

2023

Образецът е одобрен от
Съвета за административната реформа
на 28 януари 2021 г.

Доклад за последваща оценка
на въздействието спрямо
МСП на рамката от
ограничителни и
компенсаторни мерки,
въведени в България във
връзка с пандемията от
COVID-19



Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от
ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от
COVID-19

Съдържание:

Съдържание:	2
Списък на използваните съкращения	3
Списък на фигурите	4
Списък на таблиците	5
I. Резюме	7
II. Основна част на доклада	9
II. 1. Увод	9
II. 2. Цели	12
II. 3. Обхват и структура на оценката	14
1. Критерии за оценка	15
2. Въпроси за оценка	17
3. Ограничения на последващото оценяване	18
II. 4. Заинтересовани страни	19
II.5. Събрани данни	23
II.6. Анализ на данните и оценяване на въздействията	53
III. Формулиране на изводи и заключения	79
IV. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка	81
V. Препоръки за последващи действия съгласно чл. 186 от ЗНА	81
VI. Източници	89





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
ББР	Българска банка за развитие
БВП	Брутен вътрешен продукт
ГИТ	Главна инспекция по труда
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗД	Закон за допълнение
ЗИ	Закон за изменение
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗМДВИПДРНСПП	Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците
ЗМСП	Закон за малките и средните предприятия
ЗНА	Закон за нормативните актове
ИАНМСП	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НАП	Национална агенция по приходите
НСИ	Национален статистически институт
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НПО	Неправителствена организация
ОВ	Оценка на въздействието





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РЗИ	Регионална здравна инспекция
РВО	Регионално управление на образованието

Списък на фигурите

Фигура №	Заглавие/описание на фигурата
Фигура 1	Въздействието на NextGenerationEU върху реалния БВП на ЕС (до 2024 г. при сценарий с висока производителност)
Фигура 2	Програми, по които NextGenerationEU предоставя средства (в млрд. евро)
Фигура 3	Брой на нефинансовите предприятия по групи според броя на заетите в тях лица
Фигура 4	Брой на заетите лица в МСП по категории предприятия
Фигура 5	Обща оценка за затруднения в дейността на МСП вследствие на COVID-19 в периода 03.2020-03.2021
Фигура 6	Отражения на пандемията от COVID-19 върху дейността на предприятията през 2020 г.
Фигура 7	Негативни последици за предприятието и персонала му, вследствие на ограниченията на работата по време на COVID-19





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
Таблица 1	Общи въпроси за оценка
Таблица 2	Конкретни въпроси за оценка
Таблица 3	Ограничения на последващото оценяване
Таблица 4	Мерки, разработени в подкрепа на МСП за преодоляване на трудностите от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19
Таблица 5	Заповеди на министъра на здравеопазването за въвеждане на мерки, предотвратяващи разпространението на пандемията от COVID-19 и проведени по този повод консултации със заинтересованите страни
Таблица 6	Преглед на мерките за подкрепа на предприятията в държавите-членки на ЕС през 2020 и 2021 г.
Таблица 7	Преглед на проведените обществени обсъждания и получената обратна връзка в процеса по разработване на компенсаторни мерки в България
Таблица 8	Брой сключени административни договори и изплатени средства по процедури в подкрепа на МСП
Таблица 9	Таблица 9. Препоръчителни мерки за насърчване на цифровизацията на МСП

* Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.

** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.

******* Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.



Проект „Мисли първо за малките при кризи!“ се осъществява от Института за политики за малки и средни предприятия с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

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



Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

I. Резюме

Съдържанието и структурата на резюмето се определят от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.

Последващата оценка на въздействието е механизъм, който помага да се оцени реалният напредък на въведени публични политики и мерки за регулиране в сравнение с първоначалните очаквания. Тя не е само анализ на това „какво“ се е случило. Чрез него се преценява „защо“ дадено нещо се е случило, каква е била ролята на въведената политика и, ако е възможно, „колко“ е промяната, т.е. какъв е обемът или размерът на измененията, настъпили в резултат от политиката.

Пандемията от COVID-19 бе глобална здравна криза, с влияние далеч отвъд човешкото здраве и националните системи на здравеопазването. Въведените през 2020 г. мерки за ограничаване разпространението на вируса (т.нар. „локдаун“) оказаха дълбоко влияние върху световната икономика и засегнаха значително МСП по света и в България.

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща оценка на въздействието на рамката от политики и мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията от COVID-19 в периода 13 март 2020 – 31 март 2022 г. и справяне с икономическите последици от нея върху малките и средните предприятия, доколкото те са най-големият източник на заетост в България и всякакви сътресения в този сектор имат значителни социални и икономически последици. Специфичният фокус на последващото оценяване е дали, в каква степен и по какъв начин, предвид специфичната пандемична обстановка, българският малък и среден бизнес е бил ангажиран от управляващите в процеса по вземане на решения, които пряко и фундаментално го засягат.

За целта е направен обширен преглед, както на общия контекст на въздействието на пандемията върху икономиката на ЕС и на България като държава-членка, така и на предприетите в отговор политики – на съюзно и национално ниво.

Разглеждането на развитието на публичната политика по управление на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19 в България започва със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците създаващ рамката за действие, който създава базата, върху която стъпват всички последващи мерки. Конкретните мерки, предприети от българското правителство са разгледани в две тематични области:

- 1. Мерки, във връзка с епидемичната обстановка и предотвратяване на разпространението на вируса, засягащи МСП,** и
- 2. Икономически мерки за подкрепа на МСП.**





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Освен подробно описание на отделните мерки, оценката изследва тяхната ефективност (постигане на целите), ефикасност (при удовлетворително съотношение между разходите и ползите), релевантност (целите им са били адекватни спрямо развитията, настъпили в обществото), устойчивост (допринесли са за трайно решаване на проблемите) и полезност (спомогнали са за удовлетворяване на очакванията на адресатите), на база наличните обективни данни. Специфичен разгледан аспект е доколко МСП са били консултирани от държавата и тяхната обратна връзка е отчетена в приемането, изпълнението и мониторинга на въпросните мерки.

Констатациите, заключенията и препоръките, направени в настоящата последваща оценка на въздействието ще послужат като базирана на доказателствата основа при разработването на Механизъм за участие на МСП в процеса по разработване, изпълнение и мониторинг на мерки за предотвратяване и преодоляване на кризи, подобни на пандемията от COVID-19, чрез който на практика МСП ще могат да бъдат ангажирани във вземането на решения, които пряко ги засягат в кризисни ситуации чрез даването на мнения и предложения, които да бъдат инкорпорирани в действащото законодателство и в работните процеси на администрацията.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

II. Основна част на доклада

NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМПОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.

II. 1. Увод

Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформирание, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща оценка на въздействието на рамката от политики и мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията от COVID-19 и справяне с икономическите последици от нея в България, обхващаща периода от 13 март 2020 г. до 31 март 2022 г. Оценката цели да открие значимостта на разликите във въздействието на пандемията върху предприятията с различен размер. Фокусът е поставен върху малките и средните предприятия, доколкото те са най-големият източник на заетост в България и всякакви сътресения в този сектор имат значителни социални и икономически последици.

Според официалното определение на Европейската комисия¹, пресъздадено и в българския Закон за малките и средните предприятия², за да бъде квалифицирано едно

¹ Препоръка на Комисията от 6 май 2003 г. относно определянето на микро, малки и средни предприятия (C(2003) 1422).

² Чл. 3. (Изм. - ДВ, бр. 59 от 2006 г.) (1) Категорията малки и средни предприятия включва предприятията, които имат:

1. средносписъчен брой на персонала, по-малък от 250 души, и

2. годишен оборот, който не превишава 97 500 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 84 000 000 лв.

(2) От предприятията по ал. 1 малки предприятия са тези, които имат:

1. средносписъчен брой на персонала, по-малък от 50 души, и

2. годишен оборот, който не превишава 19 500 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 19





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

предприятие като микро, малко или средно, то следва да не надминава определени прагове на годишен оборот и брой служители. Анализът в настоящото оценяване е основан на база брой служители, тъй като това е критерият, който е използван при събирането на статистическите данни, както от Националния статистически институт, така и от Евростат.

Пандемията от COVID-19 бе глобална здравна криза, с влияние далеч отвъд човешкото здраве и системите на здравеопазването. Въведените през 2020 г. мерки за ограничаване разпространението на вируса (т.нар. „локдаун“) оказаха дълбоко влияние върху световната икономика и засегнаха значително МСП по света и в България. Те доведоха до рязък спад в потребителското търсене и прекъсване на веригите за доставки, в резултат на което се стигна до най-голямата глобална икономическа рецесия от Втората световна война насам. Свиването на икономиката е почти еднакво по цял свят, с отрицателен икономически прираст в по-голямата част на възникващите и развиващите се пазари, което се случва за първи път от поне 60 години насам³. Много държави бяха изправени пред рязко свиване на брутният вътрешен продукт. Нивата на безработица се повишиха драматично. Малките бизнеси бяха особено засегнати, до степен, че много от тях не успяха да оцелеят.

В България МСП изграждат основната част от икономиката и са работодатели на значителен брой лица. За да смекчи въздействието на пандемията, българската държава въведе различни мерки за подкрепа, включително финансова помощ, данъчни облекчения и гаранции по заеми. Настоящото последващо оценяване ще изследва доколко тези мерки са били ефективни (постигнали са целите си), ефикасни (при удовлетворително съотношение между разходите и ползите), релевантни (целите им са били адекватни спрямо развитието, настъпили в обществото), устойчиви (допринесли са за трайно решаване на проблемите) и полезни (спомогнали са за удовлетворяване на очакванията на адресатите), както и до каква степен МСП, като основна заинтересована страна, са били ангажирани в тяхното въвеждане, изпълнение и мониторинг. По този начин, изследването ще може да

500 000 лв.

(3) От предприятията по ал. 1 микропредприятията са тези, които имат:

1. средносписъчен брой на персонала, по-малък от 10 души, и
2. годишен оборот, който не превишава 3 900 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 3 900 000 лв.

³ World Bank (2020), COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>



Проект „Мисли първо за малките при кризи!“ се осъществява от Института за политики за малки и средни предприятия с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

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



Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

бъде използвано като отправна точка при изграждането на бъдещи политики за по-добра подкрепа на МСП по време на кризи.

1. Методология

Настоящата ОВ е напълно съобразена с действащата в България законова и подзаконова уредба, което означава, че е определен точният вид, предмет и обхват на оценката, на базата на което е избрана и съответно приложимата методология за нейното извършване.

При изготвянето на последващата оценка е използвана методологическа рамка, изработена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството на база възприетите от него най-добри практики, генерирани през последните над 10 години, постоянно усъвършенствани и осъвременявани в съответствие с последните европейски и световни тенденции в тази област. Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г. ;
4. Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 година (отм.) ;
5. Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 г. ;
6. Инструментарнума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2021 г.;
7. Насоките за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант и други.

Процесът по извършване на последващото оценяване преминава през следните основни процедурни етапи:

1. Формиране на екип за извършване на ОВ;
2. Определяне на обхвата и структуриране на оценката;
3. Събиране на данни;
4. Анализ на данните;
5. Извършване на оценяването и формулиране на изводи;
6. Изготвяне на доклад с извършената последваща оценка на въздействието;

Модификациите във формуляра за извършване на последваща оценка на въздействието се дължат на факта, че настоящото последващо оценяване всъщност представлява „проверка за актуалност“ (fitness check), т.е. има значително по-широк предмет и обхваща група, свързани помежду си интервенции, а не е ограничено само в един нормативен акт. Това налага и прилагането на един сравнително по-обобщен и по-стратегически ориентиран подход при тяхното разглеждане.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2. Методи и инструменти за събиране на данни и информация

При извършването на последващото оценяване са приложени следните методи, целящи набиране на максимално обхватна база от данни и информация:

1. документален анализ;
2. социологическо изследване.

Документален анализ

Документалният анализ е основополагащ за цялата оценка и включва преглед на всички релевантни документи. Той поставя началото на оценителния процес. Анализът на документи предоставя първоначалната ресурсна база от информация и данни относно контекста, целите и задачите на оценката.

Социологическо изследване

В периода септември 2022 г. – декември 2023 г. е извършено социологическо изследване „Ролята на българските малки и средни предприятия при въвеждането, реализацията и наблюдението на ограничителните и компенсаторните мерки, свързани с пандемията от COVID-19”, в рамките на което са проведени три емпирични изследвания – сред малки и средни предприятия, сред специализирани неправителствени организации, работещи в сферата на икономическото развитие или доброто управление и добрата регулаторна среда за бизнеса и сред представители на държавната администрация.

В настоящата оценка са пресъздадени някои от основните находки на изследването, с оглед всестраниното изясняване на текущата ситуация и нагласите на гражданското общество и широката общественост по темата в България.

II. 2. Цели

Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:

- ✓ *подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)*
 - ✓ *подобряване на прилагането на нормативния акт*
 - ✓ *отчетност от прилагането на нормативния акт*
 - ✓ *извличане на изводи от прилагането на нормативния акт*
- (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)*





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Поставените цели на настоящата последваща оценка на въздействието са: генерална, основни и непосредствени.

1. Генерална цел

Генералната цел на последващата оценка на въздействието е да се анализират резултатите от прилагането на конкретната публична политика, отнасяща се до уредбата на определени обществени отношения, на определена нормативна промяна или на самостоятелна мярка за регулиране и да се установи степента, в която нейните цели са постигнати. Въпреки че в различните случаи насочеността и значимостта на оценяването е различна, повечето резултати от него допринасят преди всичко за генерирането на своевременни и релевантни заключения и препоръки при вземането на следващи решения и при определянето на бъдещи политически (policy) приоритети. Оценяването е ориентирано изцяло към подпомагане на вземането на решения, като допринася за пълноценното стратегическо планиране и за по-доброто разработване на бъдещи публични политики и мерки за регулиране.

2. Основни цели

Основните цели на настоящата последваща оценка на въздействието са няколко.

Цел 1: Установяване на степента на постигане на целите, ефективността и ефикасността на оценяваните интервенции

Последващата оценка на въздействието е насочена към установяване, на базата на надеждни и достоверни данни, на реалния напредък на публичните политики в процес на реализация и на въведени мерки за регулиране, които са неин обект, чрез съпоставяне на констатираните ефекти с първоначалните очаквания на заинтересованите страни.

Цел 2: Преценка за устойчивостта и полезността на оценяваните интервенции

Последващото оценяване преследва извършване на основано на доказателствата измерване на текущото представяне и резултатността на въведената организация, администрация или уредба на съответните обществени отношения и отстраняване на евентуални констатирани проблеми при осъществяването на избраната публична политика или приложението на конкретна правна норма, правен институт, нормативен акт или комплекс от нормативни промени.

Цел 3: Генериране на обективно обосновани изводи относно релевантността и съгласуваността на оценяваните интервенции, които да информират бъдещи решения по приемане на публични политики или мерки за регулиране, попадащи в същата област





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Последващата оценка на въздействието се стреми да направи възможно извършването на критичен преглед на това дали предприетите действия са били подходящи за постигане на поставените цели и дали постигат желаните промени за гражданите, техните общности, стопански и нестопански организации, обществото и държавата като цяло, при оптимално съотношение между разходите и ползите в най-широк смисъл. Последващото оценяване трябва да позволи да се направят изводи дали извършената публична намеса в обществените отношения продължава да е оправдана или не. То е призвано да създаде комуникационен порт за включване в целия процес на проследяване и преценка на политиката и мерките за регулиране на техните адресати, заинтересованите страни и широката общественост чрез получаването на обратна връзка от тях.

3. Непосредствени цели

Непосредствените цели, поставени пред последващата оценка на въздействието са:

Цел 1: Оценяване на въздействието на мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 върху работата и финансовото състояние на българските МСП, включително промени в приходите, печалбите, заетостта и веригите на доставки.

Цел 2: Изследване на ефективността и ефикасността на мерките за подкрепа на МСП, включително финансова подкрепа, данъчни облекчения и облекчения при получаването на заеми.

Цел 3: Анализ на участието на МСП в процеса по въвеждане, изпълнение и мониторинг на мерките за предотвратяване на разпространението на пандемията и мерките за подкрепа, включително чрез консултации и обратна връзка, с цел идентифициране на възможности за оптимизиране на процеса по създаване на политики.

II. 3. Обхват и структура на оценката

** Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.*

*** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

**** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

1. Критерии за оценка

При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):

В тази част от доклада с ОВ са последователно представени отделните критерии, чрез които е извършено последващото оценяване, които са следните: ефективност, ефикасност, релевантност, устойчивост и полезност.

Критерий 1. Ефективност

Ефективност – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложили при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретната политика или мярка към реализирането на наблюдаваните промени. Ако целите (обща, конкретни, оперативни) не са постигнати или развитието на интервенциите, респективно на промените, свързани с тях не се движат в правилната посока, последващата ОВ посочва степента, в която е налице напредък, респективно тази в която такъв липсва и обосновава защо определени елементи са били успешни, а други не. Тя изследва кои са факторите, изиграли ролята на двигатели или пречки за напредъка, както и доколко успешни са били интервенциите в постигането на поставените им цели.

Критерий 2. Ефикасност

Ефикасност – този критерий измерва постигането на целите, заложили при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Чрез анализ на ефикасността е изследвано кои фактори са причина за разходите, респективно за ползите, и как тези фактори са свързани с интервенциите. Ефикасността отчита връзката между вложените за интервенциите ресурси и промените, породени от тях, които могат да бъдат както положителни, така и отрицателни. Разликите в подхода на първоначалното въвеждане или прилагането на интервенциите могат да имат значително влияние върху последиците, което следва да постави на изследване и въпроса дали изборът на друг вариант на действие, различен от въведения, не би постигнал същите ползи при по-ниски разходи или по-големи ползи при същите разходи. Анализът на ефикасността е





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

помогнал да се разгледа и аспектът как разходите и ползите от интервенциите се разпределят между различните заинтересовани страни.

Критерий 3. Релевантност

Релевантност – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми, т.е. доколко законодателството е свързано с проблема, който се опитва да разреши и дали ефектите му са съответни на поставените цели.

Чрез анализ на релеванността последващата ОВ проверява целите на интервенциите и дали те продължават да съответстват на потребностите и проблемите, на актуалния социално-икономически и политически контекст. Релеванността разглежда връзката между нуждите и проблемите в обществото и целите на нормативните промени и по-конкретно дали въпросните проблеми все още съществуват или са променили своя характер с времето.

Критерий 4. Устойчивост

Устойчивост – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Чрез този критерий е установено дали оценяваните политики или отделни интервенции са допринесли за окончателно разрешаване на проблемите, които са стояли пред тях или не и по какъв начин и доколко те са могли да работят заедно и да се интегрират в съществуващата към момента на тяхното въвеждане рамка от норми и политики. В конкретния случай последващата ОВ се опитва да даде отговор на въпросите къде и как приносът на отделните интервенции за постигане на преследваните цели се съчетава или не се съчетава с други действащи в същата област мерки за регулиране.

Критерий 5. Полезност

Полезност – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт

Полезността, разбрана като степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката или интервенциите, е установена на база събраните данни и информацията и становищата, представени в рамките на нарочно проведеното в рамките на Дейност 1 от проекта социологическо проучване, както и други публично достъпни данни.

При разглеждането на този критерий е обърнато специално внимание на степента на ангажиране на МСП като ключова заинтересована страна в процеса по вземане на решения при управлението на кризата, предизвикана от COVID-19. През призмата на установената степен на ангажиране са разгледани както приложимата нормативна уредба, така и





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

положенията от компетентните институции усилия да съберат и отчетат становищата на всички заинтересовани страни.

2. Въпроси за оценка

Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21)

Предназначението на въпросите за оценка е да насочат събирането на данни и анализа към генерирането на информацията, необходима за разработването на препоръки за оптимизиране на процеса по създаване на политики. Те се формулират на база конкретните цели на последващото оценяване, наличните ресурси от данни и доказателства, както и получената от заинтересованите страни обратна връзка.

Таблица 1. Общи въпроси за оценка

Въпрос 1	До каква степен са постигнати целите, поставени пред интервенциите? До каква степен тези промени/ефекти се дължат на интервенциите? До каква степен различни фактори са повлияли на наблюдаваните постижения?
Въпрос 2	Какви са количествените и качествените ефекти на интервенциите? До каква степен наблюдаваните ефекти кореспондират на целите?
Въпрос 3	До каква степен включените разходи са оправдани, предвид промените/ефектите, които са постигнати?
Въпрос 4	Колко вероятно е ефектите да продължат да действат след края на интервенциите? До каква степен интервенциите са вътрешно съгласувани?
Въпрос 5	До каква степен ефектите на интервенциите задоволяват (или не) нуждите на заинтересованите лица?





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Таблица 2. Конкретни въпроси за оценка

Въпрос 1	Какво е въздействието на мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 върху работата и финансовите резултати на МСП в България?
Въпрос 2	Колко ефективни и ефикасни са били мерките за подкрепа на МСП в справяне с ефектите от пандемията?
Въпрос 3	Пред какви предизвикателства и затруднения са били изправени МСП при достъпа до мерките за подкрепа?
Въпрос 4	Ангажирани ли са били МСП в процесите по въвеждане, изпълнение и мониторинг на мерките, по какъв начин и как това е повлияло върху тяхното изпълнение, ефективност и ефикасност?

3. Ограничения на последващото оценяване

В таблицата по-долу са посочени възможни фактори, които биха могли да ограничат достоверността на изводите на изследването. В случай на проявяването им са разгледани начини за преодоляване на техните отрицателни въздействия.

Таблица 3. Ограничения на последващото оценяване

Ограничение	Описание
Наличност на данни	Може да се прояви като липса на достъп до необходимата информация или данни, несъгласуваност в данните, недостатъчност на данните. Наличността на актуални данни, особено количествени, е често срещано предизвикателство при оценяването на политики в България. Евентуални „празноти“ ще бъдат попълвани с данни от алтернативни източници (международни организации, институции на ЕС, български и чужди научни или публицистични публикации).
Ограничения на проблемната област	Проблемът със здравната и икономическата криза, породени от пандемията от COVID-19 и конкретно тяхното отрицателно въздействие върху МСП и начините за преодоляването му в България безспорно е многопластов и





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

	мултидисциплинарен, което прави изследването му изключително амбициозно начинание. Друго обективно ограничение на анализа е свързано с факта, че макар и пандемията да отмина, те първа предстои проявлението на нейните средно- и дългосрочни ефекти. Поради това, отделни части на последващото оценяване имат по-скоро прогностичен, отколкото констативен характер.
Предубеденост	Доколкото част от данните, на които се основава последващото оценяване са събрани директно от заинтересованите страни, при техния анализ са отчетени техните евентуални предубеждения. Обективността на последващото оценяване е гарантирана от използването на множество други източници на информация и разнообразни методи за нейното анализиране.

II. 4. Заинтересовани страни

Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.

1. Заинтересовани страни

Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-22)

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. **Администрацията** и по-конкретно: служителите от администрацията на Министерски съвет, министерства, държавните агенции, комисии и изпълнителни агенции, административните структури с функции по осъществяване на изпълнителната власт и други, които формулират, изпълняват, наблюдават и оценяват публични политики и законодателство. Ефективността на тяхната работа е в пряка причинна връзка с качеството на нормативната уредба, засягаща МСП;

2. **МСП.** Вследствие на техния размер и ограничени ресурси, МСП традиционно са по-уязвими към непропорционално засягане от регулаторните и административните мерки и тежести, в сравнение с по-големите им конкуренти. Пандемията от COVID-19 в още по-





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

голяма степен засили тази уязвимост, както поради това, че МСП са свръхпредставени в най-засегнатите от кризата сектори (продажби на дребно, туризъм и ресторантьорски услуги, недвижими имоти и услуги), така и поради по-скромните заделени финансови ресурси в сравнение с по-големите фирми;

3. **Неправителствени организации.** Предвид предмета на последващото оценяване, става въпрос за НПО, специализирани в областта на икономическите анализи и пазарните проучвания, работещи за създаването на по-благоприятна бизнес среда в България или посветили дейността си на въвеждането на принципите на по-доброто регулиране и доброто управление. Тази група заинтересовани страни включва и браншовите организации на различните бизнеси.

4. **Обществото като цяло** също има пряк интерес в максимално откритото, прозрачно и отговорно управление. Нивото на удовлетвореност и положителното обществено мнение за наличието на продуктивно сътрудничество между държавните структури и различните форми на организация на гражданите има непосредствено позитивно въздействие върху възможностите за пряко участие във вземането на решения от заинтересованите страни и цялостното усещане за участие в решенията на държавата на българските граждани.

2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни

Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.

В периода септември 2022 година - декември 2022 година е извършено социологическо изследване „Ролята на българските малки и средни предприятия при въвеждането, реализацията и наблюдението на ограничителните и компенсаторните мерки, свързани с пандемията от COVID-19”, в рамките на което са проведени три емпирични изследвания – сред малки и средни предприятия, сред специализирани неправителствени организации, работещи в сферата на икономическото развитие или доброто управление и добрата регулаторна среда за бизнеса и сред представители на държавната администрация.

Изследването показва, че ограничителните мерки във връзка с COVID-19 са били изработени, въведени и изпълнени практически без да бъдат съгласувани с представителите на малкия и среден бизнес у нас, който се оказва и най-потърпевши от пандемията и предизвиканата от нея поредица от кризи – здравно-медицинска, икономическа, социална, личностно-психическа и др. Най-слабо е участието на МСП в наблюдението и контрола върху спазването им.

Макар и да са се обърнали само към малко над **една десета** част от МСП, именно местната власт и браншовите организации са тези, които са потърсили мнението на фирмите при подготовката на ограничителните мерки. Държавните институции на





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

централно и регионално равнище, както и други НПО са пренебрегнали мнението на представителите на МСП. Това означава, че ограничителните мерки не са били обмислени и съгласувани с фирмите и съотнесени към техните интереси, че те са изготвени и наложени без тяхно участие.

Над **една пета** от малките и средни предприятия не са имали желание да участват в консултации по въвеждането на ограничителните мерки по времето на COVID-19, като тази тяхна пасивност до голяма степен е породена от обстоятелството, че повечето фирми и в други случаи не са търсени за мнение и не са били приобщавани към консултации и подготовка на управленски решения.

Едва под **една десета** от анкетираните предприятия са участвали с конкретни предложения в обсъжданията и са проявили активност във взимането на важни за бизнеса им решения. Тревожен е фактът, че незначителен дял от направените съществени предложения от страна на фирмите и НПО са били взети под внимание, което в никакъв случай не стимулира активността им и е източник не само на пасивност, но и на неудовлетвореност от резултатите от обсъжданията и от взетите решения, на отчужденост при прилагането им.

Освен, че по-голямата част от МСП и НПО не са участвали в подготовката, въвеждането, изпълнението, наблюдението и контрола върху спазването на ограничителните мерки по време на COVID-19, много голяма част от тези, които все пак са били включени в процеса оценяват участието си като формално.

В крайна сметка се оказва, че огромната част от МСП са изолирани от решаване на проблеми, които пряко и сериозно ги засягат.

При подготовката на компенсаторните мерки във връзка с COVID-19 около **девет десети** от интервюираните представители на МСП не са били потърсени за мнение, а към тези, към които са се обърнали, това е направила най-вече местната власт и браншови организации. Според думите на представителите на бизнеса, почти изключение е мнението им да е поискано от държавни институции. В този аспект се очертава известно разминаване между мненията и преценките за комуникацията между държавните институции и заинтересовани страни в лицето на предприятия и НПО. Според информацията от интервюираните се оказва, че отново комуникацията е била концентрирана в кръга на държавните институции и то най-вече на аналогично йерархическо ниво. Взаимодействието между управленски органи и заинтересовани страни е било твърде ограничено по обхват. Освен, че по-голямата част от предприятията и НПО не са участвали по никакъв начин в подготовката на компенсаторните мерки, не малко от МСП и не са имали желание за това. Ниският относителен дял на тези, които посочват, че са участвали с техни конкретни предложения, както и делът на тези, които са били включени формално, обяснява и нежеланието за участие в подобни обсъждания. Показателен за взаимодействието между управление и заинтересовани страни е и фактът, че има, макар и





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

невисок процент МСП и неколккратно повече НПО, които са имали желание да участват, но не са били включени.

Осъществено по повод на компенсаторните мерки взаимодействие е далеч от оптималното, мерките са изработени практически без участието на такива заинтересовани страни като МСП и НПО, които не са били включени нито за мнение по повод на компенсаторните мерки, нито при подготовката и въвеждането им, което в крайна сметка означава, че огромната част от МСП са изолирани от решаване на проблеми, които пряко и силно ги засягат.

Като цяло идентифицираните проблеми, които съществено повлияват дейността на огромна част от стопанските субекти в лицето на малките и средни предприятия и на заетите в тях, макар и преплитат се, условно могат да се разделят на икономически (влошаване на финансовото състояние) и организационни (проблеми с персонала и доставчиците). Повече от половината от анкетиранияте преценяват отрицателните ефекти за бизнеса си от ограничителните мерки като силни и много силни.

Преценката на резултатите от компенсаторните мерки безусловно е свързана с техния размер, с правилата и организацията на прилагането им. Резултатите от изследването показват, че **над половината** от анкетиранияте предприятия преценяват компенсаторните мерки във връзка с COVID-19 в една или друга степен като незадоволителни и неотговарящи на очакванията им.

Най-голяма част от тях смятат, че получаването на компенсация е било свързано с много изисквания към фирмите (напр. да нямат просрочени плащания към бюджета и пр. е.) и това реално е редуцирало кръга на бенефициентите. Почти **две трети** са на мнение, че е липсвала достатъчно и достъпна информация. Не малко разпространено е и твърдението, че при даването на компенсациите се е подхождало избирателно. Почти толкова са и респондентите, според които размерът на компенсациите е бил малък. Повече от една трета от тях са на мнение, че процедурата е била силно бюрократизирана, изисквали са се много документи и справки и че процедурата е била доста бавна.

Обратно, мнението на представителите на държавните институции за компенсаторните мерки и прилагането им е определено положително. Министерствата и повечето представители на областните администрации категорично отхвърлят твърдението, че получаването им е било свързано с много изисквания към фирмите и това реално е намалило възможността да бъдат получени. Представителите на министерствата категорично не приемат и преценката, че процедурата е била много бюрократизирана, изисквали са се много документи, справки и пр. Но в подкрепа на тази теза са половината от лицата от областните и общински администрации и немалка част от тези от регионалните управления на образованието, т.е. такива, които са по-близо до бенефициентите. Половината представители на областните администрации са и на мнение, че процедурата е била доста бавна. Твърдението, че размерът на компенсациите е бил малък





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

среща слаба подкрепа. Според представителите на държавните институции, твърденията, че не е имало достатъчно информация и че се е подхождало избирателно, нямат основание.

Според МСП и компенсациите за високите цени на енергоносителите не изпълняват предварителните очаквания и не подпомагат бизнеса им, защото са закъснели, недостатъчни и са обявени прекалено късно. За отбелязване е, че представителите на министерствата категорично не приемат такива оценки. За разлика от липсата на критични мнения от страна на централната администрация, повечето областни и общински администрации са съгласни с преценката, че мерките са закъснели. Подкрепят ги и доста от РУО и регионални здравни инспекции. Че са недостатъчни е мнение, което среща подкрепа сред местните власти. Те се присъединяват в още по-голяма степен към позицията за забавяне при обявяването им.

По-голямата част от анкетираните МСП са на мнение, че правителствените мерки не са успели да компенсират понесените вреди от ограничителните мерки за COVID-19, както и тези, които са вследствие повишаването цените на енергоносителите или са на мнение, че са били компенсирани слабо. Според МСП компенсациите за високите цени на енергоносителите не изпълняват предварителните очаквания и не подпомагат бизнеса им, защото са закъснели, недостатъчни и обявени прекалено късно.

Установилото се в резултат на кризите и опитите за минимизирането им положение са в основата на песимистичните очаквания за бъдещето на значителна част от хората. Над половината от интервюираните представители на малки и средни предприятия очакват негативни последици за бизнеса си поради дисбаланс между щети и компенсация в във връзка с ограничителните мерки заради COVID-19, а относителният дял на очакващите подобни последици за бизнеса си заради дисбаланс между щети и компенсация в във връзка с високите цени на енергоносителите са над две пети. Очакващите негативни последици в първия случай са повече, отколкото във втория, което може би се дължи на обстоятелството, че високите цени на енергоносителите са проблем, възникнал през тази година, а другият (ефектите от ограничителните мерки по повод на COVID-19), е със следствия, които продължават вече трета година.

И макар че по-малко от половината от МСП очакват за тях да има негативни последици от дисбаланса на щети и компенсация, делът им, а от там и абсолютният им брой е достатъчно голям, за да изисква повишено внимание. Още повече, че малкият бизнес в много случаи е основен, а и единствен доход за голям домакинства.

II.5. Събрани данни

Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

1. Общ контекст на въздействието на пандемията върху икономиката на Европейския съюз

Пандемията първоначално предизвика широк набор от политики на различни нива, отразяващи различните въздействия върху конкретните територии. Първата стъпка в реакцията на държавите от ЕС бе насочена към справянето със здравния аспект на кризата, втората – към преодоляването на „страничните“ ефекти, свързани с препитанието на хората и реалната икономика чрез осигуряването на ресурси за подкрепа на работещите, домакинствата и бизнесите.

Мерките за ограничаване на разпространението на COVID-19 чрез социално дистанциране, ограниченията за пътуване, карантините и мерките за ограничаване на движението на гражданите извън техните домове доведоха до сериозни спадове в използването на капацитета на служителите. Тези мерки оказват непосредствено въздействие върху търсенето и предлагането и засягат предприятията и работниците, особено в секторите на здравеопазването, туризма, културата, търговията на дребно и транспорта. Прекъсването на веригата на доставки води до недостиг на части и междинни стоки. Потребителите губят доходи и изпитват повишена несигурност поради страх от заразяване и/или загуба на препитанието, което от своя страна намалява разходите и потреблението. Тези ефекти се усложняват, тъй като работниците биват съкращавани и предприятията не са в състояние да плащат заплати. Някои сектори, като туризма и транспорта, са особено засегнати, което също допринася за намаленото доверие на бизнеса и потребителите.

Освен непосредствените последици за мобилността и търговията, епидемията от COVID-19 засегна и множество предприятия във всички сектори и от всякакъв тип — както микро-, малките и средните, така и големите предприятия. Отражението ѝ се усеща и на световните финансови пазари, като това е свързано преди всичко с опасения във връзка с ликвидността.

При изключителните обстоятелства, породени от епидемични взрив от COVID-19, някои от предприятия от всякакъв тип може да са се сблъскали с остра липса на ликвидност. Както платежоспособните, така и по-малко платежоспособните предприятия може да са били изправени пред внезапен недостиг или дори липса на ликвидност. Особено голям е рискът за МСП. Принудени от поставените ограничения, МСП все повече дигитализират операциите, за да се адаптират към променящите се обстоятелства от настъпилите временни закривания, намаляване на заетостта и заплатите, заплахата от фалити и т.н.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Според изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)⁴, МСП и по-конкретно микро-предприятията се оказаха сред най-засегнатите от кризата. Диспропорционалното въздействие може да бъде обяснено по следния начин:

1) МСП са свърхпредставени в секторите, които в най-голяма степен са засегнати от кризата, по-конкретно продажби на едро и дребно, въздушен транспорт, хотелиерство и ресторантьорство, недвижими имоти и услуги. В тези сектори делът на заетите лица в МСП е средно 75% в страните-членки на ОИСР.

2) По-малките фирми обикновено са по-финансово нестабилни и разполагат с по-малки парични резерви, което означава, че са по-слабо устойчиви на кризи. Освен това, за по-малките фирми е по-трудно да намерят различни източници на финансиране и по-често са зависими от банкови заеми.

3) По-малките компании имат сравнително по-малки възможности по веригата на доставки. Като цяло те имат по-малки мрежи на доставчици, което ги прави по-уязвими спрямо сътресения във веригата на доставки и повишаване на цените.⁵

4) По-малките предприятия изостават с въвеждането на дигиталните инструменти и технологии. Изследванията показват, че пандемията е довела до повишаване на използването на дигитални технологии от МСП, въпреки че разликите между отделните държави са съществени. В същото време, разликите между МСП и големите фирми продължават да бъдат значителни, като въвеждането на дигиталните технологии от МСП е около 50% по-слабо, отколкото в по-големите предприятия⁶.

5) Накрая, в сравнение с големите фирми (и старт-ъпите), малките фирми по-трудно адаптират бизнес дейностите си към ситуацията на криза и са изправени пред повече ограничения на оперативните умения. Например, по-малко вероятно е МСП да разполагат с мениджърския потенциал да изпълнят регулаторните рамки, гарантиращи безопасността на потребители и служители. Подобно, по-малка е вероятността МСП да инвестират, както в процеси, така и в стоки и услуги.⁷

⁴ OECD (2021), One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to “build back better”, достъпно на: <https://read.oecd.org/10.1787/9a230220-en?format=pdf>

⁵ WTO (2020), Helping SMEs navigate the COVID-19 crisis, достъпно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/msmes_report_e.pdf

⁶ OECD (2020), Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-covid-19-era-a5d52e99/>

⁷ OECD (2019), OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-trade/oecd-sme-and-entrepreneurship-outlook-2019_9b2b2b2b





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

През 2020 година са извършени значителен брой проучвания и анализи, посветени на измерването на въздействието на пандемията върху МСП.

Глобално проучване сред малките бизнеси (определяни като бизнеси с 500 или по-малко служители), извършено съвместно от Facebook, ОИСР и Световната банка установява, че **21%** от респондентите в Европа са преустановили временно дейност в периода януари-май 2020 г., най-вече в отговор на правителствените локдауни. Освен това, според предоставената от респондентите информация, в разглеждания период продажбите са намалели при **61%** от респондентите, а заетостта е спаднала при **22%** от тях⁸.

Според проучване от август 2020 г.⁹ сред повече от 2 200 МСП от Франция, Германия, Италия и Великобритания, спад в продажбите отчитат 65% от френските, 58% от немските, 80% от испанските, 80% от италианските и 71% от британските респонденти. Фалит в рамките на шест месеца са очаквали 13% от френските, 10% от немските, 11% от испанските, 10% от италианските и 9% от британските респонденти.

Според доклад на ОИСР за финансовите предизвикателства пред МСП през 2020 г.¹⁰ внезапният и рязък спад в приходите от продажби през първата половина на 2020 г. е създал остър недостиг на ликвидност и е застрашил оцеляването на много жизнеспособни предприятия. Симулации, базирани на данни на ниво фирма от европейски фирми, например, показват, че при липса на държавна намеса, 20% от фирмите биха изчерпали своята ликвидност след един месец, 30% след два месеца и близо 40% след три месеца, като следва да се отбележи, че мнозинството от изследваните предприятия са били печеливши и жизнеспособни в началото на кризата¹¹.

services/oecd-sme-and-entrepreneurship-outlook-2019_34907e9c-en

⁸ Facebook, OECD and the World Bank (2020). Global State of Small Business Report, достъпно на: <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2020/12/Final-Global-State-of-Small-Business-Report.pdf>

⁹ McKinsey and Company (2020). COVID-19 and European small and medium-size enterprises: How they are weathering the storm, October., достъпно на: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/covid-19-and-european-small-and-medium-size-enterprises-how-they-are-weathering-the-storm>

¹⁰ OECD (2020). Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard Special edition: The impact of COVID-19, November, достъпен на: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ccd81a65-en.pdf?expires=1676490222&id=id&accname=guest&checksum=3A3F6E9321515952329E3A4A7B52D854>

¹¹ OECD (2020), Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: assessment and policy responses, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132712-uivd1yagnx&title=Corporate-sector-vulnerabilities-during-the-Covid-19-outbreak-assessmentand-policy-responses



Проект „Мисли първо за малките при кризи!“ се осъществява от Института за политики за малки и средни предприятия с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

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



Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Според проучване, извършено за целите на изготвянето на Годишния доклад за МСП на ЕК 2020/2021¹², **67%** от участвалите МСП са заявили, че са срещнали поне едно препятствие като резултат от пандемията. Много МСП са се сблъскали с нарушаване на веригите на доставки, като при **36%** от тях това е довело до недостиг на материали, стоки или услуги. **19%** от МСП са заявили трудности при намирането на алтернативен доставчик. Освен това **26%** от МСП са платили по-високи от нормалните цени за материали, стоки и услуги, **39%** са имали забавяне на плащанията. Пандемията се е отразила и върху вноса и износа, като **17%** от МСП, занимаващи се с износ са имали трудности, спрямо **24%** от тези, занимаващи се с внос. **57%** от анкетираните МСП са докладвали намален оборот, като микро- (**60%**) и малките (**56%**) са били по-засегнати от средните предприятия (**43%**). По отношение на заетостта, близо **1/3** от анкетираните МСП са намалили работните часове на служителите, докато **9%** са намалили заплатите, като резултат от пандемията. Използването на вътрешно финансиране е бил най-разпространеният подход за справяне с финансовите последици от пандемията сред МСП. **33%** са използвали държавна подкрепа за намаляване на разходите, а **27%** са се възползвали от схеми за запазване на заетостта. Много МСП (**19%**) временно са преустановили търговска дейност, докато други (**19%**) са спрели да плащат определени бизнес разходи.

Освен негативните ефекти върху дейностите на много МСП, пандемията е забавила и темпа на развитие на МСП-демографията: в много държави-членки на ЕС през 2020 са спаднали стойностите, както на създаване на нови бизнеси, така и на преустановяването на дейността на действащи предприятия¹³.

2. Контекст на политиките на ниво ЕС

За минимизиране на икономическите последици от пандемията от COVID-19, както на ниво ЕС, така и в отделните държави-членки, са предприети представените по-долу групи конкретни мерки в подкрепа на икономическото възстановяване.

¹² European Commission (2021) 2021: Annual report on European SMEs - Digitalisation of SMEs, достъпен на: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46062/attachments/1/translations/en/renditions/native>

¹³ Пак там.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2.1. Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19¹⁴

Освен с общественото здраве, пандемията от COVID-19 е свързана със сериозно сътресение за световната икономика и икономиката на Съюза, поради което координираният икономически отговор на държавите членки и институциите на ЕС е от решаващо значение за смекчаването на тези отрицателни последици. Необходима е целенасочена публична подкрепа, за да се гарантира, че на пазарите ще остане достатъчна ликвидност, за да се противодейства на щетите, нанесени на стабилни предприятия, и да се запази непрекъснатостта на стопанската дейност по време на пандемията и след това.

Имайки предвид икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, за което е необходимо незабавно действие, Комисията прилага Рамката от 19 март 2020 г. До 31 декември 2020 г.

Банките и другите финансови посредници имат ключова роля за справянето с последиците от COVID-19, защото те поддържат кредитния поток за икономиката. Ако потокът от кредити е силно ограничен, икономическата дейност ще се забави значително, тъй като предприятията ще срещат трудности при плащането на своите доставчици и служители. В този контекст е целесъобразно държавите-членки да могат да вземат мерки за стимулиране на кредитните институции и другите финансови посредници да продължат да изпълняват своята роля, като продължат да подкрепят икономическата дейност в ЕС.

В рамките на общите усилия на държавите-членки за преодоляване на последиците от епидемичния взрив от COVID-19 за тяхната икономика, във Временната рамка за мерки за държавна помощ се определят възможностите, които държавите-членки имат съгласно правилата на ЕС, за осигуряване на ликвидност и достъп до финансиране за предприятията, по-специално за МСП, които през този период са изправени пред внезапен недостиг на средства, за да им се даде възможност да се възстановят от настоящото положение.

Съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)¹⁵ Комисията може да обяви дадена помощ за съвместима с вътрешния пазар, ако тя е предназначена „за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка“. Като се има предвид, че епидемичният взрив от COVID-19 засяга всички държави-членки и че ограничителните мерки, въведени от държавите-членки, пораждаат последици за предприятията, Комисията счита, че държавната помощ е оправдана и може да бъде обявена

¹⁴ Съобщение на комисията (2020/C 91 I/01)

¹⁵ Чл. 107, §3, б. „б“





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

за съвместима с вътрешния пазар. Държавите-членки трябва да докажат, че мерките за държавна помощ са необходими, подходящи и съразмерни за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на съответната държава-членка.

В съобщението са очертани няколко вида временни мерки за държавна помощ:

- Помощ под формата на преки безвъзмездни средства, подлежащи на връщане авансови средства или данъчни предимства;
- Помощ под формата на гаранции по заемите;
- Помощ под формата на субсидиран лихвен процент за заеми;
- Помощ под формата на гаранции и заеми, отпускани чрез кредитни институции или други финансови институции;
- Застраховане на краткосрочни експортни кредити.

2.2. План на Европейския съюз за възстановяване Next Generation EU¹⁶

Дългосрочният бюджет на ЕС и временният инструмент за стимулиране на възстановяването NextGenerationEU са най-големият пакет от стимули, финансиран някога в Европа. Целта е Европа след COVID-19 да бъде по-екологична, по-цифровизирана, по-устойчива и по-добре пригодена към актуалните и бъдещите предизвикателства.

За да се осигурят на ЕС необходимите средства за справяне с предизвикателствата на пандемията от COVID-19, Европейската комисия е утълномощена¹⁷ да получава от името на Съюза заеми на капиталовите пазари в размер до 750 млрд. евро (по цени от 2018 г.). До 360 млрд. евро (по цени от 2018 г.) от заетите средства ще бъдат използвани за предоставяне на заеми и до 390 млрд. евро (по цени от 2018 г.) от заетите средства ще бъдат използвани като средства за разходи, и двете суми единствено с цел справяне с последиците от кризата с COVID-19. Тези извънредни мерки следва да са насочени към справяне с последиците от кризата с COVID-19 и предотвратяване на повторната ѝ поява. Поради тази причина подкрепата е ограничена във времето, а по-голямата част от финансирането следва да се предостави непосредствено след кризата, което означава, че правните задължения по програма, финансирана от тези допълнителни средства, следва да се поемат до 31 декември 2023 г. Свързаните с това плащания ще бъдат извършени до 31 декември 2026 г., а погасяването на заемите се предвижда да бъде осъществено до 31 декември 2058 г.

¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_bg

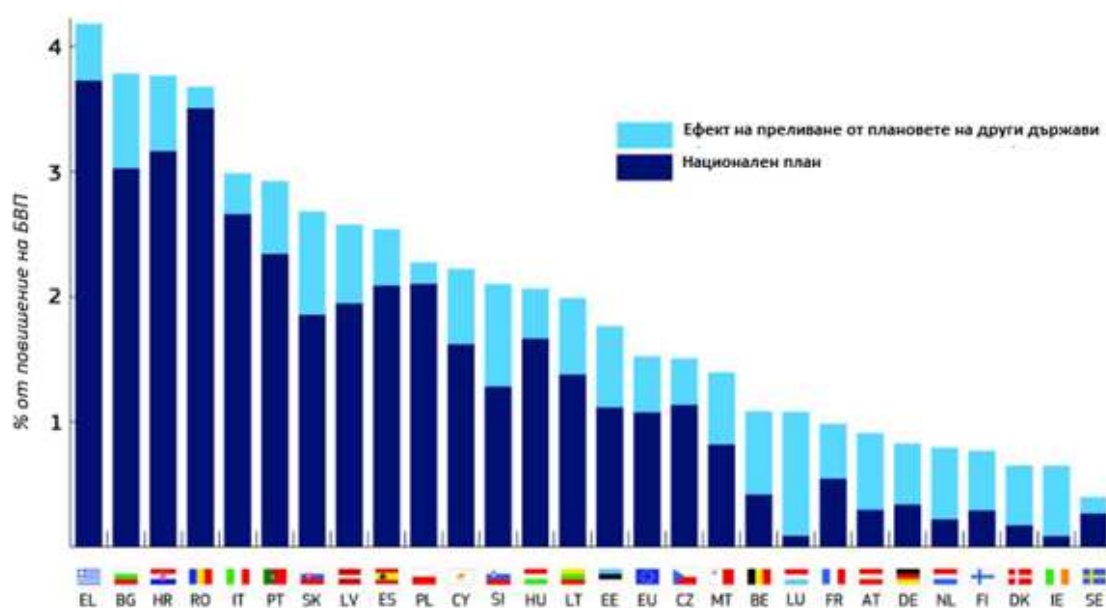
¹⁷ Чрез ратификацията на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 година относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 1. Въздействието на NextGenerationEU върху реалния БВП на ЕС (до 2024 г. при сценарий с висока производителност)



Източник: P.Pfeiffer, J. Varga, J. in 't Veld, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment*, Discussion Paper 144. July 2021. Brussels. PDF. 68pp. Tab. Graph. Bibliogr. Free.¹⁸

¹⁸

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c5a40520-9b07-4f77-b60d-b65760bd3874_en?filename=dp144_en.pdf





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 2. Програми, по които NextGenerationEU предоставя средства (в млрд. евро)



**Механизмът за възстановяване и устойчивост и ReactEU са изцяло финансирани от Next Generation EU. Останалите суми са допълнителни средства към програмите, финансирани по линия на многогодишната финансова рамка.*

Основният елемент на NextGenerationEU е Механизмът за възстановяване и устойчивост¹⁹ - инструмент за предоставяне на безвъзмездни средства и заеми в подкрепа на

¹⁹ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_bg





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

реформите и инвестициите в държавите от ЕС на обща стойност от 723,8 милиарда евро. За да получат средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, държавите членки трябва да изготвят планове за възстановяване и устойчивост, в които се посочва как ще се инвестират средствата. Освен това те трябва да изпълнят съответните етапни и други цели. Преди да могат да се извършат плащания по механизма, Комисията оценява дали всяка от тези цели е изпълнена задоволително.

2.3. SURE: временна подкрепа за работниците²⁰

Комисията предлага Регламента за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19²¹ на 2 април 2020 г. като част от първоначалния отговор на ЕС на пандемията. Той е приет от Съвета на 19 май 2020 г., а средствата по инструмента стават разполагаеми, след като всички държави членки подписват гаранционните споразумения на 22 септември 2020 г.

Регламентът установява условията и процедурите, даващи на Съюза възможност да предоставя финансова помощ на държава членка, която изпитва или е сериозно застрашена от тежко икономическо смущение, причинено от избухването на COVID-19, за финансирането преди всичко на схеми за подпомагане на работата с непълно работно време или подобни мерки, предназначени за защита на служителите и самостоятелно заетите лица и съответно за намаляване на последиците от безработица и загуба на доходи, както и за финансирането на някои свързани със здравето мерки, по-специално на работното място. Инструментът SURE допълва националните мерки, взети от засегнатите държави членки, чрез предоставяне на финансова помощ, която да помогне на тези държави членки да се справят с внезапното и съществено увеличение на извършените и вероятните планирани публични разходи, предвидени за смекчаване на преките икономически, социални и свързани със здравето последици от извънредните обстоятелства, причинени от избухването на COVID-19.

Инструментът SURE успешно помага на държавите членки да смекчат последиците от пандемията през 2020 г. и подкрепя бързото възстановяване през 2021 г. В последния доклад на Комисията относно инструмента SURE²² се посочва, че с него е оказана подкрепа

²⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_bg

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0672&from=EN>

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0483&from=EN>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

на близо 31,5 милиона души и 2,5 милиона предприятия през 2020 г. и на 9 милиона души и над 800 000 предприятия през 2021 г. Към момента на изготвяне на доклада с последващото оценяване България е получила финансова помощ по SURE в размер на общо 971 милиона евро.²³

3. Развитие на публичната политика по управление на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19 в България

Следващият раздел изследва развитието на управлението на различните проявления на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19 в България. Хронологично, първите актове, занимаващи се с този проблем са Решението на НС за обявяване на извънредно положение и Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците. Те задават общата рамка, на която впоследствие са подчинени всички останали предприети мерки и затова са разгледани първи.

На следващо място са разгледани мерките, наложени във връзка с предотвратяване разпространението на пандемията, като предвид фокуса на оценката, са посочени и коментирани мерките, които в най-голяма степен са засегнали МСП.

На последно място, подробно са разгледани мерките за икономическа подкрепа, които българската държава е предприела, за да подпомогне МСП.

3.1. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците²⁴

На 13 март 2020 г., единодушно с 201 гласа „за“, по предложение на Министерския съвет и на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България Народното събрание приема Решение за обявяване на извънредно положение²⁵ като мярка срещу ограничаване разпространението на коронавируса. Първоначално извънредното положение е обявено върху цялата територия на Република България, считано от 13 март

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_22_7713

²⁴ Обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г., посл. изм. бр. 53 от 8.07.2022 г., в сила от 1.07.2022 г.

²⁵ Извънредно положение е ситуация, в която правителството на дадена страна има правомощия да извършва действия, които при нормални обстоятелства не биха били позволени.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2020 г. до 13 април 2020 г., като впоследствие е удължено до 13 май 2020 г. С решението парламентът възлага на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие с Конституцията на Република България²⁶.

На 23 март 2020 г. е приет Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, чиято цел е да уреди извънредните мерки на територията на Република България за предпазване, ограничаване и преодоляване последиците от разпространението и заразата с вируса на COVID-19 за времето от 13 март 2020 г. до прекратяването на извънредното положение. Предвидени са промени в редица ключови нормативни актове, сред които Кодекса на труда, Кодекса за социалното осигуряване, Наказателния кодекс, Закона за българските лични документи, Закона за чужденците в Република България, Закона за държавния служител и други.

По същество с всички тези изменения се въвеждат противоепидемични мерки под формата на забрани, които обхващат посещения на различни обществени събития и масови мероприятия. Основната цел на тези забрани е изпълнение на препоръките на Националния оперативен щаб²⁷ за социална дистанция, както и възможност министърът на здравеопазването да може да установи допълнително по-тежки противоепидемични мерки със заповед.

След края на извънредното положение, с Решение № 325 от 14 май 2020 година на Министерския съвет²⁸ е обявена извънредна епидемична обстановка, която е многократно²⁹

²⁶ Според чл. 57, ал. 3 от Конституцията, при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правото на живот, забраната за подлагане на мъчения, правото на справедлив процес, включително презумпцията за невиновност, неприкосновеността на личния живот и свободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи.

²⁷ Със Заповед № Р-37 от 26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България е създаден Национален оперативен щаб, чиято основна функция е да организира, координира и наблюдава всички действия на компетентните органи във връзка с предотвратяване на разпространението на COVID-19, както и да събира, обобщава и анализира цялата информация за развитието на ситуацията, свързана с разпространението на COVID-19, и да информира медиите и обществеността.

²⁸ Достъпно на: <https://coronavirus.bg/bg/389>

²⁹ С Решение № 378 на Министерския съвет от 12 юни 2020 г., Решение № 418 на Министерския съвет от 25 юни 2020 г., Решение № 482 на Министерския съвет от 15 юли 2020 г., Решение № 525 на Министерския съвет от 30 юли 2020 г., Решение № 609 на Министерския съвет от 28 август 2020 г., Решение № 673 на





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

удължавана, последно до 31 март 2022 г. Вследствие на това, Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците е изменен многократно, така че да урежда приложимите по време на извънредната епидемична обстановка мерки.

3.1.1. Мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията, пряко засягащи МСП

Първо, законът дава само най-обща рамка на мерките за предотвратяване разпространението на пандемията и нейните последици, като конкретиката по отношение на мерките за ограничаване на пандемията е изцяло делегирана на министъра на здравеопазването, който освен по Закона за здравето може да въвежда и други временни мерки и ограничения, определени в закон. Актовете на министъра на здравеопазването подлежат на предварително изпълнение.³⁰

На второ място, макар при определяне на общата рамка от мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията, ЗМДВИПДРНСПП да не идентифицира изрично МСП като субект на задължения, то някои норми по дефиниция (предвид вече изяснения статус на МСП в българската икономика) се отнасят предимно до тях.

Така например, работодателите в зависимост от специфичния характер на работа и възможността за нейното обезпечаване могат да възлагат надомна работа или работа от разстояние на работниците и служителите си без тяхно съгласие, освен когато това е невъзможно. Условието и редът за възлагане, изпълнение и контрол се определят със заповед на работодателя. Работодателите могат да предоставят до една втора от платения годишен отпуск на работника или служителя и без негово съгласие³¹.

Чрез преходните и заключителните разпоредби на ЗМДВИПДРНСПП в Кодекса на труда са създадени нови институти като „възлагане на надомна работа и работа от разстояние при обявено извънредно положение“, „ползване на отпуск при обявено

Министерския съвет от 25 септември 2020 г., Решение № 855 на Министерския съвет от 25 ноември 2020 г., Решение № 72 на Министерския съвет от 26 януари 2021 г., Решение № 395 на Министерския съвет от 28 април 2021 г., Решение № 426 на Министерския съвет от 26 май 2021 г., Решение № 547 на Министерския съвет от 28 юли 2021 г., Решение № 629 на Министерския съвет от 26 август 2021 г. и Решение № 826 на Министерския съвет от 25 ноември 2021 година,

³⁰ Чл. 2 от ЗМДВИПДРНСПП.

³¹ Чл. 7 от ЗМДВИПДРНСПП





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

извънредно положение“ и „преустановяване на работата при обявено извънредно положение“, при което е предвидено, че работникът или служителът има право на брутно си трудово възнаграждение³².

3.1.2. Мерки за подкрепа, пряко засягащи МСП

Съгласно разпоредбите на ЗМДВИПДРНСПП, до два месеца след отмяната на извънредното положение при забава за плащане на задължения на частноправни субекти, длъжници по договори за кредит и други форми на финансиране, предоставени от финансови институции, с изключение на дъщерните дружества на банките, включително когато вземанията са придобити от банки, финансови институции или трети лица, не се начисляват лихви за забава и неустойки, задължението не може да бъде обявено за предсрочно изискуемо и договорът не може да бъде развален поради неизпълнение³³.

За периода от 13 март 2020 г. до 30 юни 2020 г., но за срок не по-дълъг от три месеца, Националният осигурителен институт превежда 60 на сто от размера на осигурителния доход за месец януари 2020 г. и дължимите осигурителни вноски за сметка на осигурителя за лица, осигурени по чл. 4, ал. 1, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване от осигурители, отговарящи на критерии, определени с акт на Министерския съвет. Средствата се превеждат по банков път на съответния осигурител в срок до 5 работни дни въз основа на предоставена от Агенцията по заетостта писмена информация. Тези средства са за сметка на фонд "Безработица" на държавното обществено осигуряване³⁴.

Специална подкрепа е предвидена за предприятията, работещи в един от най-засегнатите от пандемията от COVID-19 сектори – туристическия. Туроператор, който трябва да възстанови заплатена сума от пътуващ за туристическо пътуване, когато е било отменено до 31 декември 2020 г. поради разпространението на COVID-19, може да предложи на пътуващия ваучер за заплатената сума. Ако пътуващият не приеме ваучера и при липса на друго споразумение за туристически пакет – заместител, между туроператора и пътуващия, туроператорът възстановява до 12 месеца, считано от датата на отмяната на пътуването, всички плащания, които е получил от пътуващия или от негово име. Две години след отмяната на извънредното положение Министерството на туризма предоставя на туроператори, които използват въздушни превозвачи с валиден оперативен лиценз за

³² §4 ПЗР на ЗМДВИПДРНСПП

³³ Чл. 6 от ЗМДВИПДРНСПП

³⁴ §6 ПЗР на ЗМДВИПДРНСПП





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

изпълнение на чартърни полети до Република България с цел туризъм, държавна субсидия в размер на 35 евро за всяка седалка от максималния пътнически капацитет на самолета за всеки полет. Субсидията се отпуска за всяка седалка, заета от лице, ползващо туристическа услуга в Република България, само за полети с капацитет от не по-малко от 100 места. Редът за предоставяне на субсидията се определя с акт на министъра на туризма.³⁵

Държавата предоставя на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, безвъзмездни средства в размер на 4 на сто от оборота им без ДДС през 2019 г., които приоритетно се използват за компенсиране на загуби, произтичащи от отказали се от ваучери клиенти, както и от удържани от доставчиците на услуги суми. Средствата се предоставят по ред, определен с наредба на министъра на туризма, и при спазване на правилата за държавните помощи. Държавата предоставя на лица, извършващи туроператорска дейност, безвъзмездни средства в размер до 15 на сто от оборота им без ДДС през 2019 г., но не повече от дължимата сума по туристическите пакети за неосъществени пътувания, които се използват единствено за възстановяване на дължимите суми на клиенти за неосъществени пътувания в периода от 1 март 2020 г. до 31 декември 2020 г. поради възникналата епидемия от COVID-19.

На микро, малки и средни предприятия, които в изпълнение на заповед на министъра на здравеопазването при извънредна епидемична обстановка са преустановили дейността си след 1 ноември 2020 г., се предоставят безвъзмездни средства в размер на процент от оборота им без ДДС за същия календарен период в рамките на периода от 1 март 2019 г. до 29 февруари 2020 г. включително, за срок до отпадането на съответното основание за преустановяване на дейността. За предприятия, които след 1 януари 2020 г. са започнали/възобновили дейност, която е преустановена в изпълнение на заповед на министъра на здравеопазването, безвъзмездните средства са в размер на процент от оборота им без ДДС за предходния месец на месеца, през който е преустановена дейността. Средствата се предоставят за всеки от месеците до отпадане на съответното основание за преустановяване на дейността, като за непълнен месец безвъзмездните средства се предоставят пропорционално на дните от месеца.

Средствата се предоставят на микро, малки и средни предприятия, отговарящи на критерии и по ред, определени от Министерския съвет по предложение на министъра на икономиката. В процедура чрез подбор на проектни предложения може да участват и

³⁵ Чл. 25-26 ЗМДВИПДРНСПП





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Безвъзмездна финансова помощ може да бъде предоставена на лица, които нямат публични задължения преди 1 януари 2020 г., установени с влязъл в сила акт на компетентен орган, или задълженията им са отсрочени, разсрочени или обезпечени.

3.2. Мерки, във връзка с епидемичната обстановка и предотвратяване на разпространението на вируса, засягащи МСП

3.2.1. Закон за здравето

След края на извънредното положение, по силата на чл. 63 от Закона за здравето, е въведено понятието „извънредна епидемична обстановка“³⁶, която се обявява при непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите от епидемично разпространение на заразна болест, с цел защита и опазване живота и здравето на гражданите. Тя се обявява за определен период от време с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването въз основа на извършена от главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск. При обявена извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област. Те могат да включват и временно ограничаване на придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите.

3.2.2. Подзаконови и ненормативни актове

Управлението на здравната криза, предизвикана от COVID-19 в конкретика бе осъществявано основно чрез решения на Министерския съвет и общи административни актове. След изтичането на извънредното положение на 13 май 2020 г. и преминаването към извънредна епидемична обстановка, последната е удължавана до 31 март 2022 г. с общо 14 Решения на Министерския съвет.³⁷

³⁶ Според §45 ПЗР на Закона за здравето, „Извънредна епидемична обстановка“ е налице при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите.

³⁷ Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г. и удължена с Решение № 378 на Министерския съвет от 12 юни 2020 г., Решение № 418 на Министерския съвет от 25 юни 2020 г., Решение № 482 на Министерския съвет от 15 юли 2020 г., Решение № 525 на Министерския съвет от 30 юли 2020 г., Решение №





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Ограничителните мерки за предотвратяване разпространението на COVID-19 бяха въвеждани, изменяни и отменяни с множество на брой актове на министъра на здравеопазването, директора на съответната регионална здравна инспекция, както и други актове на държавни и общински органи, издадени в изпълнение на противоепидемичните мерки³⁸.

Във времето са налагани различни мерки, но сред тези в най-голяма степен засягащи бизнеса и в частност МСП са:

1. Затваряне на ресторанти и заведения за хранене, с изключение на доставките на храна и храненето на открито. Заведенията за обществено хранене, включително ресторанти, кафенета и барове, бяха затворени за месеци наред. Това засегна множество малки и средни предприятия в тази сфера.

2. Забраната за провеждане на масови събития. Забраната за масови събития и културни и спортни мероприятия ограничи възможностите за бизнес за много малки и средни предприятия, които са специализирани в обслужването на тези събития.

3. Ограничаване на работата на търговските центрове. В продължителен период от пандемията, обектите, намиращи се в търговски центрове бяха или изцяло затворени³⁹ или работеха под рестрикции по отношение на работното време и/или броя клиенти, които могат да обслужват наведнъж.

4. Ограничаване на броя на служителите, които могат да работят на едно работно място и въвеждане на работа от разстояние, както и установяване на различни работни графици за служителите, за да се намали броя на хората, работещи в едно и също време.

5. Задължителна дезинфекция на работните места, което доведе до необходимост от прекъсване на работата с клиенти.

От една страна този подход на управление на здравната криза е разбираем, доколкото създава условията за необходимата оперативност и бързина и съсредоточава целият процес

609 на Министерския съвет от 28 август 2020 г., Решение № 673 на Министерския съвет от 25 септември 2020 г., Решение № 855 на Министерския съвет от 25 ноември 2020 г., Решение № 72 на Министерския съвет от 26 януари 2021 г., Решение № 395 на Министерския съвет от 28 април 2021 г., Решение № 426 на Министерския съвет от 26 май 2021 г., Решение № 547 на Министерския съвет от 28 юли 2021 г., Решение № 629 на Министерския съвет от 26 август 2021 г. и Решение № 826 на Министерския съвет от 25 ноември 2021 година

³⁸ Например, актове на ресорен министър, детайлизиращи изпълнението на общите противоепидемични мерки в неговия ресор.

³⁹ С изключение на обекти от първа необходимост, като хранителни магазини и аптеки, например.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

по взимане на решенията в централната изпълнителна власт. От друга страна, обаче, използването на ненормативни актове като основен носител на силно рестриктивни мерки създава сериозни рискове за спазването на основните права и свободи на гражданите, предвид изключително олекотените процедури за приемането на такъв тип актове. Освен това, този подход води до своеобразна изолация и капсулация на вземащите решения, доколкото диалогът със заинтересованите и засегнатите страни в тези случаи по дефиниция е незадължителен, а при безспорни извънредни обстоятелства – на практика липсващ.

Друг проблем на този подход, който бе особено ясно изразен в България, бе състоянието на постоянна несигурност у адресатите на разпоредбите, поради тяхното често и внезапно изменение. Честото и привидно произволно налагане и отмяна на мерките доведе до класически прояви на правен нигилизъм у българските граждани, при който хората не просто отказват да спазват конкретна мярка, а напълно губят интерес от това дори да познават задълженията си.

3.3. Икономически мерки за подкрепа на МСП

3.3.1. План за възстановяване и устойчивост на България⁴⁰

Планът за възстановяване и устойчивост на всяка отделна държава-членка е изготвен с цел получаване на финансиране по Механизма за възстановяване и развитие на ЕС. Той съдържа реформите и инвестициите, които трябва да бъдат осъществени до края на 2026 г.

Официалното представяне на българския план е на 15 октомври 2021 г., одобрен е от Европейската комисия на 7 април 2022 г.⁴¹ и е официално приет от Съвета на 4 май 2022 г., което дава възможност за неговото изпълнение и финансиране.

Очаква се планът да насърчи икономическия растеж, да създаде работни места и да повиши брутния вътрешен продукт на България с 1,9% до 3% до 2026 г. Този стимул за икономиката следва да доведе до създаването на работни места за 36 000 граждани. България ще се възползва значително от плановете за възстановяване и устойчивост на други държави членки, например чрез износ.

В плана изрично е предвидена широкомащабна Програма за икономическа трансформация с фокус върху МСП, която включва 260 млн. лв. грантове за технологична модернизация, 31 млн. лв. грантове за информационни и комуникационни технологии и

⁴⁰ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_bg

⁴¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2282





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

киберсигурност, 200 млн. лв. грантове за ВЕИ за собствено потребление и 180 млн. лв. грантове за кръгова икономика⁴².

3.3.2. Национална стратегия за малките и средните предприятия

Националната стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия 2014-2020 г.⁴³ очаквано, предвид безпрецедентността на пандемията от COVID-19, не съдържа мерки, които биха били приложими при преодоляването на икономическите последици от пандемията.

В актуалната Национална стратегия за малките и средните предприятия 2021-2027 г.⁴⁴ е отделен самостоятелен раздел, посветен на политики в отговор на COVID-19. Отчитайки, че поради това, че по-голямата част от МСП са били силно засегнати от икономическата стагнация и влошените финансови условия, вкл. високите нива на забавени плащания, се е появила спешната необходимост от финансова подкрепа на МСП за насърчаване на икономическата активност и намаляване на отрицателните последици от икономическата криза. Разработените мерки са в съответствие с предложения от Европейската комисия план за възстановяване и преработения дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021-2027 г. Инструментът за възстановяване „Следващо поколение ЕС“ (Next Generation EU) ще подпомогне не само държавите членки по отношение на техните инвестиции и реформи, свързани с прехода към зелени и дигитални технологии и намаляване на социално-икономическото въздействие на кризата, но също така ще мобилизира подкрепа за платежоспособността на предприятия от всички икономически сектори и ще ги подготви за по-чисто, дигитално и устойчиво бъдеще.

Таблица 4. Мерки, разработени в подкрепа на МСП за преодоляване на трудностите от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19

Мерки	Действия
Мярка 1. Осигуряване на подкрепа за платежоспособността на МСП и	1) Осигуряване на ликвидност чрез безвъзмездни средства и финансови инструменти за малките и средните предприятия, вкл. и за самонаети лица.

⁴² Виж подробно <https://www.nextgeneration.bg/14>

⁴³ https://www.sme.government.bg/uploads/2013/08/sme_strategy-2014-2020.pdf

⁴⁴ http://old.mi.government.bg/files/useruploads/files/MSP/SME_strategy.doc





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

стимулиране на частните инвестиции	2) Осигуряване на финансови инструменти и друга подкрепа на МСП за намаляване на отрицателните последици от забавени плащания в условията на криза. 3) Насърчаване участието на МСП и стартиращи предприятия да започнат производство на нови продукти и услуги, както и за адаптирането на продукти с двойна употреба в отговор на търсенето на пазара в условията на криза. Подкрепа на МСП за предоставянето на иновативни производства в областта на фармацевтията, профилактиката на здравето, лечението на заболявания и използването на нови технологии като бърз отговор на здравни кризи.
Мярка 2. Подкрепа за внедряване на дигитални технологии за подпомагане на дистанционната работа в МСП	1) Осигуряване на безвъзмездни средства и ваучери за МСП за консултантски услуги по ИКТ (разработване и поддръжка на ИКТ решения и др.) за подпомагане на МСП за реструктуриране и автоматизиране на работните потоци, както и за дигитализация на дейността. 2) Осигуряване на безвъзмездни средства и ваучери за МСП за необходимия ИКТ софтуер, оборудване и устройства. Подобряване на инструментите и решенията за киберсигурност.
Мярка 3. Подкрепа за въвеждане на решения, насочени към промоция на здравето, защита на здравето и профилактика на болести	Осигуряване на безвъзмездни средства за въвеждане на нови решения, насочени към промоция на здравето, защита на здравето и профилактика на болести, които да се използват в икономически дейности, изискващи пряк контакт с клиенти в следните сектори: „Туризъм“, „Транспорт, Складиране и пощи“, „Търговия; Ремонт на автомобили и мотоциклети“, „Хотелиерство и ресторантьорство“, „Хуманно здравеопазване и социална работа“, „Образование“, както и от туристическите агенции, туроператорите и в други дейности, свързани с резервации и сходни на тях услуги, и др.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Мярка 4. Подкрепа за дигитализацията на дейността на МСП от творческите индустрии	1) Осигуряване на безвъзмездни средства за въвеждане на дигитални технологии (професионално оборудване, обновяване на съоръжения, придобиване на специализирани софтуерни продукти) за осигуряване на възможности за онлайн разпространение и електронна търговия на продукти и услуги от МСП от творческите индустрии. 2) Провеждане на обучения за заети в творческите индустрии за повишаване на дигиталните им умения.
Мярка 5. Подкрепа за укрепване на МСП в дейност „Хуманно здравеопазване и социална работа“	1) Осигуряване на безвъзмездни средства и финансови инструменти за модернизация и дигитализация на МСП и стартиращи предприятия в дейност „Хуманно здравеопазване и социална работа“ – закупуване на професионално оборудване, обновяване на съоръжения, придобиване на специализирани софтуерни продукти, разработване и внедряване на ИКТ приложения и др. 2) Провеждане на обучения за заети в дейност „Хуманно здравеопазване и социална работа“ за повишаване на дигиталните им умения и др.

3.3.3. Мерки за безвъзмездна подкрепа

Програма „Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки“⁴⁵

Целта на помощта е навременна и директна финансова подкрепа в максимално кратки срокове на българските компании за преодоляване на икономическите последици от временните противоепидемични мерки и стабилност на работните места. Бюджетът на програмата е 156 млн. лева, като финансирането от Европейския фонд за регионално развитие е 132,6 млн. лв., а националното съфинансиране – 23,4 млн. лв. Средствата са осигурени по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

⁴⁵ <https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/Podkrepa-chrez-oboroten-kapital>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Кандидатите трябва да бъдат микро-, малки или средни предприятия – юридически лица или еднолични търговци, регистрирани съгласно Търговския закон или Закона за кооперациите или юридически лица, регистрирани съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел, като регистрацията следва да е извършена не по-късно от 01.10.2020 г.

Задължително условие е кандидатите да са преустановили изцяло или частично своята дейност, съгласно заповедите за временни противоепидемични мерки на министъра на здравеопазването.

Предоставените по схемата средства следва да бъдат използвани за покриване на текущите нужди на кандидатите и извършване на разходи за оперативен капитал. Т.е. парите могат да се изразходват за: суровини, материали, външни услуги и възнаграждения, но не и за закупуване на стоки за директна продажба.

Мярка 60/40

Мярката 60/40 е краткосрочен инструмент за спешна подкрепа на бизнеса за запазване на заетостта и гарантиране на доходите на служителите. Критериите за подпомагане, както и работодателите, обхванати от мярката 60/40, са определени с ПМС № 55 от 30.03.2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсация на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.⁴⁶

Размерът на компенсациите е определен като 60% от осигурителния доход за месец януари 2020 г. и от дължимите вноски на работодателя за същия месец за всеки работник или служител, за който е приложен режима за преустановяване на работа или е установено непълно работно време. В случаите на преустановяване на работа, работодателите, получили компенсация, следва да изплатят пълния размер на трудовото възнаграждение на лицата и дължимите осигурителни вноски за съответния месец. При непълно работно време работодателят изплаща пълния размер на трудовото възнаграждение, определено като за работа при пълно работно време, и дължимите осигурителни вноски за съответния месец.

Средствата се превеждат по банков път на съответния осигурител в срок до 5 работни дни въз основа на предоставена от Агенцията по заетостта писмена информация.

⁴⁶ <https://coronavirus.bg/bg/212>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Процедурата е направена възможно най-бърза за кандидатстване – по електронен път през бюрата по труда. Контролът се осъществява чрез Главната инспекция по труда и Национална агенция за приходите.

„Подкрепа за средни предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“⁴⁷

Целта на процедурата е осигуряване на оперативен капитал за българските средни предприятия за справяне с последиците от пандемията COVID-19. Общият размер на безвъзмездната финансова помощ по процедурата е 200 млн. лева. (170 млн. лева от Европейския фонд за регионално развитие и 30 млн. лева национално съфинансиране). Средствата, които се предоставят по процедурата, представляват преки безвъзмездни средства съгласно раздел 3.1 от „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ от 19.03.2020 г.

Средствата са предназначени за покриване на текущите нужди на кандидатите и извършване на разходи за суровини, материали, горива, труд и други, чиято стойност се калкулира в стойността на произведената продукция, както следва:

- Разходи за закупуване на суровини, материали и консумативи, предназначени за влагане в дейността с цел произвеждане на продукция или услуги;
- Разходи за външни услуги (вкл. режимни разходи);
- Разходи за персонал (вкл. разходи за брутна работна заплата и разходи за осигурителни и здравни вноски за сметка на работодателя) по трудови договори, които са сключени преди 01.07.2020 г.

„Подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“⁴⁸

Целта на процедурата е осигуряването на оперативен капитал за българските микро и малки предприятия за справяне с последиците от пандемията COVID-19. Очакваните резултати от подкрепата по процедурата се изразяват в постигане на положителен ефект по отношение микро и малките предприятия за преодоляване на икономическите последици

⁴⁷ BG16RFOP002-2.077: <https://opic.bg/procedure/bg16rfop002-2077-podkrepa-za-sredni-predpriyatiya-za-preodolyavane-na-ikonomichestkite-posledstviya-ot-pandemiyata-covid-19>

⁴⁸ BG16RFOP002-2.073: <https://opic.bg/procedure/bg16rfop002-2073-podkrepa-na-mikro-i-malki-predpriyatiya-za-preodolyavane-na-ikonomichestkite-posledstviya-ot-pandemiyata-covid-19>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

от пандемията COVID-19 и стабилност на работните места. Общият размер на безвъзмездната финансова помощ по процедурата е 88 453 495,45 евро/173 млн. лева. Финансирани са общо 75 проектни предложения на стойност 567 091,7 лв.

„Подкрепа за МСП, извършващи автобусни превози, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19 чрез прилагане на схема за подпомагане от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията“⁴⁹

През месец октомври 2020 г. е сключен административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с бенефициент Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, с общ размер на предоставената безвъзмездна финансова помощ, възлизащ на 30 млн. лв. Основната цел на процедурата е да се осигури оперативен капитал за българските микро, малки и средни предприятия, извършващи автобусни превози, за справяне с последиците от пандемията COVID-19, като по този начин се очаква постигане на положителен ефект за развитието на българските МСП в транспортния сектор.

Схема за предоставяне на безвъзмездни средства на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19⁵⁰

В периода март-май 2021 г. Министерството на туризма реализира Схема за предоставяне на безвъзмездни средства на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19, съгласно чл. 26а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците. Средствата по нея са предназначени приоритетно за компенсиране на разходи, произтичащи от отказали се от ваучери клиенти, които не са възстановени от доставчиците на услуги към датата на получаване на държавната помощ, както и за

⁴⁹ BG16RFOP002-2.079: <https://www.opic.bg/procedure/bg16rfop002-2079-podkrepa-za-msp-izvrshvashchi-avtobusni-prevozi-za-preodolyavane-na-ikonomicheskite-posledstviya-ot-covid-19-chrez-prilagane-na-skHEMA-za-podpomagane-ot-ministerstvoto-na-transporta-i>

⁵⁰ BG-176789478-2021-01: <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/priklyuchili-proekti/izpulnenie-na-shemata-za-predostavyane-na-51-mln-lv-na-turooperatori-i>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

покриване на извършените през периода 01.03.2020 г. - 31.12.2020 г. разходи за основната дейност на съответния туроператор или туристически агент.

Към крайната дата за подаване на заявления са постъпили 710 заявления, от които 4 броя са оттеглени от заявителите, 4 броя са служебно анулирани поради дублиране. Общият размер на сумата, одобрена за финансиране възлиза на 34 508 288,37 лв.

Проект "Заетост за теб"⁵¹

Проектът се реализира от Агенция по заетостта.⁵² Той е в отговор на настъпилите икономически последици от усложнената епидемична обстановка в страната и фактът, че на редица икономически субекти и работодатели им се наложи да намалят или изцяло спрат изпълнението на своите дейности и наложената социална изолация, с цел превенция от пренасяне на заразяването.

Целта на проекта е да се предостави подкрепа за реинтеграция в заетост на безработните лица, останали без работа вследствие от възникналата пандемия и разпространението на COVID-19. В отговор на предизвикателствата, свързани с наблюдавания бърз темп на растяща безработица в страната, проектът цели да окаже навременна подкрепа на работодатели за наемане на безработни лица чрез осигуряване на субсидия за заетост. По този начин да бъде подпомогнато по-бързото възстановяване на икономическите и производствени процеси в предприятията, а от друга страна да се осигури превенция от изпадане в продължителна безработица на регистрираните в бюрата по труда лица. По проекта се предоставя подкрепа за наемане на безработни лица на пълно или непълно работно време (най-малко на 4 часа) за период до 6 месеца. С цел гарантиране на устойчивост, работодателят е длъжен да запази заетостта на 75% от подкрепените лица за периода, равен на периода на половината период на субсидираната заетост.

⁵¹ BG05M9OP001-1.106: <https://www.az.government.bg/pages/zaetost-za-teb/>

⁵² Агенцията по заетостта е конкретен бенефициент по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., Приоритетна ос 1: „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места“, Инвестиционен приоритет № 1 „Достъп до заетост за търсещите работа и неактивните лица, включително трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда, а също и чрез местните инициативи за заетост, и подкрепа за мобилността на работната сила“ и Инвестиционен приоритет № 3 „Устойчиво интегриране на пазара на труда на младите хора (ЕСФ), в частност тези, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение, включително младите хора, изложени на риск от социално изключване, и младите хора от маргинализирани общности, включително чрез прилагане на гаранцията за младежта“.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Бюджетът на проекта е в размер на 248 385 652.76 лв., от които 74 885 652.76 лв. финансиране от държавния бюджет, отпуснати съгласно ПМС № 182/2021 г. и 173 500 000.00 лв. финансиране от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020. Продължителността на проекта е до 30.09.2023 г. Очакванията са до края на този срок по него да бъдат включени най-малко 37 500 безработни лица.

„Подкрепа за малки предприятия с оборот над 500 000 лв. за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19”⁵³

Допустими за финансиране са дейности, необходими за преодоляване на недостига на средства или липса на ликвидност, настъпили в резултат от епидемичния взрив от COVID-19. Допустими за финансиране са разходи за: 1) закупуване на суровини, материали и консумативи, предназначени за влагане в дейността с цел произвеждане на продукция или услуги; 2) външни услуги (вкл. режийни разходи); 3) персонал (вкл. разходи за брутна работна заплата и разходи за осигурителни и здравни вноски за сметка на работодателя). Общият размер на безвъзмездната финансова помощ е 78 233 200 лева. По процедурата в периода август 2021 - юни 2022 г. са сключени 4 356 договора.

Проект „Запази ме+”⁵⁴

Проектът цели да окаже подкрепа чрез изплащане на компенсации на лица, упражняващи труд в икономически дейности, за които са въведени временни ограничения за осъществяването им с акт на държавен орган в периода на обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка. Компенсациите по проекта се предоставят съгласно изискванията на раздел 3.10 от Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19.

Бюджетът на мярката „Запази ме +” е 100 млн. лв., с които се предвижда да бъдат подкрепени над 60 000 работници, служители и самоосигуряващи се лица. Средствата са на база 100% авансово плащане с бюджетни средства за сметка на Министерството на труда и социалната политика. Впоследствие се предвижда те да бъдат възстановени от очакваната

⁵³BG16RFOP002-2.089: <https://opic.bg/procedure/bg16rfop002-2089-podkrepa-za-malki-predpriyatiya-s-oborot-nad-500-000-lv-za-preodolyavane-na-ikonomicheskite-posledstviya-ot-pandemiyata-covid-19>

⁵⁴ <https://www.az.government.bg/pages/zapazi-me-plus/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

допълнителна алокация на средства за България през 2022 г. по линия на механизма REACT-EU.

Право на компенсация имат работници и служители, осигурени в икономически сектори, за които са наложени от държавен орган временни ограничения за осъществяване на дейност в периода на извънредна епидемична обстановка. Заетите и самонаетите не трябва да ползват отпуск на друго основание за периода, за който се кандидатства за компенсация. Месечният размер на компенсациите е 75% от размера на осигурителния доход на служителя за м. юли 2021 г. Компенсациите са допустими от датата на издаване на заповедта за неплатен отпуск, но не по-късно от 31 декември 2021 г. Работодателите са задължени да запазят заетостта на компенсиранияте служители за период не по-малък от периода, за който са изплатени компенсация.

„Възстановяване на МСП чрез подобряване на енергийната ефективност“⁶⁵

През месец май 2022 г. Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на иновациите и растежа - Управляващ орган на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020, обявява процедура за подбор на проекти: „Възстановяване на МСП чрез подобряване на енергийната ефективност“. Целта на процедурата е предоставяне на фокусирана подкрепа на българските малки и средни предприятия за възстановяване от икономическите последици от разпространението на пандемията COVID-19 чрез подобряване на енергийната им ефективност. Общият размер на безвъзмездната финансова помощ по процедурата е 136 226 120 лв. лева (69 651 309,16 евро) от Европейския фонд за регионално развитие чрез Инструмента REACT-EU. Минималният размер на заявената безвъзмездна финансова помощ за индивидуален проект е 25 000 лв., а максималният - 150 000 лв. Максималният интензитет на помощта по процедурата е 50%. По нея са допустими разходи за придобиване на машини, съоръжения, оборудване, системи, строително-монтажни работи, представляващи дълготрайни активи, включени в Списъка на допустимите категории активи, както и разходи за консултантски услуги за въвеждане и сертифициране на системи за енергиен мениджмънт в предприятията съгласно изискванията на стандарт БДС EN ISO 50001 (Energy Management Systems)/EN ISO 50001.

⁵⁵ BG16RFOP002-6.002: <https://opic.bg/procedure/bg16rfop002-6002-vzstanovyavane-na-msp-chrez-podobryavane-na-energiynata-efektivnost>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

По процедурата са сключени общо 842 административни договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с общ размер на предоставената безвъзмездна финансова помощ, възлизащ на 85 360 343.23 лева.

3.3.1. Мерки за преференциално кредитиране

Програма на Българската банка за развитие за портфейлни гаранции в подкрепа на бизнеса

Програмата е една от поредицата мерки на българското правителство за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката. Мярката се привежда в съответствие с изискванията на категория държавна помощ - „Помощ под формата на гаранции по заеми“, описана в раздел 3.2 от Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19.

Мярката е отворена за всички сектори. Прилага се за цялата територия на България. Очакванията са от мярката да се възползват основно секторите, които са най-силно засегнати от кризата, т.е. търговия, услуги, включително транспорт, туризъм, хотелиерство и ресторантьорство, логистика, износ и други.

Максималният размер на заема или заемите към отделния бенефициер е:

За заеми с падеж след 31 декември 2021 г. сумата на заема/заемите на отделния бенефициер не надвишава/т:

- два пъти годишната стойност на разходите за заплати на бенефициера (в това число социалните осигуровки и разходите за персонал, работещ на място в предприятието, но заведен официално на заплата към подизпълнители) за 2019 г. или за последната налична година⁵⁶ или

- 25 % от общия оборот на бенефициера през 2019 г. или

- с подходяща обосновка и въз основа на самостоятелно сертифициране от страна на бенефициера за собствените му нужди от ликвидност.

За заеми със срок до 31 декември 2021 г. размерът на главницата може да бъде по-висок при условие, че се предостави подходяща обосновка и продължава да е гарантирана

⁵⁶ За предприятия, създадени на или след 1 януари 2019 г., максималният размер на заема не трябва да надхвърля очакваната годишна стойност на заплатите за първите две години на дейност - приложимо е само след изгълнение на изискването за поне три финансови отчета с отчетени приходи от продажби за потенциалните кредитополучатели, поне един от които да показва приключване с печалба.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

пропорционалността на помощта. При всички случаи максималният размер на предоставено финансиране на кредитополучател и свързаните с него лица не трябва да надвишава 3 000 000 лева.

Допустими кредитополучатели са микро-, малки, средни и големи предприятия, осъществяващи стопанска дейност и регистрирани в България, които търпят някоя от следните неблагоприятни икономически последици от разпространението на епидемията от COVID-19:

1. Спад на оборота след първото тримесечие на 2020 г. спрямо същия период в 2019 г.;
2. Наличие на вземания от клиенти, които не са получени/суми, неразплатени към доставчици, след 01.03.2020 г.;
3. Прекратени доставки от внос, необходими за дейността на предприятието — след 01.01.2020 г., отменени договори за износ;
4. Случаи на болест и самоизолация на служителите, общо намаление на броя на заетите лица, затворени производствени съоръжения, помещения и офиси;
5. Наличие на други обстоятелства, с които се установяват изпитванията от предприятията затруднения поради COVID-19, съгласно приета от търговските банки методология, която се предоставя на ББР.

Програма за възстановяване на Фонда на фондовете⁵⁷

Целта на програмата е да улесни достъпа на МСП до кредити за възстановяване на дейността след постепенното отпадане на мерките във връзка с пандемията от COVID-19. Получаване на достъп до финансов ресурс основно за задоволяване на текущи нужди от ликвидност, за нови инвестиции, трансформация и растеж.

Значително улеснен е достъпът до бизнес кредити за българските МСП с минимум тригодишна история. Административната тежест е намалена до минимум. Финансирането се предоставя без изисквания за материални обезпечения, с изключение на лични гаранции, предоставени от собствениците. Одобрението и усвояването се получават в съкратени срокове. Съществуват възможност за дванадесетмесечен гратисен период по главницата, както и достъп до дългосрочно кредитиране до 84 месеца. Размерът на финансирането е до 3 млн. лева, но не повече от 70% от приходите на предприятието за 2019 г. или 2020 г. (по-

⁵⁷

<https://www.fmfb.bg/bg/fi/20-dalgovi-instrumenti/15-portfeylna-garantsiya-s-tavan-na-zagubite-za-preodolyavane-na-posledstviyata-ot-covid19>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

високата стойност) и при съобразяване с разпоредбите, приложими съгласно програмата минимални /държавни помощи.

Микрокредити за самонаети лица и малки стартиращи предприятия от Фонда на фондовете⁵⁸

Това е инструмент за предоставяне на кредити с облекчени условия, включително без обезпечение, на целеви групи крайни получатели, които обикновено нямат достъп до банково финансиране, поради липсата на кредитна история. Целта на инструмента е запазване на заетостта, чрез подкрепа на малки частни бизнеси, включително и такива от самонаети лица.

Наличният към момента ресурс за тази мярка е общо 24 милиона лева, с възможност за предоставяне на допълнителни средства при бързо изчерпване на ресурса. Инструментът е действащ и кредитите се предоставят през финансовите посредници на Фонда на фондовете с клонова мрежа във всички 28 области на България.

Предприятията, които отговарят на условията могат да получат до 50 000 лева кредит за инвестиционни и оборотни средства, под формата на дългосрочни кредити до максимум десет години. Условията по кредитите са облекчени, като лихвените нива са значително под пазарните, с възможност за гратисен период до 24 месеца и със силно облекчени изисквания срамо обезпеченията, като в някои случаи са дори без обезпечения. Предвижда се допълнително облекчаване и опростяване на условията за кандидатстване, разширяване на обхвата на фирми, намаляване размера на минималната сума на кредита, както и възможност за предоставяне на безлихвени кредити.

3.3.2. Мерки с инвестиционен характер

Фондове за дялови и квази-дялови инвестиции на Фонда на фондовете

С оглед на факта, че стартъпите и бързо растящите компании са подложени на предизвикателства, които не са били предвидими, усилията на Фонда на фондовете са насочени основно към допълнително облекчаване и ускоряване на този вид инвестиции. Предвиденото финансиране е с максимален размер до 2 млн. лв. под формата на дялови и квази-дялови инвестиции, предоставяни от три съществуващи фонда за ускоряване и

⁵⁸ <https://www.minfin.bg/upload/44167/FondNaFondovete-21-04-2020.pdf>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

начално финансиране. Общият бюджет от Фонда на фондовете и частни инвеститори е 150 млн. лв.

II.6. Анализ на данните и оценяване на въздействията

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

6.1. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

При изготвянето на настоящата оценка на въздействието са използвани самостоятелно или в комбинация следните методи и инструменти за анализ на събраните данни и информация:

1. качествен анализ;
2. количествен анализ;
3. други.

Качествен анализ

Качественият анализ се основава на сортирането и групирането на данни и определянето на теми, модели и тенденции от наличната информация. За целите на конкретната ОВ е използван методът на качествения времеви анализ на данни, при който се извършва хронологично подреждане на информацията с цел съставянето на профил на дейностите и събитията, с които се идентифицират различните взаимовръзки, които се групират по типове – случайни и неслучайни, очаквани и неочаквани, предвидими и непредвидими и други.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Количествен анализ

За извършването на количествен анализ на събраните данни е приложена обща рамка за количествена оценка, чрез която са изведени поредица от количествени величини или диапазони относно предизвиканите ползи и разходи, съответно предвидените несигурности и проявилите се рискове при реализирането на всяка от оценяваните интервенции.

Индикаторите за измерване на общите цели са индикатори за количествено изразяване на представянето и резултатността на вариантите при постигането на общата цел. Те се отнасят към по-широките последици от оценяваната интервенция, като измерват нейната обща ефективност, ефикасност и съгласуваност със съществуващата рамка от политики, без да се фокусират върху нейното пряко и непосредствено влияние спрямо заинтересованите страни.

Индикаторите за измерване на конкретните и оперативните цели са индикатори за количествено изразяване на породените от оценяваните интервенции въздействия като:

1. индикатори за икономически въздействия;
2. индикатори за социални въздействия;
3. други.

Други методи за анализ на данни

В зависимост от резултатите и находките от приложените методи за анализ на данни са използвани и други, допълващи горните методи за анализ на данни като:

1. *Наблюдение на изпълнението*, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;
2. *Мултикритериен анализ*, който обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Мултикритерийният анализ едновременно оценява различните интервенции съобразно различни по вид критерии;
3. *Анализ на ефективността*, който е използван за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цели или дадено целено ниво до определена дата или момент. Чрез анализа на ефективността на бюджетните разходи, там където е приложимо е разгледано съотношението между общите разходи, свързани с конкретна интервенция и бюджетните ефекти, които тя произвежда;
4. *Теория на промяната като рамка за данни* - метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели.

6.2. Резултати от анализа на събраните данни





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

В следващия раздел са описани конкретните резултати от анализа на събраните данни, групирани по тип мерки от цялостната политика по управление на здравната и икономическа криза, вследствие на пандемията от COVID-19.

Предвид специфичния фокус на последващото оценяване върху степента на ангажиране на заинтересованите страни в процеса на взимане на решения по време на кризата, за всеки тип мерки е направен преглед доколко изобщо и по какъв начин заинтересованите страни са били ангажирани от държавата.

В „нормални“ условия, в България ранни, предварителни консултации със заинтересованите страни се провеждат ad hoc, под формата на работни групи или неформални срещи. Съществува изискване за консултиране със заинтересованите страни преди създаването на нормативни актове, винаги когато се подготвя цялостна предварителна оценка на въздействието⁵⁹. На практика тази хипотеза се прилага рядко. Като цяло заинтересованите страни рядко са ангажирани на достатъчно ранен етап в процеса по създаване на политики, в който биха могли реално да повлияят на взетите решения.

Съгласно ЗНА, в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление - на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни. При изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни⁶⁰.

На практика, обществени консултации по смисъла на ЗНА се провеждат редовно само по отношение на нормативни актове, изготвяни от изпълнителната власт. Законопроектите,

⁵⁹ Вж. така Раздел V. Консултации при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието.

⁶⁰ Вж. така чл. 26 от ЗНА.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

подготвяни и внасяни от народни представители, в директно противоречие с разпоредбите на ЗНА, не се подлагат на обществени консултации⁶¹.

Нарочното ангажиране и участие на бизнеса, в частност МСП, в процеса по приемане на нормативни актове, които пряко го засягат е уредено чрез института на предварителната оценка на въздействието на законодателството. Оценката на въздействието върху МСП (т.нар. МСП-тест) е неделима част от цялостната предварителна оценка на въздействие. Съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието⁶² оценката на въздействието върху МСП 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 др.

В пълния си обем МСП-тестът, по дефиниция, се прилага относително рядко, защото цялостни предварителни оценки на въздействието в България се извършват предимно при приемането на изцяло нови закони.

В широкоприложимата частична предварителна оценка на въздействието, в образца на МС за нейното извършване⁶³ е предвидено поле, където следва да бъде отбелязано по

⁶¹ За повече информация по тази тема вж. годишните доклади на Центъра за оценка на въздействието на законодателството с резултати от мониторинга върху прилагането на задължителната оценка на въздействието в България, достъпни на www.ria.bg

⁶² чл. 29, ал. 1, т. 1

⁶³ Виж така Образец за частична оценка на въздействието (утвърден с Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието), достъпен на <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=215>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия, включително по отделните проблеми. В общия случай попълването на полето се ограничава с отметка дали препоръчителният вариант пряко засяга МСП или не, но в детайли за конкретните въздействия се влиза рядко. Ангажирането на МСП в процеса на взимане на решения в този случай се предполага да се случи по реда на обществените консултации, описан по-горе.

Нормативната и методологическата рамка, уреждаща нормотворческия процес в България и в частност приложението на инструментите за консултиране на заинтересованите страни не бяха адаптирани по повод новите общественно-икономически условия, наложени от COVID-19, нито в изпълнителната, нито в законодателната власт. Единствената законова норма, въведена още с измененията на ЗНА от 2016 г., уреждаща специален режим на непосредствено свързаното с преодоляването на ефектите от COVID-19 е тази на §1а, т. 4 от ЗНА, според която оценка на въздействието, обществени консултации, както и задължителните за Министерския съвет съгласувателни процедури не се прилагат за проектите на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства⁶⁴.

В този смисъл, процесът по консултиране на заинтересованите страни и в частност на бизнеса и МСП по време на кризата от COVID-19, когато го е имало е бил изцяло вследствие на добрата воля на органа, разработващ конкретната мярка.

6.2.1. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение

Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците е изменян общо 21 пъти. От тях 9 пъти по предложение на народни представители, веднъж по предложение на МС и 11 пъти през преходните и заключителните разпоредби на други закони. Обществени консултации по смисъла на ЗНА не са провеждани.

В парламента са постъпили становища по 6 от ЗИД-овете на ЗМДВИПДРНСПП. По повод разпоредбите, пряко засягащи дейността на МСП, отношение най-често са взимали работодателски организации.

Според Асоциацията на организациите на българските работодатели разпоредбите на §4 от ПЗР на ЗМДВИПДРНСПП са контрапродуктивни и принуждават мнозинството от

⁶⁴ Център за оценка на въздействието на законодателството (2021), Пет години регулаторна реформа в България. Докладът е достъпен на: <https://ria.bg/?p=781>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

предприятията да освобождават служителите, за които е забранено или на които не могат да осигурят работа, тъй като не са в състояние да им изплащат пълно възнаграждение срещу никакъв труд. В този случай обезщетението за безработица се поема напълно от държавата за период от една година, вместо служителят да бъде запазен в заетост с по-малко разходи⁶⁵.

По отношение на чл. 26б от проектопредложенията от Българската стопанска камара отбелязват, че формулировката поставя в неблагоприятно положение всички микро-, малко и средни предприятия, регистрирани след 1 януари 2020 г., тъй като всички предприятия, учредени през 2020 г. имат право на компенсация единствено на база оборотите за един месец, за разлика от всички останали, регистрирани преди това, чиято база за компенсация са месеците от същия период през предходната година за срок до отпадане на ограничението. Поради това предлагат всички МСП, засегнати от заповедите на министъра на здравеопазването да имат право на компенсация за всеки месец, през който дейността им е преустановена, до нейното възстановяване, независимо от годината на учредяването си⁶⁶. Предложението им не е прието.

Според становище на Института за пазарна икономика⁶⁷ формулировката на чл. 6 от закона насърчава длъжниците по всякакъв тип договори да спрат плащанията. Предполагат, че идеята на такъв текст е била да разтовари длъжниците както от дисциплиниращото, така и от санкционното въздействие на лихвите и неустойките, но не и да постави в неблагоприятно положение изправната страна по договор. Намират за противоречащо на логиката едната от две страни по договор да има само права без никакви задължения. Практически от влизането в сила на закона всеки може да спре да плаща всичко без издръжка и трудови възнаграждения. Изключение е въведено само за електроразпределителните съгласно пар. 2, ал. 2 от ПЗР на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение.

Друг основен проблем, който посочват от института е, че никъде не е предвидено, че ако длъжникът по забавено плащане е неизряден преди обявяването на извънредното положение, самото извънредно положение не трябва да спира негативните за него

⁶⁵ Становище на АОБР с входящ номер от Народното събрание КП-006-01-02/04.04.2020 г.

⁶⁶ Становище на БСК с входящ номер в НС КП-116-01-2/04.02.2021 г. към Законопроект за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, сигнатура 154-01-7 от 29.01.2021 г.

⁶⁷ Коментар на Иван Брегов от 25.03.2020 г., достъпен на: <https://ime.bg/articles/izvynreden-komentar-po-izvynredniya-zakon/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

последници. Според тях, текстът трябва да се ограничи само до задълженията с падеж от деня на въвеждане на извънредното положение. Техните коментари не са отчетени.

6.2.2. Мерки, във връзка с епидемичната обстановка и предотвратяване на разпространението на вируса, засягащи МСП

Конкретните мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията от COVID-19 бяха въвеждани със заповеди на министъра на здравеопазването. Доколкото широко разпространеното схващане е, че заповедите на министъра на здравеопазването имат характера на общи административни актове, а не на нормативни такива, те по закон не подлежат на задължителните обществени консултации по смисъла на ЗНА⁶⁸.

Въпреки това, по повод конкретни заповеди, издадени към края на пандемичния период, са провеждани консултации под формата на срещи с част от заинтересованите страни. В таблицата по-долу е направен преглед на издаваните от министъра на здравеопазването заповеди, съдържащи мерки за предотвратяване на разпространението на пандемията, като е обобщена информацията за проведените консултации. Източник на тази информация е официалният сайт на министерството на здравеопазването. Дори в случаите, в които има данни за проведени консултации, няма детайлна информация за застъпването от заинтересованите страни тези и дали те са били възприети или отхвърлени и защо.

Таблица 5. Заповеди на министъра на здравеопазването за въвеждане на мерки, предотвратяващи разпространението на пандемията от COVID-19 и проведени по този повод консултации със заинтересованите страни

Дата	Акт на министъра на здравеопазването	Консултации със заинтересованите страни
------	--------------------------------------	---

⁶⁸ По темата за юридическия характер на заповедите на министъра на здравеопазването, издадени по повод на извънредното положение, проф. д-р Даниел Вълчев застъпва и аргументира тезата, че те представляват нормативен административен акт. Вж. така За вируса, правото и други важни неща, достъпна на: <https://legalbarometer.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8/item/349-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81%D0%B0%2C-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%B8-%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B8-%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B5%D1%89%D0%B0>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2020		
13.03.2020	Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г.	Няма данни
16.03.2020	Заповед № РД-01-129/16.03.2020 г.	Няма данни
17.03.2020	Заповед № РД-01-130/17.03.2020 г.	Няма данни
20.03.2020	Заповед № РД-01-143/20.03.2020 г.	Няма данни
25.03.2020	Заповед № РД-01-153/25.03.2020 г.	Няма данни
26.03.2020	Заповед № РД-01-154/26.03.2020 г.	Няма данни
30.03.2020	Заповед № РД-01-168/30.03.2020 (въвеждане на изискването за носене на маски на закрити и открити обществени места)	Няма данни
31.03.2020	Заповед № РД-01-169/31.03.2020 (отмяна на изискването за носене на маски на закрити и открити обществени места)	Няма данни
06.04.2020	Заповед № РД-01-179/06.04.2020 г.	Няма данни
10.04.2020	Заповед № РД-01-195/10.04.2020 г.	Няма данни
11.04.2020	Заповед № РД-01-197/11.04.2020 г.	Няма данни
	Заповед № РД-01-199/11.04.2020 г.	Няма данни
24.04.2020	Заповед № РД-01-236/24.04.2020 г.	Няма данни
01.05.2020	Заповед № РД-01-247/01.05.2020 г.	Няма данни
03.05.2020	Заповед № РД-01-249/03.05.2020 г.	Няма данни





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

05.05.2020	Заповед № РД-01-250/05.05.2020 г.	Няма данни
11.05.2020	Заповед № РД-01-256/11.05.2020 г.	Няма данни
	Заповед № РД-01-259/11.05.2020 г.	
15.05.2020	Заповед № РД-01-268/15.05.2020 г.	Няма данни
19.05.2020	Заповед № РД-01-270/19.05.2020 г.	Няма данни
20.05.2020	Заповед № РД-01-272/20.05.2020 г.	Няма данни
26.05.2020	Заповед № РД-01-277/26.05.2020 г.	Няма данни
30.05.2020	Заповед № РД-01-287/ 30.05.2020 г.	Няма данни
02.06.2020	Заповед № РД-01-289/02.06.2020 г.	Няма данни
03.06.2020	Заповед № РД-01-302/03.06.2020 г.	Няма данни
12.06.2020	Заповед № РД-01-331/12.06.2020 г.	Няма данни
	Заповед № РД-01-332/12.06.2020 г. (в периода от 15 юни до 30 юни 2020 г. се забранява посещението на нощни заведения)	
13.06.2020	Заповед № РД-01-337/13.06.2020 г. (по разпореждане на министър-председателя Бойко Борисов, министърът на здравеопазването, издава нова заповед, на основание на която нощните заведения могат	Няма данни





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

	да възобновят дейността си от 15 юни 2020 г.) ⁶⁹	
22.06.2020	Заповед № РД-01-354/22.06.2020 г.	Няма данни
09.07.2020	Заповед № РД-01-393/09.07.2020 г. (забрана на посещенията на закрито в нощни заведения)	Няма данни
12.07.2020	Заповед РД-01-399/12.07.2020 г. (разрешават се посещенията на закрито и на открито в нощни заведения при заетост на местата не повече от един човек на квадратен метър и при спазване на противоепидемични изисквания)	Среща между министъра на здравеопазването и представители на Българската асоциация на заведенията в България и Сдружението на заведенията в България ⁷⁰ .
31.08.2020	Заповед № РД-01-487/31.08.2020 г.	Няма данни
	Заповед № РД-01-489/31.08.2020 г.	Няма данни
07.10.2020	Заповед № РД-01-572/07.10.2020 г.	Няма данни
13.10.2020	Заповед № РД-01-603/13.10.2020 г.,	Няма данни
21.10.2020	Заповед № РД-01-609/21.10.2020 г.	Няма данни
22.10.2020	Заповед № РД-01-610/22.10.2020 г.	Няма данни
	Заповед № РД-01-611/22.10.2020 г.	Среща на министъра на здравеопазването с представители на Българската асоциация на заведенията и

⁶⁹ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ot-ponedelnik-diskotekite-noshnite-klubove-i-piano/>

⁷⁰ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/noshnite-zavedeniya-mogat-da-rabotyat-pri-zaetost-/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

		Сдружението на заведенията в България ⁷¹ .
27.10.2020 г.	Заповед № РД-01-626/27.10.2020 г.	Няма данни
11.11.2020 г.	Заповед № РД-01-651/11.11.2020 г.	Няма данни
13.11.2020 г.	Заповед № РД-01-655/13.11.2020 г.	Няма данни
25.11.2020 г.	Заповед № РД-01-677/25.11.2020 г.	Няма данни
18.12.2020 г.	Заповед № РД-01-718/18.12.2020 г.	Няма данни
2021		
26.01.2021 г.	Заповед № РД-01-50/26.01.2021 г. Заповед № РД-01-51/26.01.2021 г. Заповед № РД-01-52/26.01.2021 г.	Няма данни
24.02.2021	Заведенията, ресторантите, организираните пътувания в страната и конгресният туризъм започват да работят от 1 март.	Обсъждане между представители на министерството на здравеопазването, министерството на туризма и браншови организации ⁷² .
18.03.2021 г.	Заповед № РД-01-173/18.03.2021 г.	Няма данни
30.03.2021 г.	Заповед № РД-01-194/30.03.2021 г.	Няма данни
08.04.2021 г.	Заповед № РД-01-220/08.04.2021 г.	Няма данни
23.04.2021 г.	Заповед № РД-01-265/23.04.2021 г.	Няма данни

⁷¹ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ministr-angelov-namalyavame-poseshaemostta-na-nosh/>

⁷² <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ministr-na-zdraveopazvaneto-zavedeniyata-she-otvo/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

29.04.2021 г.	Заповед № РД-01-274/29.04.2021 г.	Няма данни
18.05.2021 г.	Заповед № РД-01-355/18.05.2021 г.	Няма данни
15.06.2021 г.	Заповед № РД-01-496/15.06.2021 г.	Няма данни
28.07.2021 г.	Заповед № РД-01-645/28.07.2021 г.	Няма данни
29.07.2021 г.	Заповед № РД-01-646/29.07.2021 г. Заповед № РД-01-647/29.07.2021 г.	Няма данни
20.08.2021	Отпада ограничението за ползване на до 50% от капацитета на обекти като заведения и фитнес центрове, ако персоналът и посетителите са или ваксинирани, или преболедували, или предоставят негативен резултат от PCR тест	Среща на министъра на здравеопазването с представители на театралното и сценично изкуство ⁷³ .
31.08.2021 г.	Заповед № РД-01-743/31.08.2021 г. Заповед № РД-01-745/31.08.2021 г.	Консултация с медицински експерти ⁷⁴ . Писмо на министъра на здравеопазването до работодателските организации, браншови организации в туризма, ресторантьорството, хотелиерските услуги, организации в сферата на културата и спорта. Организациите са поканени да дадат свои предложения и виждания за

⁷³ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ministr-kacarov-i-predstaviteli-na-teatralnoto-i-1/>

⁷⁴ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/zdravniyat-ministr-i-eksperti-obsdiha-predlozhenit/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

		ограничаване на разпространението на вируса, което да е възможно най-пходящо за извършването от тях дейности ⁷⁵ .
19.10.2021	Заповед № РД-01-856/19.10.2021	Обсъждания с широк кръг експерти, включително туристически и ресторантьорски бранш, болнични асоциации и др. Въведената мярка „зелен сертификат“ е алтернатива на строгите ограничителни мерки, предлагани от националния здравен инспектор ⁷⁶ .

**В таблицата са включени само мерките, потенциално засягащи МСП. Не фигурират измененията на състава на т.нар. „цветови зони“, както и условията за влизане на чужди и български граждани на територията на България.*

Пандемията от COVID-19 и мерките за предотвратяване на разпространението ѝ имат значимо въздействие върху МСП в България, като добавената стойност и заетостта в МСП през 2020 г. спадат значително. Спадът е най-силно изразен в сектора на услугите за настаняване и хранене, като добавената стойност намалява с 42,6%. През 2020 г. средната производителност на българските МСП, измерена като добавена стойност на заето лице, е приблизително 13 800 евро, което е значително по-ниско от средната за ЕС от 40 000 евро⁷⁷.

В периода 2009-2019 година МСП представляват над 99% от всички предприятия, като средногодишният ръст в броя им за периода е 1,7%⁷⁸. Очаквано през 2020 общият брой на МСП отбелязва спад, предизвикан от разпространението на пандемията от COVID-19 и мерките за ограничаване на разпространението ѝ.

⁷⁵ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ministr-na-zdraveopazvaneto-poiska-stanovisha-na/>

⁷⁶ <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ot-21-oktomvri-se-vvezhda-zelen-sertifikat-za-dejn/>

⁷⁷ European Commission (2022) SME Performance Review 2021/2022 - Bulgaria country sheet, достъпен на: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/50679/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁷⁸ Данни, НСИ





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 3. Брой на нефинансовите предприятия по групи според броя на заетите в тях лица



Източник: НСП

През 2020 г. микропредприятията отчитат най-голям номинален спад в общия си брой от 5 967. Това не е особено изненадващо, предвид факта, че микропредприятията са над 10 пъти повече от малките и близо 80 пъти повече от средните предприятия. Въпросният спад в процентно съотношение представлява 1.53%. За сравнение малките предприятия намаляват с 1715 на брой, което представлява спад от 6.8% спрямо 2019 г. Най-осезаем е спадът при средните предприятия, чийто общ брой намалява с 394, т.е. с 8.3%. Тези данни могат да бъдат обяснени като комбинация от преустановяване дейността на някои субекти и със „свиването“ на някои предприятия към по-ниска категория поради освобождаване на персонал.

Аналогично, заетостта в МСП също намалява вследствие на мерките против разпространяването на COVID-19. През 2020 година спадът на заетите лица в микропредприятия е 26 831 (3.8%), в малките предприятия – 31 876 (6.45%), а в средните – 39 271 (8.4%). В тази връзка се наблюдават и структурни промени вътре в сектора, като делът на микропредприятията се увеличава за сметка на малките и средните.

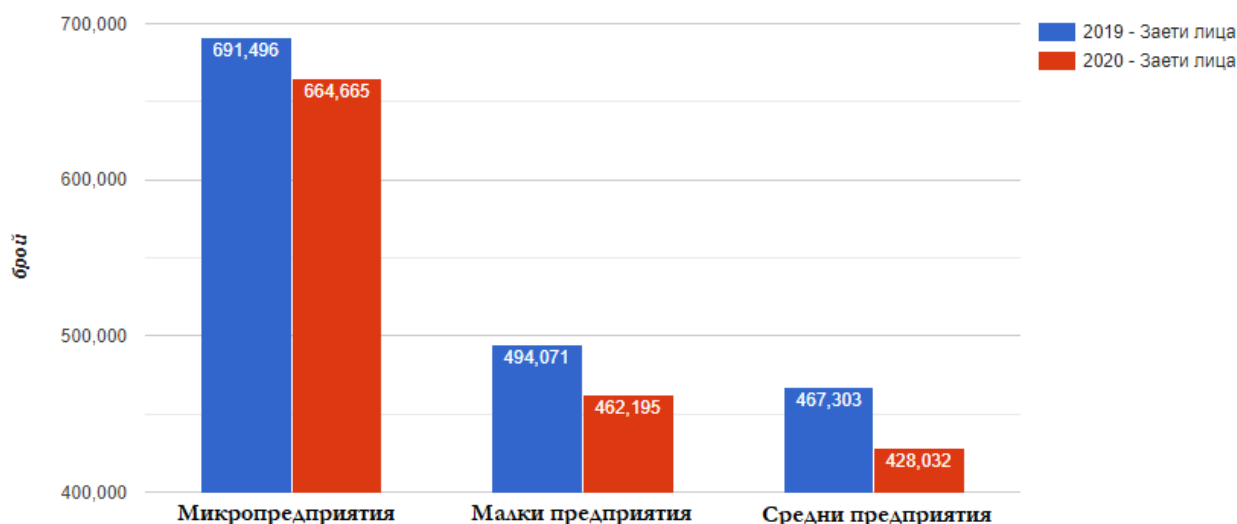




Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

По данни на Европейската комисия⁷⁹, със средногодишен спад на заетостта в МСП за 2020 г. от 4.4%, България се нарежда на второ място след Испания (спад от 4.6%) при средна стойност за ЕС-27 от 1.7%. Една от основните причини за разликите в спада на заетостта в МСП в различните държави членки е разликата в секторната дистрибуция между държавите. Така държави⁸⁰ чиято икономика е съставена предимно от сектори слабо засегнати от COVID-19 отчитат ограничен спад или дори растеж на заетостта в МСП.

Фигура 4. Брой на заетите лица в МСП по категории предприятия



Източник: НСИ

Въпреки това делът на зетите в МСП сектора през 2020 г. спрямо общия брой зетии в икономиката на страната остава почти без промяна (74,3%). За сравнение, в периода 2009-2019 г. делът на зетите в МСП сектора е бил между 75-76%. Безспорно е все пак, че през

⁷⁹ Европейска комисия (2021), Годишен доклад за европейските МСП – Цифровизация на МСП, достъпен на: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46062/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁸⁰ Например Малта и Люксембург.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2020 г. именно при тях спадът в заетостта е по-осезаем – докато при големите предприятия броят на заетите спада с 3,8% при МСП процентът е 5,9%.⁸¹

Според доклад⁸² с интервюта с 10 микро, малки и средни компании, изготвен по поръчка на Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия в края на 2020 година, половината интервюирани съобщават за спад в оборота. Границите варират между 5% и близо 60%. Тенденциите, които се открояват са свързани основно с оптимизиране на процеси и преминаване или по-ефективно използване на възможностите за online продажби.

В рамките на изследването „Състояние на малкия и средния бизнес в България и последиците за сектора от COVID-19“⁸³, през месец март 2021 г. е извършено анкетно проучване сред МСП, чиито резултати сочат, че над половината от анкетиранияте оценяват ефекта на пандемията като „значително препятствие“ върху дейността на предприятията, а близо 40% - като „умерено“. Едва 10% са били слабо засегнати от пандемията.

⁸¹ ИАНМСП (2021), Състояние на малкия и средния бизнес в България и последиците за сектора от COVID-19. Докладът е достъпен на:

https://www.sme.government.bg/uploads/2021/12/EPI_BSMEPA_COVID_Impacts_on_SME_Study_final.pdf

⁸² ИАНМСП (2020), Ефектът COVID-19 върху МСП в България – интервюта с компании, достъпен на:

<https://www.sme.government.bg/uploads/2020/12/%D0%95%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82-%D0%BE%D1%82-COVID19-%D0%B2%D1%8A%D1%80%D1%85%D1%83-%D0%9C%D0%A1%D0%9F-1.pdf>

⁸³ Изследването е изготвено от Институт за икономическа политика (ИИП) по договор и възложение на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия през октомври 2021 г. Достъпно на:

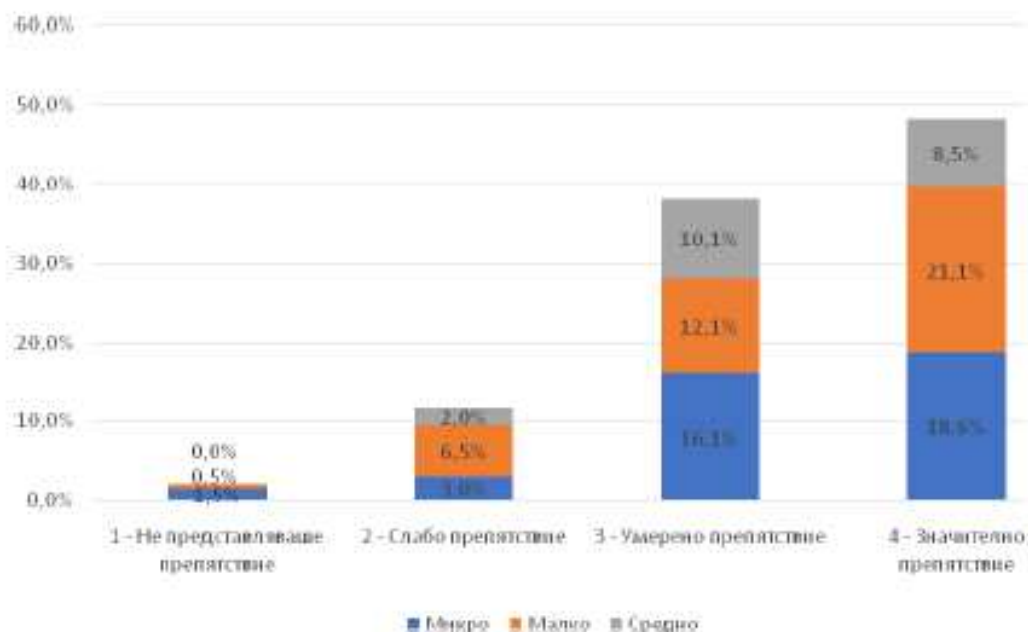
https://www.sme.government.bg/uploads/2021/12/EPI_BSMEPA_COVID_Impacts_on_SME_Study_final.pdf





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 5. Обща оценка за затруднения в дейността на МСП вследствие на COVID-19 в периода 03.2020-03.2021



Източник: Анкетно проучване „Ефекти от пандемията COVID-19 върху МСП“, март 2021 г. ИИП.

Като цяло не се наблюдават особени различия в ефекта на пандемията върху дейността на микро-, малки и средни предприятия, т.е. разликите в размера не са оказали осезаемо влияние. Очаквано, най-засегнати са предприятията в сектори като хотелиерство, ресторантьорство, туристически услуги. Най-слабо засегнати са високотехнологични производства, както и „интензивни на знания услуги“, като това се обяснява с естеството на дейността им, която не предполага работа с клиенти и зависимост от доставки.

Едно от най-често посочваните затруднения, породени от пандемията от COVID-19 е липсата на оборотен капитал – при почти 50% от анкетиранияте. С почти 45% на следващо място се нареждат затруднения с доставките поради ограниченията в международната търговия и свободното движение на стоки. Над 40% от анкетиранияте са се сблъскали с отмяна на поръчки от клиенти. Малко под 40% от анкетиранияте предприятия са изпитали затруднения, свързани с липсата на персонал, като това е било особено типично за нискотехнологичните сектори като производството на облекло, където близо 60% от фирмите са посочили такъв тип затруднения.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 6. Отражения на пандемията от COVID-19 върху дейността на предприятията през 2020 г.



Източник: Анкетно проучване „Ефекти от пандемията COVID-19 върху МСП“, март 2021 г. ИИП.

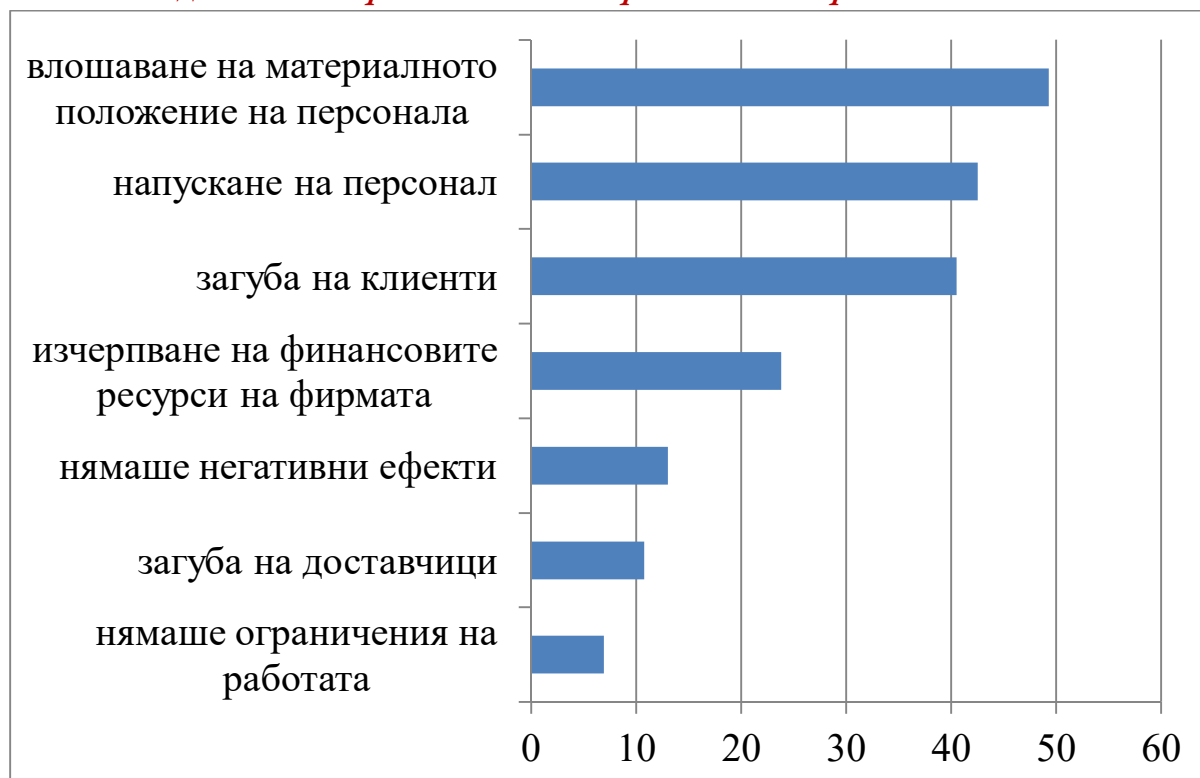
По данни от началото на 2023 г. от проведеното в рамките на Дейност 1 по настоящия проект социологическо изследване “Ролята на българските малки и средни предприятия при въвеждането, реализацията и наблюдението на ограничителните и компенсаторните мерки, свързани с пандемията от COVID-19”, за преобладаващата част от фирмите и организациите ограничителните мерки са довели до негативни ефекти. На първо място, със 73% е посочена загубата на клиенти. Това е логично като се знаят ограниченията за работа и придвижване, както и предвид влошеното финансово положение на значителна част от населението. Предвидимо следва изчерпване на финансовите ресурси (68%) и влошаване материалното положение на персонала (66%). Почти половината интервюирани посочват и напускане на персонал. Според 3% последица от пандемията е и загубата на доставчици.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Фигура 7. Негативни последици за предприятието и персонала му, вследствие на ограниченията на работата по време на COVID-19



По-голямата част от МСП са претърпели негативни последици вследствие на ограниченията, наложени им по време на COVID-19, които се изразяват най-вече във влошаване на материалното положение на персонала, което, от своя страна, е довело до напускане на персонал. Ограниченията са довели и до загуба на клиенти за две пети от фирмите. Поради всичко това повече от половината от анкетираните преценяват отрицателните ефекти за бизнеса им от ограничителните мерки като силни и много силни.

6.2.3. Икономически мерки за подкрепа на МСП

В отговор на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, правителството стартира редица мерки за МСП още през 2020 г., включително подкрепа на ликвидността на стойност 500 млн. евро в гаранции, за да поддържа достъпа на МСП до финансиране, както и отлагане на административни и данъчни срокове.

Видно от данните в Таблица 6 по-долу, България е една от държавите членки в ЕС, която оказва широкоспектърна подкрепа на МСП, с почти всички прилагани мерки, с изключение на подпомагане при заплащането на наем и консумативи.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Таблица 6. Преглед на мерките за подкрепа на предприятията в държавите-членки на ЕС през 2020 и 2021 г.⁸⁴

Държава членка	Политики по заетост		Освобождаване или отлагане на плащания					Финансови инструменти		
	Субсидии за заплати	Самонаемни лица	Корпоративен данък	ДДС	Обществено осигуряване	Наем и консумативи	Мораторнум за събирането на задължения	Гаранции за заеми	Директни заеми и възстановими аванси	Грантове или субсидии
Австрия	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Белгия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
БЪЛГАРИЯ	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Германия	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Гърция	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Дания	X	X	X	X	X			X	X	X
Естония			X	X	X			X	X	X
Ирландия	X	X	X	X		X		X	X	X
Испания	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Италия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Кипър	X	X		X			X	X	X	X
Латвия	X		X	X				X	X	X
Литва	X	X						X	X	X
Люксембург	X	X	X		X		X	X	X	X
Малта	X	X		X	X	X	X	X		X
Нидерландия	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Полша	X	X	X	X	X			X	X	X
Португалия	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

⁸⁴ Европейска комисия (2021), Годишен доклад за европейските МСП – Цифровизация на МСП.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Румъния	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Словакия	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Словения	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Унгария	X	X	X		X		X	X	X	X
Финландия		X	X	X	X			X	X	X
Франция	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Хърватия	X		X	X	X		X	X	X	X
Чехия	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Швеция	X		X	X	X	X		X	X	X

Източник: Европейска комисия

Що се отнася до ангажирането на заинтересованите страни в процеса по разработване на мерките за компенсиране на последиците от икономическата криза, вследствие на пандемията от COVID-19, обществените обсъждания са били изключение. Видно обаче от броя получени коментари, адресатите на мерките са били активни и при дадена възможност са участвали с обратна връзка.

Таблица 7. Преглед на проведените обществени обсъждания и получената обратна връзка в процеса по разработване на компенсаторни мерки в България

Процедура	Обществено обсъждане	Получени коментари и становища
Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки	Няма данни	Няма данни
Мярка 60/40 (ПМС 151/03.07.2020)	Няма данни	Няма данни
Подкрепа за средни предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19	Да	59
Подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19	Няма данни	Няма данни





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Подкрепа за МСП, извършващи автобусни превози, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19 чрез прилагане на схема за подпомагане от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС)	Няма данни	Няма данни
Схема BG-176789478-2021-01 за предоставяне на безвъзмездни средства на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19	Няма данни	Няма данни
Заетост за теб	Няма данни	Няма данни
Подкрепа за малки предприятия с оборот над 500 000 лв. за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19	Да	102
Запази ме+ (ПМС 328/14.10.2021)	Няма данни	Няма данни
Възстановяване на МСП чрез подобряване на енергийната ефективност	Да	95
Програма „Възстановяване“ в подкрепа на бизнеса чрез гаранции от Фонда на фондовете Инструмент по ПО2 Условията на гаранцията предвиждат кредитите да бъдат отпускани в кратки срокове, с минимална административна тежест и без да е необходимо материално обезпечение. Инструментът е стартирал през 2020 г., като в началото на юни 2021 г. условията бяха променени в съответствие с програма „Възстановяване“. Инструмент по ПО6 Условията на инструмента са идентични с условията на инструмента по ПО2	Няма данни	Няма данни
Микрокредити за самонаети лица и малки стартиращи предприятия (Фонд на фондовете)	Няма данни	Няма данни
Фондове за дялови квази-дялови инвестиции	Няма данни	Няма данни





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Горният извод се потвърждава и от данните от социологическото проучване, извършено по Дейност 1 от настоящия проект, според които в по-голямата си част МСП и НПО не са били потърсени за мнение при подготовката на компенсаторните мерки във връзка с COVID-19, а към тези, които са били потърсени, за това са се обърнали най-вече местната власт и браншови организации. Според думите на представителите им, почти изключение е мнението им да е било поискано от държавни институции. Същевременно, според твърденията на представителите на държавната администрация във връзка с подготовката на компенсаторни мерки, свързани с COVID-19, най-разнопосочни контакти за събиране на мнения на заинтересовани страни са установили представителите на министерства – с фирми, браншови организации, понякога и с други НПО.

Що се отнася до резултатите от мерките за подкрепа, по данни на Министерството на икономиката⁸⁵, към 10 февруари 2022 г. по линия на ОПИК за преодоляване на негативните ефекти на COVID-19 върху икономиката е постигнат следният напредък по антикризисните мерки:

Таблица 8. Брой сключени административни договори и изплатени средства по процедури в подкрепа на МСП

Процедура	Подкрепа за	Бюджет по процедурата /млн. лв./	Брой сключени административни договори	Изплатени средства /лв./
BG16RFOP002-2.077 „Подкрепа за средни предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“	средни предприятия	235 млн. лв.	1 548 договора (за 213 млн. лв.)	Изплатени: 212 млн. лв. по 1 547 бр. договора В процес на разглеждане:

⁸⁵ Линкове към ежемесечните доклади на Министерството на икономиката относно напредъка по антикризисните мерки, изпълнявани от министерството, за преодоляване на негативните ефекти от пандемията върху българската икономика са достъпни на: <https://www.bia-bg.com/news/view/27778/>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

				1 бр. финален отчет за 150 хил. лв.
BG16RFOP002-2.089 „Подкрепа за малки предприятия с оборот над 500 000 лв. за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“	малки предприятия, реализирани оборот над 500 000 лв. за 2019 г.	78 млн.лв. /първоначален бюджет/; наддоговаряне 157,3 млн.лв. /съгл. т.8 от Условието за кандидатства не по процедурата /	1 380 договора / на обща стойност 69 млн. лв. от основен ресурс/; 1 847 договора / на обща стойност 92,35 млн. лв. от допълнителен ресурс/; 343 договора /на обща стойност 17,2 млн. лв. от допълнителен ресурс/	Изплатени: 162,8 млн. лв. към 3 256 бр. фирми Одобрени, предстои плащане: 3,4 млн. лв. по 68 договора
Програма „Възстановяване“ в подкрепа на бизнеса чрез гаранции от Фонда на фондовете Инструмент по ПО2 Условието на гаранцията предвиждат кредитите да бъдат отпуснати в кратки	Цели улесняване на достъпа на бизнеса до кредити за възстановяване на дейността след	ПО2: 440 млн. лева целеви портфейл	ПО2: по новите условия са договорени 672 кредита, с общ размер 282.6 млн. лв. Общо договорените кредити по инструмента са -865 на стойност	н/а





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

срокове, с минимална административна тежест и без да е необходимо материално обезпечение. Инструментът е стартирал през 2020 г., като в началото на юни 2021 г. условията бяха променени в съответствие с програмата „Възстановяване“.	постепенно отпадане на мерките във връзка с пандемията от COVID-19.	ПО6: 240 млн. лева целеви портфейл	371.2 млн. лв.	
Инструмент по ПО6 Условията на инструмента са идентични с условията на инструмента по ПО2				

По информация, публикувана на Единния информационен портал за мерките за борба с разпространението на COVID-19⁸⁶, към 10 февруари 2022 г. приключилите процедури са:

1. По BG16RFOP002-2.073 „Подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“:

- Към края на май 2021 г. изплатените средства са в размер на 191,5 млн. лв. по 23 575 бр. договора.
- През м. октомври 2021 са платени още 3 бр. договори на стойност 27 800,00 лв.

⁸⁶ <https://coronavirus.bg/bg/945>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

• Към 12.11.2021г. изплатените средства са в размер на 191 527 800 лв. по 23 578 бр. договора.

2. По BG16RFOP002-2.079 „Подкрепа за МСП, извършващи автобусни превози, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19 чрез прилагане на схема за подпомагане от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС)“ на 29.01.2021 г. са изплатени 29,1 млн. лв към всички одобрени 580 заявления в подкрепа на микро, малки и средни предприятия, извършващи автобусни превози.

3. На 05.01.2021 г. по BG16RFOP002-2.080 „Подкрепа за МСП от туристическия сектор за преодоляване на икономическите последици от COVID-19 чрез прилагане на схема за подпомагане от Министерството на туризма (МТ)“ приключва изплащането на 10 млн. лв. в подкрепа на 720 предприятия, извършващи туроператорска или туристическа агентска дейност.

4. В изпълнение на схема за набиране на заявления за подкрепа от МСП с наименование BG16RFOP002-2.094 „Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки, чрез прилагане на схема за подпомагане от Национална агенция за приходите (НАП)“ е предоставена финансова подкрепа в три фази, както следва:

- По Схема № BG16RFOP002-2.095 (фаза 1) – Общ брой кандидати – 7 992 лица. Издадени са общо 1 164 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи – 58 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 1 106 бр. Обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 82 974 851 лв. на 6 885 лица;

- По Схема № BG16RFOP002-2.097 (фаза 2) – Общ брой кандидати – 4 837 бр. Издадени са общо 88 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи – 19 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 69 бр. Обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 35 170 169 лв. на 4 768 лица;

- По Схема № BG16RFOP002-2.101 (фаза 3) – брой кандидатствали МСП – 2 553 бр. Издадени са общо 96 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи – 18 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 78 бр. Обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 13 512 475 лв. на 2 475 лица.

5. Като допълнение към прилаганите антикризисни мерки за предоставяне на подкрепа за туристическия сектор е увеличен с 1 млн. лева първоначално одобреният бюджет по процедура BG16RFOP002-2.010 „Предоставяне на институционална подкрепа на Министерство на туризма за дейности, свързани с повишаване капацитета на МСП в областта на туризма“. В резултат от това бюджетът по процедурата е увеличен на 11 млн. лева.

6. Финансов инструмент: Портфейлна гаранция с таван на загубите за преодоляване на последиците от пандемията COVID-19 с общ бюджет от 85 млн.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

евро. Гаранционният инструмент предвижда покритие на кредитния риск на индивидуални кредити до 80%.

По отношение на мерките за подкрепа на заетостта по линия на Министерството на труда и социалната политика:

1. По операция „Заетост за теб“ за 2021 г. са подадени общо 31 294 заявления от 14 874 предприятия за разкриване на 71 107 свободни работни места. Сключени са общо 18 101 договора, от които 1038 са прекратени. Активни са 17 063 договора за 43 346 свободни работни места. През 2021 г. по проекта са изплатени средства в размер на 110 730 598,55 лв., от които 37 668 909,52 лв. по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“.

2. От мярката „60/40“, изпълнявана от Агенцията по заетостта през 2021 г. са се възползвали общо 3 122 МСП, които са запазили заетостта на повече от 121 000 техни работници и служители.

III. Формулиране на изводи и заключения

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Ефективността на мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 в България може да се оцени като такава със смесен успех. През пролетта на 2020 г. правителството въведе серия от строги мерки, включително затваряне на училищата и бизнесите, ограничаване на движението на хората и др. Тези мерки допринесоха за ограничаване на разпространението на вируса и за намаляване на броя на новозаразените. Въпреки това, след като мерките бяха отслабени, броят на новите случаи отново започна да се увеличава, а през зимата на 2020 г. България изпита втора вълна на пандемията, която беше по-тежка от първата. Отново бяха въведени мерки за ограничаване на движението на хората, но този път те не доведоха до толкова забележителни резултати. Отчетена бе нужда от по-ефективно прилагане и спазване на мерките, както и от по-добро координиране между правителството, здравните институции и населението.

Мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 безспорно и значително възпрепятстваха нормалното функциониране на българските бизнеси и в частност МСП. Голяма част от тях бяха принудени да спрат работа или да намалят обема на производство или услугите, които предлагат, поради намаляване на оборота и приходите, вследствие ограниченията на движението на хора и масовите събирания. Някои сектори, като туризма и ресторантьорството, бяха особено тежко засегнати от мерките.

За да компенсира негативните икономически ефекти на пандемията, правителството въведе редица мерки за подкрепа на МСП, включително директна финансова помощ,





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

отлагане на плащането на данъци и такси, подпомагане при изплащането на заплатите на служителите и възможности за кредитиране. Доколкото тепърва предстои разгръщането на средно- и дългосрочните ефекти от икономическата криза, вследствие на пандемията, е важно при разработването на бъдещи мерки и политики, фокусът да бъде поставен върху възстановяването и устойчивостта на МСП. Ефективните, ефикасни и иновативни политики за МСП отчитат както непосредствените нужди от капитал за „оцеляване“, така и по-дългосрочни нужди като стратегии за възстановяване, модернизация и цифровизация и оптимизиране на бизнес-моделите.

Въпреки разнообразието на инструменти за подкрепа и значителното количество финансови ресурси, големият проблем на българската държава при справянето с кризата от COVID-19 е лошата комуникация с адресатите на мерките. Секторът на МСП и браншовите организации от него като цяло изразяват недоволство, че са били третирани по-скоро като обект на политиките за предотвратяване разпространението на COVID-19 и на мерките за подкрепа, отколкото като ключова заинтересована страна, която може активно да участва в процеса по тяхното създаване, прилагане и мониторинг. Социологическото проучване, извършено в рамките на Дейност 1 по настоящия проект показва, че държавните институции на централно и регионално равнище са пренебрегнали мнението на представителите на МСП при разработването, въвеждането и изпълнението на ограничителните мерки. Това означава, че те не са били обмислени и съгласувани с фирмите и съотнесени към техните интереси и са изготвени и наложени без тяхно участие. В хода на процеса комуникацията е била преди всичко между държавните институции на централно ниво. Тя е била интензивна, но в голяма степен ограничена в затворения кръг на това ниво на йерархичните структури на държавните институции. Аналогична е ситуацията и при подготовката на компенсаторните мерки във връзка с COVID-19.

Оказва се, че огромната част от МСП са останали изолирани от решаване на проблеми, които пряко и силно ги засягат. В този контекст е очаквано чувството за отчужденост и недоволството на малкия и среден бизнес от начина, по който държавните институции са комуникирали с него по време на кризата. В случаите, когато все пак мнението му е било търсено, усещането е по-скоро за формалност на процедурата и липса на действителна заинтересованост към приноса на МСП. Визията на представителите на малките и средни предприятия за реакции при кризи включва като необходимо и важно условие участието на бизнеса, включително и на МСП, на свързаните с тях браншови и работодателски организации в подготовката и приемането на мерките за справяне с възникналите проблеми и кризи.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

IV. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка

Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.

За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.

Последващата оценка на въздействието ще бъде публикувана на сайта на Института за политики за малки и средни предприятия (www.e-sme.eu). Тя ще бъде публикувана и на хартиен носител, като част от Сборника с резултатите от аналитичните дейности, по проекта и окончателния механизъм и препоръки, разработени по проекта (Дейност 6 по Проекта).

Резултатите от настоящата оценка ще бъдат разпространени възможно най-широко, както сред професионалните среди, така и сред обществеността, като за тази цел ще бъдат използвано публичното представяне на резултатите от проекта. На представянето ще бъдат поканени представители на централната администрация: Министерски съвет, Министерство на икономиката, Министерство на здравеопазването, Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средните предприятия и други, които да коментират постигнатите по проекта резултати от гледна точка на администрацията. Чрез постигнатата публичност по тази дейност ще се създадат предпоставки за мултиплициране на резултатите по проекта.

V. Препоръки за последващи действия съгласно чл. 186 от ЗНА

Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

1. Мерки за ограничаване на разпространението на епидемията *Повишаване на осведомеността и личната отговорност на гражданите*

По данни на Световната здравна организация⁸⁷ оптималната превенция от COVID-19 включва:

1. ваксиниране;
2. спазване на физическа дистанция от поне 1 метър от други хора, дори когато не изглеждат болни и избягване на близък контакт и масови събирания;
3. правилно носене на маска, когато спазването на физическа дистанция е невъзможно;
4. почистване на ръцете с дезинфектант на алкохолна основа или с вода и сапун;
5. покриване на устата и носа със сгъвката на лакътя или кърпичка при кашляне и кихане;
6. при развиване на симптоми и позитивен тест – самоизолация до излекуване.

Повишаването на информираността и убедеността на гражданите за необходимостта от мерките за предотвратяване разпространението на COVID-19 може да помогне на МСП по няколко начина:

1. Гарантиране на безопасността на клиентите: ако гражданите осъзнават важността на по-леките мерки като например правилно носене на маски и спазване на социална дистанция, те ще ги спазват навсякъде, включително и при посещенията в обектите на малки и средни бизнеси. По този начин ще бъде гарантирана безопасността, както на клиентите, така и на служителите на МСП, което ще ограничи разпространението на вируса и съответно няма да се наложи прибягването до най-тежки мерки като локдаун;

2. Повишаване на доверието на клиентите: ако клиентите се чувстват в безопасност, посещавайки малки и средни бизнеси, това би увеличило вероятността те да продължат да се ползват от техните стоки и услуги, което ще помогне на МСП да генерират приходи и да „оцелеят“ по време на пандемията;

3. Предотвратяване на налагането на нови локдауни: масовото спазване на насоките и предписанията на здравните институции намалява разпространението на вируса, което е в пряка причинна връзка с налагането на най-рестриктивните и тежки мерки за малкия и

⁸⁷

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public#:~:text=By%20following%20good%20respiratory%20hygiene,rub%20or%20soap%20and%20water.>





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

среден бизнес – локдауните. В този контекст, информираниите и спазващи насоките на здравните институции граждани биха били най-добрата гаранция, че МСП ще продължат да работят и в условията на пандемия.

2. Мерки за подкрепа на бизнеса

2.1. Гарантиране на бърз достъп до мерките за подкрепа на МСП чрез опростяване на необходимата документация и ефективни електронни системи за кандидатстване

По данни от социологическото проучване, извършено по Дейност 1, най-голяма част (77%) от представителите на НПО смятат, че получаването на компенсация е било свързано с много изисквания към фирмите (напр. да нямат просрочени задължения към бюджета и пр.) и това реално е редуцирало кръга на бенефициентите. Почти две трети (63%) са на мнение, че е липсвала достатъчна и достъпна информация. Не малко разпространено е и твърдението, че при даването на компенсациите се е подхождало избирателно – 44%. Почти толкова са и респондентите, според които размерът на компенсациите е бил малък. Повече от една трета от тях са на мнение, че процедурата е била силно бюрократизирана и са се изисквали много документи и справки (35%) и че процедурата е била доста бавна (33%).

Обратно, мнението на представителите на държавните институции за компенсаторните мерки и прилагането им е определено положително. Министерствата и повечето представители на областните администрации категорично отхвърлят твърдението, че получаването им е било свързано с много изисквания към фирмите и това реално е намалило възможността да бъдат получени. Наблюденията на представителите на РЗИ и повече на РУО ги ориентират към частична подкрепа на тази критика към компенсационните мерки. Представителите на министерствата категорично не приемат и преценката, че процедурата е била много бюрократизирана, изисквали са се много документи, справки и пр. Но в подкрепа на тази теза са половината от хората от областните и общински администрации и немалка част от тези от РУО. Половината представители на областните администрации са и на мнение, че процедурата е била доста бавна.

Това сериозно разминаване между възприятията на МСП и централната администрация по отношение на това доколко опростен е бил достъпът на МСП до мерки за подкрепа говори на първо място за необходимост от по-активна комуникация между двете страни, както и максимално изчистване на процедурите от излишна бюрокрация. Разбира се, това не следва да бъде за сметка на необходимото ниво на отчетност и ефективност на мерките за подкрепа, разбирани като тяхно достигане до адресатите им, а не „експлоатирането“ им от лица, които реално не се нуждаят от тях чрез административни детайли.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

2.2. Гарантиране, че подкрепата в максимална степен е фокусирана върху реално работещи съществуващи компании и стартапи.

Като цяло подкрепата в началото на пандемията на глобално ниво е била отворена за всички нуждаещи се МСП. В резултат на това усвояването като цяло е високо и предотвратява високи нива на фалити. Но твърде широкият и относително лесен достъп до кредити и промените в процедурите за обявяване на несъстоятелност също биха могли да имат нежелани последици. На първо място, възможно е те да водят до по-слабо ефективна и по-скъпа подкрепа, отиваща при предприятия, които нямат реална нужда от нея⁸⁸. Освен това, е възможно мерките за подкрепа да са „спасили“ т.нар. „зомби предприятия“, а именно непродуктивни предприятия или предприятия, работещи на загуба, което в дългосрочен план има негативни ефекти върху пазара, икономическата динамика и конкуренцията⁸⁹.

В бъдеще, създаващите политики трябва внимателно да преценяват тези рискове. С възстановяването на икономиката, заплатите и повишаването на лихвите, по-слабо жизнеспособните предприятия ще изпитват все по-големи трудности да оцеляват⁹⁰. Затова е ключово програмите за подкрепа да бъдат все по-добре насочени към жизнеспособните предприятия в нужда. Напълно възможно е предприятията да са неплатежоспособни или дори в несъстоятелност по традиционните критерии⁹¹, но да са все още жизнеспособни, както и обратното – привидно жизнеспособни предприятия да имат структурни проблеми или да са станали неустойчиви бизнес модели⁹². Тепърва предстои все повече да бъдат използвани алтернативни механизми за оценка на рисковете, като например ликвидността на даден бизнес може да бъде измерена от броя на трансакциите от банковата сметка на

⁸⁸ В глобален план има емпирични данни и в двете насоки. Вж. така Gourinchas, P. et al. (2020), “COVID-19 and SME Failures”, IMF Working Papers, No. 20/207, IMF. Apedo-Amah, M. et al. (2020), “Unmasking the Impact of COVID-19 on Businesses : Firm Level Evidence from across the World”, Policy Research Working paper, No. 9434, World Bank.

⁸⁹ Bank for International Settlements (2020), BIS Working Papers, <https://www.bis.org/publ/work882.pdf>

⁹⁰ PIIE (2020), Who’s afraid of zombie firms?, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whos-afraid-zombie-firms>.

⁹¹ Например данни от финансовите отчети или скорошна кредитна история.

⁹² Group of Thirty (2020), Reviving and Restructuring the corporate sector post-COVID, https://group30.org/images/uploads/publications/G30_Reviving_and_Restructuring_the_Corporate_Sector_Post_Covid.pdf.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

предприятието⁹³. Друг важен момент е създаването на надеждна система за мониторинг на разходните програми, гарантираща, че публичните средства са инвестирани по начин, насърчаващ иновациите и растежа.

2.3. Силен фокус върху цифровизацията на съществуващите и новите МСП, като основополагащ елемент на възстановяването

Насърчаването на цифровизацията на МСП следва да бъде централен компонент както на спешната подкрепа, така и на политиките за укрепване на възстановяването и устойчивостта. Все по-голям брой държави полагат усилия за подкрепа на цифровизацията на МСП предвид значителните разминавания между малките фирми и по-големите в сферата на цифровизацията. Мерките в тази област като цяло са в три области: дистанционна работа, електронна търговия и цифрова инфраструктура.

⁹³ Finextra (2020), Covid-19: A Driver for a New Era of Credit Risk and Rating Systems, <https://www.finextra.com/blogposting/18736/covid-19-a-driver-for-a-new-era-of-credit-risk-and-rating-systems>.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

Таблица 9. Препоръчителни мерки за насърчаване на цифровизацията на МСП

Дистанционна работа	Електронна търговия	Цифрова инфраструктура
- Подпомагане на МСП да разработят подходящи системи за дистанционна работа, като предоставят обучения, курсове и консултации - Финансова подкрепа за закупуване на необходимата техника и софтуер за дистанционна работа - Създаване на инфраструктура за сигурност на информацията и защита на данните на работниците - Изграждане на центрове за съдействие на МСП при въвеждане на системи за дистанционна работа	- Създаване на електронна платформа за МСП, която да им помага да продават и рекламират своите стоки и услуги онлайн - Създаване на електронна платформа за МСП, която да им помага да продават и рекламират своите стоки и услуги онлайн - Финансова подкрепа за разработване на онлайн платформи за продажба на стоки и услуги - Създаване на регулаторна рамка за електронната търговия, която да защитава интересите на МСП и потребителите	- Изграждане на центрове за поддръжка и обучение на МСП, за да им помагат при изграждане на цифрова инфраструктура - Подпомагане на МСП да преминат към облачни технологии и да използват цифрови решения за управление на процесите в компанията - Създаване на регулаторна рамка, която да насърчава развитието на цифровата инфраструктура и да защитава интересите на МСП и потребителите

2.4. Действия за подобряване устойчивостта на МСП

Кризата показва уязвимостта на МСП към пандемията и ограничителните мерки, свързани с нея. За да бъде постигнат траен резултат е важно да бъде подобрена устойчивостта на МСП, разбрана като способност за по-добър отговор на кризи и провеждането на политики, които помагат за предотвратяване на отрицателното въздействие върху МСП от бъдещи кризи. Устойчивостта на МСП може да се отнася до



Проект „Мисли първо за малките при кризи!“ се осъществява от Института за политики за малки и средни предприятия с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

вътрешни фактори (като техните парични резерви или тяхната цифрова свързаност) и външни фактори (например включването им в глобалните вериги за доставки).

Политиките, насърчаващи устойчивостта на МСП включват мерки за подобряване на рамковите условия и функционирането на пазарите и по този начин засилване на стимулите и капацитета за отговор при ситуация на криза. Подкрепата на иновациите и цифровизацията в МСП подпомагат капацитета за изграждане на бизнес модели, продукти и работни процеси.

2.5. Гарантиране на ефективни и включващи многостепенни механизми за управление

Безспорна е значимостта на координирания подход сред различните нива на държавно управление чрез добре фокусирани спрямо МСП инструменти, гарантиращи тяхното бързо подпомагане, особено в случаи когато въздействието на мерките за ограничаване на разпространението на пандемията е било различно в различните области на страната. Подобен координиран отговор, включващ национално и местно управление е дори още по-важен във фазата на възстановяване, предвид факта, че ефективната подкрепа за възстановяване и устойчивост на МСП следва да бъде съобразена с конкретните местни и регионални условия.

3. Ангажиране на МСП в процесите по въвеждане, изпълнение и мониторинг на мерките

3.1. Насърчаване на диалога между МСП и администрацията

Изключително важно е диалогът и сътрудничеството между МСП, техните браншови организации и националните и местните администрации да бъде подобрен. За България, това означава създаване на гаранции, че МСП и техните браншови организации са консултирани и включени в процеса по вземане на решения по отношение на законодателни или друг тип мерки, които ги засягат, включително в условията на криза и обективно наложена спешност. Това се отнася както за разработването на мерките, така и за процесите по техния мониторинг и последващото оценяване. По този начин ще се гарантира, че действията на държавата във всеки един момент са отчели реалните нужди на МСП.

3.2. Цифровизация на формите за консултиране със заинтересованите страни

Традиционно в България предпочитаните формати за консултиране със заинтересованите страни са присъствените (било под формата на работна група или среща). Макар и да притежават определени предимства, свързани с директната, „жива“ комуникация, при нивото на развитие на технологиите, присъствените форми на





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

консултиране стават все по-ограничаващи от гледна точка на представителност, време за изказвания, разпространение на работните материали и т.н. Кризата от COVID-19 много ясно демонстрира, че онлайн технологиите са достатъчно напреднали не само, за да заместят, но и да надградят в много отношения присъствените форми за консултиране със заинтересованите страни.

Затова, особено в условията на криза, е важно да бъде използван техният пълен потенциал, включително за повишаване осведомеността на засегнатите страни в процеса по вземане на решения, за осигуряването на неограничена по обем надеждна релевантна информация, за ангажиране на възможно най-широк кръг заинтересовани страни и не на последно място за повишаване на прозрачността на целия процес.

3.3. Механизъм за участие на МСП в процеса по разработване, изпълнение и мониторинг на мерки за предотвратяване и преодоляване на кризи, подобни на пандемията от COVID-19

Едно от големите предизвикателства, пред които обществата в глобален мащаб бяха изправени вследствие на пандемията от COVID-19 бе суспендирането на граждански права и свободи при кризи, в името на експедитивното вземане на спешно наложителни решения. Макар и направен в името на защитата на човешкия живот, този компромис не следва да бъде подкрепян и утвърждаван, а напротив да се търсят начини и инструменти, позволяващи едновременно бърза реакция в кризисна ситуация и запазване на демократичността на процеса по вземане на решения.

Поради това е необходимо разработването на самостоятелен, опростен механизъм, по който МСП ще могат да бъдат ангажирани в процесите на разработване, изпълнение и мониторинг на мерки по регулиране в кризисни ситуации чрез даването на мнения и предложения, които да бъдат инкорпорирани в действащото законодателство и в работните процеси на администрацията. Ключови характеристики на този механизъм са бързина и лесен достъп, както за потенциалните адресати на разработваните мерки (в случая МСП), така и за администрациите, които биха го прилагали. Като основа за този механизъм може да бъде успешно използван Тестът за въздействие върху МСП (Alert SME Test) с основно измерение „бърза реакция при кризи“, при който в рамките на само четири стъпки ⁹⁴ и за

⁹⁴Стъпка 1: Оертаване на обхвата на въздействие на мярката; Стъпка 2: Определяне на заинтересованите лица; Стъпка 3: Провеждане на консултацията чрез няколко опростени въпроса и Стъпка 4: Даване на обратна връзка.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

много кратко време може да бъде консултирана представителна извадка от потенциални засегнати страни.

VI. Източници

Описание на използваните източници на информация

1. Вълчев, Д. За вируса, правото и други важни неща.
2. Доклад относно Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19 съгласно член 14 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета SURE: две години по-късно COM(2022) 483 final
3. Европейска комисия (2021), Годишен доклад за европейските МСП – Цифровизация на МСП.
4. Ежемесечни доклади на Министерството на икономиката относно напредъка по антикризисните мерки, изпълнявани от министерството, за преодоляване на негативните ефекти от пандемията върху българската икономика
5. Закон за здравето
6. Закон за малките и средните предприятия
7. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците
8. Закон за нормативните актове
9. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-124/13.03.2020 г.
10. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-129/16.03.2020 г.
11. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-130/17.03.2020 г.
12. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-143/20.03.2020 г.
13. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-153/25.03.2020 г.
14. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-154/26.03.2020 г.
15. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-168/30.03.2020
16. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-169/31.03.2020
17. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-179/06.04.2020 г.
18. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-195/10.04.2020 г.
19. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-197/11.04.2020 г.
20. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-199/11.04.2020 г.
21. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-236/24.04.2020 г.
22. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-247/01.05.2020 г.
23. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-249/03.05.2020 г.
24. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-250/05.05.2020 г.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

25. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-256/11.05.2020 г.
26. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-259/11.05.2020 г.
27. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-268/15.05.2020 г.
28. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-270/19.05.2020 г.
29. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-272/20.05.2020 г.
30. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-277/26.05.2020 г.
31. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-287/30.05.2020 г.
32. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-289/02.06.2020 г.
33. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-302/03.06.2020 г.
34. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-331/12.06.2020 г.
35. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-332/12.06.2020 г.
36. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-337/13.06.2020 г.
37. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-354/22.06.2020 г.
38. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-393/09.07.2020 г.
39. Заповед на министъра на здравеопазването РД-01-399/12.07.2020 г.
40. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-487/31.08.2020 г.
41. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-489/31.08.2020 г.
42. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-572/07.10.2020 г.
43. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-603/13.10.2020 г.,
44. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-609/21.10.2020 г.
45. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-610/22.10.2020 г.
46. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-611/22.10.2020 г.
47. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-626/27.10.2020 г.
48. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-651/11.11.2020 г.
49. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-655/13.11.2020 г.
50. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-677/25.11.2020 г.
51. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-718/18.12.2020 г.
52. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-50/26.01.2021 г.
53. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-51/26.01.2021 г.
54. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-52/26.01.2021 г.
55. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-173/18.03.2021 г.
56. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-194/30.03.2021 г.
57. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-220/08.04.2021 г.
58. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-265/23.04.2021 г.
59. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-274/29.04.2021 г.
60. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-355/18.05.2021 г.
61. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-496/15.06.2021 г.
62. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-645/28.07.2021 г.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

63. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-646/29.07.2021 г.
64. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-647/29.07.2021 г.
65. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-743/31.08.2021 г.
66. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-745/31.08.2021 г.
67. Заповед на министъра на здравеопазването № РД-01-856/19.10.2021
68. ИАНМСП (2020), Ефектът COVID-19 върху МСП в България – интервюта с компании
69. ИАНМСП (2021), Състояние на малкия и средния бизнес в България и последиците за сектора от COVID-19.
70. Коментар на ИПИ от 25.03.2020 г.
71. Националната стратегия за насърчване на малките и средните предприятия 2014-2020 г.
72. Национална стратегия за малките и средните предприятия 2021-2027 г.
73. Отчет на Годишната програма за прилагане на Националната стратегия за малките и средните предприятия за 2021 година
74. Отчет на Годишната програма за прилагане на Националната стратегия за малките и средните предприятия за 2022 година
75. План на ЕС за възстановяване Next Generation EU
76. План за възстановяване и устойчивост на България
77. Препоръка на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението на микро, малки и средни предприятия (C(2003) 1422).
78. Регламент за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19
79. Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 година относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом
80. Решение № 325 на Министерския съвет от 14 май 2020 г.
81. Решение № 378 на Министерския съвет от 12 юни 2020 г.
82. Решение № 418 на Министерския съвет от 25 юни 2020 г.
83. Решение № 482 на Министерския съвет от 15 юли 2020 г.
84. Решение № 525 на Министерския съвет от 30 юли 2020 г.
85. Решение № 609 на Министерския съвет от 28 август 2020 г.
86. Решение № 673 на Министерския съвет от 25 септември 2020 г.
87. Решение № 855 на Министерския съвет от 25 ноември 2020 г.
88. Решение № 72 на Министерския съвет от 26 януари 2021 г.
89. Решение № 395 на Министерския съвет от 28 април 2021 г.
90. Решение № 426 на Министерския съвет от 26 май 2021 г.





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

91. Решение № 547 на Министерския съвет от 28 юли 2021 г.
92. Решение № 629 на Министерския съвет от 26 август 2021 г.
93. Решение № 826 на Министерския съвет от 25 ноември 2021 година
94. Становище на АОБР с входящ номер от Народното събрание КП-006-01-02/04.04.2020 г.
95. Становище на БСК с входящ номер в НС КП-116-01-2/04.02.2021 г. към Законопроект за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, сигнатура 154-01-7 от 29.01.2021 г.
96. Съобщение на Комисията Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 2020/C 91 I/01
97. Център за оценка на въздействието на законодателството (2021), Пет години регулаторна реформа в България
98. Bank for International Settlements (2020), BIS Working Papers
99. European Commission (2021) 2021: Annual report on European SMEs - Digitalisation of SMEs
100. European Commission (2022) SME Performance Review 2021/2022 - Bulgaria country sheet
101. Facebook, OECD and the World Bank (2020). Global State of Small Business Report
102. Finextra (2020), Covid-19: A Driver for a New Era of Credit Risk and Rating Systems
103. Gourinchas, P. et al. (2020), "COVID-19 and SME Failures", IMF Working Papers, No. 20/207, IMF. Apedo-Amah, M. et al. (2020), "Unmasking the Impact of COVID-19 on Businesses : Firm Level Evidence from across the World", Policy Research Working paper, No. 9434, World Bank.
104. Group of Thirty (2020), Reviving and Restructuring the corporate sector post-COVID
105. Mckinsey and Company (2020). COVID-19 and European small and medium-size enterprises: How they are weathering the storm
106. OECD (2019), OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019
107. OECD (2020), Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: assessment and policy responses
108. OECD (2020). Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard Special edition: The impact of COVID-19
109. OECD (2020), Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?
110. OECD (2021), One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to "build back better"
111. PIIЕ (2020), Who's afraid of zombie firms?





Доклад за последваща оценка на въздействието спрямо МСП на рамката от ограничителни и компенсаторни мерки, въведени у нас във връзка с пандемията от COVID-19

112. P.Pfeiffer, J. Varga, J. in 't Veld, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment, Discussion Paper 144. July 2021. Brussels. PDF. 68pp. Tab. Graph. Bibliog

113. World Bank (2020), COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II

114. WTO (2020), Helping SMEs navigate the COVID-19 crisis

