

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

### ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО –ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ

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.

Заклученията 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*

Обединеното кралство е парламентарна демокрация, която функционира в рамките на конституционна монархия. Обединеното **кралство на Великобритания и Северна Ирландия** се дели на 4 историко-географски области: Англия, Уелс, Шотландия и Северна Ирландия, всяка от тях има различно административно деление.

Парламентът се състои от две камари — на лордовете и на общините. Главна политическа фигура е министър-председателят. Камарата на лордовете (горната) и Камарата на общините (долната) заседават отделно и са конституирани на напълно различни принципи.

Правителството се отчита само пред Камарата на общините, която осъществява и парламентарния контрол над държавните финанси. Особеността на британския парламент е, че функционира в уникалните условия на липсата на писана конституция. Някои от правилата от организирането и функционирането му се съдържат в "обичайните" закони на страната (те са много малко), други – в неписаните норми (актове) на конституцията, конвенционалните съглашения.

Законите, приети от британския парламент, се прилагат в по-голяма или в по-малка степен в Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия

Правителството на Нейно величество е екип от министри, отговорни за провеждането на националната политика. Министър-председателят се назначава от Кралицата, а всички останали министри се назначават по препоръка на министър председателя от Кралицата. Повечето министри са членове на Камарата на представители. Министърът на финансите е член на Камарата на лордовете. Съставът на правителството може да се различава по брой на министрите и обозначение на министерствата – възможно е създаване на нови или закриване на министерства, като функции могат да бъдат прехвърляни между министрите. Правителството работи във различни формати (Комитети), в зависимост от конкретния казус. Макар че, правителствената политика в по-голямата си част се осъществява от правителството и парламента на Обединеното кралство и тези на Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия, част от отговорността за изпълнението ѝ се носи и от органите на местното самоуправление.

## 2. *Доброто регулиране и намаляване на административната тежест*

През 2002 г. британското правителство приема амбициозна програма за промяна на начина за създаване/развитие на регулаторната рамка, особено онази нейна част, имаща пряко отношение към бизнеса. Нейна цел е да отмени, буквално да изреже остарялата и ненужда бюрокрация, като в резултат на реформата се получи по-добра отчетност, по-фокусирана политика и по-ефективна защита на обществения интерес.



- Хамптон: „Намаляване на административната тежест: ефективни проверки и оценка на риска”

През 2005 г. е публикуван преглед на регулаторната система на Обединеното кралство, направена по ръководството на Сър Филип Хамптон (Hampton) „Намаляване на административната тежест: ефективни проверки и оценка на риска”. Докладът съдържа препоръки как да се намали ненужната бюрокрация за бизнеса без да се компрометира добре работещата британска регулаторна система. Прегледът установява, че системата към този момент налага прекалено много формуляри, дублиращи се искания за информация и многократни проверки за бизнеса. Хамптон препоръчва въвеждането на оценка на риска, което би:

- Намалило проверките с една трета, което означава няколко милиона по-малко проверки;
- Намаляване на формулярите, изисквани от администрацията с 25%;
- Широко използване на оценката на риска;
- Намаляване на проверките, където рискът е нисък, но увеличаване на техния брой, там където е необходимо;
- Съществено намаляване на необходимостта за попълване на формуляри и другите информационни изисквания;
- Прилагане на по-строги и състоятелни наказания, където е необходимо;
- Намаляване на регулаторните органи, които се занимават бизнеса от 31 на 7;
- Развитие на регулаторната реформа с изискването прилагането на всички нови политики и регулации да използва съществуващи структури, навсякъде, където е възможно;
- Създаване на ориентиран към бизнеса орган в центъра на Правителството, който да има водеща роля за прилагането на препоръките и да наблюдава министерствата за изпълнението на регулаторната им политика.

В доклада е формулирана необходимостта от по-добра хоризонтална координация на регулаторния процес, както и създаването на необходимата институционална рамка и организация. В резултат е създаден изпълнителен орган за по-доброто регулиране (BRE).

- Принципите на Хамптон

Наред със специфичните препоръки, прегледът на Хамптон извежда няколко водещи принципа, които следва непрекъснато да се прилагат в регулаторната система:



- Регулаторите и регулаторната система като цяло, следва да използват подробна оценка на риска, за да се концентрират ресурсите там, където е най-необходимо;
- Регулаторите следва да отчитат ефективността и ефикасността на своята работа, и да остават независими по отношение на решенията, които взимат;
- Никакви проверки не трябва да се правят, ако не съществуват причини за тях;
- Бизнесът не трябва да подава ненужна информация, нито да дава една и съща информация два пъти;
- Фирми, които постоянно нарушават правилата/ регулациите трябва да бъдат откривани бързо и да бъдат пропорционално и разумно санкционирани;
- Регулаторите трябва да дават авторитетни и достъпни съвети лесно и евтино;
- Регулаторите трябва да имат точния обхват и размер (административен капацитет) и да не се създават нови регулатори, там където и старите могат да свършат работа;
- Регулаторите трябва да осъзнаят, че ключов елемент от тяхната дейност е да насърчават икономическия напредък и да се намесват само когато има явни нужди от това.

Създаденият изпълнителен орган (BRE) за по-доброто регулиране, който играе водеща роля за реализация на правителствената програма от дейности за опростяване на регулирането, работи с държавните ведомства и регулаторните органи като:

- Контролира нови предложения за политика;
- Подобрява ефективността на новите нормативни актове;
- Улеснява промяната или премахването на регулиране, когато е полезно ограничаване на регулаторната тежест, засягащи бизнеса, неправителствения сектор и персонала в публичния сектор;
- Подобрява прозрачността и отчетността на нормативната рамка;
- Ефективно комуникира всички промени в нормативната уредба;
- Работи по Европейския дневен ред за по-добро регулиране в Европа.

Работата на BRE обхваща и някои от ключовите въпроси, пред които е изправен света днес, като изменението на климата и детското затлъстяване, както и помага да се предоставят съществена защита на потребителите.

Намирането на точния баланс е от основно значение при създаването на най-добрите условия за бизнеса да се установи в страната, да инвестира и постига растеж.



Регулаторната реформа на правителството работи за подобряване на бизнес средата чрез насърчаване на добри практики за създаване на регулаторна рамка, която разбира и взема предвид влиянието на регулациите върху бизнеса.

Във Великобритания процесът на създаване/промяна на регулаторната рамка се подчинява на пет основни изисквания. Създаваните норми следва да са:

- Прозрачни;
- Отчетни;
- Пропорционални;
- Последователни;
- Целенасочени – да се създават само в случаите, когато е необходимо действие.

Всички следвани принципи имат съществено влияние върху намаляването на административната тежест, но особено внимание следва да се обърне на това, че изискванията трябва да са пропорционални т.е. да не се въвежда задължение с по-висока тежест за бизнеса от необходимото.

И днес политиката за по-доброто регулиране е централен елемент на икономическата политика на правителството, действаща като двигател за по-нататъшно подобряване на производителността, чрез опростяване на данъците, нормативната уредба, както и за подобряване на регулаторната среда за работодателите. Подобряването на обществените услуги и доближаването им към нуждите на гражданите и фирмите също е в пряка връзка с политиката на по-добро регулиране. И накрая, регулаторната реформа се разглежда като процес, който може да помогне да се отговори на широк кръг предизвикателствата, пред които е изправено не само Обединеното кралство, но и света, включително изменението на климата, засилването на трансграничната икономическа конкуренция чрез глобализацията, необходимостта от подобряване на перспективите за необлагодетелстваните региони и общности и, не на последно място, за насърчаване на икономическото възстановяване от финансовата криза от началото на 2008 г..

Потенциалната икономическа полза от прилагането на дневния ред за по-добро регулиране, е оценена като значима. Правителството например смята, че по-нататъшни усилия за намаляване на административната тежест може да доведе до преки икономии за предприятията и потребителите от около **4.0 милиарда GBP (0,3% от БВП)**.

### **3. Развитие на политиката за по-доброто регулиране**

Съгласно последния доклад на ОИСР от 2010 г. Обединеното кралство демонстрира забележителен напредък в редица сфери на по-доброто регулиране от 2002 г. насам. Най-значителни измежду тях са: *ex ante* оценката на въздействието; прилагането на законодателството; ангажирането на местните власти; адресиране на въпросите на ниво ЕС по отношение на регулирането, и може би най-важното:



осъществяване на културна промяна. Регулаторната реформа продължава да е водещ приоритет и в периода след кризата.

Докладът отбелязва, че жизнеността и всеобхватността на политиката за по-добро регулиране в Обединеното кралство са впечатляващи, което го поставя в добра позиция за справяне с комплекс регулаторни предизвикателства. Политика та е ориентирана към бизнеса, а инициативите на гражданите и работещите в публичния сектор се насърчават. Прозрачността като цяло е много силен компонент на политиката в Обединеното кралство, като е основана на добре развитата култура на открити консултации и създаването и прилагането на кодекс за добри практики.

Изпълнителният орган за по-добро регулиране (BRE) е един от най-добрите примери сред изследваните от ОИСР по отношение на ефективността на орган на централната изпълнителна власт. Той е орган от нова институционална генерация, тъй като оперира като център на радиална мрежа от всички ключови органи по отношение на регулирането. Нещо повече той насърчава и подпомага създаването на органи за по-добро регулиране на местно ниво.

Бизнесът като цяло подкрепя на политиката за по-добро регулиране, но възприема постигнатото за недостатъчно в сравнение с поставената цел. Фактът, че голяма част „спестените средства“ за бизнеса по програмата ще бъдат усетени в края на програмата е обезкуражаващ, доколкото очакванията, изглежда са били за по-бързи резултати. Част от проблема изглежда е, че както и в други държави, бизнесът не прави разлика между различните политики и разходи за тяхното прилагане. Например, реагира гневно, ако корпоративният данък се вдига и свързва този по-висок разход с пропуск в политиката за по-добро регулиране.

#### **Постиженията за периода 2005-2010 г. могат да се обобщят така:**

През 2005 г. Правителството се ангажира да намали нетната административна тежест за бизнеса и третия сектор с 25% до май 2010 г. (тогава се проведеха изборите). От тогава са въведени 280 отделни мерки за опростяване, за да се спестят време и пари на бизнеса, третия сектор и разходи за администрацията.

През декември 2009 г. Правителството отчита нетно намаляване на административна тежест с приблизително 3 милиарда британски лири, което означава около 8 милиона дневно за бизнеса.

През 2009 г. Правителството решава да създаде специален независим Комитет за политиката за регулиране (RPC), който стриктно да наблюдава въвеждането на нови тежести за бизнеса и неправителствения сектор. Комитетът се състои от експерти с широк спектър експертиза и актуални познания в областта на бизнеса, законодателството и потребителите.

В заданието и мандата на Регулаторния Комитет се казва, че Правителство приканва Комитета:



А) да коментира качеството на анализите, подкрепящи взимането на решения за нови регулации и дали политическите решения ще осигурят ползи, както и да обосноват разходите в това число:

- Точността и устойчивостта на разходите и ползите;
- Дали обхвата на предложените варианти на политически решения дава възможност за избор на минимални разходи и максимални ползи;
- Степента, до която са отчетени риска за обществото и практическите аспекти за постигане на съответствие с поставените изисквания.

Б) да преразгледа, препоръча и коментира доколко предлаганата регулация отговаря на принципите на Хамптон.

Новото коалиционно правителство, избрано през май 2010 г., продължава и засилва политиката за по-добро регулиране. Коалиционното споразумение декларира:

*„съществува разбирането, че централното правителство може да променя поведението на хората чрез правила и регулации. Нашето Правителство ще бъде по-интелигентно и избягва бюрократичните лостове на миналото и ще търси интелигентен начин да насърчи, подкрепи и подпомогне хората да правят по-добър избор за себе си.”<sup>1</sup>*

Стратегията на Коалицията е:

- Да премахне или да опрости съществуващите регулации, които излишно препятстват растежа на икономиката;
  - Да намали общия обем на нови регулации и да ги въвежда само като последна възможност;
  - Да подобри значително качеството на останалите за въвеждане регулации;
  - Да премине към по-леки и по-малко бюрократични режими, при които инспекциите са целеви и основани на оценка на риска.
- „Въвеждаш едно, извеждаш едно” (One-in, One-out)

В изпълнение на коалиционното споразумение за по-малко от година от встъпване в длъжност вече са налице реални резултати. Към края на март 2011 г. Правителството:

- Въвежда правилото „Въвеждаш едно, извеждаш едно” (One-in, One-out). Системата изисква всяко министерство да:

<sup>1</sup> [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf)



- Оценява нетните разходи за бизнеса („IN“) за посрещане на всяка нова регулация;<sup>2</sup>
- Да гарантира, че нетните разходи за бизнеса са валидирани от Комитета за политиката за регулиране (RPC);
- Да определи мярка за дерегулация (‘OUT’), която на освободи бизнеса от същите по обем нетни разходи, каквито новата регулация въвежда (IN=OUT)<sup>3</sup>.
- Въвежда изискването за наличие на клауза за прекратяване в новите регулации- тези регулации следва да се преразглеждат 5 години след въвеждането си и да се определи дали са още релевантни и необходими<sup>4</sup>;
- Намалява броя на органите с регулаторни функции, съгласно приетия план за реформа на държавните институции- премахнати са 16 такива органа;
- Прекратява практиката на свръх-интерпретацията на европейското право и прекаленото му усложняване , като въведе изискването за точното транспониране на европейското право в националното законодателство<sup>5</sup>;
- Инициира серия от прегледи на регулаторната рамка с оглед премахване или опростяване на излишни мерки, които пречат и/или затрудняват икономическия растеж в области като заетост и обучение, здраве и безопасност, строителство и др.
- Обявява тригодишен мораториум (от 18 март 2011 г.) за нови национални регулации по отношение на микро предприятия с по-малко от 10 наети лица, както и за стартиращи предприятия;
- Започва широко обхванат преглед на действащото законодателство, като използва опита на хората из цялата страна, за да се идентифицират регулациите, които са обременителни/тежки за бизнеса.

Отчети по изпълнението на изискванията за новите регулации се публикуват на 6 месеца. Първият отчет вече е публикуван и съдържа преглед на предприетите мерки, както и плановете за намаляване на административната тежест за периода януари-юни 2011 г. Впечатляваща е прогнозата за намаляване на административната тежест за бизнеса само за 6-те месеца с 3,201 милиарда британски лири в резултат на

<sup>2</sup> „IN“ е мярка налагаща пряк икономически нетен разход за бизнеса, поради факта, че бизнесът трябва да се приведе в съответствие с новата регулация.

<sup>3</sup> ‘OUT’ е мярка с пряка нетна полза за бизнеса в резултат на премахване и/или преразглеждане на регулация.

<sup>4</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/s/11-682-sunsetting-regulations-guidance>

<sup>5</sup> <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/european-legislation/guiding-principles-eu-legislation>





прилагането на новото правило и добрата работа както на експертния Комитет, така и на изпълнителния орган.

Своят опит и виждания за повишаване на конкурентоспособността, основани на разгледаните практики министър-председателят Дейвид Камеран предлага и всички европейски лидери, за да се запази водещата роля на Европа.

