контекст като важен инструмент за осигуряване на финансиране за МСП, когато то не може да бъде осигурено от самия пазар. Степента, до която държавите-членки използват тази възможност, варира и зависи от комбинацията от различни политики, избрани от правителствата.

Общият размер на държавната помощ, определена за МСП (която е различна от общия размер на държавната помощ, която в действителност е отпусната на МСП) възлизаше приблизително на 4,6 млрд. EUR⁵⁹ през 2009 г. (0,04 % от БВП на ЕС-27), от която рисковият капитал представлява около 0,6 млрд. EUR. В относително изражение, около 7 % от помощта за промишлеността и услугите беше определена изключително за МСП. Рисковият капитал възлизаше на около 1 % допълнително от общия размер на помощта. 70 % от помощта за рисков капитал беше отпусната от Обединеното кралство (около 0,4 млрд. EUR).

Най-висок дял на помощта за МСП (включително рисковия капитал) спрямо общия размер на помощта за промишлеността и услугите е наблюдаван в: Естония (30 %), Италия (24 %) и Обединеното кралство (20 %). Пет държави-членки (Швеция, Полша, Малта, Дания и България) са предоставили по-малко от 1 % от общия размер на помощта като помощ за МСП.

Само четири държави-членки са отпуснали три четвърти от общия размер на помощта за МСП: Италия (24 %), Германия (20 %), Франция (18 %) и Обединеното кралство (14 %).

През 2009 г. за първи път повече от половината от помощта за МСП (53 %; 2,4 млрд. EUR) беше отпусната по мерки за групово освобождаване. От този общ размер, мерките по ОРГО възлизаха приблизително на 1,5 млрд. EUR заедно с помощта за консултантски услуги в полза на МСП (714 млн. EUR; член 26 от ОРГО), следвани от инвестиционна помощ и помощ за заетост за МСП (710 млн. EUR; член 15 от ОРГО), помощ за рисков капитал (39 млн. EUR; членове 23—24 от ОРГО) и помощ за участие на МСП в панаири (25 млн. EUR; член 27 от ОРГО).

Половината от общия размер на държавната помощ за МСП през 2009 г. беше отпусната само по 11 схеми (четири във Франция, три в ОК, две в Германия, една в

⁵⁹ В това отношение е важно да се отбележи, че настоящите разпоредби за докладване, определени от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, не дават възможност на службите на Комисията да получават информация за вида на получателя (МСП или големи предприятия) на помощта по всички цели. Службите на Комисията могат само да осигурят информация за размера на помощта, която е предвидена изключително за МСП по специализираните схеми за МСП. Мерките за държавна помощ са класифицирани според тяхната основна цел към момента на одобряване на помощта, а не според крайните получатели на помощта. Това означава, че мярка, която е насочена, например, към проекти за иновации за предприятия с всякакъв размер, ще бъде класифицирана като мярка за научноизследователска и развойна дейност и иновации и разходите ще се отчитат по отношение на тази цел, дори ако по-голямата част от помощта е предоставена на МСП. Следователно, помощта за МСП, представена тук, е подценена и представлява само помощта, отпусната по мерки, насочени изключително към МСП (с помощта за МСП като основна цел). Освен това, стойностите включва помощ за рисков капитал, която, съгласно правилата за държавната помощ, може да бъде отпускана единствено на МСП.

Италия и една в Белгия). От тях три мерки (една в Италия и две във Франция) бяха предназначени за подпомагане на инвестициите за МСП в подпомаганите райони, две схеми в ОК предоставиха данъчни стимули за инвестиции в рисков капитал, една схема в Германия подкрепи МСП в сектора за преработка на храни, докато втора помогна на МСП в Бавария, две схеми във Франция и една в Белгия предложиха обща помощ за МСП, докато третата мярка в ОК позволи възможности за данъчни облекчения за наемане и задържане на квалифицирани служители от по-малки фирми с по-голям растеж на риска.

При сравняване на двата последователни периода 2004—2006 г. и 2007—2009 г. се установява тенденция на спад на помощта за МСП както в относително изражение (като процент от БВП — от 0,05 % от БВП до 0,04 %), така и в номинално изражение с 0,6 млрд. EUR на година. Също така, нейният дял в общия размер на държавната помощ за промишлеността и услугите, е намалял от 11,4 % до 7,8 %.

Почти цялата помощ за МСП, отпусната в ЕС, е по схеми. Между 2004 г. и 2009 г. (когато общо 33,1 млрд. EUR бяха отпуснати като помощ за рисков капитал и за МСП), индивидуалната *ad hoc* помощ възлизаше на по-малко от 0,5 % от общия размер. Що се отнася до инструментите за помощ, държавите-членки са използвали основно три: преки грантове (64 % от общия размер на помощта), данъчни освобождавания (24 %) и заеми при облекчени условия (8 %). Ако помощта за рисков капитал се разглежда отделно, данъчните освобождавания и участието в собствения капитал са били предпочитаните инструменти.

6.5. Заключение относно държавната помощ за МСП

Като част от стратегията „Европа 2020“ подкрепата на МСП представлява важно предизвикателство. По-конкретно, държавите-членки ще трябва да се справят, в допълнение към останалите слабости, свързани с бизнес средата, със специфичните затруднения при финансирането на тези фирми.

Правилата за държавната помощ понастоящем предлагат на държавите-членки широк набор от мерки, предназначени за подкрепа на развитието на МСП. По-конкретно, ОРГО представлява подходяща рамка за отпускане на помощ с минимални административни разходи и без предварително уведомяване на Комисията, като в същото време гарантира, че мерките са правилно насочени и не създават сериозни нарушения на конкуренцията. В контекста на пазарните несъвършенства, които засягат МСП, държавите-членки са насърчени да използват в максимална степен този инструмент.

Както бе обяснено по-горе, стойностите на държавната помощ за МСП не отразяват изцяло общия размер на помощта, която е отпусната в действителност на тези фирми, тъй като те отчитат единствено онези мерки, за които основна цел е „МСП“ или „рисковия капитал“. Ето защо всички заключения, които се правят на базата на нисходящата тенденция, наблюдавана при общия размер на помощта за МСП, трябва да вземат предвид този аспект. Във всеки случай, значението на мерките за

групово освобождаване за МСП е очевидно, тъй като повече от половината от общия размер на помощта за МСП, отпусната през 2009 г., е била по такива мерки.

Що се отнася до рисковия капитал, изглежда, че по-голямата част от помощта е концентрирана в Обединеното кралство; употребата на тази възможност от останалите страни е почти пренебрежително ниска. Неотдавнашното преразглеждане на НРК, с цел адаптирането им към настоящите пазарни условия, позволява по-малък размер на участие от страна на частните инвеститори и по-големи инвестиционни трансше. Тези промени следва да насърчат инвестициите на рисков капитал в МСП.

7. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА СЕКТОРА НА ШИРОКОЛЕНТОВИТЕ МРЕЖИ

7.1. Контекст на политиката

Европейската комисия е поставила високи и амбициозни цели за развитието на широколентовите мрежи, тъй като интелигентното инвестиране в широколентови инфраструктури с висока и много висока скорост е от ключово значение за създаването на работни места, за увеличаване на икономическите постижения и за разкриване на конкурентоспособния потенциал на ЕС в дългосрочна перспектива.

В стратегията „Европа 2020“ е подчертана важността на разгръщането на широколентовия достъп, за да се спомогне за социалното приобщаване и конкурентоспособността в ЕС и също бяха поставени амбициозни цели за развитие на широколентовата мрежа. През 2010 г. Европейската комисия стартира една от водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“ — Програмата в областта на цифровите технологии⁶⁰, в която отново бе потвърдена целта да се предостави основен широколентов достъп на всички европейци до 2013 г. като стремежът е да се гарантира, че до 2020 г. всички европейци имат достъп до интернет със скорост над 30 Mbps и 50 % или повече от европейските домакинства са абонирани за интернет връзки със скорост на 100 Mbps.

Беше изчислено, че ще са необходими до 60 млрд. EUR инвестиции за достигането на първата цел, докато за достигането на втората цел ще са необходими допълнителни 270 млрд. EUR⁶¹. Такива инвестиции ще дойдат предимно от търговски оператори. При все това, тези амбициозни цели не могат да бъдат постигнати без интелигентното използване на публични средства. Държавите-членки се призовават „да използват публичното финансиране в съответствие с правилата на ЕС за конкуренцията и за държавните помощи“⁶² с цел да се постигнат целите относно покритието, скоростта и въвеждането, както са поставени в стратегията „Европа 2020“.

⁶⁰ Програма в областта на цифровите технологии за Европа. [COM/2010/0245](#).

⁶¹ Вж. съобщението за широколентовите мрежи на следния адрес:
http://ec.europa.eu/information_society/activities/broadband/docs/bb_communication.pdf.

⁶² Вж. основно действие 8.

Европейската комисия планира също да съсредоточи няколко от своите финансови инструменти, като Европейския фонд за регионално развитие, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Трансевропейската транспортна мрежа, Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, за постигане на целите на Програмата в областта на цифровите технологии чрез възможно включване на увеличение на кредитите (подкрепено от средства на ЕИБ и ЕС).

Публичното финансиране и държавната помощ ще играят важна роля за допълване на частните инвестиции и за разширяване на ширококоловата мрежа и на покритието на високоскоростната мрежа за достъп от следващо поколение (ДСП) в райони, където е малко вероятно пазарните оператори да инвестират в търговски условия в близко бъдеще. При все това, публичното финансиране трябва да бъде внимателно използвано на либерализираните пазари на телекомуникациите, за да се избегне изместването на частните инвестиции.

7.2. Правила за държавната помощ за ширококоловата мрежа

В насоките за ширококоловата мрежа⁶³ от 2009 г. са изложени условията, съгласно които може да се предоставя публично финансиране за развитие на ширококоловата мрежа в съответствие с правилата за държавната помощ на ЕС: в тях е кодифицирана добре установената практика на Комисията (разработена след 2003 г.) относно основните ширококоловата мрежи, екстраполирани са фундаменталните принципи и са приложени спрямо новата област на високоскоростни оптични кабелни мрежи за достъп от следващо поколение (ДСП).

Насоките помагат на публичните органи да проектират мерки за помощ, насочени към публичните инвестиции в географски райони, в които няма вероятност да бъдат направени търговски инвестиции. В допълнение към това, частните оператори получават допълнителна сигурност и яснота относно ролята и обхвата на публичната интервенция в този сектор и могат по-добре да планират своите собствени инвестиции в нови и модернизирани мрежи.

Текстовото поле по-долу обобщава основните характеристики на насоките за ширококоловата мрежа.

Насоки за ширококоловата мрежа

Насоките предлагат всеобхватен и прозрачен инструмент, за да се гарантира, че всяко публично финансиране на ширококоловата мрежа е в съответствие с правилата за държавната помощ на ЕС, за да се улесни широкото разгръщане на ширококоловата мрежа с висока и с много висока скорост за подобряване на европейската конкурентоспособност и помагане за насърчаване на основано на знанията общество в Европа.

⁶³ Насоки на Общността относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с бързото разгръщане на ширококоловата мрежа [ОВ С 235, 30.9.2009 г.](#), стр. 7.

По-конкретно, Насоките обясняват как публичните средства могат да бъдат насочени за рагръщането на основните ширококоловни мрежи и на мрежите за ДСП в райони, в които частните оператори не биха инвестирали.

За да се определят районите, в които е допустима публична интервенция, в Насоките се прави разграничение между „бели“, „сиви“ и „черни“ райони в зависимост от това, дали вече има действащи подходящи ширококоловни инфраструктури. Публичното финансиране за развитието на ширококоловната мрежа в „бели“ райони (повечето със селски характер), където не съществува адекватна инфраструктура, по принцип се разглежда като безпроблемно. За разлика от това, държавната помощ в (гъсто населените) райони, където вече съществуват конкуриращи се ширококоловни инфраструктури („черни“ райони), е забранена, като в същото време проект за държавна помощ за „сивите“ райони изисква по-задълбочен анализ. Подобен подход се прилага за мрежи за ДСП, като се прави разлика между „бели ДСП“, „сиви ДСП“ и „черни ДСП“ райони.

В Насоките са заложили редица ключови предпазни мерки (като например подробно картографиране, открити търгове, задължения за достъп до продажби на едро или технологичен неутралитет и механизми за дължими възстановявания), за да се насърчава конкуренцията и да се избегне изместването на частните инвестиции.

В случая с помощта за мрежите за ДСП трябва да бъдат изпълнени допълнителни условия за съвместимост, тъй като рискът за нарушаване на конкуренцията може да е по-висок (например поради факта, че основните ширококоловни инфраструктури може вече да са налице в целевите райони).

В някои случаи, държавите-членки могат да считат, че осигуряването на ширококоловна мрежа трябва да се разглежда като услуга от общ икономически интерес („УОИИ“). Съгласно практиката на Съда, при условие че са изпълнени критериите на Altmark, държавното финансиране за осигуряване на УОИИ може да остане извън обхвата на правилата за държавната помощ. Насоките предвиждат също подробно описание на условията, ако публичните органи решат да инвестират ширококоловни мрежи при същите условия, както частен инвеститор в пазарна икономика (в съответствие с принципа на инвестиции в условията на пазарна икономика).

7.3. Решения за държавна помощ за ширококоловни мрежи и проучване на казуси

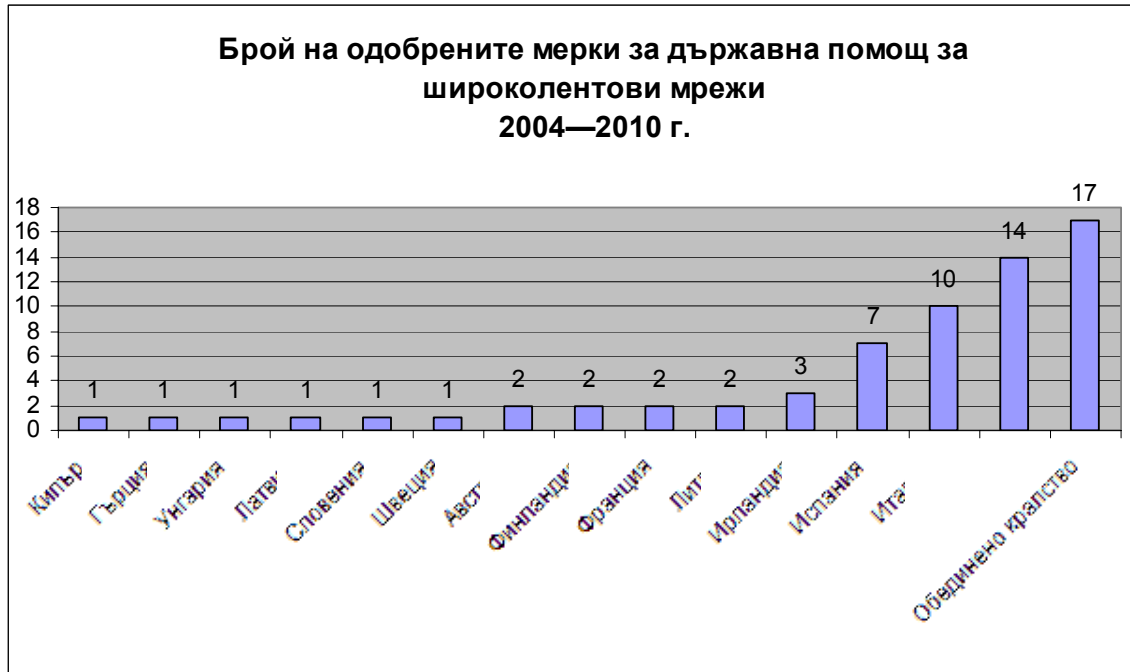
Между 2004 г. и 2010 г. Комисията прие 72 окончателни решения по мерки, засягащи ширококоловните мрежи, сред които 65 решения за съвместима помощ, 6 решения за отсъствие на помощ и едно отрицателно решение. Както е показано на графиката по-долу, след влизането в сила на насоките за ширококоловните мрежи през септември 2009 г. се наблюдава рязко увеличение в броя на решенията за съвместимост.⁶⁴ Приемането на насоките за ширококоловни мрежи доведе до по-добре проектирани мерки за помощ и до ускореното обработване на случаите, свързани с ширококоловни мрежи.

⁶⁴ Вж. съобщенията на Комисията в [МЕМО/10/31](#) и [IP/11/54](#).



Решенията по насоките за широколентови мрежи засягаха предимно „белите райони“ или „районите с ДСП“, в които нямаше адекватни инфраструктури за широколентови мрежи или ДСП (56 от одобрените мерки и 6 решения за отсъствие на помощ), но също така и „сивите райони“, в които единственият съществуващ оператор не разполагаше с достатъчно пазарни стимули за модернизиране на своята мрежа и нямаше ефективна конкуренция (8 от одобрените мерки). При „черните райони“, където има най-малко двама или повече доставчици на широколентови мрежи, Комисията никога не е одобрявала мярка за помощ.

През периода 2004—2010 г. повечето от одобрените мерки засягаха Обединеното кралство, но няколко (регионални) инициативи бяха одобрени също в Германия и в Италия. Това са най-големите държави-членки, които трябваше да се изправят пред риска от „цифрово разделение“ в своите страни.



При около 80 % от решенията нямаше възражения. При все това, следва да бъде отбелязано, че при няколко случая този резултат беше постигнат след комуникация с Комисията, като държавите-членки направиха промени в своите уведомления, за да гарантират, че техните схеми са в съответствие с правилата за държавната помощ.

Текстовото поле по-долу показва пример на мярка във Финландия, предназначена да подкрепи развитието на широколентови мрежи в рядко населените райони:

Помощ за изграждане на високоскоростни широколентови мрежи в рядко населените райони на Финландия (Финландия, N 62/2010)

През 2010 г. Финландия уведоми Комисията за мярка, предназначена да подкрепи развитието на мрежи за електронни комуникации, които предлагат услуги на широколентови мрежи с много висока скорост (ДСП) в рядко населените райони на Финландия, които понастоящем не бяха обслужвани и при които нямаше планове за такова покритие в близкото бъдеще.

Съгласно националния „План за действие“ на Финландия за подобряване на информационната инфраструктура на обществото, до края на 2015 г. почти всички финландски граждани, фирми и органи на публични администрации ще имат достъп до услуги на ДСП с минимална скорост на сваляне на данни от 100 Mbps. Поради икономическата същност на широколентовите мрежи, търговските оператори не желаят да инвестират в рядко населените райони, въпреки че покритието на широколентовите мрежи би могло да донесе пропорционално по-големи ползи за гражданите и фирмите, отколкото в градските райони.

По тази причина Финландия проектира схема за държавна помощ за разширяване на покритието на ДСП, за да бъдат обхванати също такива рядко населени селски райони. Проектът се финансира с частни и публични средства, сред които и европейски средства. Помощта е под формата на преки грантове и нейният интензитет (с горна граница от 66 %) ще зависи от резултата на тържната процедура.

В резултат на този проект Финландия ще бъде една от първите държави-членки, които ще достигнат покритие на ДСП от почти 100 % в Европа до 2015 г. — от което 95 % ще представлява разгръщане с търговски средства, 5 % — с държавна помощ — като изпълни по този начин целта на ЕС за разгръщане на ширококоловите мрежи.

След като анализира мярката в светлината на насоките за ширококоловите мрежи, Комисията стигна до заключението, че помощта е съвместима с вътрешния пазар.

7.4. Разходи за държавна помощ за сектора на ширококоловите мрежи

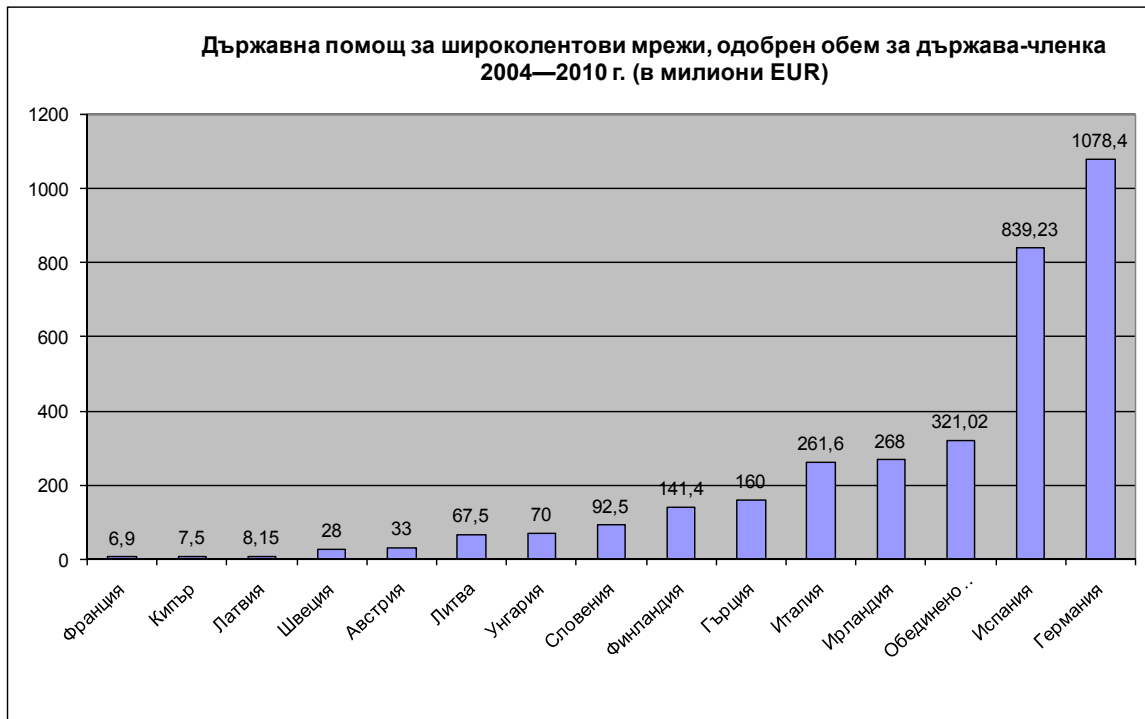
В миналото мерките за държавна помощ за подпомагане на сектора на ширококоловите мрежи представляваха обикновено малки, локализирани проекти само от няколко държави-членки (например Обединеното кралство или Италия).

След 2008 г. е налице непрекъснато нарастване на значението на публичното финансиране и националните мерки за държавна помощ за развитие на ширококоловите мрежи се проектират понастоящем като неразделна част от цялостните национални стратегии за ширококоловите мрежи. Като резултат от това развитие, размерът на държавната помощ за развитие на ширококоловите мрежи се увеличи рязко в сравнение със средните нива за периода 2004—2008 г. Очаква се размерът на публичното финансиране, определено за развитие на ширококоловите мрежи, допълнително да се увеличи⁶⁵.

Съществуват две основни причини за непрекъснато нарастващото значение на държавната помощ и публичните средства в сектора на ширококоловите мрежи. *Първо*, все повече държави-членки признават значението на широкия достъп до ширококолови услуги за своето социалноикономическо развитие. *Второ*, в резултат на разгръщането на ДСП мрежите се осъществява технологична промяна. Такива мрежи изискват сериозни инвестиции от операторите и по тази причина броят на районите, в които такива инвестиции няма да бъдат извършени с търговски средства, е по-голям отколкото при основните ширококолови мрежи. Ето защо районите, в които ще е необходима публична интервенция, ще са по-големи, както и размерът на необходимото финансиране за покриване на област с ДСП мрежа се очаква да бъде значително по-висок в сравнение с основните ширококолови мрежи.

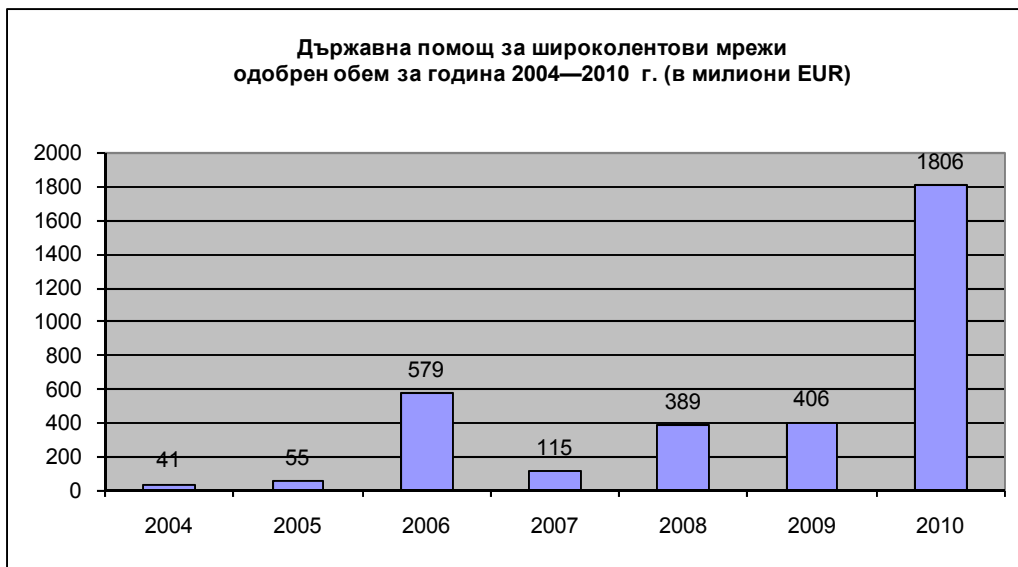
⁶⁵ Например, съгласно обявеното от държавите-членки, в края на 2010 г. Франция ще изразходва 2 млрд. EUR, Германия — най-малко 1 млрд. . EUR, Италия — 1,5 млрд. . EUR и ОК — около 1 млрд. . EUR и т.н. от публичните средства за насърчаване на развитието на ширококоловите мрежи в техните страни.

През периода 2004—2010 г. Германия и Испания разполагаха с най-голям обем разрешена държавна помощ за разгръщане на широколентови мрежи⁶⁶.



Комисията е одобрила помощи в размер на повече от 4 млрд. EUR съгласно правилата за държавната помощ, основно с цел разширяване на покритието на широколентовите мрежи в белите райони или районите с ДСП (около 69 %), в които няма оператор с достатъчен пазарен стимул да направи такива инвестиции. Тъй като интензитетът на помощта обикновено е около 50 %, разумно е да се допусне, че одобрената помощ е генерирала общо около 8 млрд. EUR инвестиции в широколентови мрежи.

⁶⁶ Франция подкрепя развитието на широколентовите мрежи като SGEI мерки, които не представляват държавна помощ и следователно не се отчитат в горната статистика. В държавите-членки от ЕС12 държавната помощ обикновено се отпуска съгласно насоките за регионалната помощ, като тези суми също не са отразени в диаграмата.



Повече от половината от одобрените схеми включваха помощ с размер, по-малък от 20 млн. EUR. При все това, с въвеждането на национални рамкови схеми и насочването към развитието на ДСП, все повече схеми за държавна помощ разполагат с бюджет над 100 млн. EUR⁶⁷. Комисията насърчава държавите-членки да разработват и уведомяват за национални рамкови схеми, за да се ускори изпълнението на проектите за широколентови мрежи.

Според годишните доклади за периода 2004—2009 г. държавите-членки вече са използвали 368 млн. EUR от обема на одобрената държавна помощ за широколентови мрежи. Около 60 % от този размер (226 млн. EUR) е отпуснат през 2008 г. и 2009 г. Три четвърти от общия размер на помощта са отпуснати от Обединеното кралство (159 млн. EUR) и Ирландия (125 млн. EUR). Голямата разлика между одобрените обеми (4 млн. EUR) и докладваната помощ от държавите-членки се дължи на факта, че по-голямата част от държавната помощ беше предвидена за 2010 г. и следващите години.

Освен държавната помощ и частните инвестиции, развитието на широколентовите мрежи се подпомага също и чрез други инструменти. Например, за периода на финансиране 2007—2013 г. на Структурните фондове, общо 2,3 млрд. EUR са

⁶⁷ Вж. например [N 284/2005](#) - Metropolitan Area Network Broadband Program, Ирландия: 170 милиона EUR; [N 201/2006](#) - Broadband access development in underserved territories, Гърция: 160 милиона EUR; [N 157/2006](#) - South Yorkshire Digital Region Broadband Project, Обединено кралство: 120 милиона EUR; [N 73/2008](#) - Public support to broadband, digital TV, mobile and infrastructures in rural areas, Испания: 180 милиона EUR; [N 115/2008](#) - Broadband in rural areas of Germany, Германия: 141 милиона EUR; [N 646/2009](#) - National broadband plan for rural areas in Italy, Италия: 155 милиона EUR; [N 62/2010](#) - High speed broadband in Finland, Финландия: 131 милиона EUR; [N 53/2010](#) - Federal framework programme on duct support, Германия: 600 милиона EUR; [N 407/2009](#) - Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta), Испания: 354 милиона EUR; and [N 304/2010](#) - Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, Испания: 150 милиона EUR.

определени за инвестиции в широколентови инфраструктури и 12,9 млрд. EUR за информационни услуги за обществото. Допълнителни 360 млн. EUR са използвани за финансиране на широколентовите мрежи чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, докато ЕИБ е инвестирала в широколентови инфраструктури 2,4 млрд. EUR през 2009 г. и общо 12 млрд. EUR от 2000 г. насам.

7.5. Заключение относно държавната помощ за сектора на широколентовите мрежи

В стратегията „Европа 2020“ бе подчертана важността на разгръщането на широколентовия достъп, за да се спомогне за социалното приобщаване и конкурентоспособността в ЕС. Държавите-членки в момента се намират в процес на дефиниране на техните планове за постигане на целите, определени в Програмата в областта на цифровите технологии. Ефективната употреба на публични средства изглежда необходима за осигуряване на високоскоростен достъп до интернет за колкото е възможно повече граждани на ЕС, за да могат да ползват преимуществата на общество, основано на знанието. От друга страна, публичното финансиране трябва да бъде внимателно използвано на либерализираните пазари на телекомуникациите, за да се избегне изместването на частните инвестиции.

Насоките за широколентови мрежите осигуриха ясна и предсказуема рамка по отношение на ролята на държавната помощ в този сектор. След приемането на тези насоки Комисията е одобрила значителен брой решения, които позволяват на държавите-членки да подкрепят инвестициите в райони, където е малко вероятно пазарните оператори да инвестират в търговски условия в близко бъдеще (например селските или отдалечените райони).

В допълнение към определянето на правната рамка за отпускане на държавна помощ, насоките целят не само да насърчават инвестициите в инфраструктура за широколентов достъп, но също да гарантират наличието на ефективна конкуренция, което ще помогне за максимизиране на благосъстоянието на потребителите под формата на по-ниски цени и по-добри и повече услуги.

8. ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА ТРУДОВА ЗАЕТОСТ И ОБУЧЕНИЕ

8.1. Контекст на политиката

Високото ниво на трудова заетост се определя като ключов елемент за устойчивостта на социалния модел и системите за благосъстояние на Европа и за запазване на публичните финанси като същевременно поддържа икономическия растеж. Това е причината, поради която Европейският съюз определи като един от приоритетите на “Европа 2020” *стимулиране на икономика с високи равнища на заетост* и постави амбициозна цел от 75 % трудова заетост за жени на възраст

20—64 години до 2020 г. Водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“⁶⁸ идентифицира четири основни приоритета за посрещане на това предизвикателство: по-добре функциониращи пазари на труда; по-квалифицирана работна ръка, която е в състояние да допринесе и да се приспособява към технологичните промени благодарение на нови форми на организация на труда; по-високо качество на работните места и по-добри условия на труд и по-стабилни политики за насърчване създаването на работни места и търсенето на работна ръка. Въпреки че държавите-членки са основните действащи лица, съчетаването на всички усилия и инструменти е от основно значение за постигане на тази цел. Инициативата предлага 13 конкретни действия, със съпътстващи и подготвителни мерки, за координиране на политиките, фокусирани върху тези четири приоритета.

Тъй като *наличието на квалифицирана работна ръка е основна предпоставка за развитието на конкурентоспособна, устойчива и иновативна икономика в съответствие с целите, заложи в стратегията „Европа 2020“*⁶⁹, стратегията „Европа 2020“ обръща специално внимание на интегрирането на младите хора на трудовия пазар⁷⁰. Водещата инициатива „Младежта в движение“ има за цел подобряването на образованието на младите хора, тяхната мобилност и възможности за трудова заетост. Инициативата включва действия, които подпомагат държавите-членки в модернизиранието на техните системи за образование и обучение, за да осигуряват на младите хора уменията, които са им необходими, за да успеят на днешните трудови пазари, и предвижда европейска политическа рамка за младежка заетост.

Държавите-членки са отговорни за разработването и изпълнението на политиките за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ на базата на насоките за трудова заетост, приети от Съвета⁷¹. Един от компонентите на техните стратегии е публичната подкрепа в нейните различни форми. Общите публични разходи за мерки на политиката за трудова заетост възлязоха на около 57 млрд. EUR през 2008 г.⁷². От тази обща сума около 22 млрд. EUR бяха използвани за подкрепа на мерки за обучение. Други 24 млрд. EUR бяха изразходвани за услуги на трудовия

⁶⁸ Съобщение от Комисията „Програма за нови умения и работни места“, [COM\(2010\)682 окончателен](#).

⁶⁹ Вж. стр. 2 от инициативата „Програма за нови умения и работни места“.

⁷⁰ В стратегията „Европа“ 2020 е заложен цел по отношение на постигането на образователно ниво за преодоляване на проблема с преждевременно напускащите училище: намаляване на техния брой на 10 % спрямо сегашните 15 % и същевременно увеличаване на дела на населението на възраст 30—34 години със завършено висше образование от 31 % най-малко на 40 % през 2020 г.

⁷¹ Решение на Съвета от 21 октомври 2010 година относно насоки за политиките за заетост на държавите-членки, [ОВ L 308, 24.11.2010](#), стр. 46—51.

⁷² Източник: Евростат. Мерките на политиката за пазара на труда обхващат активизиращи мерки за безработните и други целеви групи, включително категории обучение, ротация на работните места и съвместителство на работното място, стимули за търсене на работа, подкрепа на заетостта и рехабилитацията, пряко създаване на работни места и стимули за започване на нови дейности. Размерът се запази устойчив през последните години.

пазар⁷³, за финансиране на системи и структури, които предлагат услуги на безработните.

Повече от тези публични мерки са предназначени за физически лица или се отнасят за всички работници, например, общо намаление на данъчното облагане на разходите за труд и социалните разходи⁷⁴, мерки за предоставяне на насоки и консултации, общо подпомагане и обучение за безработни или програми за обучение, които не правят разграничение между служителите в определена държава-членка. Тези видове мерки не дават преимущество на определени предприятия и следователно не представляват държавна помощ.

При все това, тъй като трудовите пазари не функционират по идеален начин, държавната помощ може, в определени случаи, да представлява подходящ инструмент, например, за подпомагане на наемането на работници с увреждания или други категории работници, които са изпитват затруднения при намирането на работа при текущите заплати. Работодателите са склонни да *възприемат* определени характеристики като увреждания, продължителна безработица или липса на основно образование като *сигнали* за по-ниска продуктивност. Държавната помощ под формата на субсидии за заплати би могла да помогне на такива работници да навлязат на трудовия пазар или да останат на своята длъжност като покрива допълнителните разходи, предизвикани от възприеманата или реалната по-ниска продуктивност.

Въпреки нейните положителни въздействия, помощта за трудова заетост носи риск от нарушаване на конкуренцията. Без строг контрол и подходящо ограничаване, помощта за трудова заетост може да има вредно въздействие, което да заличи нейния непосредствен ефект върху създаването на работни места. Ако помощта се използва за защитаване на фирми, изложени на трансгранична конкуренция, тя би могла да забави промените, необходими за гарантиране на конкурентоспособността на европейската промишленост.

Що се отнася до обучението, без публична интервенция ще се предоставя много по-малко образование и обучение, отколкото е желателно от социална гледна точка. Недостиг на инвестиции в обучението може да възникне по редица причини: подход на фирмите за избягване рискове, финансови ограничения, страх, че служителите ще напуснат, преди фирмата да си е възвърнала инвестицията, и др. Разширените знания и умения генерират ползи за обществото извън онези, които се изразяват в по-високи доходи за по-добре обучените лица (или за работодателите);

⁷³ Услугите на политиките за трудовия пазар обхващат всички услуги и дейности на обществените служби по заетостта заедно с всички останали услуги за търсещите работа, финансирани с публични средства.

⁷⁴ Вж. като примери френската „Помощ за подкрепяне на младежката заетост в предприятията“ ([N 454/2002](#)) за грантове, които частично покриват разходите за наемане на работа или испанската мярка „Стимули за ангажиране на съкратените работници от сектора за производство на играчки“ ([N 53/2009](#)) за намаления на разходите за социално осигуряване.

общите социални ползи надвишават възвращаемостта за частния сектор. Обучението допринася също за социално сближаване, като намалява неравенството ex-ante и социалната отдалеченост между лицата, като има благоприятно въздействие върху икономическите резултати. Справянето с пазарната неефективност, свързана с обучението, ще изисква финансова подкрепа, както и други усилия от страна на обществото.

Чрез отпускането на помощ за обучение на определени фирми, публичните органите поемат част от разходите на тези фирми за обучение и им осигуряват финансово предимство, което подобрява тяхната конкурентна позиция. Следователно мерки за държавната помощ за обучение трябва да бъдат правилно разработени, за да коригират пазарната неефективност, които произтичат от недостига на инвестиции в обучението, и да гарантират минимално нарушение на конкуренцията в тези граници.

8.2. Правила за държавната помощ за трудова заетост и обучение

Повечето от правилата за държавната помощ за трудова заетост и обучение се съдържат в ОРГО. При мерките за индивидуална помощ, които включват помощи с големи размери, остава изискването за предварително уведомяване. През 2009 г. Комисията издаде два ръководни документа⁷⁵, които определят критериите, които тя ще следва при оценяване на съвместимостта на съобщените мерки за помощ за работници в неравностойно положение и работници с увреждания и за помощ за обучение.

Текстовото поле по-долу обобщава основните възможности за отпускане на помощ за трудова заетост и обучение съгласно настоящите разпоредбите за държавната помощ.

Правила на ЕС за държавната помощ за трудова заетост

Правилата на ЕС за държавната помощ за трудова заетост осигуряват пакет от мерки, които могат да бъдат използвани за подпомагане на създаването на трудова заетост и наемане на работници в неравностойно положение или работници с увреждания.

ОРГО обхваща помощите, отпускани за наемане на работници в неравностойно положение под формата на субсидии за заплати; помощите за наемане на работници с увреждания под формата на субсидии за заплати и помощ, която покрива допълнителните разходи за наемане на работници с увреждания. При все това, за мерките за индивидуална помощ в размер над прага за уведомяване се изисква индивидуално уведомяване. Този праг е определен на 5 млн. EUR за предприятие на година за наемане на работници в

⁷⁵ Съобщение на Комисията – Критерии за анализ на съвместимостта на държавна помощ за наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания, подлежащи на индивидуално уведомяване, [ОВ С 188, 11.8.2009 г., стр. 6](#) и Съобщение на Комисията – Критерии за анализ на съвместимостта на държавна помощ за наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания, подлежащи на индивидуално уведомяване, [ОВ С 188, 11.8.2009 г., стр. 1](#).

неравноснотно положение и на 10 млн. EUR за предприятието на година за наемане на работници с увреждания.

Не са забранени и други видове помощ за трудова заетост, но Комисията трябва да бъде предварително уведомена за тях.

Правила на ЕС за държавната помощ за обучение

Правилата на ЕС обхващат цялата публична подкрепа за обучение, което създава ползи за една или повече фирми или сектори на промишлеността чрез намаляване на разходите, които те обикновено трябва да направят, когато искат техните служители да придобият нови умения. Това се отнася за помощта за обучение независимо дали обучението се предоставя от самите фирми или от публични или частни центрове за обучение.

Обучението, предвидено в ОРГО, може да бъде два вида: специфичното обучение е приложимо предимно към настоящата или бъдещата длъжност на работника, а общото обучение осигурява квалификация, която може в голяма степен да се използва в други предприятия или области на дейност. Рисковете от негативно въздействие върху конкуренцията са по-високи при първия случай отколкото при втория.

Предвид конкретните затруднения и по-високите относителни разходи, които МСП трябва да платят, когато инвестират в обучение, интензитетът на помощта, позволен в ОРГО, е по-висок за този вид предприятия.

При все това, мерките за индивидуална помощ, които включват помощи с голям размер, могат да носят по-голям риск от нарушаване на конкуренцията. За такива мерки се прави предварително уведомяване, за да се оцени дали положителните въздействия надвишават негативните. ОРГО определя праг за уведомяване 2 млн. EUR за проекти с помощ за обучение.

8.3. Решения за държавна помощ за трудова заетост и обучение и проучване на казуси

През периода 2004—2010 г. Комисията е взела 32 окончателни решения по мерки за трудова заетост мерки, като обяви, че 25 мерки са съвместими с правилата за държавната помощ и че пет мерки не съдържат държавна помощ⁷⁶. Много голям брой решения (94 %) се отнасят за схеми. Почти две трети от всички мерки за държавна помощ са изпълнени от Франция (5), Германия (4), Дания (3), Италия (3), Испания (3) и Швеция (2).

През същия период броят на решенията относно мерките за обучение възлезе на 34 (26 одобрени мерки за държавна помощ, 4 решения без наличие на помощ и 4 отрицателни решения). От одобрените мерки за държавна помощ мерки, 6 се отнасят за схеми, 12 – за *ad hoc* случаи и 8 – за индивидуално прилагане на схеми.

⁷⁶ Освен това имаше две отрицателни решения.

Броят на мерките, одобрени от Комисията за обучение и трудова заетост, беше много нисък поради факта, че много голяма част от мерките, въведени от държавите-членки, са въведени съгласно регламенти за групово освобождаване⁷⁷.

Броят на мерките за групово освобождаване, въведени от държавите-членки през периода 2004—2010 г., беше 1 005⁷⁸. От този общ брой, 147 съответстват на мерки, въведени съгласно регламента за групово освобождаване за трудовата заетост⁷⁹, 420 – на мерки, установени по регламента за групово освобождаване за обучение⁸⁰ and 438 и 438 – на мерки, установени съгласно ОРГО.

Почти 70 % от всички мерки, въведени съгласно регламента за групово освобождаване за трудова заетост, са установени от пет държави-членки: Полша (31), Италия и Испания (всяка по 20 мерки), Унгария (19) и Германия (13). По отношение на мерките за обучение, Италия (96), Белгия (69), Обединеното кралство (62), Германия (56) и Испания (29) са изпълнили около 74 % от мерките по регламента за групово освобождаване за обучение. Накрая, почти половината от мерките, приети съгласно ОРГО, са въведени от Италия (120) и Германия (105).

При целите на ОРГО, най-голям брой мерки е фокусиран върху специфичното обучение (член 38, параграф 1 от ОРГО; 342 мерки) и/или върху общото обучение (член 38, параграф 2; 229). По отношение на помощта за трудова заетост, разпределението на мерките е както следва: помощ за наемане на работници в неравностойно положение под формата на субсидии за заплати (член 40 от ОРГО; 75) помощ за наемане на работници с увреждания под формата на субсидии за заплати (член 41 от ОРГО; 66) и помощ, която покрива допълнителните разходи за наемане на работници с увреждания (член 42 от ОРГО; 50).

⁷⁷ ОРГО и предишните регламенти за групово освобождаване за заетост и обучение.

⁷⁸ 288 от които бяха въведени през 2009 г. и 124 — през 2010 г.

⁷⁹ Регламент (ЕО) № 2204/2002 на Комисията от 5 декември 2002 година относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за Европейската общност за държавните помощи за заетост, [ОВ L 337, 13.12.2002](#) г., страници 3—14 (в сила преди въвеждането на ОРГО).

⁸⁰ Регламент (ЕО) № 68/2001 на Комисията от 12 януари 2001 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на помощта за обучение, [ОВ L 10, 13.01.2001](#) г., страници 20—29 (в сила преди въвеждането на ОРГО).



Текстовото поле по-долу показва два примера за мерки за държавна помощ, изпълнени в Белгия и Франция, предназначени да подкрепят трудова заетост и обучението. И в двата случая мерките са разработени съгласно разпоредбите на ОРГО и следователно не е било необходимо предварително уведомяване на Комисията преди тяхното изпълнение.

Помощ по мерки за групово освобождаване за професионална интеграция на лица с увреждания (Белгия, X 29/2008)

През 2008 г. фламандското регионално правителство въведе мярка, насочена към насърчаване на трудова заетост на работници с увреждания съгласно членове 41 и 42 от ОРГО. Съгласно тази схема се предоставя помощ на работодатели, които наемат лица с увреждания, както и на лица с увреждания, които са самонаети лица.

Помощта е под формата на преки субсидии, предназначени да компенсират разходите за заплати на служителите с увреждания (включително вноските за социално осигуряване). Помощта започва от 40 % от общия разход за заплатата и намалява с течение на времето до 20 % от петата година на наемането. В допълнение, схемата позволява на държавата-членка да компенсира извънредните разходи, генерирани от наемането на лица с увреждания като допълнителни разходи за транспорт, адаптиране на работното място, купуване на инструменти и работно облекло, нужда от специално обучение. Специални разпоредби са предвидени за наемане на лица със зрителни и слухови увреждания.

Според фламандските власти, годишният бюджет на схемата е в размер на 59,3 млн. EUR.

Схема за отпускане на помощ за обучение (Франция, X 64/2008)

През 2008 г. Франция въведе схема за обучение в съответствие с разпоредбите на ОРГО. Целта на мярката е да осигури общо и специфично обучение за служителите от всички сектори. Съгласно правилата, установени с ОРГО, максималният интензитет на помощта за общо обучение е 60 % от допустимите разходи и 25 % за специфичното обучение. С цел компенсиране на по-големите финансови затруднения, пред които са изправени МСП, ОРГО предвижда по-голям интензитет на помощта за тези предприятия (20 % увеличение за двата вида обучение).

Помощта може да бъде отпусната под формата на грантове, заеми, гаранции, лихвена субсидия или възстановяеми аванси. Годишният бюджет е около 60 млн. EUR и 3 млн. EUR за гаранции. Допълнително финансиране (около 25 млн. EUR) се предоставя от структурните фондове за периода 2007—2013 г.

През 2009 г. повече от 40 % от общия размер на помощта за обучение във Франция бяха отпуснати по тази схема.

8.4. Разходи за държавна помощ за обучение и трудова заетост

Както бе отбелязано по-горе, стратегията „Европа 2020“ има за цел да насърчава създаването на икономика с висока степен на трудова заетост от 75 %. Държавната помощ е един от достъпните инструменти за постигане на тази цел. Като цяло, тя се използва там, където други мерки не могат напълно да коригират недостатъците на трудовия пазар. На практика тя играе особено важна роля за улесняването на интегрирането на трудовия пазар на считаните за по-малко продуктивни работници (младежи и неквалифицирани работници, хора с увреждания и др.).

Размерът на държавната помощ за обучение и трудова заетост възлезе общо на около 3,4 млрд. EUR през 2009 г. (0,03 % от БВП на ЕС-27), от които помощта за трудова заетост беше 2,4 млрд. EUR (0,02% от БВП). В относително изражение, около 6 % от помощта за промишлеността и услугите е отпусната за трудова заетост и обучение.

Най-голям дял на помощта за обучение и трудова заетост спрямо общия размер на помощта за промишлеността и услугите беше наблюдаван в Дания и Полша. Шест държави-членки (България, Германия, Гърция, Нидерландия, Румъния и Швеция) са отпуснали по-малко от 1 % за тези цели докато в Люксембург изобщо не е използвана държавна помощ за обучение и трудова заетост.

Три държави-членки са осигурили 84 % от помощта, отпусната за трудова заетост през 2009 г.: Дания (1,2 млрд. EUR, 51 %), Полша (0,6 млрд. EUR, 26 %) и Италия (0,2 млрд. EUR, 8,7%). Италия е една от трите държави-членки, които заедно са отпуснали половината от общия размер на помощта (Италия: 21 %, Германия: 16 % и Испания: 13 %).

Повече от половината от цялата помощ за обучение и трудова заетост (55 %, 1,8 млрд. EUR) е отпусната по мерки за групово освобождаване. Делът на мерките

за групово освобождаване е значително по-висок при помощта за обучение (88 %) отколкото при помощта за трудова заетост (41 %). Мерките по ОРГО възлизат на около 1,2 млрд. EUR, от които помощта за наемане на работници с увреждания под формата на субсидии за заплати, възлиза на 625 млн. EUR (член 41 от ОРГО), помощта, която покрива допълнителните разходи за наемане на работници с увреждания - 28 млн. EUR (член 42 от ОРГО), и помощта за наемане на работници в неравностойно положение под формата на субсидии за заплати - 52 млн. EUR (член 40 от ОРГО). Що се отнася до помощта за обучение, сумите са както следва: 438 млн. EUR за помощ за общо обучение (член 38, параграф 2 от ОРГО) и 99 млн. EUR за помощ за специфично обучение (член 38, параграф 1 от ОРГО).

Когато се анализират стойностите на помощта за трудова заетост, трябва да се вземе предвид, че около 80 % от общия размер на помощта са отпуснати само по три схеми. Една датска схема подкрепя интегрирането на трудовия пазар на хора със сериозни физически и психични проблеми⁸¹, а полски и италиански схеми осигуряват помощ за наемане на хора с увреждания⁸². Помощта за обучение е по-слабо концентрирана. Трите най-големи схеми (една полска, една италианска и една френска) възлизат на около 20 % от общия размер на помощта за обучение⁸³. При сравняване на двата последователни периода 2004—2006 г. и 2007—2009 г. се наблюдава, че помощта за обучение обикновено има същите нива както в номинално изражение (около 0,8 млрд. EUR на година), така и в относително изражение (1,5 % от общия размер на помощта за промишлеността и услугите). От друга страна, държавната помощ за трудова заетост е намаляла от 3,1 млрд. EUR на година през първия период на 2,7 млрд. EUR през втория. Делът на помощта за трудова заетост в общия размер на помощта за промишлеността и услугите също е намалял с 0,9 % (от 5,9 % на 5,0 %).

Почти цялата помощ за трудова заетост и обучение в Европа е отпусната по схеми за помощ. Между 2004 г. и 2009 г. (когато бяха отпуснати 17,5 млрд. EUR като помощ за обучение и 4,8 млрд. EUR като помощ за трудова заетост), индивидуалната *ad-hoc* помощ възлизаше на около 1 % от общия размер. Що се отнася до инструментите за помощ, държавите-членки са предпочели преки грантове (83 % от общия размер на помощта) и данъчни освобождавания (17 %).

8.5. Заключение относно държавната помощ за трудова заетост и обучение

Ролята на мерките за държавна помощ за насърчаване на трудовата заетост и квалифицираните работници е твърде ограничена. Повечето мерки за публично подпомагане не попадат в обхвата на правилата за държавната помощ, а

⁸¹ Mesures sociales dans le secteur du travail ([NN 10/2002](#)).

⁸² „Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych“ ([X 306/2009](#)) и „Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate“ ([XE 12/2008](#)).

⁸³ „Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników“ ([X 134/2010](#)), „Aide aux entreprises pour la réalisation d'un programme de formation“ ([XT 1/2002](#)) и „Engagements de développement de la Formation (EDDF)“ ([N 753/1999](#)).

представяват общи мерки, тъй като са отворени за всички предприятия във всички сектори и не дават дискреционна власт на органите, прилагащи мярката. При все това, когато са насочени към пазарни несъвършенства, Комисията признава, че интервенциите чрез държавна помощ са оправдани.

Повечето правила, които управляват държавната помощ за трудова заетост и обучение, се съдържат в ОРГО, като улесняват бързото изпълнение на мерките с ниски административни разходи. В действителност, повече от половината от цялата помощ за тези цели е отпусната по мерки за групово освобождаване. При все това, съществуват важни разлики: въпреки че много голям обем от помощта за обучение е отпусната по мерки за групово освобождаване (88 %), помощта за трудова заетост представлява по-малко от половината от общия размер на помощта (41 %).

По-голямата част от помощта за трудова заетост е концентрирана в три държави-членки и е предназначена предимно за работници с увреждания. Помощта за обучение е по-разпръсната и се отнася основно за общо обучение.

Въпреки ограничения си обхват съгласно настоящите правила за държавната помощ, Комисията традиционно е приела подход, благоприятстващ в значителна степен помощта за трудова заетост, особено когато тя е предназначена да помогне на работници в неравностойно положение и работници с увреждания да влязат или да останат на трудовия пазар, като покрива допълнителните разходи, предизвикани от тяхната възприемана или реална по-ниска продуктивност. Комисията разглежда внимателно също помощта за обучение. Когато пазарната неефективност води до по-ниско от оптималното ниво на обучение, държавите-членки се насърчават да допълват своите национални планове за заетост и обучение с правилно насочени мерки за държавна помощ. Контролът върху държавната помощ ще продължи да гарантира минимизиране на негативното въздействие на такава интервенция върху конкуренцията.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политиката за контрол върху държавната помощ е важен инструмент, който може да допринесе за постигането на целите на „Европа 2020“ чрез подкрепяне на интелигентни, устойчиви и приобщаващи инициативи от общ интерес. Мерките за държавна помощ могат да коригират пазарните несъвършенства и така да подобряват функционирането на пазарите и да повишават конкурентоспособността на Европа. Контролът върху държавната помощ се е превърнал в основен стълб на вътрешния пазар, който гарантира, че фирмите имат възможност да се конкурират в условия на равнопоставеност и който пречи на държавите-членки да участват в надпревари за отпускане на субсидии.

Държавите-членки са призовани да използват широк набор от мерки за постигане на целите на „Европа 2020“, включително регулаторни рамки и общи мерки, свързани например с данъчното облагане. Държавната помощ представлява само един допълнителен инструмент и е от ключово значение той да бъде правилно

насочен към специфичните нужди или приоритети. Комисията, следователно, има за цел да гарантира, че държавната помощ изпълнява ясно дефинираните цели от общ интерес и не нарушава конкуренцията, нито засяга търговията между държавите-членки в степен, която противоречи на общия интерес.

Освен това е важно да се подчертае, че размерът на помощта не е мярка за нейната ефективност. В контекста на кризата и като се вземат предвид бюджетните ограничения в държавите-членки, от първостепенно значение е да се отпуска по-малка и по-добре насочена помощ. Също така, за да се насърчи конкурентоспособността, трябва да се коригира пазарната неефективност, а не публичните разходи да заменят пазарните сили.

По-конкретно, държавната помощ, предназначена за НИРДИ, може да бъде ефективна за осигуряване на стимули за допълнителни частни инвестиции в НИРДИ, за да бъде постигната целта на ЕС за разходи в размер на 3 % от БВП на ЕС за НИРДИ до 2020 г.

Правилата на държавната помощ за опазване на околната среда могат също да предоставят богат избор от възможности на държавите-членки за насърчаване на промишлена дейност без замърсяване и икономика, опазваща околната среда, като допринасят по този начин за *„Европа за ефективно използване на ресурсите“*.

В допълнение към това, правилно насочените мерки за държавна помощ могат да помогнат за смекчаване на определени затруднения при финансирането, пред които са изправени МСП, като допринасят за тяхното създаване, растеж и развитие. В този смисъл, държавите-членки могат да използват пълноценно възможностите, предлагани от ОРГО за МСП, което им позволява да ускорят изпълнението на мерките за държавна помощ и да намалят административните разходи.

По същия начин са създадени редица възможности за увеличаване на пригодността за наемане на определени категории работници чрез отпускане на помощ за обучение, насърчаване на създаването на трудова заетост и /или насърчаване на достъпа на работниците в неравностойно положение и работниците с увреждания до трудовия пазар. Въпреки че държавната помощ е относително ограничена в тази област, нейното използване, при наличието на идентифицирани пазарни несъвършенства, може да помогне за допринасяне за целите на *„Програма за нови умения и работни места“*.

Държавната помощ играе също ключова роля при развитието на сектора на широколентовите мрежи. Ефективното използване на публичното финансиране може да помогне за осигуряване на високоскоростен достъп до интернет за възможно най-голям брой граждани на ЕС, като им позволява да се възползват от преимуществата на общество, основано на знанието. При все това, помощта трябва да се използва внимателно на либерализираните пазари на телекомуникациите, за да се избегне изместването на частните инвестиции.

Накрая, чрез насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на територията на Съюза, регионалната държавна помощ допринася за целите на „Европа 2020“. В този смисъл регионалната държавна помощ се различава от другите видове помощ, тъй като тя е предназначена основно за справяне с липсата на равновесие при сближаването, а не само за коригиране на пазарните несъвършенства. Значението на тази цел е очевидно, както показва обемът на помощта, изразходван за регионално развитие, който има най-голям дял в общата помощ за промишлеността и услугите.

Тъй като повечето от правилата за държавната помощ бяха преразгледани в контекста на Лисабонската стратегия за растеж и трудова заетост, като цяло те са адаптирани и ориентирани да посрещнат новите предизвикателства по стратегията „Европа 2020“. При предстоящите преразглеждания на определени насоки и рамки могат да бъдат необходими допълнителни корекции. В случая с насоките за рисковия капитал вече са направени някои промени.

Големите несъответствия между държавите-членки демонстрират различните политически подходи, при все това, целта на „по-малка и по-добре насочена помощ“, продължава да бъде валидна за всички страни. В контекста на настоящата криза и бюджетните ограничения съществува нужда от поддържане на контрола върху публичните разходи като същевременно се гарантира ефективността на мерките и условията на равнопоставеност за предприятията.