



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Полша¹

Република Полша (Rzeczpospolita Polska), както е официалното наименование на Полша, е парламентарна република, начело с президент, който е държавен глава, избран с мандат от 5 години. Президентът назначава министрите, но по предложение на министър-председателя. Настоящият президент е Бронислав Коморовски, а министър-председателят Доналд Туск.

Законодателните функции се изпълняват от двукамарния парламент, който се състои от 460-членния Сейм (долна камара) и 100-членния Сенат (горна камара). Изпълнителната власт се изпълнява от Министерският съвет, начело на който стои министър-председател, обикновено представител на мнозинството в долната камара на парламента.

Основните съдебни институции са Върховният съд, като съдиите в него се назначават от президента на републиката по предложение на Националния съвет по съдебните въпроси за неопределен период от време, и Конституционният съд – съдиите се избират с 9-годишен мандат от Сейма.

Административното деление на Полша е тристепенно. Страната е разделена на 16 провинции, наречени войводства, като административните им ръководители се назначават от правителството. Всяко войводство има собствен парламент, за който се избира председател (маршал). От своя страна войводствата се делят на 379 по-малки единици, наречени повяти или окръзи, разделени на гмини – най-малката административна единица. Най-големите по население полски градове имат специален статус, защото се разглеждат едновременно и като повяти, и като общини.

Политика за добро регулиране и измерване на административната тежест

На 19 август 2006 г. Министерският съвет приема първата от серия последователни тригодишни Програми за регулаторна реформа. Документът е определен като „първата изчерпателна програма за регулаторна реформа в Полша, определяща цялостен подход за постигане на регулаторна политика на управление“. Програмата е разработена въз основа на принципа, че по-доброто регулиране е дългосрочно действие и следва да е непрекъснато. Програмата е „изчерпателен документ, отнасящ се към най-важните въпроси, идентифицирани в рамките на националната регулаторна система“. Освен това са взети предвид препоръки на полски предприятия, анализ на полското правителство и препоръки от Световната банка и ОИСР. Първият етап от реформата обхваща периода 2006-2008 г.

Текущите усилия за подобряване на регулаторното качество са част от кампания озаглавена „Предприемачите имат право/Законодателство за предприемачите“, както и от стратегическите приоритети на новата инициатива на Министерство на икономиката с име „По-добра законодателна програма“ (Lepsze regulacje prawne). Основната цел на тази програма е да се предприемат мерки, които „ще обезпечат създаването и функционирането на ефективна, стабилна и прозрачна икономическа нормативна база. Реформата се фокусира в две основни направления:

- Подобрене на процеса на законотворчеството;

¹ В предоставената информация за Полша са използвани следните източници:

<http://www.mg.gov.pl/node/9786>;

http://www.mg.gov.pl/files/upload/9786/raport_roczny_2010eng.pdf;

http://www.mg.gov.pl/files/upload/8669/OECD_EN_internet.pdf;

http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/EN_MG_DDR_Better_Regulation_Programme_2015.pdf;

- Подобрене и опростяване на съществуващата икономическа нормативна база.

На национално ниво мерките основно са насочени към преглед и опростяване на законодателството в областта на икономиката, чрез идентифициране на правните норми, които в най-голяма степен възпрепятстват растежа на предприемачеството. Предвид факта, че бюрократичните разходи са най-значими за малките фирми се прилага принципът „Малки и средни предприемачи с предимство“. Програмата за оценяване и намаляване на административната тежест е част от тези усилия. Освен опростяване на съществуващите закони, програмата включва мерки, чиято цел е подобряване качеството на законотворческия процес. Основната идея е новите закони е да отговарят на социално-икономическите нужди и ползите от тяхното въвеждане за фирмите и потребителите да надхвърлят разходите по тяхното приемане. Ефективно средство за постигане на тази цел е оценката на регулаторното влияние. Част от тези усилия са също засилването на обществените консултации, през целият процес на развиване на нова нормативна база.

Оценка на въздействието

В Полша, прилагането на оценката на регулаторното въздействие започва в края на 2001 г. От този момент, официално е задължително да се извършват проучвания за оценка на въздействието за всички нормативни актове. Системата за оценка на регулаторното въздействие обхваща както сметки, така и разпоредби. Тя е обявена като съществен елемент на законодателна процедура с Наредба 49 на Министерския съвет от 19 Март 2002 г. Минималният доклад трябва да идентифицира страните, засегнати от регулацията, да представи резултатите от публичните консултации, да определи въздействията, които регулацията ще окаже върху публичните финанси, включително централни и местни бюджети, пазара на труда, вътрешната и външната конкурентоспособност, региони и регионално развитие и да посочи източниците на финансиране, по-специално там, където предложеното законодателство налага разходи на централните и местните бюджети.

Структурата на окончателния доклад трябва да включва следните елементи:

- Анализ на проблемите с тяхното кратко описание;
- Цели, въздействие и предпоставки за предлагане на регулацията, цялостна информация за съществуващата правна рамка и обосновка на промяната, заедно с оценка на риска;
- Кратко описание на съществуващите възможности за интервенция, включително отказ от публична интервенция и други, различни от законодателната;
- Консултация с кратко описание как се планират и извършват консултации и начина, по който са използвани резултатите от консултациите при оценката на регулаторното въздействие;
- Разходи и ползи, както и обекти, които се засегнати от регулацията;
- Подробен анализ на разходите и ползите, произтичащи от опциите и представени в табличен вид за разходите в областите на публичните финанси, пазар на труда, конкурентоспособност и предприемачество, въздействие върху регионалното развитие и въздействие върху околната среда;
- Прилагане, изпълнение, мониторинг;
- Препоръка, със сравнение на общите разходи и ползи от различните опции и обосновка на препоръчаната опция, както и план за изпълнение.

В тази връзка е създадена електронна платформа, която да улесни подготовката на доклади за въздействието, чрез универсален достъп до аналитични инструменти и добри

практики. Електронната платформа съдържа набор от съществуващи и разработени доклади, както и аналитични инструменти и примери за добри практики. Платформата има две основни цели: (1) да подпомага процеса на изготвяне на оценките въздействие, като и да засили ролята и значението на тази оценка вътре в администрацията. (2) да подкрепя общественият дебат по темата за качеството на законодателството в Полша.

Обществени консултации

Въведени са обществени консултации, които са част от процеса по оценка на въздействието. Те са задължителни за всички нови политически инициативи. Има стандартни процедури и изисквания, определени за провеждане на консултации. Министерството на икономиката е разработило насоки за консултациите, наречени „Принципи на консултациите“, провеждани при подготовка на правителствени документи.

В документа ясно се посочва, че заинтересованите страни следва да бъдат включени в целия процес на приемане на законодателството. Той трябва да служи като наръчник за държавни служители за това как да търсят позицията на заинтересованите страни. Документът описва различни методи за консултации с обществеността, включително обществени изслушвания и срещи, граждански панели, проучвания, консултации, чрез електронни средства, и т.н. Предвиден е минимален срок за междуведомствени консултации до 21 дни, и за външни консултации с обществеността до 30 дни.

Опростяване на законодателството

Дейностите по административно опростяване в Полша са насочени основно към подобряване на бизнес средата в полза на малките и средни предприятия. Основните усилия са насочени към рамката на т. нар. Пакет за предприемачеството (Package for Entrepreneurship). Според правителството първоначалната цел на този пакет съдържащ изменения на над 20 законови акта е да улесни стартирането на бизнес. Крайната цел е опростяване на данъчното законодателство за бизнеса, опростяване на дейностите, свързани с малки и средни предприятия, които включват области като достъп до капитал, комерсиализация на технологията, провеждане на изследователска и развойна дейност и създаване на технологични компании.

Примери за промени в законодателството от „Пакета за предприемачество“

Закон за публично-частно партньорство . Това е един от ключовите законодателни акта на пакета, типични за англо – саксонска практика. Законът премахва ненужната административна тежест и ликвидира прекомерните ограничения. Отпада задължението за изготвяне на анализи, като това остава в решение на самите заинтересовани страни.

Втори етап от изменение на **Закона за свободата на стопанската дейност**. По време на първоначалния период (преходен период), е въведено така - наречено „едно-гише“, където се обслужват всички формалности, свързани със стартиране на бизнес. Крайната цел (юли 2011 г.) е пълно електронно обслужване на гражданите, без да е необходимо да посещават държавно учреждения, като услугата се нарича „no stop shop“. За нея е създадена бизнес платформа, наречена Централен регистър на бизнес услугите и информационен архив (Business Activity Central Register and Information Record).

Закон за опаковани продукти. Този закон опростява разпоредби, отнасящи се до опаковането, премахва ненужните изисквания в тази област и дефинира по-прецизно задълженията на фирмите, които предлагат пакетирани стоки в търговската мрежа, и отстранява ненужните такива.

Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда. Изменени са разпоредбите, отнасящи се до задълженията на работодателя в случаите на заплахи - извънредни ситуации, пожари, евакуация на служителите. Целта на измененията е да се

избегне прилагането на правилата в случай на защита при пожар, по отношение на изискванията за квалификация и обучение на служителите за противопожарна защита.

Закон за обучение на дипломанти. С промяната се елиминират административни и бюрократични изисквания, отнасящи се до стажове в Полша, основно касаещи трудовото право.

В **Закона за ограничаване на административните бариери за гражданите и предприемачите**, така нареченият Закон за дерегулация, е най-важната законодателна инициатива в областта на административно опростяване. Според Министерството на икономиката, началната точка за създаването на този акт е била необходимостта от предефиниране на пропорциите между обхвата на ограниченията, наложени върху бизнеса и свободата на стопанската дейност, гарантирано от Конституцията. Основната цел на този закон е да се премахнат ненужните бариери за започване и провеждане на бизнес дейности, като поддържане на необходимата защита на основните ценности от страна на държавата. Степента на държавна намеса трябва да отговаря на изискванията на обществената сигурност, защита на здравето и живота на човека, както и грижа за околната среда, но също така трябва да разгледа обосновани интересите на бизнеса.

Със този закон отпада задължението за представяне на сертификати, когато това не е необходимо, като е достатъчно представяне на декларация. Освен това се премахват редица рестрикции по отношение на икономическата дейност, свързани с представяне на лицензи, разрешителни и др. Ръководният принцип в този закон е т. нар. „ЕС плюс нула“, т. е. ограничения, които не произтичат директно от законодателството на ЕС, трябва да бъдат премахнати.

Проектът на Закона за ограничаване на административните бариери за гражданите и предприемачите е изготвен въз основа на преглед на законодателството, свързано с бизнеса в Полша. Според Министерството на икономиката, са анализирани общо 205 законодателни актове. В резултат на този анализ, проектът предлага да се изменят над 100 нормативни акта. Законопроектът, заедно с други нормативни актове от „Пакета за предприемачество“ представлява първата цялостна реформа на търговското право от 1990 г. насам.