



Преглед на прилагането на закона за ограничаване на административното регулиране на местно равнище

Автор: Красен Станчев

Наблюдение на ефектите, преглед на приложението и “заник” на конкретната политиката

В международната практика тези действия се наричат доста поетично регламент “на залеза на дадено законодателство”, на английски – “sunset of a regulation”.

Става дума за две политическо-регулаторни действия:

- Когато определени законодателство или политика са съставени за решаване на някакъв временен обществен проблем, обикновено се предвижда срок на действието на тези законодателство и/или политика. Поетично това е т.нар. “разпоредба на залеза”, а нормотворчески – това са сроковете, предвиждани в българското законодателство в преходните и заключителните разпоредби на законите и подзаконовите нормативни актове, които прилагат въпросната политика.
- От друга страна, всяка политика и законодателство изискват и трябва да издържат критиката на времето, да претърпят преглед и препоръки за подобрене, ако такива са необходими, включително препоръки за цялостно преформулиране и преустановяване на действието на политиката или акта.

Политиката и законодателството, както и всяко обществено действие, са подчинени на закономерността на Карл Попър за непредвидените последици – “хората и правителството предполагат, а Господ разполага”, и хората, и правителствата често мислят, планират и се стремят към едно, а излиза друго.

На същото въздействие би трябвало да бъде изложен и законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, приет в средата на 2003 и приложен през 2004 г.

Философските нагласи на стопанското законодателство

Този закон е доста различен като виждане от останалото търговско (в частта му за т.нар. охранително производство) и особено от другото стопанско право.

По начало цялата система на лицензиране на сега действащите в България стопански дейности, тяхното инспектиране от държавни и квази-държавни органи, регистрацията на фирми (в съда) и на търговки обекти и производствени помещения (в общините) е продукт на законодателство от края на 80- и началото на 90-те години. Основните разпоредби на това законодателство произтичат от комунистическото схващане, че частната собственост и бизнесът са престъпление. Разбира се, няма директното криминализиране. Просто негласно се предполага, че бизнесмените са винаги във вреда и на обществото (на „другите”), и на самите себе си.

На контролните органи фактически е вменено задължението да разглеждат всяка частна инициатива като потенциално криминална и е предоставено правото да я преценяват като такава. Основната идея на различни закони е, че „другите” могат да бъдат защитени от лошите частници само от държавата, а не от решаването на спорове между носители на права и интереси.

Внимателният прочит на политическите изказвания на тема бизнес и анализът на вестникарската реч показва, че битуващата представа за основния мотив на стопанска дейност е да се плащат данъци и да се създават работни места.

В действителност това няма нищо общо с движещите сили на предприемачеството. В неговата основа е идеята да се предложи на другите нещо, което те ценят и са готови да заплатят. Регистрацията на фирми и стопански дейности се извършва, за да има по-лесен достъп до кредити и по-ниски разходи за дейност и сделки. Данъците и работните места не са нищо повече от страничен продукт на предприемаческата идея.

Единственият български закон, в който тази нагласа е прокарана повече или по-малко последователно е законът за ограничаване на административното регулиране на стопанската дейност. По замисъл той премахва и възможността местни органи на самоуправление да въвеждат разрешителни (лицензионни) и регистрационни режими по свое усмотрение. Такъв е недвусмисленият текст на член 4, алинея 1. Какво се случва обаче на местно равнище след приемането на закона? По всичко изглежда, че действията на централната и местната администрация продължават да се основават на общата подозрителност към предприемачеството. Многократно сме разкривали това в законодателството и действията на централните власти. Тук ще се спрем на прилагането на закона на местно равнище.

„Разрешаване” на търговски „обекти”

Би могло да се очаква, че традицията кметствата да регулират търговските дейности и обекти на своята територия би следвало да отпадне след приемането на закона. На практика обаче т.нар. регистрация на „търговски обект” и пр. се извършват като вид разрешение. Raison d’etre на тази практика са неясните изисквания на регламентите за защита на потребителите, устройство на териториите, защита от шумово замърсяване, отговорността за вреди и пр.

От април т.г. в Националното сдружение на общините действа консултантска група с мандат да анализира закона и да предложи на общините план за действие по неговото прилагане.

В повечето (а може би и във всички) големи общини местното законодателство предвижда абсолютна дискреция при регистрацията на „търговски обекти”. Тя противоречи на закона за ограничаване на административното регулиране, но може по принцип да се приложи по отношение на всяко заявление за регистриране на магазин или производствена площ. В рамките на различни публични обсъждания членовете на Асоциацията на служителите, работещи в търговските отдели на общините изказват мнение, че фирмите следва задължително да регистрират в общините своите производствени помещения, офиси и магазини и настояват това да бъде процедура, допълваща съдебната регистрация на фирмите и едноличните търговци.

През януари т.г. общинският съвет на София обсъжда възможността за промяна в наредбата на провеждане на стопанска дейност. Чл. 4, ал. 2 на тази наредба

казва, че: търговският обект не функционира „докато кметът не отговори на молбата” (курсивът е наш). Преобладаващото мнение (формално решение не е взето) от това обсъждане е да не се променя тази процедура.

София обикновено е пример за правното уреждане на различни проблеми от работата на общините в страната. Аналогични разпоредби изглежда има в наредбите на всички основни градове в страната. Кметовете най-често казват, че няма практика да не се регистрират търговски обекти. И това е така. Проблемът обаче е, че възможността да се приложи абсолютно усмотрение е винаги налице. Ако е приложена към някого, най-вероятно потърпевшият (потърпевшата) не са потърсили съдебна защита.

Разногласията между местни и централни и между самите централни власти

Съществуват около петнадесет общински регламенти, свързани с разрешителни и лицензионни режими, произтичащи от законодателството на централните власти. Те произтичат пряко или непряко от законите за: тютюна, устройството на териториите, туризма, ползването и защитата на земеделските земи, виното и спиртните напитки, защитата на потребителите, регистрирането и контрола на селскостопанския инвентар и т.н.

Събирайки свидетелства за прилагането на закона, попаднахме на кореспонденция между три общини и министерствата на финансите и икономиката по повод промените в закона за виното и спиртните напитки. Тази кореспонденция е парадигматична по отношение на възможните разногласия между различните учреждения и власти, прилагащи закона за ограничаване на административния контрол върху стопанската дейност.

Накъсо, става дума за типичен данъчен регламент – местно събираните такси за търговия с вино и спиртни напитки. Аналогични са и проблемите, които възникват или биха се появили, при събиране на такси за търговия с тютюневи изделия и при изпълнение на всички установявани централно, но администрирани на местно равнище такси и изисквания по изброените по-горе закони. За тези случаи обаче не разполагаме с документални свидетелства.

Промяната в закона за виното от началото на тази година бе с намерение да се приложи законът за ограничаване на административния контрол върху стопанската дейност. Преустановено бе действието на старата разпоредба на чл. 40, ал. 6 от закона за виното, която служеше като основа за наредба на Министерския съвет за начина, по който се събират таксите за търговия с вино и алкохолни изделия. Но промяната не създаде нова процедура и не посочи срокове, в които такава да бъде разработена и приложена. Не бе даден и срок, според който да се нагодят бюджетите, което е съществен проблем за общините, където тези такси са важен източник на доходи.

Следва да напомним, че законът за ограничаване на административния контрол върху стопанската дейност изисква предварителен анализ на тези ефекти. Иронията в промяната на закона за виното е, че тя прилага чл. 4, ал. 1, но не и чл. 3 от другия закон.

На местно равнище положението е следното:

- търговците, които са планирали да търгуват с алкохол, са платили на местните бюджети „лицензионна такса” за тази търговия или предварително, а някои и за до три години напред (преди промяната в закона);
- - други, които са започнали след тази дата, всъщност попадат в режим на неплащане на въпросната такса;
- - бюджетната процедура е приключила преди промяната в закона за виното и общините са предвидили съответните приходи за 2004 г.

Министерството на икономиката, в отговор на запитване от общини, как да се разбира законът и как да се постъпи в създалата се ситуация съветва питащите да се обърнат към парламента за тълкуване. В друго писмо обаче, се казва, че промяната в закона всъщност „мълчаливо е прекратила” действието на съответния регламент на Министерския съвет, че „основанието за събиране на годишните такси за изпълнение на лицензите ...” вече не съществува, но и че „волята на законодателите е била да регулират международната търговия на вино и спиртни напитки”, а не вътрешната такава.

Тълкуването на министъра на финансите е точно обратното по повод финансовите задължения на търговците и във видимо несъответствие със закона за ограничаване на административния контрол върху стопанската дейност (в определяне на основанията за регистрационни режими). Той казва, че:

- „лицензионният режим е бил заменен с регистрационен”;
- - „събирането на такси не е свързано с издаването на лиценз, а с упражняването на определена дейност”;
- - Министерският съвет работи върху нова уредба на тази материя;
- - Се препоръчва регистрация на търговците с вино и спортни напитки;
- - Таксите, събрани преди 31 януари 2004 г. не подлежат на връщане.

В крайна сметка, през 2005 този проблем се реши донякъде от само себе си: общините започнаха да събират тези такси по свое усмотрение, но в някакъв диапазон. Вероятно, ако наложените размери са неприемливи, местните народни избраници ще могат да ги променят.

Какво показват тези случаи?

Въпросната такса е извън акцизите върху спиртните напитки, но тя си е данък. Съответните търговци са третираны най-вече като платци на този данък, а не като субекти на права, които произтичат от новия закон и неговото прилагане.

Защото не е направен предварителен анализ на въздействието на промените в закона на виното – който между другото е задължение на финансовото министерство – за общините се създават бюджетни проблеми, а търговците се оказват третираны от закона по различен начин.

На общинско равнище не съществува разбиране на това що е регистрация и съществува желание да се запази някакъв повод да се решава по целесъобразност.

Централните власти не съобразяват процедурите, предписвани от други закони с изискванията за закона за ограничаване на административното регулиране. Те не изпълняват и своите преки задължения по този закон. С това те отварят вратата за произвол на местно равнище, който може да се появява по различни поводи – от защита на потребителите до преброяване на селскостопанската техника и инвентар.

Отчитането на реформата

Отчитането на правителствените успехи по ограничаване на административните пречки пред стопанската дейност бе и е едно от условия по заема от Световната банка, известен като „ПАЛ”. Иначе казано, срещу този отчет правителството получава пари, които след това избирателите ще връщат. Това е достатъчно основание последните да знаят какво е постигнато в тази област. Но придобиването на такова знание е доста трудно.

Източници

Най-подробната информация, в резюмиран вид и относително лесна за ползване може да бъде намерена на страницата на Агенцията за малки и средни предприятия (АМСП)^{1 [1]} Т. Тя се основава на данните, получени от отдела по регистрация, лицензиране и контрол на министерството на икономиката и също е достъпна чрез Интернет^{2 [2]}.

Този отдел обаче предоставя информацията в по-неудобен за употреба вид. И двете страници са актуализирани за последен път преди четиринадесет месеца, през август 2003 г. От тогава една и съща информация, къде по-украсена, къде не чак толкова – но често със завишен рейтинг на успеха (например до 75% облекчаване на режимите), пътува от доклад към доклад, до Световната банка, ЕС и инвеститори. Но без актуализиране на данните и без обяснение на методологията, по която се пресмята успеха.

Трябва да се отбележи, че по повод намаляването на регистрационните и разрешителните режими правителството „осъвремени” регистъра на административните структури и актове (РАС) и съответната страница Интернет^{3 [3]}. Министърът на държавната администрация в сътрудничество с АМСП страницата на РАС в Интернет.

Качество на информацията

Първоначалната идея на РАС изглежда бе да има нещо като под-страница (под-регистър) на нормативните актове въвеждащи административни режими, разпределени по административни звена, както и да предоставя възможности за навигация след множеството преплетени учреждения и отношения. Към днешна

дата обаче РАС не работи като регистър на всички актове, а само на онези, които въвеждат разрешителни и пр. процедури. Т.е. благодарение на реформата на административните режими за стопанската дейност се получи ограничаване и подмяна на първоначалния мандат на РАС.

РАС вече не съответства на името си и трябва да се разглежда като „регистър на режимите”. Но дори и като такъв не подпомага ориентацията.

Целият достъпен тук списък е 132 записа на режими на всички правителствени учреждения и всички общини. Явно този списък не е пълен, макар да има указание, че това са „всички действащи режими”. Достъпът до отделните актове (режими) е или чрез техния списък, или чрез ключови думи, или (понякога) през имената на правителствените учреждения. Това ще рече:

1. че трябва предварително да знаете какво търсите;
2. че не може да търсите по тип дейност, ако се опитвате да работите в дадена област и да спазвате нормативните изисквания;
3. че дори и да искате, не може да си съставите обща картина на положението в даден отрасъл или цялото стопанство.

Но нека се върнем страницата на АМСП. Според този източник броят на всички режими е 360 (към средата на август м.г.). Твърди се, че към този срок 168 са определени за запазване, 117 са препоръчани за облекчаване, а 75 – за отмяна. Става ясно още, че от групата на 117-те 33 не са били облекчени, а от категорията на 75-те – 17 не са били отменени. Причини не са посочени.

Има отделена под-страница за напредъка на реформата по отделни министерства. Но тук категоризацията е друга: всички режими са разделени на две – „предложени за облекчаване или отмяна” и такива „в процес на облекчаване и отмяна”. Успехът е определен като 74 на сто. Ясно е обаче, че „процес” не означава „резултат”, т.е. дори и да се опитваш не можеш да разбереш дали процесът е стигнал до някакъв край. Очевидно и тази информация трябва да се възприема *con grano salis*.

Липса на прецизност

Подозрението, че реформата не върви, но се отчита като успешна, се подкрепя и от особености на обосноваването и отчитането на нейния „напредък”:

1. Базовата категоризация на административните режими, използвана в страните от ОИСР и ЕС и дележаща ги на „лицензионни и разрешителни” и „регистрационни” не е използвана за уеднаквяване на критериите за разграничаване на режимите един от друг и за групиране на различните по изказ, но идентични по значение правни термини и административни процедури.
2. В същото време основният разграничителен белег – целесъобразността на решението – остава централен в цялата система на административно регулиране

на стопанската дейност. Очевидно е например, че 313 от 360-те на брой режима са на основание целесъобразност.

3. Ако значението на фразата „отмяна на режим” е интуитивно ясно, за това какво ще рече „облекчаване на режим” може да има различни тълкувания. Няма инструкции или концепция, които да обясняват това, макар законът за облекчаване на административния контрол и административното регулиране да предполага, че „облекчаването” е преминаване от режим основан на целесъобразност (разрешение) към режим с регистрация или уведомление (отчетност, споделяне на информация).

4. Както бе посочено по-горе, целият напредък се състои в това, че някакъв процес е започнал.

5. Различните източници в Интернет се основават на различна категоризация на режимите. Често се употребява наименованието „съгласувателен режим” и не е ясно какво е „действащ режим”. Липсата на методология и обяснение означава, че споделяната информация не може да бъде проверена.

6. С изключение на страницата на АМСП нито един източник не споменава кога за последен път е осъвременена информацията, предоставяна от него.

^{4[1]} Виж: <http://www.asme.bg/bg/proc/regimes/default.htm>.

^{5[2]} Виж: www.mi.government.bg

^{6[3]} Виж: <http://www1.government.bg/ras/> и <http://www1.government.bg/ras/regimes/index.html>
