

Брюксел, 14.10.2019 г.
COM(2019) 468 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно междинната оценка на Програмата за конкурентоспособност на
предприятията и на малките и средните предприятия**

{SWD(2019) 374 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно междинната оценка на Програмата за конкурентоспособност на предприятията и на малките и средните предприятия

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Програмата за конкурентоспособност на предприятията и на малките и средните предприятия (COSME) е програмата на Съюза за укрепване на конкурентоспособността и устойчивостта на предприятията, за насърчаване на предприемаческа култура и за стимулиране на създаването и растежа на МСП. Програмата има принос към общите цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като същевременно с нея се цели оптимизиране на взаимодействието с други програми на ЕС като „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).

Както е предвидено в Регламента за COSME¹, Комисията извърши междинната оценка на програмата, за да оцени нейната уместност и добавена стойност, както и ефективността и ефикасността на нейното изпълнение и съгласуваността с други програми на ЕС.

В настоящия доклад са обобщени основните констатации от оценката, посочват се заключенията и извлечените поуки. Той е придружен от по-подробен работен документ на службите на Комисията.

II. КОНТЕКСТ

COSME замества Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ)², изпълнена в периода 2007—2013 г. с бюджетен пакет от 3,6 милиарда евро³. Тя имаше за цел да допринесе за повишаване на производителността, капацитета за иновации и устойчивия растеж. ПКИ се състои от три „стълба“: Програмата за предприемачество и иновации (ППИ), Програмата за подкрепа на политиката в областта на информационните и комуникационните технологии (ППП-ИКТ) и програмата „Интелигентна енергия — Европа“ (ИЕЕ).

През програмния период 2014—2020 г. дейностите по линия на PPP-ИКТ и ИЕЕ бяха прехвърлени към „Хоризонт 2020“, а дейностите по линия на ППИ бяха прехвърлени до голяма степен към Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME).

ППИ разполагаше с приблизително 60 % от бюджета на Програмата за конкурентоспособност и иновации. Чрез ППИ се подпомагаше достъпът до финансиране за МСП, мрежата Enterprise Europe (EEN), програмата „Еразъм за млади предприемачи“ (EYE), информационните бюра за правата върху интелектуалната собственост (ПИС) за МСП и дейностите, насочени към насърчаване на култура на предприемачество и създаване на по-добри рамкови условия за

¹ Регламент (ЕС) № 1287/2013.

² Решение [1639/2006/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013 г.).

³ COM(2005) 121.

МСП, извършващи дейност в ЕС. В програмата COSME не бяха включени никакви позовавания на иновации, като същевременно беше обърнато специално внимание на туризма.⁴

В оценката на въздействието⁵, придружаваща предложението за Регламент за COSME⁶, бяха установени следните видове неефективност на пазара: проблематичен достъп до финансиране за МСП; ниски равнища на създаване на предприемачески фирми и слаби резултати; слаб предприемачески дух; бизнес среда, която не благоприятства създаването на предприятия и растеж; проблеми, които възпрепятстват специализацията на промишлеността и секторната конкурентоспособност; ограничена интернационализация на МСП в Европа и извън нея.

Общите и специфичните цели на COSME бяха насочени към решаването на тези проблеми. Предпочитаният вариант за постигане на тези цели беше продължаването по линия на COSME на всички действия в рамките на ППИ (2,2 млрд. евро), с изключение на иновациите (приблизително 600 млн. евро). Финансовият пакет за COSME е в размер на 2,3 млрд. евро за периода 2014—2020 г.

Програмата COSME се изпълнява главно от Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) от името на Европейската комисия (ЕК), с изключение на финансовите инструменти, които се изпълняват от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) от името на ЕК. Програмата е отворена за участие и за трети държави от Европа, които не са членки на ЕС⁷.

III. ИЗПЪЛНЕНИЕ — АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ

Както се вижда от междинната оценка, процентът на изпълнение на бюджета на COSME е добър. Оперативният бюджет⁸, наличен през 2014 г. (247 милиона евро), беше изпълнен 99,87 %; през 2015 г. наличният оперативен бюджет (329 млн. евро) беше изпълнен 99,38 %; през 2016 г. наличният оперативен бюджет (336 млн. евро) беше изпълнен 96,69 %. Структурите за изпълнение на финансовите инструменти и мрежата Enterprise Europe бяха създадени и даваха резултати. Чрез Европейския фонд за стратегически инвестиции бяха предоставени допълнителни средства в подкрепа на финансовите инструменти в размер на 550 млн. евро.

Достъп до финансиране — специфична цел 1

Най-малко 60 % от средствата по програмата (т.е. 1,400 милиарда евро) са разпределени за финансовите инструменти по COSME, механизма за гарантиране на заеми (МГЗ) и Капиталовия механизъм за растеж (КМР). Те се основават на успеха на финансовите инструменти по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) (2007—2013 г.), които

⁴ За подробно сравнение на ПКИ и COSME: Fanny Lajarthe (2012 г.), Differences and Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note. [„Различия и сходства между ПКИ и COSME: Информационен документ.“] IP/A/ITRE/2012-14.

⁵ SEC(2011) 1452 final.

⁶ COM(2011)834.

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263?locale=bg>

⁸ Бюджетни редове 02.02.01 и 02.02.02 за всички източници на средства, включително вноски от трети държави и обратни постъпления от финансовите инструменти на ПКИ, без да се включват бюджетните редове за административните бюджетни кредити по COSME.

спомогнаха за мобилизирането на повече от 21 млрд. евро заеми и 3 млрд. евро рисков капитал за над 380 000 МСП в Европа.

Поканите за изразяване на интерес за финансовите инструменти, публикувани през 2014 г., породиха силен интерес от страна на финансови посредници в държавите — членки на ЕС, и в държави извън ЕС, участващи в COSME, особено за МГЗ. Силното пазарно търсене на МГЗ продължи през 2015 г., вследствие на което целият бюджет за периода 2014—2015 г. бе изчерпан към средата на 2015 г. Благодарение на гаранцията, предоставена от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ),⁹ ЕИФ имаше възможност да продължи да подписва гаранционните споразумения по COSME през втората половина на 2015 г. В края на 2016 г. близо 143 000 МСП в 21 участващи държави получиха финансиране в размер на почти 5,5 млрд. евро¹⁰ под формата на засилен МГЗ. Засилването на механизма за гарантиране на заеми по COSME благодарение на гаранцията от ЕФСИ продължи през 2016 г. и 2017 г. с положителен ефект върху финансирането, предоставено на по-рискови МСП в много по-ранен момент, какъвто би бил случаят само с бюджета на COSME, като по този начин се ускори финансирането на реалната икономика.

Като се имат предвид специфичните характеристики, присъщи на капиталовия механизъм, с по-сложни процедури за надлежна проверка и набиране на средства, сключването на споразумения за финансиране отне повече време. Първите пет трансакции по КМР, от които 3 многофазови фонда в съчетание с капиталовия механизъм по InnovFin за ранните етапи, създадени по „Хоризонт 2020“, са подписани в края на 2015 г. Първите инвестиции в МСП бяха осъществени през 2016 г. в рамките на тези споразумения.

Достъп до пазари — специфична цел 2

С COSME се помага на европейските предприятия и по-специално на МСП да развиват дейност на единния пазар, както и да изнасят извън Европа. Повече от две трети от бюджета на COSME за достъп до пазари е предназначен за мрежата Enterprise Europe (EEN), благодарение на която МСП могат да намират партньори в областта на бизнеса, технологиите и научните изследвания в ЕС и в трети държави. Наред с това с нея се насърчава участието на МСП в програми на ЕС за финансиране, като „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове.

EEN стартира своята дейност по график, на 1.1.2015 г. (дейностите през 2014 г. все още бяха в обхвата на Програмата за конкурентоспособност и иновации). В резултат на две покани за представяне на проектни предложения бяха избрани 92 консорциума. На този етап мрежата включваше 525 организации в ЕС и 80 организации в осемте държави, участващи в COSME¹¹; те подписаха рамкови споразумения за партньорство за период от седем години и конкретни споразумения за отпускане на безвъзмездни средства за оперативните периоди 2015—2016 г. и 2017—2018 г.

Мрежата Enterprise Europe (с около 3000 служители) ежегодно привлича за участие в местни прояви повече от 200 000 МСП, осигурява специализирани консултантски услуги за 70 000 МСП

⁹ Т.нар. засилване на механизма за гарантиране на заеми по линия на COSME.

¹⁰ Вж. състояние на изпълнение на МГЗ по COSME към 31 март 2016 г. на следния адрес: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm

¹¹ Исландия, Черна гора, Северна Македония, Турция, Албания, Сърбия, Молдова, Армения.

във връзка с достъпа до финансиране, бизнеса и технологиите в областта на интелектуалната собственост, услуги за ресурсна ефективност и т.н. Около 25 000 МСП участват всяка година в събития за намиране на партньори, с което се създават около 2500 международни партньорства, подписани между МСП.

По специфична цел 2 COSME се изпълнява и чрез финансиране на няколко други по-малки проекта; най-важните са:

- бизнес порталът „Вашата Европа“ за около 0,5 милиона евро годишно;
- бюрата за помощ в областта на правата върху интелектуалната собственост (ПИС) в Китай, Латинска Америка и Югоизточна Азия в размер на 7,2 милиона евро;
- Центърът за промишлено сътрудничество между ЕС и Япония — 2,7 милиона евро годишно;
- подобряване на единните звена за контакт в държавите членки на стойност 1 милион евро;
- подобряване на достъпа до МСП в областта на обществените поръчки, 1 милион евро.

Подобряване на рамковите условия за предприятията — специфична цел 3

По линия на програмата COSME се финансират действия, насочени към подобряване на бизнес средата за МСП, като клъстери и цифрови технологии, намаляване на бюрокрацията и насърчаване на принципа „Мисли първо за малките!“ и подобряване на конкурентоспособността на стратегическите отрасли, които имат стратегическо значение за европейската икономика, включително туризма.

Тази цел се осъществява чрез широк спектър от по-малки дейности посредством покани за представяне на предложения и покани за участие в търгове, като например:

- „Електронни умения за конкурентоспособност и иновации“ — около 3 милиона евро годишно;
- програмата за интернационализация на клъстери, насочена към МСП, която варира от 3,5 до 5 милиона евро годишно;
- програмата за клъстери за високи постижения в размер на 1,5 милиона евро годишно;
- модернизиране на дейностите в отрасъла (главните базови технологии, усъвършенствани технологии за производство и др.) за средно 5 милиона евро годишно;
- няколко дейности за подкрепа на МСП в промишлените сектори (строителство, химия, аеронавтика, отбрана, верига за доставки на храни, ресурсна ефективност, дизайн, продукти на биологична основа и др.) — между 5 и 8 милиона евро годишно;
- мониторинг и последващи действия във връзка с политиката за МСП — средно 5 милиона евро годишно:
 - преглед на постиженията на МСП;
 - Асамблеята на малките и средните предприятия (МСП);
 - мрежата от представители на МСП;
 - инструменти за популяризиране като „Бизнес планета“ [Business Planet] по Евронюз и портала за МСП;
- платформата на ЕС за намаляване на регулаторната тежест (REFIT) — средно 0,5 милиона евро годишно;
- подкрепа за сектора на туризма с бюджет в размер от 5 до 9 милиона евро годишно;
- насърчаване на социалната икономика и социалното предприемачество с бюджет в размер от 0,5 до 2 милиона евро годишно.

Между 2014 г. и 2016 г. за тази цел бяха отпуснати 109,3 милиона евро, което представлява 12 % от финансовия пакет. Първите покани по тази цел бяха публикувани в края на 2014 г. и като се има предвид периодът на изпълнение, повечето от дейностите започнаха да дават резултати едва след времеви обхват за настоящата оценка.

Групата на високо равнище относно административната тежест допринесе за обмена на добри практики и за предприемането на последващи мерки и проправи пътя за платформата на ЕС REFIT. При прегледа на постиженията на МСП бе направен преглед на европейските МСП и бе събрана подробна информация за прилагането на Законодателния акт за малкия бизнес в Европа. В специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър беше включена специфична информация за държавите членки. Мрежата от представители на МСП, годишната асамблея на МСП и Европейската седмица на МСП осигуриха форуми за повишаване на осведомеността и обмен на добри практики във всички области от Законодателния акт за малкия бизнес в Европа. На последно място, но не и по важност, на 12 юни 2015 г. започна 4-ият сезон на „Бизнес планета“ по телевизия „Евронюз“.

Кампанията „Електронни умения за работни места“ обхвана 30 държави, като привлече 384 организации и събра над 300 000 участници, а около 115 милиона души бяха обхванати от нея.

По поканата за представяне на предложения „Потребителски стоки с новаторски дизайн“ (с наличен бюджет от 4 милиона евро) бяха одобрени за финансиране 10 проекта на МСП за разработване на новаторски, цифрови решения за подобряване на процесите на проектиране и комуникацията във веригата за създаване на стойност в областта на текстилните продукти и облеклото, новаторски продукти, в които се използват цифрови технологии, и нови бизнес модели, насочени към екологични и обществени предизвикателства.

Инициативите в областта на туризма допринесоха за укрепване на конкурентоспособността на европейския туристически сектор. Инициативите, посветени на увеличаването на потока от възрастни туристи и млади хора, допринесоха за удължаване на туристическия сезон. Дейностите за увеличаване на достъпността в туризма допринесоха за подобряване на съоръженията и услугите за туристи със специални потребности, свързани с достъпността. Видимостта на „Най-добрите европейски дестинации“ беше подобрена, което ще доведе до по-голям брой потенциални туристически посещения и увеличаване на свързаните приходи на местно равнище за дестинациите и туристическите оператори. Дейностите и събитията за повишаване на осведомеността допринесоха за по-добра видимост и възприемане на туристическите инициативи.

В периода 2014—2016 г. в поканите по клъстерите „Go International“ взеха участие в 25 европейски стратегически партньорства за клъстери (ЕСПК), представляващи 145 клъстерни организации от 23 европейски държави и повече от 17 000 европейски МСП. Бяха финансирани 15 от общо 25 избрани ЕСПК. Останалите 10 партньорства бяха отличени с логото „ЕСПК“ и бяха насърчени да продължат дейността си на доброволна основа, без финансиране по линия на COSME. 15-те съфинансирани партньорства представляват приблизително 95 клъстера, които достигат до над 10 300 европейски МСП.

Предприемачество и предприемаческа култура — специфична цел 4

По линия на програмата COSME се подпомага обменът между европейските преподаватели и обучаващи за разработване на най-добри практики в областта на обучението по предприемачество в ЕС. Програмата е насочена към групи, включващи например млади хора, жени или възрастни предприемачи, и има за цел да има даде възможност да се възползват от наставничество или от други специално разработени схеми.

Основният инструмент е програмата за наставничество „Еразъм за млади предприемачи“, по линия на която начинаещите предприемачи получават помощ да придобиват и изграждат предприемачески умения и знания, както и да развиват своята стопанска дейност, като се учат

от опитни предприемачи. Тя започна през 2009 г. като пилотен проект и понастоящем е ключова дейност в програмата COSME.

Изпълнява се чрез ежегодна покана за представяне на предложения, в резултат на което EASME сключва споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства (СПБС) за 24-месечен период. Като цяло, винаги има голям брой добри проекти, които не могат да бъдат финансирани поради липса на средства. В отговор на поканата през 2014 г.¹²: бяха внесени 111 предложения, бяха избрани 15 проекта с участието на 111 организации от 28 държави по програмата COSME; 40 проекта на стойност приблизително 14 милиона евро не можаха да бъдат финансирани поради бюджетни ограничения. Изпълнението на дейностите започна на 1.2.2015 г. с мрежа от 175 посреднически организации (ПО) в 32 държави (26 държави членки и 6 държави, участващи в COSME). До края на 2016 г. бяха приети 11 000 профила на предприемачи и бяха установени 4200 партньорства, които обхванаха над 8400 предприемачи.

В рамките на тази специфична цел по линия на COSME се финансират също няколко други по-малки проекта; най-важните са:

- обучение по предприемачество – средно от 0,4 до 1 милион евро годишно;
- предприемачество за жени – средно от 0,5 до 1 милион евро годишно;
- предприемачество за възрастни хора – средно от 0,5 до 1 милион евро годишно;
- цифрово предприемачество — 2,5 милиона евро през 2015 г.;
- подкрепа за предприемачество сред мигрантите – 1,5 милиона евро годишно.

IV. МЕТОДОЛОГИЯ

Междинната оценка обхваща периода 2014—2016 г. и до голяма степен се основава на проучване на външни консултанти¹³, проведено между декември 2016 г. и декември 2017 г. Консултантът извърши проучването въз основа на стандартната методология на Комисията за оценка, както се препоръчва в насоките за по-добро регулиране¹⁴. Целта беше да се направи оценка на дейностите по програмата, финансирани през 2014—2016 г. по пет критерия: уместност, ефективност, съгласуваност, ефикасност и европейската добавена стойност.

В междинната оценка бяха обхванати 6 водещи въпроса и 15 подвъпроса, изложени в спецификациите на проучването, и бе използвана комбинация от количествени и качествени методи.

Инструментите за междинна оценка включваха документни проверки, статистически анализ на вторични данни, семинар, 120 интервюта на високо равнище, целеви консултации, достигащи до над 4000 МСП, както и обществена консултация, при която бяха получени 195 отговора и 14 писмени становища.

Като се има предвид, че това е междинна оценка, повечето от очаквания дългосрочен ефект все още не може да бъде измерен. Поради това основният акцент беше поставен върху това до каква степен чрез програмата се поставя основата за постигане на планираните междинни крайни продукти и резултати. Това означава да се наблегне на целесъобразността и качеството

¹² <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084?locale=bg>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

на замисъла на програмата, т.е. на формулираните цели, на инвестираните ресурси и на изпълняваните дейности — с други думи, на критериите за уместност и съгласуваност.

За повече подробности относно методологията вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията.

V. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА

В настоящия раздел са представени основните констатации от оценката в съответствие с петте критерия за оценка, посочени по-горе.

A. Уместност

COSME допринася за постигане на основния приоритет на Комисията „Юнкер“, а именно стимулиране на растежа и създаването на работни места чрез няколко действия, включително подобряване на достъпа до финансиране, създаване на възможности за работа в мрежа, насърчаване на обмена на информация и на добри практики, както и достъп на МСП от ЕС до нови пазари. COSME е програма за всички МСП в ЕС, което представлява една от нейните основни силни страни.

С програмата се изпълняват политическите приоритети на Комисията, включително Законодателния акт за малкия бизнес в Европа (SBA), стратегията за единния пазар (2015 г.) и инициативата за подкрепа на стартиращи и разрастващи се предприятия (2016 г.). Програмата е тясно обвързана също с променящите се потребности на МСП в Европа.

Според резултатите от анкетите както посредниците, така и МСП бенефициери считат, че действията по програмата COSME са от значение и отговарят на нуждите им както по отношение на определените условия, така и по отношение на тяхното съдържание. Уместността на програмата за гражданите на ЕС е голяма благодарение на акцента върху насърчаването на икономическия растеж и създаването на възможности за трудова заетост.

Уместността на програмата е по-ограничена по отношение на области извън икономическата сфера, например тези, свързани с обществените предизвикателства, и някои от целите, определени в стратегията „ЕС 2020“, като например „Приобщаващ и устойчив растеж“. COSME отговаря на тези цели главно по непряк начин.

Гъвкавостта на COSME е основно предимство. Тя дава възможност за прилагане на нови приоритети на политиката чрез стартиране на нови действия и чрез насочване на финансиране към области, които представляват приоритет. В това отношение бяха предложени и осъществени няколко промени в разпределението на бюджета през първите три години от изпълнението.

Основната слабост по отношение на уместността (но също така и на ефективността, както става дума по-нататък) е свързана със структурата на програмата. Двете основни действия, финансовите инструменти и мрежата Enterprise Europe, представляват повече от 80 % от общия бюджет, както е предвидено в Регламента за COSME. Вследствие на това бюджетът за други, по-малки действия, е много ограничен. Това в някои случаи намалява потенциалното въздействие на тези действия.

B. Ефективност

В периода 2014—2016 г. COSME като цяло отбеляза успех при постигането на очакваните резултати, като например броя на МСП, които се възползват от дългово финансиране, или брой организирани събития. Наличните данни сочат, че COSME ще окаже положително въздействие върху растежа и заетостта на бенефициерите.

Силата на COSME се състои по-специално в използването на посредници при изпълнението на програмата. Програмата разчита на близостта на тези посредници до МСП и улеснява интегрирането на услугите, предоставяни по линия на рамката на COSME, с услугите, предоставяни от тези посредници в техния национален и регионален контекст. Благодарение на този подход потенциалът на COSME може да се увеличи максимално с цел постигане на желаните резултати.

Достъп до финансиране

Механизмът за гарантиране на заеми и капиталовият механизъм за финансови инструменти за растеж са много ефективни за МСП бенефициери. Чрез механизма за гарантиране на заеми (МГЗ) се достигна до значителен брой МСП, бяха предложени като цяло по-благоприятни условия за финансиране, бе постигнат висок мултиплициращ ефект при финансирането на МСП и се увеличи предлагането на дългово финансиране в повечето държави членки. Беше посочено обаче, че прагът от 150 000 евро, над който финансовите посредници трябва да проверят дали дадено МСП не отговаря на някой от критериите за иновации, установени в рамките на дълговия финансов инструмент на „Хоризонт 2020“ за МСП, е породил отрицателно въздействие. Посредниците са принудени да ограничават размера на предлаганите от тях финансови средства до този праг, който обаче се счита за твърде нисък за финансовите нужди на много МСП.

Напредъкът по капиталовия механизъм за растеж (КМР) е по-ограничен поради дългия срок за финансиране, присъщ на капиталовите инвестиции, и предпочитанието към инструмента на собствения капитал, създаден по линия на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) през 2016 г.

Към 31 декември 2016 г. в механизма за гарантиране на заеми (МГЗ) са взели участие над 60 финансови посредници в 25 държави и е предоставена подкрепа на повече от 140 000 МСП, от които 50 % са стартиращи предприятия, функциониращи от по-малко от пет години, а 90 % от подпомогнатите фирми са микропредприятия.

Благодарение на МГЗ се осигури възможност за увеличаване на броя и обема на сделките за финансиране на високорискови МСП (чрез подписаните гаранционни споразумения за 611,17 млн. евро за периода 2014—2016 г. бе отпуснато финансиране в размер на 5,5 млрд. евро). Повечето от анкетираните финансови посредници посочиха, че чрез МГЗ значително се е подобрила тяхната способност да предоставят покритие за кредитен риск или кредит. От анкетата също така става ясно, че като цяло гаранцията по COSME е довела до значителни допълнителни инвестиции, които се оценяват общо на 1,25 милиарда евро. Анкетираните МСП са посочили положителни резултати по отношение на перспективите си за растеж както за КМР, така и за МГЗ.

Достъп до пазари

Мрежата Enterprise Europe (EEN) има доказано висок капацитет да достигне до МСП в цяла Европа, включително и до 150 000 МСП, които взеха участие в сътрудничеството и консултантските услуги на EEN. Благодарение на EEN над 8000 МСП са сключили споразумения за сътрудничество с МСП от други държави или са изпълнили препоръките на новите консултантски услуги на мрежата Enterprise Europe. С услугите на EEN основно се подпомагат МСП при подобряване на качеството на техните стоки и услуги, което води до (очаквано) нарастване на оборота и особено на навлизането на нови географски пазари както в Европа, така и извън нея. Услугите за работа в мрежа се използват широко и се оценяват от МСП, които ги ползват. Благодарение на мрежата бяха постигнати значителни резултати по отношение на крайните продукти, особено при услугите за бизнес сътрудничество, предоставянето на

консултации, подпомагането на МСП за преодоляване на пречките, свързани с иновациите и управлението на предприятията, както и предоставянето на възможност за осъществяване на ценни бизнес отношения между МСП. Наред с това чрез мрежата бяха постигнати резултати за самите посредници, включително повишаване на нивото на знанията, стратегическа информация и сътрудничество с други членове на мрежата с цел повишаване на качеството на услугите.

Наред с услугите по линия на EEN като основен източник на информация служи и порталът „Вашата Европа — Бизнес“. Той съдържа информация за правата и задълженията при създаване и/или управление на предприятие в европейска държава и е привлякъл повече от очаквания брой посетители. Според данните от мониторинга порталът достига до 2,9 милиона отделни посетители (като основа за сравнение в Регламента за COSME е определена дългосрочна етапна цел за EEN от 2,3 милиона потребители за цифровите услуги). Степента на удовлетвореност сред потребителите също е висока (93 %, а целта, определена в работната програма на COSME за 2016 г. беше 85 %).

Действието „Clusters Go International“ (CGI) включва 25 европейски стратегически партньорства на клъстери (ЕСПК), представляващи 145 клъстерни организации от 23 европейски държави и повече от 17 000 европейски МСП. Само 15 от 25-те избрани ЕСПК бяха финансирани поради бюджетни ограничения; другите 10 бяха отличени с логото „ЕСПК“ и бяха насърчени да продължат дейността си на доброволна основа без финансиране по линия на COSME. 15-те съфинансирани партньорства представляват приблизително 95 клъстера, които достигат до над 10 300 европейски МСП. Бяха създадени официални европейски партньорства между клъстерите, както и първите „световни“ партньорства.

Ключовите резултати бяха свързани с постигането на по-добро разбиране на процеса на интернационализация и подобряването на капацитета на управителите на клъстери за подкрепа на интернационализацията, както и със създаването на нови международни бизнес отношения. Сред по-общите резултати, постигнати в средносрочен план, могат да бъдат отбелязани по-силният международен профил и видимостта.

Подобряване на рамковите условия за конкурентоспособност

Инициативите в подкрепа на конкурентоспособността по сектори се състоят предимно от еднократни действия с ограничен бюджет, насочени към широк кръг от сектори. Според бенефициерите на програмата за туризма преките резултати включват създаването на нови стратегически партньорства с чуждестранни партньори и повишената видимост на международните пазари. Въпреки прякото участие на малко на брой МСП, участието на професионални сдружения и на местни, регионални и национални агенции за обществен туризъм създаде основата за значителни мултиплициращи ефекти. Разработват се нови туристически продукти и услуги и има големи очаквания сред участниците относно възможностите за навлизане на нови пазари.

Благодарение на дейностите по изпълнение на Законодателния акт за малкия бизнес в Европа (SBA) успешно бе предоставена качествена информация на разработващите национални политики чрез публикуването на прегледа на постиженията на МСП и бе осигурена високо оценена платформа за обмен на информация и добри практики чрез мрежата на представителите на МСП. Общото впечатление е, че тези дейности допринасят за сближаването на политиките за МСП в рамките на държавите, участващи в COSME.

Предприемачество

Бяха постигнати очакваните цели на „Еразъм за млади предприемачи“ (EYE). В програмата участваха около 3500 предприемачи. Изчисленията показват, че участието на нови

предприемачи в програмата е довело до създаването на 250 нови предприятия, 5 милиона евро допълнителен оборот и около 1000 нови работни места за периода 2014—2016 г. В същото време участието на предприемачи домакини е свързано с 203 млн. евро допълнителен оборот и над 1100 нови работни места. С програмата също така бяха поставени основите за постигането на важни резултати по отношение на бизнес отношенията и интернационализацията, както за новите предприемачи, така и за предприемачите домакини. През периода 2014—2016 г. бяха проведени общо 2117 стажа. Изчислено е, че в резултат на „Еразъм за млади предприемачи“ около 1800 потенциални нови предприемачи са подобрили своите управленски и технически умения, докато някои от тях са подобрили други бизнес умения (маркетинг, администрация, финанси).

Участниците заявиха, че благодарение на участието си в „Еразъм за млади предприемачи“ са подобрили разбирането си за предизвикателствата, пред които са изправени предприемачите. Програмата „Еразъм за млади предприемачи“ също така оказа пряко въздействие върху домакините, тъй като допринесе за въвеждането на иновации в тяхната дейност и за постигане на темпове на растеж, значително по-високи от средните за ЕС. Благодарение на създаването на значителни възможности за работа в мрежа бяха осъществени и целите на програмата „Еразъм за млади предприемачи“ за укрепване на деловите взаимоотношения и полагане на основите за по-нататъшно сътрудничество и интернационализация.

С. Ефикасност

Като цяло, COSME работи при подходящо ниво на ефективност, като основните ѝ компоненти се изпълняват в съответствие със специфичните цели и срокове, определени в годишните работни програми. Основното предимство на COSME е яснотата на описанията на работната ѝ програма, което води до относително малък дял недопустими предложения в отговор на поканите за представяне на предложения за отпускане на безвъзмездни средства. Не бяха установени съществени административни пречки, а въведените мерки за опростяване като цяло бяха оценени като положителни, въпреки че през първата година от функционирането на EASME имаше проблеми, свързани с новата информационна система, които породиха трудности за бенефициерите.

Изпълнението на COSME се делегира основно на EASME (нефинансови дейности) и на ЕИФ (финансови инструменти). EASME изпълни бюджет от 298 милиона евро за периода 2014—2016 г., а ЕИФ — бюджет в размер на 550 милиона евро, предназначен за МСП за финансовите инструменти по линия на COSME.

Като цяло както посредниците, така и крайните бенефициери намират разходите и тежестите, свързани с използването на COSME, за достъпни и приемливи. Въпреки че в някои случаи административната тежест се възприема като висока, общото мнение е, че ползите надвишават разходите. Финансовите посредници посочват, че изискванията за отчитане са обременяващи и има риск да намалят привлекателността на МГЗ. Финансовите посредници също заявяват, че административната тежест на КМР е значително по-висока от обичайната в сектора на рисковия капитал (РК). Въпреки това МСП, които са се възползвали от МГЗ, посочиха, че не са се сблъскали с допълнителни разходи, административна тежест или сложност поради гаранцията от ЕС.

Всички МСП, и по-специално микропредприятията и малките предприятия, оценяват условията за кредитиране на тяхното финансиране, подкрепено от гаранция по линия на ЕС—COSME, като по-благоприятни от тези, предоставени от други финансови посредници за подобно

финансиране. МСП бенефициери в други тематични области на COSME също смятат, че ползите надвишават разходите.

Що се отнася до управлението на COSME от EASME, срокът за отпускане на безвъзмездни средства по поканите за представяне на проектни предложения е по-кратък от целта, определена от EASME, а в същото време степента на конкуренция, броят на предложенията и „процентът на успеваемост на допустимите предложения“ се различават значително при различните действия. Важно е да се отбележи, че по линия на COSME се финансират голям брой малки действия, изискващи участието на пропорционално голям брой персонал.

Що се отнася до недостатъците, от междинната оценка става ясно, че управлението на данните по COSME трябва да бъде подобро. Разпределението на отговорностите по изпълнението между многото участници създава значителни предизвикателства пред ефективното управление и координиране на програмата, като съществува риск от отслабване на контрола и оценката на програмата. Необходимо е да се обърне по-голямо внимание на събирането на данни относно профила на бенефициерите, за да се даде възможност за подходящо наблюдение на резултатите от програмата и на напредъка към постигането на нейните цели.

D. Съгласуваност

Като цяло при програмата COSME се наблюдава добро равнище на вътрешна съгласуваност. Бяха положени усилия за създаване на полезни взаимодействия и не бяха установени съществени припокривания. Специално внимание е обърнато на постигането на взаимно допълване между различните действия, особено в областите на мрежата Enterprise Europe и интернационализацията. Например Центърът за сътрудничество между ЕС и Япония и информационните бюра в областта на ПИС си сътрудничат с мрежата Enterprise Europe. Сътрудничеството между програмата за интернационализация на клъстерите и Центъра за сътрудничество между ЕС и Япония даде възможност за подкрепа на клъстерните партньорства за интернационализация. Информационното бюро за ПИС и експертите в мрежата Enterprise Europe се насърчават да участват и в европейските прояви на платформата за сътрудничество между клъстери.

Що се отнася до целта, свързана с предприемачеството, припокриването между заинтересованите страни в целия портфейл е минимално, тъй като при повечето действия се изисква участието на конкретна група партньори с конкретни експертни познания. Действията в тематичната област „Рамкови условия в рамките на единния пазар“ не се припокриват: всяко действие обхваща различни аспекти на единния пазар.

До известна степен смесена е картината по отношение на съгласуваността между различните комуникационни дейности в COSME — основно уебсайтове, свързани с финансовите инструменти, и свързаните с предприемачеството действия. Уебсайтовете на финансовите инструменти предоставят ясна информация, докато тези, които се отнасят до предприемаческите дейности, изглеждат изолирани един от друг, без взаимодействие помежду си. Оценката е положителна по отношение на полезните взаимодействия и възможностите за взаимно допълване между портала „Вашата Европа — Бизнес“ и услугите на мрежата Enterprise Europe, както и между други дейности по линия на COSME, насочени към интернационализация, като например EEN и програмата „Clusters Go International“.

Според данните от анализа съществуват както полезни взаимодействия, така и припокриване между финансовите инструменти на ЕС. Налице са ясни доказателства за полезно взаимодействие между механизма за гарантиране на заеми по COSME и прозореца за МСП на ЕФСИ, тъй като тази намеса по линия на ЕФСИ се осъществява чрез МГЗ. Възможно е да възникне припокриване между МГЗ по COSME и финансовите инструменти в рамките на ЕСИФ.

Съществува ясно изместване от страна на капиталовия механизъм за растеж чрез прозореца за МСП на ЕФСИ (както беше предвидено от Комисията при създаването на прозореца за МСП на ЕФСИ през 2016 г.).

Налице е цялостна съгласуваност между финансовите инструменти на COSME и „Хоризонт 2020“. В оценката от 2016 г. на Плана за инвестиции се заключава, че ЕФСИ, COSME и програмата „Хоризонт 2020“ се допълват добре взаимно. Координацията между дейностите на EEN в COSME и програмата „Хоризонт 2020“ представлява отличен пример за съгласуваност с други инициативи на ЕС. Това се оценява високо от много заинтересовани страни.

Що се отнася до интернационализацията на МСП, няма големи припокривания между дейности, финансирани по линия на COSME, и дейностите, финансирани по линия на „Хоризонт 2020“. Инициативите на Комисията в областта на интернационализацията на МСП се осъществяват основно чрез COSME. В „Хоризонт 2020“ обаче има няколко значими програми, с които имплицитно или косвено може да се помогне на МСП да се интернационализират и да извършват иновации. Отличен пример е инициативата по „Хоризонт 2020“ — INNOSUP¹⁵, чрез която се предприемат мерки във връзка с предизвикателството за разработване на нови междусекторни промишлени вериги за създаване на стойност в целия ЕС чрез надграждане на потенциала за иновации на МСП.

От наличната информация няма данни за съществени припокривания между услугите на мрежата Enterprise Europe, действията за интернационализация на МСП/кълстери и действията, финансирани по линия на други инициативи на ЕС. Тези инициативи на ЕС включват оперативните програми по ЕФРП и INTERREG и инициативите EU Gateway и Business Avenues.

Услугите на EEN, финансирани по линия на COSME и на оперативната програма в рамките на ЕФРП, в повечето случаи се допълват в много голяма степен. Докато при ЕФРП акцентът като цяло е поставен върху регионалната среда, услугите на EEN по линия на COSME са съсредоточени основно върху трансграничното сътрудничество. Чрез инициативите EU Gateway и Business Avenues се оказва подкрепа на европейските предприятия при установяване на бизнес сътрудничество в Азия (включително Япония, Корея и държавите в Югоизточна Азия). При оценката бе установено, че съществува редовно сътрудничество между EEN и инициативите EU Gateway и Business Avenues. Освен това бяха намерени полезни взаимодействия между други действия по линия на COSME, като например центъра за сътрудничество между ЕС и Япония и информационните бюра за ПИС.

Инициативите за насърчаване и подкрепа на предприемачеството са изложени в Плана за действие „Предприемачество 2020 г.“ на Комисията¹⁶. Много от тези мерки се финансират чрез COSME. Други действия със сходна насоченост обаче получават финансиране по линия на други програми на ЕС, в това число подкрепата за няколко мрежи, които подпомагат жените да станат предприемачи, програмата „Еразъм+“, Програмата на ЕС за заетост и социални иновации (EaSI) и европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Въпреки че всички тези действия имат обща цел, между тях няма очевидно припокриване. Взаимното допълване се постига предимно чрез използването на различни инструменти.

В същото време от междинната оценка става ясно, че подкрепата за МСП на равнище ЕС, на национално и на регионално равнище невинаги има синергичен и допълващ се ефект, въпреки че не са установени съществени припокривания. За действия, при които близостта до

¹⁵ Подкрепа на иновациите за малките предприятия, <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_bg

общностите на МСП е силен стимулиращ фактор, по-добрата координация с дейностите на национално и на регионално равнище би подобрила съгласуваността още повече. Такъв е по-специално случаят с услугите на EEN и с дейностите по линия на COSME за подкрепа на клъстерните организации.

Е. Европейска добавена стойност

Всяка програма, финансирана по линия на ЕС, следва да осигурява осезаема европейска добавена стойност. Това означава, че тя следва ясно да допринася за утвърждаването на ценностите и стандартите на Европейския съюз. С финансираните по линия на ЕС действия следва да се допълват, засилват и подкрепят дейностите на национално, регионално и местно равнище.

Финансовите инструменти по COSME, по-специално механизмът за гарантиране на заеми, осигуряват важно мобилизиране на финансови средства, което дава възможност на националните и на регионалните посредници да предоставят кредитни продукти с по-висок рисков профил в сравнение с обичайно предлаганите от тях продукти. Това им позволява също да подкрепят значително по-голям брой предприятия, отколкото биха могли иначе да обслужват. Освен това националните програми за подпомагане, особено на по-малките пазари, имат по-голям мобилизационен ефект, когато са съчетани с програма на равнище ЕС. Заинтересованите страни и посредниците като цяло са съгласни, че нито една частна институция или участваща държава не би могла да постигне сама резултатите, постигнати чрез COSME, що се отнася до мобилизационния ефект, обхвата и рисковия профил на участващите МСП.

Повечето от посредниците на МГЗ са на мнение, че публичната подкрепа на равнището на ЕС е от решаващо значение, и смятат, че чрез една европейска програма могат да бъдат постигнати резултати, които не биха могли да се постигнат чрез една национална програма. Благодарение на МГЗ те са имали възможност да предложат гаранционен инструмент при по-благоприятни условия (по-ниски лихви и такси, по-ниски изисквания за обезпечение) на по-голям брой МСП. Освен това в някои държави не съществуват програми на национално равнище, чрез които да се подкрепя достъпът до финансиране за МСП. „Търговската марка“ на ЕС допринася за изграждането на доверие сред потенциалните бенефициери. Въпреки това резултатите от оценката сочат, че механизмът за гарантиране на заеми не е достигнал в задоволителна степен до по-слабо развитите финансови пазари и че би било за предпочитане да се възприеме по-целенасочен подход.

Посредниците на КМР, с които се провеждат консултации в контекста на настоящата оценка, изразиха всеобщо съгласие, че предоставянето на капиталово финансиране е по-ефикасно на равнището на ЕС и осигурява по-широко приложно поле и обхват на подкрепата в сравнение с националните и регионалните програми.

Европейското измерение е в основата и на мрежата Enterprise Europe и нейните услуги. В рамките на мрежата се изпълняват дейностите, които иначе не биха били възможни, благодарение на мащаба и качеството на предоставената услуга. Европейското измерение е от решаващо значение особено за онези услуги, които имат трансграничен елемент — един аспект на подкрепата за МСП, който обикновено не е обхванат в подобни програми на национално/регионално равнище.

На национално/местно равнище съществуват много различни видове интервенции, предназначени за насърчаване на предприемачеството и стартиращите предприятия на ранен етап от техния жизнен цикъл. Повечето от по-малките предприемачески дейности,

финансирани по линия на COSME, имат за цел да обединят националните заинтересовани страни и инициативи в различните области на предприемачеството. В нововъзникващи области (напр. предприемачество сред мигрантите) действията по COSME придобиват водеща роля в подкрепа на националните мерки.

Програмата „Еразъм за млади предприемачи“ също има значителен трансграничен обхват и цели в рамките на ЕС. Тя дава възможност за мобилност в цяла Европа, като свързва млади предприемачи с приемащите ги утвърдени предприемачи в други държави и предоставя възможности за обучение и за установяване на бизнес контакти в рамките на единния пазар. Това се осъществява в мащаб, който не може да бъде постигнат на национално равнище.

Що се отнася до другите направления на дейност по линия на COSME, ползата от тяхното прилагане на европейско, а не на национално или на регионално равнище, също е много голяма. Такива действия са например инициативата eSkills, туристическите дейности, които обединяват участници в европейските вериги за създаване на стойност, и програмата „Clusters Go International“, с която се насърчава създаването на европейски партньорства между клъстерите с цел съвместно разработване и прилагане на стратегии за интернационализация. Освен това с действията в областта на политиката спрямо МСП, чрез които се предоставя стратегическа информация, както и с възможностите за работа в мрежа на разработващите политики на национално равнище, се насърчава разработването на политики за МСП и сближаването между националните мерки на политиката за МСП. Мащабът и задълбочеността на подкрепата, която се предлага чрез COSME, далеч надхвърлят подкрепата, която може да бъде предложена на европейските МСП чрез национални или регионални инициативи.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВОДИ

Междинната оценка на COSME дава положителна представа за изпълнението на програмата и за постигнатите резултати през първите три години от програмния период. Изпълнението на програмата е на път да постигне целите, определени в правното основание до края на 2020 г. Трябва обаче да се отбележи, че констатациите от тази оценка са ограничени до периода на оценяване и все още не предоставят данни за пълното въздействие на програмата COSME.

Действията по COSME са изключително важни за преодоляване на предизвикателствата, свързани с насърчаването на икономическия растеж и създаването на възможности за трудова заетост. Тяхното въздействие обаче е по-ограничено по отношение на преодоляването на глобалните и обществените предизвикателства. Така има възможност за по-добро интегриране на тези цели в проектите по COSME и за по-широко използване на съществуващите инструменти по линия на COSME, по-специално EEN, за да се помогне на МСП да се справят с обществените предизвикателства.

Повечето дейности по линия на COSME, финансовите инструменти, мрежата Enterprise Europe, „Еразъм за млади предприемачи“, информационните бюра за МСП в областта на ПИС или клъстерите са продължение на дейности по Програмата за конкурентоспособност и иновации. Като цяло COSME отбелязва успех при постигането на очакваните резултати. Силата на програмата е по-специално в използването на посредници за изпълнението ѝ. При COSME се използва близостта на тези посредници до МСП и се улеснява интегрирането на предоставяните по линия на COSME услуги с услугите, предоставяни от тези посредници в техния национален и регионален контекст.

Като цяло COSME работи при подходящо ниво на ефективност. Дейностите се изпълняват в съответствие със специфичните цели и графици, определени в годишните работни програми. Значително мнозинство от посредниците и крайните бенефициери отчитат добро съотношение

между разходите и ползите за своето участие. Голям брой малки дейности обаче намаляват икономическата ефективност на изпълнението на COSME от страна на EASME. Разпокъсаността ще бъде разгледана в годишните работни програми на COSME до края на програмния период, като ще се даде приоритет на по-големи и стратегически действия, които изпълняват приоритетите на политиката на Комисията, като същевременно се запазят ограничен брой по-малки, пилотни действия с цел програмата да остане все така гъвкава.

COSME се изпълнява от Комисията, EASME и ЕИФ. Това поставя предизвикателства пред ефективното координиране и управление на програмата. Качеството на управление на данните по отношение на нефинансовите дейности обаче трябва да бъде засилено, за да бъде осигурен пълен набор от данни за дейностите, крайните продукти и бенефициерите по програмата.

Няма големи припокривания с други програми на ЕС, национални или регионални програми, но по-добрата координация с дейностите на национално или регионално равнище допълнително ще подобри съгласуваността. Благодарение на подобреното управление на данните и по-лесния достъп до данните от мониторинга на национално/регионално равнище държавите членки ще имат възможност да докладват за припокривания и да увеличат полезните взаимодействия.

При COSME се наблюдава добро равнище на европейска добавена стойност. Европейското измерение представлява самата същност на замисъла на дейностите по COSME. В няколко случая дейностите по COSME не само са допълвали, но и са помогнали за засилване на мерките на национално, регионално и местно равнище.

На последно място, но не и по важност, с междинната оценка ще се проправи пътят за окончателната оценка на COSME, в която ще бъде включен и подробният проект на първите работни програми за периода след 2020 г. Предварителните констатации от междинната оценка послужиха като информация за оценките на въздействието на програмите за единен пазар и инвестиции в ЕС за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.