



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Швеция<sup>1</sup>

### Държавно и административно устройство

Кралство Швеция (на шв. Konungariket Sverige), каквото е официалното наименование на страната, е конституционна монархия, но кралската институция има най-вече символични функции, като функциите на държавният глава Карл XVI Густав са преди всичко представителни. Законодателният орган е еднокамерен парламент (Риксдоген), който се избира пряко за срок от 4 години и се състои от 349 депутати. Председателят на парламента се избира като останалите депутати, но при гласуването няма право на глас, тъй като би трябвало той неутрално да координира работата на парламента. Специфичното в шведската политическа система е, че председателят на парламента ръководи консултациите по съставяне на правителство и предлага министър-председателя.

Изпълнителната власт е в правителството на Швеция, като парламентът избира само министър-председателя и то по предложение на председателя на парламента. Последният премиер на Швеция от 2006 г. е Фредрик Райнфелдт. От своя страна министър-председателят назначава отделните министри в кабинета самостоятелно, без допълнителни консултации.

Швеция се разделя административно на 21 областни, наричан лени (на шв. län), като всяка от тях се управлява от администрация, която се назначава от правителството. Органите на местното самоуправление се наричат ландстинг и се избират от населението. От своя страна областите на страната се разделят на общо 290 административни общини.

### Политика за добро регулиране и измерване на административната тежест

Швеция основава своята програма за по-добро регулиране върху инициативата на ЕС за по-добро законотворчество. Правителството е осъзнало, че закъснява при приемането на най-добрите европейски практики, след което през последните години извежда програмата за по-добро регулиране като приоритетна. В резултат на това в последно време са реализирани важни управленски инициативи, които са свързани с прилагане на оценките на въздействието на новите правила, намаляване на административната тежест за бизнеса, както и действия на регионално ниво за подобряване на регулаторния процес.

За да постигне реално намаляване на административната тежест шведското правителство установява взаимодействие със следните институции и организации:

- Държавните агенции, които са основните структурни звена отговарящи за разработване на подзаконовите нормативни актове и са отговорни за транспониране на голяма част от законодателството на ЕС;
- С регионалните и местните власти за подобряване работата на регионално и местно ниво;
- С работодателските организации и представителите на малките и средни предприятия, в т.ч. и с т.н „работна група за консултиране на бизнеса“ и с Борда на шведската индустрия и търговия за по-добро регулиране<sup>2</sup> и др.

<sup>1</sup> В предоставената информация за Швеция са използвани следните източници:

„The regulatory burden and administrative compliance costs for companies“ Miriam Munnich April 2004

The Swedish Better Regulation Council is an independent government-appointed committee of inquiry.

<sup>2</sup> Една от добрите практики на правителството е създаването на Съвет за по-добро регулиране - Swedish Better Regulation Council (Regelredet).

Целите на поставеното взаимодействие са следните:

- Извеждане на приоритетите за действията при намаляване на административната тежест;
- Избягване на излишното усложняване на нормативните актове;
- Обмяна на добри практики.

Политиката на шведската държава за по-добро регулиране и измерване на административната тежест се осъществява от Министерството на предприятията, енергетиката и комуникациите. Дирекция за развитие на предприемачеството, която е специализирано звено към това министерство е органа, който координира и ръководи дейността в тази област.

Програмата за по-добро регулиране е основна част от стратегията на правителството за насърчаване на възможностите за заетост и растеж на икономиката. Нейните принципи са изложени в съобщението за по-добро регулиране, което ежегодно се предоставя на шведския парламент.

В периода 2006-2010 г. правителството заложи на широк подход, като изгради стабилна платформа и постави работата по по-доброто регулиране на дългосрочна основа, което допринесе за по-доброто разбиране на проблемите и предизвикателствата пред бизнеса от страна на отделните министерства и държавни агенции. Като водеща цел бе определено подобряването на бизнес средата чрез облекчаване на ежедневната дейност на бизнеса.

В изпълнение на програмата на правителството за по-добро регулиране през 2009 г. в Швеция е създаден независим консултативен орган, наречен Съвет за по-добро регулиране (Regelredet), който се назначава от правителството. Шведският Съвет за по-добро регулиране е натоварен с дейностите по организиране и подготовка на регулиращите органи в процеса вземане на решения за по-добро регулиране.

Основната задача на Съвета е да разглежда и формулира предложения за нови и изменени разпоредби, които могат да имат въздействие върху условията на труда в предприятия, тяхната конкурентоспособност или други условия, които ги засягат. Съветът също така трябва да дава преценка за това дали правителството и административни агенции в рамките на правителството са извършили задължителните оценки на въздействието и да оцени дали новите и променените разпоредби са формулирани така, че да се постигне тяхната цел по прост начин и при относително ниски административни разходи за бизнеса.

Съветът също така трябва да оцени качеството на оценките на въздействието в областта на по-доброто регулиране, както и да предоставя информация и съвети, с които могат да бъдат намалени разходите съзнателно чрез ефективното им регулиране. Когато предложенията за нови или изменени разпоредби се изготвят от правителство, оценка на въздействието следва да се проведе възможно най-скоро.

Съветът заседава всяка седмица, като мненията са издадени в рамките на периода на консултациите. Когато обработването на въпрос от Съвета не съвпада с консултативен кръг, токова заседанието е на две седмици, от когато предложението е било представено на Съвета.

За по-доброто регулиране на Съвета той се състои от председател, заместник-председател, двама членове и четирима заместник-членове. Налице е кворум, когато присъстват председателят или заместник-председателят и двама други членове. В случай на равен брой гласове, председателят има решаващ глас. Съветът се подпомага от секретариат, състоящ се от директор, шест допълнителни членове и двама административни служители. Основната задача на секретариата е да подготви получени от Съвета случаи и да ги представя на Съвета за решение.

През 2004 г. е публикуван преглед на регулаторната тежест и административните разходи за съответствие на фирми, направен от Мириам Муниш<sup>3</sup>. Докладът съдържа препоръки как да се намали ненужната бюрокрация за бизнеса без да се компрометира добре работещата шведска регулаторна система. Прегледът, който е направен в доклада установява, че за бизнеса е трудно да се съобрази с всички нормативни актове, които са предвидени най-вече от страна на правителството, но също така и тези от общините и от европейското законодателство. Установено е, че регулаторната среда е всеобхватна и продължителна, а това е тежест за бизнеса, както по отношение на пари и време, което отклонява ресурси от продуктивните инвестиции и като цяло не насърчава предприемачеството. Тромавото регулиране е тясно свързано с по-ниска производителност. Според ОИСР, административните разходи за привеждане в съответствие, на нормативните актове, изхождат както от правителството, така и от общините и от ЕС.

Разходите за административно съответствие са от съществено значение за правилното функциониране на обществото и икономиката. Целта е да се постигне конкурентоспособна, динамична, основана на знанието икономика. За да се постигне тази цел е необходимо изграждането на една стратегия за по-нататъшно координирано действие за опростяване на регулаторната среда, включително изпълнението на публичната администрация, както на национално, така и на общностно равнище. По тази линия в Швеция се работи от началото на 70-те години на XX век. Свърх регулирането на бизнеса е предимно национален проблем, но ЕС също налага закони и подзаконови актове, по-специално чрез достиженията на правото на общността.

В доклада е посочено, че в Швеция има три основни области на загриженост за бизнеса по отношение на регулирането на разходите. Тези области са спазването на правилата за данъчно облагане, екологичните стандарти и трудовото законодателство. Посочените области включват:

- Регламентацията на заетостта, в която се включват наемане и уволняване на служители, отговарящи за здравето и безопасността, стандарти, правата на работниците, като се консултира с работническите съвети или съюзи, статистическото отчитане на данни, свързани със заетостта, администриране на процеса по заетостта или данъците върху доходите, социална осигуреност и пенсиите, задължителните допълнителни доходи на наети лица (например отпуск по майчинство, отпуск по болест) и др.)
- Регулации за околната среда, в които се включват лицензи, планиране и оценка на въздействието върху околната среда, спазване на емисиите/освобождаване от отговорност и изискванията свързани с опасните вещества, процесите или качеството на продуктите, спазването на стандарти, контрола на замърсяването и регламентите за продуктите, както и отчитането на параметрите на околната среда, тестване и водене на документацията, административните изисквания, свързани с околната среда, налози и такси, еко етикетирание на продукти или процеси и др.

Наред със специфичните препоръки, прегледът на Мириам Муниш посочва няколко основни момента и задължения, произтичащи от нормативните актове, издавани от централните правителствени агенции, а също така и от ЕС. В Швеция повечето регламенти идват от централните правителствени агенции, които се състоят от около 300 публични органи. Правителството е издало специални кодове, като в тези кодове другите агенции публикуват техните регулаторни инструменти. Днес има 55 от тези кодове, които се използват от общо 93 агенции. Установено е, че има около 7000 нормативни актове, които следва да се спазват.

---

<sup>3</sup> За повече информация виж „The regulatory burden and administrative compliance costs for companies“ Miriam Munnich, April 2004.

Според проучване, направено от Конфедерацията на шведските предприятия, е установено, че през последните 12 години регламентите са се увеличили с 25%. (Sterzel, 2001). В Швеция има около 75 органа, които събират различни видове информация от фирми. За да се съобрази с всички тези регулации бизнесът трябва да попълни 1150 различни документи, като около 73 милиона документи се предават всяка година на властите. Като цяло в частния сектор има около 2 милиона служители, от които малките и средните предприятия съставляват половината. Това означава, че всеки служител на компания трябва да предаде 35 официални документи на общините, държавни органи и органите. Според изследване извършено от NNR (Näringslivets Nämnd för regelgranskning) средната административна тежест за шведските предприятия на един служител възлизат средно 30 хил. шведски крони на година. По принцип малките и средни предприятия имат по-малък капацитет и възможности да се справят с всички изисквания на законодателството поради ограничени ресурси. Това означава, че за един служител от малките фирми цената е още по-висока.

В доклада е посочено и анализирано, какво трябва да се направи за тежкото бреме на регулирането на равнище ЕС и на национално равнище и кои са приоритетите за бизнеса, като са изведени следните приоритети:

- Съкращаване на времето, което е необходимо, за да се справи бизнеса с проблемите на околната среда или със законодателство;
- Опростяване на счетоводство и счетоводни регулации чрез отпадане на част от задълженията за малките и средни предприятия;
- Удължаване на времето за плащане на ДДС и другите задължения;
- Промяна или опростяване на законодателството по отношение на почивките и защита на заетостта.

### **Добри практики**

Агенцията за икономически и регионален растеж е централна държавна институция за по-добро регулиране, която е натоварена със специални функции. Създадена през 2009 г. като организация в подкрепа на бизнеса, една от основните ѝ задачи е да улеснява и развива дейностите по-доброто регулиране, като координира дейностите, вкл. на регионално и местно ниво. Агенцията извършва годишни измервания на административните разходи за бизнеса в 17 области и ежегодно актуализира тези измервания.

**Агенцията за икономически и регионален растеж** има ключова роля, като разработва и осъществява широк кръг от проекти за по-добро регулиране. Тя отговаря за измерване и актуализация на административната тежест. Дейността на Агенция за икономически и регионален растеж (АИРР) в областта на по-доброто регулиране се осъществява в няколко основни направления:

#### *1. Намаляване на административните разходи.*

„Калкулатор на регулациите“ (Regelräknaren) - от есента на 2011 г. АИРР представи нов инструмент който служи за оценяване на административните разходи чрез използване на Европейския модел на стандартните разходи. Чрез калкулатора по-лесно могат да се опишат в оценките на въздействие административните разходи, които регулаторните предложения могат да създадат. При разработване на законодателните предложения експертите от различните министерства и държавни агенции могат да влязат в базата данни и да направят анализ къде и как да насочат усилията си за да създадат правила, които са най-малко обременяващи за бизнеса. Въз основа на този анализ и на дискусии с бизнеса могат да бъдат идентифицирани действията, които да допринесат за постигане на общата цел на

правителството за създаване на положителна, забележима промяна в ежедневните бизнес операции.

*2. „Ловец на по-добро регулиране“ - Better Regulation Hunt (Förenklingsjakten) – проект подобен на датския проект Ловец на тежести (Burden Hunter).*

Проектът се фокусира върху факторите, които предприятията и бизнесът възприемат като най-голяма тежест в сектори, които имат потенциал за растеж, но административните регулации са пречка. Проектът покрива основни сектори на икономиката, като хотелиерство и ресторантьорство, транспорт, търговия на дребно и производство. Проектът се провежда в три фази в периода 2012-2014 г. и включва анализиране на опита и проблемите на бизнеса във връзка с пречките, създадени от различни регулации, както и идентифициране на очакванията на бизнеса за мерките от страна на администрацията за решаване на тези проблеми. Очаква се проектът да доведе до редица конкретни предложения за действие и по-добро разбиране на това, което фирмите възприемат като проблематично при контактите си с администрацията.

*3. Създаване на условия за насърчаване на растежа, насочени към МСП.*

На всеки три години Агенцията за икономически и регионален растеж провежда сред 30 000 малки и средни предприятия (МСП) проучването "Бизнес условия и реалности". То стартира през 2002 г. и е едно от най-големите проучвания в Европа, насочени към идентифициране проблемите на бизнеса. В изследването са включени въпроси относно трудностите, които срещат предприятия със законите и подзаконовите актове, и доколко те могат да бъдат определяни като пречка за растежа. Следващите проучвания ще се проведат съответно през 2014, 2017 и 2020 г.

*4. Единен портал за стартиране на бизнес - [verksam.se](http://verksam.se).*

Целта на създаването му е опростяване на процеса и условията за започване и успешно развиване на стопанска дейност. В този уеб сайт икономическите оператори могат да намерят събрана пълна информация за стартиране и ръководене на бизнес. Той е разработен съвместно от АИРР, Органа по вписванията и Шведската данъчна агенция. Сайтът има функцията на единен портал по отношение предварителна оценка, стартиране, развитие и закриване на бизнес.

*5. Портал за предложения на бизнеса за опростяване на регулациите - [Enklareregler.se](http://enklareregler.se).*

Това е онлайн портал за гражданите и бизнеса, разработен от АИРР, чрез който те могат да комуникират с администрацията и представят вижданията си за това как регулациите да станат по-прости и ефективни. Фирмите и бизнес организациите могат да правят предложения за изменения или отпадане на определени разпоредби. След като регулаторните органи направят анализ, те докладват на сайта, дали съответното предложение ще бъде прието, или не, и дават ясни мотиви за решението си. Порталът [Enklareregler.se](http://enklareregler.se) освен това предоставя обща информация и ръководства за всички инициативи на правителството, свързани с по-доброто регулиране.

*6. Подобряване работата на регионално и местно ниво.*

„Форум за по-добро регулиране“ създаден от АИРР, включващ в състава си представители от държавни агенции, министерства, Борда на шведската индустрия и търговия за по-добро регулиране, Асоциацията на местните власти и региони (SALAR) и на областната администрация в Kropoberg. Форумът дава възможност за редовен обмен на информация за въздействието от спазване на законодателството върху бизнеса между националните, регионалните и местните нива. В рамките на форума участници на различни нива в регулаторната веригата обменят опит с оглед предприемане на конкретни действия, за да се

гарантира, че местните власти прилагат разпоредбите по прост и ясен начин. Предвижда се и сформиранието на работни групи за изпълнението на конкретни мерки.

#### *7. Опростяване на системата за обмен на информация между различните администрации и бизнеса.*

Голям потенциал за облекчаване на ежедневната дейност на бизнеса правителството вижда в опростяване и намаляване на изискванията за предоставяне на информация от фирмите. През октомври 2011 г. правителството даде инструкции на 13 органа да предприемат действия в тази посока. Идентифицирани са общо 1164 изисквания за докладване. Органът по вписванията проучва възможността за създаване на система, в която информацията от бизнеса да се подава веднъж и на едно място, да позволява обмен и да може да се използва от различни органи. Окончателен доклад се очаква в края на ноември 2013 година.

#### *8. Засилване ролята и подобряване на оценките на въздействие.*

Оценката на въздействието е важен елемент от цялостния пакет информация за вземане на решения за опростяване или намаляване на административната тежест. В тази връзка АИРР провежда четири пъти годишно курсове по изготвяне на оценки на въздействието.

### **Съвет за по-добро регулиране**

Както вече беше споменато по-горе, първата добра практика в намаляването на административната тежест в Швеция е създаването на Съвет за по-добро регулиране - Swedish Better Regulation Council (Regelredet) като независим орган, които да съветва шведското правителство за интелигентно регулиране като цяло и върху цялостната регулаторна тежест на законодателството.

Принципът „оценката на първо място“ е от ключово значение, за да се даде възможност на базата на политиката на вземане на решения и използване на ефективно законодателство, да се идентифицират и премахват ненужните разходи и тежести на бизнеса.

Чрез създаването на подход за наблюдение на действителните разходи, както и оценка на действителните резултати от законодателството, вниманието се насочва към следните, описани по-долу, елементи.

На планиране и скрининг. На всяка генерална дирекция е възложено да отговаря за координирането и контрола на нейните собствени дейности за оценка. Всяка генерална дирекция трябва да извършва скрининг на достиженията на правото, която попада в рамките на нейните отговорности, като от всяка дирекция следва да се изисква да излезе с предложения към програмата за оценка в така наречения „подробен план за оценка“. Оценките дават поглед върху това колко ефективно и ефикасно е законодателството.

Освен на принципа „оценката на първо място“, оценките трябва също така да бъдат извършвани в рамките на една година, когато заинтересованите страни дават ясни сигнали от сложността на някои законодателни актове.

Следващият принцип е „мисли първо за малките“, като той трябва да бъде част от всяка една оценка. Чрез този принцип всяка оценка трябва да включва специален раздел „въздействие върху МСП, както и върху микро-предприятията“.

Процедурата за планиране и скрининг се счита за фундаментална стъпка в рамките на процедурата за оценка. Като се има предвид нейната важност, решенията в тази фаза трябва да бъдат предприети при открит, прозрачен и разбираем начин и трябва да включва привличане на възгледите на заинтересованите страни на консултация преди обхвата на оценката да е взето като решение.

## **По-лесен достъп до обществените информационни услуги**

Повторното използване на документи от държавната администрация се регламентира от директива за информацията в обществения сектор. Целта е подадена веднъж информация към едно министерство/ведомство от държавната администрация да не се заплаща и да не изисква повторно от друго министерство или ведомство. Шведското правителство вече е решило да разпорежи изследване за това как директивата следва да се прилага в шведското законодателство. Задачата на изследването включва и друг аспект, а именно как и други заинтересовани лица да имат достъп и да използват обществената информация, тъй като пазарът на обществената информация има голям потенциал.

## **Такса в размера на разходите за производство на информация**

В преговорите с ЕС Швеция подкрепи общият принцип, че таксата наложена от правителствените агенции трябва да съответства на действителните разходи за производството на информация. По-конкретно, това може да включва разходите за предоставянето на информацията по електронен път. Съгласно общия принцип, действителното събиране на информация и поддържане на бази данни, не може да се финансира от такси. Събирането и поддържането на информацията трябва да се финансира от бюджета на страната.

Швеция е възприела подхода, че всяка държава-членка следва да бъде свободна да реши за коя услуга на правителствена трябва да се заплаща и коя да се предлага безплатно. Държавите-членки следва също така да бъдат напълно свободни да решат дали ако в момента определени услуги се финансират от такси, то следва да продължат да се финансират от такси и в бъдеще.