

## СТАНОВИЩЕ

по

проекта на документация по процедура BG16RFOP002-2.00..

**„Насърчаване на предприемачеството“ по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014-2020“**

Професионална асоциация „Европейски и национални програми за развитие“ счита, че представената за обществено обсъждане проекто-документация по процедура BG16RFOP002-2.00.. „Насърчаване на предприемачеството“ е с **лошо качество**. В този ѝ вид процедурата е концептуално сгрешена, като освен това Методологията и критериите за оценка страдат и от редица съществени технически недостатъци по отношение на тяхното качество (релевантност, обективност и прозрачност).

Според нас с тази документация Управляващият орган прави отстъпление от добре фокусираните процедури с прозрачна система за оценяване, които до този момент се изпълняват по ОПИК, като се връща към позабравените практики на нефокусираните, некачествени и непрозрачни процедури, изпълнявани по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“ в периода 2009-2012 г.

Тъй като считаме, че техническите недостатъци на Методологията и критериите за оценяване в значителна степен произтичат от концептуалните проблеми на процедурата, по-долу ги коментираме поотделно.

### **I. Концептуални проблеми**

Налице е принципно **несъответствие** между **декларираната цел** и **параметрите на процедурата**, чрез които тази цел би следвало да се постигне (допустимите кандидати, дейности и разходи, и критерии за оценяване по същество).

#### **1. Цел на процедурата**

Настоящата процедура се обявява в рамките Специфична цел 2.1. „Подобряване нивото на оцеляване на МСП, включително чрез насърчаване на предприемачеството“. Целта на процедурата е дефинирана като *„постигане на положителен ефект по отношение устойчивостта на новосъздадените предприятия, създаване и стабилност на работни места и постигане на ръст чрез реализиране и предлагане на пазара на предприемачески идеи“ в областите, свързани с европейски и регионални предизвикателства и секторите на НСНМСП*. Тази цел би могла да се обобщи като **създаване на устойчиви<sup>1</sup> нови предприятия** в посочените сектори, доколкото постигането на растеж, създаването и запазването на работните места е в крайна сметка функция от устойчивостта на новосъздаденото предприятие.

<sup>1</sup> Според наличната статистика в САЩ около 50% от новосъздадените бизнеси се провалят до 5-тата година от създаването си, а 70% - до 10-та година. Не ни е известна европейска или българска статистика по този въпрос, но би могло да се предположи, че данните са сходни.

Постигането на целта за създаване на устойчиви нови предприятия изисква **ясна представа и степенуване по важност** на факторите за слабата предприемаческа активност и ниската степен на оцеляване на новосъздаваните МСП. Върху тези именно фактори следва да въздейства процедурата, като чрез механизма на критериите за допустимост и за оценка по същество **финансирането се фокусира върху преодоляването** на тези фактори.

## **2. Фактори, влияещи върху слабата предприемаческа активност и ниската степен на оцеляване на новосъздаваните МСП**

Нито в аналитичната част на ОПИК относно предприемачеството и потенциала за растеж (стр. 21- 28), нито в аналитичната част на самите Условия за кандидатстване не са ясно изброени и подредени по важност причините за слабата предприемаческа активност и ниската степен на оцеляване на новосъздаваните МСП. Макар бланкетно да сочи, че *„насърчаването на предприемаческата активност е свързано с редица фактори“*, анализът на ОПИК извежда като основна причина за слабата предприемаческа активност и ниската степен на оцеляване на новосъздаваните МСП **затруднения достъп да финансиране**. Това е обяснимо с оглед на обстоятелството, че в крайна сметка анализът на ОПК по Инвестиционен приоритет 2.1 е „целево“ предназначен най-вече да обоснове прилагането на финансови инструменти – микрокредитиране за МСП, тъй като по този инвестиционен приоритет е предвидено прилагането на основния обем финансови инструменти по ОПИК. Затрудненият достъп до финансиране е действителен проблем за МСП в ЕС, вкл. и в България, но далеч **не може да се твърди**, че той е **основната причина** за слабата предприемаческа активност и ниската степен на оцеляване на новосъздадените МСП.

В анализа на ОПИК само периферно са споменати, без да бъдат детайлно анализирани и подредени по важност, другите фактори, влияещи в тази връзка. Като такива фактори са посочени:

- *съсредоточаване на новосъздаваните предприятия* основно в секторите на търговията на дребно и производството на суровини и материали (дейности с ниска степен на преработка на крайния продукт), а не във високо-технологичните промишлени производства, интензивните на знание услуги и НИРД, които са производствените сектори с потенциал за растеж и износ;
- *слабото познаване на пазарите, особено на външните* („недостатъчната информираност относно нагласите, очакванията и нуждите на потребителите“, „ограничена информация относно потенциални партньори и особеностите на външното търсене“);
- *ниско качество на произвежданите продукти (в някои сектори);*
- *ниска иновационна активност.*

Към тези фактори от текста на ОПИК по Инвестиционен приоритет 2.2. „Капацитет за растеж на МСП“ могат да бъдат добавени и следните други фактори:

- *ниска ефективност на производствения процес;*
- *ниска предприемаческа култура и слаб управленски капацитет на предприемачите;*
- *ниска степен на използване на ИКТ системи и приложения за управление на бизнеса;*
- *ниска степен на възприемане и прилагане на европейски и международни знания, стандарти и добри практики.*

От анализите на НСНМСП 2013-2020 биха могли да се добавят и следните фактори:

- *ниска квалификация на работната сила и ниска производителност на труда.*

Съгласно посочените програмни анализи това са **специфичните за българската икономика фактори за провала на стартиращия бизнес**. Между другото, в голяма степен тези фактори се вписват в причините за провал на новосъздадения бизнес, валидни въобще за развитите икономики в света. Съгласно представителни за САЩ данни<sup>2</sup> степенуваните по важност причини за провала на стартиращия бизнес са следните:

- некомпетентност<sup>3</sup> 46%);
- небалансиран опит или липса на управленски опит<sup>4</sup> (30%);
- липса на опит в сферата на (пазара на) конкретните стоки/услуги<sup>5</sup> (11%); и
- извънредни причини (небрежност, измама, форс-мажор) – само 1 %.

Видно е, че основните фактори за провал на стартиращия бизнес са свързани основно с **опита и качествата на предприемача**, не толкова с достъпа до финансиране и други допълнителни фактори.

### **3. Параметрите по процедурата не адресират посочените фактори за неуспех на стартиращия бизнес**

Параметрите на процедурата (допустими кандидати, дейности и разходи, и критериите за оценка по същество) не само, че не адресират факторите за неуспех на стартиращия бизнес, но дори **влизат във вътрешно противоречие с тях и с целта на процедурата**.

#### **3.1. По отношение на допустимите кандидати**

**Допустими кандидати** по процедурата са новосъздадени еднолични търговци или търговски дружества с мажоритарно участие на лица без участие в друг бизнес. От своя страна, критериите за **приоритизация на кандидатите** са обособени в две групи: (i) определени са **приоритетни целеви групи: лица до 29 години, жени, стартиращи бизнеса и СЗР, „социални предприемачи“** (общото тегло на тази приоритизация е 19 от 85 точки, т.е. 22%); и (ii) предприемачи, които лично и чрез екипите си притежават адекватно образование и професионален опит от поне 2 години с сферата на съответния бизнес (общото тегло на тази приоритизация е 23 от 85 т., т.е. 27%). Така **общата тежест на критериите за приоритизация на кандидатите** е приблизително 50% от общата оценка.

Тук са налице няколко съществени проблема.

На първо място, **изискването за допустимост към кандидатстващите предприемачи** те да нямат участие в друг бизнес (като собственици и управляващи) към момента на кандидатстването очевидно цели да бъдат насърчени само first-time entrepreneurs. Това изискване обаче не си кореспондира с целта на процедурата, а тя е **създаване на нови устойчиви предприятия**, без значение дали предприемачът вече притежава друго

<sup>2</sup> <http://www.statisticbrain.com/startup-failure-by-industry/>

<sup>3</sup> В т.ч. емоционално определяне на цената; нереалистично високи очаквания за бизнеса; неплащане на данъци; липса на познания за ценообразуването; липса на планиране; липса на познания за методите за финансиране; липса на опит в счетоводството.

<sup>4</sup> В т.ч. неправилни практики на продажба на отсрочено плащане към клиентите; твърде бърз растеж; неадекватна политика на ползване на кредити.

<sup>5</sup> В т.ч. поддържане на неадекватно ниво на материалните запаси; непознаване на доставчиците; неефективно изразходване на рекламния бюджет.

предприемаче или не. Нещо повече, изискването влиза във вътрешно противоречие с целта на процедурата - то предполага, че до този момент **съответният кандидат няма успешен личен опит в развиване и управление на собствен бизнес в същия или хоризонтално или вертикално свързани с него сектори**<sup>6</sup> (ако би имал такъв, едва ли предприемачът би изоставил (прекратил или прехвърлил) съществуващия си успешен бизнес единствено с цел да може да кандидатства по процедурата). С оглед целта на процедурата при равни други условия обаче **би следвало да бъде предпочетен кандидат с натрупан успешен опит** в собствен бизнес пред такъв в липса на такъв, тъй като именно поради успешния си опит първият има определено по-голям шанс да създаде ново устойчиво предприятие.

На второ място, някои от критериите за приоритизация на кандидатите влизат в още по-голяма степен в колизия с целите на процедурата. Част от определените приоритетни целеви групи - *лицата под 29 г.* (характеризиращи се с обективна липса на професионален и дори житейски опит) и *социалните предприятия* (поради даването на предимство на постигането на социални ефекти пред генерирането и свободното използване от собствениците на печалбите от бизнеса) са всъщност най-рисковите по отношение на успешното стартиране и развитие на бизнес. Макар приоритизирането на посочените четири целеви групи да е резонно с оглед на постигането на *допълнителни социални ефекти*, не следва да се забравя, че в крайна сметка се касае за процедура по ОПИК, която е принципно насочена към постигане на икономически ефекти (в случая – създаване на устойчиви нови предприятия), а не за процедура по ОП „Развитие на човешките ресурси“, целяща самонаемане, социално включване и други социални ефекти. Търсените социални ефекти от проектите следва да са само допълнителни, съпътстващи, но не и основни за настоящата процедура по ОПИК, както в случая се получава при тези критерии за приоритизиране и тяхното високо относително тегло.

На трето място, наличието на *формално висше образование и релевантен минимален професионален опит* (2 год.) безспорно са полезни, но не са определящи за успешното стартиране и развитие на собствен бизнес. Възможно е формалният профил на образованието на предприемача, както и досегашният му професионален опит (особено при младите хора) да не съответства на неговите/нейните реални познания и професионални интереси в сферата на новостартиращия бизнес, тъй като тези познания и опит може да са постигнати в резултат на задълбочени, но неформални лични проучвания и самообучение (безкрайни са примерите в световната практика в това отношение). Това е особено вярно в днешната изключително динамична бизнес-среда, в която новите технологии и бизнес модели и необходимите във връзка с тях знания и способности се променят изключително бързо. Отделно от това, голямата част от предложените за финансиране сектори (на което ще се спрем подробно по-долу) не изискват висше образование, тъй като по същество се касае за занаятчийски сектори с широко приложение на ръчен труд.

По посочените по-горе причини считаме, че:

- изискването за допустимост към кандидатстващите предприемачи те да нямат участие в друг бизнес не следва да съществува; и
- общата тежест на приоритизацията на кандидатите следва да бъде значително по-ниска (не повече от 20% от общата оценка), като пропорционално се намали тежестта на всички настоящи показатели. В противен случай тези допълнителни

---

<sup>6</sup> Следва от чл. 4, ал. 8 от ЗМСП.

социални цели се превръщат в основни, в принципно противоречие с основната икономическа цел на процедурата за създаване на устойчиви нови предприятия.

### 3.2. По отношение на допустимите дейности

Допустимите дейности („създаване и укрепване на административното тяло на кандидата“ и „реализиране на пазара на предприемачески идеи (продукти – стоки или услуги)“ са неясно дефинирани, като тяхното реално съдържание се вижда едва от предвидените допустими разходи.

Независимо от това, по отношение на допустимите дейности следва да се каже следното:

1) Дейността „създаване и укрепване на административното тяло на кандидата“ е видимо взаимствана от процедурите за подпомагане на клъстерите; там тя се съобразява с нуждата от институционално подпомагане на клъстерите като специфични обединения. Предвиждането на такава дейност по настоящата процедура обаче показва непознаване/несъобразяване със специфичните проблемите на целевата група стартиращи предприемачи. Всички анализи ясно сочат, че проблемите на стартиращите предприятия се дължат изключително на личните качества и опит на предприемача. Нещо повече, на първоначалните етапи от развитието на новосъздадените бизнеси мениджърските функции се изпълняват изключително от самия предприемач, като на практика не съществува „административно тяло“ на новосъздадена фирма. Ако идеята е да се подпомага предприемача - собственик и мениджър, то това би следвало да стане чрез съответни на конкретните нужди дейности за подобряване на управленския капацитет на тези лица и на фирмата като цяло, чрез дейностите финансирани по процедурите за подобряване на управленския капацитет (внедряване на международни стандарти и добри практики; внедряване ИТ решения за управление на бизнеса, и пр.), а не чрез финансиране наемаването на служители.

2) Изключително сериозни са бележките ни по отношение на избора на **предвидените за подпомагане сектори**.

В текста на ОПИК по Специфична цел 2.1. „Подобряване нивото на оцеляване на МСП, включително чрез насърчаване на предприемачеството“ е предвидено да се подпомага създаването на нови предприятия *в областите, свързани с европейски и регионални предизвикателства и секторите на НСНМСП*.

В **НСНМСП** са посочени **приоритетни сектори** единствено на стр. 32 от същата, по отношение на *мерки по създаване на нови предприятия и стимулиране на предприемачеството*. По-конкретно, в Стратегията е казано следното:

*„Новосъздадените предприятия трябва да бъдат предимно от секторите:*

- Компютри, оптика и електроника
- Автомобили и други превозни средства
- Метални изделия
- Машиностроене
- Печатарска промишленост и записани носители
- Текстил
- Информационни технологии
- Производство на филми и ТВ продукции, звукозапис
- Информационни услуги
- Издателска дейност
- Научна и развойна дейност“.

Посочените сектори са коректно възпроизведени в Условието за кандидатстване катох допустими чрез рефериране към съответните им кодове по КИД-2008, с **няколко изключения:**

- от допустимите сектори е **изключен** секторът „производството на метални изделия“, предвиден в НСНМСП, който съответства на С25. „Производство на метални изделия“, като същевременно във втората група сектори („сектори, свързани с преодоляване на европейски и регионални предизвикателства“) са включени под-секторите С25.50 „Коване, шамповане и валцуване на метал; прахова металургия“ и С25.62 „Механично обработване на метал“;
- от допустимите сектори са **изключени** секторите „Компютри, оптика и електроника“ и „Информационни услуги“, предвидени в НСНМСП, който съответстват на сектори по КИС-2008 J62. „Дейности в областта на информационните технологии“ и J63 „Информационни услуги“;
- тук **не е включен** сектор С18 „Печатна дейност и възпроизвеждане на записани носители“, съответстващ на сектора „издателска дейност“ от НСНМСП, като обаче същият е включен във втората група допустими сектори („сектори, свързани с преодоляване на европейски и регионални предизвикателства“);
- в допустимите сектори обаче е **включен** сектор С20 „Производство на химични продукти“, въпреки, че същият не принадлежи към посочените в НСНМСП.

Тези несъответствия с посочените в НСНМСП сектори следва да получат съответно обяснение от страна на Управляващия орган, особено **отсъствието след допустимите сектори** по процедура на **секторите, свързани с ИТ и извършването на научни изследвания.**

Много по-голям е проблемът с втората група допустими сектори, незнайно защо наречени **„сектори, свързани с преодоляване на европейски и регионални предизвикателства“**. Като цяло, прави впечатление изключително непоследователния подход на Управляващия орган при включването на сектори в тази група. Сигурно е единствено, че тази втора група сектори няма почти нищо общо с *„областите, свързани с европейските и регионалните предизвикателства“*, които следва да се обект на подпомагане по тази процедура, в съответствие с изричния текста на ОПИК и съображение (8) от преамбюла на Регламент № 1301/2013.

В посочения текст на Регламент № 1301/2013 тези области са дефинирани така: *„нововъзникващи области, свързани с европейските и регионалните предизвикателства, като например творческия и културния сектор и иновационни услуги, отразяващи нови обществени изисквания, или с продукти и услуги, свързани със застаряването на населението, полагане на грижи и здравеопазване, иновации в областта на околната среда, нисковъглеродната икономика и ефективността на ресурсите.“* Макар това описание да не реферира изрично към секторната класификация по НАСЕ, Rev.2, респ. КИД-2008, очевидно е, че тук приоритетно се включват в дейностите в **Сектор Q „Хуманно здравеопазване и социална работа“** (*„продукти и услуги, свързани със застаряването на населението, полагане на грижи и здравеопазване“*), а защо не е и секторите **E37 „Събиране, отвеждане и пречистване на отпадни води“** и **E38 „Събиране и обезвреждане на отпадъци“** (*„иновации в областта на околната среда, нисковъглеродната икономика и ефективността на ресурсите“*). Тези сектори обаче необяснимо липсват в списъка на допустимите сектори.

Същевременно сред допустимите в сектори в тази група са **включени такива, които поради естеството си нямат нищо общо с областите, свързани с европейските и регионалните предизвикателства**, както те са описани в съображение (8) от преамбюла на Регламент № 1301/2013. От една страна, в тази група са попаднали секторите *C15.1 „Обработка на кожи; производство на изделия за пътуване и сарашки изделия“*, *C16.29 „Производство на други изделия от дървен материал“*, *C25.62 „Механично обработване на метал“*, *C25.71 „Производство на кухненски прибори и ножарски изделия“*, *C32.20 „Производство на музикални инструменти“* **производство на изделия от корк, слама и материали за плетене“**, **характеризиращи се с манифактурен, занаятчийски тип производство**. Тези сектори са еманация на **нискотехнологични, дори ръчни производства**, които НСНМСП и самата ОПИК дефинитивно считат за неперспективни за растеж на българската икономика, като заявяват за своя цел намаляването на техния относителен дял чрез секторно реструктуриране на икономиката. В тази връзка тези сектори категорично не следва да бъдат подпомагани по ОПИК. Но дори ако се приеме, че приоритет на подпомагане по процедурата са занаятчийските сектори, тогава пък е необяснимо защо сред тях липсват редица подсектори, които се характеризират със същия тип занаятчийско производство, като определените за допустими – такива са например *останалите подсектори от сектор 25 „Производство на метали изделия“*, както и *под-секторите С 31 "Производство на мебели" и С 33 "Ремонт и инсталиране на машини и оборудване"*, които са доста популярни, разпространени, с по-нисък капиталов праг и са реално достъпни за стартиране от ново предприятие по процедурата, като освен това не са чак толкова нискотехнологични в сравнение с повечето от приетите за допустими сектори/подсектори; те обаче **не са предвидени като допустими**.

От друга страна, сред допустимите под-сектори са включени такива, характеризиращи се с **изключително капиталоемки производства** (като напр. *подсектор 23.42 „Производство на санитарна керамика“*, който е допустим в рамките на сектор 23.4 „Производство на други порцеланови и керамични изделия“ или *сектор С21 „Производство на лекарствени вещества и продукти“*), някои от които сектори са предмет и на **сериозна секторна регулация, поставяща много високи изисквания за развиване на дейност при разрешителен режим** (като напр. *С21 „Производство на лекарствени вещества и продукти“*, *С32.50 „Производство на медицински и зъболекарски инструменти и средства“* и др.). Изключително несериозно е да се очаква новостартиращо предприятие с мажоритарен собственик физическо лице (без опит и участие в други предприятия от вертикално или хоризонтално свързани сектори) да е в състояние чрез грант от 200 000 евро да стартира и реализира приходи от такава дейност в рамките на 2 години.

По-нататък, в рамките на *сектор М „Професионални дейности и научни изследвания“* като **допустими са предвидени само подсектори М71.11 „Архитектурни дейности“**, *М74.10 „Дейности в областта на дизайна“* и *М74.20 „Дейности в областта на фотографията“*. Изборът само на тези под-сектори е необоснован, тъй като по неизвестни причини не са включени като допустими редица други под-сектори от същия тип, принадлежащи към този сектор, като напр. *сектор 70 „Консултантски услуги“*, както и останалите подсектори от *сектор 71 „Архитектурни и инженерни дейности; технически изпитвания и анализи“* и *73 „Рекламна дейност и проучване на пазари“*, за които определено може да се твърди, че попадат в обхвата на **областите, свързани с европейските и регионалните предизвикателства**, както те са описани в съображение (8) от преамбюла на Регламент № 1301/2013.

В обобщение, илюстрираният изключително непоследователен подход при определянето на допустимите по процедурата сектори оставя впечатление за хаотична, произволна селекция на секторите, с отдаване на известно предимство на занаятчийските манифактурни производства. Допустимостта на тези сектори формално противоречи на обхвата на "областите на европейски и регионални предизвикателства", така както те са описани в релевантното законодателство на ЕС, и на политиките за развитие на икономиката, които ОПИК следва да реализира.

### 3.3. По отношение на допустимите разходи

**Несъответствието на вида и размера на допустимите разходи на целта на процедурата** е в основата на грешната концепция на процедурата.

Допустимите разходи по проектите по същество представляват безвъзмездно **инвестиционно и оборотно<sup>7</sup> финансиране на стартиращ бизнес** в максимален размер **434 000 лв.**<sup>8</sup> при интензитет на безвъзмездното финансиране **90%**.

Проблемите тук са изключително големи:

- 1) Максималният допустим размер на проекта (434 000 лв.) при интензитет на помощта от 90% е изключително и необосновано голям за стартиращ бизнес от начинаещ предприемач без положителен личен опит в създаването и управлението на собствен бизнес.

Тези изключително високи параметри на подпомагане не кореспондират с изключително занижените изисквания относно резултатите от изпълнението на проектите (постигането на оборот от само 10% от стойността на БФП за периода включващ срока на изпълнение на проекта и първата следваща приключена финансова година, и поддържането на създадените по проекта работни места за лица с увреждания за период от 6 месеца след приключването на проекта). Така се създават очевидни предпоставки за злоупотреба с БФП в разрез с целта на процедурата; за това ще е достатъчно минимална счетоводна „изобретателност“ и 3-годишно търпение от страна на кандидатите, които след края на 3-тата година от приключването на проекта ще разполагат със значителни по размер активи, с които биха могли свободно да се разпоредят, реализирайки лична печалба.

- 2) Вместо наличието на добре подготвен и обоснован бизнес-план да е основно изискване при кандидатстването и ключов елемент на оценката за устойчивост на новосъздавания бизнес, консултантските услуги за детайлен пазарен анализ и разработване на бизнес-план са предвидени като дейности, които тепърва могат да бъдат финансирани по проекта.
- 3) Предвидените допустими разходи по никакъв начин **не адресират** посочените по-горе факторите за неуспех на стартиращия бизнес, което означава, че предоставеното финансиране не гарантира по никакъв начин устойчивостта на финансиранния бизнес. В сравнение със сходни по цели схеми по други оперативни програми (напр. процедура BG051PO001-1.2.02 „Насърчаване стартирането на проекти за развиване на самостоятелна стопанска дейност“ - Компонент 2 по ОП „РЧР 2007-2013“) настоящата процедура предвижда 20 пъти по-висок размер на БФП<sup>9</sup> при по-занижени предварителни изисквания спрямо кандидатите (по

<sup>7</sup> Финансирането за материали и консумативи, за наем и др. постоянни разходи, за персонал, командировки и за консултантски услуги.

<sup>8</sup> Максимален размер при проекта по режим *de minimis* при интензитет на помощта 90%.

<sup>9</sup> Максималният размер на БФП за стартиращите предприемачи по тази процедура е 20 хил. лв.



процедурата по ОП „РЧР“ за БФП за стартиране на бизнес могат да кандидатстват само лицата, преминали успешно обучение по предприемачество по Компонент I на схемата).

- 4) Пред вид посочената по-горе статистика, сочеща очакван неуспех на поне 50% от стартиращия бизнес през първите 5 години, този вид и размер на предоставянето по проектите финансиране са изключително необосновани. Като се вземе предвид високорисковия характер на някои от целевите групи по настоящата процедурата може обосновано да се очаква, че делът на неуспешен бизнес, който ще бъде подпомогнат по процедурата, ще бъде още по-висок. Това означава, че минимум 50% от предоставеното по процедурата безвъзмездно финансиране, в размер на 33,5 млн. лв., ще бъде дефинитивно пропиляно, тъй като ще бъде лишено от какъвто и да е ефект в средносрочния 5-годишен период.
- 5) С този вид и размер допустими разходи процедурата, като се вземат пред вид и критериите за приоритизация на допустимите кандидати и дейности, процедурата по същество преследва приоритетно цели за насърчаване на заетостта и социалното включване, но не и създаване на устойчиви предприятия. Нещо повече, с тези си параметри процедурата е в колизия с други схеми за безвъзмездна помощ и съществуващи програми за подпомагане, като директно „канибализира“ (влиза в нелоялна конкуренция) с мерките за подпомагане, прилагани по тях. Процедурата предвижда подпомагане на същите целеви групи крайни получатели при много по-занижени изисквания към тях, но пък за сметка на това при доста по-благоприятни условия (вид и размер на помощта, изисквани проектни резултати, вид и размер на санкциите при неизпълнение).

Така например параметрите на процедурата влизат в очевидна колизия по отношение на назначаването на работа на лица с увреждания с мерките по *Националната програма за насърчаване на заетостта, осигуряващи равни възможности на хората с увреждания за участие в пазара на труда*, прилагана от МТСП и АЗ с в съответствие с чл. 23 от Закона за интеграция на лицата с увреждания. По тази програма назначаването на лицата с увреждания от предприятия на лица с увреждания е предмет на строга регламентация (вкл. вписване на подлежащите на подпомагане предприятия на лицата с увреждания в специален регистър при изпълнението на редица условия), като изискването е за поддържане на новосъздадените работни места за лица с увреждания за период от поне 1 година, като при неизпълнението му освен връщане в пълен размер на отпуснатото финансиране със съответната законна лихва е предвидено и налагането на административни наказания на ръководителите на съответните предприятия.

По сходен начин настоящата процедура влиза в очевидна колизия със финансовите инструменти за микрофинансиране и за подкрепа на стартиращ и развиващ се бизнес, предвидени за прилагане чрез „ФМФИБ“ ЕАД по ОПИК и по ОП „РЧР“. Тези финансови инструменти предвиждат подпомагане за стартиране/развитие на малък бизнес на пазарен принцип, при доста по-завишени изисквания и по-сериозни гаранции за устойчивост на финансирания бизнес (финансирането задължително се извършва на базата на разработен бизнес-план, анализ на кредитоспособността на кандидата и чрез прилагане на съответни финансови обезпечения), за разлика от крайно либералните изисквания за финансиране по настоящата процедура съпоставени с много по-рисковия характер на подкрепяните по нея бизнес-проекти.

В заключение, въз основа на горните аргументи считаме, че **предложените параметри на процедурата противоречат на декларираната ѝ цел**, тъй като принципно не гарантират, че подкрепата ще доведе до създаване на устойчив нов бизнес, влизат в колизия с други схеми за безвъзмездна помощ и съществуващи програми за подпомагане за същите целеви групи крайни получатели, и създават очевидни предпоставки за злоупотреба с БФП в разрез с целта на процедурата.

По тези причини, според нас, параметрите на процедурата следва да бъдат цялостно преработени в диалог със всички заинтересовани страни, вкл. представители на целевите групи крайни получатели.

## **II. Конкретни технически бележки по документацията**

### **1. По Условието за кандидатстване**

а) В т. 11.1.2) от Условието е предвидено кандидатите да имат по-малко от две приключени финансови години към крайната дата за подаване на проектни предложения, т.е да са регистрирани след 31.12.2015 г., но преди датата на откриване на процедурата. Първото ограничение вероятно се обосновава с целта на процедурата да се стимулира създаването на нови предприятия, като се приема, че създадените след 31.12.2015 г. са такива. На какво основание обаче е 2 години за определени като дефиниращи предприятието като „новосъздадено“, защо не например 3 години? Освен това, възможно е фирмата-кандидат да е създадена преди 31.12.2015 г., но в посочения двугодишен период да е била икономически неактивна, т.е. да не е регистрирала приходи и разходи от дейността си. Според нас би било напълно в духа на процедурата да се подкрепят и такива предприятия, тъй като за целите на процедурата те на практика ще представляват стартиращи предприятия, тъй като ще възобновят дейността си.

Считаме, че и второто ограничение – кандидатите да са регистрирани преди датата на откриване на процедурата - е безсмислено, тъй като влиза в противоречие с целта на процедурата. Тъй като цели да стимулира създаването на нови предприятия, логично е по процедурата да могат да кандидатстват и такива, чието създаване е било мотивирано от самата нея. Нищо укоримо няма в това да се създаде ново предприятие именно с оглед на възможността за финансиране, които процедурата предоставя – възможността да се получи стартово финансиране по процедурата може да е този последен решаващ фактор, който при претеглянето на мотивите на *wanna-be* предприемача „за“ и „против“ в крайна сметка да „наклони везните“ в посока на решение за стартиране на ново предприятие. От друга страна, обстоятелството, че предприятието-кандидат е създадено преди откриването на процедурата само по себе си може да е гаранция, че то не е създадено с основен мотив кандидатстване; информацията за параметрите на схемата са вече публично известни чрез подлагането им на публично обсъждане и желаещите да кандидатстват по процедурата вече може да са регистрирали ново предприятие именно с оглед възможността за кандидатстване. Видно е, че ограничението фирмите-кандидати да са създадени преди откриване на процедурата противоречи на целите на процедурата и е освен това лесно заобиколимо, поради което следва да отпадне.

б) Според т. 11.1.4) от Условието за кандидатстване допустими са само кандидати, които са **независими предприятия** по смисъла на ЗМСП към датата на кандидатстване, като е предвидено това обстоятелство да се установява на 2 пъти (при

кандидатстването и при подписването на ДБФП) чрез попълване на Декларация за обстоятелствата по чл. 3 и чл. 4 от ЗМСП.

От съдържанието на тази декларация обаче няма да се види, че кандидатът е „независимо предприятие“ към момента на кандидатстване, тъй като декларацията се попълва въз основа на данните за последната финансова година (евентуално последните 2 финансови години), а към този предходен момент предприятието може да е било и свързано предприятие/ предприятие-партньор. В тази връзка, за да се установи статутът на „независимост“ към момента на кандидатстването и впоследствие към момента на подписването на ДБФП, **ще е необходима специална за целите на процедурата декларация** за деклариране на това обстоятелство. Тази нарочна декларация ще се различава от официално регламентираната Декларация за обстоятелствата по чл. 3 и чл. 4 от ЗМСП, тъй като по същество данните в нея ще се попълват за текущата финансова годината към двата момента на деклариране.

Отделно от това, считаме, че изискването за „независимост“, ако то бъде възприето, ще следва да се спазва и през периода на изпълнение на проекта и 3 години след това (в периода на проследяване на устойчивостта на проекта). Ако това изискване не се постави и през този период, ще се създаде възможност за заобикаляне на изискването от лица, които не отговарят на изискването, чрез използване на „сламен човек“ при кандидатстването и сключването на ДБФП. Веднага след отпадане на изискването – в настоящия вид на процедурата това е моментът на сключването на ДБФП – сламеният човек ще има възможност да прехвърли собствеността върху новосъздаденото предприятие върху реалният кандидат.

в) В т. 14.1.1/ е предвидено за определяне на реалистичността на предвидените разходи за закупуване на ДМА и ДНА, кандидатът следва да приложи към Формуляра за кандидатстване **„оферта от производител или първи доставчик“**, като към нея приложат и **„Декларация от производител/оторизационно писмо от първи доставчик/договор за търговско представителство между производител и първи доставчик или друг относим документ, от който да е видно качеството на оферента като „производител или първи доставчик“**. Това изискване, макар мотивирано от желание да се осигури ефикасност на изразходването на публичните средства, е недомислено, тъй като то е (i) **незаконосъобразно**, тъй като ограничава свободната пазарна конкуренция, (ii) **ще направи практически невъзможно получаването на индикативни оферти за много видове индустриални изделия**, които не поддържат практика да специално да оторизират търговски представители, като освен това (iii) **е на практика невъзможно да бъде установено и контролирано действителното му спазване**.

На първо място, с това изискване по същество неправомерно се ограничава възможността за свободна търговия (препродажба) на стоки, тъй като **не съществуват** общовалидни нормативни изисквания търговията с определено оборудване да се извършва единствено от производителите или от изрично натоварени с това от тях търговци („първи доставчици“), нито пък съществува преобладаваща пазарна практика за това. Действително, без да е изрично нормативно регламентиран, този подход се прилага отчасти в хардуерната и софтуерната индустрии, както и в ограничен брой други сектори, но същевременно не се прилага в доста други индустрии. Въвеждането на това ограничение на пазарните правила за целите на процедурата е определено незаконосъобразно, тъй като по същество то ще ограничи свободната пазарна конкуренция по отношение на търговията със стоки, която е конституционно закрепена характеристика на българската икономика. На второ място, прилагането на това

изискване може да е фактически невъзможно за изпълнение от кандидатите в много случаи. Такива ще бъдат случаите по отношение на оборудване, попадащо в индустриите, в които не съществува доминираща пазарна практика за специално оторизиране на продажбите от производителя, а същевременно самият производител не търгува пряко с крайни купувачи; в тези случаи ще е практически невъзможно кандидатът да получи оферта от производител или т.нар. първи доставчик за съответното оборудване. По отношение на кандидати, предвиждащи доставка на такова именно оборудване, това изискване безусловно ще бъде **дискриминационно** третиране спрямо кандидатите, закупуващи оборудване от индустрии с доминираща практика за изрично оторизиране на продажбите. На трето място, на практика невъзможно да бъде установено и контролирано спазването на това изискване. В бележка под линия 17 в Условието за кандидатстване (стр. 19) дефиницията на „първи доставчик“ включва три елемента: (а) обичайна му дейност е съответно производство или доставка на нови дълготрайни активи, (б) тези активи да не завеждат като ДМА/ДНА от първия доставчик след закупуването им (т.е. което означава да се завеждат като краткотрайни активи „стоки), и (в) самите стоки да не са били обект на повече от една покупко-продажба (между производителя и първия доставчик). Дори да приемем, че първото изискване ще се докаже със съответно „оторизационно писмо“ (което, както по-горе пояснихме, е незаконосъобразно), а второто със счетоводна справка (?) от „първия доставчик“<sup>10</sup>, то как точно ще бъде установено спазването на третото изискване, че стоките не са били обект на повече от една покупко-продажба (между производителя и първия доставчик) преди закупуването им от получателя на помощта? Всъщност последователните препродажи по дистрибуционната верига продажби на едро - продажби на дребно е стандартна пазарна практика при продажбите на редица индустриални стоки, която може да е укорима само по стандартите на тоталитарния социализъм, но не и при условията на пазарната икономика, тъй като всяка препродажба има някаква добавена стойност във веригата производител – к потребител. Но дори ако оставим настрана този аспект, как кандидатът-купувач ще установи, че стоките не са били предмет на няколко покупко-продажи (между производителя и първия доставчик)? Ще изисква декларация от доставчика ли (отделен е въпросът, че такава декларация би имала нулева правна стойност, а и искането ѝ би представлявало неправомерно придобиване в конфиденциална търговска информация), или Управляващият орган ще изисква и други материални доказателства, които би принудило кандидатът да действа като детективска фирма? Отделен е въпросът, че това също би било незаконосъобразно, тъй като би представлявало правен абсурд - обърната доказателствена тежест, изискваща доказването от кандидата на отрицателен факт.

Очевидно изискването за „оферта от производител или първи доставчик“, макар да е продиктувано от добри намерения, е недомислено, незаконосъобразно, дискриминационно, а и невъзможно за изпълнение, поради което следва да **отпадне**.

г) В т. 14.2.1/ е предвидено изискване, че **разходите за персонал** се финансират единствено в случай, че персоналят е нает единствено за целите на проект по трудов договор за минимум 4 работни часа на ден при пълна месечна заетост. Не става ясно дали тук могат да се покриват и разходите за труд на самия предприемач, в случай ще същият управлява дружеството въз основа трудов договор, отговарящ на горното изискване?

---

<sup>10</sup> По правило всички търговци по веригата производител – краен купувач, с изключение единствено на крайния купувач, не завеждат като ДМА съответното оборудване, с което търгуват.

д) В списъка на **недопустимите разходи по т. 14.3.** има редица ограничения, които се нуждаят от коригиране или прецизиране.

Така например като недопустими са предвиден „разходите за закупуване и/или доставка на ресурси за производство, имащи характер на стоково-материални запаси (суровини, материали, полуобработени компоненти, консумативи за производството, резервни части), *с изключение на разходи за материали и консумативи, необходими за реализиране на пазара на продуктите (стоките или услугите), свързани с предприемаческата идея*“. Как на практика ще се разграничат двете групи краткотрайни активи (при отчитането на проекта)?

Като недопустими са предвидени *разходите за консултантски услуги за разработване на проектното предложение*. Тук съществува вътрешно противоречие, произтичащо от сгрешената концепция на процедурата. Консултантските услуги за разработване на проектното предложение, вкл. за разработване на бизнес-план на новостартиращия бизнес, във всяка нормална ситуация са задължително необходими за качествен бизнес-проект; по процедурата обаче такива разходи не се финансират, като за сметка на това консултантски разходи се финансират като дейности по проекта. Това е христоматиен пример за „поставяне на каруцата пред коня“.

Недопустими са и „*непреки разходи (административни разходи), с изключение на разходи за наем на работни помещения, режийни разходи (ток, вода, отопление, телефон и интернет) и разходи за офис консумативи*“. Тук следва да се направят два коментара. Първо, от бизнес гледна точка, изброените представляват постоянни разходи. Всички постоянни разходи, доколкото са иманентна част от разходите за съответния бизнес (заедно с променливите разходи), които се финансират по проектите, от проектна гледна точка представляват „преки“, а не непреки разходи. Второ, как ще бъдат разграничени за целите на отчитането на проекта допустимите от недопустимите „непреки разходи“?

е) В т. 15 като приоритетна целева група са посочени „социалните предприятия“. Последните за целите на процедурата са дефинирани в Приложение Л като предприятие, което е наело или предстои да наеме по време на изпълнение на проекта **лице/лица с трайни увреждания**, като се задължава да запази неговата/тяхната заетост **на трудов договор за минимум 4 часа на ден за период от минимум 6 месеца в рамките на изпълнение на проекта**. Тази изключително облекчена дефиниция на „социално предприятие“ противоречи на дефиницията на социално предприятие, прилагана по ОП „Развитие на човешките ресурси“<sup>11</sup>, вкл. и по финансовите инструменти за микрокредитиране по ОПРЧР. Широкия обхват на дефиницията (да наеме поне 1 лице с трайно увреждане за период не по-малък от 6 месеца по проекта) влиза в силна колизия и с дефиницията на „специализирано предприятие или

---

<sup>11</sup> „Социално“ е това предприятие, което независимо от правната му форма, кумулативно отговаря на следните условия:

- В съответствие със своя учредителен договор, устав или друг правен документ за създаването му, има за основна цел постигането на измеримо, положително социално въздействие, а не генерирането на печалба на своите собственици, членове и акционери и което:
- Предоставя услуги или стоки, които генерират социална възвращаемост и /или
- Използва метод за производство на стоки или услуги, който възплаща неговата социална цел;
- Използва своята печалба на първо място за постигане на основната си цел и е въвело предварително определени процедури и правила относно всяко разпределяне на печалба между акционери и собственици, което гарантира, че това разпределяне не накърнява основната цел, и
- Се управлява по предприемачески, отчетен и прозрачен начин, по-специално чрез включване в управлението на работници, клиенти и заинтересовани страни, засегнати от стопанската му дейност

кооперация на лица с увреждания“, както то е дефинирано в Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИЛУ) (чл. 28), с цел тези предприятия да се ползват с определени преференции и държавно подпомагане както по самия ЗИЛУ, така и при участието им в процедури за обществени поръчки по ЗОП (чл. 12 от ЗОП). Прави впечатление, че по настоящата процедура при много по-занижени изисквания към „социалните предприятия“ се предоставя много по-широка по обхват и по-голяма по размер подкрепа.

По процедурата е предвидено и стандартното приоритизиране на проекти, които се изпълняват на територията на Северозападен регион за планиране. Считаме, че поне по настоящата процедура, тъй като тя очевидно цели постигането и на допълнителни социални ефекти, следва да се разширят районите, за които се прилага това приоритизиране, тъй като редица други райони (на ниво област или община), видно от данните на НСИ, са с по-ниски икономически и социални показатели (заетост, БВП/глава от населението, и пр.) спрямо някои от районите, формално обхванати от СЗР (напр. област Плевен).

ж) В т. 21 е посочено, че „критериите за допустимост и за техническа и финансова оценка по настоящата процедура са насочени към разрешаване на предизвикателствата, свързани с:

- ниската степен на устойчивост на новосъздадените предприятия;
- малки по обем и неефективни инвестиции в нови продукти.“

Както по-горе изрично обосновахме, това твърдение не е вярно. На първо място, двете специфични цели противоречат си помежду си, а, на второ място, самите критерии за оценка въобще не са свързани с тях, особено с ниската степен на устойчивост на новосъздадените предприятия, тъй като не адресират причините за неустойчивостта на новосъздадените предприятия. Вярно е обратното – параметрите на процедурата по същество negliжират тези причини и подкрепят на изключително рискови бизнес-проекти.

## **2. По Методологията и критериите за оценка**

Критериите за оценка по същество са необвързани с целите на процедурата и небалансирани, като дават голяма възможност за субективност при оценяването. Широката възможност за субективно оценяване, от своя страна, не гарантира спазването на принципите на прозрачност, равно третиране, ефективност и ефикасност при управлението на средствата от ЕСИФ.

а) Първите три критерия по за техническа и финансова оценка „1. Пазарна приложимост на предприемаческата идея“, „2. Социален ефект от реализацията на предприемаческата идея“ и „3. Екологичен ефект от реализацията на предприемаческата идея“ предоставя силна възможност за необективно оценяване.

Параметрите за оценка по всеки отделен показател в рамките на тези критерии **дава възможност оценката субективно да варира в изключително широки граници (от 1 до 4 точки) въз основа на субективна преценка на оценяващия дали представена информация покрива всички изисквания, или дали е изчерпателна.**

По отношение на информацията по първия критерий „1. Пазарна приложимост на предприемаческата идея“ следва да се има пред вид, че се касае за предварителна, първична, съвсем обща базова маркетингова информация относно предприемаческата идея (изготвянето на пълно маркетингово проучване е предвидено като допустима

дейност по самия проект), при което обемът на информацията, която може да бъде изложена, е ограничен в електронния формуляр в ИСУН до 10 000 знака.

По втория критерий „2. Социален ефект от реализацията на предприемаческата идея“ са обособени три показателя за оценка, които са изключително неясно формулирани и взаимно преплитащи се, което отново позволява изключително субективна оценка. Съществува и възможността за допълнителна субективност на оценката по линия на субективната преценка на оценявания дали представена информация *покрива всички изисквания*, или *дали е изчерпателна*.

По аналогичен начин, по третия критерий „3. Екологичен ефект от реализацията на предприемаческата идея“ отново са обособени три показателя за оценка, които са изключително неясно формулирани и взаимно преплитащи се, което отново позволява изключително субективна оценка. Отново съществува и допълнителната възможност за субективност на оценката по линия на субективната преценка на оценявания дали представена информация *покрива всички изисквания*, или *дали е изчерпателна*.

Като се има пред вид, че оценката по посочените три показател е с тежест 33% (28 точки от 85), като може субективно да варира с над 20 точки (в „безопасния“ субективен диапазон без 0 точки), става ясно, че субективната оценка по този критерий напълно предопредели цялостното класиране на проектите.

б) Като четвърти критерий за оценка по същество „4. Прогнозни нетни приходи от продажби в резултат от реализацията на предприемаческата идея“ е предвидено изискването кандидатът да реализира нетни приходи от продажби повече 10% от размера на заявената БФП по проекта за периода включващ срока на изпълнение на проекта и първата приключена финансова година, следваща годината на приключване на проекта.

При неизпълнението на това изискване, както и на изискването по критерий 5 „Устойчива заетост в резултат от реализацията на предприемаческата идея“ за поддържане на назначените по проекта лица в рамките на 6 месеца след приключването на проекта, се предвижда налагането на финансова корекция по реда на Наредбата за посочване на нередности, съставляващи основание за налагане на финансови корекции, приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г. Съгласно т. 6 от Приложение № 2 към наредбата когато изпълнението на одобрените по проекта индикатори е между 45 и 49 на сто, размерът на финансовата корекция е 25 на сто. Приложено конкретно към ангажиментите, поети по проектите по процедурата, които ще гарантират максимална оценка, това означава, че при проект от 434 000 лв., от които 391 00 лв. БФП, ще е достатъчно да осигуриш заетост на 1,5 лица за 6 месеца след приключването на проекта и да реализираш приходи от продажби в размер на 22 000 лв., което определено няма да представлява „устойчиво предприятие“ в разрез с целите на процедурата, като въпреки това при което бенефициентът ще следва да възстанови само 97 000 лв., т.е. независимо от неизпълнението ще „спечели“ близо 300 000 лв., връщането на които ще му бъде опростено.

в) По-горе вече коментирахме неадекватността на **критериите за оценка, свързани с изискванията за образование и професионален опит на предприемача и екипа му.**

От техническа гледна точка тук бихме добавили, че тези критерии също дават силна възможност за субективно оценяване. За получаване на максимална оценка се изисква оценяваните образование и професионален опит да са „в областта на предприемаческата идея“. Какво означава това – напр. ще се счита ли, че икономическо образование попада „в областта на предприемаческата идея“, ако се

касае за бизнес в областта на обработката на метали? А юридическо такова? А инженерното образование ще се счита ли, че попада в обхвата на дизайнерски бизнес (сектор М74.10 „Дейности в областта на дизайна“)? Очевидна е възможността за напълно субективно оценяване и по тези критерии.

Принципно считаме, че показателите за оценка, свързани с изискванията за образование и професионален опит на екипа на предприемача, следва да бъдат заменени с комплексен показател **„ефективност на създаване на нови работни места от определено качество“**, като за **„качеството на работното място“** се ползва категоризацията за „образователно и квалификационно ниво“ по Националната класификация на професиите и длъжностите, а броят и качеството на новосъздадените работни места се съпостави с размера на получената безвъзмездна помощ, с оглед определяне на **ефективността на създаването** на работните места. Подробна разработка за този комплексен показател (чийто вариант се прилага във Великобритания по схеми за МСП), бе представен от Асоциацията при разработването на първата процедура по ОПИК „Подобряване на производствения капацитет“, като тогава обаче същият не бе възприет от Управляващия орган с обяснението, че по ОПИК нямало изисквания и задължителни индикатори за създаване на работни места.

По настоящата схема обаче създаването на нови работни места е със значително относително тегло в оценката, поради което считаме, че подобен комплексен показател за оценка на броя и качеството на новосъздаваните работни места е подходящо да бъде приложен.

**В заключение**, отново заявяваме, че според нас по детайлно аргументираните по-горе причини параметрите на процедурата следва да бъдат цялостно преработени в диалог със всички заинтересовани страни, вкл. представители на целевите групи крайни получатели.

По тази причина **същата следва да бъде оттеглена от обсъждане** от Комитета за наблюдение, насрочен за 12 октомври.

София, 05.10.2017 г.

Председател на УС на ПАЕНПР:

Атанас Кирчев