



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**БЕНЧМАРК АНАЛИЗ
ЗА ОЦЕНКА НА АНГАЖИРАНОСТТА
НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ
В ПРОЦЕСА
НА ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ**

Резюме

София, 2019 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АМС	Администрация на Министерския съвет
ДДС	Данък добавена стойност
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗД	Закон за допълнение
ЗИ	Закон за изменение
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗМБ	Закон за малкия бизнес
ЗНА	Закон за нормативните актове
МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите
МИ	Министерство на икономиката
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МТ	Министерство на туризма
МФ	Министерство на финансите
НСИ	Национален статистически институт
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
ОВ	Оценка на въздействието
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ЧОВ	Частична оценка на въздействието





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ВЪВЕДЕНИЕ

Регулаторната среда е един от най-важните фактори, засягащи малките и средните предприятия¹ и предприемачеството. Заради техния размер и ограничените ресурси, МСП обикновено са изправени пред по-големи предизвикателства при запознаване с особеностите на регулаторната среда и могат да бъдат засегнати от разходите за регулиране в по-голяма степен, отколкото по-големите им конкуренти. МСП може да имат ограничени възможности да се възползват от икономии от мащаба. В същото време МСП имат по-труден достъп до капитал и стойността на капитала за тях е често по-висока, отколкото при по-големите предприятия. В последните години, както на национално, така и на съюзно ниво се предприемат мерки за намаляване на административната тежест върху стартиращите бизнеси, понижаване на барьерите за навлизане на пазара и намаляване на разходите за спазване на законовите изисквания в различни области. Въпреки това, сложността на процедурите по регулиране, покриващи широк спектър от области продължава да бъде сериозна пречка пред предприемаческата дейност.

Оценката на въздействието върху МСП (МСП-тест) е утвърдилният се като надежден инструмент, използван при разглеждането на основани на доказателства регулаторни инициативи, който гарантира, че при постигането на целите на дадената политика, не се създават непропорционални тежести върху МСП. Затова МСП-тестът е ключов за прилагането на принципа „Мисли първо за малките!“, който има за цел да подобри цялостния подход на правене на политики в областта предприемачеството, като се превърне в неразделна част от процеса по взимането на решения и да насърчава растежа на МСП, като им помага да разрешават проблемите, които препятстват развитието им.

I. МЕТОДОЛОГИЯ

Във въвеждащата част на изследването е представена актуалната ситуация на МСП, както на съюзно, така и на национално ниво. Представени са статистически данни, свързани със значението и ролята на МСП в икономиката (най-вече на база показатели като добавена стойност и заетост).

В първата част по същество на доклада, бенчмарк анализът е ретроспективен, като се фокусира върху оценяването на това, доколко бизнесът, в частност МСП в България е бил ангажиран в приемането на нормативни актове, които пряко го засягат, през 2-те години, в

¹ Предприятията се разделят на микро, малки и средни според броя на заетите лица: микро предприятия имат от 0-9 служители, малките предприятия са с 10 - 49 служители, средни предприятия имат 50 - 249 служители, докато големите компании имат 250 или повече служители.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



които оценката на въздействието е задължителна. Изследването е базирано на анализа на 14 оценки на въздействието по отношение на политики, пряко влияещи върху бизнеса, публикувани в периода 06.11.2016-06.11.2018.

Втората основна част от анализа (раздел V) представлява по същество си „проверка на съответствието“, която включва съпоставка доколко съществуващата нормативна уредба на ангажирането и участието на бизнеса, в частност МСП и отчитането на ефектите от приеманите политики върху тях отговаря на добрите стандарти и практики на Европейската комисия, описани в новите Насоки за по-добро регулиране от месец юли 2017 г. Успоредно с това, е извършено набелязване на най-подходящите за българските условия практики, политики и подходи на Европейската комисия.

II. ЗАЩО МСП СА ВАЖНИ?

1. МСП в Европейския съюз

През 2017 г. МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС са отговорни за:

- Почти всички предприятия в нефинансовия бизнес сектор (99.8%)
- 2/3 от цялата заетост в Съюза (66.4%)
- Малко под 3/5 (56.8%) от добавената стойност, генерирана от нефинансовия бизнес сектор.

Микро предприятията са най-често срещаният вид МСП, наброявайки 93.1% от всички предприятия и 93.3% от всички МСП в нефинансовия бизнес сектор. Въпреки това, микро предприятията осигуряват едва 29.4% от общата заетост в нефинансовия бизнес сектор, докато малките и средни предприятия – съответно 20.0% и 17.0% от цялата заетост. За разлика от неравномерното разпределение на броя на предприятията и заетостта в трите МСП класа, техният принос е по-скоро равен по отношение на добавена стойност, варирайки от 17.6% (малки предприятия) до 20.8% (микро предприятия).

Приносът на МСП към икономиките на държавите-членки варира. Например, в 4 държави-членки (Кипър, Естония, Малта и Латвия), МСП са допринесли за 70% или повече от общата добавена стойност в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г., докато в Ирландия дялът на добавената стойност, генериран от нефинансовия бизнес сектор е била малко под 42%. **В България дялът на добавена стойност е 65.1%, надвишавайки средния за ЕС с близо 10 пункта.**

По отношение на заетостта, МСП в три държави-членки (Кипър, Гърция и Малта) отговарят за 80% или повече от общата заетост в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г., докато в пет държави членки (Германия, Дания, Франция, Нидерландия и Великобритания), заетостта в МСП в нефинансовия бизнес сектор през 2017 е била по-малко от 65%. **В България, дялът на заетостта, осигурявана от МСП е 75.4%.**



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



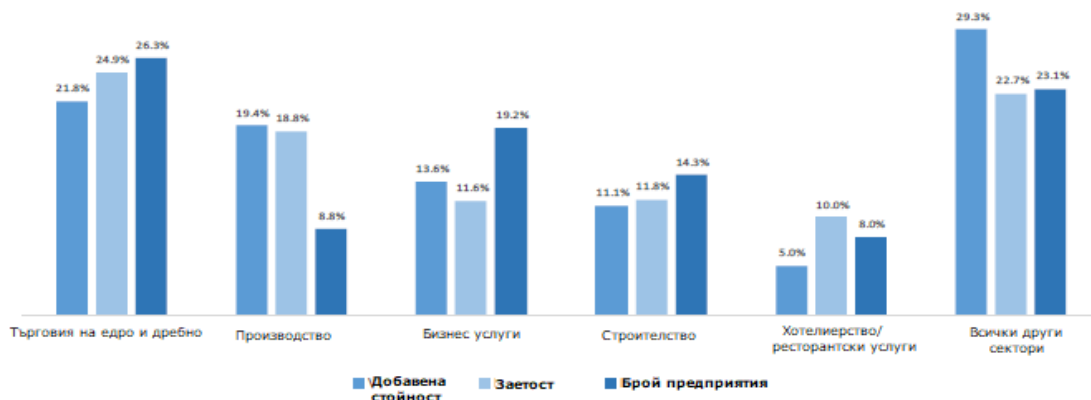
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

МСП са предимно концентрирани в 5 сектора: „хотелски и ресторантьорски услуги“, „бизнес услуги“, „строителство“, „производство“ и „търговия на едро и дребно“. Заедно, пред 2017, в тези сектори са генерирани 71% от добавената стойност на всички МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС и 77% от МСП заетостта. От петте, секторът „търговия на едро и дребно“ сам по себе си е осигурил около 1/4 от общата добавена стойност и заетост на МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС през 2017 г.

Дял на добавената стойност, заетостта и броя на МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС през 2017 г., представени спрямо петте ключови за МСП икономически сектори



Източник: Евростат, национални статистически служби, DIWEcon.

Очакванията са през 2018 и 2019 г. всички държави-членки да имат растеж в добавената стойност на МСП в нефинансовия бизнес сектор. В девет държави членки (България, Чехия, Гърция, Литва, Латвия, Малта, Полша, Румъния и Словакия), общият растеж на добавена стойност на МСП от 2017 и 2018 г. се очаква да надхвърли 15%. Най-ниски резултати се очакват в Италия и Швеция, където общият растеж на добавената стойност на МСП се предвижда да бъде по-малко от 5%.

Във всички държави-членки общият растеж на заетост в МСП за 2017 и 2018 в нефинансовия бизнес сектор се предвижда да бъде по-умерен, в сравнение с този на добавената стойност.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. 10 години действие на Закона за малкия бизнес²

„Законът за малкия бизнес“ за Европа, приет през юни 2008 г., служи като основна стратегическа рамка при създаването на политики за МСП на базата на комплект от незадължителни препоръки към правенето на политики спрямо тях, обединени от следните 10 принципа:

1. **Предприемачество** - да се създаде среда, в която предприемачи и семейни предприятия могат да преуспяват и предприемчивостта се възнаграждава;

2. **„Втори шанс“** - да се гарантира, че честните предприемачи, които са били обявени в несъстоятелност, ще получат бързо втори шанс;

3. **„Мисли първо за малките!“** - да се изготвят разпоредби в съответствие с принципа „Мисли първо за малките“;

4. **„Отзивчива администрация“** - да се създаде готовност от страна на държавните администрации да откликват на нуждите на МСП;

5. **Държавна помощ и обществени поръчки** - да се приспособят механизмите за провеждане на публичната политика към нуждите на МСП; да се улесни участието на МСП в процедури по възлагане на обществени поръчки и да се използват по-добре възможностите за държавна помощ по отношение на МСП;

6. **Достъп до финансиране** - да се улесни достъпът на МСП до финансиране и да се развие правна и икономическа среда, която спомага навременните плащания по търговските сделки;

7. **Единен пазар** - да се помага на МСП да се възползват в по-голяма степен от възможностите, които предлага единният пазар;

8. **Умения и иновации** - да се насърчава усъвършенстването на уменията в МСП, както и всички форми на иновация;

9. **Околна среда** - да се създаде възможност за МСП да превърнат предизвикателствата на околната среда във възможности;

10. **Интернационализация** - да се насърчават и подпомагат МСП да се възползват от растежа на пазарите.

ЗМБ, като доброволна инициатива, успешно, значително и устойчиво е поставил началото на основано на общата рамка заложена от него, „раздвижване“ в политиките на ниво държави-членки. От 2011 г. насам в 28-те държави членки са приети или приведени в изпълнение над 3 300 (т.е. средно над 450 на година) мерки на политики, съобразени с 10-те принципа на ЗМБ.

² От англ. Small Business Act, приет със Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}. Достъпен на български език на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>.



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Като цяло, най-често приеманите или привеждани в действие мерки сред държавите-членки включват мерки за развиване на компетентност на МСП в сферата на научните изследвания, развитието и иновациите, за създаване на програми за публично финансиране и за насърчаване на предприемаческия начин на мислене. На другия полюс, някои от най-рядко приеманите или привеждани в действие мерки са свързани с:

1. гарантирането на равно третиране на започващите отново предприемачи;
2. приемането на обща дата на влизане в сила на всички нови регулации, засягащи МСП;
3. повишаването на прага за регистриране по ДДС и намаляването на несправедливо тежки изисквания за квалификации за МСП в процедурите по кандидатстване по обществени поръчки.

Разпределение на мерките на политики, приети или приведени в изпълнение, на база принцип от ЗМБ, който прилагат, в 28-те държави-членки на ЕС за периода 2011-2018 г.



Източник: CARSA и PwC

Оценките на въздействието са въведени в почти всички държави-членки на ЕС, а заинтересованите страни в лицето на МСП в повечето случаи са консултирани при приемането на ново законодателство, като в почти всички държави-членки се публикуват и резултатите от консултациите. Като цяло, принципът „Мисли първо за малките“ се прилага в законодателството и административните процедури, засягащи МСП, за намаляване на непропорционалните тежести върху МСП, въпреки че близо половината държави-членки все още имат проблеми с ефективното използване на резултатите от ОБ и систематичното





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

прилагане на МСП-теста. Повечето европейски държави все още не са въвели общи начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство, засягащо МСП.

3. МСП в България

По данни на Националния статистически институт от края на 2018 г., за 2017 г. от общо 406 310 нефинансови предприятия в страната, едва 744 (или около 0.18%) не влизат в категорията микро, малки или средни на база броя на заетите в тях лица.³ Над 70% от общите за страната приходи от дейността на нефинансовите предприятия за 2017 г. са генерирани от МСП.⁴

Огромният дял на МСП от броя на всички български предприятия в известна степен може да бъде обяснен с т.нар. „предприемачество по необходимост“, за което основен двигател са неблагоприятните условия на пазара на труда. Безработицата продължава да бъде основно предизвикателство пред българската държава и до някаква степен това се вижда и от високите нива на „предприемачество по необходимост“ - по данни от 2016 г., в България близо 1/3 от предприемачите са започнали собствен бизнес, просто защото не са имали по-добри варианти на пазара на труда.

Въпреки това, макар и предимно „по необходимост“, макар и клиширана, фразата „гръбнак на българската нефинансова икономика“ дава най-точно определение на ролята на МСП в България. Още през 2015 г. МСП осигуряват над ¾ от заетостта и 66% от добавената стойност, като през 2017 г. тези нива продължават и се запазват относително стабилни със 75.4% от заетостта и 65.2% от добавената стойност. Всъщност и по двата показателя българските МСП значително надвишават средните стойности за ЕС от 66.4% от заетостта и 56.8% от добавената стойност в нефинансовия бизнес сектор.

Българските МСП осигуряват трудова заетост на средно 4.4 души, при средна стойност за ЕС от 3.9. За периода 2011-2017 българските МСП са генерирали рязък растеж на добавената стойност от 60.5%. Растежът е особено голям в микро предприятията, при които достига 83.9% за същия период. След продължителен спад, започнал с кризата от 2009 г. заетостта в МСП достига своята най-ниска стойност през 2013 г., след което постепенно започва да се покачва, като общият ѝ растеж за периода 2011-2017 е от 4.1%. Очаква се в периода 2017-2019 добавената стойност на МСП да се повиши с 15.1%, а заетостта с 3.1%, което означава около 46 500 нови работни места в МСП.

Некореспондиращ на значимостта на МСП за българската икономика, но пък в унисон с настроенятия на българите спрямо бизнес средата, е напредъкът на държавата във въвеждането на политики, създаващи максимално благоприятна среда за функциониране на

³<http://www.nsi.bg/bg/content/8212/брой-на-предприятията>.

⁴<http://www.nsi.bg/bg/content/8210/приходи-от-дейността>.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

МСП. В периода 2016-2018 създаването на политики, отговарящи на принципите на ЗМБ в България е относително слабо. Единствените трайно последователно добри резултати през последните 3 години са по отношение на принципа за даване на втори шанс и достъпа до финансиране⁵. Значително изоставане се наблюдава в сферата на „предприемачество“, „отзивчива администрация“, „околна среда“ и „умения и иновации“.

Според официалните данни за България към Годишните доклади за европейските МСП на Европейската комисия от последните 3 години, необходими са предвидимост и стабилност на правната рамка и като средства за тяхното постигане са изрично посочени последователното прилагане на оценката на въздействието на законодателството и МСП-теста. Отчетено е, че макар редица мерки да са приети в изпълнение на препоръките на ЕК по ЗМБ, все още не са постигнати значими резултати.⁶

Предвид фокуса на настоящото изследване, извън вече направената систематизация на данните и изводите от последните три години, по-долу ще бъде разгледано в детайли изпълнението на принципа „Мисли първо за малките!“, като основополагащ за развитието на политики в изпълнението на всички останали девет принципа по ЗМБ. Според него, създаващите политики следва да вземат предвид интересите на МСП в ранните етапи на процеса по създаване на политики. Той също така означава новоприеманото законодателство да предлага прости и лесни за изпълнение административни правила и процедури. От 2008 г. България прави умерен напредък в прилагането на този принцип.

Най-значимата мярка в тази насока е безспорно регулаторната реформа от края на 2016 г., с която предварителната оценка на въздействието на законодателството стана задължителен реквизит на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.⁷ Нещо повече, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието изрично включва като задължително разглеждането на въздействията върху микро-, малки и средни предприятия, както при частичните⁸, така и при цялостните⁹ ОВ. Разбира се, за постигането на осезаеми резултати е необходимо преди всичко ефективното използване на инструмента на ОВ, както и по-доброто фокусиране към МСП на задължителните вече обществени консултации.

⁵ Във връзка с достъпа до финансиране, по-долу е разгледана ОП „Инициатива за МСП“.

⁶ Информационните листове са достъпни на английски език на: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en.

⁷ Така чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове.

⁸ Вж. чл. 16, т. 10 НОМИОВ.

⁹ Вж. чл. 20, ал. 3 НОМИОВ.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

III. ПОДБОР НА ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Ефективната и прозрачна регулаторна рамка е ключова за развитието на предприемачеството и МСП във всички етапи от жизнения цикъл на един бизнес, включително влизане на пазара, инвестиции и разширяване, трансфер и излизане от пазара. Намаляването на регулаторната тежест върху МСП може да улесни тяхното участие в икономиката, да подпомогне техните продуктивност и конкурентоспособност и да подобри тяхното участие и печалби от глобално интегрираната икономика.

За целите на изследването са подбрани 14 оценки на въздействието (9 частични и 5 цялостни) на инициативи за регулаторна намеса, директно оказващи влияние върху МСП, които са публикувани на Портала за обществени консултации¹⁰ в периода 06.11.2016-06.11.2018 г.

Избраните инициативи включват нормативни актове от различен ранг и вид (законови и подзаконови), както и доколкото е възможно – различни сфери на намеса и съставители на оценките на въздействието.

По време на процеса по подбор на ОВ за изследване се оказва, че има немалко ОВ, в които прякото въздействие на акта върху МСП е декларирано със съответното отбелязване във формуляра, но реално не е изследвано по никакъв начин. При избора на разгледаните по-долу оценки стремежът е бил и максимално избягване на формално изпълнение на МСП-теста, тъй като неговото изследване не би имало особена полза и в малка степен би могло да стане база за отправянето на конкретни препоръки за подобряване качеството на оценката на въздействието на предлаганите интервенции върху МСП.

Таблицата по-долу показва анализиранияте ОВ. Във всички посочени по-долу ОВ без изключение администрацията-съставител е заявила, че инициативата би имала пряко въздействие върху МСП, т.е. релевантността към МСП е изведена на база разбиранията на самата администрация и в този смисъл е безспорен фактът, че въздействията върху тях е следвало да бъдат изследвани.

¹⁰www.strategy.bg.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

№	Нормативен акт	Сфера на действие на акта	Вид и дата на изготвяне на ОВ	Институция, съставила на ОВ	Обществена консултация по чл. 26 ЗНА	Релевантност към МСП
1.	Закон за изменение на Закона за малките и средните предприятия ¹¹	Бизнес среда	Частична ОВ. Не е посочена дата.	Министерство на икономиката	20.07.2017- 20.08.2017	Във формата на ОВ само е отбелязано, че допълнението пряко засяга МСП.
2.	Проект на Закон за управление на хранителната верига ¹²	Земеделие и развитие на селските райони	Цялостна ОВ. Не е посочена дата	Министерство на земеделието, храните и горите	28.07.2017- 28.08.2017	В оценката е посочено, че мнозинството от търговците на дребно с храни и напитки са малки и средни предприятия.
3.	Закон за допълнение на Закона за административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност ¹³	Държавна администрация	Частична ОВ от 04.08.2017	Администрация на Министерския съвет	04.08.2017- 03.09.2017	В оценката е посочено, че със законопроекта се намалява административната тежест върху МСП.
4.	Закон за изменение на Закона за автомобилните превози ¹⁴	Бизнес среда	Частична ОВ от 07.08.2017	Министерство на икономиката	13.09.2017- 12.10.2017	Лицата, които кандидатстват за предоставянето на административните услуги по Закона за автомобилните превози

¹¹ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2820>.

¹² <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2846>.

¹³ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2857>.

¹⁴ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2975>.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

						са МСП и измененията влияят пряко върху тяхната дейност.
5.	ЗИД на Закона за туризма ¹⁵	Туризм	Частична ОВ от 18.09.2017	Министерство на туризма	21.09.2017-05.10.2017	Чрез законопроекта ще се облекчат режимите по категоризация, сертификация и регистрация, от които главно се ползват МСП.
6.	Проект на ПМС за приемане на Наредба за съществените изисквания и оценяване на съответствието на личните предпазни средства ¹⁶	Бизнес среда	Частична ОВ от 12.09.2017	Министерство на икономиката	30.11.2017-29.12.2017	Що се касае до лични предпазни средства, всички действащи икономически оператори в сектора са от категорията МСП. В тази връзка те неизбежно са засегнати от ситуации на допълнителна административна тежест.
7.	Проект на Закон за виното и спиртните напитки ¹⁷	Земеделие и развитие на селските райони	Цялостна ОВ от октомври 2017	Министерство на земеделието, храните и горите	21.02.2018-23.03.2018	99% от вино и гроздопроизводителите, както и производителите на спиртни напитки са малки или средни предприятия
8.	ЗИД на Закона за опазване на околната среда ¹⁸	Околна среда	Частична ОВ от 02.03.2018	Министерство на околната среда и водите	09.03.2018-08.04.2018	С предложените промени въздействието се очаква да бъде положително, което ще доведе до намаляване на излишната

¹⁵ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2991>.

¹⁶ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3128>.

¹⁷ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=3320>.

¹⁸ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3356>.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

						административна тежест, предвид редуцирането на броя на изискваните документи, срокове и органи, участващи в съгласуване на документацията.
9.	Проект на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика ¹⁹	Социална политика и заетост	Цялостна ОВ, извършвана в периода октомври 2017- март 2018	Министерство на труда и социалната политика	11.05.2018-09.06.2018	Преобладаващата част от социалните предприятия влизат в тази категория.
10.	Проект на Закон за превенция от неблагоприятни климатични събития в земеделието ²⁰	Земеделие и развитие на селските райони	Цялостна ОВ, Март-май 2018	Министерство на земеделието и храните	23.05.2018-23.06.2018	Очаква се промените в регулаторните режими да имат по-значително въздействие върху малките и средните предприятия.
11.	ЗИД на Кодекса на застраховането ²¹	Финанси и данъчна политика	Частична ОВ от 18.06.2018	Министерство на финансите	23.07.2018-23.08.2018	Редица от застрахователните посредници попадат в кръга на търговците, които са МСП по смисъла на чл. 3, ал. 1 и 2 от Закона за малките и средни предприятия.

¹⁹ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3491>.

²⁰ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=3525>.

²¹ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3659>.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

12.	Проект на Закон за маслодайната роза ²²	Земеделие и развитие на селските райони	Цялостна ОВ от май-август 2018	Министерство на земеделието, храните и горите	04.10.2018-04.11.2018	Със законопроекта се предвижда създаването на национален регистър на производители и преработватели на маслодайна роза, което ще въведе облекчения за малките и микро производители на маслодайна роза.
13.	Проект на ПМС за определяне нов размер на минималната работна заплата през 2019 година ²³	Социална политика и заетост	Частична ОВ от 31.10.2018	Министерство на труда и социалната политика	31.10.2018-30.11.2018	Минималната работна заплата е национален параметър и увеличението на размера ѝ се отнася за всички наети в икономиката, включително в МСП.
14.	ЗИД на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс ²⁴	Финанси и данъчна политика	Частична ОВ от 02.11.2018	Министерство на финансите	05.11.2018-05.12.2018	Посочено е, че проектът на акт пряко засяга МСП.

²² <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3795>.

²³ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3842>.

²⁴ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3855>.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проверката, доколко бизнесът, в частност МСП е бил ангажиран в приемането на нормативни актове, които пряко го засягат, през 2-те години, в които оценката на въздействието е задължителна е извършена на база оценка на нивото на изпълнение на следните групи дейности:

1. Консултиране със засегнатите бизнеси, в частност МСП;
2. Идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП;
3. Извършване на оценка на въздействието върху МСП;
4. За всяка ОВ, анализът разглежда и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ от Администрацията на Министерския съвет, за да установи до каква степен извършването на МСП тест е взето предвид преди съгласуването на ОВ.

Критериите са изведени на база изискванията на НОМИОВ за съдържание на оценката на въздействието върху МСП (чл. 16, т. 3 и т. 10 и чл. 29 НОМИОВ) и за съгласуване на предварителните ОВ (чл. 31 и 32). Логиката на оценяването е еднозначна и максимално ограничава проявата на субективизъм при формирането на крайния резултат: при изпълнение на всеки задължителен критерий се присъжда определен брой точки. В случай, че конкретен задължителен критерий е пропуснат, се отнема същият брой точки. Когато даден критерий за оценяване не е задължителен, но представлява добра практика, която следва да бъде насърчавана, неговата липса не води до санкциониране с точки, а единствено до не присъждането на никакви точки.

Изпълнението на всяка от дейностите е отчетено на база изложеното в ОВ, становището на АМС, както и информацията на Портала за обществени консултации www.strategy.bg.

Оценяването на изпълнението на всяка от дейностите става по следната скала:

Качество на извършването на всяка отделна стъпка	Обща оценка на качеството по брой точки		Обща оценка на качеството в проценти
	макс. 12 за ЦОВ	макс. 8 за ЧОВ	
-4 - 0 точки – стъпката е пропусната/изключително лошо качество	-12-3.5 точки – изключително лошо	-8-2.3 точки – изключително лошо	0-29% - изключително лошо
1 точка - лошо	3,6-6 точки – лошо	2.4-4 точки – лошо	30-50% - лошо
2 точки – приемливо	6.1-7.2 – приемливо	4.1-4.8 точки – приемливо	51-60% - приемливо
3 точки – добро	7.3-9 – добро	4.9-6 точки – добро	61-75% - добро

15



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4 точки – много добро	9.1-12 – много добро	6.1-8 точки – много добро	76-100% - много добро
-----------------------	----------------------	---------------------------	-----------------------

Разликата в общия максимален брой точки за цялостна и частична ОВ се обяснява с факта, че по българското законодателство не съществува задължение за провеждането на целенасочени консултации със заинтересованите МСП при извършването на частична ОВ. Затова частичните ОВ няма да бъдат оценявани по този критерий.

Изследването обхваща единствено оценката на въздействието върху МСП, а не разглежданите ОВ като цяло. Анализът не разглежда текстовете на предложенията за нормативни актове.

IV. АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ

1. Консултиране със засегнатите бизнеси, в частност МСП

Консултирането със заинтересованите страни, особено тези, които ще бъдат директно засегнати от нова инициатива е ключов фактор за създаването на висококачествени предложения за регулиране, като в същото време повишава прозрачността и легитимността на процеса по създаване на политики. Отчитането на мненията на заинтересованите страни МСП е изключително важно, за да може да се гарантира, че предлаганите инициативи са подходящи за огромната част от предприятията в българската икономика.

За оценяване на процеса по консултиране на заинтересованите страни МСП в контекста на МСП-теста, са изследвани следните елементи:

	Да	Не
Проведена ли е обществена консултация, като част от процеса по изготвяне на цялостна ОВ?	+1 т.	-1 т.
Подготвен ли е бил нарочен консултационен документ (въпросник), който да събере мнението на респондентите по структуриран начин?	+ 1 т.	0 т.
МСП били ли са целенасочено консултирани?	+ 1 т.	-1 т.

16



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

При обобщаването на становищата от обществената консултация в доклада на ОВ, става ли ясно кои са становищата на МСП?	+ 1 т.	-1 т.
---	--------	-------

Всички оценявани елементи получават еднакъв брой положителни точки. Липсата на структуриран консултационен документ (и инструмент за консултиране – въпросник, анкета и т.н.) за заинтересованите страни не води до санкциониране, тъй като не е задължителен елемент от провеждането на обществените консултации като част от ОВ, освен когато за тази цел се използва Порталът за обществени консултации. Евентуалното му наличие, обаче е добра практика²⁵, която се оценява положително.

Оценка на въздействието	Обществена консултация	Въпросник	Целенасочена консултация на МСП	Становища на МСП	Обща оценка
Проект на Закон за управление на хранителната верига	+1 т.	0 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.
Проект на Закон за виното и спиртните напитки	+1 т.	+1 т.	+ 1 т.	+ 1 т.	4 т.
Проект на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика	+1 т.	0 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.
Проект на Закон за превенция от неблагоприятни климатични събития в земеделието	+1 т.	+1 т.	+1 т.	+1 т.	4 т.

²⁵ Тъй като представлява фокусиран, структуриран и систематизиран начин за събиране приносите на заинтересованите страни, който впоследствие позволява лесното обобщаване на информацията и количественото ѝ представяне.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект на Закон за маслодайната роза	+ 1 т.	+ 1 т.	+ 1 т.	+ 1 т.	4 т.
--------------------------------------	--------	--------	--------	--------	------

Прави впечатление, обстоятелството че към 2018 г. МЗХГ има вече изградена практика в консултирането с МСП в ранните етапи на изготвяне на ОВ и изгълнява предвидените по нормативната уредба стъпки, като включително трайно подготвя отделни въпросници, насочени към МСП.

2. Идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП

Тук следва да бъде установено дали и кои МСП са сред засегнатите страни. При частичните ОВ изискването е за определяне на „вида и категорията“, докато при цялостната – „броя и категорията“ на засегнатите малки и средни предприятия. НОМИОВ не дава допълнителни указания за това какво следва да се разбира под понятията „вид“ и „категория“. И докато от чл. 3 на Закона за малките и средните предприятия лесно може да бъде направен изводът, че понятието „категория“ е свързано с размера на предприятието, то по отношение на „вид“ идеята и волята на законодателя остават неясни.

За целите на оценяването на начина на идентификация на засегнатите МСП, са изследвани следните елементи:

	Да	Не
Направена ли е разграничение между МСП и големите компании, при определяне на заинтересованите страни?	+1 т.	-1 т.
Направено ли е разграничение между микро, малки и средни предприятия?	+ 1 т.	-1 т.
При определянето на засегнатите от инициативата бизнеси, използвани ли са количествени данни или се разчита изцяло на качествени? При изцяло качествени данни, дадено ли е обяснение какво е наложило това?	+ 1 т.	-1 т.

18



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОВ отчита ли кои МСП са пряко и кои косвено засегнати?	+ 1 т.	-1 г.
--	--------	-------

Всички оценявани елементи получават еднакъв брой положителни точки. Липсата на количествени данни сама по себе си не води до санкция, тъй като на този етап намирането на готови количествени данни в България все още е сравнително трудно и не е рядкост ситуацията, при която това би било обективно невъзможно. Именно, отчитайки подобни случаи е разширен и обхватът на тази категория, както и е изследван въпросът за предоставяне на обяснение какво е довело до липсата на количествени данни.

Оценка на въздействието	МСП или голяма компания	Микро, малко или средно предприятие?	Количествени данни	Пряко и косвено засегнати	Обща оценка
Закон за изменение на Закона за малките и средните предприятия	+1 т.	-1 т.	- 1 т.	- 1 т.	- 2 т.
Проект на Закон за управление на хранителната верига	-1 т.	-1 т.	+1 т.	-1 т.	- 2 т.
Проект на Закон за допълнение на Закона за административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност	-1 т.	-1 т.	-1 т.	- 1 т.	- 4 т.
Проект на Закон за изменение на Закона за автомобилните превози	-1 т.	-1 т.	-1 т.	- 1 т.	- 4 т.
ЗИД на Закона за туризма	-1 т.	- 1 т.	- 1 т.	- 1 т.	-4 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект на ПМС за приемане на Наредба за съществените изисквания и оценяване на съответствието на личните предпазни средства	+ 1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-3 т.
Проект на Закон за виното и спиртните напитки	+ 1 т.	-1 т.	+1 т.	-1 т.	0 т.
ЗИД на Закона за опазване на околната среда	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-4 т.
Проект на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-4 т.
Проект на Закон за превенция от неблагоприятни климатични събития в земеделието	+1 т.	+1 т.	+1 т.	-1 т.	1 т.
ЗИД на Кодекса на застраховането	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	- 4 т.
Проект на Закон за маслодайната роза	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-4 т.
Проект на ПМС за определяне нов размер на минималната работна заплата през 2019 година	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-4 т.
ЗИД на ДОПК	-1 т.	-1 т.	-1 т.	-1 т.	- 4 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Оказва се, че нивото на идентифициране на МСП сред засегнатите от интервенциите лица е доста ниско. В нито една от разгледаните оценки на въздействието, при идентифицирането на заинтересованите страни не е посочено каква част от тях са МСП. В редките случаи, когато данни в тази насока са посочени, те са разхвърляни из оценката, като понякога изобщо не става ясно защо и как са взети предвид.

По отношение на количествените данни, проблемите са в две насоки. Големият проблем е, че в преобладаващите случаи тях изобщо ги няма или съществуват под формата на твърдения като „между 3000 и 5000 МСП“ (ОВ към ЗИ на ЗМСП), без посочване на източник на данните. Вторият проблем е свързан с представянето на данни, които не е ясно с каква цел са включени и по какъв начин са повлияли на анализа.

3. Извършване на оценка на въздействието върху МСП

Според най-подробното легално определение на оценката на въздействието по действащото ни законодателство, дадено в чл. 2, ал. 1 на НОМИОВ, тя представлява инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, **включително върху малките и средните предприятия**, неправителствените организации и гражданите. Оценяването на ефектите на предлаганите нормативни промени върху МСП е една от съществените стъпки в посока облекчаване на икономическата среда и установяване на прозрачни взаимоотношения между държавата и бизнеса. Затова този етап смело може да бъде определен като ядрото на МСП-теста. Докато предходните два имат по-скоро подготвителен характер и целят от една страна събиране на максимално количество релевантна информация, а от друга – точно определяне на субектния обхват на интервенцията, то това е същинското оценяване на очакваните ефекти от политиката.

Тук отново има известно различие при оценката на въздействието върху МСП, в зависимост от това дали става въпрос за частична или цялостна ОВ, поради което и тук те са оценявани отделно, по различни критерии, съобразно релевантната уредба.

3.1. Частични оценки на въздействието

По отношение на частичната ОВ, законодателят е по-скоро лаконичен, като определя единствено, че в нейното минимално съдържание следва да бъде включено въздействието върху микро, малки и средни предприятия, без да уточнява изрично какво разбира под това. Доколкото обаче малко преди това изрично е посочено, че в частичната ОВ следва да бъдат включени описания на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични положителни въздействия (приходи) и негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, **включително върху всяка група от заинтересованите страни**, може да бъде направен изводът, че оценката на въздействието върху микро, малки и

21



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



средни предприятия би следвало да включва именно това. Затова, скалата за оценяване включва:

Частични ОВ	Да	Не
Изследвани ли са въздействията върху МСП изобщо?	+1 т.	-1 т.
Изследвани ли са въздействията върху МСП за всички разгледани варианти или само за варианта фаворит?	+ 1 т.	-1 т.
Изследвани ли са положителните икономически ефекти (+ИЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са отрицателните икономически ефекти (-ИЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са положителните социални ефекти (+СЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са отрицателните социални ефекти (-СЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са положителните екологични ефекти (+ЕЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са отрицателните екологични ефекти (-ЕЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Представени ли са количествени данни, а ако не – обяснено ли е защо?	+0.5 т.	-0.5 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ЧОВ	Въздействия върху МСП	Изследвани варианти	+ИЕ	-ИЕ	+СЕ	-СЕ	+ЕЕ	-ЕЕ	Количествен и данни	Обща оценка
ЗИ на Закона за малките и средните предприятия	+1 т.	-1 т.	-0.25г.	-0.25г.	-0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.75 т.
ЗД на Закона за административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност	+1 т.	-1 т.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.
ЗИ на Закона за автомобилните превози	+1 т.	-1 т.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.
ЗИД на Закона за туризма	+1 т.	-1 т.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.
Проект на ПМС за приемане на Наредба за съществените изисквания и оценяване на съответствието на личните предпазни средства	+1 т.	-1 т.	+0.25г.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.25 т.
ЗИД на Закона за опазване на околната среда	+1 т.	-1 т.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.
ЗИД на Кодекса на застраховането	+1 т.	-1 т.	-0.25 т.	+0.25г.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Проект на ПМС за определяне нов размер на минималната работна заплата през 2019 година	-1 т.	-1 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-4 т.
ЗИД на ДОПК	+1 т.	-1 т.	-0.25 т.	+0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-1.5 т.

Видно от резултатите, тенденцията е за цялостно negliжиране в оценяването на въздействията върху МСП в частичните ОВ. Макар всички те да отчитат, че оценяваните в тях актове имат пряко въздействие върху МСП, неговото изследване се ограничава в няколко общи изречения за „положително въздействие” или „намалена административна тежест”, вследствие на варианта-фаворит.

3.2. Цялостни оценки на въздействието

Според чл. 29, ал. 1, т. 3, 4 и 5 от НОМИОВ, като минимум цялостната ОВ следва да включва: описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегнатата икономическа дейност; доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт; предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някои от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и други. По тази причина, скалата за оценяване тук е по-разширена и включва:

Цялостни ОВ	Да	Не
Изследвани ли са въздействията върху МСП изобщо?	+0.5.	-0.5 т.
Изследвани ли са въздействията върху МСП за всички разгледани варианти или само за варианта фаворит?	+ 0.5 т.	-0.5 т.
Изследвани ли са положителните	+ 0.25 т.	-0.25 т.

24



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



икономически ефекти (+ИЕ) върху МСП?		
Изследвани ли са отрицателните икономически ефекти (-ИЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са положителните социални ефекти (+СЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са отрицателните социални ефекти (-СЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са положителните екологични ефекти (+ЕЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Изследвани ли са отрицателните екологични ефекти (-ЕЕ) върху МСП?	+ 0.25 т.	-0.25 т.
Доказана ли е необходимостта от включване на МСП в обхвата на инициативата?	+ 0.5	-0.5 т.
Направени ли са предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория?	+ 0.5 т.	-0.5 т.
Представени ли са количествени данни, а ако не – обяснено ли е защо?	+0.5 т.	-0.5 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ЦОВ	Въздействия върху МСП	Изследвани варианти	+ИЕ	-ИЕ	+СЕ	-СЕ	+ЕЕ	-ЕЕ	Необходимост за включване на МСП	Намаляване на негативните въздействия	Количествени данни	Обща оценка
Проект на Закон за управление на хранителната верига	- 0.5 т.	-0.5 т.	- 0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	- 0.25 т.	-0.25 т.	- 0.5 т.	-0.5 т.	- 0.5 т.	-4 т.
Проект на Закон за виното и спиртните напитки	+ 0.5 т.	- 0.5 т.	-0.25 т.	+0.25 т.	-0.25 т.	+0.25 т.	+0.25 т.	+0.25 т.	-0.5 т.	+0.5 т.	+0.5 т.	0.5 т.
Проект на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика	+ 0.5 т.	+0.5 т.	+0.25 т.	+0.25 т.	-0.25 т.	- 0.25 т.	- 0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-0.5	-0.5 т.	- 1 т.
Проект на Закон за превенция от неблагоприятни климатични събития в земеделието	+0.5 т.	-0.5 т.	+0.25 т.	+0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	+0.25 т.	-0.5 т.	-0.5 т.	+0.5 т.	-0.5 т.
Проект на Закон за маслодайната роза	+0.5 т.	-0.5 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.25 т.	-0.5 т.	-0.5 т.	-0.5 т.	-3.5 т.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Общата тенденция, която се наблюдава е, че администрацията не познава и/или не разбира уредбата на МСП-теста по същество. Показателно е, че повечето нормативни изисквания за неговото извършване и съдържание просто не са спазени в ОВ. Оценяването на въздействията върху МСП в мнозинството от случаите е качествено, без представяне на никакви конкретни данни и поради тази причина – сравнително общо. Основно се обръща внимание на потенциални икономически въздействия под формата на административни тежести.

Обяснението на необходимостта от включване на МСП в обхвата на регулирането е тотално игнорирана като компонент.

В една единствена оценка (Проекта на Закон за виното и спиртните напитки) е направен опит за разглеждане на предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория. В раздела, озаглавен „Оценка на възможностите за облекчаване на административния товар“, на ОВ не е разгледана нито една от предвидените по НОМИОВ мерки. В същото време информацията, представена там е свързана със специалното съобразяване с МСП на размера на определените в проекта на закон такси, което безспорно е важна стъпка и още веднъж затвърждава извода, че дори когато има доброто желание и полага усилия да направи качествен МСП-тест, администрацията по-скоро не се ориентира как точно да изпълни задълженията си в тази специфична и все още сравнително непозната материя.

4. Становища на Дирекция „Модернизация на администрацията“

12 от разгледаните по-горе 14 проекта на нормативни актове са съгласувани от Дирекция „Модернизация на администрацията“ към Администрацията на Министерски съвет без препоръки по отношение на изследването на въздействията върху МСП.

Оказва се, че все още не се упражнява стриктен контрол върху спазването на законовите изисквания за изследване на въздействието върху МСП, като не се следи за извършването на качествен МСП-тест. Въпреки, че той е задължителна част от ОВ, изобщо не се взема предвид или се преценява в много редки случаи при съгласуването на оценките на въздействието. Поради това, не са изненадващи общите негативни резултати от оценяването на извършването на оценка на въздействието на предлаганите интервенции върху МСП. Дори най-високите постигнати резултати са недостатъчни за характеризирането им като „приемливи“, а в мнозинството от случаите говорим за отрицателни резултати.

Оценка на въздействието	Сборна оценка на МСП-теста
Проект на Закон за изменение на Закона за малките и средните предприятия	-3.75 т./8 т.

27



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект на Закон за управление на хранителната верига	-7 т./12 т.
Проект на Закон за допълнение на Закона за административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност	-5.5 т./8 т.
Проект на Закон за изменение на Закона за автомобилните превози	-5.5 т./8 т.
ЗИД на Закона за туризма	-5.5 т./8 т.
Проект на ПМС за приемане на Наредба за съществените изисквания и оценяване на съответствието на личните предпазни средства	-4.25 т./8 т.
Проект на Закон за виното и спиртните напитки	4.5 т./12 т.
ЗИД на Закона за опазване на околната среда	-5.5 т./8 т.
Проект на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика	-6 т./12 т.
Проект на Закон за превенция от неблагоприятни климатични събития в земеделието	4.5 т./12 т.
ЗИД на Кодекса на застраховането	-5.5 т./8 т.
Проект на Закон за маслодайната роза	-3.5 т./12 т.
Проект на ПМС за определяне нов размер на минималната работна заплата през 2019 година	-8 т./8 т.
ЗИД на ДОПК	-5.5 т./8 т.

От една страна, тези резултати ясно демонстрират, че на българските съставители на мерки на политики, в частност регулаторни мерки, им предстои много работа, докато започнат да се справят с предизвикателството „МСП-тест“ на едно задоволително ниво за държава-членка на ЕС през 21 век. От друга страна, обаче, не следва да се забравя, че регулаторната реформа, въвеждаща оценката на въздействието, неразделна част, от която е МСП-теста е сравнително млада, едва на 2 години в България и тепърва предстои да се създава и развива съзнанието в изпълнителната власт не просто за нейната задължителност, но и за нейната полезност.

Всичко това иде да покаже, че подготовката на качествен МСП-тест не е елементарно усилие и в този смисъл не е изненадващо, че все още сравнително неопитната в оценките на въздействието българска администрация изпитва затруднения да се справи с него адекватно. Затова и извършването на ОВ и в частност МСП-тест не следва да бъде подценявано и negliжирано като бюрокрамична дейност и лишено от смисъл поглъване на формуляри, а да бъде припозната като аналитичен труд, изискващ специални познания и умения, които постепенно трябва да бъдат изградени у администрацията на изпълнителната власт.

V. ПРОВЕРКА НА СЪОТВЕТСТВИЕТО

1. Национална рамка на ангажирането на бизнеса в процеса по приемане на вземане на решения по регулиране

28



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1.1. Концепция за прилагане на МСП-тест и схема, поясняваща механизма на действие и процеса на разработване, консултации и опростяване

Още в средата на 2013 г. българското Министерство на икономиката и енергетиката, отчитайки силното подценяване на прегледа на ефектите от законодателството върху малките и средните предприятия и липсата на систематична оценка на въздействието от приеманите нови, изменени или допълнени нормативни актове върху малкия бизнес, предлага Концепция за прилагане на МСП-тест и схема, поясняваща процеса на разработване, и консултации, както и механизма на действие на новите нормативни актове. Концепцията очертава необходимостта от промяна в законодателството, която да направи задължително изследването на ефекта от новите правни норми върху малките и средните предприятия като една от съществените стъпки в посока облекчаване на икономическата среда и установяване на прозрачни взаимоотношения между държавата и бизнеса.

Според Концепцията, МСП-тестът следва да бъде разгледан в два основни аспекта от гледна точка на процедурната и аналитичната дейност, която компетентните органи следва да извършат при провеждането на теста, а именно като: 1. Процедури за провеждане на консултации и 2. Аналитична оценка на въздействието върху МСП.

Оценката на въздействието върху МСП, според Концепцията, се осъществява въз основа на анализ на ползите и разходите; анализ на разходната ефективност или друг вид анализ, избран като по-подходящ в зависимост от вида на регулацията. Въздействието върху МСП може да бъде описано като бизнес операция, когато предложението не представлява съществено изменение. Анализът следва ясно да определи обхвата на регулацията, броя и заетите в засегнатите МСП според основна икономическа дейност, да опише процесите на административно и бизнес ниво и посочи промяната, когато се предлага изменение на регулация. Като изрично изискване е включено количественото представяне на въздействията, както и разглеждането на мерки, които биха намалили тежестта и разходите на засегнатите МСП.

Още към този момент, МИЕ препоръчва извършването на МСП-теста да бъде нормативно уредено в Закона за нормативните актове, Устройствения правилник на МС и неговата администрация и евентуално в Закона за МСП. Подробните указания за провеждане на процедурата по МСП-тест е предвидено да бъдат обективирани в нарочна методика. Проект на такава методика и формуляр за МСП-тест, подготвени от МИЕ са публикувани през 2013 г.

1.2. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството

На 25.07.2014 г., с Решение № 549 на Министерския съвет е одобрено Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството. Ръководството включва три големи дяла, посветени на понятията и правилата, на ключовите аналитични стъпки и на процедурните етапи при изготвянето на ОВ. То обхваща общо десет глави, както и въведение,

29



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



терминологични бележки и приложения съдържащи специфични правила и формуляри за доклад с ОВ, резюме на доклада и МСП – тест. Още в неговото въведение се посочва, че то е предназначено за представителите на администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието. Въпреки характера на Ръководството на неюридически акт без правно обвързваща сила, то има ключово значение, защото представлява първият съвременен методологически документ, приет официално от правителството. Според Ръководството оценката на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП-тест) следва да се извършва за всяко административно задължение, което е възможно да окаже ефект върху МСП.

Като основни етапи на МСП-теста са фиксирани:

I. Консултации с малки и средни предприятия и техни представителни организации

Консултациите със заинтересованите лица се извършват в началния етап на процеса по подготовка на новия нормативен акт или нормативното изменение, веднага щом бъде установено, че предложението ще има въздействие върху МСП, независимо от задължението за публично обсъждане на проекта на нормативен акт, съгласно общите изисквания, при спазване на минималните стандарти за провеждане на обществени консултации.

Основните причини, поради които се изисква различен тип консултации за целите на провеждането на МСП-теста са различната целева група, по-високата експертиза на организациите на МСП при определянето на проблема и начина за разрешаването му и разликите в методите на консултации и обсъждане. Като приложение към Ръководството е разработен и формуляр за извършване на МСП-теста.

II. Определяне на обхвата на задължението и измерване на въздействието върху МСП

Определянето на обхвата на задължението се извършва въз основа на формуляр, който се попълва от администрацията съставител на нормативното задължение.

Измерването на въздействието върху МСП е разработено подробно и се състои изцяло от практически насоки какви факти и обстоятелства да бъдат събирани и по какъв начин да бъдат обработвани.

Според Ръководството, измерването на въздействието върху МСП се извършва по отношение на следните видове разходи за бизнеса, произхождащи от съответното задължение: финансови, съществени и административни. За целта на МСП-теста, администрацията съставител на нормативното задължение, следва да идентифицира възможните разходи на предприятията. В зависимост от същността на разходите, административният орган следва да даде експертна оценка за общия обем на годишните разходи, произхождащи от съществени

30



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

изисквания. Въз основа на събраната информация, административният орган дава експертна оценка за общия обем на годишните разходи – финансови, съществени и административни. Административният орган определя средните разходи на един зает, както и разходите за средно по размер предприятие в съответния идентифициран сектор/брана (по икономическа дейност в клас, раздел или сектор) за съответното задължение. Накрая, административният орган следва да даде оценка за пропорционалността на разходите, които се извършват от големи, малки, средни и микро-предприятията за изпълнение на съответното задължение.

III. Оценка на алтернативните опции и мерки за редуциране на въздействието върху МСП

При условие че анализът покаже нарастване на административния товар за предприятията, администрацията, съставител на предложението, разглежда възможни алтернативи и мерки за намаляване на тежестта върху предприятията.

1.3. Закон за нормативните актове и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

С измененията на Закона за нормативните актове от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г., предварителната оценка на въздействието стана задължителна част от процеса по изготвяне на нормативни актове. Съгласно разпоредбата на чл. 19, ал. 4 ЗНА, обхватът и методологията за извършване на оценката на въздействието са определени в едноименна наредба на Министерския съвет - НОМИОВ.

По отношение на частичната ОВ, **Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието** е лаконична и определя единствено, че въздействието върху микро, малки и средни предприятия е задължителен елемент от минималното съдържание на частичната ОВ и е направена препратка към Приложение № 1, съдържащо формуляра за частична предварителна ОВ.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

- Актът засяга пряко МСП
- Актът не засяга МСП
- Няма ефект

По-голяма конкретика се наблюдава в релевантната уредба по отношение на цялостните предварителни оценки на въздействието. В две различни разпоредби, намиращи се на различни систематични места, наредбата предвижда задължителност на изследването на въздействията на отделните варианти спрямо МСП. В единия случай тя посочва, че всяка цялостна ОВ трябва да анализира въздействия и върху МСП (чл. 22, ал. 3). Това означава задължение за включване на особено измерение МСП в рамките на анализа на икономическите





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



въздействия в оценката. Във втория случай, тя предвижда, че оценката на въздействието върху МСП е неделима част от цялостната предварителна ОВ, освен в случаите, когато не се регулират икономически дейности и проектът на нормативен акт няма ефект върху предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите (чл. 30). Систематичното тълкуване на двете разпоредби означава, че при всяка цялостна ОВ следва да се обръща специално внимание на МСП в рамките на анализа на икономическите въздействия. В случаите, когато се регулират икономически дейности или се засяга положението на предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите, обаче не е достатъчно простото оценяване на икономическите въздействия спрямо МСП, а е необходимо изследване на специфичните въздействия чрез извършването на самостоятелна дейност, отделен елемент от ОВ, наречена Тест за въздействие върху МСП или МСП-тест.²⁶

Според НОМИОВ при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху МСП, която се базира на:

1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;
2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;
3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията – по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо – и по основно засегнатата икономическа дейност;
4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;
5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория – като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някои от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и други.

Оценката на въздействието върху МСП е неделима част от цялостната предварителна оценка на въздействие освен в случаите, когато не се регулират икономически дейности и проектът на нормативен акт няма ефект върху предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите.

2. Практики на Европейската комисия по ангажиране на бизнеса в процеса по вземане на решения

²⁶ Вж. в този смисъл Част Втора „ПРАВНА УРЕДБА НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛИРАНЕТО“, Глава първа „ПРАВНА УРЕДБА В БЪЛГАРИЯ“, „Оценка на въздействието на регулирането“, Тони Димов, Сиела, София, 2017 г.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Целта на тази част от анализа е да бъдат изследвани практиките на ЕК по ангажиране и участието на бизнеса, в частност МСП, в процеса на вземане на решения и отчитането на ефектите от приеманите политики върху тях. Традиционно, МСП се справят по-неефективно от големите фирми с проверяването на регулаторната среда и изпълнението на законовите изисквания. Пропорционалният дял на ресурси, която те отделят за административни функции обикновено е по-голям, отколкото в големите фирми²⁷.

Вземайки предвид този факт, в последното десетилетие ЕК прилага политика на освобождаване на микропредприятията от законодателството на ЕС винаги, когато това е възможно, както и на въвеждане на специални режими, за намаляване на регулаторната тежест върху тях.

С цел да се засили съсредоточаването върху освобождаването на микропредприятията от непропорционално тежки за тях задължения и съобразеното с нуждите законодателство за микропредприятията и МСП, от януари 2012 г. нататък подготовката от Европейската комисия на всички бъдещи законодателни предложения се основава на презумпцията, че специално микропредприятията са изключени от обхвата на предлаганото законодателство, освен ако не бъде обоснована пропорционалността от тяхното включване. Това обосноваване е нов елемент, който следва да се включва в „МСП теста“.

Модифициран по този начин, тестът на практика води до така нареченото „обръщане тежестта на доказване“ в нормотворчеството и фокусира подготовката на законодателството на ЕС върху специфичната ситуация на МСП и микропредприятията. В случаи, когато е необходимо микропредприятията да бъдат обхванати от законодателните предложения, следва да бъдат събирани доказателства в посока защо трябва да бъдат включени в регулирането, т.к. се счита че те са изначално изключени от него.

ЕП посреща със задоволство изключването на микропредприятията от обхвата на законодателните предложения. Счита обаче, че автоматичното освобождаване на микропредприятията може не винаги да е най-добрият подход и че следователно това трябва да се оценява поотделно за всяко предложение, за да се приложи подхода на обрънатата тежест на доказване, т.е. че микропредприятията следва да остават извън обхвата на предложенията освен ако е доказано, че следва да бъдат включени. Подкрепя обмислянето на адаптирани решения и на облекчени режими за МСП в оценките на въздействието, когато това не ограничава неправомерно ефективността на законодателството.

2.1. Насоките за по-добро регулиране и Инструментариумът за по-добро регулиране на ЕК от 2017 г.

²⁷ Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions, 2017, OECD, Publishing, Paris.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Насоките за по-добро регулиране на ЕК²⁸ представляват официално приетото и прилагано общо ръководство за извършване на ОВ от службите и персонала на ЕК. Те съдържат най-доброто от целия опит на Комисията при извършването на оценки на въздействието, от експертната работа на групата на високо ниво от национални експерти за по-добро регулиране, участвали при тяхното разработване и от мненията на заинтересованите страни, изразени в обществените консултации, проведени по проекта за насоки. Те включват основно тяло от разпоредби и указания и отделни инструменти, представени в Инструментарий и представят в изцяло практически контекст същността на ОВ, ключовите аналитични и процедурни стъпки при нейното извършване, основните органи и институции ангажирани с нейното извършване, основните цели и преследваните резултати от оценката.

Детайлната уредба на цялостния процес по извършване на ОВ на предложенията за политики неизменно включва въпроси като ангажирането и участието на бизнеса, в частност МСП, в процеса по вземане на решения и отчитането на ефектите от приеманите политики върху тях. Потенциалните въздействия върху МСП следва да бъдат изследвани и докладвани систематично във всички доклади с ОВ. Оценката трябва да се придържа към принципа за пропорционалност – задълбочеността на анализа отразява значимостта от очакваните ефекти върху МСП. В случай, че е релевантно и пропорционално, МСП-тестът предполага консултиране на заинтересованите МСП за установяване на природата и обхвата на въздействията, които инициативата би имала за МСП. Ако се очакват значими въздействия, те трябва да бъдат по-задълбочено разгледани. Когато избраният вариант на политика налага непропорционални тежести върху МСП в сравнение с по-големите предприятия, следва да бъде помислено за смекчаващи мерки.

Според насоките, докладът с ОВ трябва да включва препратка към резултата от теста за МСП, както и към оценката на въздействия върху МСП, като при възможност да се включат предположенията за административни разходи и разходи за спазване. Всяка перспективна или ретроспективна оценка следва да анализира дали МСП са непропорционално засегнати или поставени в непривилегировано положение в сравнение с големите фирми. Ако това е така, трябва да се обмислят алтернативни механизми или гъвкави подходи, които биха могли да помогнат на МСП при спазване на новите нормативни изисквания, когато се преразглежда дадената политика. МСП трябва да бъдат вземани предвид при всяка аналитична стъпка от по-доброто формулиране на политики.

Възприетият от ЕК „Тест за МСП“ се състои от четири стъпки:

²⁸Макар и първоначално създадени през 2015 г., в настоящото изследване Насоките и Инструментарийта към тях са разглеждани и реферирани в последния си актуализиран вариант от средата на 2017 г. Достъпни на английски език на: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- (1) Идентифициране на засегнатите бизнеси;
- (2) Консултация със заинтересованите МСП;
- (3) Измерване на въздействието върху малките и средните предприятия;
- (4) Оценка на алтернативни механизми и смекчаващи мерки.

3. Набелязване на практики, политики и подходи на Европейската комисия за въвеждане в България

С повишаването на сложността на икономиките и появата на нови обществени нужди, регулаторните рамки следва да еволюират, като същевременно ограничават тежестите и се стремят към ефикасност. Не съществува универсален модел за регулаторна реформа и политиките, освен да следват добрите практики, трябва да бъдат и съобразени с конкретния контекст. Въпреки това обаче, ключова област в тази насока е укрепването на интегритета и прозрачността на публичния сектор и провеждането на оценки на въздействието на законодателството за подобряване ефективността на регулирането и оценката на въздействията върху МСП. Регулаторните рамки могат да подпомагат регулаторите при анализирането на специфичните въздействия на законодателството върху МСП и в разглеждането на гъвкави регулаторни варианти, които намаляват разходите за малките бизнеси.

Видно от направения „преглед на съответствието“, нормативната рамка в България е съобразена с разбиранията на ЕК за качествено изследване на въздействията върху МСП. Освен, че възпроизвежда по подходящ начин най-важните елементи от МСП-теста, прилаган в ЕС, наредбата реципира и адаптира непознати за българското нормотворчество подходи на регулиране, като говори за събиране на доказателства относно необходимостта от включване на МСП в обхвата на оценявания проект на нормативен акт и за предложения за намаляване на негативните въздействия спрямо МСП чрез тяхното временно или частично изключване от правната уредба или друг вид облекчения.

Първият от тях е т.нар. **принцип на „обърнатата тежест на доказване“**²⁹, въведен в ЕС спрямо микропредприятията от началото на 2012 година, според който при подготовката на нови законодателни предложения ЕК действа с презумпцията, че специално микропредприятията са изначално изключени от обхвата на предлаганото законодателство, освен ако необходимостта и пропорционалността от тяхното включване не бъдат ясно демонстрирани и доказани. В чл. 29, ал. 1, т. 4, НОМИОВ предвижда при извършването на оценка на въздействията върху МСП, в рамките на цялостната ОВ, да се представят доказателства за необходимостта от включване на малките и средните предприятия в обхвата на нормативния акт. По този начин на практика се разширява обхвата на приложение на принципа на „обърнатата тежест на доказване“, въведен от ЕК.

²⁹ От англ. „Reversed burden of proof“.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Макар и безспорно иновативна и вдъхновена от добрите европейски практики на регулиране, българската действителност е твърде далеч от реалното прилагане на тази мярка. Първо, защото поради твърде големия относителен дял на микро, малки и средни предприятия и много малкия брой големи предприятия в икономиката на България, това би означавало мнозинството от кръга на адресати да бъде изначално изключен от прилагането на мярката и по този начин в голяма степен – обезсмисляйки я. Второ, самата концепция за изначално освобождаване от нормативни задължения на определен кръг субекти е все още твърде трудно да бъде възприета от българския законодател, а и от редовия съставител на политики в България, т.к. предстои изминаването на доста други стъпки, преди нейното възприемане и прилагане на практика. Затова, съобразявайки се с принципа, че добрите практики следва да бъдат реципирани след съобразяване с конкретната национално регулаторна и културна среда, считаме, че „обърнатата тежест на доказване“ е един все още твърде амбициозен за българските условия подход, който тепърва предстои да намери своето приложение.

Вторият подход на ЕК, възприет от НОМИОВ, е този на „законодателството по мярка“³⁰. Според него, в определени сфери изискванията не следва да са еднакви за най-големите и най-малките компании. На база резултатите от МСП-теста, ЕК следва да преценява необходимостта от частично или временно освобождаване от обхвата на новите мерки по регулиране на микро и малките предприятия, от предвиждането на удължени преходни периоди за тях, от въвеждането на адаптирани спрямо техния размер разрешения или по-леки режими³¹. Наредбата изрично сочи, че резултатите от МСП-теста следва винаги да бъдат включвани в изчисленията и в количественото и качествено представяне на всички значителни въздействия, водещи до разходи и ползи, както и при анализа относно промяната на административната тежест.³²

Обезпечаването на широкото и последователно прилагане на подхода на „законодателството по мярка“ спрямо МСП може да се постигне чрез **интегрирането на измерението МСП** във всяка ключова аналитична стъпка на ОВ. Ключовите аналитични стъпки в ОВ по действащото ни законодателство са общо шест.

Добра практика, която би могла да бъде заложена в нормативната уредба е определянето на общи начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство, засягащо бизнеса, в частност МСП. Целта на общите начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство е повишаване на осведомеността за въвеждането на нови

³⁰ От англ. „Tailor-made legislation“.

³¹ Вж. COM(2011) 803 final, „Свеждане до минимум на регулаторната тежест за МСП. Приспособяване на регулирането на ЕС спрямо нуждите на микропредприятията“. От англ. „Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises“.

³² Вж. така Част Втора „ПРАВНА УРЕДБА НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛИРАНЕТО“, Глава първа „ПРАВНА УРЕДБА В БЪЛГАРИЯ“, „Оценка на въздействието на регулирането“, Тони Димов, Сиела, София, 2017 г.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



изисквания сред бизнеса, в частност МСП. Това неминуемо води до по-лесно и плавно планиране (включително финансово) от страна на адресатите и заинтересованите страни по мерките за спазване на новото законодателство и минимизиране на допълнителните непредвидени разходи.

Друга добра практика, която все още няма нормативна основа, е задължителното провеждане на разяснителни кампании³³ за бизнеса, в частност МСП преди разработването на значителни промени или ново законодателство, което ги засяга. По този начин те не само, че ще бъдат подготвени и ще могат да планират спазването на предстоящите промени, но ще бъдат в много по-голяма степен ангажирани да участват в процеса по формулиране на конкретната политика и регулаторните органи, отговарящи за разработването на политиката биха получили много повече обратна връзка и приноси под формата на данни и информация от МСП. Така провеждането на МСП-теста ще бъде значително улеснено, а резултатите от него биха били по-представителни за сектора и по-добре обосновани.

VI. ПРЕПОРЪКИ

В контекста на направените констатации за адекватност и съответствие на националната нормативна уредба с основните положения и практики, прилагани в ЕС, установеното ниско ниво на прилагане на съществуващите правила за извършване на МСП-тест у нас може да бъде обяснено с недостатъчно разбиране на неговия смисъл и предназначение от страна на съставителите на ОВ. То може да бъде преодоляно чрез комбинация от методологически указания и воля от страна на АМС да не допуска за съгласуване ОВ, които не са изследвали в достатъчна степен потенциалните въздействия на оценяваните политики спрямо МСП.

В тази насока са и петте комплекта препоръки, изведени на база констатациите и изводите на настоящия бенчмарк анализ. Първите три групи препоръки са посветени на отделните етапи на извършването на МСП-теста, а четвъртата и петата са насочени съответно към дирекция „Модернизация на администрацията“ към АМС, като контролиращ качеството на оценките на въздействието орган и към въвеждането на няколко сравнително по-всеобхватни добри практики в процеса по оценяване на въздействията върху бизнеса, в частност МСП.

Препоръки: група #1

Консултиране със засегнатите бизнеси, в частност МСП

I. Прилагане на целенасочени консултации на МСП. Специалното, целенасочено консултиране на МСП не трябва да бъде пропускано, дори и в рамките на създадена нарочна

³³ Например чрез организирането на информационни дни.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

работна група. Добрата практика по изпращане на нарочен въпросник дава търсените резултати защото спомага за събирането на количествени данни и доказателства, които продължават да са сравнително рядко срещано явление в българските ОВ.

II. Ефективно отразяване на вижданията на заинтересованите МСП. За да могат да бъдат взети предвид възгледите на МСП и техните представители при формулирането на която и да е инициатива:

1. респондентите следва да могат да се идентифицират като микро, малки или средни предприятия или представители на МСП по време на консултирането. Без тази информация, създаващите политики не биха могли да отчетат становищата, нуждите и тревогите на МСП при оценката на въздействието на различните варианти на политиката, при избора на вариант-фаворит, както и при точно дефиниране на засегнатата от инициативата част от МСП;

2. Вижданията на заинтересованите МСП трябва да бъдат ясно описани в ОВ при обобщаването на постъпилите по време на консултацията приноси;

3. ОВ следва винаги да конкретизира, кое мнение е поддържано от МСП или от МСП представители. Общи формулировки като „бизнеса“/“бизнес общността“ следва да бъдат избягвани, тъй като вижданията и проблемите на МСП не са идентични с тези на едрия бизнес, а разходите за спазване на предложеното законодателство може да се окажат много по-високи за МСП, отколкото за по-големите им конкуренти. В тази връзка, не следва да се използват препратки като „респондентите“, които правят невъзможно да се разбере коя заинтересована страна какво становище е защитавала;

4. За да бъде ясна позицията на заинтересованите МСП, техните виждания следва да бъдат посочени или към всеки вариант на политика или при оценяването на въздействията на всеки вид политика. По този начин позициите на МСП могат да бъдат по-ясно свързани с вариантите на политики и ще бъде по-лесно да се разбере кои варианти на политиката по-добре отговарят на нуждите на МСП.

Препоръки: група #2

Идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП

I. Разграничение между различните категории МСП – микро, малки и средни. Предвид факта, че групата на МСП е твърде хетерогенна, допълнителното разграничение между различните класове (микро, малки и средни) би било изключително полезно.

II. Интегриране на МСП измерението още при дефинирането на проблема и идентифициране на заинтересованите страни. По този начин ще се гарантира, че е





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

направено разграничение между МСП и големите компании, както и между различните категории МСП (микро, малки и средни).

III. Количествени данни и доказателства. По темата за МСП има изключително много статистически данни и изследвания от надеждни източници като Евростат, Евробарометър, Европейската комисия, които могат да бъдат използвани, за да се направят изводи за мащаба на проблема или как и до каква степен МСП са засегнати. Тези източници не биха могли да заменят консултирането, но биха могли да го догълнят с ценни данни и информация.

IV. Включване на резултатите от идентификацията на засегнатите бизнеси в ОВ. В случай, че оценката установи, че МСП няма да бъдат значимо засегнати, това следва да бъде ясно обяснено и да представлява мотивировка, защо не са изследвани въздействия върху МСП.

Препоръки: група # 3

Извършване на оценка на въздействието върху МСП

I. Количествено представяне и монетизиране на потенциалните въздействия на предложените инициативи върху МСП. При добро изпълнение на стъпките по консултиране и идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП, оценяването на въздействията би било далеч по-лесно за съставителите и представянето на количествена информация не би представлявало такава рядкост. В случай, че то все пак се окаже невъзможно, причините за това следва да бъдат обяснени.

II. Анализ на въздействията върху МСП не само за предпочитания вариант, а за всички разглеждани варианти. По този начин ще има още един фактор, който да подпомага сравнението между различните варианти и въздействията върху МСП, което би допринесло за по-доброто разбиране на положителните и отрицателните страни на варианта-фаворит.

III. Сравняване на разходите и ползите на различните варианти между големи компании и МСП, както и между отделните класове (микро, малки и средни)

IV. Ясно и систематизирано представяне на информацията относно въздействията върху МСП.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Препоръки: група #4

Проверка на качеството на МСП-теста от АМС

Съставяне на списък (checklist) с нормативно изискуемите реквизити на МСП-теста, през който служителите на дирекция „Модернизация на администрацията“, които проверяват качеството на ОВ да „преминават“, за да определят наличието или липсата на достатъчно качествен МСП-тест в ОВ, съответно да дадат препоръки за неговото коригиране.

Препоръки: група #5

Въвеждане на нови добри практики при формулирането на политики, засягащи бизнеса, в частност МСП

I. Осъвременяване и разширяване на Ръководството за извършване на ОВ, в частта му, посветена на МСП-теста. Независимо, че е прието повече от две години преди влизането в сила на нормативните актове, очертаващи основната правна рамка на оценката на въздействието, Ръководството за извършване на ОВ все още е относително добър практически наръчник за извършването на всеки от предвидените по закон вид оценки на въздействието, включително МСП-теста, и може да послужи за добра основа на един модерен методологически инструмент. Като добър пример може да бъде използван начинът на структуриране и подробно описание на практическите аспекти на всяка една стъпка, използван в Инструментарията към Насоките за по-добро регулиране на ЕК.

Поради спецификата на българските условия и по-конкретно липсата на навика у администрацията да работи с ненормативни и поради това незадължителни методологически документи, би било полезно след осъвременяването си Ръководството за извършване на ОВ да бъде прието под формата на нормативен, задължителен за прилагане акт, като например като част от НОМИОВ.

II. Интегриране на измерението МСП във всяка ключова аналитична стъпка на ОВ, като продължение на принципа за „законодателство по мярка“.

III. Въвеждане на общи начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство, засягащо бизнеса.

IV. Провеждане на разяснителни кампании за бизнеса, в частност МСП, преди разработването на значителни промени или ново законодателство, което ги засяга.



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>