

СЪЗДАВАНЕ НА БЛАГОПРИЯТНА СРЕДА И УСЛОВИЯ ЗА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ КАТО НАЧИН ЗА ОПТИМИЗАЦИЯ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

Вероника Кънчева и г-н Едуард Ховсемян, Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ)

CREATING AWARENESS ENVIRONMENT AND CONDITIONS OF COMPETITIVENESS OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES AS A WAY TO OPTIMIZE THE SINGLE MARKET

Veronika Kancheva and Edward Hovsepiyan, Association of Industrial Capital in Bulgaria (AICB)

Abstract: *The present analysis is focused on the Internal EU Market and the possibilities for its optimisation through the creation of a favourable environment for the main economic subjects which operate on this plane – small and medium enterprises (SMEs). The SME definition is discussed and the problems deriving from the lack of its modernisation since its introduction in 2003. The current regulatory framework is observed, as well as the gaps therein. In this relation, recommendations are made toward improving the conditions under which SMEs operate.*

Keywords: *Small and medium enterprises; SMEs; definition; legal framework; recommendations; financial instruments; COSME; Horizont 2020; internal; market; European Union; EU.*

1. Въведение

В контекста на безпрецедентните промени, които предстоят в Европейския съюз, и стратегическите решения, които следва да бъдат взети, е от съществено значение да бъдат обсъдени възможностите за постигане на устойчив икономически растеж. Европейският съюз се нуждае от очертаване на перспектива, която да съчетава конкурентоспособност и устойчивост. Когато се мисли в посока ревитализиране на Съюза е стратегически правилно да се обърне поглед към първоначалната идея за учредяването му. Създаден през 1957 г. като икономическа организация, за което свидетелства и името му – Европейската икономическа общност, основната цел, която си поставят учредителите, е създаване на единен пазар, основан на икономическата интеграция на участниците в свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора. Следването на икономическите цели, които Съюзът си поставя, е от съществено значение за постигане на по-широката политическа мисия на подобно *sui generis* обединение.

Република България се присъедини към Съюза през 2007 г. и през настоящата година отбелязваме десетгодишнината от членството на страната. Юбилеят на българското членство съвпадна и с подготовката за първото Българско председателство на Съвета на Европейския съюз. Ето защо моментът е не просто подходящ за равностметка, а и отправя към България като държава и към нейното гражданско общество ангажимент, който следва да бъде поет с нужната организираност, отговорност и аналитичност. При извършването на всеки анализ и за поуките от изминалото време, и за очертаване на перспективите за бъдещи действия няма по ценен ресурс от информацията. В този контекст следва да бъдат обсъдени темите, които биха могли да

доведа до икономически растеж, респективно до добавена стойност за обществото в национален и общоевропейски план. При идентифициране на възможностите за реално подобряване на бизнес средата на територията на Европейския съюз и произтичащите от нейното благосъстояние ползи за гражданите му се открояват въпросите за функционирането на единния пазар и малките и средни предприятия (МСП) като основни участници в него.

Постигането на стабилност и ефективност в политиките на ЕС е немислимо без добре функциониращ вътрешен пазар. Понятието „вътрешен пазар“ е дефинирано в параграф 2 на чл. 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) като „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите.“ Отключването на пълния потенциал на вътрешния пазар е неосъществимо без да се отчете значимостта на 23-те милиона МСП, които представляват 99,8 процента от всички европейски дружества¹. Показателен за ключовата роля на малките и средни предприятия е фактът, че в качеството си на работодатели тези предприятия осигуряват 2/3 от работните места в частния сектор (почти 90 милиона)². Ето защо въпросът за растежа на МСП е всъщност въпрос за напредък в икономически план на целия Европейски съюз. МСП имат потенциала да бъдат двигател в постигането на икономически растеж и конкурентоспособен вътрешен пазар.

Комуникационният процес по откритите два важни фактора за развитието на политиките на ЕС следва да отчита тяхната корелативна зависимост. Силните и добре опериращи като икономически субекти МСП означават стабилен и проспериращ вътрешен пазар. Горепосочените данни, които свидетелстват за решаващата роля на МСП за бъдещето на единния пазар, както и реципрочността на ползите за тях и вътрешния пазар са причината, поради която дискусиата по тези въпроси е изключително актуална.

Настоящият доклад се стреми да очертае недостатъците на съществуващата регулаторна рамка и възможностите за създаване на стимулираща среда за МСП като споделена отговорност на държавите-членки. За целта, първо ще бъде разгледана настоящата дефиниция за МСП и ще се открият основните ѝ слабости. В допълнение ще бъде очертана правната рамка, в която предприятията от този вид оперират на международно, регионално и национално ниво, ще бъдат посочени основните финансови инструменти за подкрепа на МСП, а накрая ще бъдат направени конкретни препоръки за преодоляване на основните идентифицирани проблеми в изложението.

2. Дефиниция за МСП

Съществуващата към настоящия момент дефиниция за МСП се съдържа в Препоръка на Комисията от 6 май 2003 година относно дефиницията на микропредприятията, малките и средните предприятия. Като акт на ЕК препоръката няма задължителен характер съгласно член 288, параграф 5 от ДФЕС. Въпреки това по-съществените инициативи на ЕС, свързани с достъпа до финансиране за МСП, като: План за действие за улесняване достъпа на МСП до финансиране, COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-Sized Enterprises), CIP (The Competitiveness and Innovation Framework Programme), Рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации – Horizon 2020, всъщност въвеждат изисквания бенефициентите да отговарят

¹ European Commission – ‘Recommendation 2003/361/EC concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises’, C(2003) 1422, 6 May 2003, pp. 36-41, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32003H0361> - 22.10.2017.

² Ibid.

именно на критериите, визирани в определението, предложено от ЕК³. Освен това и актове със задължителен характер като регламентите⁴ също изрично го възприемат, за да дефинират понятието за своите цели. Така според посочените в Препоръката на Комисията критерии:

- **Микропредприятие** е предприятие с *по-малко от 10 служители* и с *годишен оборот* (парите, получени през даден период) *или годишен баланс* (отчет за активите и пасивите на дадено дружество) *не по-голям от 2 милиона евро*;
- **Малко предприятие** е предприятие с *по-малко от 50 служители* и с *годишен оборот или баланс не по-голям от 10 милиона евро*;
- **Средно предприятие** е предприятие с *по-малко от 250 служители* и с *годишен оборот, не по-голям от 50 милиона евро* или *годишен баланс, не по-голям от 43 милиона евро*.

Ползите за предприятие, което отговаря на тези критерии, са всъщност достъпът до европейските и националните програми за подпомагане, в това число финансиране за научни изследвания, конкурентоспособност и иновации. В определени области са налице по-малки регулаторни изисквания или по-ниски разходи при спазване на уредбата на ЕС. За всички икономически субекти, които не попадат в обхвата на дефиницията, участието в националните и европейски програми за подпомагане е забранено, тъй като се приема за държавна помощ, която по силата на член 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз е несъвместима с вътрешния пазар, т.е. забранена. Стесненият обхват на тази дефиниция дава все повече поводи за воденето на дебати, доколко ограничените възможности за голяма част от предприятията са справедливи в икономическите условия, в които развиват своята дейност. Условието на пазара, на който оперират МСП в момента, респективно проблемите пред тях, са много различни от тези през 2003 г. Ожесточената конкуренция, протекционистката търговска политика на определени държави, недостигът на квалифицирана работна ръка, последиците от финансовата криза са само част от новите предизвикателства пред МСП. Промяната в тези условия обаче все още не е довела до своята логична последица, а именно преосмисляне на модела за МСП. Въпреки икономическия растеж и протеклите инфлационни процеси, финансовите критерии остават непроменени. Освен това извън фокуса на политиките на европейските институции за МСП остават всички предприятия, които имат повече от 250 души персонал. Оказва се обаче, че предприятията с повече от 250 служители имат типичното устройство на средно предприятие. Изследвана е ролята на тези предприятия като фактор за икономическата стабилност на държавите-членки, особено в периода на рецесия през 2009 г. Изводите, които могат да бъдат очертани, са, че държави, в които средните и големи предприятия имат по-голям дял, по-бързо преодоляват последиците от кризата и безработицата е значително по-ниска (примери в тази посока са Германия, Великобритания и Австрия)⁵. Това е ясна индикация, че предприятията, които не отговарят на изискването за брой на заетите лица, но в структурно отношение не демонстрират разлики с МСП, са важен фактор за икономическата стабилност и трябва да бъдат включени в обхвата на политиките на ЕС и да бъдат предвидени като част от

³ Вж H2020 Online Manual на http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/sme_en.htm 17.10.2017 и Регламент (ЕС) № 1287/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година, пар. 14, който препраща към Препоръката на ЕК относно дефиницията за МСП.

⁴ Така например Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

⁵ Klaus-Heiner Röhl, "European SME policy: Recommendations for a Growth-oriented Agenda", Cologne Institute for Economic Research (IW), Cologne, July 2017.

регулаторната рамка, която действа. В никакъв случай не следва да се пренебрегва и обстоятелството, че благоприятната среда, при която оперират МСП, всъщност оказва влияние и върху атрактивността на Европа като място за създаване на бизнес.

Съвременният подход към преосмисляне на дефиницията би могъл да бъде потърсен в Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия. Дискусията може да бъде насочена именно към финансовите прагове, залегнали в текста на тази директива.

Използването на посочената дефиниция за МСП създава два основни проблема, които следва да бъдат разгледани заедно с техните преки последици за приоритетите на ЕК в периода 2015-2019 година – заетост, растеж, инвестиции. Първият проблем се отнася до несъобразяването на това определение със специфичните характеристики на МСП, а вторият до ограничаването на възможностите за финансиране пред тях.

Във връзка със спецификите на МСП, Европейският парламент вече е отбелязвал, че МСП са изключително разнообразни, което налага ЕК да взема предвид различните предизвикателства, пред които са изправени тези предприятия, в зависимост от размера им и съответния сектор, когато изготвя нови политики по отношение на МСП.⁶ Понастоящем използваното универсално определение няма възможност да гарантира подобен диференциран подход спрямо различните видове МСП. Въпросът за определението за МСП и нуждата от неговия преглед е обсъдена и в **Резолюцията на Европейския парламент от 9 март 2011 г. относно промишлената политика в ерата на глобализацията (2010/2095(INI))**⁷. Именно в тази насока са и последните препоръки на Европейския икономически и социален комитет, който предлага ЕК да направи оценка доколко действащото определение за МСП правилно отразява тяхната разнородност, секторна динамика и разнообразие.⁸ Тези препоръки са провокирани от потенциалната възможност прилагането на определението в настоящия му вариант да доведе до неравно третиране. Тъй като МСП могат да бъдат разграничени на база множество различни фактори като размер, местоположение, сектор на дейност и др., то в такъв случай и техните нужди от подкрепа силно се различават в зависимост от подкатегорията, в която попадат.⁹ Универсалният подход в такъв случай пренебрегва тези индивидуални нужди. В подкрепа на диференцирания подход могат да бъдат посочени и примери на законодателствата по отношение на МСП на повечето водещи икономики извън ЕС. Например в САЩ се въвеждат различни критерии за класификация в зависимост от вида дейност. В производствения сектор за МСП се счита предприятие с по-малко от 500 работници/служители, без да се взема предвид годишният оборот.¹⁰ В други сектори като търговията на едро, услуги от финансов и застрахователен тип, както и професионални, научни и технически услуги лимитът за брой работници/служители е същият, но има ограничение по отношение на максималния годишен оборот.¹¹ Подобна е уредбата и в Япония, където предприятията са разделени на сектори търговия на едро и дребно,

⁶ Резолюция на Европейския парламент от 23 октомври 2012 г. относно малките и средни предприятия (МСП): конкурентоспособност и възможности за развиване на стопанска дейност P7_TA(2012)0387, „Малки и средни предприятия (МСП): конкурентоспособност и възможности за развиване на стопанска дейност“ [2012], т. 2.

⁷ Резолюция на Европейски парламент, „Промислената политика в ерата на глобализацията“, P7_TA(2011)0093, 9 март 2011 г., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.199.01.0131.01.BUL&toc=OJ:C:2012:199E:TOC>, 25.10.2017.

⁸ Становище на Европейски икономически и социален съвет (ЕИСК) INT/787 „Повишаване на ефективността на политиките на ЕС за МСП“, 6 юли 2017, т. 1.7.2.

⁹ Пак там, т. 3.2.

¹⁰ United States International Trade Commission, “Small and Medium-Sized Enterprises: Overview of Participation in U.S. Exports”, Investigation No. 332-508, USITC Publication 4125, January 2010, p. 1-3.

¹¹ Ibid.

производство и услуги, като за всеки сектор са въведени индивидуални изисквания за брой персонал и годишен оборот.¹²

Американското и японското законодателство са положителен пример в посока как може да се въведе дефиниция за МСП, която се съобразява с редица специфики. Въвеждането на подобна уредба на Европейско равнище би допринесла не само за по-прецизното отразяване на характеристиките на отделните сектори, но и на спецификите на всяка отделна държава-членка. Съобразяването на подхода към уреждане на въпросите, касаещи МСП с „големите“ икономики е от решаващо значение за конкурентното позициониране на ЕС на световния пазар.

Вторият основен проблем, както бе отбелязано по-горе, се отнася до достъпа до финансиране. Той отново е свързан с определението за МСП, което е твърде ограничително поради кумулативността на използваните от ЕК критерии. По-конкретно, достатъчно е предприятието да не отговаря само на едно от изискванията, а именно да разполага с персонал повече от 250 души или годишен оборот над 50 млн евро, респективно годишен баланс над 43 млн евро, за да бъде изключено от дефиницията за МСП. Този ограничителен ефект е особено осезаем за т. нар. „mid-caps“¹³, т.е. средно големи предприятия, които имат близък брой персонал до МСП, но поради факта, че го надхвърлят, нямат възможност да се ползват от финансовите инструменти и административни облекчения за МСП¹⁴. Като резултат на тези предприятия, които притежават изключително важна роля в областта на развитието и заетостта¹⁵, им се налага да търсят алтернативни източници на финансиране, разчитайки основно на дългово финансиране¹⁶.

В контекста на гореизложеното следва да се отбележи, че в момента текат обществени консултации, инициирани от ЕК, във връзка с приемането на ново определение за МСП.¹⁷ Направените предложения варират, но се наблюдава известно сходство на препоръките по отношение на увеличаване на минималния брой на работниците/служителите и по този начин включването и на „mid-caps“ в категорията на МСП. Като пример за въвеждането на бъдещо успешно определение за МСП биха могли да послужат и примерите от американското и японското законодателство.

Темата за дефиницията на МСП е важна част от създаването на благоприятна среда за развитие на този вид предприятия и към нея трябва да бъде подхотено отговорно. Вярваме, че диференцираният подход и включването на по-малките „mid-caps“ биха били част от една стъпка в правилната посока за оптимизиране на единния пазар, което от своя страна означава не само условия за растеж на МСП, но и повече възможности за създаването на благоприятен климат в ключови области за развитието на ЕС като предприемачество, иновации и заетост. Създаването на предпоставките за успешно развитие на МСП обаче е неразривно свързано и с правната рамка, в която те осъществяват своята дейност.

3. Правна уредба

¹² Small and Medium Enterprise Agency, Ministry of Economy, Trade and Industry, “Japan’s Policy on Small and Medium Enterprises (SMEs) and Micro Enterprises”, September 2013, p. 4.

¹³ Като „mid-caps“ се определят предприятия с персонал между 250 и 3,000 работници/служители. В European Commission, „Fact Sheet: The Investment Plan for Europe“, [2015] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_en.htm 17.10.2017.

¹⁴ За споровете относно МСП и административните облекчения виж ECJ, *Fertisac v ECHA*, (Case T-855/16), Action brought on 7 December 2016.

¹⁵ Виж например European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Financial Instruments Supported by the General Budget according to Art. 140.8 of the Financial Regulation as at 31 December 2013”, SWD(2014) 335 final, Brussels, 30.10.2014 p. 33.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Платформата за обществени консултации е достъпна на https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2868537_en 17.10.2017.

Правната уредба, касаеща МСП, е от особено значение за настоящия анализ, защото именно тя очертава рамката, в която МСП оперират и развиват своята дейност. Освен това тя регламентира и инструментите, от които МСП могат да се ползват, техните права и задължения, а често очертава и основни принципи за тяхното успешно насърчаване. В този контекст ще бъде разгледана международната уредба и по-конкретно относимите резолюции на Генералната асамблея на ООН и други специални доклади. На регионално равнище внимание ще бъде обърнато на европейската уредба и по-специално на т. нар. Small Business Act (SBA). Накрая ще разгледаме и вътрешната уредба в Република България и дали тя отговаря на европейските и международните стандарти.

На първо място, ще бъде анализирана международната уредба. Важно е да се отбележи, че липсват международни конвенции и разпоредби, които да задължават страните по тях да предприемат конкретни мерки за насърчаването или осигуряването на благоприятен климат за развитие на МСП. Причината за това е огромната разлика, която съществува в икономическо отношение между различните държави и региони по света. Това предполага ограничаването на уредбата до такава на национално и регионално ниво.

Въпреки това, през последните години се наблюдава тенденция в обратна посока. В резултат от изменящата се икономическа среда и от последиците от международната икономическа криза международните организации все по-често вземат отношение по темата за важността на МСП.¹⁸ То се изразява основно в признанието за ключовата роля, която този вид предприятия имат за намаляването на бедността, създаването на заетост и подобряването на социалното положение, включително на уязвими групи като жените, младежите и живеещите в развиващи се икономики.¹⁹ Като пример в тази посока могат да бъдат посочени и 2 резолюции, приети от Генералната асамблея на ООН. Първата от тях е Резолюция 66/288/2012²⁰, която одобрява финалния документ от Конференцията на ООН за устойчиво развитие, а другата е Резолюция 67/202/2012²¹, която се отнася до приноса на предприемачеството за устойчивото развитие. Последната резолюция изрично призовава за създаването на благоприятна среда за развитие на предприемачеството, включително на МСП чрез успешното премахване на правните, социалните и регулаторни бариери, които не позволяват „равното и ефективно икономическо участие“.²² В тази област може да се посочи и работата на УНСИТРАЛ, който през своята последна конференция за пореден път пое ангажимент да работи за елиминирането на всякакви юридически пречки за развиването на дейността им през целия им жизнен цикъл и особено ранния.²³

Бихме могли да изведем като извод, че международната уредба е бедна откъм разпоредби, които задължават страните да предприемат определени действия спрямо МСП. От друга страна, посочените актове доказват значението, което международната общност отдава на развитието на малкия и среден бизнес в глобален план. Това значение се обуславя от поемането на ангажиментите за премахване на пречките пред дейността на МСП, включването им в политиките по устойчиво развитие и признаване на

¹⁸ United Nations General Assembly, Report of the United Nations Commission on International Trade Law, 'Selected activities of international and intergovernmental organizations to promote micro, small and medium-sized enterprises', A/CN.9/WG.I/WP.81, Working Group 1 (MSMEs), Twenty-Second Session, New York, 10-14 February 2014, p. 10.

¹⁹ Ibid.

²⁰ United Nations General Assembly Resolution A/RES/66/288, 27 July 2012.

²¹ United Nations General Assembly Resolution A/RES/67/202, 21 December 2012.

²² Ibid., para. 2.

²³ United Nations General Assembly, Report of the United Nations Commission on International Trade Law, 'Reducing the legal obstacles faced by micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs)', Vienna, 16-20 October 2017.

значението им за икономическия растеж както на развитите, така и особено на развиващите се държави.

На регионално ниво ще бъде разгледана уредбата в ЕС. Разбира се, съществуват споразумения по отношение на МСП и в други региони като Африка (OHADA), Югоизточна Азия (ASEAN), Северна и Южна Америка (OAS). Общото за всички региони е стремежът към даване на общи насоки и приемането на политики и стратегии спрямо МСП, както и техническата помощ за тяхното развитие с опитите за създаването на всеобхватни регулаторни рамки на регионално равнище.²⁴

Такава е ситуацията и в ЕС. През 2008 г. като Съобщение на Комисията е приет т. нар. Small Business Act (SBA), с който се поставят и някои конкретни цели пред усъвършенстването на единния пазар. С този акт се признава централната роля, която изпълняват малките и средните предприятия в икономиката на Съюза, като целта на съобщението е да се подобри цялостният подход към предприемачеството и принципът „Мисли първо за малките!“ да залегне във формулирането на политиката от регулирането до предоставянето на публични услуги.

С този документ се заявява важността създаването на благоприятни условия за МСП да се превърне в обща политика, основана на убеждението, че правилата трябва да зачитат мнозинството от тези, които ще се ползват от тях.²⁵ Същността на принципа „Мисли първо за малките!“ се състои, от една страна, в признаването на ролята на МСП за развитието на европейската икономика, а от друга, в убеждението, че постигането на възможно най-подходящите рамкови условия за МСП зависи преди всичко от признанието за предприемачите от обществото.²⁶ Основната роля на този „акт“ от значение за настоящия анализ е във въвеждането на система от 10 ръководни принципа за планирането и прилагането на политиките за МСП както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите-членки.²⁷

С цел постигане на краткост и повече яснота на изложението няма да се спираме поотделно на всеки един от принципите. Те се отнасят основно именно до поемане на ангажимент от страна на държавите-членки за създаване на благоприятна среда за развитие на МСП и приемането на разпоредби в подкрепа на принципа „мисли първо за малките“, да бъдат ангажирани по-ефективно администрациите на отделните държави-членки за откликване на нуждите на МСП, както и да се премахнат административните пречки пред тях, да се насърчава иновативността и да се подобри достъпът до финансиране и др.²⁸ Очевидно е, че 10-те принципа, заложи в акта, не представляват конкретни разпоредби, а общи насоки и политики за развитие на МСП. Те целят създаването на благоприятна административна и регулаторна среда, която да позволи използването на пълния потенциал на МСП да създават заетост и икономически растеж.

С Резолюция на Европейския парламент от 13 септември 2016 г. относно изпълнението на тематичната цел за „повишаване на конкурентоспособността на МСП“, установена в член 9, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство са отчетени основните пречки пред

²⁴ United Nations Commission on International Trade Law, supra 18, para. 12.

²⁵ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите, „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act“ за Европа, {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, Брюксел, 25.06.2008, стр. 4.

²⁶ Пак там.

²⁷ Пак там.

²⁸ Принципите са изрично изредени в акта, стр. 5.

МСП, свързани с достъпа до финансиране, а именно: административната тежест, големият брой на схемите за помощ, сложните правила и процедури, забавянията при въвеждането на изпълнителни актове и рискът от свръхрегулиране. В същата резолюция е отправен призив за по-добро регулиране, намаляване на административната тежест и опростяване на процедурите за управление на ЕСИ фондовете по отношение на МСП.²⁹

За да се осъществява наблюдение и контрол върху провежданите национални политики е създаден и т. нар. „Преглед на Small Business Act“ за Европа, който следи за успешното имплементиране на политиките, заложи в акта.³⁰ Това е отражение на наднационалния характер на SBA и отражение на ръководните начала за държавите-членки при създаване на благоприятни условия за растеж на МСП. Постиженията по различните приоритети обаче остават спорни, като по-лошите резултати са в областите на предприемачеството, единния пазар и достъпа до финансиране, а данните от Прегледа сочат, че други показатели, като иновациите например, дори са се влошили спрямо 2008 г.³¹ Въпреки че последният преглед по изпълнението на SBA сочи бавен напредък на показателите относно подобряването на средата за развитие на МСП, видно е, че са необходими допълнителни мерки за реализирането на целите, закрепени в SBA. Тук решаваща е всъщност и ролята на държавите-членки, които следва на национално ниво да вземат нужните мерки за създаването на подходящ климат за МСП.

Това естествено ни води към уредбата на национално ниво в България. В изпълнение на принципите, закрепени в SBA, е приета и Националната стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020. Тя отбелязва именно българския напредък в изпълнението на SBA като го съпоставя с този на другите държави-членки и средното ниво за ЕС.³² През 1999 г. е приет и Закон за малките и средни предприятия. От 2004 г. той предвижда в допълнение и създаването на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (чл. 6-8), както и на Консултативен съвет за насърчаване на малките и средни предприятия (чл. 11-12).

Въпреки това в България продължават да са налице сериозни затруднения пред МСП. Самите предприятия посочват като основни такива административната тежест, тежката и мудна администрация, липсата на държавна подкрепа, липсата на квалифицирана работна ръка и липсата на пазар за реализиране на продукцията.³³ Това обуславя нуждата от поставянето на конкретни препоръки за преодоляването на тези пречки пред създаването на условия за растеж и провеждането на системни мерки за подкрепа на МСП, които ще бъдат подробно разгледани в следващия раздел от настоящия анализ.

При прегледа на съществуващата уредба се очертава изводът, че преобладават политическите рамки за развитие на МСП пред законовите разпоредби. Такива има на национално ниво, но в основата (както е в българския случай)

²⁹ Виж Резолюция на Европейския парламент от 13 септември 2016 г. относно изпълнението на тематичната цел за „повишаване на конкурентоспособността на МСП“ (член 9, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби), (2015/2282(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0335+0+DOC+XML+V0//BG> 26.10.2017.

³⁰ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите, „Преглед на „Small Business Act“ за Европа“, COM(2011) 78, Брюксел, 23.02.2011.

³¹ European Commission, ‘Annual Report on European SMEs 2015/2016’, SME Performance Review 2015/2016, EASME/COSME/2015/012, November 2016.

³² Министерство на икономиката и енергетиката, „Национална стратегия за насърчаване на малките и средни предприятия 2014-2020“, https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/vip/sme_strategy.pdf 24.10.2017.

³³ Социологическо проучване на Института за стратегии и анализи по поръчка на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, „Малките и средни фирми в България за икономическата среда и въздействието на държавата върху бизнеса“, юни-юли 2016 г., т. 1.

стои стратегия за цялостно развитие. Най-важното достижение при планирането на мерки за МСП и изграждането на стратегии за тяхното развитие е признанието на международно, регионално и национално ниво на значението, което имат за развитието на икономиката. Международните организации дори ги поставят като основен компонент за икономическия растеж на развиващите се държави. Въпреки всичко в България се вижда, че съществуват и фактори, които възпират по-доброто позициониране на пазара на МСП.

Един от факторите, които останаха извън обсега на този раздел от изложението, е достъпът до финансови инструменти и по-конкретно Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) (2014—2020 г.), която ще бъде разгледана по-долу.

4. Основни финансови инструменти за подкрепа на МСП

По-важните инициативи на ЕС за осигуряване на финансиране за МСП са Програмата COSME и Рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации – Horizon 2020.

Програма **COSME** е създадена с Регламент (ЕС) № 1287/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година. Тя се изпълнява в периода от 2014 до 2020 година в рамките на ЕС като целта ѝ е да осигури подкрепа на МСП и условия за тяхната конкурентоспособност в контекста на принципите на SBA. ЕК има задължението ежегодно да упражнява мониторинг върху дейността по изпълнение на програмата. В самата информационна брошура за програмата, достъпна на електронната страница на Европейската комисия, МСП са определени като гръбнака на европейската икономика и е посочено, че те осигуряват 85% от всички нови работни места.³⁴

Формулираните приоритети на програмата са следните:

- Улесняване на достъпа до финансиране;
- Подпомагане на интернационализацията и достъпа до пазари;
- Създаване на среда, която благоприятства конкурентоспособността;
- Насърчаване на предприемаческата култура.

Всъщност тези приоритети са еманация на проблематичните области в сферата на дейност на МСП.

Сред приоритетите, заложи в другия основен инструмент за осигуряване на финансова подкрепа на МСП „Хоризонт 2020“, е засилване на участието на МСП, при отчитане на възможностите им да бъдат носители на технологични промени и иновации в предоставянето на услуги. Отчетените проблеми, които вече са идентифицирани като пречки за участие в предходни програми за финансиране и които „Хоризонт 2020“ се опитва да преодолее, е създаването на единен набор от правила за участниците. На 27.10.2017 година беше публикувана официално Работната програма за следващия период от изпълнение на „Хоризонт 2020“. Заложената цел е по-добра синергия с Европейските структурни и инвестиционни фондове и допълнително улесняване на правилата за участниците.

5. Препоръки

Целта пред настоящия анализ е не само да идентифицира проблемите, пред които са изправени МСП, но и да очертае някои конкретни предложения, които биха могли да допринесат за създаването на по-благоприятна бизнес среда за МСП. В нашия доклад вече разгледахме по-подробно някои належащи проблеми пред МСП като критериите, на които трябва да отговарят според дефиницията за тях, както и достъпа до финансови инструменти. Бяха споменати и други пречки като административната тежест, изоставането в областта на иновациите и др. След като обърнахме внимание на всички

³⁴ COSME Leaflet - <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9783> - 22.10.2017.

тези фактори, които влияят пряко върху дейността на МСП, считаме, че е необходимо да предложим и опции за тяхното преодоляване.

На първо място, ще предложим мерки за преодоляването на въпроса с достъпа до финансиране. Необходимо е най-вече да се разработят програми за финансиране, които отговарят на нуждите на МСП. Конкретните нужди на МСП следва да бъдат идентифицирани посредством всеобхватни оценки и да се основават на стратегии за бизнес развитие. Такова предложение е вече отправено и от ЕИСК.³⁵ За улесняване достъпа до финансиране от ключово значение е и разработването на подходящи финансови инструменти, които не притежават слабостите на COSME и Хоризонт 2020. Т. е. това означава деформализация на критериите за допустимост, улесняване на процедурата за кандидатстване и по-ефективно прилагане на принципа „мисли първо за малките“, заложен в SBA. В тази посока са и изводите от междинната оценка на „Хоризонт 2020“. Изпълнението на програмата поставя като свой приоритет опростяването на правилата пред участниците. Основен компонент е и информираността на потенциалните бенефициенти, като за целта следва да се предприемат ефективни информационни кампании в държавите-членки. Важно е да се отбележи, че информацията следва да бъде представяна на „езика на предприемача“, т. е. по разбираем и достъпен начин и да бъде изчистена от усложненията и формалностите на институционалния език. Финансиране следва да се отпуска след представяне на разработен конкретен бизнес план, на база на който да се направи подходяща оценка на нуждите с цел създаване на устойчивост на постигнатите резултати. Нужно е също така да се подчертае както на европейско, така и на национално ниво стратегията за допълняемост на различните инструменти и създаването на синергия между тях.³⁶

На второ място, налице е нужда от промяна на дефиницията за МСП. Както беше подробно обсъдено по-горе, приложимото към настоящия момент определение вече не отговаря на икономическата динамика и различните потребности, които имат МСП. Затова предлагаме да се вдигне допустимият праг по отношение броя на заетите лица в едно предприятие, за да бъде определено то като МСП. Настоящото положение изключва от обхвата на възможността за ползване на финансови инструменти т. нар. „mid-caps“ предприятия с повече от 250 души персонал, но които допринасят за съществен дял от икономиката на ЕС. Отново в съответствие със заключенията, които се очертават по-горе, следва да се приеме дефиниция, която отчита спецификата на МСП най-вече във връзка със секторите, в които преобладаващо осъществяват дейността си. Що се отнася до допустимия брой на персонала за МСП, би могъл да се почерпи опит и от канадското законодателство, което приема като голямо предприятие всяко, което разполага с персонал над 500 души.³⁷ По отношение на спецификите на МСП, следва да се въведе диференцираният подход. В този контекст, ние предлагаме да се приеме различна стойност за допустимия годишен оборот в зависимост от различните сектори на икономиката. Съществуват предложения за увеличаване на годишния оборот от 50 на 75 млн евро и счетоводен баланс от 43 млн евро.³⁸ Въпреки това, считаме, че такъв общ подход отново не е подходящ и е твърде ограничителен спрямо отрасли, които традиционно произвеждат по-висок годишен оборот, но разполагат с по-малък персонал като например експортните предприятия. Такава е уредбата в САЩ. Характерно за дефинирането на МСП там е и необвързването с такъв лимит на индустриалните

³⁵ ЕИСК, *supra* 8, т. 3.6.4.

³⁶ Виж Martin Ferry, Stefan Kah, John Bachtler, Directorate-General for Policy Department, “Research for REGI Committee – Maximisation of Synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to Attain Europe 2020 Goals”, IP/B/REGI/IC/2015-131, June 2016.

³⁷ Statistics Canada, “Small, Medium-sized and Large Businesses in the Canadian Economy”, at <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0027m/2011069/part-partie1-eng.htm> 25.10.2017.

³⁸ *Supra* 5, p. 22.

предприятия, които са обвързани единствено с броя на персонала.³⁹ В общи линии за ЕС, а и за България в този контекст е от изключителна важност да се направи всеобхватен анализ на различните отрасли на европейско ниво, като се вземат предвид и националните особености, и по този начин да се приеме единна система от критерии, която да класифицира предприятията като вземе предвид общите характеристики на отраслите в ЕС. Например в България значителен брой от МСП се основават на дребния семеен бизнес. В този смисъл поставяният фокус върху иновациите лишава този вид предприятия от възможността да кандидатстват и да ползват европейско финансиране. Допълнителни критерии, които биха могли да бъдат взети предвид при класификацията на МСП, са и например жизненият цикъл на предприятията и местоположението — дали предприятието развива дейност в големи или малки градове или селски райони (това обаче би създавало затруднения при извършването на мониторинг от страна на ЕК).

На трето място, твърдо вярваме, че е наложително да бъдат облекчени административните пречки пред МСП. Положителното в тази насока е, че ЕК вече е предприела действия за отстраняването им. Това се осъществява чрез програмата REFIT, която цели подобряването на законодателната рамка на ЕС и намаляването на административните пречки. Редно е да се отбележи, че големите предприятия са в сравнително по-благоприятно положение да поемат всички необходими разходи по администриране и съответствие. Когато се налагат административни задължения на бизнеса, те се отразяват по по-неблагоприятен начин върху МСП, които не разполагат с нужния ресурс, често приходите им са несигурни, а и не притежават необходимия набор от консултанти и експерти, които да отговорят за съответствието, данъчни експерти, особено в областта на ДДС, и т. н. Затова и въпросът е от съществено значение. Следва да се въведат диференцираните административни такси (като в случая с ЕСНА), да се премахне свръхрегулацията и да се гарантира ефективен мониторинг във връзка с изпълнението на програма REFIT. Тежестта – административна и нормативна, която МСП понасят е определена като непропорционална в стратегическия документ – SBA. В акта е цитиран доклад на експертната група относно „Моделите за намаляване на прекомерната нормативна тежест за МСП“, май 2007 г., според който, ако разходът на едно голямо дружество в резултат на нормативни задължения е 1 евро на служител, то за МСП може да достигне до 10 евро⁴⁰. Според същия източник 36% от МСП в Европа посочват, че бюрокрацията е пречела на икономическата им дейност през последните две години. Изпълнението на нормативни задължения и понасянето на административна тежест означава разходване на икономически ресурси и ангажиране на човешки потенциал, с който МСП не разполагат.

Следователно, от една страна трябва, да се вземе предвид по-уязвимото положение, в което се намират МСП, а от друга, следва да се намали бюрокрацията и тежестта на процедурите по регистрация, отпускане на финансиране, както и за участието в оценката на въздействието на новото законодателство⁴¹.

Следва да бъде отбелязано, че участието на МСП в обществени поръчки е ограничено в сравнение с техния относителен дял в икономиката.⁴² Политиките за европейските обществени поръчки са изготвени от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, като и в тази област е необходимо да се помисли за начини, по които може да бъде улеснен достъпът на МСП до обществени поръчки.

³⁹ US Trade Commission, *supra* 10.

⁴⁰ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския Парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *supra* 25.

⁴¹ Често например обществените консултации не са достъпни на всички официални езици на ЕС.

⁴² European Commission, Single Market Integration and Competitiveness Report 2016, https://ec.europa.eu/growth/content/report-single-market-integration-and-competitiveness-eu-and-its-member-states-0_en 17.10.2017.

На национално ниво премахването на някои от пречките пред МСП включва промяна в определянето на таксата „битови отпадъци“, където все още не е възприет принципът „замърсителят плаща“, задължението да се представя годишен финансов отчет не само в НАП и НСИ, но и в Агенцията по вписванията, изплащането на първите три болнични дни от работодателя и др. Това са примери за административни тежести, които се отразяват особено неблагоприятно върху малкия бизнес.

На последно място, ще представим предложения във връзка с предприемачеството и иновациите, които също са заложени като приоритет в SBA. Следва да се отбележи, че вече са направени конструктивни предложения по отношение на иновациите и предприемачеството, които трудно биха могли да бъдат допълнени с нови предложения. Те се отнасят до идентифицирането на иновативни пазари, където могат да бъдат изпробвани пилотно иновативни регулаторни подходи, които да стимулират инвестициите.⁴³ Тези подходи следва да насърчават и предприемачеството, като по този начин се обогатят съществуващите инструменти в подкрепа на самостоятелната заетост и готовността за стартиране на собствен бизнес от страна на младите хора.⁴⁴ От особено значение в тази област е и облекчаването на процедурите по регистрация както по отношение на дължимите такси, така и по отношение на опростеността им.

Това са само част от възможните мерки, които биха могли да бъдат предприети с цел създаването на един по-благоприятен климат за развитие на МСП. Изпълнението им би допринесло за увеличаване на процента на хората, готови да стартират собствен бизнес, и би намалило процента на тези МСП, за които са налице условия за инициране на производство по несъстоятелност. В допълнение мерките за разграничение и диференцираният подход спрямо тях ще осигурят справедливото им третиране и ще им предостави повече възможности за осигуряване на финансиране.

6. Заключение

Променящата се глобална икономическа обстановка изисква мерки, които да гарантират конкурентоспособността на ЕС и по-доброто му позициониране спрямо другите икономически сили в световен мащаб. Процесът на интеграция на вътрешния пазар е възможният отговор за постигане на стабилност и по-висока продуктивност на икономическите субекти на територията на ЕС. Изграждането на система от мерки за по-добро функциониране на единния пазар изисква не само да бъде отчетена значимостта на МСП, но и осъвременяване на приложимата дефиниция за тях, както и по-широка приложимост и достъпност на инструментите за насърчаване и подкрепа в осъществяването на тяхната дейност.

Библиография

Международни актове:

1) Small and Medium Enterprise Agency, Ministry of Economy, Trade and Industry, “Japan’s Policy on Small and Medium Enterprises (SMEs) and Micro Enterprises”, September 2013;

⁴³ Придружително писмо от Генералния секретар на Европейската комисия до г-н Jeppe Tranholm-Mikkelsen, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, COM(2015) 550 final, Брюксел, 28 октомври 2015 г., стр. 8.

⁴⁴ Supra 8, т. 3.6.2.

- 2) Statistics Canada, “Small, Medium-sized and Large Businesses in the Canadian Economy”, at <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0027m/2011069/part-partie1-eng.htm>;
- 3) United Nations General Assembly Resolution A/RES/66/288, 27 July 2012;
- 4) United Nations General Assembly Resolution A/RES/67/202, 21 December 2012;
- 5) United Nations General Assembly, Report of the United Nations Commission on International Trade Law, ‘Selected activities of international and intergovernmental organizations to promote micro, small and medium-sized enterprises’, A/CN.9/WG.I/WP.81, Working Group 1 (MSMEs), Twenty-Second Session, New York, 10-14 February 2014;
- 6) United Nations General Assembly, Report of the United Nations Commission on International Trade Law, ‘Reducing the legal obstacles faced by micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs)’, Vienna, 16-20 October 2017;
- 7) United States International Trade Commission, “Small and Medium-Sized Enterprises: Overview of Participation in U.S. Exports”, Investigation No. 332-508, USITC Publication 4125, January 2010.

Европейски актове:

- 1) Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422), Official Journal L 124 , 20/05/2003 P. 0036 – 0041 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32003H0361>;
- 2) COSME Leaflet - <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9783> - 22.10.2017;
- 3) ECJ, Fertisac v ECHA, (Case T-855/16), Action brought on 7 December 2016;
- 4) European Commission, ‘Annual Report on European SMEs 2015/2016’, SME Performance Review 2015/2016, EASME/COSME/2015/012, November 2016;
- 5) European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Financial Instruments Supported by the General Budget according to Art. 140.8 of the Financial Regulation as at 31 December 2013”, SWD(2014) 335 final, Brussels, 30.10.2014;
- 6) European Commission, „Fact Sheet: The Investment Plan for Europe“, [2015] [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5419_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_en.htm);
- 7) European Commission, Single Market Integration and Competitiveness Report 2016, https://ec.europa.eu/growth/content/report-single-market-integration-and-competitiveness-eu-and-its-member-states-0_en;
- 8) H2020 Online Manual на http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/sme_en.htm;
- 9) Martin Ferry, Stefan Kah, John Bachtler, Directorate-General for Policy Department, “Research for REGI Committee – Maximisation of Synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to Attain Europe 2020 Goals”, IP/B/REGI/IC/2015-131, June 2016;
- 10) Придружително писмо от Генералния секретар на Европейската комисия до г-н Јерре Транхолм-Миккелсен, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, COM(2015) 550 final, Брюксел, 28 октомври 2015 г.;
- 11) Регламент (ЕС) № 1287/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година;
- 12) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за

морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство;

13) Резолюция на Европейски парламент, „Промислената политика в ерата на глобализацията“, P7_TA(2011)0093, 9 март 2011;

14) Резолюция на Европейския парламент от 13 септември 2016 г. относно изпълнението на тематичната цел за „повишаване на конкурентоспособността на МСП“ (член 9, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби) (2015/2282(INI));

15) Резолюция на Европейския парламент от 23 октомври 2012 г. относно малките и средни предприятия (МСП): конкурентоспособност и възможности за развиване на стопанска дейност P7_TA(2012)0387, „Малки и средни предприятия (МСП): конкурентоспособност и възможности за развиване на стопанска дейност“, 2012 г.;

16) Становище на Европейски икономически и социален съвет (ЕИСК) INT/787 „Повишаване на ефективността на политиките на ЕС за МСП“, 6 юли 2017;

17) Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите, „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act“ за Европа, {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, Брюксел, 25.06.2008;

18) Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите, „Преглед на „Small Business Act“ за Европа“, COM(2011) 78, Брюксел, 23.02.2011.

Български източници:

1) Министерство на икономиката и енергетиката, „Национална стратегия за насърчаване на малките и средни предприятия 2014-2020“, https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/vip/sme_strategy.pdf;

2) Социологическо проучване на Института за стратегии и анализи по поръчка на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, „Малките и средни фирми в България за икономическата среда и въздействието на държавата върху бизнеса“, юни-юли 2016 г.

Вторични източници:

1) Klaus-Heiner Röhl, “European SME policy: Recommendations for a Growth-oriented Agenda”, Cologne Institute for Economic Research (IW), Cologne, July 2017.