

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Интелигентното регулиране – отговор на нуждите на малките и средните предприятия“

COM(2013) 122 final

(2013/C 327/07)

Докладчик: **г-жа DARMANIN**

Съдокладчик: **г-н BURNS**

На 18 април 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Интелигентното регулиране – отговор на нуждите на малките и средните предприятия“

COM(2013) 122 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 юни 2013 г.

На 491-ата си пленарна сесия, проведена на 10 и 11 юли 2013 г. (заседание от 11 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя целта на Комисията да отдели приоритетно място на интелигентното регулиране в дневния си ред. Регулирането е необходимо, но трябва да е добре разработено, за да може да постигне целите на политиката на ЕС с минимални разходи. ЕИСК приветства усилията, положени от Европейската комисия през годините, за насърчаване на разработването и прилагането на по-добри регулаторни инструменти, включително оценки на въздействието (ОВ) и форми на участие на заинтересованите страни.

1.2 Поради това Комитетът:

- а) отбелязва, че макар и интелигентното регулиране да е необходимо за предприятията от всякакъв мащаб, бюрокрацията има непропорционално въздействие върху малките предприятия, и особено върху микропредприятията;
- б) припомня на всички служби на Комисията, че „тестът за МСП“ е неразделна част от оценката на въздействието. Приканва европейския законодател да отчита специфичните характеристики на малките предприятия и микропредприятията в рамките на групата на МСП, когато изготвя оценки на въздействието и съставя законодателни текстове;
- в) приветства програмата REFIT, която ще установи какви тежести и неефективни мерки се прилагат спрямо МСП. Тази програма би трябвало да се използва, за да се установи кои от съществуващите разпоредби вече не съответстват на предназначението си, да се предложи оттеглянето им и да се консолидира действащото законодателство. Пред-

лагаме Комисията да започне нови проверки за пригодност възможно най-скоро, като започне от т.нар. „челна десетка“ на най-обременяващите регламенти, представени в настоящото съобщение, и насочи вниманието си конкретно към микропредприятията;

- г) посочва един от принципите на тази програма, който предвижда ОВ да бъдат опростени, като се въведе стандартен формат и се добави ясно резюме на съдържанието, посочващо основните засегнати въпроси, включително разходите за прилагането, по-специално по отношение на микропредприятията;
- д) подкрепя създаването в дългосрочен план на единен независим съвет за оценка (НСО), чиято дейност да обхваща всички институции на ЕС. НСО би трябвало да ползва външни експерти за допълнително проучване на предложенията на Комисията с цел да се гарантира правилното разбиране на различните изложени концепции;
- е) споделя мнението, че на микропредприятията не би трябвало да се предоставя универсално освобождаване, а вместо това за всеки отделен случай на законодателно предложение би трябвало да се прилага индивидуален подход, след извършване на цялостна оценка на въздействието;
- ж) припомня на Комисията да предоставя информация относно това какви промени са били направени вследствие на консултационния процес и на какво основание;
- з) счита, че Европейската комисия би трябвало постоянно да следи таблото с показатели за МСП, създадено чрез централизирана координационна служба в тясно сътрудничество с организациите на МСП;

и) отправя искане за нова програма за намаляване на ненужната регулаторна тежест, с която да се гарантира, че по-интелигентното регулиране на освобождава предприятията от регулирането в областта на защитата на работниците, стандартите за равенство между мъжете и жените или екологичните стандарти. Поради това се обявява в подкрепа на нов мандат до 2020 г. за групата „Щойбер“ за осъществяване на мониторинг и изпълнение на специално свързаните с микропредприятията и малките предприятия политики в сътрудничество със социалните партньори и организациите на МСП;

й) отправя искане към Съвета и Парламента, когато изготвят политика относно законодателство на ЕС, да ограничават също така и административната тежест за предприятията;

к) предлага държавите членки да обменят най-добри практики в областта на интелигентното регулиране с цел да се избегне допълнителното регулиране на национално равнище.

2. Предложение на Европейската комисия

2.1 През ноември 2011 г. Комисията публикува доклад, озаглавен „Минимизиране на регулаторната тежест за МСП – Адаптиране на законодателството на ЕС спрямо нуждите на микропредприятията“⁽¹⁾, в който се определят мерки, насочени специално към МСП. В този доклад се споделят виждания относно принципа „Мисли първо за малките!“, описан в „Small Business Act“⁽²⁾ (SBA), съгласно който е необходимо да се отчита как всяко разработвано законодателство въздейства върху МСП и да се опрости съществуващата регулаторна среда. Комисията изрази готовността си да се справи с тежестите за МСП чрез новата Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁽³⁾, започнала действието си през декември 2012 г.

2.2 В съобщението на Комисията относно „Интелигентното регулиране – отговор на нуждите на малките и средните предприятия“⁽⁴⁾, което беше прието на 7 март 2013 г. и внесено на пролетния Европейски съвет, са отразени всички мерки, осъществени от Комисията във връзка с въпросите относно тежестта за МСП от 2011 г. до този момент. Съобщението разглежда напредъка в:

— обсъждането на ролята на оценките на въздействието за регулирането на МСП;

— въвеждането на годишно табло с показатели за МСП;

— осигуряването на проверки за регулаторна пригодност.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm.

⁽²⁾ Вж. Lannoo — Становище относно „Преглед на Small Business Act“, ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 51.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v4.pdf.

3. Наблюдения и коментари

3.1 *Интелигентното регулиране е изключително важно за МСП и особено за микропредприятията*

3.1.1 ЕИСК винаги е подпомагал и насърчавал инициативите за по-добро регулиране, което се посочва ясно в различните му становища⁽⁵⁾. Комитетът счита, че макар и интелигентното регулиране да е необходимо за предприятията от всякакъв мащаб, бюрокрацията има непропорционално голямо въздействие върху микропредприятията и малките предприятия. По този повод прилагането на принципа „Мисли първо за малките предприятия!“ би трябвало да бъде приоритетно съображение при изготвянето на ново законодателство и в процеса на вземане на решения.

3.1.2 МСП се различават по своя размер, предмет на дейност, цели, финансиране, управление, географско местоположение и правен статут⁽⁶⁾. Поради това изготвящите политиките трябва да вземат предвид тези различия, когато съставят регулаторни актове за тях. Те не бива да забравят, че отделните разпоредби може и да не изглеждат особено обременяващи, но натрупването на правила и законодателни актове, по-специално, обезкуражава микропредприятията и малките предприятия да разработват нови идеи, да навлизат на нови пазари или да наемат повече служители.

3.1.3 В резултат на това много МСП, особено микропредприятията и малките предприятия, гледат на законодателството като на способ за осуетяване на предприемаческото развитие, а не за подпомагане на растежа. ЕИСК счита, че по-интелигентното регулиране на равнището на ЕС няма да е от полза, ако в законодателството не бъде ясно посочено на кои предприятия то се опитва да помогне и какви освобождавания (ако се предвиждат такива) могат да ползват или имат правото да поискат тези предприятия. Следователно ЕИСК настоятелно призовава Комисията да прилага напълно „теста за МСП“ по време на всички оценки на въздействието, осъществявани в различните генерални дирекции. Комитетът е на мнение, че „тестът за МСП“ трябва да включва потенциалните разходи и ползи от предложенията в зависимост от размера на предприятието, и да прави ясно разграничение между микро-, малките и средните предприятия. Ако „тестът за МСП“ не бъде осъществен правилно, то тогава той би получил отрицателно становище от Съвета за оценка на въздействието.

3.2 Ролята на оценките на въздействието (ОВ)

3.2.1 Във връзка с това ЕИСК признава ролята на ОВ⁽⁷⁾ като основен елемент в изготвянето на политиката относно МСП на равнището на ЕС. Комитетът настоява Комисията да изготви солидни, съответстващи на целта и логични ОВ. ЕИСК припомня на Комисията, че е необходимо да се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност. Оценката

⁽⁵⁾ Вж. Pegado Liz — Становище относно „Разумно регулиране в Европейския съюз“ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87.

⁽⁶⁾ Вж. Cabra de Luna — Становище относно „Многообразие на формите на предприятия“ (становище по собствена инициатива) — ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22.

Пример: Свободните професии като група, която трябва да спазва стриктни професионални разпоредби, за да може да удовлетворява интересите на клиентите и обществеността.

⁽⁷⁾ Вж. Pegado Liz — Становище относно „Разумно регулиране в Европейския съюз“, параграф 4 А ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87.

на въздействието би трябвало да съдържа и анализ на разходите. Повишените разходи за предприятията вследствие на регулирането прави икономически неизгодни някои дейности, които при липса на регулиране биха били печеливши. Поради това някои маргинални предприятия ще бъдат принудени да напуснат пазара, което ще ограничи потенциала за икономическа дейност на частния сектор. ЕИСК приканва Комисията да издава независимо проверявана годишна декларация относно общите нетни разходи на предприятията във връзка с предложенията за регулаторни актове. В тази декларация би трябвало да се съдържат и основните промени в предложенията относно политиките в резултат на ОВ.

3.2.2 ЕИСК отчита, че ОВ са технически документи, но тяхната дължина и използваният в тях език могат да ги направят неразбираеми, особено ако малките предприятия желаят да дадат своя принос за тях. Комитетът препоръчва да се опрости ползването им ⁽⁸⁾ като се въведе стандартен формат и ясно резюме на съдържанието, посочващо основните засегнати въпроси, и се разглежда всяка една от подгрупите МСП.

3.2.3 ЕИСК призовава за независим и прозрачен контрол върху проектооценките на въздействието от заинтересованите страни, включително бизнес организациите, представляващи микропредприятията, малките или средните предприятия с цел да се гарантира високото им качество и изготвянето им в съответствие с насоките ⁽⁹⁾.

3.2.4 Оценка на въздействието трябва да определят подробно как и в каква степен следва да се използват специални мерки и модели (като освобождавания, опростявания и др.) за намаляване на регулаторната тежест за МСП. ЕИСК приветства стъпката за увеличено прилагане на критерия за отражението върху МСП и припомня необходимостта от изчерпателно и самостоятелно изследване на въздействието на законодателството върху трите различни подгрупи, както и последващо разглеждане на обхвата на освобождаването на микропредприятията от ново регулиране или приемане на по-леки режими.

3.2.5 ЕИСК отбелязва, че Комисията изглежда се отдалечава от плановете си за универсално освобождаване на микропредприятията от действието на разпоредбите на ЕС, когато изготвя оценка на въздействието. ЕИСК приветства тази стъпка и подчертава, че интелигентното регулиране трябва да е съобразено с вида и размера на предприятията и да не е прекомерно сложно. Ако тези критерии са спазени, за собствениците на предприятия ще е лесно да отговорят на изискванията чрез разработването на съответни вътрешни процедури, съобразени с целите на интелигентното регулиране.

3.2.6 Микропредприятията и малките предприятия си дават сметка, че са по-близо до клиентите си, отколкото големите международни компании. Те също така са наясно, че клиентите все по-често търсят местни предприятия, които са етични и полагат грижи за местната околна среда. ЕИСК припомня на Комисията, че поради това е жизненоважно пред-

приятията да спазват стандартите и разпоредбите, които уреждат качеството им, както и това на предлаганите от тях продукти и услуги, ако желаят да бъдат успешни и да продължат да са конкурентоспособни на различните пазари. Така например, освобождаването на микропредприятията от приложното поле на разпоредбите за защита на потребителите и околната среда в крайна сметка би могло да навреди на тези предприятия ⁽¹⁰⁾.

3.2.7 Комитетът счита, наред с гореизложеното, че оценките на въздействието трябва също така да имат за цел да измерват прецизно ефекта на доминото, който биха могли да предизвикат определени мерки, целящи намаляване на административната тежест посредством изменение на разпоредбите относно МСП. В резултат от прилагането на подобни мерки биха могли да възникнат косвени последици, които да променят социалното равновесие и отношенията с държавната администрация (недеклариран труд, запознаване с данъчната информация, социалноосигурителни вноски, квалификация и естество на трудовия договор и др.).

Интелигентното регулиране в областта на МСП следва по същността си да е такова, че да не поражда ако не никакви, то поне не отрицателни последици. Във връзка с това ЕИСК припомня на Комисията, че интелигентното регулиране не би трябвало нито да отслабва правата на работниците ⁽¹¹⁾, нито да намалява основното им равнище на защита, особено по отношение на здравословните и безопасни условия на труд.

3.3 Табло с показатели за МСП

3.3.1 ЕИСК приветства създаването на годишно табло с показатели за МСП, даващо възможност за проследяване на специфичните мерки в хода на цикъла на вземането на решения. Очакваме да видим как то ще се прилага на практика и какви ще бъдат резултатите от прилагането му.

3.3.2 ЕИСК счита, че Европейската комисия би трябвало непрестанно да следи таблото с показателите за МСП чрез централизирана координационна служба, която да работи в тясно сътрудничество с различните институции и органи на ЕС. Държавите членки и организациите на МСП също са поканени да се включат.

3.4 Подобряване на консултациите с МСП

3.4.1 ЕИСК приветства факта, че в процеса на планираната подготвителна и консултативна дейност на заинтересованите страни се предоставят пътни карти, които ги информират за евентуални инициативи на Комисията. Провеждането на консултации със заинтересованите страни би трябвало да се популяризира широко, така че те да могат да реагират своевременно. Те обаче би трябвало да са качествено, а не количествено обосновани и да са подкрепени от практически данни, събрани чрез разговори с хора от реалния бизнес (в това число служители) и от бизнес организациите, както и чрез посещения за наблюдение на микро- и малки предприятия. ЕИСК припомня на Комисията, че пътните карти винаги би трябвало да съдържат приблизителна първоначална оценка на очакваните разходи, за да могат заинтересованите страни да

⁽⁸⁾ Неотдавнашната ОВ на „Пакета за техническа изправност“ достига 102 страници, а тази относно защитата на личните данни – 241 стр.

⁽⁹⁾ Вж. Pegado Liz — Становище относно „Разумно регулиране в Европейския съюз“, параграф 4 Б ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87.

⁽¹⁰⁾ BEUC — Smart Regulation – Response to stakeholder consultation („Интелигентното регулиране – отговор на консултациите със заинтересованите страни“). http://ec.europa.eu/governance/better-regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf.

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf.

осъществяват качествена проверка на възможните въздействия. ЕИСК припомня на Комисията, че обстойната консултация със заинтересованите страни е изключително важна за събирането на данни с високо качество и за изготвянето на предложения за интелигентно регулиране.

3.4.2 След приключването на консултацията за много бизнес сдружения и техните членове остава неясно дали техните усилия за установяването на евентуални проблеми и намирането на възможни решения са имали смисъл. ЕИСК подкрепя идеята някои от тях, в съответствие с официална процедура, да участват в НСО като външни експерти, които да извършват допълнителен контрол върху предложенията на Комисията с цел да се гарантира правилното разбиране на съответните концепции.

3.4.3 ЕИСК отбелязва относително увеличаване на броя на приетите делегирани актове през последните години. Много от решенията, взети посредством делегирани актове, имат значително въздействие върху МСП. Поради това Комитетът счита, че обхватът на консултацията би трябвало да се разшири, така че да включи и някои основни делегирани актове, способни да окажат значително икономическо, екологично и/или социално въздействие върху конкретен сектор или върху основни заинтересовани страни.

3.4.4 ЕИСК призовава за действителен и структуриран „диалог за МСП“ с различните страни в процеса на изготвяне на законодателство. Това партньорство би трябвало да гарантира участието на всички МСП и техните организации, по-специално сдруженията на малките предприятия, които подкрепят прилагането на принципа „Мисли първо за малките!“ и принципа за еднократност при предоставянето на информация, заложи в SBA ⁽¹²⁾ с цел да се насърчат целите за ефективност.

3.4.5 ЕИСК принципно подкрепя мрежата Enterprise Europe Network (EEN). Комитетът изразява съжаление, че потенциалът ѝ остава нереализиран, тъй като много европейски МСП изглежда не са наясно, че тя съществува. Услугите, предлагани от EEN, би трябвало да се основават на действителните желания и потребности на МСП при тясно сътрудничество с организациите на МСП.

Комитетът изразява виждането, че на организациите – домакини на Enterprise Europe Network, би трябвало да се оказва подкрепа да насочват повече ресурси към потребностите на МСП, свързани с взаимодействието им с публичната администрация. ЕИСК счита, че тази подкрепа трябва да е специално насочена към най-малките предприятия, които би трябвало да могат да се консултират директно с техния местен център на Enterprise Europe Network, когато имат проблеми, свързани с регулирането. Констатациите, направени по време на срещите „лице в лице“, както и позициите на организациите на МСП, би трябвало да се взимат предвид от всички служби на Комисията, за да може принципът „Мисли първо за малките!“ да се прилага на практика.

3.4.6 ЕИСК приветства удължаването на мандата на Групата на високо равнище от независими експерти относно административните тежести ⁽¹³⁾ (групата „Щойбер“). ЕИСК по-специално би желал на групата да се предостави нова ключова роля в

подпомагането на Комисията при подготовката, мониторинга и прилагането на политики за микропредприятията и малките предприятия, в тясно сътрудничество с организациите на МСП и синдикатите.

3.4.7 ЕИСК отбелязва резултатите от консултацията относно десетте най-лоши примера на бюрокрация, засягаща МСП ⁽¹⁴⁾. Комитетът приканва Комисията да отговори на неговите заключения, като публикува конкретни предложения за опростяване.

3.5 Отчитане на потребностите на МСП

3.5.1 ЕИСК подкрепя прилагането на проверки за регулаторна пригодност при изготвянето на политиките относно МСП ⁽¹⁵⁾ (т. нар. „програма REFIT“). ЕИСК очаква с нетърпение да види резултатите от пилотните оценки ⁽¹⁶⁾, и насърчава Комисията да предвиди допълнителни проверки за пригодност в програмата си за 2014 г. в някои основни области, които Комитетът счита за изключително важни за създаването на растеж и работни места. Приканваме Комисията да публикува на интернет страницата си всички извършени или планирани проверки за пригодност.

3.5.2 ЕИСК предлага да бъде извършена и цялостна проверка за пригодност на законодателството на ЕС, което се налага да прилагат предприятията при осъществяване на търговия отвъд външните граници на ЕС. ЕИСК счита, че регулаторната тежест на това законодателство е висока и че такава проверка би допринесла значително за осъществяване на програмата на ЕС, свързана с интелигентното регулиране, растежа и търговията.

3.5.3 ЕИСК приканва Комисията да използва програмата REFIT, за да определи и предложи за оттегляне възможно най-скоро съществуващи разпоредби и предстоящи за въвеждане предложения, които вече са безполезни, и да се насочи към консолидиране на действащото законодателство като част от усилията си за опростяване на регулирането. Препоръчва се всички цели за намаляване на регулирането да бъдат измерими и насочени към постигането на осезаема положителна промяна за предприятията.

3.5.4 ЕИСК счита, че би трябвало да се прилага по-добър набор от правни инструменти, включително механизми за саморегулиране или съвместно регулиране ⁽¹⁷⁾.

3.6 Към по-добро управление и механизъм за координация при изготвяне на политиките относно МСП

3.6.1 ЕИСК подчертава, че интелигентното регулиране е обща отговорност на всички, които участват в изготвянето на политиките на ЕС на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-168_bg.htm.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>.

⁽¹²⁾ Пак там, точка 2.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm.

3.6.2 На равнището на ЕС:

- Комитетът счита, че докато Комисията се ангажира посредством законодателните си предложения да поддържа административните разходи на предприятията на минимално равнище, Съветът и Парламентът би трябвало от своя страна да предприемат мерки за намаляване или ограничаване на административната тежест за предприятията до равнищата, предвидени в съответните предложения на Комисията.
- Ако Съветът и Парламентът надхвърлят тези равнища, те би трябвало да обосновават решенията си. Във връзка с това ЕИСК призовава Парламента и Съвета допълнително да се ангажират с извършването на оценки на въздействието на съществените изменения на предложенията на Комисията, ако такива са необходими.

3.6.3 На равнището на държавите членки:

- ЕИСК счита, че принципът за интелигентно регулиране ще проработи само при наличието и на интелигентно прилагане. Комитетът призовава държавите членки да избягват отслабването на мерките за опростяване, предприети на равнището на ЕС, когато ги транспонират в национално законодателство. Такова допълнително регулиране на национално равнище очевидно пречи на развитието на пред-

приемачеството. Поради това ЕИСК предлага да бъде задължително специалното обучение на политиците, служителите на министерства и останалите, които участват в пренасянето на законодателството на ЕС в националното законодателство.

- Въпреки това горното не пречи на държавите членки да въвеждат по-високи стандарти, ако желаят това.
- ЕИСК приканва Комисията да предостави помощ на държавите членки под формата на срещи и семинари с публичните органи за постигането на по-голяма плавност на процеса на прилагане. Той счита, че Комисията би трябвало внимателно да координира проследяването на прилагането в тясно сътрудничество с различните генерални дирекции и държавите членки.
- ЕИСК предлага Комисията и държавите членки да работят в по-тясно сътрудничество, за да споделят примери на най-добри практики във връзка с ОВ с цел разработването на съпоставими, прозрачни и гъвкави процедури. Държавите членки също се приканват да засилят обмена на примери за най-добри практики за опростяване на регулирането на МСП⁽¹⁸⁾ (например, начини за използване на възможностите на електронното правителство с цел да се повиши разбирането и спазването на разпоредбите от страна на бизнеса⁽¹⁹⁾).

Брюксел, 11 юли 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm.
Вж. следния пример: <http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered-news-posted-on-17th-december-2012>. В началото на 2006 г. в резултат на поетия от малтийското правителство ангажимент за насърчване на среда, водеща до по-добро регулиране, в страната беше създаден Отдел за по-добро регулиране (BRU).

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> „Електронното правителство и МСП“ (E-government and SMEs), автор Ron Craig.