

СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ РЕГУЛАЦИИ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ И ОТДЕЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ В БЪЛГАРИЯ – АКТУАЛЕН ПРЕГЛЕД И ПРЕДЛОЖЕНИЯ



София, Март 2007 г.



Според древните легенди, Гордий, прост земеделец, който по волята на боговете станал цар на Фригия, завързал колесницата си с толкова сложен възел, че оракулите предrekli - който го разплете, ще стане господар на света. Мнозина, съблазнени от предсказанието, опитвали да го сбъднат - без успех. Александър Македонски пристигнал, замахнал с меча и просто разсякъл възела, а след време си спечелил заслужено прозвището Велики.

Правенето на бизнес в България днес е толкова оплетено в множество лицензи, регистрации, разрешителни и регулации, че напомня за митичния Гордиев възел.

Несвършената регулаторна среда и условия за бизнес се отразяват върху спадащите възможности на икономиката за конкурентоспособен растеж. Международният показател за конкурентоспособност подчертава тази неблагоприятна тенденция, като само през 2006 г. България губи 11 позиции в класацията на Световния икономически форум в Давос и от незавидното 61 отива вече на 72 място. В голяма степен този спад се дължи и на оценката по критериите „Качеството на регулаторната среда“ – отпадане с 11 позиции (от 70 на 81 място), и „Институции“ – отпадане с 21 позиции (от 88 на 109 място).

Подобряването на бизнес средата в страната, като резултат от доброто административно регулиране и административен контрол помага и в борбата срещу корупцията. По данни на Световната банка¹, България заема 54-то място от 175 държави в класацията за подобряване на бизнес средата. В анализа на Световната банка се изтъква, че през последните години в страната ни са опростени процедурите за стартиране на бизнес, намалена е данъчната тежест за фирмите, улеснен е достъпът до кредитиране и са понижени разходите по вноса и износа на стоки.

Не трябва да се пропуска и фактът, че амбицията на Европейския съюз, чийто член вече е България, е до 2012 г. да намали с 25 процента административните тежести, които са резултат от регламенти и директиви на Европейския съюз и националното законодателство по тяхното прилагане.

През м. Ноември 2006 г. Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес проведе обширно изследване, което очерта трагична картина на регулаторната среда в страната: законово са регламентирани 392 режима (Таблица 1), а се администрират 1935 (Таблица 2), т.е. 1543 са неправомерни.

Таблица 1

	Лицензионни режими	Регистра- ционни режими	Разреш и-телни режими
Централни органи на изпълнителната власт	54	47	260
Местни органи на изпълнителната власт	Не следва да администрират	11	20
Общо за администрацията	54	58	280

Таблица 2

	Лиценз и-онни режим и	Регистра- ционни режими	Разрешителни режими	Съгласу- вателни режими
Централни органи на изпълнителната власт	53	234	245	128
Местни органи на изпълнителната власт	60	379	767	69
Общо за администрацията	113	613	1012	197

Данните показват, че от 54 определени със закон лицензионни режими, изведени от приложения списък, централната администрация е въвела 53. Въпреки, че не съществува правна възможност, местната власт е администрирала 60 лицензионни режима в регистъра.

По отношение на регистрационните режими от 47 режима на централно ниво са въведени 234, или със 187 повече. На местно ниво трябва да се администрират само 11 регистрационни режима, а в регистъра са въведени 379 вида регистрации.

Най-голям е проблемът по отношение на разрешителните режими, тъй като в регистъра са въведени повече от 1000 разрешителни режима, а техният брой, установен след преглед на законите, е 280.

В регистъра противозаконно администрацията е въвела нова категория режими – съгласувателни. По тази „нова“ категория централната администрация е въвела 128 режима, а териториалните – 69.

¹ Изследвания на Световната банка за борбата с корупцията и условията за бизнес, доклад „Антикорупционната реформа в страните в преход – кой успява и защо?“ `2006

Възможни причини за тази практика са:

- Прилагане на несъобразени със законодателството индивидуални административни актове;
- Немарливост или некомпетентност на администрацията;
- Преднамерено некоректно въвеждане с цел създаване на корупционни възможности;
- Желание на администрацията за по-високи приходи към местните и републиканския бюджети.

Правната рамка за ограничаване на регулаторните режими е приетият през 2004 г. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), както и Указанията за прилагане на Закона, одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет на 10.11.2004 г.

Основните законови изисквания са:

- Регулаторен режим се въвежда само със закон;
- Документи, включени в публичните регистри, не трябва да се изискват;
- Административният орган може да изисква еднократно отстраняване на нередности или предоставяне на информация;
- При еднократни сделки и действия се въвежда принципът на „мълчаливото“ съгласие;
- Размерът на таксите при административното регулиране не трябва да превишава разходите за тяхното упражняване.

Опирайки се на изследването си от 2006 г., **Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес** направи през месец март 2007 г. нов преглед на действащите закони, регламентиращи регулаторни режими.

Разгледани бяха **общо 70 закона и идентифицирани 274 режими**, към които са направени **235 предложения** за изменения за подобряване на бизнес средата чрез по-добро административно регулиране (Таблица 3).

Таблица 3

Режими	Брой на изследваните режими	Предложения за промяна в закона, регулиращ режима
Лицензионни	40	34
Регистрационни	85	73
Разрешителни	105	93
Уведомителни	36	31
Удостоверителни	8	4
Общо	274	235

Въпреки постигнатия напредък, направеният към месец март 2007 г. преглед на съществуващите режими, регулиращи стопанската дейност, показва редица несъвършенства на нормативната уредба, които водят до препятствия за бизнеса при извършването на стопанска дейност и са причина за „ненаказуеми“ действия и бездействия на органите на изпълнителната власт, натоварени с администрирането на регулаторните режими.

На практика не се получава търсената ефективност, поради следните **причини**:

- нормативната уредба не е приведена в съответствие с принципите и законовите разпоредби за дерегулиране на административните тежести върху бизнеса и оптимизиране на административния контрол (в съответствие със ЗОАРАКСД). Въведени са лицензи за дейности, които не пораждат повишен риск за сигурността или общественения ред, личните или имуществените права на гражданите или на юридическите лица, както и за околната среда. В редица закони неправилно са определени разрешителни режими като регистрационни
- не се осигурява прилагане и ефективен контрол по спазване на законодателството;
- не се оптимизират регулаторните режими, за да се постигне по-добро регулиране. Въпреки че се отчита намаление и облекчаване на някои регулации, нараства броят на новите регулации.

- не се спазват сроковете за издаване на документите;
- често се изискват документи, които вече присъстват в публични регистри;
- не се изпълнява изискването за еднократно връщане за допълване на документацията, преди получаването на изискания документ;
- не се регламентират всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие в закона, а често се прави препратка към подзаконовни нормативни актове.

Най-краткият срок в България за издаване на документ е за удостоверението за износ на диворастващи гъби – в деня на представяне на документите. За издаване на лиценз или разрешително може да отнеме от 3 до 6 месеца (разрешително за емисии за парникови газове, разрешително за строеж, разрешение за оценяване на съответствието на продукти със съществени изисквания). Регламентираните срокове за издаване на документи по регулаторни режими следва да се оптимизират, тъй като много често прекалено дългият период е пречка за навременното извършване на отделни действия или сделки. В динамичната среда и множеството възможности за българския бизнес да участва в програми и проекти сега, като член на ЕС, сроковете за издаване на тези документи могат да се окажат сериозна пречка. От друга страна, неспазването на сроковете за издаване на съответните документи се оказва също сериозен проблем, създаващ допълнителни разходи, и е предпоставка за корупция.

С въвеждането на „експресни услуги“ за по-голям кръг от регулаторни режими и документи ще се постигне намаляване на сроковете за издаване на документи.

Необходимо е да се прецени целесъобразността на въведените срокове за издаване на документи във всички регулации, чиито срокове са по-дълги от 6 месеца (разрешенията за изграждане на предприятие и/или съоръжение с нисък рисков потенциал – около 8 месеца; разрешително за изграждане на предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал – около 12 месеца).

Наложителни са изменения в законите, в които кандидатите следва да предоставят документи при наличие на вече издадени (в повечето случаи от същата администрация) и вписани в публичен регистър. В този случай трябва да се прилага ЗОАРАКСД и да се изиска единствено декларация от кандидата, удостоверяваща наличието на данните в публичните регистри. Изменения за тези проблеми са наложителни в следните закони:

- **Закон за ветеринарномедицинската дейност** (по отношение на регистрирането на транспортни средства за превозване на храни и суровини);
- **Закон за храните** (по отношение на регистрирането извършването на дейност облъчване на храни с йонизиращи лъчения);
- **Закон за рибарството и авкакултурите** (регистрация на лица, които развъждат и отглеждат риба);
- **Закон за лечебните заведения** и други.

Най-сериозни изменения са наложителни в регулациите на местно равнище, наредбите на общинските съвети. Проблемните регулации са:

- **незаконосъобразно въведените** регулации, тъй като не регламентирани в закон (регистрации търговия на едро и дребно на продукти от грозде или вино и спиртни напитки; регистрации за търговски обекти);
- **дублирането на регулации на централно и местно ниво** (позволително за странични ползвания от гори и земи от горския фонд, разрешение за извършване на таксиметров превоз);
- **липсата на единна практиката** по прилагането на режимите и изискването на различни документи. Изменения са необходими в **Закона за местните данъци и такси**, тъй като в него са регламентират такси, които местните органи събират, без законова регулацията на дейността, за която събират. Такъв е примерът с търговията на едро и дребно на продукти от грозде или вино и спиртни напитки, без да има съответната регулация за такъв режим в Закона за виното и спиртните напитки.

Препоръчваме бързи и ефективни действия за облекчаване на следните режими на местно ниво: разрешение за отсичане и изкореняване на по-голям брой дървета в удостоверителен; категоризиране на туристическите обекти.

Пълен преглед на несъответствията между специалните закони, регламентиращи регулаторни режими, и ЗОАРАКСД е представен в **приложената Таблица 4**. Представени са предложения за изменения в нормативните актове, с цел привеждането им в съответствие с разпоредбите, принципите и изискванията на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Таблица 4

Тип предложения за облекчаване и подобряване на ефективността на регулациите	Брой предложения	Брой закони, които трябва да се променят
Облекчаване на режими от лицензионни в регистрационни или от разрешителни в удостоверителни	11	9
Аутсорсинг на администрирането на браншови организации	5	3
Привеждане в съответствие с принципите и разпоредбите на ЗОАРАКСД поради следните нарушения - Неправилно определяне на режима; Неприлагане изискванията на Закона и др.	16	11
Регламентиране на срокове и валидността на издаваните документи	93	38
Изискване на декларации вместо документи (присъстват в публични регистри на административни органи)	10	6
Регламентиране на изискванията и условията за започване на стопанска дейност или извършването на действие/отделна сделка в закон (без препратка към подзаконови нормативни актове)	28	16

В прегледа са представени:

- 11 предложения за облекчаване на режими от лицензионни в регистрационни или от разрешителни в удостоверителни;
- 5 предложения за аутсорсване администрирането на режими от браншови организации;
- 16 предложения към режими за привеждане в съответствие с принципите и разпоредбите на ЗОАРАКСД (поради неправилно определяне на режима; неприлагане на изискванията на ЗОАРАКСД, други.)
- 93 предложения за регламентиране на срокове и валидността на издаваните документи,
- 10 предложения за изискване на декларации вместо документи, поради факта, че същите присъстват вече в публични регистри на административните органи;

- 28 предложения към режими за регламентиране на изискванията и условията за започване на сгответната стопанска дейност или извършването на действие/отделна сделка в закона, вместо да се прави препратка към подзаконови нормативни актове (което е в противоречие със ЗОАРАКСД).

По-добрите регулации в рамките на ЕС се разглеждат не само чрез прилагането на законодателно регулиране на даден сектор, а чрез прилагането на алтернативи като „корегулиране“ и „саморегулиране“ от страна на бизнеса. Част от дадените предложения за аутсорсване администрирането на режими и за засилване на последващия контрол от страна на бизнеса се основават на тези принципи.

Изменения в нормативната уредба, с цел подобряване на бизнес средата, следва да се направят и **в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.**

Препоръчваме да се преразгледа списъкът, установяващ дейности, за които може да бъде въведен лицензионен режим, и да се отменят дейности, които не пораждат риск за здравето на хората, техните права и интереси и за околната среда.

По-либерален (регистрационен) режим може да бъде въведен за:

- търговията с лекарства и лекарствени продукти (след като производството е вече лицензирано);
- производство и заготвяне на посевен и посадъчен материал от земеделски растения,
- извършване на дейност по сортоизпитване на земеделски растения, предназначени за посевен и посадъчен материал,
- разпространение и търговия със семена и посадъчен материал с отклонение от минималните изисквания за качество;
- дейността на публичните складове за зърно и зърнохранилища,
- други дейности, които към момента са въведени като лицензионни.

Наред с измененията в специалните закони, съществено предизвикателство като част от реформата за подобряване на бизнес средата чрез по-добро административно регулиране е извършването на **реформа в областта на цените, таксите и тарифите**, които заплащат физическите/юридическите лица за получаването на искания документ. Предприемането на действия и изследвания в тази област е неразделна част от подобряването на бизнес средата чрез принципите на по-добро административно регулиране.

За по-стриктно прилагане на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол следва да се възложи цялостното изпълнение на орган на изпълнителната власт и **да бъде определяно и посочено специално административно звено, което да осъществява постоянен мониторинг върху съществуващите, въвеждането и провеждането на нови режими.**

Приложение: [Таблица](#) с преглед и препоръки към регулаторните режими, регулиращи бизнеса (по сектори) към 10.03.2007