

Добри практики при намаляването на административни тежести, включително в държави- членки на ЕС

БЕЛГИЯ

Документът е изготвен от екип на **Обединение “Намаляване на административната тежест за бизнеса”** в изпълнение на Договор № 157, сключен на 06 август 2010 г. за изпълнение на поръчка с предмет: **„ИЗМЕРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ, ПРОИЗТИЧАЩА ОТ ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ЗА ИНФОРМИРАНЕ НА БИЗНЕСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НЕЙНОТО НАМАЛЯВАНЕ”**, с възложител **Министерството на икономиката, енергетиката и туризма**.

Заключенията и тълкуванията, които се съдържат в настоящия документ, представляват професионалното мнение на експертите на Обединение “Намаляване на административната тежест за бизнеса” и по никакъв начин не следва да се приемат като становище или официална позиция на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма.

Април 2011 г.



1. *Държавно и административно устройство*

Белгия е федерална държава и конституционна монархия. Федерализмът в белгийската му форма е твърде специфичен и дори има някои конфедерални характеристики, като необходимост от двойно мнозинство за конституционни промени. От друга страна той има и унитарни черти, все още 80% от публичните разходи се управляват от федералното правителство, а осигурителната система, с малки изключения, остава организирана на национално ниво.

В хода на федерализацията държавните институции са силно усложнени. Освен федерално правителство има и разделение по език на общности (Френска общност, Фламандска общност и Германска общност) и отделно разделение по региони (Валонски регион, Фламандски регион и Столичен регион Брюксел. Фламандската общност и Фламандския регион са свързани и имат общо правителство.

Отговорността за различните сфери на управлението е разпределена между различните нива:

- **Федерално правителство:** външни работи, външна търговия, отбрана, икономическа политика, обществено осигуряване (вкл. пенсии, здравеопазване, социални помощи), транспорт, ограничени компетенции в образованието, културата и научните изследвания, както и контрол върху данъчното облагане в регионите и, още по-важно, 80% от данъчните приходи.
- **Правителства на общностите:** език, култура и образование (вкл. училища, библиотеки, театри и т.н.)
- **Регионални правителства:** въпроси свързани с териториалното устройство и собствеността (регионална икономическа политика, градоустройство, транспорт и т.н.)

Федералната изпълнителна власт се упражнява от министър-председател и правителство.

От средата на 1970 г. в поредица държавни реформи, в Белгия се осъществява дълбока трансформация на структурите за управление, която продължава и днес. По време на тези исторически реформи, Белгия постепенно се трансформира от единна държава в децентрализирана федерална държава. Всеки етап на реформата дава нарастващата политическа автономия на Валония, Фландрия и Брюксел-столица. Днес, Белгия е разделена на три общности и три региона. Всеки регион е разделен на провинции и общини и сега Белгия се управлява от шест правителства (едно федерално правителство, две регионални правителства, две общностни правителствата и едно правителство за фламандския регион и общността).



Деволуцията¹ на регулаторните правомощия към регионалните власти органи оказва огромно влияние върху структурата и капацитета на публичния сектор. Това изисква, например, при предоставянето на услуги да се използват нови механизми за координация на основните функции на администрацията, за да се гарантира равнопоставеност на всички белгийски граждани. Съществува риск административните разходи да се увеличат и припокриват или за фрагментиране на бизнес средата. Това, от своя страна, също може да повиши бизнес разходите и рискове, и да направи белгийския бизнес по-малко конкурентоспособен, и с по-ниски възможности за растеж. Необходимостта от административна ефективност, координация и икономическа ефективност нарастват с напредването на децентрализацията.

Въпреки, че има ясни културни различия, повечето от публичните услуги в Белгия споделят общи структури и имат общи характеристики. Публичната администрация е структурирана в силни министерства и ведомства. Силни йерархични отношения управляват ежедневната работа на администрацията. Делегирането на правомощието на по-ниски нива е силно контролиран процес, който е регулиран от редица правни и бюджетни процедури за предварителен контрол при вземане на административни решения.

Друга важна характеристика на административната културата в Белгия е високо развитият легализъм и формализъм в действията и процедурите. За този тип административна култура е по-трудно да се ориентира към политика, практики и инструменти за тях, които са ориентирани към резултатите и се отзовават на очакванията и нуждите на гражданите и бизнеса. Правенето на политики по-често се разглежда като процес на изготвянето на нови закони, отколкото като процес, който сравнява предимствата и недостатъците на различните варианти за намиране на най-доброто решение. Това доведе, например, до отсъствие на икономически и количествени оценки при изготвянето на закони и подзаконови актове и инициативи.

Белгийската политическа култура се характеризира с търсене на консенсус между коалиционните партии, неформални процедури, приемане на необходимостта от компромиси, институционализирано споделяне на власт и отговорности (Белгийски социален модел). Следствие на това е, че организациите на работодатели и синдикати, които понякога предпочитат запазване на статуквото пред динамиката на промяната, са доста добре представени в процеса на вземане на решения, докато други заинтересовани страни, като потребителите, изобретатели и нови участници на пазара играят далеч по-малка роля. В някои случаи това може да повлияе на качеството, гъвкавостта и ориентираността към бизнеса и гражданите на регулаторните и административни практики. Поясняването на този контекст е важен за разбиране на регулаторните и административните реформи в Белгия.

¹ Съгласно Оксфордския речник 2010 г. „деволуцията“ (антоним на еволюция) е прехвърляне (напр. на права, власт, собственост или отговорности) към някой друг, по-специално: предаване на властови функции от централната власт към по-ниско местно ниво. За разлика от децентрализацията деволуцията води до федерализация на държавата.



2. Инициативи за добро регулиране

Реформата на белгийската федерална администрация е в ход от 1980 г. насам. Тя е насочена към повишаване на управленските и технически умения, подобряване на гъвкавостта в държавната администрация, промяна на административната култура от такава, основана на процедурата, към административна култура, основана на изпълнението и резултатите, както и изместване на фокуса в работата на администрацията към постигане на целта за предоставянето на висококачествени публични услуги. Независимо от ясно поставените цели, реформата през 80-те се извършва *ad hoc* и не е довела до реално осезаемо подобрение.

През същия период на Правителството чрез министъра на държавната администрация и малките и средни предприятия стартира няколко инициативи, насочени към намаляване на бюрокрацията. Поради следването на същия формален и *ad hoc* подход, може да се отчете постигането на слаби резултати.

В края на 90-те е поставено началото на по-дълбоки реформи. През 1998 г. е приет Закон за насърчаване на предприемачеството и конкурентоспособността. Този закон предвижда въвеждането на редица стимули в различни области с цел насърчаване на бизнеса и създаването на работни места.

→ КАФКА план и КАФКА тест

Важна промяна, въведена с този закона е, че от 1998 г. е създаден орган, отговорен за административното опростяване: Агенция за административно опростяване (ASA), нова федерална институция, част от канцеларията на министър-председателя, с основна задача да се намали драстично бюрокрацията. Агенцията препоръчва, стимулира и координира администрацията в нейните усилия за опростяване на административните процедури и правила. Тя е „лека“ административна структура с един генерален директор, заместник генерален директор (номинирани от Правителството), и 12 служителя: 8 старши съветници, 4-ма асистенти. Екипът се назначава и/или командирова от министрите в кабинета. Като структура към кабинета на министър-председателя, агенцията има относителна автономия и по-гъвкави правила за работа. Институционалната организация и правила позволяват на агенцията да създаде условия за сравнителни неутрална дискусия по въпросите на опростяването.

Към Агенцията е създаден публично-частен 16 членен Управителен комитет (Comité d'Orientation), от представители на работодателите (3), профсъюзите(3), политическите кабинети (6) и администрацията (2). Работата на УК се ръководи от директора на политическото звено в кабинета на министър-председателя. УК се събира 6 пъти годишно. И има не само консултативна роля: чрез него се изработва и предлага на правителството годишната програма за опростяването, одобрява предложенията на Агенцията за опростяване и служи като платформа за обсъждане на предложенията на всички заинтересовани страни. През годините, той се радва на доверие и подкрепа от страна на бизнеса.



Към Агенцията е създадена мрежа от 35 експерта по опростяването. Мрежата има задължението за осъществяване на политиката за опростяване във всяка правителствена структура. Експертите следят и докладват за напредъка по изпълнение на плана за действие и подпомагат координацията на процеса. За членовете на мрежата ежегодно се планират обучения и семинари.

През 2003 г. правителството сменя подхода в политиката за административно опростяване като замени количествените цели с качествен подход към постигане на резултати и освен към бизнеса насочи процеса и към гражданите. Тогава е постигнато е политическо съгласие какво е политика за опростяване, а именно:

Реализацията на политическите цели и стратегии при минимизиране на административните тежести за гражданите и предприятията

Политиката за опростяване се организира около 12 стратегически задачи. Решаването на проблемите един по един е заменено с система с по-глобална перспектива за управление на процедурите и правилата.

Правителството се ангажира със споразумението за създаването си да въведе **12 стратегически действия**, които са проекти за структурни промени, но и проекти за промяна на определени закони. Към тях се добавят и широка гама от проекти, произтичащи от плановете за действие и оперативните плановете на министрите в Правителството. Този общ план за опростяване се нарича "Кафка-план" и се координира на политическо ниво от държавния секретар при министър-председателя. Кафка-планът е ориентиран към резултатите и се изгражда около програмните документите на всеки министър в рамките на конкретен времеви график. Реализацията на тази политика представлява смесица от резултати тип "бързо победа" и по-дълбоки „структурни промени“.

12-стратегически действия предоставят по-съсредоточен път с дългосрочни структурни цели (като създаване на бази данни за гражданите и предприятия) и по-краткосрочни проекти, които могат да събират политическа и гражданска подкрепа. С развитието на тези проекти, доверието в Агенцията се укрепи и тя получава необходимите финансови средства и политическа подкрепа.

Кафка план на Правителството (2003 г):

1. Премахване на сертификат за етика и морал;
2. Премахване на сертификат за съответствие
3. Премахване на процедурата за периодично докладване за безработица.
4. Премахване на таксите за подпечатването на шофьорските книжки;
5. Разширяване на обхвата за „Данъци online“ и предварително попълнени данъчни формуляри;



6. Една система за събиране данни на гражданите;
7. Единен формуляр за започване на бизнес;
8. Премахването на сертифицирането за обществени поръчки;
9. Намаляване на максималния срок, изискван по закон, за съхранение на архив от предприятията и въвеждане на е-архив.
10. Единен идентификационен номер за предприятията;
11. Единна система за събиране на данни за предприятията (Crossroads Bank of Enterprises)
12. Ex post оценка на съществуващите закони.

Един от най-важните проекти от 12 стратегически действия е проектът за създаване на една единна база данни за предприятията (the Crossroad Bank for Enterprises – Banque Carrefour des Entreprises (BCE)). BCE се изгражда по принципа на успешно създадената едно десетилетие по-рано Единна база данни за социално осигуряване. BCE е електронен регистър на предприятията, достъпен за всички администрации, които съхраняват публична и обща информация за предприятията. Крайната цел на BCE е бизнесът да предоставя информация само веднъж. За създаването на BCE е въведен ЕИК за всяко предприятие и е разработена една база данни, която е за достъпна за всички звена, имащи отношение към процеса. Системата работи за интегриране на търговския регистър и акредитацията в едно-гише и позволява връзки от регионите и общините. В дългосрочен план системата се превръща в гръбнака на цялостна бизнес информационна система и включва и мрежата на данъчната администрация, напр. 8 от 12 стратегически действия са завършени през 2005 г.

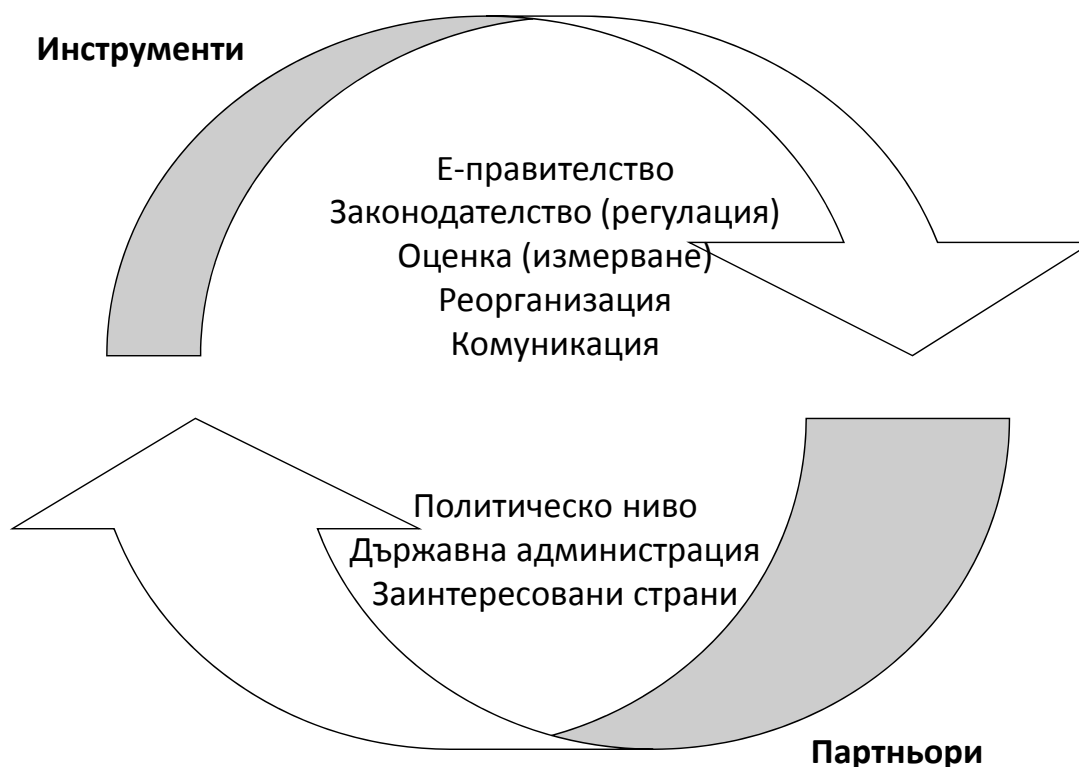
Кафка планът се замества от **Кафка тест**, прилаган за всяка нова законодателна инициатива. Всеки акт преди да бъде предложен на Министерския съвет подложен на анализ на потенциалното въздействие на новите предложения, както и количествена оценка на административната тежест на тези предложения.

По-принцип се следва Модела на стандартните разходи (SCM). Белгия добавя към модела, разработен в Холандия и компонент за измерване на тежестта не само за бизнеса, но и за гражданите. Кафка тестът доразвива SCM като не прави екстраполации за цялата популация и дава оценка на ефективните тежести и на потенциалните такива.

Развитието на системата довежда до усъвършенстване на модела на опростяване и стриктно следване на цикъла на процеса, в който са въввлечени всички заинтересовани страни и се използват всички налични инструменти както регулаторни, така и технологични и аналитични.



графика 1. Белгия: цикъл на опростяването



→ Е-правителство и опростяване

Въведеното електронно управление продължава да има значително превъзходство над всички останали инструменти, отчасти и защото постигнатите резултати са значителни и видими. Правителството пренасочва през е-правителство някои от най-важните реформи в публичния сектор като: системата за управление на изпълнението за най-висшите държавни служители, реорганизиране на бизнес процесите (BPR) по отношение на задълженията на бизнеса и гражданите. При въвеждане и развитие на системата за е-правителството се цели да се постигне административно опростяване в най-висока степен. За целта е въведен принципът, че администрацията пита (бизнеса и гражданите) само веднъж, а преди да дигитализира/електронизира процеса най-напред в най-пълни подробности го организира по начин, с най-ниска административна тежест както за бизнеса, така и за гражданите. Елементите на електронното правителство за автентични бази данни, позволяващи обмяна на информация между администрациите, ЕИК, както и уникална белгийска идентификационна електронна карта.

По отношение на законодателството е възприет подходът: **по-малко и по-интелигентно**. За всеки закон се преценява преди всичко дали не е възможно избягването на въвеждане на допълнителна тежест, а където вече са въведени, разпоредбите да бъдат отменени и/или опростени. Администрацията и всички заинтересовани страни са насърчавани да търсят алтернативи на предлаганите



решения и да се опростяват вече намерените. Като инструмент за това се използва *ex ante* Кафка тест, чрез който се извършва опростена оценка на въздействието с фокус върху измерването на административната тежест. *Ex post* оценката на въведеното законодателство се извършва по специална методика за опростяването.

Реорганизацията от цикъла на намаление на административната тежест включва прилагането на ориентиран към интересите на клиента подход, в това число и реорганизиране на бизнес процесите с оглед постигане на най-добри резултати. Винаги се прилага многоканално подаване на информацията, за да се избегне дискриминирането на не ползващите електронни услуги клиенти. Стремежът е да се осигури обслужване на едно гише на клиентите не само физически, но и електронно.

