

РЕГУЛАТОРНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ



ФОКУС ОТБЛИЗО И ПРЕВКЛЮЧВАНЕ НА БЪРЗИ ОБОРОТИ

Павел Иванов
София, 2014

РЕГУЛАТОРНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

**ФОКУС ОТБЛИЗО И ПРЕВКЛЮЧВАНЕ
НА БЪРЗИ ОБОРОТИ**

Автор:

Павел Иванов

ISBN 978-619-7262-34-6

Регулаторната реформа изисква фокус отблизо и превключване на бързи обороти

И най-заклетият привърженик на минималната държава едва ли може да си представи съвременния свят без регулиране - без контрол над банковия сектор, без изисквания в областта на строителството, без контрол за качеството на лекарствата и алкохола, без ограничения за притежаването и търговията с оръжие, без описание на съдържанието на храните, без санитарни изисквания в ресторантите и заведенията, без светофари и указателни табели в градовете.

От друга страна предприятията в страната адресират проблемът със свръхрегулирането, ненужни и незаконосъобразни регулаторни режими, бавно административно обслужване и твърде много промени на правилата на играта (промени в нормативните актове), които водят до влошена и бюрократизирана среда за развитие на бизнес.

Въпросът е как България да изградим система за разумно регулиране, на добре обмислени и реално приложими нормативни актове, които помагат на хората и на предприемачите, не им пречат с излишни усложнения и бюрокрация, с протекция над определени кръгове и отклонения в контрола на прилагането на законодателството.

Наличието на такава система е особено актуално за България – не само от формална гледна точка заради подготовката за новия програмен период и разработването на новата оперативна програма „Добро управление“, но и като крайно необходим управленски отговор на значимите обществени проблеми. Без системни усилия за подобряване на качеството на регулирането дебатът за цената на тока и ролята на електроразпределителните дружества, за възможността абонат на „Топлофикация“ да престане да бъде такъв, за детските добавки и кой точно да ги получава, за премахването на монопола на Националната здравноосигурителна каса би продължил безкрай. Цел на настоящата теза е да представи контекста и перспективите за поставяне на регулаторната реформа във фокуса на което и да било правителство и възможностите за ускоряване на процеса по подобряване на регулирането.

Доброто регулиране е основен източник на добра бизнес среда, на икономически растеж, на здравословна конкуренция, на създаването на нови работни места, но прогресът през последните години е слаб. Фокусът на политиците относно изграждането на цялостна и завършена институционална система за подобряване на качеството на регулирането е слаб и то въпреки европейските и глобални тенденции, които поставят регулаторната реформа във фокуса на общественото внимание, но като основен приоритет в дейността си. Непрекъснатото подобряване на качеството на регулаторната среда следва да бъде основата на всяка управленска програма. Ежедневните медийни публикации и редица изследвания показват, че обществото е скептично относно намеренията на управляващите и институциите действително да въведат устойчива система за качествено регулиране, тъй като това би могло да осуети евентуалните опити за облагодетелстване на дадени олигархични и корпоративни кръгове. Въпреки това, безспорно е, че България има нужда от по-добра регулаторна среда, тъй като към днешна дата нивото на доверие в ключови институции като Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Българската народна банка, Комисията за финансов надзор и др., като основни регулатори е ниско, а Европейската комисия постоянно отправя препоръки към страната за повече капацитет на регулаторните органи и за въвеждане на система за оценка на въздействие на мерките за регулиране.

Добро регулиране vs лошо регулиране

Кое е доброто регулиране? Ако погледнете с розовите очила на оптимиста, доброто регулиране е регулиране, което способства за икономическия растеж, за създаване на стабилна среда за правене на бизнес, но и за социалното развитие. През сивите очила на песимиста доброто регулиране е една бюрократична инициатива на развити международни институции като ОИСР и Европейската комисия, която е причина за бедите пред прогреса.

На ниво ЕС политиката за разумно регулиране¹ е топ приоритет, тъй като тя е елемент от ангажиментите на Съюза и отделните държави членки за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, както предвижда Европа 2020². Тази стратегия изисква намаляване на бюрократичните пречки както в европейското законодателство, така и в националното, именно глобализацията изисква да се предприемат бързи мерки за подобряване на конкуренцията, за енергийна ефективност, за производство на безопасни храни и др.

В ЕС инициативата за по-добро регулиране стартира през 2002 година и е в следните основни насоки: въвеждане на система за оценка на въздействието; осъществяване на програма за подобряване на качеството на съществуващото законодателство чрез опростяване, кодифициране и други; усъвършенстване на обществените консултации с фирмите и гражданите и обмисляне на алтернативи на регулирането. Постепенно инициативата за по-добро регулиране прераства в разумно регулиране³, като целта на Европейската комисия продължава да е свързана най-вече с повишаване качеството на законодателството и с увеличаване на участието на заинтересованите страни при разработването на политиките.

Новият подход на ЕК за разумно регулиране изисква приемането на ново законодателство да бъде предхождано от задълбочено оценяване на ползите и разходите от съществуващото законодателство. Основната идея е преди да се пристъпи към одобрението на поредната правна норма или мярка по регулиране да се оцени дали може да се опрости действащото законодателство, да се отменят остарели регулаторни режими или да се осъществи консолидация или кодификация на законодателството. Акцентът в сравнение с по-рано стартиралата политика за по-добро регулиране се премества от предварителната оценка на въздействието към последваща оценка на действащото законодателство, като предварителната се основава на резултатите от последващата. Разбира се, този подход в ЕК става логичен поради факта на натрупване на критична маса от извършени предварителни оценки на въздействието, които вече могат да бъдат оценявани спрямо приложението за законодателството и реалностите в днешно време.

По-широкият подход за оценка на законодателството и политиките се въвежда за първи път през 2010 г. чрез така наречените проверки за актуалност на регулирането. През 2012 г. ЕК стартира и Програма за състоянието на регулирането и правоприлагането (REFIT)⁴, чрез която законодателството на ЕС да бъде още по-резултатно и ефективно при постигането на целите на публичните политики: чрез доказване на ясна добавена стойност, постигане на максимална полза на минимална цена и спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Окончателният

¹ Преведено от английски език и наричано в България още като интелигентно регулиране или с по-съвременния термин smart регулиране.

² http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

³ Виж http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

⁴ Виж http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

резултат трябва да бъде проста, ясна, стабилна и предвидима регулаторна рамка за предприятията, работниците и гражданите. Чрез REFIT ЕК се надява да определи, оцени и приеме инициативи, които ще доведат до значително намаляване на регулаторните разходи или опростяване на регулирането.

През последното вече повече от десетилетие Европейският съюз полага усилия за намаляване на бюрокрацията, като работата по изменения на европейското законодателство върви постоянно. В България понякога се извършва директен превод на директивите на ЕС, което създава усложнения за българските фирми и води до регулиране отвъд минималните европейски изисквания, известно като негативното явление по позлатяване на правото на ЕС (gold-plating). Тази практика в администрацията следва да се отстрани възможно най-бързо чрез широки консултации със заинтересовани страни.

В света са налични редица примери за лошо регулиране и регулаторни провали, които внимателно следва да изследваме, за да се намали вероятността те да се възраздат и мултиплицират. Безспорно един от най-големите регулаторни провали е забраната за консумацията на алкохол в САЩ (1920-1933). Генералната идея за въвеждането на сухия режим е намаляване на престъпността, на нарушенията на обществения ред и корупцията, както и подобряване на здравния статус на нацията. Резултатът от инициативата е провал във всички области – престъпността става добре организирана, корупцията придобива застрашителни размери, закрива се бизнес, настъпва пик на сивата икономика, от което намаляват постъпленията в бюджета от данъци и такси, закриват се и работни места. Поради тези причини, а и поради липсата на здравен контрол върху качеството на алкохола, се нанасят редица щети върху човешкото здраве, респективно върху здравната система. Някои данни показват, че консумацията на алкохол намалява единствено в годината след реалното въвеждане на режима (1921) поради шока и все още неориентирания черен пазар, а впоследствие нараства многократно и никога не достига до нивата на годината преди забраната 1919 г.⁵



Снимка интернет: протест срещу забраната за консумация на алкохол, отбелязана е годината, в която се разрешава консумацията на алкохол в САЩ.

Тези уроци са важни днес, тъй като забраните в съвременния динамичен свят и особено в държави с ниво на развитие като България обикновено не водят до ефекта, който се желае с тях.

⁵Thornton M., Cato Institute Policy Analysis No. 157: Alcohol Prohibition Was a Failure, 1991

При разработването на мерките за регулиране трябва да се има предвид съвременната обществена и икономическа среда и човешкото поведение, което понякога е ирационално - хората знаят, че вредите от тютюнопушенето са научно доказани, но голяма част от тях пушат, те знаят за вредите от злоупотребата с алкохол, но някои го правят. Същото важи и за редица други пороци. В днешно време в развитите държави пълната забрана не е лекарството, което решава всички проблеми. Тя не води до убедена промяна на поведението, а хората намират редица начини за заобикаляне на тези регулации.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие посочва няколко основни регулаторни и нерегулаторни инструменти в зависимост от интервенцията върху свободния пазар, изобразени на следната таблица⁶:

Свободен пазар		
Свободен пазар, държавата прилага политика за обща конкуренция	Пазарни решения	Конкуренция
Задължително разкриване на информация и осигуряване на потребителския избор		
Доброволно регулиране в частния сектор (доброволни споразумения, частни стандарти)		
Пазарни стимули установени от държавата (данъци...защита на собственост)	Държавни решения	Монопол
Регулативен процес (изискващ фирми да оценяват риска и разходи-ефективност)		
Регулиране базирано на изпълнение (стандартни цели, определени от държавата)		
Регулиране – командване и контрол		
Регулирани частни монополи		
Договаряне на монополи с частния сектор		
Корпоративни публични монополи		
Публични монополи	Дипса на формална икономическа дейност	
Държавна забрана за икономическа дейност		

⁶ Регулативни политики в страните от ОИСР: от интервенции към регулирано управление, OECD, 2002

На таблицата е илюстриран набор от инструменти и политики включващи различни регулаторни интервенции, насочени към постигането на определени цели. При вземането на решение трябва да се взема предвид широк набор от варианти, подходящи за разрешаването на дадени проблеми, а не само един. Трябва да се има предвид, че естественият рефлекс на институциите и бюрократите в системата на държавното управление е при поява на проблем - бързо да се промени законодателството. При това, без дълбок анализ на причините и корените на появата на проблема, който може и да се дължи на неспазване на предписаните правни норми или пък на слаба организация на изпълнителната власт по прилагането на закона. В тази естествено изградена система на командване и контрол със сигурност най-лошото решение се намира най-долу на таблицата – забрана на дейност.

През последните години, поради тясно групови интереси, България има горчив опит при въвеждането на подобни забрани, които пречат на бизнес средата и изпращат негативен сигнал към потенциалните инвеститори в страната. Един от най-ярките примери е забраната за производството и търговия с цигарени гилзи (заготовка на цигара, съдържаща хартия и филтър). В ЕС това е напълно легален бизнес за милиони евро, а фабриките произвеждат милиарди заготовки на тютюн. В България обаче този бизнес се забрани в средата 2012 г. и то въпреки Договора за функциониране на Европейския съюз, въвеждащ забрана за количествени ограничения и всички мерки с равностоен ефект между държавите членки. Някои от мотивите за забраната са свързани с намаляване на контрабандата на цигари, спиране на нелегалното производство или търговия на дребно, но зад това прозират ясно изразени групови интереси. Една година по-късно Министерството на икономиката и енергетиката започва обществено консултиране за отмяна на забраната, а вече приетият от правителството закон се внася в парламента на 7 юли 2014 г. – две години по-късно, но все още не е приет. Налагането на забрани за икономически дейности са най-лошият възможен сигнал към инвеститорите в дългосрочен план. Вие бихте ли инвестирали в държава, която с едно щракане на пръста забранява един напълно легален бизнес?

Налице са и много други примери за забрана на икономически дейности или за мерки за регулиране, които нанасят щети за икономиката, като всяка една от тях води до загуба на работни места, загуба на приходи в държавния бюджет и до възникване на сива икономика. Един от емблематичните регулаторни провали през последните години е свързан със забраната за тютюнопушене в заведенията и публичните сгради. Развлекателният и туристическият бизнес беше принуден да инвестира значителни средства заради политическите колебания да има ли забрана, пълна ли да е тя или частична и други. Тези колебания продължиха близо 7 години, което струваше на бизнеса десетки милиона евро инвестиции. Още по-лошото е, че въпреки въведената забрана от 2012 г. и в момента в заведенията масово се пуши, а нивото на съобразяване със забраната е изключително ниско. Политическите колебания и предизборни обещания имат най-голям принос за факта, че гражданите и бизнеса не се съобразяват със закона. Това създава среда за корупция, нездравословна конкуренция и недоверие в силата на държавата да гарантира върховенството на закона.

Политиката за по-добро регулиране в България от 2007 г. насам

България 21^{-ви} век – влизате с вашия автомобил в някой средно голям град, който не познавате добре, търсейки офиса на ваши бизнес партньори, но в същото време в града текат мащабни строителни дейности за подмяна на водопроводната система. Какво се случва? Много е вероятно да започне едно голямо лутане в града, в който указателни табели за насочване на „клиентите“ почти липсват, електронните GPS карти не отчитат промените, а вие се надявате на чистия късмет да отидете до заветната

цел. Нетипичен пример за бизнес регулиране, но ще загубите време, нерви и пари от това.

Доброто регулиране изисква правилно насочване и реализиране на бизнес идеи с по-малко разходи и време. Много от предприемачите в България са се сблъскали с бюрокрацията, когато искат да стартират малък бизнес, например да отворят фризьорски салон в своята къща или пък малък магазин, или кафене. Всеки от тези бизнес епизоди е свързан с инвестиране на непропорционално за такава дейност време, обикаляне на редица институции, събиране на множество документи и в резултат на това плащане на висока цена. Изградената система не води до подобряване на конкурентоспособността и средата за бизнес, а България има нужда от промяна.

Решението на тези проблеми е в доброто регулиране. Доброто регулиране е от ключово значение, ако искаме българската икономика да функционира ефективно, като същевременно с това се постигат социалните и екологични цели. Поради това в икономически аспект една от най-важните задачи на политици и администрация е да премахнат регулаторните пречки, които създават затруднения на бизнеса. България се нуждае от подобряване на условията за извършване на стопанска дейност чрез задълбочена регулаторна реформа, тъй като тежките нормативни изисквания и неефективните административни услуги ограничават възможностите за растеж на фирмите и сковават развитието на иновациите и конкурентоспособността⁷.

От гледна точка на официална политика България се включва със систематични мерки за по-добро регулиране за пръв път през 2008 г, когато правителството приема първата Програма за по-добро регулиране 2008-2010 г. В периода до 2007 година България инвестира усилия в невиджана до тогава бърза и мащабна промяна на законодателството поради необходимостта от приемането на правото на ЕС (*acquis communautaire*). Основаната цел е присъединяване към ЕС и интеграция на свободния европейски пазар. През този период приемането на законодателството не се съпътстваше с оценка за ползите и разходите за българската икономика и бизнес средата. Може би стратегическата цел на членство в ЕС го изискваше, независимо от допълнителните разходи и ограниченията за бизнеса. До голяма степен не се изтъкваше и необходимостта от подобряване на бизнес регулирането, тъй като периода 2000-2008 г. се характеризираше с устойчив икономически растеж и бум на преките чуждестранни инвестиции.

В този период, в някои области, правото на ЕС се превеждаше инкорпорираше директно в националното законодателство без да се вземат предвид националните особености – например наличието на точно и ясно определени 5 вида регулаторни режими в страната, залегнали в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност от 2003 г (за краткост ЗОАРАКСД). Това позволи въвеждането на несъобразени с националното законодателство режими и попречи на извършването на гъвкава адаптация на европейските норми спрямо възможностите и характеристиките на българския бизнес. Въвеждането на правото на ЕС имаше много ползи, тъй като с него се премахнаха ограничения пред свободното движение на стоки, услуги и капитали, но едновременно с това се създадоха рискове пред бизнеса в България, който трябваше да се справя с новите мерки за регулиране и да инвестира средства за постигане на поставените нови европейски стандарти, за да се съревновава с по-конкурентни икономики (вкарано текста на дипломната работа)

⁷ България: публични разходи за растеж и конкурентоспособност, доклад на Световната банка, 2012 г.

През 2008 година с подкрепата на международни институции като Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) беше разработена първата за България Програма за по-добро регулиране 2008-2010 г. Целите на програмата бяха насочени към: (1) премахване и облекчаване на административни режими, (2) създаване на институционалната структура за реализиране на политиката за по-добро регулиране, (3) активизиране на диалога със заинтересованите страни и (4) провеждане на по-добри регулаторни политики на местно ниво. През 2010 г. програмата бе актуализирана до 2013 г. като бяха изведени три специфични цели: подобряване на административното регулиране, оценка на въздействието на нормативни актове и подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на електронното управление.

Резултатите от реализацията на първата Програма за по-добро регулиране 2008-2013 г. са нееднозначни, но като цяло международните оценки показват недостатъчни усилия за промяна на статуквото. Напредъкът по подобряване на регулирането на централно и общинско ниво е много слаб, все още не е създадена необходимата стабилна институционалната структура за реализиране на политиката за по-добро регулиране, а в голямата си част администрацията остава силно резистентна към извършването на промени и отмяна на регулаторни режими. Оценката на въздействието не е въведена в управлението. България не съумя да използва натиска на световната финансова и икономическа криза като стимул за извършване на регулаторна реформа за подобряване на бизнес средата. Може да се твърди, че най-голям напредък е постигнат по отношение на прозрачността при създаване на политики и законодателство, за което голяма роля изиграва създаването на централния Портал за обществени консултации www.strategy.bg. Порталът е посочен като добра практика за дигитална демокрация от Парламентарната асамблея на организацията за сигурност и сътрудничество в Европа⁸. Въпреки това, има нужда от сериозно подобрене на процеса на публично консултиране и премахване на негативните практики за никакво или фалшиво консултиране. През тези години има съществен проблем най-вече с политическото лидерство на програмата, без което реализацията на мерките е невъзможно.

Поради това, днес бизнесът продължава да се оплаква, че обемът на законодателството нараства значително и то става прекалено детайлно. Оплаква се от остарели, неефективни и разрастващи се правни норми и мерки за регулиране. Той изтъква фрагментираност между отделните политики, например в областта на енергетиката и околната среда, необосновани закони, множество контролни действия и инспекции, бюрокрация в лицето на множество агенции, които пречат на бизнеса да инвестира своето време в иновации и повишаване на производителността. В България е налице ниска приспособимост на бюрократичните институции към нуждите на пазара, недостиг на средства или силно фиксирани бюджетни рамки на агенциите, които затрудняват гъвкавата реакция към променящите се обстоятелства⁹. Това задължава управляващите да премахнат всички възможни пречки пред бизнеса, като регулирането стане пропорционално и основано на доказателства, а държавата да регулира само там, където трябва и когато има капацитет и ресурси да го прави, не във всички области на стопанския живот.

В този контекст може да се твърди, че в България е налице свръх-регулиране. На централно ниво официално са налични около 790 регулаторни режими и още около 400 квази-режими, с наименование услуга, но регулиращи стопанска дейност (близо 1200

⁸ [Socialscope](http://socialscope.org): New ways that parliaments, governments, and civil society are increasing civic participation, стр. 48, 2013 г.

⁹ Танев, Т., Анализ на публичните политики, 2008

режима). Някои от режимите са излишно усложнени, например изисква се лиценз за извършване на професионално обучение и за извършване на информирани и професионално ориентирани, при които контролът на пазара е изключително слаб. Това е типична характеристика на регулирането в България – труден вход на пазара за започване на бизнес, а впоследствие много слаб контрол на реалния пазар. Би трябвало да е обратното. В посочения случай изискването за лиценз е напълно излишно и в противоречие с основните принципи, заложи в ЗОАРАКСД. Този закон, приет през 2003 г. и претърпял 27 изменения и допълнения до момента, притежава потенциал да промени съществено действащата в страната система на административно регулиране и административен контрол, но този потенциал остава неизползван¹⁰. Причината е в липсата на адекватен контрол за неговото прилагане, което се констатира в анализи на различни международни институции¹¹. Множеството от въведените режими не съответстват на посочените в закона 5 вида, налице са и редица други разминавания с целите на закона. Не може да очакваме, че иначе висококачественият закон ще може да подобри благосъстоянието на обществото, ако не се осъществи неговото ефективно приложение на практика.

В допълнение към режимите на централно ниво са тези, администрирани от местните власти, а те оказват значително влияние върху бизнес средата¹². Направеното от Световната банка проучване „България: административни пречки през бизнеса на общинско ниво“ показва, че предоставянето на ключови общински услуги за бизнеса е нееднородно. За едни и същи по същество общински услуги се прилагат различни процедури в различни срокове, изискват се различни документи, а цените не са разходноориентирани. Установено е, че няма видима зависимост между обема на работа, необходим за извършване на услугата, и времето за нейното предоставяне – по-натоварените общини предоставят по-бързо услуги. В общините също се забелязва разлика в сроковете за валидност на издадените разрешения. В някои общини съществуват практики да се изискват документи за информация, която е налична в регистрите на същата община. Налице е ниска степен за използване на средствата на електронното правителство и чести взаимоотношения с администрацията, което създава предпоставки за корупция.

Всички тези проблемни области показват, че има сериозна нужда от програма за подобряване на регулирането на общинско ниво, в която да участва държавата, местните власти, Националното сдружение на общините в Република България и други заинтересовани страни. Основните общински услуги за бизнеса трябва да се стандартизират по отношение на процедура, документация и срокове за предоставяне. Цените за услугите също следва да се изчислят в определени граници като се прилага разходноориентираният модел за определяне на таксите.

Безспорен факт е, че изобилното законодателстване и регулиране водят до разрастване на корупцията и сивата икономика. Масовото, бързо и непреценено регулиране е един от основните източници на тези два порока на съвременната икономика. Именно регулациите са един от основните източници на тези два порока на съвременната икономика. Редица доклади и анализи на международни институции дават ясни доказателства, че намаляването на административните и регулаторни пречки води до ограничаване на корупцията и намаляване на размера на сивата икономика, който през 2012 г. се изчислява на 31.9% от БВП на страната и е най-висок в целия

¹⁰ [Администриране на регулаторни режими – модерно регулиране](#), осъществено по поръчка на Фондация „Фридрих Еберт“ и Българска стопанска камара, 2010 г.

¹¹

¹² [България: административни пречки пред бизнеса на общинско ниво](#), Световна банка, 2013 г.

ЕС¹³. Въпреки наличието на множество режими в държавата, както е посочено и по-горе, контролът на пазара не е на необходимото ниво след като е получено право за стартиране на стопанска дейност. По-слабият контрол и недостатъчните съвместни инспекционни дейности на различни органи е предпоставка за недобра дисциплина сред бизнеса и съответно възможност за възникване на корупционни явления.

Редица проучвания през последните години показват, че основен проблем за бизнеса и чуждестранните инвеститори е нестабилната нормативна среда. Честата промяна на правилата на играта се оказва проблем №1 за бизнеса в България. Ключови закони се променят средно между 4 и 5 пъти годишно, в направено изследване за периода 2000-2014 г. се оказва, че Законът за здравето е променян 57 пъти, Законът за устройство на територията 64 пъти, а Законът за здравното осигуряване цели 78 пъти¹⁴. По данни на Стратегията за развитие на държавната администрация броят на законите за последните 15 години се увеличава с 40% като действащите закони са 346, а броят на подзаконовите нормативи актове е почти 3000¹⁵. Това е значителен по обем законодателство, което се нуждае от опростяване и привеждане в съответствие с изискванията на съвременните правила за регулиране и динамиката на съществуващите обществени отношения. Някои анализи показват, че европейското законодателство е над 170 000 страници, от които 100 000 е новоприетото през последните години, което се сравнява с килограмите на малък кит¹⁶. Смята се, че над 100 000 са новите мерки за регулиране на федерално ниво в САЩ след 80-те години. Поради това се полагат усилия за намаляване на обема и подобряване на качеството на законодателството.

Може да се предположи, че някои от измененията в основни закони са направени, за да бъдат обслужени определени лобита и икономически интереси, като с течение на времето множеството нови правни норми водят до тежко бреме за бизнеса и хората – например многократните промени в Закона за устройство на територията са навредили на бизнес средата, за което говори класирането на България на едно от последните места в света в класацията „Правене на бизнес“ на Световната банка по отношение на показателите „разрешение за строеж“ и „свързване с електричество“. Най-лошият индикатор за България в класацията е свързването с електричество (135 място от 189 държави), като времето за свързване на нова сграда с електричество е 130 дни, а цената 320% от дохода на глава от населението. По отношение на показателя издаване на разрешение за строеж България е на 118-то място и прогресивно изостава като процедурите в областта на строителството са станали по-тежки за инвеститорите с течение на времето¹⁷.

Поради това България изостава в класацията на Световната банка, която измерва напредъка на 189 държави по 10 индикатора: стартиране на бизнес, издаване на разрешително за строеж, свързване с електричество, регистрация на собственост, достъп до кредитиране, защита на инвеститорите, плащане на данъци, международна търговия, спазване на договорите и обявяване на несъстоятелност (виж фигура 1).¹⁸

¹³ Виж [Shadow economy and undeclared work](#), източник: Schneider, F., "Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts", 2012

¹⁴ [Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г.](#)

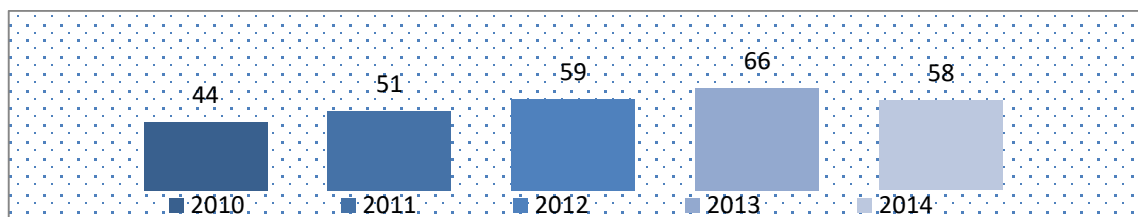
¹⁵ Пак там [Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г.](#)

¹⁶ Open Europe, [Just how big is the *acquis communautaire*?](#)

¹⁷ Doing business, [Economy profile Bulgaria](#), 2014 г.

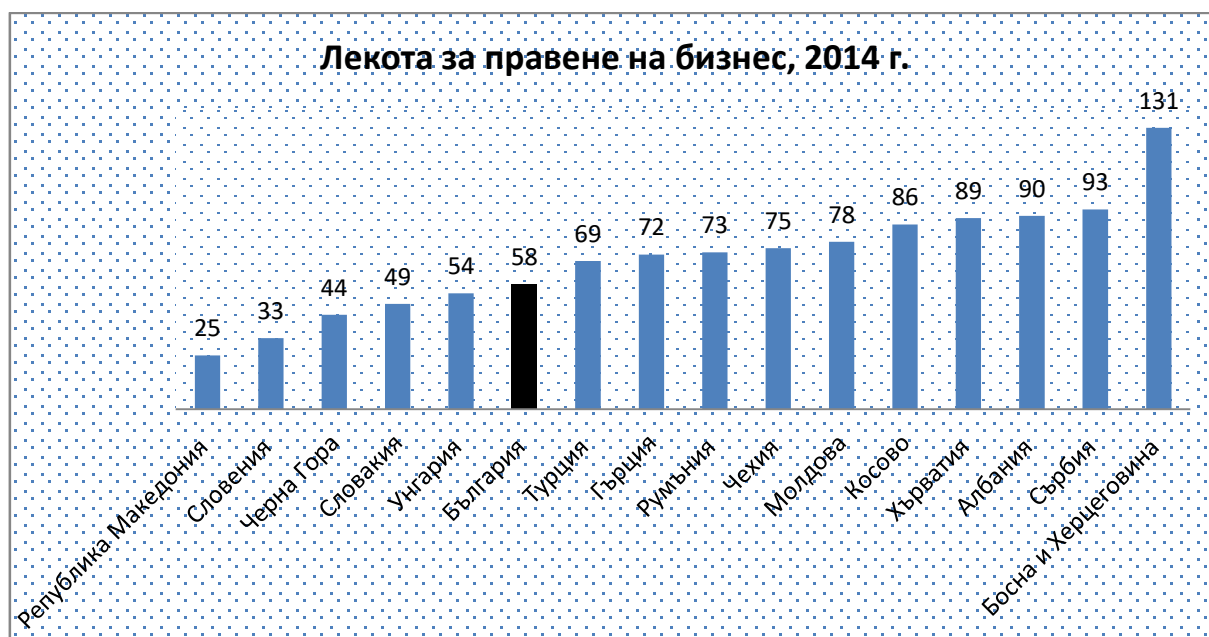
¹⁸ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bulgaria>

Фигура 1: Място на България в класацията „Правене на бизнес“, 2010-2014 г.¹⁹



Напредъкът през 2014 г. се дължи на промяна на методологията за изчисление, не на осъществени реформи в страната. България е класирана зад държави, които не са членове на Европейския съюз като Македония и Черна гора (виж фигура 2).

Фигура 2: Лекота на правене на бизнес в държави от Югоизточна Европа, доклад на Световната банка за 2014 г.



Специфичен фокус: Оценка на въздействието на законодателство

През 2007 г. известен консултант на Световната банка стига до извода, че качеството на регулирането е лошо, измервано със степента, до която се използва “заповедна”, вместо стимулираща нормативна уредба. Това вероятно е пряк резултат от липсата на оценка на въздействието на законодателството, която допринася пряко за разглеждането на широк кръг от не-регулаторни варианти (виж Политиката на България в областта на регулаторната реформа в Европейския съюз: сближаване с най-добрите европейски регулаторни среди, Световна банка, 2007 г., стр.9).

Въпреки изрично определените в първата Програма за по-добро регулиране ясни действия за въвеждане на оценка на въздействието на законодателство в периода 2008-2014 г., опитите удрят на камък. В този период много служители бяха обучени, но липсата на ясна политическа воля за промяна на начина на правене на политики продължава да е основната спирачка пред въвеждането на качествено и стабилно законодателство. Административните и регулаторни разходи на бизнеса в България ще продължават да растат, ако не се предприемат коригиращи действия и не се въведе този широко възприет в Европа интердисциплинарен подход за вземане на решения, базирани на доказателства и данни.

¹⁹ Източник: Световна банка

Министерският съвет, Народното събрание и министрите приемат годишно значителен обем от мерки за регулиране, посочени в таблици 1 и 2.

Таблица 1: Брой приети наредби и постановления²⁰

Брой приети наредби			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Нови наредби	116	177	85
Общо изменения и допълнения в наредби, включително новите наредби	341	372	264
Брой приети постановления на Министерския съвет			
	377	355	313

Таблица 2: Брой приети закони от Народното събрание²¹

Народно събрание	Период	Приети закони	Средно годишно
40-то Народно събрание	11 юли 2005 - 31 юли 2008 г.	564 (не е налична информация до края на мандата)	188
41-во Народно събрание	14 юли 2009 – 11 март 2013 г.	554	138 (непълнен мандат)
42-ро Народно събрание	21 май 2013 г. – 5 август 2014 г.	138	138 (непълнен мандат)

Средно годишно, като се изключи 2013 г., характеризирана с политическа нестабилност, се приемат средно малко над 350 наредби, приблизително същия брой постановления, както и средно по 150 закона. Общият брой изменения в нормативните актове е около 850 пъти годишно, като голяма част от тези изменения имат преки въздействия в икономическата, социалната и екологичната сфера и то в национален обхват. Средно над 2.5 нормативни акта търпят промени всеки работен ден ден.

Тази вълна от нормативни актове изисква ясно дефиниране и решаване на проблемите съобразно особеностите на пазара и реалните проблеми на бизнеса. От таблиците по-горе се забелязва, че в България администрацията има изключително широки правомощия да разработва подзаконови правни норми, основани на законите. Това по своята същност обаче означава права за приемане на нови мерки за регулиране, които в редица случаи могат да доведат до нарастване на административната и регулаторна тежест, която законодателят принципно не е предвидил. Поради това е важно в България да се въведе систематичното и целенасочено извършване на оценка на въздействието на законодателството в практиката на администрацията.

Този подход среща известна съпротива сред традиционните юристи и сред някои висши държавни служители, тъй като администрацията „няма капацитет“ и не е способна да анализира. С това основно оправдание, въпреки постоянните инвестиции в

²⁰ Източник: „Държавен вестник“ и Система за правна информация на Министерския съвет www.pris.government.bg

²¹ Източник: <http://www.parliament.bg/>

множество обучения, през последните години е забавена регулаторната реформа и в частност въвеждането на оценката на въздействието в България. Капацитет за оценка на въздействието се изгражда, когато има целенасочени усилия и подкрепа от най-високо ниво във всяко едно министерство или институция. Изглежда бюрократите се чувстват засегнати и заплашени от въвеждането на нови методи на действие, някои от тях печелят от статуквото, а политиците предпочитат другите методи за вземане на решения – предимно тези, при които мотивите се черпят не от обективни източници, а от субективни „политически“ виждания. Според други традиционалисти това са „измишльотини на западни държави“ и „глупости на ЕК“, като подобни методи противоречат на „традицията“, националните практики и особеностите на българския модел на вземане на решения. Като че ли е по-лесно да се получават политически дивиденди и да се взимат решения от тясно партийен и/или корпоративен интерес отколкото от обществен. По-лесно е, нали? Политики, които предлагат малки облаги за голяма аудитория не успяват да привлекат политическа подкрепа поради високата цена на политическия активизъм спрямо получените ползи, докато интересите на малка и организирана група имат шанс да бъдат приети чрез активно лобиране²².

Именно това са причините за блокирането на приемането на Закона за нормативните актове от 2008 г. насам, с който трябва да се въведат съвременните елементи на оценката на въздействието в законодателството, не тези от периода 1973-1974 година. Тази съпротива не се съобразява с основни стратегически документи, препоръки и политики на ЕК и Световната банка, национални програми за развитие и още по-малко с добри европейски практики. За целия период от 2008 г. насам са изготвени около 20-25 сравнително добри оценки²³. През 2013 г. беше направен опит за въвеждане в практиката чрез промени в устройствения правилник на правителството, но липсата на административен механизъм за контрол на качеството на извършените оценки както и на воля за задълбочени оценки в министерствата доведе до преписване на мотиви и упражнение за попълване на полета – около 80 попълнени формуляри само в рамките на 1 година. Основен проблем, е че оценките се изготвят след като проектът на нормативния акт е изцяло готов, без да се обмислят различни варианти на действие за решаване на проблемите. Едно е безспорно - оценката на въздействието е част от съвременния политически процес, нов начин на работа. Тя е процес, но инвестицията в нея си струва, защото възвращаемостта се изразява в ефективно законодателство и добро управление. Единствено чрез нейното въвеждане ще може да започне процес на културна промяна в българската администрацията, която по-добре ще защитава обществения интерес.

Не мога да не спомена, друга грешка през последните години, а именно поставяне на основен акцент върху измененията на методическите инструменти и ръководства за извършване на оценка на въздействието, а не върху реалния институционален натиск, както и върху механизмите за събиране на информация и бази данни, необходими за изготвяне на качествени оценки на законодателство. Тази практика следва да се прекрати, за което може да способства приетото от правителството в средата на 2014 г. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството²⁴. Методическите указания на европейско ниво са сходни и инвестицията на време/ресурси в постоянна промяна на ръководства и методологии не е продуктивна. Нужни са инвестиции в събирането на данни, което

²² Танев, Т., Анализ на публичните политики, 2008

²³ Източник: [Портал за обществени консултации](#)

²⁴ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=176&y=&m=&d=>

може да се окаже пречка пред извършването на качествени анализи, но и тук на помощ може да дойде инициативата за отворените данни²⁵.

По-съществената пречка за въвеждането на оценката на въздействието на законодателството е свързана с изключително кратките срокове за провеждане на обществени консултации – едва две седмици, 10 работни дни. Краткият срок за консултации е и основна причина за честите промени на закони, основен проблем за бизнеса в България. Изключително важно е България да въведе оценката на въздействието паралелно с една нова ефективна, прозрачна и адекватна система за обществени консултации. Българските институции трябва да гарантират, че ще се вслушват в гласа на хората. Добрите обществените консултации изискват целенасочени контакти с браншови организации и заинтересовани страни, което ще допринесе за подобряване на бизнес средата, за намаляване на разходите по съобразяване със законодателството и ще намали риска от правене на бизнес в България.

Необходимо е срокът за обществени консултации по важни закони и мерки за регулиране да се доближи до най-добрите практики и да бъде не по-кратък от 12 седмици. И тази реформа със сигурност ще срещва много съпротива, тъй като изисква цялостна промяна на начина на правене на политики и съобразяване с нуждите и потребностите на хората. Дългосрочните ползи от тази политика са свързани с решаването на основния проблем на бизнеса в България, със създаването на нови и качествени работни места и най-вече с по-голямо доверие на инвеститорите в това, че България е стабилно и устойчиво място за правене на бизнес. С удължаването на срока консултации ще се даде по-голяма възможност на гражданите, бизнеса и всички заинтересовани страни да дадат своите предложения, което ще помогне на лицата вземащи решенията да приемат такива политики и правила, които максимално се доближават до нуждите и очакванията на обществото.

Понастоящем рисковете са свързани както с недостатъчното време за консултации за достигане до обществото на подготвяните правни норми, така и с тяхното прилагане. Колкото по-несигурна и рискова е административната и законова среда за осъществяване на бизнес, толкова по-голяма е вероятността да се осъществяват краткосрочни и спекулативни инвестиции отколкото дългосрочни и устойчиви инвестиции на глобални компании. Много норми и правила са предназначени за защита на обществения интерес, защита на човешките права, личните данни, здравето и околната среда. В същото време те трябва да са добре обмислени и да водят до постигане на целите, за които са въведени без да водят до въвеждане на тежести за други сектори като например бизнеса. Високите регулаторни разходи водят до загуба на конкурентоспособност и крият рискове пред инвеститорите.

Регулирането е нарастваща функция на държавата и изгледите са за идване на нови приливи на вълни от регулиране. Поради това, въвеждането на нови закони и прилагането на съществуващите трябва да е прозрачно за всички заинтересовани страни, тъй като кумулативните разходи за бизнеса от регулирането могат да бъдат много високи. Това е сериозно предизвикателство за България, която трябва да съумее да се справи с натрупаните кумулативни разходи на бизнеса за съобразяване със законодателството и с премахването на създадените през годините регулаторни режими и норми, тъй като голяма част от тях с течение на времето стават излишни. Доклад на фондацията Open Europe показва, че кумулативните разходи за бизнеса за периода

²⁵ Digital Agenda for Europe <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/open-data-0>

1998-2008 г. от европейски и национални регулации възлизат на близо 4,3 милиарда евро²⁶.

Таблица 3: Кумулативни разходи на бизнеса в България за периода 1998-2008 г.

Държава	Кумулативни разходи в милиарда евро	Разходи свързани с европейското законодателство	Разходи свързани с националното законодателство	% Разходи свързани с прилагане на европейското законодателство спрямо общите разходи
България	4,265	2,487	1,778	58.3%

Това показва както важноста на предварителната оценка на въздействието, така и на постоянната текуща оценка на съществуващото законодателство. Потенциалът от реализирането на мерки за по-добро регулиране се изразява в растеж на БВП между 1-3,5%. Анализи на ОИСР, цитирани в доклад на Световната банка, показват потенциалният ефект от провеждането на регулаторните реформи в развитите държави, които се оценява в размер на 3,5% растеж на БВП в Холандия и около 1% в САЩ²⁷. Намаляването на административната тежест с 25% в периода 2007-2012 г. в Европейския съюз се равнява на растеж на БВП в размер на 1,4% в средносрочен план²⁸. В държави като България, които не са осъществили регулаторни реформи, се счита, че преките разходи за съобразяване с мерки за регулиране могат да надминат 10% от БВП²⁹, който е в размер на около 40 милиарда евро през 2013 г.³⁰

За успеха на реформата е необходимо да се създаде устойчив механизъм на централно ниво (в администрацията на правителството и Народното събрание) за контрол на качеството на законодателството и оценките на въздействието на законодателството. Трябва да се започне постепенно с избрани от министър-председателя и Министерския съвет актове със значително финансово отражение и обществен интерес, които да бъдат оценени, след което дейността да се разшири и ускори като се обхванат всички ключови актове. Следва да се използва съвременният подход първо да се проверява дали идентифицираните проблеми в обществото или даден сектор на управление не биха могли да бъдат разрешени чрез оценяване и ревизия на съществуващите мерки за регулиране и чак когато бъдат събрани солидни доказателства, че това е невъзможно да се пристъпи към тяхната промяна. Отговорността трябва да е на министерствата, които следва да формират екипи от експерти по всяка една оценка. Необходимо е в тази работа да се включат по-активно университетите и БАН, както и да се ползва външна експертна и консултантска помощ винаги когато такава е необходима.

За намаляване на честота на промяна на законодателството може да се обмисли възможността за въвеждане на ограничен годишен брой законодателни сесии на Народното събрание по приемането на законодателство.

²⁶ Out of Control? Measuring a decade of EU regulation, February 2009, Open Europe, <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/outofcontrol.pdf>

²⁷ [Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme](#), World Bank Group, 2007

²⁸ [Commission initiatives to cut red tape and reduce regulatory burdens – Questions and Answers](#)

²⁹ Регулативни политики в страните от ОИСР: от интервенции към регулирано управление, OECD, 2002

³⁰ Данни на НСИ за 2013 г. Виж повече [тук](#)

Специфичен фокус: Намаляване на административната и регулаторна тежест

Българските правителства полагат усилия за облекчаване на административните процедури и режими от 2000 г. до момента. От тогава насам са правени редица прегледи за намаляване на административната тежест. През 2000 година е създадена Работна група за оптимизация на административни режими, която е разгледала 360 режими на централно ниво, като е препоръчала премахването на 71 и опростяването на 121 режима. Тези усилия са последвани от Министерството на държавната администрация и административната реформа в периода 2005-2009 г., което се опита да адресира проблема с незаконосъобразни режими на общинско ниво. Като цел беше поставена и създаването на централен електронен регистър на всички административни режими, но за съжаление инициативата се провали. В този период две дирекции от специализираната администрация на Министерския съвет също са играли значителна роля за адресиране на проблема с административните режими.

Само през последните четири години са приети 1055 мерки за намаляване на бюрокрацията, в общо 8 пакета, приети от правителството. Въпреки това усещането е, че тежестта не се е променила. Външният наблюдател би казал, че институциите са се съсредоточили върху мерки за регулиране с отмиращо действие, например премахването на лиценза за извършване на дейност като митнически агент, или стотици мерки по премахване на изискването за представяне на документ за актуално състояние на фирмите.

Задълбоченият анализ показва, че премахнатите бюрократични пречки, с някои изключения, са предимно с козметичен характер. Те премахват бюрокрацията, но не водят до дълбоки промени. Основни мерки, например отпадането на изискването за нотариална заверка на договорите за продажбата на автомобили в България, и отпадането на звездната категоризация на самостоятелните заведения за хранене, не са реализирани.



Снимка личен архив: град Банско, 2013 г., със стрелка е посочено мястото на табелката за звездната категоризация на заведения - един от отживелите режими

Причината е огромната съпротивата срещу премахването на основни административни и регулаторни тежести. Развитieto продължава да се блокира от бюрократи или определени групови интереси. Те пазят ревностно статуквото, тъй като облекчаването на режими води до загуба на власт и влияние.

По отношение на намаляването на бюрократичните пречки остава впечатление за съществуването на хаотичен и непоследователен подход, зависещ от волята на управляващите на най-високо ниво, а не от изградени институционални механизми с ясно разписани функции и отговорности на звената в системата на изпълнителната власт. Избраният досега подход включва търсене на облекчения във всички сектори и

закони, масов подход, насочен към всичко и навсякъде, без идентифициране на дълбоки промени и подпомагане на ключови икономически сектори. Научените уроци показват, че сега има нужда от прилагането на специфичен, концентриран и целенасочен подход. За България е необходимо приоритетно ревизиране на тежестите и подпомагане в специфични икономически сектори, заложи в стратегиите за интелигентна специализация и иновации. Акцентът трябва да е върху увеличаване на ползите спрямо разходите, както и активно подпомагане на бизнеса, там където среща проблеми.

При реформата трябва целенасочено да се привлича Министерството на финансите, в което има известна съпротива, поради краткосрочно намаляване на приходи в бюджетите на институциите. Средносрочните и дългосрочните ползи от намаляването на административните тежести обаче са много повече, тъй като намалената административна тежест се връща в бюджета под формата на повече данъци от стимулираната икономическа активност. Осъществяването на инициативи за по-добро регулиране ще има значителни ползи за икономиката и до голяма степен може да се твърди, че тази инвестицията е по-важна от инвестициите в строеж на магистрали в страната.

В заключение, няма реални пречки България да се превърне в лидер в политиката за по-добро регулиране в Югоизточна Европа. В страната няма това задушавашо и главолмно приемане на европейското законодателство, има добре подготвена политическа и административна почва за извършване на реална реформа. Регулаторната реформа обаче изисква постоянен фокус върху доброто правене на политики и законодателство и отделянето на ресурс и време в тази посока. Всички предпоставки са налице и поради възможностите България да инвестира средства от европейските структурни и инвестиционни фондове в добро управление. Реформата зависи от политическа подкрепа, ясни процедури и механизми и адекватни ресурси съпътстващи промяната. Опитът на други държави показва, че за успешното реализиране на инициативата за регулаторна реформа има нужда от централизиране действията, което в началото може да създаде конфликти, но подкрепата от най-високо политическо равнище, от министър-председателя е ключова за успешна регулаторна реформа.

Необходими са търпение и инвестиции. В развити държави тази реформа вече се прилага повече от 20 години и все още има какво да се желае, но държавите вървят последователно напред. България трябва да превключи на бързи обороти, за да успее да догони най-добрите.

Всички изразени възгледи в тази статия са на самия автор. Те не представляват официалните виждания на администрацията на Министерския съвет.

Павел Иванов, 2014 г.

Литература

1. [Europe 2020](#): A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, 2010
2. [Bulgaria: Better regulation series](#), World Bank, vol.1-vol.4, 2010
3. [Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance](#), Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012
4. [OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance](#), Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005
5. Lessons for Reformers: How to launch, implement and sustain regulatory reform: An analysis of six case studies in developing and high-income countries. World Bank, 2009.
6. EU Country-specific Recommendations for Bulgaria, European Commission, 2011-2014.

7. [European Governance. A White Paper](#), European Commission, 2001.
8. Mandelkern Group on Better Regulation, [Final Report](#), 2001
9. Better Regulation — simply explained, European Commission, 2006.
10. Smart regulation in the EU, European Commission, 2010.
11. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Final report, European Commission, 2012
12. Assessing the Costs and Benefits of Regulation (Study), European Commission, 2013.
13. Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps, European Commission, 2013
14. Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation, European Commission, 2013.
15. Impact Assessment Guidelines, European Commission, 2009.
16. Public consultation on the revision of the Commission's Impact Assessment guidelines, 2014.
17. [Smart Regulation](#) – Responding to the needs of small and medium-sized enterprises, European Commission, 2013.
18. Open data: An engine for innovation, growth and transparent governance, European Commission, 2011.
19. Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries, 1997.
20. Out of Control? Measuring a decade of EU regulation, February 2009, Open Europe.
21. Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme, World Bank Group, 2007.
22. Commission initiatives to cut red tape and reduce regulatory burdens – Questions and Answers
23. Digital Agenda for Europe: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>.
24. Open Europe, Just how big is the acquis communautaire?
25. Doing business reports, World bank
26. [Shadow economy and undeclared work](#)
27. Thornton M., Cato Institute Policy Analysis No. 157: Alcohol Prohibition Was a Failure, 1991.
28. Input for Bulgaria's Research and Innovation Strategies for Smart Specialization, World bank, 2013
29. Танев. Т., Анализ на публичните политики, 2003.
30. Регулативни политики в страните от ОИСР: от интервенции към регулирано управление, OECD, 2002.
31. Оценка на въздействието на регулациите, Пашев, К., Вълев, Н., Брусарски, Р., 2007
32. Ставрев, С. Кризата в публичния мениджмънт, 2007
33. Димов, Т., Смарт регулирането в Европейския съюз, Правото - изкуството за доброто и справедливото, Университетско издание "П. Хилендарски", 2013
34. Димов, Т., Оценка на въздействието на законодателството – актуални теории и практики, Сборник „Научни трудове на Института за държавата и правото”, С., БАН - ИДП, 2013
35. Администриране на регулаторни режими – модерно регулиране, осъществено по поръчка на Фондация „Фридрих Еберт” и Българска стопанска камара, 2010
36. България: публични разходи за растеж и конкурентоспособност, доклад на Световната банка, 2012 г.
37. България: административни пречки пред бизнеса на общинско ниво, Световна банка, 2013 г.
38. Програма за по-добро регулиране, 2008-2013 г.
39. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г.