

ДИСОНАНСИ И ОРИЕНТИРИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА СРЕДА ЗА БИЗНЕСА В БЪЛГАРИЯ

Д-р Даниела Михалева

Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”,

гр. Варна, Република България

e-mail: mihaleva_didi@hotmail.com

Резюме: Статията насочва вниманието към възможностите и насоките за ограничаване и намаляване на административното регулиране и контрол върху бизнес-организациите, както и върху проблемите, слабостите и несъответствията при прилагане на нормативната уредба и политиката за по-добро регулиране.

Ключови думи: административно регулиране, административен контрол, регулаторна среда, регулаторна тежест, регулаторни режими, конкурентоспособност, Закон за ограничаване на административното регулиране и контрол върху стопанската дейност

Увод

Актуалността на разглежданата проблематика се обуславя от същественото значение на въпросите, свързани с администрацията, нейната власт и дейност и регулирането за подобряване на конкуренцията на регионите и отделните страни. Намаляването на административната или регулационната власт може да доведе до общо подобряване на условията за правене на бизнес. Несъвършената регулаторна среда и условия за бизнес се отразяват негативно върху и без това спадащите възможности на

икономиката за конкурентноспособен растеж. През последните години все по-бързо расте нуждата от въвеждането на подход за по-добро регулиране в България, за да се осигури справедлива и конкурентна пазарна среда и да се подобри благосъстоянието и сигурността на гражданите. Решението на проблема, формулиран по този начин изисква задълбочен преглед и анализ на съвременните теоретични постижения и практическото приложение на инструменти и методи за създаване на добра регулативна среда и условия за бизнес.

Добро административно регулиране

Административно регулиране на стопанската дейност е въвеждането на правила и административни изисквания, които регулират стопанската дейност на стопанските субекти посредством разработването, приемането и прилагането на нормативни актове по установени в закон ред и процедури. Процесите на регулиране и контрол са взаимосвързани и зависими, тъй като административният контрол превръща нормативните изисквания, регулиращи стопанската дейност, в административно регулиране, а прилагането на правилата, въведени посредством административно регулиране, може да бъде гарантирано само чрез ефективен административен контрол.

Регулирането на стопанската дейност не е панацея за решаване на проблемите. Различни политики и решения трябва да се вземат под внимание при оценка на това, с кое от възможните средства желаната цел ще се постигне по-ефективно. Поради това в последните години все по-широко се обсъжда не самото регулиране, а възможността за по-добро регулиране, което насърчава стопанската дейност и не ограничава бизнеса и гражданите.

По-доброто регулиране е обширна стратегия за подобряване на регулаторната среда в Европа – обхващаща набор от инициативи за консолидиране, систематизиране и опростяване на съществуващото законодателство и подобряване качеството на новото законодателство чрез по-добра оценка на предполагаемото икономическо, социално въздействие и въздействие върху средата. Законите и регулациите са необходими за осигуряването на честен и конкурентен пазар, ефективна закрила на общественото здраве, околната среда и благосъстоянието на гражданите. Една от основните задачи, стояща пред държавите - членки на Европейския съюз, е усъвършенстване на регулациите с цел осигуряване защитата на публичните интереси по начин, който да подкрепя, а не да пречи на развитието на икономическата инициатива.

Част от нормативните актове, които в момента съществуват и регулират по един или друг начин дейността на бизнеса, предвиждат редица безсмислени задължения, които струват време и пари, и необосновано разширяват правомощията на администрацията и създават предпоставки за корупционни практики.

Стимулирането на стопанската инициатива предполага лесен достъп до регистрацията на търговци – еднолични или юридически лица. Извън съобразяването на изискванията на Търговския закон, гражданите се сблъскват с необходимостта от значителни разходи за вписване в Търговския регистър към Агенцията по вписванията. Илюстрация за несъразмерност е чл.16а от Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията, в който дължимите такси десетократно надвишават размера на минималния допустим по закон размер на капитала при дружествата с ограничена отговорност.

Правната рамка за ограничаване на регулаторните режими е Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност /ЗОАРАКСД/, както и Указанията за прилагане на Закона, одобрени то Съвета за икономическа политика към Министерския съвет на 10.12.2004 г. В резултат на активната законодателна дейност след 1990 г. значителен брой лицензионни, регистрационни, разрешителни и други административни режими влязоха в действие. Така създадената система на административно регулиране и контрол постепенно се превърна в обект на сериозна критика поради факта, че тя се оказва неефективна, вътрешно противоречива и в някои случаи изключително обременяваща и затрудняваща дейността на стопанските субекти. Термините се използват неточно, несистематизирано, като липсва ясна представа за същността и отличителните характеристики на отделните видове режими. В резултат на това се наблюдава хипертрофия на законодателството в тази насока. Компетентните административни органи срещат трудности с ефективното прилагане на въведените административни режими, стопанските субекти са в невъзможност да използват дадените им възможности и да защитават правата си.

ЗОАРАКСД е опит да се намери ново политическо и правно решение на нуждата да се ограничи административната намеса на държавата в стопанската дейност на стопанските субекти до разумни, обосновани и обществено допустими граници. Прилагането на закона е свързано със значителни трудности, между които: Липса на достатъчно познаване и опит от страна на органите на държавната администрация на централно и местно ниво по отношение на съдържанието и механизмите на действие на закона; Липса на ефективни механизми да се комуникират основните елементи на закона с клиентите на административните режими – стопанските субекти,

извършващи стопанска дейност, за която е въведен административен режим; Липса на достатъчно методологически указания, които да помагат на компетентните органи да разберат по-добре и прилагат по-успешно въведените от закона изисквания. Необходимо е администрацията да предотврати някои възможни грешки и да прилага създадените законови правила в систематичен и прозрачен ред. Законът може да се прилага успешно и да изпълни мисията, за която е създаден, само ако е разбран в необходимата степен, както от административните органи, които го прилагат, така и от стопанските субекти – адресати на неговите разпоредби.

Съществуващото законодателство (законали и подзаконали нормативни актове) борави с двадесет и един термина, близки по значение на «лицензия» («разрешение»), «регистрация» и «информация» («уведомление»). Тези термини се появяват в около пет хиляди разпоредби. В този брой не присъстват индивидуалните административни актове и наредбите, въвеждащи режими на общинско равнище. Налице са терминологични излишества и неясноти на законодателството, които водят до неефективност на работата на държавната и общинска администрация; високи разходи за съобразяване с действащите регламенти или опити те да не се спезват изобщо; отрицателни ефекти за икономиката и правовия ред. Решението на тези проблеми, които намира законът, може да бъде сведено до следните изисквания:

- Свеждане на цялото многообразие на нормативни термини до ясното определение на три понятия: «лицензия» («разрешение»), «регистрация» и «информация» («уведомление»);
- Съществуващите специални закони, които въвеждат ограничения на стопанската дейност, осъществявани чрез административен контрол, да бъдат съобразени с разпоредбите на ЗОАРАКСД;

- Съществуващата подзаконова уредба, актовете на централната и местна администрация да бъдат съобразена с изискванията на ЗОАРАКСД.

Бъдещите законодателни и нормотворчески инициативи, както на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, така и на народните представители, да следват общите правила на този закон.

Основни принципи на по-доброто регулиране

На база политиката и нормативната уредба могат да бъдат изведени основни принципи на по-добро регулиране, чието спазване следва да бъде осигурено чрез прилагане на нормативните разпоредби.

Свободна стопанска дейност

Основен принцип, залегнал в ЗОАРАКСД е определяне на такова ниво на административно регулиране, което насърчава свободното извършване на стопанска дейност от бизнеса. Административно регулиране, което ограничава стопанската дейност е допустимо само ако са гарантирани изключителните и суверенни права на държавата, правата и свободите на гражданите и юридическите лица, защитата на околната среда, националната сигурност и общественият ред. Това са определените ограничен кръг обществено допустими граници на обществения интерес, които правят възможна обосноваването на намеса на държавата в стопанския сектор чрез ограничаване по административен ред на свободната стопанска инициатива.

Сериозно постижение на закона е изчерпателният списък на стопанските дейности, за които може да се установява лицензионен режим. Самото заглавие на приложението ясно показва идеята на законодателя, че няма пречка за част от изброените стопански дейности да бъде установяван регистрационен режим и така броят на лицензионните режими постепенно

да намалява. Това ще означава и стесняване на дискреционната власт на администрацията, характерна за лицензионния режим за сметка на нейната обвързана компетентност, присъща на регистрационния режим. Това е едно желателно развитие на законодателството, тъй като при дискреционната власт изначално съществува рискът свободата на администрацията, която законът и позволява в определени рамки, да се изроди в произвол. При обвързаната компетентност този риск е много по-малък, адресатите на административните актове имат много по-големи възможности за защита, включително и по съдебен ред.

Извършване на оценка на въздействието

Освен посочените ограничения на въвеждане на регулиране, законът предвижда специална процедура за обосноваване необходимостта от съответната регулация:

- *разходите на стопанските субекти*, или колко ще струва на стопанските субекти това да съобразят дейността си с наложените ограничения;

- *разходите на администрацията*, или възможно ли е компетентните административни органи да упражнят ефективен контрол и колко ще им струва това.

Административното регулиране има смисъл само тогава, когато:

- разходите по неговото прилагане са по-ниски от ползите чрез въвеждането му и на практика съществуват възможности за ефективен контрол.

На практика това изискване е свързано с извършването на оценка на въздействието на предвидените регулации в нормативната уредба. При планиране или изготвяне на законопроект, който предвижда въвеждането на лицензионен или регистрационен режим, се подготвя мотивирано становище

за необходимостта от това регулиране и съответно за възможността за постигане на целите без неговото въвеждане. При внасянето в Народното събрание на законопроект, в който се предвижда въвеждане на лицензионен или регистрационен режим, заедно със законопроекта и мотивите към него вносителят представя и мотивирано становище относно необходимостта от това регулиране. Мотивираното становище съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност.

Защита на конкуренцията

Органите на държавна власт, вкл. органите на местното самоуправление не могат да налагат изисквания, ограничения и тежести, които водят до ограничаване на конкуренцията. Това изключва възможността чрез административни актове да се поставят едни стопански субекти в по-благоприятно стопанско положение спрямо други стопански субекти, без дадените конкурентни предимства да са обосновани и доказано необходими.

Принципът на пропорционалност и съразмерност на ограниченията

Органите на държавна власт, вкл. органите на местното самоуправление не могат да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона.

- наложените ограничения трябва да са съобразени с целите на регулирането и да водят до изпълнението на тези цели;
- наложените ограничения са допустими само ако те са необходими за постигането на целите на регулирането и тези цели не могат да бъдат постигнати чрез други, по-малко ограничаващи средства;

- ползите от постигането на обявената цел на регулацията трябва да надхвърлят тежестта на наложените ограничения и разходите, свързани с тях.

Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона.

Публичност, прозрачност на дейността

Административните органи своевременно публично огласяват следваната политика и създадената практика по прилагането на нормативните актове, свързани с административно регулиране и административен контрол на стопанската дейност, както и мотивите за тяхната промяна. Следваната политика по прилагането на нормативните актове включва средствата, които административният орган избира и използва при упражняването на своята оперативна самостоятелност за постигане целите на закона.

Принципът на „легитимно“ въвеждане на регулация единствено само в закон

Лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон. Всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон. С подзаконов нормативен акт, посочен в закон, могат да се конкретизират изискванията.

Приемането на какъвто и да е нормативен акт трябва да се приведе в съответствие със Закона за ограничаване на административното регулиране и административен контрол дотолкова, доколкото ограничава стопанската дейност.

Принцип обслужване на едно гише

Административните органи са длъжни да осигурят по подходящ начин постоянен и безусловен достъп до всички административни актове и формуляри, както и да оказват съдействие за попълване на документи; да предоставят пълна информация за сроковете, приложими в съответното производство, за дължимите такси и методиката за тяхното определяне, както и да оказват съдействие за попълването на документи; да организират дейността си така, че да обслужват заинтересованите лица на едно място в едно служебно помещение и да осигурят подходящо работно време за ползването на услугите от заинтересованите лица.

Принципът на служебното начало

Административният орган не може да изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него или при друг орган, а задължително следва да ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство. Административният орган не може да изисква доказването по друг начин, освен чрез представяне на писмена декларация, на обстоятелства, които са удостоверени от друг орган или вписани в публичен регистър. Като развитие на този принцип е и изискването за служебен обмен на информация по електронен път, който е заложен в Закона за електронното управление - еднократно събиране и създаване на данни (чл. 2, ал. 1), задължение за служебно уведомяване и задължение за обмен по електронен път (чл. 40, ал. 1).

Принцип Една процедура – Едно изискване за отстраняване на нередовности

Административният орган може да изисква само веднъж отстраняване на нередовности и/или предоставяне на допълнителна информация към заявлението за издаване на лиценз или за извършване на регистрация, както и за разрешение за извършване на отделна сделка или действие. Срокът за отстраняване на нередовности и/или предоставяне на допълнителна информация се определя със закон и не може да бъде по-дълъг от установения срок за произнасяне. Срокът за произнасяне започва да тече от датата на отстраняване на нередовностите и/или предоставянето на допълнителна информация.

Мълчаливо съгласие

Мълчаливо съгласие е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне. Това съгласие се въвежда за ограничен обхват на актове – разрешение и на удостоверение за извършване на еднократни сделки, но е водещ принцип, осигуряващ намаляване и ограничаване на административното регулиране. Особеност на „мълчаливото съгласие” е, че то може да бъде търсено само когато сезираният орган е оправомощен да издаде разрешение или удостоверение, необходимо за извършване на определена сделка. Само в такъв случай биха могли да настъпят правните последици по чл. 29, ал. 1 ЗОАРАКСД, последващи валидно получено "мълчаливото съгласие".

Бързина и процесуална икономия

Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.

Съгласно общите разпоредби на АПК, административният акт се издава до 14 дни от датата на започване на производството.

Установяване на административно регулиране

В ЗОАРАКСД се въвежда всички дейности, свързани с регулации да се уреждат и в специални закони, като регулациите на всички нива да бъдат аргументирани. Въз основа на преглед на българското законодателство - от общо около *360 закона и кодекси* в 128 се установяват дейности, свързани с регулации. От тях 17 въвеждат изисквания на европейското законодателство, 33 въвеждат национални изисквания, а останалите 78 съдържат както национални, така и транспонирани европейски изисквания.

Анализът на повече от тридесет закона показва установяване на административно регулиране извън целите на закона - въвеждане на регулации, чието извършване не води до повишен риск за суверенни права на държавата, правата и свободите на гражданите и юридическите лица, защитата на околната среда, националната сигурност и общественият ред. Например извършване на безмитна търговия, производство на компактдискове (оптични дискове), производство на спирт, дестилати и спиртни напитки, промишлена преработка на тютюн и производство на тютюневи изделия, стопански риболов, извършване и удостоверяване на професионално обучение и други.

Анализът на дейностите, за които се издава разрешение продължава да не се отнася единствено за случаите, когато е налице отделна сделка или действие от лице, което извършва или възнамерява да извършва стопанска дейност, която би могла да породи повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, за личните или имуществените права на гражданите, или на юридическите лица, или за околната среда

(напр. административно-технически услуги по устройство на територията, издаване на разрешение за строеж на ограда и др).

Брой регулаторни режими

Въпреки политиката за ограничаване на регулаторните режими, техният брой не е намален в годините. Продължава да е налице проблемът, който се наблюдава в предишни години, а именно, че отделните структури имат затруднения при разграничаването между административна услуга и регулаторен режим по смисъла на ЗОАРАКСД и при определянето на видовете регулаторни режими. Съществува практика, особено на местно ниво за смесване на регулациите с административни услуги (напр. приемане и обработване на декларации за облагане с данък), които водят до излишен товар върху бизнеса и гражданите и необосновано регулиране.

Комплицирани и сложни процедури

Отделно от големия брой регулации, които необосновано налагат ограничения при извършването на стопанска дейност, проблем се явяват и комплицираните процедури за издаване на акт по режим. Сред проблемите, които се очертават са:

- изискване на документи, които могат да набавят по служебен път;
- изискване за отстраняване на нередовности повече от един път в рамките на процедура (практика на ниво общинска администрация);
- дълги срокове за издаване на съответните актове по режими (общият ред за приключване на процедура съгласно АПК е 14 дни; съгласно специални закони сроковете за издаване на актове по режими могат да отнемат от няколко дни – до 9 месеца).

- кратки срокове на валидност на административните актове, което не е в съответствие с изискванията на ЗОАРАКСД;

- необходимост от извършване на няколко процедури за получаване на крайния резултат - напр. за откриването на нова фирма се преминава през процедури, отнемащи около 15 дни. За всяка отделна процедура се събира отделна такса, което е допълнителен товар за бизнеса.

Посочените данни отразяват неефективното прилагане на принципа на пропорционалност и съразмерност на ограниченията.

Обмяна на информация по електронен път

Обмяната на информация между административните структури по електронен път все още е слабо развита. Причините основно се коренят в различните системи, липсата на изградени връзки между тях и координационен механизъм. Напредък се отчита, но той е бавен и слабо ефективен и резултатен. В множеството случаи администрацията не е информирана за съдържащите се данни в публичните регистри. Поради тази причина предложенията за промяна на нормативни актове, които се дават, не са съобразени с правилото за получаване на информацията по служебен път от първичния администратор на данни.

Съгласно данни от Търговския регистър /ТР/, броят на фирми, регистрирани електронно расте. Въпреки наличните данни, голяма част от административните структури продължават да изискват от фирмите документи, които вече са оповестени в ТР, което изисква излишен фирмен ресурс. Това е особено изразено при регистрационните режими, където проблемите са най-често свързани с големия брой документи, които се изискват - напр. почти във всички закони и регистрации се изисква актуално удостоверение за вписване в търговския регистър, удостоверение, че лицето

не е в производство по ликвидация или несъстоятелност, др. данни, които са публично оповестени в ТР. В тази връзка прилагането на принципа за изискване на документи по служебен път за тези, които вече присъстват в публични регистри е слабо. Все още не са отчетени внедрени облекчения по обслужването на бизнеса и гражданите, а практическите резултати от тези разработки се очакват в бъдеще. От тук може да се обясни и високият брой проверки - следствие от отсъствието на добра координация между инспектиращите органи, което обременява икономическите субекти.

Държавни такси

Принципът за формиране на държавните такси е несправедлив и непрозрачен. Слаба е съществуващата институционална рамка за контрол; наблюдава погрешна тенденция за определяне на такси, които да генерират приходи, отколкото с тях да се покриват разходите. Редица такси имат по-скоро характер на генериращи приходи или на облагане, отколкото на заплащане за административни услуги.

Увеличението на общата тежест от такси в много случаи се дължи на изключително голям брой нововъведени услуги, които в повечето случаи са резултат от транспонирано законодателство на Европейския съюз. За съжаление, обаче, се констатира и практиката на раздробяване на услугата/режима и промяна на наименованието ѝ, което в някои случаи увеличава общата тежест от такси в съответната тарифа. Отделно от това, наличието на голям относителен дял на нововъведените услуги в общото процентно нарастване на тежестта от такси следва да се балансира с по-малка стойност на размерите на таксите, за да не се увеличава неимоверно тежестта от такси в отделния сектор.

Класацията на Световния икономически форум поставя страната ни в незавидна позиция по отношение на качеството на администрацията и регулаторната среда. Въпреки плановете, записани в Националната програма за реформи, до 2020 година да се намали с 20 на сто административната тежест за бизнеса, у нас регулациите продължават да са сериозна пречка и ограничават пълноценното участие на бизнеса в развитието на икономиката. У нас има няколко закона, които регламентират правилата, на които трябва да отговарят регулациите за бизнеса, но липсва реален синхрон по прилагането им. България е на 84-то от 134-те възможни места по държавно регулиране според показателя за глобална конкурентоспособност, а корупцията у нас се увеличава заради тежките регулации за бизнеса по данни на Транспаранси Интернешънъл.

Съгласно **индексът за глобална конкурентоспособност**, изготвян от Световния икономически форум за 2018 г. известен като "Докладът за Давос"¹, България заема 51-ва позиция от общо 140 държави, като водещ бранш за развитието на индустрията у нас са дигиталните услуги. За фактора "Внедряване на информационни и комуникационни технологии" – България е на 30-о място. Следват "Способност за иновации" – където страната ни се нарежда на 48-о място. Добри са оценките за "Пазар на труда", където България е на 50-о място и "Макроикономическа стабилност", където сме на 52-ро място, отчитат експертите на Центъра за икономическо развитие. В показателите "Институции" и "Човешко здраве" България е на 70-а позиция. При показателите "Образование и умения" и "Размер на пазара" страната ни е на още по-задни позиции в класацията. В показателя "Защитата на правата на собственост и интелектуалната собственост" България е на 118-о място. По показателя Организираната престъпност – на 116-то място, сочи

¹ Николова, Д. Конкурентоспособна ли е българската икономика. Бюлетин "Преглед на стопанската политика" № 907, Институт за пазарна икономика, 2018. ISSN 1313 – 0544

докладът. Твърде ниски са и оценките за ефективността на съдебната система, надеждността на системата на полицията и бремето на регулирането на икономиката. /Данните са по информация на Център за икономическо развитие/.

Сериозни трудности и проблеми изпитва и пазарът на труда в България. По показателя "Лесно наемане на квалифицирани работници" България е на 122-ро място, по "Обхват на обучение на персонала" страната ни е на 118-о място, а по "Умения на завършващите образование" – България се нарежда на 101-во място.

По отношение на фактора "Инфраструктура" България заема 58-а позиция, което е относително благоприятна оценка, се отбелязва в доклада. В същото време по показателя "Качество на пътищата" нашата страна е на 90-о място, сочи Докладът за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум за 2018 година.

Анализът на данните показва, че показателите, по които България се представя сравнително добре, отново са в категорията „Макроикономическа стабилност“. По-специално това са ниските нива на инфлацията (за миналата година) и размерът на дълга, както и отделните индикатори за продължителността на живота и записването в училище (средните световни резултати са много ниски основно заради някои африкански държави), ниските мита (заради членството в ЕС), ниското ниво на минималния капитал за започване на бизнес и сравнително високо участие на жените на пазара на труда.

В същото време за поредна година най-проблемните области в България, които понижават оценката в Индекса за глобална конкурентоспособност, остават като цяло едни и същи:

- В категорията „Институции” – високото ниво на организираната престъпност, липсата на независимост на съдебната власт и неефективността при решаване на правни спорове, ниската степен на защита на правата на собственост.

- В категорията „Инфраструктура” – лошото качество на пътищата. Данните на Агенция „Пътна инфраструктура” показват, че през 2017 г. под 40% от пътната настилка е в добро състояние и то въпреки целенасочените инвестиции (включително европейски) в изграждането и рехабилитацията на пътищата в страната.

- В категорията „Умения” – високото ниво на структурната безработица, изразено в невъзможността на бизнеса да намира подходящи кадри, както и липсата на практически умения на завършващите, което не е учудващо предвид силно теоретичната насоченост дори на професионалното образование.

- В категорията „Развитие на бизнеса” – дългото време, необходимо за започване на бизнес и спазване на административните изисквания, както и слабото развитие на предприемаческата култура в страната.

В България е налице сравнително утежнена регулаторна среда за правене на бизнес. Процедурите са тромави и изискват време и финансови средства. Средно за страната, разходът на време и средства е пет пъти по-висок спрямо средния за ЕС.

- В категорията „Иновации” – отново заради проблемите с работната сила, слабото сътрудничество между заинтересованите страни (включително ограниченото участие в международни проекти), ниското качество на научната инфраструктура.

Докладът показва и защо добрите резултати и високата оценка в индекса е важна. Чрез редица анализи и търсене на взаимовръзки с различни показатели авторите доказват, че по-високата конкурентоспособност на икономиката води до намаляване на бедността, по-високи доходи, по-ограничено неравенство, по-добра околна среда и по-високо благополучие на гражданите.

Съгласно индексът „Правене на бизнес“ за 2018 г. на Световната банка², който си поставя за цел да сравни регулаторната среда и свободата на предприемачеството в 190 държави по света, България се нарежда на 59-то място сред тях, а измененията на индекса за страната спрямо предишните издания са козметични, но в положителна посока. България е в компанията на Хърватия, Мароко и Кения. Въпреки че страната изостава в класирането си, спрямо миналогодишното издание на индекса се наблюдава леко подобрение, с 0.11 точки, до 71,24 от възможни 100. С други думи, причината за изоставането на България е не толкова в това, че условията в страната се влошават – те остават практически непроменени, но останалите държави подобряват бизнессредата си доста по-бързо, което тласка България все по-надолу в индекса.

Резултатите в отделните категории на индекса ясно демонстрират кои са основните посоки, чието подобрение трябва да се търси за подобряване на бизнес средата.

- Най-слабият резултат на България е в достъпа до електричество, като той се влошава прогресивно през последните години. Според индекса, основна причина за това е дългият период, който отнема свързването на фирма с мрежата – 262 дни, спрямо 110 за Европа и Централна Азия и 64 за богатите страни от ОИСР, както и многото процедури свързани с това;

² <https://ime.bg/bg/articles/pravene-na-biznes-2019-za-bylgariya-procedurite-sa-osnovniyat-problem/>

- Закриването на съществуваща фирма също е значителен проблем, най-вече защото отнема много време – средно 3,3 години, спрямо 2,3 в Европа и едва 0,4 в Ирландия, която е най-добрият пример;

- Плащането на данъци остава значителен проблем – въпреки че общото данъчно бреме е по-ниско от това в повечето държави в Европа, времето необходимо за обработването им е цели 453 часа годишно – повече от два пъти от средното за Европа;

- Изпълнението на договорите създава значителни проблеми, тъй като разрешаването на стандартен иск изисква 564 дни, а качеството на съдебните процедури може да бъде определено единствено като „средно“, с оценка 10,5 от възможни 18;

- Започването на бизнес в България е относително лесно, изискването за минимален стартов капитал – символично. Процедурите обаче отнемат два пъти повече време от средното за европейските страни;

- Благодарение на участието в безмитната зона на ЕС и липсата на вътрешни граници в него, България се класира най-добре по индикатора за външна търговия, но въпреки това граничните процедури могат да бъдат ускорени и облекчени.

Анализът на индикаторите в „Правене на бизнес“ 2019 ясно посочва къде са основните слабости и пречки пред предприемачеството в България – тромавите, бавни процедури, чакането и тежката администрация. Въпреки че налице е бавен и постепенен преход към електронизация на част от услугите и облекчаване на административната тежест, страната остава далеч зад добрите примери от Европа, да не става дума за света.³

С оглед осигуряване намаляване на регулаторната тежест, могат да бъдат обобщени и няколко принципни предложения. Те са продиктувани от

³ Пак там

необходимостта от комплексна промяна на нормативната уредба, която да осигури преодоляване на основния проблем на несъответствие между общия и специалните закони, регламентиращи административното регулиране.

Необходимо е да се предвиди изменение и допълнение, за да се регламентират законово функции по постоянен мониторинг върху въвеждането и провеждането на регулативните режими на специализирано звено в администрацията на централната власт. За постигане на балансиран и устойчиви решения, е необходимо инициативата за преглед на регулаторната среда и намаляване на административната тежест за бизнеса и гражданите трябва да има постоянен, а не спорадичен характер. Наложително е законодателството, регулиращо стопанската дейност, да бъде балансирано и съобразено в съответствие с разпоредбите на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Следва да се предвиди срок за преглед на съществуващите регистрационни и разрешителни режими на местно ниво и въвеждане на принципа на „мълчаливото съгласие“; както и срок за преглед на действащите такси, събирани от администрацията във връзка с регулирането и контрола на стопанската дейност и съобразяването им с Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите по чл. 7а на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им, приета с Постановление № 1 от 5 януари 2012 г. на Министерския съвет. Препоръчително е да бъдат създадени публично достъпни (в т.ч. по електронен път) стандартизирани процедури и образци на необходимите документи за стартиране на стопанска дейност, валидни за територията на цялата страна, които да обхващат търговска регистрация, приложими регулаторни режими, отговорни институции, срокове и дължими такси,

права и задължения на администрацията и бизнеса, възможности за финансиране и пр.

Видно е, че съществува ясно заявена политическа, законодателна и административна нагласа за реално намаляване на административната тежест. Създава се обаче усещане, че ролята на администрацията брутално се е променила от идеята за “администриране”, за “служене”, в дейност, обслужваща политическия процес, а в определени етапи – в част от административно-политическа манифактура за производство на нискокачествено и вредящо законодателство. Множеството регулаторни режими и практики в България са лесно обясними – липсата десетилетия наред на пазарни механизми за осъществяване на стопанска дейност и наличие на административни способности за управление на регулиран и контролиран пазар. Тежка последица от тази регулация е втвърдяването на тенденцията за все по-често засекретяване на информация – от една страна, и negliжиране на личните данни – от друга. В правенето на подробни изчисления кое колко струва сме изправени пред риска не само да живеем в законодателна инфлация, но администрацията да знае цената на всичко, но да не може да се ориентира и да открие ценното. Държавната администрация не реализира печалба. Нейното призвание е да защитава балансирания обществен интерес.

Използвана литература

1. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, в сила от 18.12.2003 г. Обн. ДВ. бр.55 от 17 Юни 2003г., попр. ДВ. бр.59 от 1 Юли 2003г., посл. изм. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г., доп. ДВ. бр.101 от 7 Декември 2018г.

2. Караджова, М. Анализ на въздействието на регулациите като част от законодателния процес, Юбилеен годишник на Департамент „Публична администрация“ на НБУ, том 10, 2015 г.

3. Николова, Д. Конкурентноспособна ли е българската икономика. Бюлетин "Преглед на стопанската политика" № 907, Институт за пазарна икономика, 2018. ISSN 1313- 0544

4. Указания за прилагане на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност – Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет на заседание на 10.12.2004 г.

5. Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите по чл. 7а на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им, приета с Постановление № 1 от 5 януари 2012 г. на Министерски съвет.

6. Анализ на корупционни практики при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими в централните, областните и общинските администрации, София, 2014. Проект на администрацията на Министерски съвет «Развиване на умения и компетентности у служителите в администрацията за ефективно противодействие срещу корупционни прояви при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими».

7. Втори стратегически преглед на програмата за по-добро регулиране в ЕС - COM (2008)33; COM (2008)35;

8. Намаляване на административната тежест в Европейския съюз, Доклад за напредъка от 2007 г. и перспектива за 2008 г.

9. Програма за по-добро регулиране 2008 – 2010 (МС – Протокол № 16.49/ 2008)
10. Разумно регулиране в ЕС – COM (2010)543
11. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството – Решение на МС № 549/ 25.07. 2014 г.
12. <https://ime.bg/bg/articles/pravene-na-biznes-2019-za-byulgariya-procedurite-sa-osnovniyat-problem/>
13. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07773.pdf>
14. <http://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/doklad-14092010.pdf>
15. <http://ime.bg/bg/analizi>
16. http://ime.bg/pdf_docs/papers/ManualBG.pdf
17. <http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2014/07/M-mladenov.pdf>