Оценка на въздействието
на прилагането
на Закона за камарата на строителите

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ
- **1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА. МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА**
- **1.2. АНАЛИЗИ И ПРОУЧВАНИЯ**
- **1.3. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ. КОНСУЛТАЦИИ**

II. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ
- **2.1. ПРОБЛЕМИ НА НИВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**
- **2.2. ПРОБЛЕМИ НА НИВО ВЪТРЕШНИ АКТОВЕ НА РЕГУЛИРАНЕ**
- **2.3. ПРОБЛЕМИ НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО. ПОСЛЕДИЦИ**

III. ЦЕЛИ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
- **3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ**
- **3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ**

IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ
- **4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ**
- **4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО**
- **4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ**
- **4.4. ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТИТЕ
- **5.1. ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ВЪВЕДЕНОТО РЕГУЛИРАНЕ**
- **5.2. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 0**
- **5.3. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 1**
- **5.4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 2**

VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ
- **6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТИ**
- **6.2. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ**
- **6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСУВАНИ СТРАНИ

1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА. МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена пълна последваща (*ex post*) Оценка на въздействието (ОВ) на прилагането на Закона за камарата на строителите (ЗКС), която обхваща периода от влизането на закона в сила на 1 януари 2007 г. до настоящия момент – края на м. ноември 2012 г.

ОВ на прилагането на ЗКС представлява самостоятелна обособена позиция (№ 2) от обществената поръчка с предмет „Оценка на въздействието от прилагането на нормативни актове в инвестиционния процес“, възложена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) на Република България (РБ).

Обща цел на обществената поръчка е подобряване на условията за развитие на инвестиционния процес във всички негови етапи, повишаване на качеството на обслужване на гражданите и бизнеса и защита на интересите на потребителите на строителни услуги. Конкретните цели на обществената поръчка и по-специално на настоящата Обособена позиция № 2, включват оценяване на въздействието от въведеното регулиране на дейността на лицата, извършващи строителство, оценяване на практиката по прилагане на въведеното регулиране, финансова оценка на въздействието на въведеното регулиране и евентуално предложения за подобряване на качеството на въведеното регулиране.

Допълнителните конкретни цели на обществената поръчка, които МРРБ като възложител преследва чрез нейното изпълнение са насочени към осъществяването на един от основните приоритети, заложени в Програмата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството - подобряване на условията за развитие на бизнес в сектор „Строителство”, който е един от най-засегнатите в условията на икономическа криза.

Настоящата ОВ е призвана да отговори на въпросите:

- какъв е натрупания опит от въвеждането на алтернативни на законодателството механизми за регулиране, каквито са саморегулирането и съвместното регулиране,
- какви са ползите и загубите от действието на тези механизми и
- как би могла да се повиши ефективността от тяхното прилагане.

Възлагането на извършването на тази ОВ от МРРБ представлява една от мерките, приети от българското правителство за премахване или облекчаване на регулаторни режими, които пречат на предприемачеството и икономическия растеж, предвидени в Насоките за провеждане на Инициативата за намаляване на административната и регулаторна тежест за бизнеса на Съвета за административната реформа.

От материалноправна гледна точка тези мерки включват преглед и анализ на традиционния юридически подход на регулиране, при който държавата прилага правни норми, санкционирани от нея, за да уреди определен кръг от обществени отношения с оглед на предлагането на евентуална негова замяна с алтернативни подходи на регулиране, каквито са саморегулирането и съвместното регулиране. Всичко това, според правителствената програма, следва да стане на базата на обследване и отчитане на натрупания до момента опит от прилагането на нормативни актове като Закона за независимите оценители, Закона за Камарата на строителите, Закона за Камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране и други.

От процедурна гледна точка горните мерки и изобщо поставените от настоящата обществена поръчка цели следва да бъдат изпълнени чрез предвидения в Програмата за по-добро регулиране 2010 - 2013 г. (актуализация), приета от Министерския съвет с

Решение № 361 от 1 юни 2010 г. за подобряване на бизнес средата и конкурентоспособността на българската икономика, механизъм на оценка на въздействието на нормативните актове, чието въвеждане според Програмата има „ключово значение и е приоритет на европейската и българската политика".

Изпълнител на обществената поръчка е Центърът за оценка на въздействието на законодателството (www.ria.bg) - българско юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, учредено от група български експерти, преподаватели и учени в сферата на правото и икономиката, обединени около разбирането, че е крайно време в България да бъде въведена оценката на въздействието като задължителен механизъм предхождащ и съпътстващ разработването, обсъждането, приемането, изпълнението и прилагането на нормативни актове, както и на стратегии и политики, имащи значително влияние върху обществото.

МЕТОДОЛОГИЯ

При изготвянето на пълната последваща оценка на въздействието на Закона за Камарата на строителите бе използвана разработената от Центъра за оценка на въздействието на законодателството детайлизирана методология за извършване на оценки на въздействието на законодателството, която е основана на следните стратегически документи:

1. Ръководство за извършване на оценка на въздействието, Министерския съвет 2009 г., публикувано на Портала за обществени консултации на (http://www.strategy.bg);
2. Ръководство за оценка на въздействието в България, изготвено по проект ФАР BG-0103.01 "Стратегическо планиране и координация" в резултат на тясно сътрудничество между администрацията на Министерския съвет на Република България и консорциум от експерти
3. Насоки (Указания) за оценка на въздействието на Европейската комисия (ЕК) от 2009 г.;
4. Насоки за Оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант;
5. Наръчник за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения;
6. Инструментариум за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г.;
7. Подходите на Разумното регулиране в Европейския съюз, заложени в Съобщение на Европейската комисията до Европейския парламент, съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 2010 г.

При изготвянето на последващата оценка на въздействието на Закона за Камарата на строителите ще бъдат взети предвид и изискванията на следните документи със стратегическа и практическа насоченост:

1. Насоките за оценка на съответствието на нормативните и общи административни актове с правилата на конкуренция, приети с Решение № 1777/20.12.2011 г. на КЗК, публикувани на официалната интернет страница на Комисията за защита на конкуренцията;
2. Оперативните насоки за съобразяване с основните права, валидни за оценките на въздействието на ЕК от 2011 г.;
3. Оперативните насоки при оценка на въздействията върху микро предприятията, валидни за оценките на въздействието на ЕК от 2012 г.;

4. Приоритетите, изложени в Съобщение на ЕК до Европейския парламент, съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Мисли първо за малките!” - „Small Business Act” за Европа от 2008 г.

МЕТОДИКА

Методиката за извършване на настоящата пълна последваща оценка на въздействието включва два отделни инструментариума:

- методи и инструменти за събиране на данни и информация и
- методи и инструменти за анализ на данни и информация.

Методи и инструменти за събиране на данни

При извършването на оценката са прилагани качествени и количествени подходи за събиране на данни, с цел набиране на максимално обхватна база от информация.

От съществуващите множество похвати бяха използвани следните основни методи и инструменти:

- документален анализ;
- интервюта с представители на заинтересованите страни;
- фокус групи;
- проучвания.

Документален анализ

Документалният анализ бе в основата на оценката и включваше преглед на всички релевантни документи. Документалният анализ бе използван в началото на оценителния процес. Анализът на документи предостави първоначалната ресурсна база от информация за контекста, целите и задачите на оценката на въздействието като цяло.

Интервюта с представители на заинтересованите страни

Интервютата с представители на заинтересованите страни бяха два вида - общи и дълбочинни и бяха проведени с представители на всички заинтересовани страни. Те бяха проведени под формата на структурирани (включващи задаване само на въпроси от предварително изготвен списък) и полу - структурирани (включващи използване на списък от въпроси за насочване на интервюто), беседи с представители на заинтересованите страни.

Проучвания

Проучванията бяха извършени чрез стандартизирани социологически инструменти – въпросници, изготвени за конкретния случай, целящи индивидуално обследване на мнението на заинтересованите лица без да бъдат част от специализирано социологическо проучване.

Те бяха проведени по всички от предварително планираните форми:

- документална форма - ответникът попълва въпросник и го изпраща обратно на провеждащия проучването;
- проучване лице в лице - провеждащият изследването задава въпроси и попълва въпросника от името на ответника;
- телефонни интервюта – провеждащият проучването се обажда по телефона на избраната извадка от изследваните групи и задава въпроси по телефона;
- онлайн проучвания - респондентите са поканени да попълнят въпросниците онлайн.

Методи и инструменти за анализ на данни и информация

При изготвянето на настоящата ОВ бяха използвани самостоятелно и в комбинация следните методи и инструменти за анализ на събраните данни и информация:

- SWOT анализ (от англ. strengths, weaknesses, opportunities, threats);
- Качествен анализ (качествени изследвания);
- Анализ на разходите и ползите;
- Бенчмаркинг.

SWOT анализ (анализ на силните и слаби страни, възможности и заплахи)

SWOT анализът изследва силните и слаби страни на конкретен елемент. SWOT анализът спомогна за постигане на оптимална достоверност на резултатите от изследваните подходи на регулиране и за получаване на разумна увереност относно надеждността на предлаганите мерки за повишаване на ефективността на регулирането.

Качествен анализ

Качественият анализ се основава на сортирането и групирането на данни и определянето на тенденции, теми и модели от наличната информация. За целите на конкретната ОВ бяха използвани някои от основните подходи за провеждането на качествен анализ като:

- Кодиране и абстракция - определяне на категориите на понятията, които се използват за класифициране на данните и групиране на свързаните категории;
- Матрици за данни - идентифициране на основни теми или измерения, сортиране на данни и извеждане на модели от данните;
- Качествен времеви анализ на данни - хронологично подреждане на данни за осигуряване на профил на дейностите и събитията, с които се идентифицират случайните взаимовръзки.

Анализ на ползите и разходите

Анализът на ползите и разходите има за цел представянето на ключовото за всяка оценка на въздействието качествено и/или количествено измерване на очакваните ползи и разходи от дадени проявени ефекти на регулиране, регулативна интервенция или промяна. Той преминава през извеждане на основните двигатели на ползите и първопричините за разходите, свързани с разглежданите предложения за регулиране, които се сглобяват в един ясен логически модел и очертават зависимостите, динамиката и взаимовръзките между тези двигатели и първопричини. За да се осигури възможност за оценка на ефикасността на предлаганата регулативна промяна или на съществуващата нормативна уредба трябва да се намери начин за количествена и качествена оценка на постигнатите ползи и разходи.

За да се постигне добра финансова оценка може да е необходимо правенето на поредица от допускания, въз основа на които да се „пресметнат“ ползи и разходи. Тези допускания бяха ясно дефинирани предварително, така че да се постигне прозрачност за „основата“ на постигнатите финансови калкулации. За част от постигнатите ползи и разходи, не бе възможно точното им измерване или пряка количествена оценка.

За извършването на количествена и качествена оценка на различните варианти бяха разработени Общи рамки, където бяха обвързани общите и специфичните цели на подходите на регулиране, ключови показатели / индикатори, които показват постигнатото въздействие, както и източници на информация. Надграждайки върху

извършения структурен качествен анализ бе представен и резултата от количествения анализ, свързан с извеждането на редица количествени / остойностени прогнози за очакваните ползи и разходи при реализирането на различните подходи на регулиране.

Бенчмаркинг

Бенчмаркингът (сравнителният анализ) е процес на идентифициране на собственото представяне или това на оценявания обект, програма, проект или договор с това на най-добрите в съответната област, разбиране на пътищата, по които те са го достигнали и възприемане и адаптиране на техния опит за подобряване на собственото представяне. Той включва сравняване на различни положения, които са обект на дадена интервенция и се извършва въз основа на определени показатели за изпълнение.

Многоспектърен анализ

При извършването на настоящата оценка на въздействието бе използвана комбинация от описаните по-горе методи за анализ на събраната информация, което е известно като многоспектърен или „кръстосан" анализ. Това бе от изключителна полза при сравняване и проверка на данните, получени чрез различните методи за събиране на информация, за проверка на тяхната валидност и постоянство, което свежда до минимум пристрастията и несигурността при тяхното оценяване.

1.2. АНАЛИЗИ, ПРОУЧВАНИЯ И КОНСУЛТАЦИИ

АНАЛИЗИ

Политически (policy) контекст в България

Европа 2020: Национална програма за реформи (Актуализация 2012 г.)

Националната програма за реформи, заедно с Конвергентната програма на Република България (2012–2015 г.) са двата основни стратегически документи, които отразяват мерките и политиките на българското правителство в отговор на препоръките в заключенията на Годишния преглед на растежа за 2012 г. на Европейския съюз (ЕС). С изпълнението на заложените в Националната програма за реформи мерки, българската държава спазва поетите от нея ангажименти за повишаване на конкурентоспособността, заетостта и устойчивостта на публичните финанси.

В частта, отнасяща се до намаляване на регулаторната и административната тежест върху бизнеса, Мярка 1 от Специфична препоръка 6 на програмата предвижда отмяна/опростяване/привеждане на режими в съответствие със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), чрез решение на Съвета за административна реформа или на основание разпоредбите на ЗОАРАКСД. Отразеният в документа напредък (етап) на изпълнение на тази мярка по програмата е следния:

„Извършване на преглед на съществуващите и най-често използваните регулаторни режими с оглед премахване на ненужни режими, опростяване на процедури, съкращаване на срокове и разширяване на обхвата на мълчаливото съгласие при регистрационните режими. Ще бъдат изготвени и съответните нормативни промени и предложени за приемане от Министерски съвет".

В програмата е предвидено още, че в периода 2012–2013 г. ще се прилагат съответните мерки за подпомагане по-конкретно на дейността на малките и средните предприятия (МСП), които включват законодателно въвеждане на „МСП–тест", с който ще се осигури извършването на задължителна оценка на въздействието на промени в

нормативната уредба имащи ефекти върху МСП, в съответствие с принципите на смарт регулирането и инициативите на Акта за малкия бизнес на ЕС и актуализация на Националната стратегия за насърчаване на МСП за периода 2013-2020 г., която ще бъде адаптирана към изискванията на Акта за малкия бизнес.

Стратегическа рамка на Национална програма за развитие на Република България: България 2020

Това е документ, който съдържа стратегическата част на „Националната програма за развитие: България 2020" и който представя общата рамка на политиките за развитие на Република България до края на 2020 г.

В подприоритет 6.4 „Администрация, ориентирана към потребителите", който е част от Приоритет 6: „Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса" от Стратегическата рамка е предвидено извършването на преглед на всички регулаторни режими, установени със специален закон, с особено внимание към онези, които се различават от общите правила; подобряване на качеството на законодателството по отношение на режимите; разширяване на използването на електронното управление; улесняване на условията за стартиране на бизнес чрез намаляване на изискуемите документи и времето за започване на дейност и други.

Изрично е включено въвеждането на практиките на смарт регулирането по отношение на МСП, свързано с въвеждане на нормативно изискване за задължителна оценка на въздействието на регулациите върху малките и средните предприятия („МСП тест").

Подчертана е общата насока към оптимизиране на процеса на законотворчество, което включва ревизиране на остарелите актове, разширяване на гражданското участие в законотворчеството, институционализиране на оценката на въздействието на новото законодателство и политики и изграждането на трайна практика в администрацията за прилагането й в периода до 2020 г.

Програма За по-добро регулиране 2010-2013 (Актуализация)

Програмата за по-добро регулиране 2010 – 2013 г. е разработена в изпълнение на целите и задачите, поставени с Националната програма за реформи и е приета от българското правителство. Нейната основна цел е подобряване на бизнес средата и конкурентоспособността на българската икономика. Специфични цели на програмата са подобряване на административното регулиране, въвеждане на оценката на въздействието на нормативните актове като приоритет на българската политика и подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на електронното управление.

Подцел 1.5 на първата специфична цел на програмата е озаглавена „Аутсорсване на регулирането и контрола в определени сектори и дейности" и предвижда провеждането на следните основни мерки:

- Анализ на практиките в саморегулиращите се сектори;
- Идентифициране на сектори, в които регулирането може да бъде прехвърлено на съответните браншови организации;
- Разработване на проект на Закон за браншовите организации.

В изпълнение на поетия с Протоколно Решение на МС от 2009 г. ангажимент на правителството, озаглавен Национална цел за намаляване на административната тежест с 20 на сто до края на 2012 г., в програмата е записано, че ще бъде намалена

административната тежест от задължението за информиране в националното законодателство с 20 на сто до края на 2012 г., като за постигането на тази цел се предвижда да бъдат преработени определен брой законови и подзаконови нормативни актове по отношение на облекчаване на задълженията за информиране от страна на бизнеса, а именно:

- подаване на сведения по електронен и мрежов път, събиране на данни от други държавни органи вместо от бизнеса,
- премахване на задължения за информиране, намаляване на честотата на подаване на информацията,
- разработване на инструкции, опростяване на терминологията, намаляване на сложността на нормативните разпоредби. Очакваните ползи за бизнеса са намалени разходи и други.

Според Програмата за по-добро регулиране 2010-2013 г. (Актуализация), политиката за изнасяне на регулаторни и контролни функции от системата на държавната регулация ще се осъществява след анализ на съществуващата практика в саморегулиращите се сектори и оценка на подготвеността на браншовите организации или юридическите лица, създадени със специален закон, за поемане на такива функции. Изготвянето на закон за браншовите организации и на закон за таксите е основен въпрос, обуславящ осъществяването на тази политика.

Според Отчета по програмата за по-добро регулиране 2010-2013, за периода 01.01.2011 - 31.12.2011 г., в изпълнение на мярката, свързана с анализиране на практиките в саморегулиращите се сектори, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма е възложило изготвянето на последваща оценка на въздействието на Закона за независимите оценители. Саморегулацията на сектора е въведена със Закона за независимите оценители от 2008 г. и през март 2009 г. е конституирана Камара на независимите оценители.

В частта посветена на въвеждането на оценката на въздействието на нормативните актове е записано, че ограничените бюджетни възможности са фактор по отношение разработването и институционализирането на процеса по извършване на оценки на въздействието. Предвидените за извършване през 2011 г. оценки на въздействието на Закона за Камарата на строителите и на Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране ще бъдат осъществени през 2012 г.

План за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса

С Решение № 808 от 8 октомври 2012 година, МС на Република България прие Плана за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса. С решението за неговото приемане на министрите е възложено да предприемат необходимите действия за изпълнение на плана в рамките на своята компетентност до 30 ноември 2012 г. Мониторингът и контролът по изпълнението на техните задължения е възложен на заместник министър-председателя и министър на финансите, който е и председател на Съвета за административната реформа.

Според Насоките за провеждане на Инициативата за намаляване на административната и регулаторна тежест за бизнеса, одобрени с решение на Съвета за административната реформа от м. февруари 2012 г., приоритет на реформата през 2012 г. ще бъдат мерките, насочени към качественото административно обслужване и подобряване на бизнес средата. Основната цел на инициативата е премахване, опростяване и намаляване на административните пречки пред бизнеса, произтичащи от регулаторните режими. Във връзка с това се предвижда извършването на преглед на

всички регулаторни режими, администрирани от централната власт, по отделни министерства, като се набелязват и съответните мерки, по-важните от които са следните:

1. Мерки за премахване на регулаторни режими, които пречат на предприемачеството и икономическия растеж;

2. Мерки за намаляване на регулаторните разходи и степента на държавна намеса и

3. Мерки за намаляване на административната тежест и за облекчаване на процедурите.

Според Насоките, наред с премахването на регулирането могат да се въвеждат алтернативи на административното регулиране като например саморегулиране и съвместно регулиране, като се отчете натрупания до момента опит и последващите оценки на въздействието, изготвяни на Закона за независимите оценители, Закона за Камарата на строителите и Закона за Камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, както и оценката на въздействие на Закона за занаятите.

Мерките за намаляване на административната тежест и за облекчаване на процедурите могат да включват:

1. Намаляване на документите, които се изисква да бъдат представяни при предоставяне на услугата чрез прилагане на принципа на служебното начало и осигуряване на служебен обмен на документи;

2. Намаляване на сроковете за предоставяне на услугата чрез подобряване на работните процеси и подобряване на вътрешноведомствената координация;

3. Намаляване на цената на услугата, като се постигне обвързаност на българските регулаторни режими с европейските директиви и регламенти и сближаване с добрите европейски практики за качествено регулиране на най-ниска цена и други.

Най-важните резултати, очаквани от реализирането на Инициативата за намаляване на административната и регулаторна тежест за бизнеса са следните:

1. Премахване на регулаторни режими, които пречат на предприемачеството и икономическия растеж.

2. Въвеждане на алтернативи на административното регулиране като саморегулиране и съвместно регулиране.

3. Намаляване на регулаторните разходи за административните органи и за бизнеса и на степента на държавна намеса.

Политически (policy) контекст в ЕС

Смарт регулиране

Смарт (Разумно, Интелигентно) регулиране в Европейския съюз е заглавието на Съобщение на ЕК до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) и Комитета на регионите (КР) от м. октомври 2010 г.[1], което съдържа основните приоритети и тенденции в развитието на правото на ЕС за в бъдеще. Според Комисията, създаването на правилната законодателна уредба играе ключова роля за постигане на амбициозните цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, поставени в стратегията „Европа 2020“[2].

В съобщението се казва, че е настъпило времето за по-амбициозни мерки, като по-доброто регулиране трябва да премине в смарт регулиране, което да залегне още по-сериозно в работната култура на Комисията, като:

[1] Смарт регулиране в Европейския съюз COM(2010) 543

[2] „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020.

1. смарт регулирането засяга целия цикъл на политика - от създаването на законодателен акт до неговото изпълнение, прилагане, оценяване и преразглеждане;

2. то трябва да остане споделена отговорност на европейските институции и държавите-членки;

3. мнението на най-засегнатите от регулирането заема ключово място в разумното регулиране.

Според Комисията, нейната инвестиция в оценките на въздействието се възвръща под формата на по-добро качество на новото законодателство. Именно действащите правни норми създават най-големи ползи и разходи и затова трябва да се положат също толкова големи усилия за тяхното по-систематично управление. Следователно политиката на смарт регулирането ще отдаде още по-голямо значение на оценката на функционирането и ефективността на съществуващото законодателство.

За постигане на всичко това основните цели на ЕК са:

1. да гарантира, че всички съществени предложения за ново или за изменение на действащото законодателство по принцип се основават на оценка на вече съществуващото такова;

2. да гарантира прозрачност чрез публикуване на планираните оценки на законодателство на специална уебстраница, за да позволи на държавите-членки и заинтересованите страни да подготвят своя принос на ранен етап;

3. да финализира програмата за намаляване на административната тежест до 2012 г. и да включи опита натрупан от тази дейност и от дейностите по опростяване на процесите на оценяване и на законотворчеството като цяло;

4. да подобри уебстраницата за консултации, за да могат заинтересованите страни да изразяват по-лесно мненията си по проблеми, свързани с административната тежест и опростяването;

5. да прикани държавите-членки да използват възможностите в законодателството на ЕС за освобождаване от задължения на бизнеса и по-специално на малките и средните предприятия.

По повод на приоритета за по-ясно и по-достъпно законодателство, позицията на Комисията е че управлението на качеството на законодателството означава, освен всичко друго, да се гарантира, че то е възможно най-ясно и достъпно. В тази връзка тя наблюдава всички нови законодателни предложения, за да гарантира, че правата и задълженията, които се създават по тяхна сила са представени на достъпен език, за да се улесни изпълнението и прилагането им. Комисията продължава да кодифицира, преработва и консолидира правните текстове на съществуващото законодателство и да намалява обема на законодателството, като отменя излишни разпоредби.

Комисията приканва и държавите-членки да консолидират националното законодателство, което транспонира законодателството на ЕС и да го направят достъпно по електронен път.

Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2011 г. относно по-добро законотворчество, субсидиарност, пропорционалност и смарт регулирането[3]

Резолюцията представлява документ, който е израз на спонтанна позиция на Европейския парламент (ЕП) в следствие на многото нови реалности и предизвикателства пред политиките и законодателството на Съюза. Според ЕП, политиката за интелигентно регулиране и програмата за нейното изпълнение, въведена като част от Стратегията „ЕС 2020“, целяща постигне на „интелигентен, устойчив и

[3] 2011/2029(INI)

приобщаващ растеж“ в срок до 2020 г. е насочена предимно към намаляване на административната тежест за предприятията и осигуряване на подобрено качество и опростяване на действащото законодателство на ЕС.

От изключително значение е приемането на ясни и прости законодателни актове, които да са достъпни и лесно разбираеми, с оглед гарантиране принципа на прозрачност на европейското законодателство и неговото по-ефективно прилагане, както и с оглед осигуряване на възможност за гражданите на ЕС да упражняват по-лесно своите права. Според ЕП, стратегическият подход, възприет от Комисията в нейното съобщение за смарт регулиране в Европейския съюз, при който „смарт регулирането“ се поставя в центъра на целия процес на формиране на политиката следва да бъде подкрепен.

Относно процеса на формулиране на политики ЕП прави следните основни констатации и препоръки:

1. Предлага във връзка с увеличаването на европейската конкурентоспособност, оценките на въздействието да посочват конкретните последици както положителни, така и отрицателни, които предлаганите мерки за регулиране ще имат по отношение на конкурентоспособността и икономическия растеж в рамките на Европейския съюз;

2. Решително подкрепя предложението за това, ако нови закони налагат разходи за предприятията, да се определят равностойни компенсации, които биха намалили във възможно най-голяма степен регулаторната тежест на друго място. ЕП счита, че това е един от основните аспекти на бъдещите програми, които ще намалят тежестта и ще усъвършенстват регулаторната рамка за предприятията като цяло;

3. ЕП настоятелно призовава ЕК при изготвянето на ново законодателство да отдава най-голямо значение на евентуалното му въздействие върху малките и средните предприятия. Той призовава Комисията да се стреми да освобождава МСП от регулаторните разпоредби, ако те биха ги засегнали несъразмерно и ако не съществува силен довод за включването им в обхвата на законодателството.

Във връзка с цялостния подход на смарт регулирането, опростяването на законодателството и последващата оценка на въздействието, ЕП изразява следното становище:

1. Приветства по-широкото използване на последващата оценка на въздействието от прилаганото законодателство, като подчертава, че такава оценка следва да се използва за всички важни законодателни актове, а не само в ключови сектори. В тази връзка призовава Комисията да разшири във възможно най-голяма степен обхвата на последващата оценка на въздействието на законодателството, така че в него да бъдат включени всички области на политиката;

2. Насърчава включването на програмата за смарт регулиране на приоритетно място в политическия дневен ред на ЕК и предлага тя да бъде изведена на преден план като ключов елемент в ресора на един от членовете на Комисията;

3. Ангажира се да продължава да следи внимателно изпълнението от страна на Комисията на програмата за смарт регулиране.

„Мисли първо за малките!”

„Мисли първо за малките!” е подзаглавието на Съобщение на Комисията до Съвета, ЕП, ЕИСК и КР, наречено Закон за малкия бизнес („Small Business Act”) за Европа от 2008 г.[4] Според него, ЕС и държавите - членки следва да изготвят законодателство в съответствие с принципа „Мисли първо за малките“, като имат

[4] COM(2008) 394

предвид характеристиките на МСП и като опростяват съществуващата нормативна среда.

Най-обременителното ограничение, посочено от МСП е спазването на административните норми. Действително МСП са подложени на непропорционална нормативна и административна тежест в сравнение с по-големите предприятия. С оглед на съобразяването на бъдещата нормативна уредба с принципа „Мисли първо за малките“ Комисията възнамерява и приканва държавите - членки:

- да гарантират, че политиките по регулиране водят до търсените резултати при условията на минимални разходи и тежести за предприятията, включително посредством използването на умело съчетание от инструменти, като взаимното признаване и саморегулиране или съвместно регулиране, за да се постигнат крайните цели на тези политики;

- да оценяват обстойно въздействието на бъдещите законодателни и административни инициативи върху МСП („МСП тест“) и съответните резултати да се взимат предвид при изготвянето на предложения;

- да използват специфични мерки по отношение на малки и микропредприятия като дерогации, преходни периоди и освобождавания, по-специално от изискванията за предоставяне на информация и, когато е целесъобразно, други тясно съобразени с целта подходи.

За да се подобри нормативната среда с оглед на принципа „Мисли първо за малките“, Комисията се ангажира да направи всички необходими предложения за намаляване на административната тежест върху предприятията, за да се постигне поставената в ЕС цел за намаляване с 25% до 2012 г.

Държавите - членки се приканват да си поставят цели, подобни по амбициозност на поетото задължение да се намалят административните тежести с 25% до 2012 г. на равнището на ЕС, в случаите, в които това още не е направено и да ги изпълняват и да осигурят бързото приемане на предложения относно намаляването на административната тежест в законодателството на Съюза.

Изследване на правото на ЕС

Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар

Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар обхваща широка гама от дейности и услуги, насочени към бизнеса в които попадат и строителство, услугите на архитектите, услугите свързани с търговията с недвижими имоти и други, които могат да бъдат предоставяни директно чрез пряк контакт или от разстояние, включително чрез Интернет.

Според Директивата, правилата с които се въвеждат административни процедури за бизнеса следва да имат за цел премахването на тежки разрешителни режими, процедури и формалности, които пречат на свободата на установяване и по този начин на създаването на нови предприятия, предлагащи нови услуги.

Една от основните трудности, особено за МСП, при достъпа и упражняването на дейности, свързани с предоставянето на услуги е сложността, продължителността и правната несигурност на административните процедури. С оглед улесняването на достъпа и упражняването на дейностите по предоставяне на услуги на вътрешния пазар, е необходимо определянето на обща цел за всички държави - членки, а именно административно опростяване и въвеждането на разпоредби относно правото на информация, електронни процедури и създаването на рамка за разрешителните

режими. Други мерки, предприети на национално ниво за постигане на тази цел могат да включват намаляване на броя на процедурите и формалностите, прилагани спрямо дейностите по предоставяне на услуги и ограничаване на тези процедури и формалности до такива, необходими за постигането на цели от общ интерес, които не се дублират една друга с оглед на техните съдържание и цели.

С цел постигане на административно опростяване, Директивата предвижда, че следва да не се налагат общи формални изисквания като представянето на оригинални документи, заверени копия или заверени преводи, освен когато това не е обективно оправдано от наложителни причини, свързани с обществения интерес, като закрила на работниците, общественото здраве, опазването на околната среда или защита на потребителите. Необходимо е да се гарантира и това, че като общо правило разрешението за достъп или упражняване на дадена дейност по предоставяне на услуги обхваща цялата национална територия.

Във връзка с всичко това, Директивата изисква да бъдат предприети мерки за опростяване на процедурите, като държавите - членки следва да извършат преглед на процедурите и формалностите, приложими към достъпа до и упражняването на дейности по предоставянето на услуги и когато се окаже, че те не са достатъчно опростени да ги опростяват.

По отношение на качеството на услугите, Директивата изисква държавите - членки, в сътрудничество с Комисията, да предприемат допълнителни мерки, за доставчиците доброволно да работят за осигуряване на качество на предоставяните услуги, включително да предприемат допълнителни мерки за насърчаване на професионалните организации, а също и търговски камари и занаятчийски камари, и сдружения на потребители, да си сътрудничат на ниво Съюз с цел повишаване на качеството на предоставяне на услуги.

Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации

Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации създава система за признаване на професионалните квалификации, с цел либерализиране на предоставянето на услуги, насърчаване на автоматичното признаване на квалификациите и опростяване на административните процедури. Тя регламентира свободата за предоставяне на услуги, включително тази в сектор „Строителство", като въвежда принципа, че всеки гражданин на ЕС, който е законно установен в държава - членка, може да предоставя услуги с временен и случаен характер в друга държава - членка въз основа на оригиналната си професионална квалификация, без да се налага да кандидатства за признаване на квалификациите му.

Доброто функциониране на Директивата е обезпечено от издаденото като отделен документ Ръководство за потребителя по Директива 2005/36/ЕО, озаглавено „Всичко, което бихте искали да знаете за признаването на професионалните квалификации", където във формата на въпроси и отговори подробно е обяснено практическото приложение на Директивата и са дадени примери от практиката.

Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки

Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки дава дефиниция за това кога дадена поръчка се счита

за обществена поръчка за строителство и си поставя като една от своите основни цели да въведе ясно разграничение между поръчките за проектиране и за изпълнение на дейностите поради съществуващото многообразие от обществени поръчки за строителство.

В разпоредбата, посветена на пригодността на кандидатите за изпълнение на професионалната им дейност, Директивата казва, че от всеки икономически оператор, който желае да участва в процедура по възлагане на обществена поръчка може да бъде изискано да докаже регистрацията си, съгласно предписанията в своята държава - членка на установяване, в някой от професионалните или търговски регистри, или да представи клетвена декларация или удостоверение за поръчките за строителство, доставки или услуги.

В частта, отнасяща се до стандартите за осигуряване на качеството, Директивата предвижда, че когато възлагащите органи изискват представяне на сертификати, издадени от независими органи, които удостоверяват съответствието на икономическия оператор със стандарти за системи за управление на качеството, те посочват системите за управление на качеството чрез съответната серия европейски стандарти. Те признават еквивалентни сертификати, издадени от органи, установени в други държави - членки. Възлагащите органи приемат и други доказателства за еквивалентни мерки за осигуряване на качеството от икономическите оператори.

Директивата изрично допуска възможността държавите – членки да могат да въведат официални списъци на одобрените предприемачи, доставчици на стоки или услуги, или сертифициране от съответните органи, учредени съгласно публичното или частното право.

Анализ на българското законодателство

Закон за Камарата на строителите

Законът за Камарата на строителите (ЗКС) е приет в края на 2006 година, обнародван в Държавен вестник, бр. 108 от 29.12.2006 г. и е в сила от 01.01.2007 г. Претърпял е 3 изменения и допълнения през 2009 г., 1 изменение и допълнение през 2010 г. и 1 през 2012 г.

Законът съдържа специализирана секторна уредба на обособен кръг от обществени отношения, свързани с регламентиране на изискванията към физическите и юридическите лица, извършващи строителство. Основанието за неговото приемане се съдържа в препращащата разпоредба на чл. 231 от Закона за устройство на територията, според който горните изисквания се уреждат със закон.

Законът за Камарата на строителите е тип устройствен закон, защото регламентира създаването, структурата и дейността на Камарата на строителите като самостоятелно юридическо лице. Първата глава на закона урежда приложното поле, целите и субектния обхват на закона. Втората глава е посветена на устройството и дейността на Камарата на строителите, а третата глава на Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) и начинът на неговото функциониране.

Правната уредба, съдържаща се в главата посветена на Камарата на строителите в България (КСБ) определя нейния статут, целите и предмета на дейността ѝ. В нея се включват правила относно членуването в Камарата, органите и техните основни правомощия, както и е направено законово препращане към разпоредбите на Устава на КСБ.

Органите на камарата са Общо събрание (ОС), Управителен съвет (УС), Контролен съвет (КС) и Комисия за водене на Централния професионален регистър на строителя. Общото събрание е върховен орган на Камарата и включва всички нейни членове, представени чрез делегати, избрани от областните структури на Камарата според правилата, предвидени в нейния Устав. Общото събрание има типичните за сдружение с нестопанска цел правомощия на върховен орган, свързани с приемане, изменение и допълнение на Устава на Камарата, избор на членовете на останалите нейни органи, определяне на членския внос, приемане на отчетите на останалите органи, на бюджета на организацията и други.

Управителният съвет на КСБ е уреден в закона с профила на типичен управителен орган на сдружение, състоящ се от председател и двадесет и осем членове, избрани с мандат от 3 години, които организират дейността на Камарата, управляват нейното имущество, организират създаването и поддържането на ЦПРС, отчитат дейността си пред Общото събрание на Камарата и т.н.

Контролният съвет на КСБ включва председател и шестима членове, които се избират с мандат от 3 години. Той има профила на типичен вътрешно контролен орган, който няма функции, свързани с бюджета, финансите и имуществото на Камарата, а по-скоро контролира дейността на УС между заседанията на ОС, като има правомощията да следи за изпълнението на решенията на Общото събрание и за законосъобразността на решенията на УС и да предлага на ОС освобождаване от отговорност на членовете на УС.

Приходите на Камарата, според закона се разделят на две групи:

- приходи от нестопанска дейност, в които влизат еднократните встъпителни вноски на членовете, годишния членски внос, дарения и други и

- приходи от стопанска дейност, каквито са постъпленията от услугите, извършвани от Камарата, издателска дейност и други.

Третата глава на закона съдържа нормативни правила относно начина на функциониране на Централния професионален регистър на строителя. Вписването на строителите в него се извършва по категории строежи и по отделни видово строителни и монтажни работи. Редът за вписване и водене на регистъра се определя с правилник, приет от ОС на Камарата, който се обнародва в Държавен вестник. В закона изрично са уредени изискванията, на които трябва да отговарят строителите, които искат да се впишат, които освен с липсата на публични задължения и процедури по несъстоятелност и ликвидация са свързани основно с доказването на определено ниво на капацитет, като техническо оборудване и специализиран персонал, който следва да притежава необходимата правоспособност, специалност, образователно - квалификационна степен, професионален опит, познания и техническа компетентност по отношение на националното законодателство и други. За изпълнението на отделните категории строежи законът поставя минимални прагове за средносписъчна численост на персонала, нетни приходи от продажби за предходната финансова година и балансова стойност на дълготрайните материални активи за предходната финансова година по категории.

Според ЗКС, Централният професионален регистър на строителя е публичен и е достъпен онлайн, като всяко лице може да поиска справка за извършените вписвания в него.

Подзаконови нормативни актове

Основната група от нормативни актове, които детайлизират отделни аспекти от уредбата на Законът за Камарата на строителите и като такива се явяват актове с по-ниска юридическа сила, очертаващи правната рамка на обществените отношения в сектор „Строителство" са подзаконовите нормативни актове, уреждащи изискванията за професионална квалификация и правоспособност за образователно - квалификационните степени "бакалавър", "магистър" и "специалист", както и тези регламентиращи правилата за придобиване на квалификация по специализираните професии в сферата на строителството. Относими правила, уреждащи разглежданите обществени отношения се съдържат и в актове като Наредбата за условията и реда за поддържане на списъка на регулираните професии в Република България, Единния класификатор на административно-териториалните и териториалните единици и други.

Наредбите за придобиване на квалификация по отделните специализирани професии като Помощник в строителството, Помощник пътен строител, Пътен строител, Монтажник на ВиК мрежи, Строител - монтажник, Строителен техник, Геодезист са от базисно значение за правилното функциониране на поддържания от КСБ Централен професионален регистър на строителя, доколкото те регламентират държавните образователни изисквания за придобиване на квалификация по отделните професии. Чрез тях се определят общата, отрасловата и специфичната задължителна професионална подготовка за професията, които включват:

- необходимите професионални компетенции - знания, умения и професионално - личностни качества и
- тематичните области, от които се формира съдържанието на учебните предмети / модули.

Чрез тях се дефинират и входящото минимално образователно равнище, описанието на професията, целите на обучението, резултатите от ученето, изискванията към материалната база и изискванията към обучаващите.

Посочените подзаконови нормативни актове играят ролята на нормативна основа, задаваща минималните критерии и стандарти за отделните специализирани професии при удостоверяването на изискуемите нива за капацитет на персонала на строителите, които подават заявление за вписване в ЦПРС.

Други приложими нормативни актове

Приложими към обществените отношения, регулирани от Закона за камарата на строителите в отделни аспекти и интензитет на въздействие се явяват и следните нормативни актове:

- Закон за признаване на професионалните квалификации;
- Закон за професионалното образование и обучение;
- Закон за висшето образование;
- Закон за дейностите по предоставяне на услуги;
- Закон за публично - частното партньорство;
- Закон за обществените поръчки.

Законът за признаване на професионалните квалификации урежда условията и реда за признаване на професионални квалификации, придобити в други държави - членки на ЕС и в трети държави, с цел достъп и упражняване на регулирани професии в Република България. Той се прилага за гражданите на държави - членки на ЕС и на трети държави, които са придобили професионални квалификации в други държави - членки и в трети държави и които желаят да упражняват регулирана професия в

Република България като самостоятелно заети или като наети лица. В Раздел VIII от закона, озаглавен „Архитекти” са посочени изискванията, които следва да бъдат удостоверени за признаване на професионална квалификация по професията ‚архитект”, правила относно доказателствата за изпълнение на тези изисквания, разграничени по времеви периоди и държави и други.

Законът за професионалното образование и обучение регулира обществените отношения, свързани с:

- осигуряване на правото на професионално образование и обучение на гражданите, съобразно личните им интереси и възможности;
- задоволяване на потребностите от квалифицирана работна сила, конкурентоспособна на пазара на труда и
- осигуряване на условия за функциониране и развитие на системата на професионалното образование и обучение, основаващи се на сътрудничество между нейните институции и органите на изпълнителната власт, местното самоуправление и социалните партньори.

Законът урежда организацията, институциите, управлението и финансирането на системата на професионалното образование и обучение. В него са регламентирани целта, основните задачи, структурата и същността на системата на професионалното образование и обучение в България. Законът задава общата правна рамка, отнасяща се до:

- общите изисквания към организацията в системата на професионалното образование и обучение;
- институциите в системата на професионалното образование и обучение;
- държавното образователно изискване за професионално образование и обучение;
- завършването, удостоверяването и признаването на професионалното образование и професионалното обучение и други.

Законът за висшето образование урежда устройството, функциите, управлението и финансирането на висшето образование в България. В отделни глави от него са разписани функциите на държавата в управлението на висшето образование, видовете висши училища, структурата и организацията на учебния процес в тях и други. Принципът на академична автономия е детайлно регламентиран в самостоятелна глава, като водещо начало при осъществяването на цялостната дейност на висшите училища. Законът задава и нормативните правила относно акредитацията и финансирането на висшите училища в България. Неговите норми намират пряка приложимост при установяването на уредените в ЗКС изисквания за наличието на определена правоспособност, специалност образователно - квалификационна степен, професионален опит, познания и техническа компетентност на персонала на строителите желаещи да се впишат в ЦПРС.

В обобщение, представените дотук нормативни актове съдържат правила, които са относими към една от основните задачи на Камарата на строителите, поставени й по силата на ЗКС, да организира провеждането на курсове за повишаване квалификацията на кадрите, работещи в строителството.

Законът за дейностите по предоставяне на услуги урежда общите правила за упражняването на свободата на установяване на доставчиците на услуги и свободното движение на услуги при запазване на тяхното високо качество. Целите на закона включват:

- улесняване упражняването на дейности по предоставяне на услуги от доставчици, установени в държава – членка на ЕС;

- гарантиране на правата на доставчиците и получателите на услуги;

- намаляване на административната тежест за доставчиците на услуги, установени в държавите - членки и

- установяване на система за обмен на информация и взаимно сътрудничество между компетентните органи в Република България и тези в държавите - членки.

Законът намира приложение спрямо разглежданите обществени отношения в сектор „Строителство", доколкото извършването на строителни дейности и услуги попадат в общото понятие услуги, което е неговото приложно поле. Освен това, като основен механизъм за опростяване на процедурите за компетентните органи в Република България, законът предвижда установяване на единно звено за контакт и предоставяне на услуги по електронен път. Единното звено за контакт представлява интернет портал за достъп до електронни административни услуги, изграден и поддържан по правилата на Закона за електронното управление, чрез който на доставчиците и получателите на услуги се осигурява възможност за лесен достъп до информация, попълване и подаване на изискуеми формуляри и други документи и получаване на отговор от компетентните органи по отделни процедури. Това единно звено, според изискванията на закона осигурява директен достъп до ЦПРС като един от действащите публични регистри в България, съдържащ информация и бази данни за доставчици на услуги в сферата на строителството.

Законът за публично - частното партньорство влиза в сила 01.01.2013 г. и уреждат условията и редът за осъществяване на публично - частното партньорство (ПЧП). Целите на закона са:

- да се осигури развитие на висококачествени и достъпни услуги от обществен интерес чрез постигане на по-добра стойност на вложените публични средства;

- да се даде възможност за насърчаване на частните инвестиции в строителството, поддържането и управлението на обекти на техническата и социалната инфраструктура и извършването на дейности от обществен интерес;

- да се създадат гаранции за защита на публичните активи и за ефективното управление на публичните средства при осъществяването на ПЧП.

Законът дава легална дефиниция на ПЧП като дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични и частни партньори за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-изгодни икономически условия за всеки от тях. Една от основните дейности от обществен интерес, по смисъла на закона, е строителството и/или управлението и/или поддържането на изрично посочени обекти на техническата инфраструктура, на зелената система и на обекти на социалната инфраструктура.

Законът съдържа детайлна уредба на сключването, изменението и допълнението на договорите за ПЧП, като предлага специални правила за случаите, когато в тях е предвидено извършването на строителство.

Законът за обществените поръчки определя принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства и на други средства с обществено значение. В неговото приложно поле, като обекти на обществените поръчки, освен доставките на стоки и предоставянето на услуги попада и строителството.

Според разпоредбата на чл. 49 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), всеки възложител може да изиска от кандидат или участник в процедура за възлагане на обществена поръчка да докаже регистрацията си в някой от професионалните или търговски регистри на държавата, в която е установен, или да представи декларация

или удостоверение за наличието на такава регистрация от компетентните органи съгласно националния му закон.

Когато кандидатите или участниците в процедурата трябва да притежават специално разрешение или да членуват в определена организация, за да могат да изпълняват в своята страна съответната услуга, възложителят може да изиска от тях да докажат наличието на такова разрешение или членство.

Чл. 53б от ЗОП предвижда, че възложител на обществена поръчка не може да отстрани кандидат или участник от процедура по възлагане на обществена поръчка или да откаже да сключи договор с него на основание, че той не е представил някой от документите изискуеми за доказване на икономическо и финансово състояние, на технически възможности и/или квалификацията или на сертификати, които удостоверяват съответствието му със стандарти за системи за управление на качеството, в случаите когато той е представил удостоверение за вписване в ЦПРС и условията за вписване в регистъра са идентични или по-високи от изискванията, поставени от възложителя.

От систематичното тълкуване на тези разпоредби следва, че българския ЗОП изрично припознава ЦПРС като един от професионалните регистри, за които всеки възложител може да изисква от кандидат или участник в процедура за възлагане на обществена поръчка да бъде регистриран в него. Освен това ЗОП експлицитно признава валидността и удостоверителната сила на данните вписани в ЦПРС, като забранява отстраняването на кандидат или участник от процедура по възлагане на обществена поръчка, който не е представил изискуеми документи за доказване на икономическо и финансово състояние, на технически възможности или на сертификати в случаи на представено удостоверение за вписване в регистъра, воден от КСБ, когато условията на последния са идентични или по-високи. На практика, тази разпоредба освобождава кандидатите или участниците в процедури за възлагане на обществени поръчки от представяне на такива документи, когато те са покрили идентичните или по-високи изисквания на ЦПРС и са се вписали с него. В този случай целият пакет от документи, който следва да докаже изискваната съвкупност от възможности за изпълнение на дадена обществена поръчка се заменя с един единствен документ – удостоверение за вписване в ЦПРС.

ЗОП, в правомощията на изпълнителния директор на Агенция по обществени поръчки, предвижда задължения за поддържане със съдействието на професионалните сдружения и организации в съответния бранш, списък на лица, които възложителите могат да използват като външни експерти при подготовка и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, както и за осъществяване на сътрудничество в областта на обществените поръчки с браншови организации. Тези разпоредби на закона кореспондират с функциите на Камарата на строителите в България, уредени в нейния Устав, които са:

- да издава документи за нуждите на българските и чуждестранните възложители на обществени поръчки за удостоверяване на вписването на кандидат или участник в ЦПРС, съгласно нормативните изисквания;

- да поддържа постоянни контакти и провежда консултации с компетентните централни и местни органи на управление и свързаните със строителната дейност организации в интерес на своите членове и ги защитава от неправомерни действия;

- да изпълнява ролята на организация на работодателите от строителния бранш и изразител на интересите на работодателите в бранша и като такава да участва в органите за тристранно сътрудничество на браншово ниво и други.

ПРОУЧВАНИЯ

Законът за Камарата на строителите очертава нормативната рамка на структурата и дейността на Камарата на строителите в България. В него са определени целите, които държавата преследва с приемането му, основните задачи на Камарата и функциите на Централния професионален регистър на строителя, който се оперира от нея. По своята същност ЗКС е бланкетен, което е видно и от съдържащите се в него неднократни препращания към устава и други вътрешни актове на Камарата. Именно чрез тези препращащи норми се постига ефекта на саморегулирането, при което държавата определя основните цели, задачи и организационни / институционални структури, признава юридическата самостоятелност и независимост на тези структури и им делегира правомощията по регулиране на определен кръг от обществени отношения, в случая обособени на професионален принцип, като дава оперативна самостоятелност и свобода на тези недържавни тела сами да определят начина по който ще организират и администрират наложеното и прилагано от тях регулиране.

Степента на постигане на задачите, поставени от закона може да бъде установена само след анализ на качеството на вътрешноорганизационните актове, приети от КСБ, чрез които се извършва автономното регулиране, последван от изследване на способите чрез които се осъществява прилагането на нормите съдържащи се в тези актове, като се отчитат ефектите от тяхното прилагане.

Устав на Камарата на строителите в България

Процедурата, по която е осъществено конституирането на новата недържавна организация – КСБ, на която държавата е делегирала функциите по автономно регулиране на отношенията в сектор „Строителство” е записана в Преходните и заключителни разпоредби от Закона за камарата на строителите, където са уредени правомощията на органите на държавна власт, свързани с учредяването на Камарата, първоначалното членство в нея и приемането на Устава на Камарата и Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС.

Условията и редът за свикване и провеждане на учредителното събрание на Камарата и на областните събрания за избор на делегати в него са били определени със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството, обнародвана в Държавен вестник. Областните управители са имали задължението да организират, насрочат и проведат областните събрания за избор на делегати на учредителното събрание на Камарата в определен срок след заповедта, при дефинираната в закона норма на представителство и да изпратят резултатите от тези избори на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Със следваща заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството са били назначени временни комисии за подготовка на проектоустава на Камарата на строителите и Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС и е било насрочена дата за провеждане на учредителното събрание. С тази последна заповед функциите на министъра на регионалното развитие и благоустройството са били изчерпани, учредителното събрание е взело конститутивното решение за създаването на Камарата, приело нейния Устав и Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС.

Държавната намеса при реализираното съвместно регулиране и саморегулиране чрез създаването на КСБ и ЦПРС е приключила с поставянето на законовото изискване в едногодишен срок от влизането на закона в сила да е налице изграден Централния

професионален регистър на строителя, строителите да бъдат вписани в него и да имат издадено удостоверение за дейностите, които могат да извършват.

Уставът, освен че детайлно урежда статута, устройството и дейността на КСБ съдържа значителен обем от норми, които доразвиват закона и оттук доизграждат правната уредба дадена от законовите норми с незаконови такива.

ЗКС определя Камарата на строителите в България като професионалната организация на строителите, учредена като юридическо лице със седалище София. Уставът на КСБ предвижда, че Камарата е независима, професионална, доброволна организация в строителния бранш, учредена като е юридическо лице с нестопанска цел.

Три са основните цели, преследвани с приемането на ЗКС и те са свързани с постигане на прозрачност на дейността на лицата извършващи строителство, създаване на по-благоприятни условия за извършване на строителство и защита на потребителите на строителни услуги. Уставът на КСБ доразвива закона, като казва че в духа на поставените от него цели, Камарата ще работи за постигането на други три допълнителни цели, насочени към подпомагане и защита на правата и интересите на своите членове.

Законът изброява общо девет функции, които Камарата е призвана да осъществява и изрично създава възможността за поставяне на други такива, предвидени в нейния Устав. Уставът пресъздава почти дословно законово уредените функции на Камарата и прибавя нови 21 допълнителни задачи, които Камарата следва да осъществява, каквито са дейностите по атестиране на български строителни фирми, издаване на референции и документи за добра производствена практика, дейности по събирането и предоставянето на информация, застъпничество за интересите на членовете, подпомагане на доброволното уреждане на спорове, недопускане на монополизъм и нелоялна конкуренция сред членовете на Камарата и другите правни субекти в бранша, международна дейност и други.

Уставът, определяйки статута на КСБ като юридическо лице с нестопанска цел (ЮЛНЦ), взаимства и правила от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), като изрично предвижда възможността Камарата да осъществява допълнителна стопанска дейност ведно със съпътстващата я забраната за разпределяне на печалба от приходите реализирани чрез извършването на такава, което доизгражда профила на камарата на нестопанска организация. Доколкото КСБ по своята правна уредба е корпоративно устроено юридическо лице с нестопанска цел, структурата и съдържанието на нейния Устав следват нормите и правилата от ЗЮЛНЦ, които се отнасят до сдруженията с нестопанска като включва разпоредби, посветени на членството в Камарата - възникване и прекратяване, права и задължения на членовете и видовете членове - редовни, асоциирани и почетни.

Към уредените в ЗКС основни органи на Камарата - ОС, УС, КС и Комисия за водене на ЦПРС, в Устава са добавени и допълнителни (помощни) органи, които имат за задача да подпомагат основните органи и които са: разширен УС, Изпълнително бюро на УС, Председателя на УС, Изпълнителен директор на Камарата, Органите на Областните представителства (ОП) на Камарата и Постоянните и временните комисии, създадени по решение на УС.

В самостоятелна глава от Устава, детайлно е уреден статутът на регионалните подразделения на Камарата, които са разпределени на областен принцип, като се спазва въведеното административно – териториално делене на страната, които се наричат областни представителства. Разписани са техните основни правомощия, свързани със стопанисването и управлението на недвижимата и движима собственост на Камарата по

места, както и органите на Камарата, които функционират на ниво Областно представителство. Те следват органната структура на Камарата на централно ниво и са определени като Общото събрание на ОП, Областен съвет на ОП, Председател на ОП и Контролен съвет на ОП.

Уставът завършва с разпоредби, отнасящи се до управлението и стопанисването на имуществото на Камарата, правила относно сделките на разпореждане с него, норми относно бюджета на организацията и нейните източници на приходи.

Правилник за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя

Правилникът за реда за вписване и водене на ЦПРС е издаден от Председателя на КСБ, обнародван е в Държавен вестник и урежда освен реда за вписване и водене на регистъра, изискванията към строителите кандидати за вписване и условията за потвърждаването на наличието на обстоятелствата, станали основание за вписване в него.

В него е записано, че Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС е органът, който по силата на закона създава, поддържа и ръководи функционирането и използването на регистъра, като за обезпечаване на неговото функциониране, към Камарата се създават и централно специализирано звено "Регистър" и специализирани звена "Регистър" в областните структури на Камарата, които се състоят от нейни щатни служители. Организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС, както и структурата и функциите на специализираните звена „Регистър” към Камарата се уреждат с отделен Правилник за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС.

В Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС е детайлизирана уредбата от закона по отношение на лицата подлежащи на вписване и вида и броя на групите от регистъра, в които всеки строител може да заяви да бъде вписан. Правилникът пресъздава дословно изискванията към строителите, така както те са уредени в ЗКС. Той включва в своите разпоредби и списъкът от документи, които според закона се прилагат към заявлението за вписване, като най-вероятно поради факта, че не е актуализиран от 2007 г., когато е бил приет, без законово основание утежнява изискванията за представяне на документи за вписване в регистъра в следните хипотези.

Чл. 17, ал. 2, т. 1 от ЗКС изисква към заявлението за вписване в регистъра, заявителите да прилагат удостоверение за вписване в търговския регистър или легализиран документ съгласно законодателството по регистрация на строителя.

Чл. 10, ал. 4 от Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС поставя изискването към заявлението за вписване да бъдат прилагани:

1. съдебна регистрация (удостоверение за вписване в търговския регистър или легализиран документ съгласно законодателството по регистрация на строителя);

2. удостоверение за актуално правно състояние, издадено не по-рано от три месеца преди датата на подаване на заявлението за вписване;

3. единен идентификационен код по Булстат.

Според ал. 6 на същия член от Правилника документите по т. 1 и 2 се представят в оригинал или във вид на нотариално заверено копие.

Правилник за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя

Правилникът за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя (Правилник за Комисията) се приема от Управителния съвет на Камарата на основание препращащата разпоредба от Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС. Съпоставката между двата вътрешноорганизационни акта, органите които ги приемат и начина на тяхното оповестяване сочат на извода, че този с по-голяма юридическа сила и стойност е Правилникът за реда за вписване и водене на ЦПРС, който съдържа процедурните правила за функционирането на регистъра, а Правилникът за Комисията е по-скоро акт, уреждащ структурата и дейността на този специализиран колективен орган на Камарата. Четири от общо осемте глави на Правилника за Комисията съдържат именно такива разпоредби, които регламентират състава и организацията на дейността на Комисията, реда за провеждане на нейните заседания и правилата относно бюджета и възнагражденията на Комисията. Останалите четири глави от Правилника за Комисията, обаче, уреждат:

- функциите на Комисията, които са изцяло свързани с оперирането на регистъра и обработката и предоставянето на информация от него;
- функциите на централното специализирано звено "Регистър", които отново са свързани с цялостната процедура по обработка и предоставяне на информацията, вписвана в ЦПРС;
- структурирането на информацията, подлежаща на вписване в регистъра и
- реда за представяне на информацията, подлежаща на вписване в регистъра.

Всичко това са разпоредби, които са пряко относими към функционирането на ЦПРС.

Политика по качеството на Камарата на строителите в България

Политиката по качеството на КСБ не би могла да се причисли към обвързващите вътрешноорганизационни актове на Камарата, а по-скоро е документ с декларативен характер, който има значение за тълкуването на цялостната стратегия и насока за развитие на Камарата като организация играеща ролята на гарант за качество и висока култура в бизнес отношенията в отрасъл „Строителство". Първата прокламативна част от документа съдържа деклариране на възможности и решимост от страна на Камарата да работи за постигане на нейните цели, така както те са заложени в закона и нейния Устав, които са:

- да усъвършенства системата за управление на строителната дейност;
- да подпомага и поощрява предприемаческата инициатива на своите членове;
- да защитава правата и интересите на своите членове и на потребителите на строителни услуги;
- да осигурява максимална прозрачност в своята дейност;
- да съдейства за издигане на авторитета, повишаване на квалификацията, професионалната култура и подобряване на обществения статус на Камарата и на нейните членове.

Втората част от политиката, озаглавена „Стратегически цели по качеството на Камарата на строителите в България" съдържа декларация относно целите, които ръководството на Камарата си поставя в областта на качеството, сред които попадат:

- защита на интересите на потребителите на строителни услуги;

- координация с други браншови сдружения и организации за подобрение в икономическата дейност на Република България;

- непрекъснато подобряване на качеството на информацията, предоставяна на клиентите на Камарата;

- поддържане на компетентност и висока култура на поведение на служителите в централния офис и Областните представителства на Камарата;

- непрекъснато повишаване на авторитета на Камарата и превръщането й в необходим и полезен съветник и помощник на фирмите, които развиват дейност в областта на строителството.

Кодекс за професионална етика на строителя

Кодексът за професионална етика на строителя е приет от Общото събрание на КСБ в средата на 2008 г. с последни изменения от м. май 2011 г. Правното основание за неговото приемане се съдържа в чл. 4, ал. 2, т. 6 и чл. 10, ал. 1, т. 6 от Закона за камарата на строителите, които определят като една от задачите на КСБ разработването на кодекс на професионалната етика в подотраслите на строителния бранш. Основание за приемане на Кодекса се съдържа и в чл. 18 от Устава на КСБ, който предвижда че Камарата приема Кодекс за професионална етика.

Кодексът посочва като свои адресати всички български и чуждестранни физически и юридически лица, регистрирани като търговци, както и държавните и общинските предприятия, извършващи строителство на територията на Република България. Бидейки вътрешноорганизационен акт на Камарата той има обвързваща сила единствено спрямо нейните членове и спорна от правна гледна точка такава спрямо вписаните във водения от нея ЦПРС. По отношение на останали субекти, неговите разпоредби имат пожелателен, инструктивен характер и могат да бъдат спазвани от тях единствено по силата на тяхната добра воля. Предназначението на Кодекса е да регламентира основните етични и морални норми и да конкретизира стандартите за поведение на строителите, произтичащи от практикуването на строителната професия.

В четири последователни раздела от Кодекса за професионална етика на строителя се съдържат отделните нормативни правила, отнасящи се до различни аспекти от дейността и отношенията в сферата на строителството, които са всъщност критериите, дефинирани от Камарата за етично поведение на строителите. Тези критерии са групирани в следните няколко сегменти на регулиране:

1. Норми за професионално поведение на строителите, включващи регламентиране на основните задължения на строителя, свързани със спазването на нормативната уредба и професионалните задължения и последователна уредба на основните права и свободи на строителя, сред които попадат:

- правото на професионална независимост и лична свобода на действие;

- правото на свобода при упражняване на професията;

- правото на равни възможности за строителна дейност и недискриминация;

- свободата за разпространение на знания и умения;

- свободен достъп до различните форми на квалификация и усъвършенстване и други;

2. Отношения с възложителите, които са уредени като:

- задължения за непоемане на работа, за която строителят не разполага с необходимите ресурси;

- задължения за връщане на възложителите на оригинални документи, получени във връзка с възложена работа;

- принципна забрана за отказ от изпълнение на поети задължения, освен в случаите на изключения, предвидени в закон или договор;

3. Забрана за поемането на работа, изпълнението на която води до конфликт на интереси;

4. Правила относно взаимоотношенията с другите строители, които включват специфични задължения, свързани с:

- доверие и сътрудничество между строителите в интерес на потребителя;

- задължение за отнасяне с уважение и учтивост към другите строители;

- задължения при поемане на строителни обекти за довършване;

- задължения при възлагане на определена работа или консултиране между строители;

- задължения за колегиално уреждане на лични, професионални или други спорове между строители и т.н.

В самостоятелен раздел от Кодекса са определени видовете нарушения и наказанията за неспазване на правилата за етично поведение. Според документа, налагането на дисциплинарни наказания се извършва справедливо с цел налагане на ефективна, обоснована и съобразена със степента на нарушението санкция, която може да бъде:

1. Забележка;

2. Предупреждение за изключване от КСБ;

3. Изключване от КСБ.

Наказанията се налагат от специализиран вътрешен орган на Камарата - Комисията по професионална етика към Камарата или от нейния Управителен съвет – в случаите на най-тежкото наказание - изключване. Комисията е органът на Камарата, който следи за спазването на разпоредбите на Кодекса за професионална етика на строителя, чиито членове и председател се избират от Управителния съвет на Камарата. Комисията е компетентна да разработи основните насоки за своята дейност и да изготви правилник за своята работа.

По данни от мениджърския състав на Камарата, Кодексът за професионална етика на строителя понастоящем не се прилага и Комисията за професионална етика на КСБ не осъществява дейността си. Основната посочена причина за това са влезли в сила решения на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК).

В свое Решение № 496/04.05.2010 г., КЗК е изследвала подробно, от гледна точка на правилата за конкуренция, Кодекса за професионална етика на строителя и по-специално неговия самостоятелен раздел, посветен на „Препоръчителните цени” (чл. 25), в който в повелителна форма е регламентирано специфичното задължение на строителя:

- да се стреми да договаря с възложителя цени по договора за строителство, които не са под средните за бранша в региона;

- да се придържа към тези изисквания и при договаряне на цени с подизпълнителите.

Посочено е, че в случаите на нарушаване на тези правила, Кодексът предвижда налагането на дисциплинарни наказания (чл. 26, ал. 1) на провинилия се строител от страна на специално създаден орган на КСБ - Комисията по професионална етика, която се избира от УС на Камарата.

Според КЗК, Кодекса на професионалната етика на строителя е един от основните актове на Камарата и сектора като цяло. Този акт има съществено значение, защото основната роля на документ от подобен тип е да посочи критериите и да положи основите за създаване на благоприятна среда за развитие на пазара, като се установят норми на поведение, които надхвърлят или допълват задължителната нормативна регулация с правила, които по начало не са част от нея и които най-общо влизат в получилото гражданственост понятие „бизнес етика".

В Раздел VI „Препоръчителни цени" като част от етичното поведение на всеки строител е въведено правило за поведение (в член 25), което посочва, че строителят трябва да се стреми да договаря с възложители и подизпълнители цени по договора за строителство, които не са под средните за бранша в региона. Смисълът, който носи самото заглавие, недвусмислено показва, че този раздел съдържа препоръка от страна на Камарата по отношение цените в строителния сектор, респективно ценовото поведение на строителните предприятия като част от морално - етичния комплекс от норми, които Кодекса установява. От текстовата редакция на разпоредбата също е видно, че тя има характер на препоръка и съдържа препоръчително правило за ценово поведение на участниците на строителния пазар, което да отговаря на етичните стандарти на Кодекса. Разпоредбата, от своя страна, идва да покаже, че под етичност в сектора Камарата разбира и това поведение на строителите, което има за резултат договаряне на цени, които да бъдат над средните за съответния регион. Следвайки формалната логика договарянето на цени над средното ниво има за пряка последица повишаване на средното ниво на цените, а от там и увеличаване на цените като цяло. Така, според Камарата етично е това поведение, което води до увеличаване на цените в сектора. В заключение се стига до извода, че чл. 25 от Кодекса съдържа препоръка от Камарата до участниците на строителния пазар да се стремят да подържат цени над средните и да повишават цените в сектора.

В допълнение, съгласно Кодекса контролът за спазването му се осъществява от Комисия по професионална етика към КСБ. Това идва да покаже, че въпреки морално - етичния характер на тези норми те нямат единствено пожелателен характер. Съгласно чл. 26 от Раздел VII „Нарушения и наказания", чието систематично място е непосредствено след „Препоръчителните цени", неспазването на правилата на Етичния кодекс е основание за налагане на дисциплинарни наказания от нарочно създаден орган - Комисия по професионална етика към КСБ. Така обявяването на даден строител за неетичен и неспазващ правилата на добрата строителна практика, предвид общественото значение и стойност на тази професия, влече след себе значителни негативни последици за него. Това е допълнителен стимул за всеки строител да полага усилия да съобрази своето поведение и ценова политика с „препоръчаното" от Камарата.

С оглед на всичко това, КЗК е счела за доказано наличието на намерение за налагане на съгласувано ценово поведение в строителния сектор, релевантно за наличието на антиконкурентна цел на разглежданото поведение на КСБ. Извършено е нарушение на забраната по чл. 15, ал. 1 от ЗЗК от страна на Камарата на строителите в България, изразяващо се в решение на сдружение на предприятия относно определяне на цените на строително - монтажните работи в областта на високото, пътното и хидротехническото строителство и публичното им разпространение чрез публикуването им на официалната интернет страница на Камарата, достъпна на адрес www.ksb.bg, обмен на чувствителна информация и въвеждането в Кодекса за професионална етика на строителя на раздел, озаглавен „Препоръчителни цени", което

има за цел предотвратяване, ограничаване и нарушаване на конкуренцията на съответния пазар.

Във връзка с това КЗК е наложила имуществена санкция на КСБ и е постановила прекратяване на нарушението чрез преустановяване на всички действия, насочени към определяне на фиксирани, ориентировъчни или препоръчителни цени, свързани с предоставянето на строителни услуги и промяна на Етичния кодекс чрез премахване на разпоредбата на чл. 25 от него. Решението на КЗК е изпълнено, като с решение на ОС на КСБ от 26 май 2011 г., спорният раздел и текст от Кодекса са отменени.

Решението на КЗК, наложените санкции и отправените препоръки се отнасят единствено до нормата от Кодекса, която е озаглавена и постановява спазването на препоръчителни цени и която като съдържа предписва примерни правила за ценово поведение на участниците на строителния пазар създава условия за премахване на ефективния конкурентен натиск и за налагането на съгласувано ценово поведение, което нарушава правилата на конкуренцията. Липсва, обаче, правно или фактическо основание за замразяването на действието на Кодекса за професионална етика на строителя и на изпълнението на функциите на Комисията по професионална етика към КСБ. Напротив подобно неприлагане на Кодекса е в противоречие със закона и Устава на Камарата, които предвиждат приемането и изпълнението на такъв вътрешноорганизационен акт.

1.3. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ. КОНСУЛТАЦИИ

Камарата на строителите в България

КСБ определя приемането на Закона за Камарата на строителите като дело на самите строители. Според представители на нейните управителни тела няма друга така добре изградена система на саморегулация, като тази на КСБ, заради което в Европа много им завиждат. При нея всичко е въпрос на саморегулиране, като де започне от определянето на видовете строителство (групи, подгрупи и категории), премине се през изискванията за капацитет на фирмите и квалификация на техния персонал и се стигне до периодичната отчетност на вписаните в ЦПРС. Всичко това, включително изграждането на оптична връзка, хардуера и софтуера за регистъра, финансирането на програми за професионална квалификация и преквалификация, сътрудничеството с централни и местни органи на власт, застъпничество за членовете и потребителите и международната дейност и контакти се определя и реализира автономно от Камарата.

Едно от големите достойнства на закона е, че той с приемането си и с въвеждането на ЦПРС е допринесъл за изсветляване и изчистване на сектора на строителството, като е въвел ясна граница между истинските строители и търговците на строителни обекти – комисионери, прекупвачи на недвижими имоти и други подобни, които не са строители. Едно от големите постижения от прилагането на закона е въвеждането на изцяло достъпен, онлайн базиран, напълно автоматизиран и изцяло електронно обслужван и функциониращ Централен професионален регистър на строителите, който допринася за публичността и прозрачността, за намаляване на административното бреме върху бизнеса и служи като добра практика и пример за въвеждане на елементи от електронното управление.

Важно направление от цялата дейност на КСБ са процедурите по възлагане на обществени поръчки с предмет строителство. Представители на Камарата съдействат едновременно на възложителите и изпълнителите на обществени поръчки и участват в групите по наблюдение по ЗОП. По отношение на възложителите, Камарата чрез

своите Областни представителства подпомага общините като възложители на обществени поръчки с предмет строителство. По отношение на изпълнителите Камарата работи за предотвратяване на печеленето на поръчки от посредници, които веднага след сключването на договора за изпълнение превъзлагат дейностите на строители подизпълнители.

Разликата от 2007 г., когато голяма част от строителите не са могли да работят на компютър и днес – 2012 г. в сектор „Строителство" в България е огромна и основна заслуга за това има КСБ, която чрез регистъра играе ключова роля, особено при възлагането на обществените поръчки с обект строителство, където удостоверението за регистрация от ЦРПС, издадено на кандидатите за изпълнители играе ролята на сертификат за ниво на капацитет пред възложителите и неговата достоверност е безспорна.

В една от малките оценки на въздействието на законодателството в сектора на строителство в България, озаглавена „Оценка на въздействието на регулациите в Закона за устройство на територията", изготвена от авторски колектив през 2011 г., КСБ е причислена към професионалните среди, творческите съюзи и сдруженията, които имат функциите на консултативни органи, които дават становища и се произнасят компетентно по отделни въпроси и взаимоотношения в инвестиционния процес и в нормативната му уредба и които имат важна регистрираща функция - поддържат и актуализират регистър на правоспособните лица в съответната област, като по този начин определят и стандартите за компетентност.

Според последния отчет за дейността на КСБ, озаглавен „Отчет на изпълнението на програмата за развитие на КСБ 2011 - 2012 г.", представен на Общото събрание на Камарата от 08.11.2012 г., през 2011 г., на основание подадени заявления за първоначално вписване в ЦПРС са били вписани 500 строители, като и към 31 декември 2012 г. общият брой на вписаните строители /български и чуждестранни/ е 4314. От тях законовото задължение за представяне на годишен финансов отчет и удостоверение за наличието или липсата на публични задължения за 2010 г. са изпълнили общо 3747 строители. Към 31 август 2012 г., на основание подадени заявления за първоначално вписване в ЦПРС са вписани 317 строители, като общият брой на вписаните строители /български и чуждестранни/ е 4007. От тях, законовото задължение за представяне на годишен финансов отчет и удостоверение за наличието или липсата на публични задължения за 2011 г. са изпълнили общо 3623 строители.

На основание неплатен членски внос до края на 2011 г. са били изключени общо 151 фирми - членове на КСБ. Към м. ноември 2012 г., по данни на ръководството на Камарата вписаните в ЦПРС строителни фирми са около 4100, а членовете на Камарата са 1680 на брой.

Основен момент в работата на регистъра за 2011 г. е бил подготовката й за преструктуриране и оптимизиране на системата на ЦПРС, разработването на новите процедури и блокове на регистъра, заявленията за тези процедури и софтуерно задание. В резултат на решение на Камарата от м. февруари 2011 г. е била прекратена процедурата „годишно потвърждаване" и е въведена процедура по чл. 20, ал. 2 от ЗКС, с която чувствително се е намалил обема на представяните документи и времето за изпълнение на това задължение.

В международен аспект и по-специално по линия на европейската интеграция основните приоритети на Камарата са взаимното признаване на професионалните квалификации, въвеждането на единни норми в строителството, обмен на опит и добри практики в строителното законодателство, поддържане на добри партньорски връзки с

европейските колеги, както и с асоциации и организации, участие в огромен брой мероприятия, работни групи, срещи, организиране на годишни конгреси и всякакви други прояви по целия свят.

Камарата има и активна регионалната дейност, която е насочена към насърчаване на инициативността на ръководствата и служителите в нейните общо 27 (без София) Областни представителства за пълноценно включване в дейностите, проектите и инициативите на организацията. През 2011 г. Камарата изпълнява общо осем проекта, а през 2012 г. общо пет проекта, финансирани по европейски и международни програми.

Професионалната квалификация и преквалификация на строителните кадри са един от приоритети в работата на КСБ, които тя преследва чрез сътрудничество с българското правителство, Министерството на образованието, младежта и науката, Националната агенция за професионално образоване и обучение, професионалните гимназии от страната, обучителни институции и центрове за професионално обучение от страната и ЕС.

Като част от мерките за справяне в условията на криза, КСБ работи за затвърждаване и разширяване на връзките си с органи на държавна власт като Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Агенция „Пътна инфраструктура“, Министерство на транспорта, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерство на околна среда и водите, ДФ „Земеделие“, Комисията по регионално развитие към Народното събрание, пред която Камарата ежегодно представя доклад за състоянието на сектор на строителството и други.

Една сравнително по-нова инициатива на Камарата, която е в ход е провеждането на мониторинг на обществените поръчки в сферата на строителството. През месец февруари 2012 г. е сформирана Работната група от експерти, чиято цел е обобщаване на нецелесъобразните практики в обявленията за обществените поръчки за строителство, с което се цели постигане на по-прозрачен и конкурентен процес на възлагане на обществени поръчки.

Камарата е успяла да наложи своето издание вестник „Строител” като най-бързо и успешно развиващата се медия в сектора на строителството у нас. Вестник „Строител”, се припознава от цялата гилдия като изразител на позициите и мненията на Камарата и защитник на професионалните интереси на бранша.

Представители на Камарата

Резултатите от проведено проучване сред лица, работещи в администрацията на Камарата, лица членуващи в нейните ръководни органи на централно и местно ниво и мениджъри на фирми – членове на Камарата, които като цяло декларират отлична или добра запознатост със Закона за Камарата на строителите и неговите изменения от 2006 до 2012 г., моделът на регулиране въведен с него е на 100% ефективен и аргументите им за това са следните:

- защото ЦПРС създаде ред в бранша и снижи рязко дела на фирмите, работещи в сивата икономика;

- защото законът идентифицира лицата, извършващи строителство и спомогна за изчистване от пазара на фирми, неотговарящи на елементарни кадрови и технически потенциал;

- защото за първи път постави законови изисквания към строителните фирми, които следва да се поддържат постоянно, допринесе чувствително за ограничаване на сивата икономика в сектора, повишаване на гаранциите за възложителите, създаде

възможност за публичен достъп до информация относно капацитета и дейността на строителите,;

- допринесе за допълнителна специализация в бранша, повиши гаранциите за потребителите и изчисти в голяма степен нелоялната конкуренция;

- защото се въвежда ред и прозрачност в строителния бранш, защитават се интересите на потребителите на строителни услуги;

- защото регламентира създаването на ЦПРС и други.

Основните поводи на анкетираните лица да се занимават с въпроси, свързани със ЗКС и неговата регламентация са свързани с:

- провеждане на обществени поръчки и необосновано завишените изисквания на възложителите за необходимия обхват на вписване в ЦПРС;

- запитвания от възложители;

- въпроси от строители, възложители и компетентни органи, искания за справки, свързани с работата на държавни и общински администрации и тълкуване на нормативната уредба и

- доказване на необходимостта от вписване в ЦПРС на фирми – подизпълнители.

Респондентите са единодушни, че трите основни цели, заложени в ЗКС, са постигната във висока степен, а те са свързани с най-важните аспекти в сектора, като:

- идентифициране и прозрачност на дейността на лицата, извършващи строителство;

- подобряване управлението на строителната дейност и повишаване на отговорността на строителя и

- защита на интересите на потребителите на строителни услуги.

На въпроса, имате ли информация за действителния брой на строителите, които в годините след влизане в сила на ЗКС или в момента осъществяват дейност без да са вписани в ЦПРС, анкетираните без изключение дават идентични отговори:

- нямам, но считам, че има още предимно малки фирми, които извършват дейност без да са регистрирани, за което следва да има по-голям контрол от органите на ДНСК и общините;

- не мога да преценя броят им, но със сигурност има такива фирми, като оторизираните органи следва да контролират и санкционират тези фирми;

- нямам конкретна информация за броят им. Такива строители има, но техният брой постоянно намалява в резултат на законовите изисквания за вписване в регистъра;

- процентът на тези фирми непрекъснато се снижава, като считам, че няма главен изпълнител на строеж, който да не е регистриран в ЦПРС. Предимно без регистрация са фирми, където се налага много малък по обем работа;

- такава информация трудно би могла да бъде събрана, ако говорим за извършване на дейност в сивата икономика, нерегламентирано. Но тенденцията след приемането на ЗКС е със сигурност броят на намалява.

Никой от отговорилите анкетирани лица не смята, че трябва да се намалят изискванията за вписване в ЦПРС. Преобладаващата част от отговорилите, над 75%, считат че не следва да се увеличават тези изисквания, като дават следните аргументи:

- в резултата на тежката икономическа криза, сериозно намаляха поръчките, а оттам и обемите СМР и не би следвало да се коригират в посока увеличение критериите за първа и втора категория строежи;

- докато продължава спада в строителството не би следвало да има завишаване на изискванията към българските строителни фирми;

- при сегашната ситуация на пазара на строителни услуги, поставените минимални изисквания към строителите са балансирани и не би следвало да се коригират;

- за да се осигури достъп до пазара на повече фирми не мисля, че е необходимо промяна в критериите, достатъчно е да се спазват предвидените изисквания в ЗКС;

- докато продължава спада в строителството не би следвало да има завишаване на изискванията към българските строителни фирми.

Над 60% от анкетираните смятат, че е необходимо синхронизиране на ЦПРС с други регистри в България, като Търговския регистър или регистъра на Националния институт за недвижимо културно наследство, ако:

- това е с цел облекчаване на строителите да не се представят отчети на две места;

- това ще доведе до по-добър обмен на информация в полза на строителите и потребителите

- това ще доведе до намаляване на обема на изискуемите документи, които се представят и пред други институции. Около 30% от включените в проучването лица считат, че подобно синхронизиране не е необходимо.

Около 20% от всички анкетирани са отговорили на въпроса „Има ли разработена и утвърдена система за контрол и отчитане на качеството на изпълнение на строителните дейности от членовете на Камарата?" Всички отговори, без изключение са „Не" и само един „Не знам".

Никой от анкетираните няма конкретна информация или данни за постъпили в Камарата жалби за практики, които нарушават конкуренцията при извършването на строителни дейности. Всички са отговорили с „Не", с изключение на един от респондентите, който казва, че знае за отделни случаи, при които се достига до търговски спорове и тези случаи се препращат към Комисията по етика.

На въпроса има ли конкретни текстове в ЗКС, които респондентите искат да коментира и/или които считат, че следва да се променят, те почти единодушно, над 90% от отговорилите, споделят че според тях това е предмет на обсъждане в органите на Камарата – Управителен съвет и Общо събрание, където се обобщават и се познават по-добре проблемите.

Основните препоръки, които интервюираните представители на Камарата правят като мерки, които биха допринесли за подобряване на прилагането на ЗКС звучат по следния начин:

- всички участници в строителния процес стриктно да изпълняват своите функции съгласно действащата нормативна уредба;

- да отпадане текста за чуждестранните юридически лица от ЕС и поставянето им на равни начала с българските строителни фирми, което е посочено от над 20% от отговорилите на въпроса;

- увеличаване на контрола от страна на общинските администрации във връзка с изискването за предоставяне на удостоверение за вписване в регистъра при откриване на строителна площадка и съответно санкциониране при констатиране на случаи, при които невписани строители извършват строителна дейност;

- диференциране на някои строежи съгласно ЗУТ, т.е. определянето им в по-ниски категории, за да могат да се изпълняват и от малки фирми.

Членове на Камарата и лица вписани в ЦПРС

За целите на настоящата Оценка на въздействието, паралелно с горното бе проведено проучване и сред представители на строителни фирми - малки, средни и големи предприятия, които са членове на Камарата и/или такива, вписани в ЦПРС.

Проучването бе с национален обхват и в него участваха строителни фирми имащи седалища в различни населени места от цялата страна, като Бургас, Стара Загора, Смолян, Троян, Русе, Габрово, София и други. Респондентите в почти 100% от случаите са част от мениджърския състав на фирмите като заемат длъжностите строителен инженер, управител, директор, инженер, технически ръководител, изпълнителен директор и други.

Около 40 % от тях са отлично запознати със събитията и дебатите, развили се около приемането на ЗКС през 2006 г. Над 65% регистрират отлично познаване на окончателно приетия вариант на закона, а малко под половината (около 47%) споделят, че познават отлично и направените допълнения и изменения на закона в периода след 2006 до 2012 г.

Всички респонденти декларират, че много активно участват в обществените дискусии и публикации по повод на ЗКС или ги следят с интерес и преобладаващо (над 60%) от отговорилите, поне веднъж месечно се занимават с въпроси, които са регламентирани в него. Главните поводи за това са свързани с:

- критериите за участие по обществените поръчки;
- обхвата за изпълнение на строежите – групи, категории, изисквания;
- формите на управление и представителство на вписаните строители;
- участие в изготвянето на становища и на нормативни актове за строителството;
- процедури по обществени поръчки и взаимоотношения с общини;
- сключване на договори;
- спорове с общини;
- нелоялната конкуренция и други.

По отношение на първата цел на ЗКС - Идентифициране и прозрачност на дейността на лицата, извършващи строителство – 75% от анкетираните считат, че е налице висока степен на нейното постигане и само 15% считат, че тя е постигната в ниска степен. Втората цел на закона - Подобряване на управлението на строителната дейност и повишаване на отговорността на строителя - е постигната във висока степен според 80% от отговорилите на въпроса проучвани лица, като само 5% от тях считат, че тя е постигната в ниска степен. Относно третата цел на закона - Защита на интересите на потребителите на строителни услуги – 60% от респондентите смятат, че тя е постигната във висока степен и само 10% са на мнение, че е налице ниска степен на постигане на целта. Няма респондент, който да е отговорил, че по-скоро постигнатото е обратното на целите на закона.

Обобщената оценката на ефективността на дейностите, които КСБ извършва е представена в следната таблица:

Таблица 1:

	Дейност	Оценка
1.	Представлява своите членове и защитава професионалните им интереси	Много висока - 15% Висока – 75% Ниска – 5% Много ниска – 5%
2.	Създава и поддържа Централен професионален регистър на строителя	Много висока – 95% Висока – 5%
3.	Участва в разработването на стратегии, анализи и програми за развитие на строителството и съдейства	Много висока – 20 % Висока – 65%

	Дейност	Оценка
	за изпълнението им	Ниска – 15%
4.	Дава становища и участва в изготвянето на нормативни актове за строителството (инвеститора)	Много висока – 10 % Висока – 80% Ниска – 5% Не мога да преценя - 5%
5.	Подпомага разработването на браншови стандарти за здравословни и безопасни условия на труд и ги предоставя в Националния (отрасловия) съвет по условия на труд	Много висока – 10 % Висока – 75% Ниска – 10% Не мога да преценя - 5%
6.	Разработва кодекс на професионалната етика в подотраслите на строителния бранш, не допуска монополизъм, нелоялна конкуренция и неравнопоставеност между своите членове;	Много висока – 75 % Ниска – 20% Много ниска – 5% Не мога да преценя – 5%
7.	Разработва ръководства за изпълнение на строителни и монтажни работи и за добрите строителни практики, модели на системи за анализ на рисковете и правила за контрол и самоконтрол	Много висока – 5 % Висока – 60 % Ниска – 20 % Много ниска – 5% Не мога да преценя - 10%
8.	Информира компетентните органи за извършени нарушения при изпълнението на строителните и монтажните дейности на строителната площадка, както и за други констатирани нарушения	Много висока – 5 % Висока – 70 % Ниска – 20 % Не мога да преценя - 5%
9.	Организира провеждането на курсове за повишаване квалификацията на кадрите, работещи в строителството	Много висока – 10 % Висока – 15 % Ниска – 65 % Много ниска – 5% Не мога да преценя – 5%
10.	Изпълнява и други функции, предвидени в устава й	Много висока – 10 % Висока – 70 % Ниска – 15 % Не мога да преценя – 5%

Основните допълнителни коментари, които анкетираните правят във връзка с дейностите, които КСБ извършва са в няколко насоки. Те считат, че организирането на посещения на бизнес форуми и изложения, като част от нейните цели за подпомагане на членовете й би било от голяма полза за тях.

По отношение на контрола върху строителството се изразява мнението, че има масово строителство на обекти от разни бригади без фирма.

В областта на обществените поръчки има корупция на всички нива. При договорните отношения между инвеститор и строител Камарата не защитава интересите на строителя при нелоялен инвеститор.

Обобщената оценка на степента, в която определени причини пречат на ефективното прилагане на Закона за камарата на строителите е представена в следната таблица:

Таблица 2:

	Причини	Оценка
1.	Недобра организация на дейността на Камарата на строителите	Много висока – 5 % Висока – 5 % Ниска – 5 % Много ниска – 70% Не мога да преценя – 15%
2.	Недостатъчни мерки за подобряване на управлението на строителната дейност и повишаване на отговорността на строителя	Висока – 15 % Ниска – 25 % Много ниска – 50% Не мога да преценя – 10%
3.	Недостатъчни гаранции за защита на интересите на потребителите строителни услуги чрез повишаване на качеството на изпълнение на строителните дейности	Висока – 10 % Ниска – 10 % Много ниска – 65% Не мога да преценя – 15%

Изследването за нивото на подкрепа за отделните, направени в анкетата предложения за промени в модела на регулиране показва следните по-важни резултати:

Предложение 1 - Подобряване на организацията на дейността на Камарата на строителите чрез промяна в законодателството или актовете на Камарата – само 5% от анкетираните считат, че това безусловно следва да се извърши, 35% смятат, че това следва да стане след анализ и оценка и 55% процента счита, че сегашното състояние следва да се запази.

Предложение 2 – Въвеждане на по-ефективни мерки за подобряване на управлението на строителната дейност и повишаване на отговорността на строителя чрез промяна в законодателството или актовете на Камарата - 5% от интервюираните намират, че това безусловно следва да се направи, 85% смятат, че това следва да стане след анализ и оценка и 5% считат, че сегашното състояние следва да се запази.

Предложение 3 – Въвеждане на достатъчни гаранции за защита на интересите на потребителите на строителни услуги чрез промяна в законодателството или вътрешните актове на Камарата – 15% искат това да стане безусловно, 70% мислят, че това следва да стане след оценка и анализ и 10% са за запазване на сегашното състояние.

Респондентите дават различни и разнообразни отговори на въпроса, какво още считате, че следва да се направи за подобряване на прилагането на ЗКС. Според едни от тях, необходима е засилена активност от страна на КСБ в помощ на членовете на Камарата с цел преодоляване на кризата. Нужен е повече контрол и проверки относно легитимността на строителите по самите строителни площадки „на място”, като КСБ следва да упражнява контрол на строителните фирми, да се създаде строителна полиция с цел намаляване на фирмите в сивият сектор. Според други, КСБ следва да съдейства за премахване на слабостите при търговете за обществени поръчки, задължително е присъствието на нейни експерти като коректив при откриване и приключване на тръжните процедури. Следва да се работи в посока осигуряване на достъп до обществени поръчки за всички и засилен контрол при тяхното възлагане, както и за защита на строителите при тяхното изпълнение. Не следва да се допуска отстраняване на участници в търговете за обществени поръчки на базата на

дискриминационни критерии. Според трети, КСБ следва да съдейства за премахване на дъмпинговата политика и да не допуска определянето на дъмпингови цени да се установи като трайна практика.

Местна власт

Проучването на мнението на местната власт е направено сред представители от администрацията на различни общини от цялата страна, които по своята професионална квалификация и длъжност имат отношение към сектора на строителството. Най-често респондентите са инженери, строителни инженери, архитекти, главни експерти, Заместник - кмет по строителството и сигурността, Главен архитект на община, началник отдел „УТ", началник "Капитално строителство и проектиране" и други. Проучването обхваща мнения на представители от Община Благоевград, Община Дряново, Община Русе, Община Монтана, Община Несебър, Община Копривщица и други.

Броят на строителните услуги, ползвани от анкетираните представители на общини през годините 2007 – 2012 варира между стойностите от 4 до 85 на средна годишна база. Половината от респондентите определят качеството на получените от тях строителни услуги като високо, а останалата половина - като ниско. Повече от половината от анкетираните (близо 60 %) дават висока оценка на дейността на КСБ, на базата на техни лични впечатления. Останалите отговарят, че не могат да преценят.

Емпиричното изследване, базирано на личния опит или възприятие на анкетираните относно важността на актуалните проблеми, които в момента съществуват в сектор „Строителство" дава следните резултати:

1. Недобрата организация на дейността на КСБ е определена като проблем с висока важност от около 50% от респондентите, като останалите считат важността му за по-скоро ниска;

2. Недостатъчните мерки за подобряване на управлението на строителната дейност и повишаване на отговорността на строителя са проблем с ниска важност за около 50% от участниците в проучването, като малко по-малка част от тях, около 1/3 считат че този проблем е с висока важност;

3. Недостатъчните гаранции за защита на интересите на потребителите на строителни услуги чрез повишаване на качеството на изпълнение на строителните дейности са определени като проблем с много ниска важност от около 50% от анкетираните, като останалите дават разнообразни отговори, разпределени по цялата скала.

Потребители – представители на бизнеса

Мненията на представителите на бизнеса, които са потребители на строителни услуги или имат лични впечатления от извършването на строителни дейности, събрани от проведеното проучване могат да бъдат обобщени в две големи тематични групи – икономическа криза и качество на услугите и кадрите.

В първата група, която съдържа позицията на анкетираните с контекст финансова и икономическа криза, отговорилите лица са почти единодушни, че един от най-засегнатите от нея сектори на национално ниво е този на строителството. От една страна, кризата се е отразила на намаляването на поръчките спрямо строителните дружества, довела е свиване на обемите на възлагани и изпълнявани строително - монтажни работи, до спад при стартирането на нови обекти, спад или ограничаване на възможностите за изпълнение на обществени поръчки. От друга страна, кризата е

намерила пряко отражение при забавянето на финансовите плащане по строителната верига, до случаи на некоректно разплащане довели до прекратяване на дейността, свръхзадлъжнялост и фалити на много строителни фирми.

Във втората тематично обособена група от мнения анкетираните споделят проблеми, свързани с качеството на предоставяните строителни услуги. Всеки трети респондент счита, че има проблем с качеството на извършвани или наблюдавани от тях строително – монтажни работи, което се дължи на търсените максимално ниски цени и използването на неквалифициран персонал. Според тях все по-често са налице случаи, в които възложителите не разполагат с достатъчно капитал, поради което търсят елементарни архитектурни решения, съчетани с евтино и бързо строителство.

По отношение на изискванията за квалификация спрямо персонала на дружествата, предоставящи строителни услуги, анкетираните споделят като проблем факта, че всеки млад човек излязъл от Строителен техникум, само след 1 месец обучение по програма одобрена от МРРБ, получава своя сертификат – първа степен и във времето достига, най – високата степен, като през 2-3 години защитава правото си да упражнява тази професия. Според тях, лице, което желае да упражнява професията „технически ръководител" (ръководител на строеж) следва да притежава сертификат за това право, като ежегодно подържа компетентността си по примера на изискванията за професионална квалификация на одиторите по пътна безопасност, условията и реда за придобиване и признаване на която са уредени в Наредба от 2011 г. Респондентите считат, че МРРБ може да утвърди програма „Ръководител на строеж" (за строителните техникуми и Центрове за професионална образование ЦПО (в областта на строителството) като внесе изменения в съответните нормативни актове (ЗУТ, ЗКС и други) с изискване за допълнително професионално образование и сертификат за „ръководител на строеж".

Като основни мерки за подобряване на управлението на строителните дейности в страната участвалите в проучването са посочили:

- строгото следене на строителните норми и изисквания и
- отнемане на лицензи на фирми при доказване на некоректност при разплащанията по строителната верига и към подизпълнители.

Всички отговорили потребители – представители на бизнеса са категорични, че при настоящите икономически условия в сектора и в страната увеличаването на изискванията и на таксите спрямо строителите вписани в регистъра воден от Камарата на строителите в България би имало негативен ефект и би представлявало пречка за тяхната дейност, която и без това е твърде затруднена в момента. Според тях, таксите, изискванията за представяне на документи, стриктното отчитане на годишна база са били поносими и приемливи за строителите преди кризата, по време на бума в строителството в България. Понастоящем те все повече играят ролята на пречки и спънки за строителния бизнес. Доказателство за това е и често срещаната практика по-малки строителни фирми да използват самоличността на по-големи такива, които са вписани в ЦПРС за участие по обществени поръчки, след което малките фирми да бъдат наемани като подизпълнители и да се явяват реалните субекти изпълняващи поръчката, което води на практика до заобикаляне на изискванията на Камарата, които тя поставя пред строителите вписани в регистъра. Много са и случаите, в които строителните фирми отказват да се вписват, отказват да заплащат първоначални такси и такси за годишно обслужване, отказват да представят изискваните документи, просто защото всичко това им тежи, а условията на работа са такива, че те трябва да се грижат

за собственото си оцеляване и нямат нужда от повече трудности, защото средата в която оперират им предлага достатъчно такива.

Държавата

Държавата е безспорна заинтересована страна в целия процес на оценка на ефективността от въведения подход на регулиране на отношенията в сектор „Строителство". Веднъж решила тези отношения да бъдат уредени по пътя на съвместното регулиране и саморегулирането и спомогнала за провеждане на т.нар. от нея политика за изнасяне на регулаторни и контролни функции от системата на държавната регулация в саморегулиращите се сектори - браншови организации или юридическите лица, създадени със специален закон, тя следва да намери отговор на няколко фундаментални въпроса:

1. постигат ли се поставените от нея цели чрез проведения модел на регулиране;

2. по какъв начин и в каква периодичност държавата трябва да следи за степента постигането на преследваните цели;

3. докъде стига автономността на недържавните организации, на които е възложено администрирането на режима на саморегулация и следва ли те да спазват общите насоки и политики на правителството и държавата.

Ако приемем, че един от механизмите за намиране на отговор на първите два въпроса е последващата оценка на въздействието на закона, дал началото на саморегулирането, каквато е настоящата, то третият въпрос не би могъл да получи еднозначен и непосредствен отговор.

Понастоящем българското правителство изпълнява своята Програма За по-добро регулиране 2010-2013, част от която са мерките за облекчаване на регулаторната тежест за бизнеса, отразени в приетия през м. октомври 2012 г. План за намаляване на регулаторната тежест, като до края на 2012 г. се стреми да постигне т.нар. Национална цел за намаляване на административната тежест на бизнеса от задължението за информиране в националното законодателство с 20 на сто. Основните стъпки, които държавата планира да предприеме за постигане на целта са въвеждането на промени в нормативните актове, насочени към облекчаване на задълженията за подаване на сведения и данни от бизнеса, чрез предвиждане на задължения за представяне на исканата информация по електронен или мрежов път, чрез събиране на същите данни от други държавни органи, където те са налични, чрез отпадане на задължения за информиране от страна на бизнеса и/или намаляване на честотата на подаване на информацията. Чрез тези стъпки държавата счита, че ползите за българският бизнес ще получат и чисто икономическо изражение във формата на намалени разходи за представяне на документи.

На следващо място, според държавата осигуряването на добра бизнес среда зависи пряко от начина, по който е регламентирана и действа системата на таксите. Според нея действащата в момента в България система на таксите и по-специално тази на държавните такси е морално остаряла, тя не отговаря на социално – икономическите отношения в страната и актуалните обществени нужди, отговарящи на държава с пазарна икономика и хармонизираща своята нормативна уредба със правото на Европейския съюз. Създадени са нови тип отношения между държавата, от една страна, и гражданите и бизнеса – от друга. За съжаление българското законодателство е догонващо спрямо тези нови отношения, то все още не е готово да отговори на новите предизвикателства свързани с тях, което създава нормативен вакуум, празноти в регулирането, отваря пропаст между участниците в тези отношения и действащите

механизми за правно регулиране. Резултатите от всичко това са налице. Понастоящем, според държавата, липсва ясна регламентация на таксите, които се събират от браншови и съсловни организации. Действащата нормативна уредба не осигурява гаранции за целесъобразното определяне и изразходване на събраните от такси средства.

В Плана за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса, по отношение на услугата вписване в ЦПРС, МС е отразил следните проблеми:

Проблем № 1. Таксите за вписване в ЗПРС са твърде високи, при това услугата се предоставя от браншова организация (максималният размер на цената за вписване е 80 000 лв.);

Идентифицираната от правителството мярка за разрешаване на този проблем е отправяне на предложение до КСБ да определи таксите събирани от ЦПРС в съответствие с Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите.

Проблем № 2. Изисква се представяне на удостоверение за вписване в Търговския регистър;

Планираната от правителството мярка за разрешаването на проблема е отпадане на изискването за представяне на удостоверение за вписване в Търговския регистър.

Проблем № 3. Изисква се представяне на удостоверение за актуално правно състояние, издадено не по-рано от 3 месеца преди датата на подаване на заявлението за вписване;

Мярката посочена от правителството е отпадне изискването за представяне на удостоверение за актуално правно състояние.

Проблем № 4. Строителите са длъжни да представят ежегодно до 30 юни годишен финансов отчет и удостоверение за наличието или липсата на публични задължения за изтеклата година. Тази информация, според правителството, е достъпна в Търговския регистър.

Мярката предложена от правителството е отпадане на изискването строителите да представят ежегодно до 30 юни пред комисията, отговорна за воденето на ЦПРС, годишни финансови отчети и удостоверения за наличието или липсата на публични задължения.

Този последен проблем и мярката, набелязана от правителството за неговото разрешаване се нуждае от прецизиране. Така формулирано задължението спрямо строителите означава, че те следва да представят в Камарата ежегодно удостоверения от Националната агенция за приходите за наличието или липса на публични задължения, дължими към нея – за данъци и осигуровки и от общините (районите) по тяхното седалище – относно задължения по Закона за местните данъци и такси. Тази информация не е налична и достъпна в Търговския регистър и на това основание държавата няма как да изисква отпадане на това задължение.

От друга страна, обаче, представянето на удостоверение за наличието или липса на публични задължения от строителите веднъж в годината до определена дата пред Камарата е лишено от смисъл. Първо, това е така защото най-важната характеристика на удостоверяването на данъчното минало на един търговец е то неговата актуалност, т.е. от съществено значение е един търговец да изряден платец на публичните си задължения към конкретен момент или за конкретен случай на сключване на договора, на поемане на изпълнението на поръчка, на участие в проект и т.н. В такъв смисъл е и действащата правна уредба в сферата на обществените поръчки. Според чл. 47, ал. 2, т. 3 от Закона за обществените поръчки, Възложителят може да отстрани от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник, който има

задължения по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 1 от Данъчно - осигурителния процесуален кодекс към държавата и към община, установени с влязъл в сила акт на компетентен орган, освен ако е допуснато разсрочване или отсрочване на задълженията, или има задължения за данъци или вноски за социалното осигуряване съгласно законодателството на държавата, в която кандидатът или участникът е установен. На тази база възложителите на обществени поръчки в почти 100% от случаите на откриване на процедура изискват представянето на удостоверения за наличието или липса на публични задължения, актуални към датата на подаване на офертата, съответно на сключване на договора за възлагане изпълнението на обществената поръчка. Ако зададем въпроса дали при една обществена поръчка за строителство, кандидат за нейното изпълнение вписан в ЦПРС при КСБ, който е изпълнил задължението си за представяне на годишна информация в регистъра би бил освободен от задължението за представяне на удостоверение за липса на публични задължения пред възложителя т.к. такова е било представено в ЦПРС – отговорът би бил отрицателен. Следователно това изискване на ЦПРС води до дублиране на задължения за представяне на документи.

Второ, изискването на КСБ е лишено от смисъл, защото в чл. 15 от ЗКС и чл. 9 от Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС липсата на ликвидни и изискуеми публични данъчни задължения е въведена като условие за вписване на строителите в регистъра. Това се доказва и от разпоредбата на чл. 18, ал. 2 от ЗКС, според която Комисията отговаряща за регистъра отказва вписване, когато строителят не отговаря на някое от изискванията по чл. 15. Съществуването на основанието за заличаване на строителя от регистъра уредено в чл. 21, ал. 1, т. 7 - поради установяването, че той е престанал да отговаря на някое от изискванията по чл. 15 от закона, сред които попада и това да няма задължения за публични вземания, не би могло да се тълкува като задължение за вписаните в ЦПРС строители във всеки един момент докато трае тяхното вписване да не дължат публични задължения, защото това е обективно невъзможно, най-малко поради нормативно определените правила за плащане на данъците в определен срок от тяхното деклариране или установяване.

Следователно проблемът идентифициран от правителството в тази част от плана и предложената от него мярка за разрешаването му следва да се тълкува корективно и да се счита, че изискването спрямо строителите да представят ежегодно до 30 юни годишни финансови отчети в КСБ следва да отпадне, поради факта, че всички вписани в ЦПРС строители са търговци и спрямо тях важи общото задължение за представяне на същите документи в Търговския регистър при Агенцията по вписванията, който е публичен, а задължението за ежегодно представяне на удостоверение за липса на публични задължения следва да отпадне защото изискването за липса на публични задължения е предвидено в закона единствено спрямо строители, които подават заявления за първоначално вписване в ЦПРС.

Действията, чрез които според правителството горните проблеми могат да бъдат разрешени се свеждат до следното:

- промени в Закона за Камарата на строителите и
- промени в Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя.

По време на общественото обсъждане на Плана за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса, на КСБ е била предоставена възможност за представяне на становище по сочените от правителството проблеми и предложените от него мерки за тяхното разрешаване. В тази връзка Председателят на Камарата е изпратил писмо до

Министъра на регионалното развитие и благоустройството от 21.08.2012 г. По отношение на Проблем № 1 Камарата е заявила, че според ЗКС, Общото събрание на Камарата определя членския внос и цените на услугите и визираната максимална такса от 80 000 лв. е свързана с първоначалното вписване в ЦПРС като нейният размер варира от 1200 лв. до 80 000 лв. Същата е имала характера на доброволно самооблагане с цел формиране на бюджет за изграждането и функционирането на ЦПРС като тези цени са прилагани основно през 2008 и 2009 г. Председателят на Камарата, в цитираното писмо, поема ангажимента да предложи на предстоящото Общо събрание на Камарата тази максимална цена да бъде преразгледана с цел редуциране. Камарата счита, че към момента на изготвянето на писмото няма български фирми невписани в ЦПРС, които биха били принудени да платят такава цена.

Коментар: Представеното становище се базира на фактически констатации и предположения относно несигурни бъдещи събития, които нямат отношение към възприетата от Камарата правна регламентация на членския внос и цените за услуги. Фактът, че не се очаква нови български фирми да трябва да платят максималната такса не може по никакъв начин да служи като основен аргумент за запазването й във вътрешноорганизационен акт, ако за всички е безспорно, включително и за Камарата, че същата е със завишен размер. Освен това, доводите относно характера на тези такси като доброволно самооблагане са юридически неиздържани. Събираните от ЦПРС такси са цени на услуги, а не встъпителни вноски или членски внос на членовете на Камарата. Те са приходи от стопанска дейност за Камарата и са условие за получаване на удостоверение за регистрация. Доброволни вноски и плащания могат да правят членовете на Камарата, разглеждана като сдружение с нестопанска цел, създадено по силата на специален закон. Учредителите и членовете, които доброволно са се съгласили да го създадат и да подпомагат с личен принос и усилия неговата дейност могат да направят подобни плащания, за да имат по-силна своя организация, която ги защитава и им помага, като тези имуществени вноски и членски внос са приходи от нестопанска дейност за Камарата. Строителите, които не са членове на Камарата, чиито актуален брой е над половината от всички вписани в ЦПРС (2400 от 4100) нямат никакво основание - юридическо или фактическо да правят доброволни вноски, защото при тях липсва членствено правоотношение с Камарата само при наличието на каквото може да говорим за членски внос и имуществени вноски, защото при тях не съществува мотива да допринасят за развитието и дейността на Камарата, организация в която те не членуват.

По отношение на Проблем № 2 Камарата не възразява против въвеждането на предложената от правителството законова промяна, като пледира да се осигури специален ред на достъп за КСБ до Търговския регистър, воден от Агенцията по вписванията. Основният аргумент, който Камарата дава тук е че не е малък броя на търговците, които изобщо не представят годишни счетоводни отчети, а представените отчети се обработват с голямо закъснение, което сериозно затруднява работата на ЦПРС.

Коментар: Този аргумент е неотносим към проблема, защото проблемът е свързан не с изискването за представяне на годишни счетоводни отчети, а с изискването за представяне в ЦПРС на удостоверение за вписване в Търговския регистър, каквото не е необходимо, поради факта че информацията за това дали един търговец е вписан или не е публична и е достъпна онлайн.

По отношение на Проблем № 3 Камарата информира че системата на ЦПРС е променена през изтеклата година (август 2011 – август 2012) и изискването за представяне на удостоверение за актуално правно състояние е отпаднало.

Коментар: Аналогично на коментара към становището на КСБ по Проблем № 1, даденото тук становище се базира на извършени фактически промени във функционирането на ЦПРС, които без да са отразени в Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС не влияят върху правната уредба. И към момента на изготвяне на настоящата оценка на въздействието (края на м. ноември 2012 г.) според чл. 10, ал. 4, т. 2 от Правилника строителите, които подлежат на вписване в регистъра подават заявление до председателя на Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС, към което се прилага удостоверение за актуално правно състояние, издадено не по-рано от три месеца преди датата на подаване на заявлението за вписване. За да отпадне това задължение, този текст от Правилника следва да е бил отменен по надлежния ред.

В допълнение към горното, трудно би могло да се обясни защо се изисква удостоверението за актуално състояние (думата „правно" е излишна и не се използва в практиката) да е издадено не по-рано от три месеца преди датата на подаване на заявлението, като следва да е точно обратното – да не е издадено по-късно от три месеца преди датата на подаване на заявлението. Нетърговците и юридическите лица, чиято регистрация след 2008 г. остана в съдилищата, а не бе прехвърлена в Агенцията по вписванията доказват своя текущ правен статус чрез представянето на удостоверения за актуално състояние, издадени от съда по тяхната регистрация. Стремежът на органите и лицата, които изискват такова доказване, например банките, е тези удостоверения да са максимално актуални към датата на представянето им, за да са сигурни че съдържащата се в тях информация е валидна към съответната дата. Затова винаги, когато се налага представяне на подобни удостоверения, изискванията са същите да не са издадени преди повече от определен период 1, 2 или 3 месеца от датата на представяне, т.е. да са издадени не по-късно от определена дата преди датата на представяне. Изискването на КСБ е те да са издадени не по-рано от три месеца преди датата на подаване, което ако бъде спазено до край означава, че може да е съществувала хипотеза, при която лице да трябва да чака да изминат три месеца от датата на издаване на удостоверението му за актуално състояние, за да може да бъде вписано в ЦПРС.

По отношение на Проблем № 4 – КСБ не възразява срещу евентуална законодателна промяна, която да доведе до отпадане на задължението й да изисква удостоверение за липса на задължения, т. к. е установила, че това е било едно от най-трудно изпълнимото изискване, като намира, че отпадането му не би било в интерес на фиска.

Коментар: Становище на Камарата по първата част от проблема, свързана с отпадането на задължението за ежегодно представяне на годишни финансови отчети от вписаните строители липсва, най-вероятно поради факта, че такова е дадено по отношение на Проблем № 2.

С писмо от 16.10.2012 г., дадено в отговор на становището на КСБ по Плана за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса, Министерството на финансите (МФ) се е обърнало към Секретаря на Съвета за административна реформа към Министерски съвет и е изразило становище, че отпадането на задължението за ежегодно представяне на удостоверение за липсата или наличието на публични задължения не е в интерес на фиска, защото доколкото удостоверението се издава с оглед вписване на данните в

регистъра на Камарата, който е публичен, това изискване би имало стимулиращ ефект относно своевременното погасяване на публичните задължения от строителните дружества. По проблема, свързан с размера на таксата за вписване в ЦПРС, МФ счита, че: „доколкото в конкретния случай става въпрос за цена на предоставена услуга, която няма характера на държавна такса, а Камарата е професионална организация, която няма статут на държавен орган, то определянето й е изцяло в правомощията на Общото събрание на Камарата."

Първоначално зададените в тази част от ОВ фундаментални въпроси в конкретния контекст звучат по следния начин:

Обвързана ли е КСБ от общата държавна политика за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса, в качеството й на организация, на която държавата по силата на закона е предоставила администрирането на определен правен режим, чрез способите на съвместното регулиране и саморегулирането?

Следва ли КСБ да съобрази събираните от нея такси с Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите, която е в сила от 01.01.2013 г.?

Кои са механизмите, с които държавата може да обвърже организации като КСБ да спазва нейните национални програми, политики и инициативи?

Директният отговор на тези въпроси, подобно на становището на МФ би бил „Не", защото КСБ е независима недържавна организация, на която държавата по силата на закон е предоставила свободата автономно да регулира отношенията в сектора на строителството. На тях, обаче, би могло да се даде отговор и чрез задаването на следния контра въпрос - ако държавата не беше решила да се откаже от правото си директно да регулира тези отношения и ЦПРС беше специализиран административен орган в структурата на изпълнителната власт щяха ли всички национални политики, стратегии и инициативи, включително нови методики за определянето на таксите да са валидно приложими за него. Отговорът на него безспорно би бил „Да".

Прилагането на подходите на съвместното регулиране, саморегулирането или квазирегулирането в определени сегменти от обществени отношения, обособени на браншови, отраслов, териториален или друг признак, не са акт на пълна абдикация на държавата от регулиране и не следва да водят до пълна нейна дезинтересираност от тези отношения. На следващо място, тези подходи на правна регулиране не целят и не могат да си поставят за краен резултат постигането на пълна автономност на недържавните организации, органи или институции, които приемат и администрират тези режими. Не би могло да се приеме, че едно саморегулиране води до пълното откъсване на неговите субекти и адресати от цялата останала правна действителност и уредба.

Алтернативните на законодателството инструменти за нормативно регулиране имат строго ограничен обхват, обусловен от признака послужил като основание за тяхното прилагане - браншови, отраслов, териториален или някакъв друг и нормите приети чрез тях имат специализирано и ограничено действие – единствено спрямо специфичните отношения, за които държавата е оттеглила регулативната си намеса, единствено спрямо субектите, които са адресати на регулирането, единствено по отношение на бранша, отрасъла или територията за която те се отнасят. В този смисъл, няма как да се приеме, че общите норми, правила или национални политики, важими за целия бизнес или за всички търговци, регистрирани в България не намират приложение спрямо търговците - строители, вписани ЦПРС. Нещо повече, в конкретния случай, ако се приеме, че национални инициативи, цели или мерки насочени към облекчаване на положението на всички търговци, не важат спрямо търговците от строителния бизнес

само защото те извършват специфична търговска дейности и са вписани в специален регистър, който се оперира от недържавна организация, това би означавало поставянето им в относително непривилегировано положение спрямо всички останали представители на същия кръг субекти и оттук обезсмисляне на целия подход на саморегулация. Основния смисъл на алтернативите на държавното регулиране поначало се състои в ограничаването на намесата на държавата в определения сектор от отношения, постигане на по-добри условия, по-благоприятно третиране на групата от субекти участваща в структурата администрираща саморегулирането от всички останали. Ако се получи обратният ефект, при който държавата се намесва за да облекчи условията за всички субекти, а групата на тези които се саморегулират не може да се възползва от тези облекчения, саморегулирането става изпразнено от съдържание, лишено от логика, самоцелно и противоправно.

Оттук отговорът на горните фундаментални въпроси е, че КСБ следва да се подчини на общо провежданата държавна политика за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса част от която е и намаляването на разходите за бизнеса. Следователно КСБ следва да съобрази и събираните от ЦПРС такси с Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите.

Механизмите, с които държавата може да обвърже организации като КСБ да спазват провежданите от нея национални програми, политики и инициативи, най-общо представляват подходи на регулиране противоположни на тези проведени с приемането на ЗКС. Ако се установи, че саморегулирането е довело да прекалена автономност на отношенията може да се прибегне до увеличаване на намесата на държавата в отношенията чрез по-широко съвместно регулиране, а ако се наложи и чрез квази регулиране, при което да се предвиди например, че таксите за услуги, събирани от ЦПРС се определят с методика, приета от МС или че те следва да са съобразени с приета такава методика или с пределни размери, приети от държавата.

II. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

2.1. ПРОБЛЕМИ НА НИВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Определяне на Проблем I - Закон за Камарата на строителите

Законът за Камарата на строителите в своя чл. 20, ал. 2 предвижда задължение за вписаните в ЦПРС строители да представят ежегодно до 30 юни в Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС годишен финансов отчет и удостоверение за наличието или липсата на публични задължения на хартиен и на електронен носител. Тези задължения в почти дословен вид са предвидени и в Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя и понастоящем се прилагат от Камарата. Чрез тяхното продължаващо приложение се постига дублиране със задълженията, предвидени в Закона за счетоводството, след реформата въведена със Закона за търговския регистър от началото на 2008 г. Според Закона за счетоводството предприятията публикуват годишния си финансов отчет и консолидирания си финансов отчет, годишния доклад за дейността и годишния си консолидиран доклад за дейността, приети от общото събрание на съдружниците / акционерите или от съответния орган чрез заявяване и представяне за обявяване в търговския регистър както следва:

- едноличните търговци - в срок до 31 май на следващата година;
- дружествата с ограничена отговорност - в срок до 30 юни на следващата година;
- всички други търговци по смисъла на Търговския закон - в срок до 31 юли на

следващата година.

Дублирането на задължения за представяне на документи представлява ненужно административно обременяване на строителите, поради което същото следва да бъде избягвано. Доколкото Законът за счетоводството е общият нормативен акт, който е валиден за всички предприятия, независимо от техния предмет и сектор на дейност, това дублиране на задължения за представяне на документи следва да бъде избегнато чрез промяна в ЗКС, която да бъде своевременно отразена в Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС. Подобна промяна би била в унисон и с една от нормите – принципи на действащия Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, според която един административен орган не може да изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него или при друг орган, а ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство. Основанието за прилагане на тази разпоредба по аналогия с оглед на бъдещата промяна в правната уредба се извлича чрез сравнителния метод, като в конкретния случай не става дума за наличие на данни в друга подобна на Камарата организация, а за наличието на публичен онлайн Търговски регистър, съдържащ идентични данни с тези на водения от Камарата публичен онлайн ЦПРС.

<u>Определяне на Проблем II:</u> Неясна отчетност на КСБ пред държавата и неясна обвързваща сила на националните програми, политики и инициативи спрямо КСБ, нейните членове и вписаните в ЦПРС

Според документа „Цени на услугите, извършвани от ЦПРС към Камарата на строителите в България, съгласно приетото решение за цялостното изграждане, функциониране и използване на системата на ЦПРС", действал преди последното Общо събрание на Камарата от 08.11.2012 г., за първоначално вписване в регистъра и издаване на удостоверение строителите с нетни приходи от продажби (НПП) за последната финансова година до 30 000 хил. лв. заплащат такса от – 0,1% върху НПП, но не по-малко от 1200 лв. Строителите с НПП над 30 000 хил. лв., които желаят вписване в ЦПРС заплащат допълнително по 5 000 лв. за всеки следващи започнати 30 000 хил. лв. НПП, като максималният размер на цената за вписване в регистъра и издаване на удостоверение е до 80 000 лв.

Цената за годишно обслужване на вписаните в регистъра се определя в зависимост от обхвата на вписване и се калкулира съгласно формула, според категорията и групата за която е регистриран строителят. Началната базова цена е равна на 300 лв., като тя се умножава с коефициенти според категорията и групата. Според списъка на цените на услугите извършвани от ЦПРС, действал преди 08.11.2012 г. цената за годишно обслужване на вписаните строители, например за първа категория строежи се определя като базисната сума от 300 лв. се умножи с коефициент от 3,5 за I категория – 1 група; 2,5 за I категория – 2 група и 1,5 за I категория – 3 група и т.н.

След последното Общо събрание на КСБ от 08.11.2012 г. цените за първоначално вписване и правилата за тяхното изчисляване не са променени, като най-вероятно ОС е отхвърлило предложението на Председателя на Камарата за преразглеждане на максимална цена за първоначално вписване от 80 000 лв. с цел редуциране и е решило тя да остане същата. Считано от 08.11.2012 г. са намалени коефициентите за определяне на цената за годишно обслужване на вписаните в регистъра, като например за вписаните първа категория строежи те са както следва: 3,0 за I категория – 1 група; 2,0 за I категория – 2 група и 1,25 за I категория – 3 група.

От начина по който те са уредени и от анализа на формулите, по които те се изчисляват става ясно, че таксите за първоначално вписване и за годишно обслужване на вписаните в ЦПРС по никакъв начин не са обвързани с разходите на Камарата за извършване на съответната услуга и за упражняването на контрол, както предвижда Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите по чл. 7а на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им.

На следващо място, липсва норма или правило в целия приложен модел на саморегулация, по предписанието на което КСБ да отчита изпълнението на възложените й цели и задачи пред държавата. Представители на нейното ръководство заявяват, че Камарата ежегодно представя доклад за състоянието на сектор на строителството пред Комисията по регионално развитие към Народното събрание, но това освен че липсва изискване за това, т.е. подобен отчет се представя по силата на добрата воля на Камарата, този отчет е по-скоро фокусиран върху сектора като цяло, а не пряко върху дейността на КСБ.

От една страна, Камарата по силата на своя правен статут не е задължена ежегодно да обявява своя годишен финансов отчет и отчет за дейността си пред Търговския регистър при Агенцията по вписванията, т.к. не е търговец. От друга страна, въпреки че се самоопределя като юридическо лице с нестопанска цел, тя не попада и към категорията на ЮЛНЦ, определени за извършване на дейност в обществена полза, които са задължени да се впишат в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза при Министерство на правосъдието и ежегодно да представят годишен доклад за дейността си и финансов отчет. Затова, на практика, Камарата не се отчита публично и пред държавата по отношение на целите и задачите, които са й делегирани по силата на ЗКС. Може дори да се каже, че дейността на всички вписани в ЦПРС строителни компании е доста по-прозрачна и отчетна в сравнение с тази на Камарата.

На нейната страница в интернет са публикувани отчетите за дейността на ЦПРС. Камарата издава в книжка своя годишен отчет за дейността, който е доста подробен и съдържа финансова част, но той не е публичен и широко достъпен какъвто би следвало да бъде. ЗКС не е въвел подхода на съвместно регулиране и саморегулиране само и единствено заради ЦПРС. Той е поставил цели и задачи на самата Камара, която наред с оперирането на ЦПРС следва да осъществява и други дейности и да преследва други резултати. Оттук може да се направи извода, че прилагайки подхода на саморегулирането чрез приемането на ЗКС, държавата не е предвидила инструментариум, чрез който да следи на базата на определени от нея критерии и на определена периодичност, например годишно, степента на постигане на целите и задачите, поставени на недържавната организация – КСБ, която администрира аутсорсвания правен режим.

2.2. ПРОБЛЕМИ НА НИВО ВЪТРЕШНИ АКТОВЕ НА РЕГУЛИРАНЕ

Определяне на Проблем III: Правилник за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя

1. Чл. 10, ал. 4 от Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС поставя изискването към заявлението за вписване да бъдат прилагани:

- съдебна регистрация (удостоверение за вписване в търговския регистър или легализиран документ съгласно законодателството по регистрация на строителя);

- удостоверение за актуално правно състояние, издадено не по-рано от три месеца преди датата на подаване на заявлението за вписване;

- единен идентификационен код по Булстат. Според ал. 6 на същия член от Правилника документите по т. 1 и 2 се представят в оригинал или във вид на нотариално заверено копие.

Освен, че тези разпоредби не намират нормативна опора в закона, същите са неактуални с оглед на действащото ни законодателство и реформата проведена с приемането на Закона за търговския регистър, започнала от началото на 2008 г. Към настоящия момент – 2012 г. цялата информация изисквана от ЦПРС се съдържа в удостоверението за регистрация на търговците, които задължително са вписани в Търговския регистър при Агенцията по вписванията и същата е достъпна онлайн безплатно. Следователно изискванията за представяне на съдебна регистрация, удостоверение за актуално състояние с минимална 3-месечна давност и единен идентификационен код по Булстат следва да отпаднат. Съответно, следва да бъде отменено и задължението документът за съдебна регистрация и удостоверението за актуално състояние да бъдат представени в оригинал или във вид на нотариално заверено копие, поради факта, че всички удостоверявани с тях данни, касаещи правната идентификация на търговците са достъпни в интернет. Актуално възприетата практика за удостоверяване на обстоятелствата от правната идентификация на търговците в България, наложена най-вече при възлагането на обществените поръчки е възложителите да изискват от търговците документ за регистрация или единен идентификационен код (ЕИК), съгласно чл. 23 от Закона за търговския регистър.

2. По отношение на информацията, подлежаща на вписване в ЦПРС, респективно на публикуване онлайн също е налице разминаване между разпоредбите на ЗКС и тези на Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС. Най-вероятно поради факта, че той не е актуализиран от момента в който е приет през 2007 г., за строителите, вписани в регистъра, правилникът предвижда да се посочва и информация за тяхното фирмено дело, година, окръжен / градски съд, адрес за кореспонденция и контакт, ЕГН на лицата, представляващи строителя и ЕИК по Булстат, каквито данни не са предвидени от ЗКС. Цялата тази информация е публикувана онлайн в Търговския регистър при Агенцията по вписванията.

3. Най-вероятно отново поради липса на актуализация, Правилникът за реда за вписване и водене на ЦПРС не предвижда вписването на данни за строителите относно наказанията, наложени им по съответното законодателство на държава - членка на Европейския съюз, или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство – норма предвидена чрез изменение на закона от м. октомври 2010 г. - чл. 16, ал. 3, т. 11 от ЗКС.

4. Правилникът, в отделна глава, урежда правилата свързани с годишното потвърждаване от строителя на обстоятелствата, подлежащи на вписване, като предвижда задължения за вписаните строители да уведомяват Комисията за воденето, поддържането и ползването на ЦПРС за всяка промяна на обстоятелствата, подлежащи на вписване в 14-дневен срок от настъпването ѝ, както и да представят ежегодно до 30 юни в комисията годишен финансов отчет и удостоверение за наличието или липсата на публични задължения на хартиен и на електронен носител. Тези задължения са уредени чрез почти дословно възпроизвеждане в Правилника на разпоредбите на чл. 20, ал. 1 и ал. 2 от ЗКС, който дублира задълженията за представяне на документи, предвидени по Закона за счетоводството, след приемането на Закона за търговския регистър.

<u>Определяне на Проблем IV:</u> Правилник за организацията и дейността на комисията за воденето, поддържането и ползването на централния професионален регистър на строителя

Половината от разпоредбите на Правилника за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя (Правилник за Комисията) уреждат функциите на Комисията, функциите на централното специализирано звено "Регистър", структурирането на информацията, подлежаща на вписване и реда за представяне на информацията. Това са норми, които са норми пряко относими към функционирането на ЦПРС.

Липсва правно и фактическо основание разпоредбите, отнасящи се до функционирането на ЦПРС да бъдат в Правилника на Комисията, а не в Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС. Липсата на изчерпателност на правната уредба, парцелираната нормативна уредба, натрупването на правни актове с едно и също приложно поле водят до рискове, свързани с провеждането на дуалистични или взаимноизключващи се правни режими, свръхрегулиране, неясна и неточна правна уредба и оттук затруднено или лошо правоприлагане. Правната уредбата, отнасяща се до функционирането на ЦПРС следва да бъде изчерпана в Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС, а в Правилника на Комисията да останат единствено разпоредбите отнасящи се до нейните структура и организация на дейността. В това е смисълът на последните тенденции, очертани от течението на смарт регулирането в ЕС, определени като опростяване, обобщаване, кодифициране, усъвършенстване и намаляване на обема на законодателството.

2.3. ПРОБЛЕМИ НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО. ПОСЛЕДИЦИ

<u>Определяне на Проблем V – Спорна приложимост на вътрешните актове на Камарата спрямо вписаните в ЦПРС лица, които не са нейни членове</u>

В мотивите към проекта на Закон за Централния професионален регистър на физическите и юридическите лица, извършващи строителство, както ЗКС се е наричал преди окончателното му приемане е записано, че целите, които са поставени в предлагания законопроект в обобщен вид се свеждат до следното:

- ефективна защита на интересите на обществото посредством гарантиране на професионалните качества, квалификация и опит на лицата, извършващи строителство;
- повишаване на квалификацията и професионалното равнище на лицата, извършващи строителство;
- подобряване на управлението, организацията и качеството на строителните дейности;
- идентифициране на лицата, извършващи строителство, повишаване на отговорността им за изграждане на безопасни строежи и гарантиране на качеството на изпълнение на строежите;
- създаване на условия за професионална реализация при недопускане на нелоялна и неправомерна конкуренция или монополизъм.

В своя първоначален вариант законопроектът е предвиждал създаването на Конфедерация на строителите в България, като обединение на работодателските организации в отрасъл "Строителство", чиито членове имат предмет на дейност изпълнението на строежи и/или на отделни дейности, чиито Управителен съвет отговаря за организирането, създаването и поддържането на Централния професионален регистър на строителя.

Законът за Камарата на строителите, в приетия и действащ към настоящия момент вариант си поставя за цел да създаде условия за:

- идентифициране и прозрачност на дейността на лицата, извършващи строителство;
- подобряване управлението на строителната дейност, повишаване на отговорността на строителя за постигане на съществените изисквания към строежите и на качеството на изпълнение на строежите и
- защита на интересите на потребителите на строителни услуги.

Законът предвижа създаването на Камара на строителите, като самостоятелно юридическо лице, която освен че е задължена да създаде и поддържа ЦПРС има и редица други задачи, поставени й по закон, които са насочени към представителство на нейните членове и защита на техните професионални интереси, застъпничество и лобиране за създаване на по-добра нормативна и социално-икономическа среда за развиване на основната дейност на нейните членове и други такива детайлно доразвити в Устава на КСБ.

Вярно е, че от една страна, законът предвижда задължение за строителите, изпълняващи строежи от първа до пета категория по смисъла на Закона за устройство на територията да се впишат в ЦПРС, а не да станат членове на Камарата, а от друга страна членството Камарата е изцяло доброволно бидейки тя сдружение с нестопанска цел. Анализът на целия закон, обаче, неговият дух и въплътената в него воля на законодателя не водят до извода, че избирайки въведения подход на регулиране, законодателят е предвиждал възникването на отделни статути строители, каквито съществуват понастоящем:

- строители - членове на Камарата, вписани в ЦПРС и
- строители - нечленове на Камарата, вписани в ЦПРС.

Безспорно е, че спрямо строителите нечленове на Камарата, нейният устав и останалите вътрешноорганизационни актове, с изключение на тези уреждащи правила свързани с ЦПРС нямат пряко обвързващо действие. За тях не биха важали и никакви политики по качеството, етични правила, кодекси за поведение, решения на органите на Камарата и т.н. Обратното, тези лица не биха могли да се ползват пълноценно от инициативите и дейностите на Камарата насочени към представителство и защита на правата и интересите на строителите, които облагодетелстват единствено строителите - членове. Не на последно място, Камарата няма пълноценни механизми за влияние и реализиране на своите политики спрямо строителите вписани в ЦПРС, които не са нейни членове.

На практика налице е дуализъм в приложението на режима на саморегулиране, въведен с приемането на ЗКС, като спрямо едни лица строителите - членове на КСБ вписани в ЦПРС действа целият комплекс от правни норми, предназначен за уреждане на отношенията в сектора – закон, устав, вътрешни актове и политики, а спрямо други лица строители - нечленове на КСБ, вписани в ЦПРС действат само част от тези норми, като уставът на КСБ и голяма част от нейните вътрешни актове и политики са необвързващи за тях. Оттук всяка цел или функция, поставена на Камарата по силата на закона, имаща общонационален обхват или насочена към целия сектор на строителството у нас е изначално компрометирана или винаги може да бъде поставяна под въпрос дали нейното осъществяване обхваща всички вписани в регистъра строители или само тези, които са членове на Камарата. Например, ако Камарата се ангажира да приеме и приложи общи стандарти и критерии за добра практика в сектор „Строителство” на национално ниво или създаде помирителна комисия или арбитраж

за спорове между строители, веднага би възникнал въпроса доколко тези стандарти и критерии или решенията на арбитриращите органи биха имали обвързваща сила спрямо строителите вписани в регистъра, които не са членове на Камарата.

Определяне на Проблем VI – Неприлагане на Кодекса за професионална етика на строителя

По данни от мениджърския състав на Камарата, Кодексът за професионална етика на строителя понастоящем не се прилага и Комисията за професионална етика на КСБ не осъществява дейността си. Основната посочена причина за това са решения на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК).

Липсва правно или фактическо основание за замразяването на действието на Кодекса за професионална етика на строителя и за преустановяването на изпълнението на функциите на Комисията по професионална етика към КСБ. Напротив, подобно неприлагане на Кодекса е в противоречие със закона и Устава на Камарата, който предвижда приемането и изпълнението на такъв вътрешноорганизационен акт.

ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ:

Проблем I - Законът за Камарата на строителите предвижда задължение за вписаните в Централния професионален регистър на строителите строители да представят ежегодно до 30 юни годишен финансов отчет, което дублира задължението предвидено в Закона за счетоводството за представяне на същите документи в същия срок в Търговския регистър, воден от Агенцията по вписванията. Това задължение по Закона за счетоводството е общовалидно за всички търговци, а Търговският регистър е публичен и информацията в него е изцяло достъпна в интернет.

Определяне на Проблем II: Неясна отчетност на КСБ пред държавата и неясна обвързваща сила на националните програми, политики и инициативи спрямо КСБ, нейните членове и вписаните в ЦПРС. Държавата следва да избере механизъм, чрез който националните програми, политики и инициативи, прилагани от правителството по негово решение или в изпълнение на актове на ЕС, които имат отношение към сектора на строителството и бизнеса като цяло да могат да бъдат обвързващи и прилагани и от органа администриращ саморегулирането в сектора на строителството – Камарата на строителите в България. Държавата следва да приложи надежден инструментариум, чрез който да следи на базата на определени от нея критерии и периодичност степента на постигане на възложените на КСБ по силата на закона цели и задачи.

Проблем III - Правилникът за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя се нуждае от актуализация с цел привеждането му в съответствие с актуалното действащо законодателство, отнасящо се до удостоверяването на елементите от правната индивидуализация на търговците, отразяване на промени приети в Закона за Камарата на строителите през 2010 г. и отпадане на дублиращи се задължения за представяне на отчети от вписаните в регистъра строители.

Проблем IV - Правилникът за организацията и дейността на комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя съдържа значителен обем от норми, които се отнасят до функционирането на Централния професионален регистър на строителя и трябва да бъдат изчерпани в Правилника за реда за вписване и водене на регистъра. В

Правилника за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на регистъра следва да останат единствено разпоредбите, отнасящи се до структурата и организация на дейността на тази Комисия.

<u>Проблем V – Спорна приложимост на вътрешните актове на Камарата на строителите в България спрямо вписаните в ЦПРС лица, които не са нейни членове</u>. Вътрешно организационните актове приемани от КСБ, чрез които на практика тя осъществява саморегулирането в сектора нямат приложимост или нямат безспорна задължителност спрямо вписаните строители, които не са членове на Камарата.

<u>Проблем VI – Неприлагане на Кодекса за професионална етика на строителя</u>. Няма основание за установеното неприлагане на Кодекса за професионална етика на строителя и неизпълнение на функциите на Комисията по професионална етика към КСБ към настоящия момент. Това фактическо положение противоречи на Закона за Камарата на строителите и Устава на Камарата, които предвиждат приемането и изпълнението на такъв вътрешноорганизационен акт, като част от инструментите за реализиране на саморегулирането.

III. ЦЕЛИ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ

Идентифициране на мерки за усъвършенстване на нормативната уредба на ниво закон и незаконодателни актове, допринасящи за повишаване на качеството на обслужване на гражданите и бизнеса и защита на интересите на потребителите на строителни услуги.

3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ

Промяна на националната правна уредба, насочена към премахване на административните пречки и облекчаване на административната и регулаторната тежест върху бизнеса в сектор „Строителство”.

Подобряване на нормативната среда, уреждаща управлението на строителната дейност чрез усъвършенстване, актуализиране и опростяване на действащите инструменти за регулиране.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

Предлагане въвеждането на механизми на регулиране, които насърчават прилагането на националните програми, политики и инициативи, приложими и в сектор „Строителство”, подпомагане на прилагането на режима на саморегулиране в пълен обем и спрямо всички субекти на правната уредба, предлагане въвеждането на инструментариум за отчетност на дейността на организацията, осъществяваща саморегулирането пред държавата.

IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

4.1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Основни задачи за разрешаване

Идентифицирането на вариантите за промяна на въведения модел на регулиране на разглежданите отношения включва последователното преминаване през следните ключови стъпки:

1. да бъдат проучени подходите (механизмите на регулиране или саморегулиране) прилагани от други държави, правителства или публични структури, довели до успешно справяне с подобни на идентифицираните проблеми;

2. да се изследва как предлаганите способи на регулиране биха се интегрирали в действащата правна рамка и биха кореспондирали на действащите правни норми от националното ни законодателство, уреждащи съответната материя и сегмент от обществени отношения;

3. да се провери доколко евентуално предложените мерки за промяна на националната правна рамка биха били съответни на действащите на ниво ЕС норми, правила, политики и инициативи.

Сравнително изследване на законодателни подходи и практики на регулиране

Проучването на международният опит на подходите и практиките на регулиране в сектори като строителството показва, че необходимостта от регулиране на дейността на субектите опериращи в него възниква по две основни причини. От една страна, чрез въвеждането и прилагането на ефективен модел на регулиране се постига подобряване на конкурентната среда и прозрачността на пазара, а от друга страна, това води до повишаване на качеството на предоставяните услуги.

Различните държави от ЕС използват различни модели на регулиране, като в по-старите държави - членки на ЕС, и такива имащи развита пазарна икономика, като Германия, Финландия и Франция, строителната дейност и услугите в сферата на строителството са по-скоро обект на саморегулация, като ключова роля имат различните професионални организации, които най-често са повече от една и са разделени на подотрасли. В тези държави законовата регламентация е минимална, тя служи само като нормативна опора, като всичко останало се урежда или с подзаконови актове, както е в Германия или с различни регулативни инструменти, приети от съответните професионални организации администриращи режима на саморегулиране, какъвто е подхода във Франция и Финландия.

Ситуацията в по-новите държави – членки на ЕС, особено тези от бившия социалистически блок, които много по-късно възприемат принципите на пазарното стопанство и преминават от планова към пазарна икономика е коренно различна. В тях или държавата е запазила превеса си при осъществяването на регулиращата функция в сектора на строителството или има въведен режим на саморегулиране, опериран от една професионална организация, какъвто е и моделът в България.

Във Великобритания подходите на саморегулиране са масово срещано явление особено в професионалните и финансовите сектори. Разбирането на държавата е, че едни обособени по своята същност или обхват обществени отношения могат да се регулират най-добре от хората и организациите преки участници в тези отношения. Най-често срещания подход за саморегулиране на дадена индустрия или сектор е създаването на собствени правила и кодекси на поведение, приложими само за него, които се привеждат в действие и изпълнение, администрират се и се контролират от

недържавна, браншова или професионална организация, която е отговорна за провежданото регулиране пред държавата. В някои случаи държавата също може да има ограничено участие в този процес, като например предоставя консултантска помощ. В други случаи тези правила и кодекси за поведение може да намират своята основа в законодателството.

Пример за реализиране на подобен подход е Кодексът на банките във Великобритания, който е спонсориран от Асоциацията на британските банкери. Членството в нея е доброволно, но всички основни банки и браншови организации на строителни предприемачи членуват в нея. В уебсайта на Асоциацията са посочени тези браншови организации на строителни предприемачи, които не членуват в Асоциацията, т.е. които не спазват Кодекса. Организациите и предприемачите са насърчени да членуват в нея от факта, че членството им е гаранция за спазване на Кодекса, а неговото спазване е изключително важен фактор при определянето на възможностите за ползване на кредити и всякакви други банкови услуги.

Кодексите за практика[5] са друг широко разпространен инструмент за саморегулиране прилаган във Великобритания. Те обикновено се приемат и администрират от индустрията, отношенията в рамките на която са предназначени да регулират, въпреки че често се явяват допълващи към правната уредба. Кодексите могат да уреждат редица въпроси като допустимост на членството, стандарти на производството, практики на изработка, процедури за уреждане на рекламациите и други. Предимството на кодексите за практика е, че те са приети от самите субекти, които ги изпълняват и са конкретни, т.е. отразяват в максимална степен спецификите на отношенията, които са призвани да регламентират. Това насърчава лицата и компаниите да спазват предвидените в тях норми, стандарти и правила.

Кодексите за практика могат да са доброволни или задължителни. Доброволните кодекси са по-гъвкави, но резултатите от тях са по-малко сигурни. Те могат да бъдат прилагани само при постигнато по-високо ниво на правосъзнание в съответното общество, при наличието на силни професионални или браншови организации, когато последиците от неспазването им не води до значителни и необратими рискове и в случаите при които неспазването на даден стандарт или кодекса е очевидно. Сертифицирането, например, ще покаже на потребителите дали даден техен снабдител отговаря на определените стандарти.

Британският Закон за търговските предприятия от 2002 г. предоставя необходимите правомощия на Службата за лоялна търговия, която е техния орган по конкуренция и за защита на потребителите, да дава официално одобрение на кодексите за практика, да контролира и осъществява мониторинга свързан с действието на приетите кодекси и да оттегля одобрението си за кодекси, които не работят добре.

Във Великобритания при въвеждането на правила, произтичащи от саморегулирането и корегулирането винаги се следи това дали те:

- не запазват или не дават пазарно предимство на едни групи за сметка на други;
- не забраняват влизането на нови играчи в съответната индустрия;
- не фиксират цените или не ограничават конкуренцията.

Тези правила може да засегнат потребителите, като например намаляват възможността им да избират по-ниски цени и/или по-качествени продукти и услуги,

[5] Code of practice (от англ.) - сборник от писани насоки и правила, които са задължителни за членовете на професионални, търговски, браншови или други подобни организации, които поначало нямат обвързващата сила на закон, а по-скоро подпомагат спазването на стандартите за етика и поведение приети от съответната организация като задължителни за спазване.

поради което винаги следва да бъдат преценявани и анализирани от гледна точка на евентуални ограничения върху конкуренцията и избора на потребителя.

В САЩ силното развитие на потребителската култура е превърнала източниците на информация, като интернет например и отличителните знаци за членство в определени структури и органи в реални инструменти за саморегулиране. Когато клиентите наемат доставчици на услуги, като доставчици на електричество например, те искат да бъдат сигурни, че работата ще бъде свършена професионално. Затова определен национален орган, който е отговорен за дейността им установява базисните компетенции, които общо доставчиците на електричество трябва да притежават, които са и критерии за членство в него. Логото на съответния орган върху документите, униформите, колите или на интернет сайтовете на отделните доставчици е гаранция, че те ще извършат услугите с необходимото качество. Списъкът на членовете естествено се публикува и постоянно се актуализира в интернет и във всеки един момент може да се провери статуса на членство на всяка компания в съответния орган.

Съответствие с националното законодателство

Доколкото целите на настоящата Оценка на въздействието са по-скоро в посока усъвършенстване на вече въведени модели на регулиране, а не предлагане на изцяло нови подходи за намеса с цел разрешаване на идентифицираните проблеми въпросът относно това, как предложените варианти биха се интегрирали в действащата правна рамка и биха кореспондирали с действащите правила от националното ни законодателство до голяма степен не стои като значим. Този извод намира своето обосновка и в самия характер на извършваната оценка, която е предназначена да изследва последващото въздействие от прилагането на определен комплекс от правни норми и да предложи, ако се налага, подобряването им. И доколкото става дума за отношения които са обект на съвместно регулиране и саморегулиране, то вариантите за разрешаване на идентифицираните проблеми биха били адресирани по-скоро към усъвършенстване на актовете, с които тези модели се реализират, които са закон и вътрешноорганизационни правни актове.

Тук по-скоро би могло да се разгледа въпроса доколко разглежданите варианти за разрешаване на проблемите се вписват в контекста на провежданите от държавата програми, политики и инициативи, каквито са например тези свързани с намаляването на административната и регулаторната тежест върху бизнеса, които безспорно са относими и към представителите на строителния бизнес. Този политически (в смисъла на policy) контекст в който следва да бъдат преценявани отделните варианти е отразен както в аналитичната част на настоящата оценка, така и при определянето на нейните специфични цели.

Съответствие с политиките и правилата на ниво ЕС

Отговорът на въпроса доколко евентуалното приложение на мерките за промяна на националната правна рамка, предложени от настоящата ОВ биха кореспондирали или съответствали на действащите на ниво ЕС норми, правила, политики и инициативи също не следва да се разглежда като проблематичен. Подходите на регулиране включващи прилагането на алтернативни на законодателството инструменти вече са се наложили в ЕС като най-подходящите методи за уреждане на определени сегменти обществени отношения, като най-добре отразяващи нуждите на засегнатите страни, постигащи по-висока ефективност от законодателството, без да е необходима сериозна намеса от страна на държавата.

В България, режимът на саморегулиране въведен чрез Закона за Камарата на строителите е все още един от малкото действащи такива, което е типично за държави, намиращи се на подобен етап на икономическо развитие и на членство в ЕС. Този режим следва да бъде ползван като модел за извличането на добри практики, предизвикателства и научени уроци. Същият безспорно следва да се запази поради своята своеобразност за българската правна реалност, като констатациите от неговото обследване – неговите силни и слаби страни, както и евентуалните мерки, които ще бъдат приложени за подобряването му след настоящата Оценка на въздействието биха могли да служат като примери за бъдещо прилагане или усъвършенстване на подобни режими.

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ:

Проведените като част от настоящата Оценка на въздействието анализи, проучвания и изследвания водят до извода, че е налице необходимост от усъвършенстване на въведения със Закона за камарата на строителите режим на съвместно регулиране и саморегулиране на отношенията в сектор „Строителство", във връзка с което са идентифицирани следните варианти на регулативна намеса, които се различават помежду си по прилагания подход и интензитет на интервенцията:

ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО

ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ

ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО

Вариантът да не се прави нищо, наричан още нулев или базисен вариант означава да не се предприемат никакви действия. При него се изхожда от позицията, че когато проблемът възниква на ниво пазарни отношения, в условията на действаща пазарна икономика и ефективна конкуренция би било най-добре тези отношения да се оставят да се регулират сами – от самия пазар, т.е. да се предположи, че проблемът би се саморазрешил без каквато и да е регулативна намеса. Този вариант, наричан още „Не прави нищо"[6] може да бъде предпочетен и в случаите когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на регулаторен механизъм, а по-скоро с лошо правоприлагане или непостигане на целите от наличния такъв механизъм.

Този вариант е задължителен за анализиране и предвид основните тенденции за намаляване и оптимизиране на нормативната среда, новите европейски подходи на смарт регулирането и по-доброто законодателство и принципът „Колкото по-малко, толкова повече"[7], който действа в правото на ЕС.

В конкретния случай идентифицираните проблеми са не ниво въведен общ подход на регулиране, а по-скоро са свързани с качеството на инструментите, чрез които се

[6] Do Nothing Option (от англ.)
[7] Less is more (от англ.)

осъществява това регулиране и стимулите за правоприлагане. Не би могло да се направи основателно предположение, че проблемът с дублирането на изискванията спрямо строителите да представят годишни отчети в Търговския регистър и в ЦПРС, който произтича от закона и от вътрешни актове на КСБ би могъл да се разреши от само себе си.

Трудно би могло да се очаква и това, че Камарата като орган администриращ режима на саморегулиране, по силата на специален закон, след като сама е организирала и финансирала цялата инфраструктура обезпечаваща постигането на целите, поставени й от закона ще реши по собствена воля да се съобрази с всички правителствени мерки валидни за държавните органи и институции, насочени към облекчаване на административната и регулаторна тежест върху бизнеса.

Извод: Поради всичко това, ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО следва да бъде отхвърлен като неприложим в конкретния случай.

4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ

Този вариант предвижда регулативна намеса от страна на държавата в разглежданите отношения чрез приемането на нови или изменения и допълнения към действащи правни норми на ниво закон.

Основните въпроси, които поначало се поставят при анализирането на приложимостта на този вариант са как точно да бъдат подбрани и реализирани мерките – чрез приемането на изцяло нов нормативен акт или чрез изменение на вече действащ такъв, доколко интензивна следва да бъде регулативната намеса от страна на държавата в обществените отношения обект на изследване и следва ли тя да бъде ограничена териториално, секторно и/или времево.

Характерът на настоящата Оценка на въздействието като оценка на ефектите от прилагането на законови и незаконови нормативни актове и предприетия от нея подход на дефиниране на проблемите до голяма степен предрешава въпросите свързани с това кои проблеми чрез интервенция в кои актове могат да бъдат разрешени.

Проблем I, така както е идентифициран от Оценката на въздействието, е свързан със задължението уредено в Законът за Камарата на строителите за вписаните в ЦПРС строители да представят ежегодно до 30 юни годишен финансов отчет пред ЦПРС, което дублира задължението предвидено в Закона за счетоводството за представяне на същите документи в същия срок в Търговския регистър, воден от Агенцията по вписванията. Понеже Законът за счетоводството е общият закон и е валиден за всички търговци, независимо дали те са строители или не, а Търговския регистър е публичен и информацията в него е изцяло достъпна в интернет, проблемът с дублирането на тези задължения може да бъде разрешен чрез промяна в Закона за Камарата на строителите, от който да отпадне това задължение.

Проблем II. На базата на направения обстоен анализ, настоящата Оценка на въздействието застава на позицията, че секторите в които е въведен режим на саморегулиране и организациите администриращи такъв режим следва да бъдат обвързани достатъчно прозрачни и отчетни и да спазват прилаганите от правителството национални програми, политики и инициативи, особено в случаи като настоящия, при който става дума за провеждана държавна политика за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса част от която е и намаляването на разходите за бизнеса. Интензитета на значимост на една такава инициатива е правопропорционален на степента на засегнатост на неговите адресати от кризата. Следователно строителният бизнес, който според всички източници на информация е един от най-силно засегнатите от

икономическата криза се нуждае най-много от прилагане спрямо него на мерки по облекчаване на неговия режим.

Понеже от една страна става въпрос за програми, политики и инициативи на държавата, които като такива нямат нормативна сила, а от друга страна изправени сме пред режим на саморегулиране, който след почти 6 години се е утвърдил като работещ без помощта и намесата на държавата, трудно може да се очаква от Камарата на строителите в България да предприеме най-подходящите стъпки към прилагане на тези инициативи, най-малко поради липсата на подобни практики в България. По тази причина, по подобие на подхода на съвместно регулиране от началото на 2007 година, реализирано с приемането на ЗКС, държавата следва да подпомогне Камарата и заедно с нея да избере и реализира механизъм, чрез който националните програми, политики и инициативи, прилагани от правителството по негово решение или в изпълнение на актове на ЕС да бъдат обвързващи и прилагани и от нея като орган, администриращ саморегулирането в сектора на строителите. Държавата трябва и да съдейства на Камарата и заедно с нея да бъде разработен и инструментариум, чрез който Камарата да се отчита по критерии и в периодичност, определени от държавата относно степента на постигане на целите и задачите, които са й поставени по силата на закона.

Най-подходящият подход в конкретния случай би бил въвеждането на постепенни мерки на регулиране с плавно увеличаващ се интензитет до постигане на преследваните цели, известен като регулиране чрез "lighter touch"[8]. Първата стъпка от този подход би могла да представлява опит за доброволно въвеждане на съответната национална политика от органа опериращ саморегулирането чрез дискусии, консултации или кореспонденция между КСБ и Съвета за административна реформа например, чрез които както и самата правителствена Национална програма за реформи казва да им бъде предложено в определен срок да приложат мерките от Плана за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса, да се съобразят с Методиката за определяне на разходоориентиран размер и да започнат да публикуват и представят годишни отчети за дейността си, финансови отчети и т.н.

Ако горната стъпка не проработи, второто действие би могло да бъде приемането на акт на държавен орган със сравнително нисък интензитет, примерно Решение на Съвета за административна реформа или допълнение към Инструкцията за прилагане на Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите, в които изрично се определя, че организациите отговарящи за провеждането на режими в саморегулиращи се сектори следва да приведат своите вътрешни актове в съответствие с Плана за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса, с Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите в определен срок и да започнат да публикуват и представят годишни отчети за дейността си и финансови отчети.

---

[8] Понятието "lighter touch" (букв. от англ. „по-леко докосване”) в контекст на правното регулирането се използва още в началото на 90-те години във Великобритания, когато е приет закон (The Broadcasting Act 1990), който има за цел да реформира цялата система на радио и телевизионно излъчване и по-специално системата на британската телевизия, определяна тогава от Министър-председателя Маргарет Тачър като последния “бастион на рестриктивни практики”. Законът довежда до премахването на основния регулативен орган на комерсиалната телевизия във Великобритания и замяната му с два нови органи, на които без да бъдат предоставяни правомощията на стария регулативен орган, е дадено правото да приемат правна уредба с по-лек интензитет. Този факт често е бил определян по това време дриектно като „дерегулиране”.

Ако и тази стъпка не произведе търсения резултат, изводът би бил, че проблемът се нуждае от разрешаване чрез законова норма като например в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност би могло да се предвиди разпоредба, аналогична на тази на §18 от Заключителните разпоредби към закона в сила от 20.05.2011 г., според която в определен срок от влизането в сила на изменението в закона всеки орган или организация, която администрира регистрационни режими, включително въведени чрез съвместно регулиране и саморегулиране внася в Министерския съвет проект за изменение и допълнение на актовете, които регламентират съответния режим, които са в съответствие с Плана за намаляване на регулаторната тежест на бизнеса и Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите. Всеки орган или организация, която администрира регистрационни режими включително въведени чрез съвместно регулиране и саморегулиране следва да започне да публикува и представя годишни отчети за дейността си и финансови отчети

4.4. ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Алтернативните на законодателното уреждане подходи за регулиране поначало следва да водят до:

- по-ниски разходи по тяхното администриране, защото те се разработват и най-често реализират от самия бизнес сектор;
- по-ниски разходи за спазването им, защото те са разработени от самия бизнес и са съобразени с неговите възможности;
- регулиране чрез правила, които са съобразени със специфичните нужди и по този начин са по-целенасочени.

Принципните негативи на алтернативите на законодателството се свързват с:

- неефективни санкции за неспазване на правилата;
- неоправдаване на очакванията за спазване на правилата, когато някои сектори от бизнеса или подотрасли не се подчинят на изискванията, въведени чрез незаконодателни мерки за регулиране;
- объркване сред администриращите субекти и адресатите относно действителния правен режим, който е приложим в конкретен случай или хипотеза;
- липса на необходимите ресурси и капацитет на заинтересованите страни да разработят и администрират дадена схема за алтернативно регулиране.

Спрямо режимите на квазирегулиране, съвместно регулиране и саморегулиране, обаче, действа принципната забрана те да привилегироват своите адресати за сметка на останалите оператори в същия сектор, да им създават значително по-благоприятна среда за действие, което да доведе до антиконкуретни последици. Тази принципна забрана е въведена в нормативната и законодателната практика поради факта, че по презумпция подобни режими на регулиране се въвеждат за да създадат по-добри условия за своите субекти, включително да ги облекчат от определени административни товари, бюрократизъм и задължения за плащане на такси. Ако те имат противоположен ефект, т.е. обременяват своите адресати тяхното съществуване се обезсмисля.

Характерът на настоящата Оценка на въздействието като оценка на ефектите от прилагането на законови и незаконови нормативни актове и предприетия от нея подход на дефиниране на проблемите до голяма степен предрешава въпроса кои проблеми на ниво саморегулация чрез интервенция в кои вътрешни актове на КСБ могат да бъдат разрешени.

Проблем III може да бъде разрешен чрез усъвършенстване и актуализация на Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя, чрез които:

1. Да отпадне изискването към заявлението за вписване да бъдат прилагани:

- съдебна регистрация (удостоверение за вписване в търговския регистър или легализиран документ съгласно законодателството по регистрация на строителя);

- удостоверение за актуално правно състояние, издадено не по-рано от три месеца преди датата на подаване на заявлението за вписване;

- единен идентификационен код по Булстат;

Отпадането на горните изисквания ще до отпадане на изискването документът за съдебна регистрация и удостоверението за актуално правно състояние да се представят в оригинал или във вид на нотариално заверено копие.

2. Да отпадне изискването в ЦПРС да се посочва и информация за фирмено дело, година, окръжен / градски съд, адрес за кореспонденция и контакт на вписаните лица, ЕГН на лицата, представляващи строителя и ЕИК по Булстат.

3. Да се въведе изискването в ЦПРС да се вписват и данни за строителите относно наказанията, наложени им по съответното законодателство на държава - членка на Европейския съюз или на друга държава страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, така както това е предвидено в Закона за Камарата на строителите с изменение от м. октомври 2010 г.

4. Да отпадне задължението за представяне в Комисията отговорна за воденето на ЦПРС ежегодно до 30 юни годишен финансов отчет от вписаните в нея строители, поради дублиране със задължението по Закона за счетоводството и да отпадне изискването за ежегодно представяне на удостоверение за наличието или липсата на публични задължения, поради факта че същото е предвидено в закона като изискване за представяне единствено при първоначално вписване.

Проблем IV може да бъде разрешен чрез изменение в Правилника за организацията и дейността на Комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя, в който да бъдат запазени единствено разпоредбите, отнасящи се до структурата и организация на дейността на тази Комисия, а разпоредбите, които се отнасят до функциониране на Централния професионален регистър на строителя да бъдат пренесени в предвидения за това вътрешен акт - Правилника за реда за вписване и водене на регистъра.

Проблем V, който е свързан със спорна приложимост на вътрешните актове на Камарата на строителите в България спрямо вписаните в Централния професионален регистър на строителя лица, които не са нейни членове може да бъде разрешен единствено чрез премахването на дуалистичния режим, т.е. чрез възприемането на принципния подход, че всички вписани в регистъра строители са и членове на Камарата и всички лица, за в бъдеще които подават заявление за вписване в регистъра, подават заявление и за членство в Камарата.

Проблем VI, който е свързан с неприлагането на Кодекса за професионална етика на строителя от КСБ не е проблем на ниво правна уредба, а на ниво правоприлагане Спазването на правилата за професионална етика са елемент от целия режим на саморегулиране, за чието реализиране отговаря Камарата. Тя следва чрез своите способи на администриране на целия режим, чрез своята вътрешна система на вземане на решения да предприеме мерки за да спази докрай закона и своя Устав и да започне да прилага Кодекса за професионална етика на строителя и функциите на Комисията по професионална етика към КСБ, така както са предвидени във вътрешните и актове да започнат да се изпълняват.

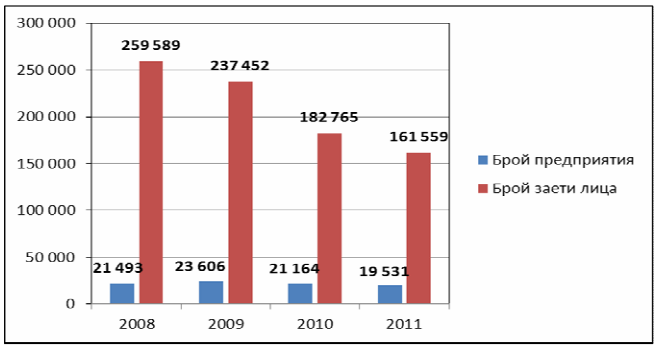
V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТИТЕ

5.1. ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ВЪВЕДЕНОТО РЕГУЛИРАНЕ

Макроикономическа среда и тенденции

Строителството е един от важните отрасли на българската икономика с относителен дял от 6.5% от Брутната добавена стойност за страната (по текущи цени, за 2011 г.). Той осигурява и около 5% от общата заетост в страната или общо 162 хиляди заети лица към края на 2011 г. В сектора функционират общо около 19,5 хиляди предприятия към края на същата година.

Таблица 3: Брой предприятия и заети лица в сектор „Строителство”



Източник: НСИ

Строителството се оказа един от най-сериозно засегнатите от икономическата криза отрасли на българската икономика, като от 2008 г. насам секторът отбелязва непрекъснат спад на индекса на строителната продукция и на оборотите от дейността на строителните предприятия. Номиналният спад в годишния оборот на строителните фирми през 2011 г. спрямо 2008 г. възлиза на 32.3% или с близо една трета, като едва през последната година е отбелязан минимален ръст на годишна база. Аналогичен е спадът за същия период на брутните приходи на строителните предприятия (с 32.7%), като в същото време броят на предприятията е намалял общо с 9%, а заетите лица в сектора – с 38%.

Таблица 4: Годишен оборот на строителните предприятия

Източник: НСИ

И през 2012 г. строителството остава един от изоставащите по отношение на възстановяване от кризата отрасли на българската икономика. Основните проблеми и

заплахи пред сектора произтичат от бавното икономическо възстановяване на страната, намалената покупателна способност на домакинствата и негативната тенденция в цените на недвижимите имоти, която стеснява маржовете на печалба на строителните фирми. Преките чуждестранни инвестиции, които бяха основен двигател на отрасъла преди кризата, рязко намаляха през 2010 г. и 2011 г., а и през 2012 г. не се наблюдава съществена промяна. Неизплатените финансови задължения на общините и държавата, особено в периода 2009 – 2010 г. също допринесоха за нелеката ситуация в сектора, като през 2011 г. общините и държавата все пак успяха да изплатят по-голямата част от забавените плащания.

В близко бъдеще се очаква плавно възстановяване на сектора, което ще бъде съпътствано от положителни тенденции в жилищното и инфраструктурното строителство. По-ниските цени на недвижимите имоти стимулират търсенето, което пък води до реализиране на повече сделки за покупка на нови жилища. Перспективите пред инфраструктурното строителство са също добри предвид приоритетите на правителството в тази област, наличието на финансиране по структурни програми на ЕС и големия обем осъществявани в момента и бъдещи инфраструктурни проекти. Новоиздадените разрешителни за строеж на сгради сложиха край на спада си и от началото на 2012 г. вече отбелязват увеличение на годишна база. Техният нарастващ брой ще подпомогне постепенното възстановяване на строителния сектор в средносрочен аспект.

Анализ на ползите и разходите (Cost-Benefit Analysis)

Тази част от ОВ трябва да даде отговор на следните въпроси, свързани с ефекта от прилагането на действащите в момента механизми за регулиране:

- какви са разходите и ползите от текущия модел на регулиране;
- какъв е общият ефект (ползи, загуби и други) по отношение на основните заинтересовани страни.

Анализът на ползите и разходите има за цел на основата на качествена и количествена оценка да се оцени въздействието, което сегашната нормативна уредба има върху нейните основни адресати и останалите заинтересовани страни. За основа на този анализ служат основните цели, така както те са поставени за постигане от законодателя при приемането на конкретната правна уредба. Спрямо тези цели се извеждат основните области / аспекти, определят се ключови показатели за тяхното измерване, за които се изчисляват конкретните постигнати стойности.

Основните предизвикателства, които стоят пред анализа са свързани с липсата на пълни количествени данни, чрез които да се направи детайлен финансов анализ на резултатите и ефектите от нормативната уредба, както и голямото количество фактори, които влияят върху постигнатите ползи и общия ефект, поради което е много трудно да се направи точна оценка на общия ефект от въведения модел на регулиране върху различните заинтересовани страни.

За да се направи пълноценен анализ на ефектите от правната уредба до момента и на очакванията от бъдещи промени в тази уредба следва да се изготви количествена и качествена оценка на постигнатите ползи и разходи. Като първа стъпка от тази дейност следва да бъдат идентифицирани основните въздействия, които правоприлагането на действащия модел е произвело, след което да се предвидят основните очаквания, свързани с реализирането на конкретните варианти на регулиране на разглеждания кръг от обществени отношения. Направен е опит да се предвидят и възможните непланираните въздействия, както и ефектите от възможните взаимодействия между

различните варианти. Поначало непланираните въздействия и потенциалните взаимодействия между отделните варианти може да нямат пряко влияние върху основните заинтересовани страни или да имат различен ефект спрямо тях. Във всички случаи, обаче е необходимо да се изясни кои са засегнатите страни, от какви въздействия са засегнати и в какъв времеви период. Варианти, които като цяло биха били от полза за обществото може да имат както положителни, така и отрицателни въздействия върху заинтересованите страни, които се разпределят неравномерно между тях отделните с течение на времето. Затова различните видове въздействия и свързаните с тях ключови въпроси тук ще бъдат разгледани съвкупно като вид разпределителни въздействия, по отношение на отделните заинтересовани страни.

Поначало, следва да се вземат предвид два различни вида разпределителни въздействия:

- въздействия върху отделни социални и икономически групи. Идентифицирането на "положително" или "отрицателно" въздействие върху всяка една група, може да спомогне за предвиждане на пречките за предложените действия и може да е показател, че е налице необходимост те да бъдат променени или да се въведат мерки за смекчаване на отрицателните въздействия. Например, едно предложение може да бъде от полза за потребителите, но да носи разходи, които се понасят главно от предприятията. Дори в рамките на една група (например между малки и средни предприятия и големи компании, между навлизащите и утвърдените участници на пазара, между ниско бюджетни и по-високо бюджетни домакинства и т.н.) може да има разпределителни въздействия;
- въздействия върху съществуващи неравенства. Например трябва да се сравнят въздействията върху заинтересованите страни, за да се види дали е вероятно съществуващите неравенства да останат непроменени, да бъдат влошени или ограничени.

За основа на целия модел за анализ на въздействията на вариантите е използван разработения от Европейската комисия набор от индикатори, свързани с наблюдението на изпълнението на Стратегията на ЕС за устойчиво развитие. Използването на тези индикатори е препоръчително, като е отчетена степента на релевантност на всеки конкретен индикатор спрямо изследваната област.

За целите на настоящата ОВ са разработени 2 инструмента, чрез които да се извърши измерването на постигането на целите на сегашното и бъдещото регулиране, като се изследват икономическите, социалните и екологичните въздействия на статуквото и вариантите за промяна - Рамка за оценка на разходите и ползите и Рамка за оценка на ефекта върху заинтересованите страни.

Анализ на ползите – базисни данни

Икономическата значимост на създаването на КСБ и стартирането на ЦПРС най-ясно се илюстрира с основните данни за регистрираните предприятия и техните икономически показатели. През първата година от работата на Регистъра (2007 г.) се установяват нормативните изисквания, създава се информационна система и се събират и обработват огромен брой първоначални заявления и съпътстващите ги документи. Показателни за мащаба на извършената законодателна и административна промяна в сектор „Строителство" след активното разгръщане на дейността на ЦПРС са данните за регистрираните предприятия през 2008 г. и особено през 2009 г., когато техният брой исторически е най-висок до момента (общо 5400 предприятия).

Дори и след спада на регистрираните в резултат на сериозното свиване на дейността в отрасъла, през последните две години средно годишният брой на вписаните фирми се стабилизира на нива от порядъка на 4200 – 4300 предприятия. Показателен за трайния интерес на строителния бизнес и за немалкия брой ползи (разгледани подробно по-нататък) за вписаните в регистъра компании е фактът, че броят на преминаващите процедура на годишно потвърждаване на вписването се задържа стабилен от порядъка на 3500 – 3700 фирми на година.

През 2011 г. дори се наблюдава покачване на броя потвърдили с 8%, въпреки общият спад на членовете, а данните за 2012 г. не са окончателни и е възможно също да има нарастване до края на годината. Същевременно сериозен е и броят на общите заявления по различни поводи (ново вписване, разширяване / свиване в обхвата на дейност, отписване, издаване на удостоверения), които регистърът обработва на година, съгласно информация от годишните му отчети.

Таблица 5: Основни данни за вписани строители в ЦПРС

Показатели	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	***2012****
Общ брой вписани строители в ЦПРС	800	3600	5400	4800	4300	4200
Годишен ръст, %	-	350.0%	50.0%	-11.1%	-10.4%	-2.3%
Нововписани строители на година	800	2800	1592	692	500	317
Годишно потвърждаване по чл. 20	-	-	3588	3471	3747	3623
Общ брой обработени заявления по различни поводи от Регистъра	-	4200	6341	6116	5606	4118

Източник: Годишни отчети на ЦПРС 2007 – 2011 г.

*данните за 2012 г. са към м. ноември и не са окончателни

Анализът на основни икономически и финансови данни на вписаните строителни предприятия показва, че регулирането на сектора чрез ЗКС, проведено от КСБ и съответно с пълноценното функциониране на ЦПРС, оказва положително влияние и в този аспект и обхваща съществена част от строителния бранш в България.

Регистрираните строителни предприятия през 2008 г. са ок. 3600, което представлява 16.7% от всички предприятия в сектора съгласно националната статистика. Но те са структуроопределящи предприятия, по същество най-активните големи и малки и средни фирми, тъй като осигуряват 61.3% от общата заетост в отрасъла. Техните нетни приходи от продажби са 9.5 млрд. лв., а дълготрайните им материални активи (ДМА) са 3.35 млрд. лв.

В пиковата за дейността на регистъра 2009 г., от гледна точка брой вписани строители, техният дял от всички фирми в отрасъла е близо 23%, като те осигуряват вече 93% от заетостта в него. Нетните им приходи от продажби тогава възлизат на над 15 млрд. лв., а ДМА – на 5.7 млрд. лв.

В резултат на икономическата криза в страната, както и променената външна за България среда, довела до спад с 90% на преките чуждестранни инвестиции в строителството, данните за 2010 г. показват сериозен спад в тези показатели. Това се дължи основно на рязкото свиване на дейността и оборотите в сектора (намалели на годишна база с цели 29% през 2010 г.), както и на отписване от регистъра по тези причини на множество фирми. Броят на регистрираните строители тогава намалява с 11%, но въпреки това те представляват 22.7% от всички предприятия в сектора или близо една четвърт. Показателно е, че този дял се задържа на същото ниво и през 2012 г. (22%).

Таблица 6: Икономически данни за вписаните в ЦПРС строители

Показатели - вписани строители	2008	2009	2010
Заети лица - бр.	159024	221 760	55 330
Нетни приходи от продажби (в хил. лв.)	9462754	15 379 037	4 260 114
Дълготрайни материални активи (в хил. лв.)	3347281	5 681 194	1 425 545
** липсват данни за 2011 и 2012 г.*			

Източник: Годишни отчети на ЦПРС 2008 – 2010 г.

Анализ на разходите – базисни данни

Въвеждането на регистрационен режим за даден отрасъл на икономиката, независимо дали е чрез пряка държавна намеса или чрез пробиващия си у нас път на съвместно регулиране и саморегулиране, паралелно с несъмнените ползи за повече икономическа прозрачност, подпомагане на бизнеса и повишаване на качеството за потребителите, неминуемо води и до разходи за част или целия съответен сектор, свързани с привеждане в съответствие и поддържане във времето на тази функция.

Тъй като ЗКС и респективно, КСБ и създаденият от нея ЦПРС, вече функционират нормално и успешно в период от почти 6 години, има достатъчно времеви хоризонт и натрупани исторически данни да се направи оценка за разходите на отрасъла по преминаване към този вид регулация.

Съществуват два вида разходи за строителните предприятия, свързани с въвеждането на механизма на регулиране от ЗКС:

1/ еднократни разходи, свързани с началното стартиране на новата мярка и членство / регистрация по нея;

2/ многократни разходи, свързани с по-нататъшното поддържане на членство / регистрация, спазване на изискванията и участие в механизма.

Съгласно направените оценки разходите на членовете на КСБ и на всички регистрирани в ЦПРС фирми до момента възлизат на около 40 млн. лв. за периода от стартиране дейността на Камарата (на практика от средата на 2007 г.). В тях влизат както описаните по-горе еднократни разходи за членство и/или встъпителна регистрация в ЦПРС, така и свързаните с годишно обслужване, промяна в обхвата, издаване на удостоверения и други. Тук е направена подобна оценка само за преките разходи, свързани с прилагането на новия механизъм за бранша, тъй като е трудно да се оценят останалите разходи за фирмите, свързани с проучване и анализ на новото законодателство и режим, изготвяне на необходимите справки, отчети и други официални документи, административни и логистични разходи по повод подаване на заявления и комуникация с Камарата и регистъра (те разбира се са присъщи и при въвеждането на почти всички видове законодателни промени, свързани с нови изисквания към бизнеса). Но те безспорно съществуват и затова и усилията към

облекчаване на администрирането и документното обслужване на регистрацията следва да бъдат насочени в тази посока, за да имат и допълнителен ефект за предприятията.

Таблица 7: Оценка на разходите за строителния отрасъл, свързани с КСБ и ЦПРС, за периода 2007 - 2012 г., в млн. лв.

Видове	Оценка в млн. лв.	Дял от общите, %
Разходи - членство в КСБ	1.8	4.4%
Разходи - нововписани в ЦПРС	20	49.3%
Годишно обслужване - вписани	18	44.3%
Промяна обхват, удостоверения и др.	0.8	2.0%
ОБЩО	**40.6**	**100.0%**

Източник: Оценките са направени на база актуални данни от предоставения Годишни финансов отчет на КСБ за 2011 г., както и на регистрационни данни от отчетите на ЦПРС 2007 – 2012 г.

Общият структурен анализ на оценените разходи за периода 2007 – 2012 г. сочи, че близо половината от направените разходи от строителния бранш, участващ в ЦПРС, са във връзка с първоначално вписване в ЦПРС, в това число и от онези фирми, които по различни причини през периода 2008 – 2012 г. вече са се отписали от Регистъра и не се възползват от по-дългосрочните ползи, свързани с участието в него.

Този висок дял е пряко следствие от сравнително високите прагове за начално вписване в ЦПРС, разгледани подробно в раздел II от настоящата ОВ като част от дефинирания Проблем II. Аргументацията на Камарата за по-високите начални такси е свързана с необходимостта от първоначално стартиране на нейната дейност и най-вече на ЦПРС и необходимите сериозни инвестиции в информационната му база. Тъй като дейността на Камарата вече е утвърдена успешно, заделени са нужните средства за инвестиране в активи, инфраструктура, организационно и институционално изграждане и информационни продукти, има икономическа логика и основание да се пристъпи към облекчаване на финансовите условия по регистриране в ЦПРС.

Както е изтъкнато и в раздел II по-горе, преразглеждането на встъпителните такси е продиктувано и от коренно различната икономическа ситуация в страната и най-вече в сектора на строителството през последните три години, тъй като таксите са били определени в период на инвестиционен бум и неоправдано високи очаквания за растеж в бранша. В тази връзка важен елемент от анализа в бъдеще трябва да бъде задълбочената оценка на действителния размер на разходите на КСБ, респективно на ЦПРС, преки и непреки, свързани с регистрирането и по-нататъшното поддържане на вписването на единица строително предприятия. С други думи, заслужава си да се направи отделен проект или поне да се възложи анализ, свързан с отправената препоръка за съобразяване на размера на таксите с политиките и инициативите на държавата по облекчаване на административните и финансови бариери на бизнеса и по-конкретно свързани с прилагането на Методиката за определяна на разходоориентиран размер на таксите, приета от Министерския съвет.

Друго важно перо от разходите с дълготраен характер във времето е годишното обслужване на вписаните фирми и свързаните с това такси, начислявани съгласно методика по вида група и категория на регистрираните предприятия. Те представляват общо 44% от направените от строителните фирми разходи до момента, като може да се очаква делът им да остане висок и в бъдеще.

От гледна точка на единицата строително предприятие, което вече е член на КСБ и/или е вписано в Регистъра, по-дълготраен финансов ефект би имало именно облекчаването на тези разходи по годишна „поддръжка“ на регистрацията му в ЦПРС, отразявайки реалните пазарни тенденции на криза в сектора, спад в оборотите и приходите на строителните фирми и цялостното бавно възстановяване на икономическия растеж в страната. По тази причина примерен анализ на възможността за оптимизация на разходите по годишно обслужване е разгледан по-подробно по-нататък в настоящия доклад с ОВ.

Обща оценка на разходите и ползите

В изготвената Рамка за оценка на разходите и ползите е отчетена степента на постигане на целите, поставени пред текущия подход на регулиране, чрез съответните ключови показатели / индикатори, показващи постигнатото въздействие, както и източниците на информация

Индикаторите за измерване се групират по следния начин:

1. Индикатори за вложени ресурси. Тези индикатори предоставят информация относно финансовите, човешките, материалните, организационните или регулаторните средства, необходими за изпълнение на модела на регулиране. Към тази група индикатори се отнасят:

- разходите, свързани с изграждането на инфраструктурата и въвеждането на модела на регулиране;
- разходите за издръжка на Камарата;
- разходи за вписване в ЦПРС и за членство съответно в Камарата.

2. Индикатори за непосредствени резултати. Тези индикатори са отнасят до непосредствените резултати, които се очаква да бъдат с въвеждането в действие за промени в регулирането. Такива непосредствени резултати са свързани с:

- облекчаване на административната и регулаторна тежест върху конкретния бизнес сектор;
- подобряване на управлението на дейността в специфичния сектор;
- усъвършенстване на функционирането на създадения и поддържан Централен професионален регистър на строителите по ЗКС.

В таблицата по-долу е представена общата рамка за оценка на разходите ползи и извършения на нейна база анализ на въздействието от въведеното до момента законодателство и степента на постигане на поставените пред него цели.

Таблица № 8: Рамка за оценка на разходите и ползите

Цели	Вид на индикатора	Индикатори за последваща оценка на ЗКС	Източник на информация
Да се усъвършенства системата за управление на строителната дейност	**Индикатори за непосредствени резултати** */отнасят се до непосредствените резултати, които се очаква да бъдат произведени (или услугите, които трябва да се предоставят) чрез реализацията на регулирането/*	**Количествени индикатори**	
		1. Годишни разходи за издръжка на Камарата на строителите 2. Брой служители работещи в камарата на строителите 3. Наличие на допълнителни нормативни документи (кодекс стандарти и т.н) 4. Брой нарушения на нормативни актове, кодекс, стандарти 5. Брой установени нарушения свързани с качеството на СМР или % установени нарушения спрямо общия брой изпълнявани обекти 7. Брой наложени наказания 8. Разработена и утвърдена система за контрол и отчитане на дейността на строителите.	Камара на строителите Организации - членове
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Да защитава правата и интересите на своите членове	**Индикатори за вложени ресурси** */Осигуряват информация за финансовите, материални, човешки и други ресурси, необходими за осъществяване на регулирането/* **Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Брой членове на Камарата към момента на оценката 2. Среден размер на таксата за вписване и членство (първоначална/ годишна) 3. Разходи за други услуги, предоставяни на строители от Камарата 4. Брой участия на Камарата в дискусии свързани със правата и интересите на своите членове 5. Брой промени в нормативната уредба годишно с участието на	Камара на строителите Организации - членове

		Камарата	
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Защита на интересите на потребителите на строителни услуги	**Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Ниво на удовлетвореност потребителите на услуги; 2. % на подадените жалби спрямо общия брой извършени проекти 3. % на компенсираните потребители на услуги спрямо оспорените проекти 4. Брой случаи в които камарата е участвала в решаване на спор между клиенти и членове.	Основни клиенти – граждани, бизнес организации, общини Камарата на строителите
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Да осигурява максимална прозрачност в своята дейност Създаване, воденето, поддържането и ползването на централния професионален регистър на строителя Непрекъснато подобряване на качеството на информацията, предоставяна на нашите клиенти	**Индикатори за вложени ресурси** **Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Разходи за създаване поддържане и осъвременяване на регистъра 2. Разходи за поддържане на електронна версия на регистъра и за печатни материали 3. Наличие на работещ и леснодостъпен за клиентите регистър 4. Брой строители в регистъра 5. % увеличение на строителите в регистъра спрямо предходната година 6. Публично налична информация в интернет, отчетни доклади и други 7. Честота на поддържане и актуализация на информацията в	Камарата на строителите

		регистъра в интернет	
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Поддържане на компетентност и висока култура на поведение на служителите в централния офис и Областните представителства.	**Индикатори за вложени ресурси** **Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Наличие на ясни процедури и критерии за вписване в регистъра строители 2. Разходи за провеждане обучения на вписаните в регистъра строители и на служителите на Камарата 3. Наличие на разписани стандарти и правила за поведение на строителите и служителите 4. Удовлетвореност на потребителите услугите, предоставяни им от членовете на Камарата и от нейните служители	Камарата на строителите Членове на КС Клиенти
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Координация с други браншови сдружения и организации за подобрение в икономическата дейност на РБ	**Индикатори за вложени ресурси** **Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Брой проведени срещи с други подобни професионални и браншови организации 2. Брой съвместни инициативи с други професионални и браншови организации 3. Брой общи позиции или предложения с национален или секторен обхват, направени съвместно с други организации.	Камарата на строителите
		Качествени индикатори	

		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Да съдейства за издигане на авторитета, повишаване на квалификацията, професионалната култура и подобряване на обществения статус на Камарата и на нейните членове	**Индикатори за вложени ресурси** **Индикатори за непосредствени резултати**	**Количествени индикатори**	
		1. Брой проверки от Камарата за спазването на Кодекса за професионална етика 2. Разходи за обучения на членовете на Камарата и вписаните в ЦПРС 3. Разходи за възнаграждения в Камарата 4.Установен и работещ кодекс за професионална етика 5. Брой дисциплинарни производства 6. % наложени дисциплинарни наказания спрямо общия брой членовете и вписаните в ЦПРС 7. Организационна структура на Камарата с ясно отграничени отговорности на нейните органи 8. Имидж на Камарата сред бизнеса и сред широката общественост	Камарата на строителите
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници
Да подпомага и поощряваме предприемаческа-та инициатива на своите членове Превръщането на Камарата в необходим и полезен съветник и помощник на фирмите, които развиват дейност	**Индикатори за вложени ресурси** **Индикатори за непосредствени**	**Количествени индикатори**	
		1. Годишни разходи за подпомагане и поощряване на членовете и вписаните в ЦПРС 2. Годишни разходи за предоставяне на консултации и съвети / 3. Среден оборот /средна норма на печалба на вписан в ЦПРС по	Камарата на строителите Членове на КС

в областта на строителството	**резултати**	видове компании. 4. Брой нови строителни компании в вписани в ЦПРС 5. Брой инициативи на Камарата за подпомагане на професионалната реализация 6. Брой инициативи на Камарата за гарантиране на конкуренция в сектора на строителството	
		Качествени индикатори	
		Мнение на ключовите заинтересовани страни по постигането на целите на закона	Проучване чрез въпросници

Рамка за оценка на ефекта върху заинтересованите страни

В Рамката за оценка на ефекта върху заинтересованите страни е отчетена степента, в която действащата уредба засяга широкия кръг от заинтересовани страни и оттам са измерени очакваните въздействия от въвеждането на предлаганите варианти за промяна в модела на регулиране, чрез съответните ключови показатели / индикатори, показващи постигнатото въздействие, както и източниците на информация

Индикаторите за измерване се групират по следния начин:

1. Индикатори за въздействие, в които влизат:
- Индикатори за икономически въздействия
- Индикатори за социални въздействия
- Индикатори за екологични въздействия.

Така разработената рамка изследва очакваните икономически, социални и екологични въздействия на вариантите, които са представени чрез търсене на отговори на ключови въпроси за всяка област.

Таблица № 9: Рамка за оценка на ефекта върху заинтересованите страни

ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
	Ключови въпроси	**Оценка на степента на въздействие (1-5) (5 max.)**	**Коментари**
Функциониране на вътрешния пазар и конкуренция	Какво въздействие има действащия модел на регулиране върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници? Има ли риск да доведе до:		
	- намаляване на избора на клиентите	1	Изборът на клиента не е намален или ограничен
	- по-високи цени поради определени минимални такива или по-малко конкуренция	1	Не се определят минимални цени за строителните услуги
	- създаване на бариери за нови доставчици	3	Създават се известни бариери за невписани в регистъра и нечленове на Камарата
	- улесняване на анти - конкурентно поведение или появата на монополи, сегментацията на пазара и други?	1	Няма подобни ефекти
Конкуренто-способност, търговски и инвестиционни потоци	Какво е въздействието върху конкурентната позиция на строителите?	4	Създава среда и стремеж за по-висока конкурентоспособност
	Какво е въздействието върху конкурентоспособността на	4	Клиентите имат по-ясни критерии и възможности за

	клиентите?		избор
	Има ли положително въздействие върху производителността и качеството на услугата?	2	Няма пълен контрол и влияние върху качеството на строителните услуги
	Какво е въздействието върху различните видове бариери?	2	Не създава значителни бариери, но и не успява да се пребори със съществуващи такива
Оперативни разходи и поведение на бизнеса/ Малки и средни предприятия (МСП)	Налага ли допълнително приспособяване, разходи за спазване или разходи за транзакции на бизнеса?	4	Изискват се разходи за първоначално вписване в регистъра и за годишна поддръжка
	Отразява ли се регулирането на разходите или наличността на основни производствени ресурси (суровини, машини, труд, енергия и т.н.)?	2	Не влияе значително на ресурсите, освен че изисква заплащане на такси
	Въздейства ли върху инвестиционния цикъл?	1	Не влияе върху инвестиционния цикъл
	Води ли до по-строго регулиране на поведението на даден бизнес?	1	Налага същото ниво на регулиране

	Ще доведе ли до нови предприятия или до закриване на предприятия?	1	Не стимулира откриване на ново и закриване на фирми
	Има ли продукти или предприятия, които се третират по различен начин от останалите в сравнима ситуация?	1	Не
Административни тежести на бизнеса	Влияе ли върху естеството на задълженията на бизнеса за предоставяне на информация (вида на необходимите данни, честотата на докладване, сложността на процеса)?	4	Поставя изисквания за представяне на документи, дублиращи се със задължения по други закони
	Какво е въздействието на тези тежести специално върху МСП?	4	За МСП разходите за вписване и годишните такси може да са значителни на фона на текущата криза
Публични власти	Има ли регулирането последици върху бюджета на публичните органи на различни нива на управление (национално, регионално, местно), към момента и в дългосрочен план?	1	Държавата изцяло е делегирала тази, дейност и моделът на регулиране няма реализира икономии
	Води ли до допълнителни държавни административни тежести?	1	Не
	Изисква ли регулирането създаването на нови или преструктурирането на съществуващи публични власти?	1	Не изисква такива

СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
	Ключови въпроси	**Оценка на степента на въздействие (1-5) (5 max.)**	**Коментари**
Заетост и пазарите на труда	Регулирането улеснява ли създаването на нови работни места?	3	Облекчаването на административния и регулаторен товар върху бизнеса съдържа потенциал за създаването на нови работни места в бъдеще
	Води ли пряко или косвено до загуба на работни места?	1	Не води , но високите такси, може да създават сив сектор
	Има ли специфични негативни последствия за определени професии, групи работници или самостоятелно заети лица?	4	Увеличава разходите на малките фирми в бранша
	Отразява ли се на търсенето на работна ръка?	3	Не влияе
Стандарти и права, свързани с качеството на работата	Регулирането улеснява ли преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място?	4	Влияе положително на качеството на работата
Социално включване и закрила на определени групи	Вариантът засяга ли достъпа до пазара на труда или влизането/ излизането от пазара на труда?	4	Вписаните в ЦПРС строители имат предимство и повече видимост на пазара
	Води ли пряко или косвено до по-голямо неравенство?	1	Не, спомага за постигане на по-голямо равенство

	Влияе ли на равния достъп до услуги?	4	Понастоящем достъпът до вписване в ЦПРС е донякъде затруднен, поради което предложенията за промени целят да го улеснят максимално
Управление, участие, добра администрация, достъп до правосъдие, медии и етика	Равно третирани ли са всички участници и заинтересовани страни, като се държи сметка за тяхното разнообразие?	4	Различните заинтересовани страни по-скоро се третират еднакво
	Изпълнението на предложените мерки засяга ли публични институции и администрации, например по отношение на техните отговорности?	1	Не. Публичните институции нямат инструмент да влияят и реализират политиката си
	Предвижда ли регулирането правото на ефективни средства за защита по съдебен ред?	1	Не, защото промените не засягат този аспект

ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
	Ключови въпроси	**Оценка на степента на въздействие (1-5) (5 max.)**	**Коментари**
Влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда	Регулирането ще доведе ли до по-устойчиво производство и потребление?	3	Увеличаването на достъпа до ЦПРС от една страна и подобряването на управлението в сектора на строителството, от друга, е с потенциал за по-ефективно реализиране на всякакви политики в сектора

			включително такива за устойчиво развитие
Отпадъци – генериране и рециклиране	Регулирането ще се отрази ли на отделянето на отпадъци (твърди, градски, селскостопански, промишлени, минни, радиоактивни или токсични), или, как отпадъците се третират, депонират или се рециклират?	3	Увеличаването на достъпа до ЦПРС от една страна и подобряването на управлението в сектора на строителството, от друга, е с потенциал за по-ефективно реализиране на всякакви политики включително такива за по-добро управление на отпадъците

5.2. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 0

Идентифициране на икономическите, социални и екологични въздействия на вариантите

Целта на този анализ на въздействията на вариантите е той да даде възможност както за дефиниране на конкретни предложения и промени в режима на регулиране и мерки за повишаване ефективността от прилагането му, така и да се създаде обща рамка за последваща оценка на въздействие, чрез която да се измерят постигнатите ползи и ефект от предложените и реализирани след настоящата ОВ промени и мерки.

В тази част от доклада е представена оценка на очакваните въздействия на Вариант 0 – да не се прави нищо.

Анализът е извършен по разработените по-горе рамки и индикатори.

Икономическо въздействие

Функциониране на вътрешния пазар и конкуренцията

Действащите механизми за регулиране в сектора на строителството поставят определени ограничения, които предвид актуалната икономическа ситуация могат да играят ролята на бариери за навлизане на пазара и опериране на по-малки строителни фирми. Това би могло да води до ограничаване на възможностите за избор на потребителите на доставчици на услуги и цени и оттам до постигане на определена пазарна конюнктура, която има антиконкурентен ефект.

Конкурентоспособност, търговски и инвестиционни потоци

Ситуацията в момента позволява вписаните от по-дълъг период от време строители в регистъра, опериран от Камарата на строителите в България да консолидират своята пазарна позиция, да увеличават своята конкурентоспособност за

разлика от малките строители, които нямат възможността и капацитет да се включат равнопоставено на същия пазар. От тази гледна точка запазването на таксите за вписване и отчитане в ЦПРС могат да започнат да играят ролята на структурни бариери за навлизане на пазара, които изключват от този пазар малките фирми и доставчици, което противоречи на правилата на конкуренцията и на политиките за подпомагане на малкия и среден бизнес на ниво ЕС.

Оперативни разходи и поведение на бизнеса

Съществуват опасения, че ако се запази сегашното статукво на функциониране на ЦПРС, предвид силният ефект който е имала икономическата криза върху сектор „Строителство", това ще доведе до оттегляне и отпадане на още повече малки и средни строителни предприятия, до още по-сериозни затруднения в тяхната дейност и финансиране, до спирането и замразяването на строителни обекти, до фалити и неизрядни плащания. Тук е много важно да се направи разграничението между видовете фалит на компании. Първия вид може да се разглежда като част от „естествения подбор" в следствие на ефективна конкурентна реакция на пазара, което има положителен ефект и осигурява, както навлизане на нови икономически оператори, така и оцеляване и развитие на най-добрите компании. Вторият вид фалит е свързан с необратима загуба на критична за пазара маса от субекти – преки изпълнители, подизпълнители и доставчици на материали. Спадането на която и да е от тези категории под определен брой, може да доведе до сегментиране и картелиране на пазара, както и до влошаване на конкурентната среда.

Административни тежести за бизнеса и влияние върху публичните власти

Запазването на текущото положение може да доведе до поставяне в непривилегировано положение на строителния бизнес, в сравнение с останалия бизнес, поради запазване на нивата на административна и регулаторна тежест в сектора на Строителството и очакваното облекчаване на всички останали търговци във връзка с провеждането на правителствени инициативи в тази насока, имащи общонационален обхват.

Социално въздействие

Заетост и пазар на труда

Потенциалът запазването на сегашното положение да доведе до оттегляне и отпадане на субекти от пазара на строителните услуги означава и риска от неплатежоспособност и фалити и от там намаляване на работните места и заетостта. Това донякъде се компенсира от залаганите планове за растеж, които включват стартирането на нови обекти и оттам на нови работни места.

Стандарти и права, свързани с качеството на работата

Както бе споменато вече, запазването на текущата правна уредба създава условия за състезание и стремеж към оптимизация и преструктуриране на фирмите в строителния бранш, но поради факторите на икономическата среда, които продължават да са изключително негативи голяма част от по-малките предприятия в сектора са лишени от възможността за дългосрочното бизнес планиране, реализиране на инвестиционни програми и проекти, прогнозиране и въвеждане на иновации в технологиите и други.

Екологично въздействие

Влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда

Неблагоприятната социално-икономическа среда работи в негативна посока спрямо въвеждането на нови екологични технологии, производство и дейност, които щадят околната среда, просто защото операторите в нея не могат да си позволят. По-малкото замърсяване на околната среда чрез промени в начина, по който бизнесът функционира изисква първоначални инвестиции, за които в текущата ситуация, трудно могат да бъдат намерени ресурси. По този начин разглежданите практики не насърчават производството на по-щадящи околната среда продукти, защото в борбата си за оцеляване строителите са принудени да съкращават всички възможни разходи, включително тези, насочени към по-екологични технологии и производство.

Изводи и потенциални непланирани въздействия

В резултат на извършения анализ на въздействията на Вариант 0 е видимо, че запазването на текущия модел на регулиране на разглежданите обществени отношения крие рискове и негативни ефекти и в трите разглеждани области – икономическа, социална и екологична. От оценката в тази нейна част е видимо, че най-значимите негативни ефекти са в икономическата област, като се отчита риск от задълбочаване на неравнопоставеността и дисбаланса във взаимоотношенията между големите строителни фирми и малките и средни предприятия в сектора. Съществува голям риск тези дисбаланси да се задълбочат и да повлияят негативно на конкурентоспособността на цялата строителна верига. По този начин крайният потърпевш от това развитие ще бъде потребителят, като най-значителните ефекти за него ще бъдат относително по-високи цени и по-ограничен избор на доставчици. От друга страна, очаква се и проявлението на негативи, които биха имали влияние и върху държавата като цяло, като се увеличава рискът от фалит на микро и малки предприятия, което ще доведе до по-високи нива на безработица, по-нисък икономически растеж и по-малко плащания свързани с данъци и социални осигуровки.

Вариант 1 и Вариант 2 предлагат мерки, насочени към подобряване, усъвършенстване и опростяване на регулирането на разглежданите взаимоотношения, включващи предложения за изменения на регулирането на ниво закон и актове за саморегулация, както и стъпки за подобряване на правоприлагането. Техните основни характеристики, както и позитивите и негативите от въвеждането им са изследвани в настоящата ОВ, в частта, посветена на препоръките за избор на варианти[9], поради което не е необходимо да бъдат правени детайлни качествена и количествена оценка на всеки от тези варианти.

В тази връзка по-долу е направен опит за оценка и препоръки в посока на икономическото въздействие на вариантите, на база на извършения подробен анализ на наличните финансови и други данни, главно в частта на вариантите относно намаляване на оперативните разходи и цялостното административно бреме за бизнеса.

[9] Вж. 6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТИ

5.3. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 1

Анализ на възможните икономически и финансови ефекти за строителните предприятия при подобренията по Вариант 1

Премахване на ежегодното представяне на годишен финансов отчет в ЦПРС (Проблем I)

Ефектът на тази мярка е трудно да се оцени, тъй като не е икономически значим и е свързан главно с административните разходи на вписаните строители по изготвяне на копие, заверяването му и физическото му представяне в Регистъра. Но тя ще доведе до улеснения за бизнеса, свързани главно с освобождаване на ресурси за по-производителни дейности в рамките на фирмата, облекчаване на документооборота и цялостното усещане за намаляване на административното бреме в следствие на преминаване към режим на саморегулиране и сърегулиране.

Възможности за облекчаване разходите на строителния бизнес по поддържане на участие в ЦПРС (по предложенията по Проблем II)

Пример за оптимизация:

Таблица № 10: Оценяване на очаквания размер на приходите от такси за годишно обслужване на база вписани строители по групи и категории строежи

		Категория строежи					Категория строежи					Категория строежи				Категория строежи			
	Група 1	1-5	2-5	3-5	4 и 5	Група 2	1-4	2-4	3 и 4	4	Група 3	1-3	2 и 3	3	Група 4	1-3	2 и 3	3	Група 5
Общ брой вписани строители по групи и категории строежи	**3224**	452	329	1355	1088	981	247	176	348	210	1291	266	284	741	1396	357	254	785	2652
Коефициент *		3	2	1.25	1		3	2	1.25	1		3	2	1.25		3	2	1.25	0.8
Такса год. обслужване - 2013 г., лв. (без ДДС)	**1438725**	406800	197400	508125	326400	**521400**	222300	105600	130500	63000	**687675**	239400	170400	277875	**768075**	321300	152400	294375	**636480**
Обща сума - год. обслужване, лв.	**4052355**																		

Източник на данните: На база последна налична справка от ЦПРС (23.07.2012 г.)

*Коефициентът е съгласно утвърдения от КСБ начин на формиране цената на услугата за годишно обслужване за 2013 г. (променена ноември 2012 г.)

При изготвяне на примера за оптимизация бе извършено оценяване на очаквания размер на приходите на ЦПРС за годишно обслужване, използващо данни от наличната информация в Регистъра за брой регистрирани строителни фирми по групи и категории строежи, както и променената наскоро методика за изчисляване на годишните такси съгласно вида на вписване.

В резултат на приложената екстраполация и експертен анализ очакваният размер на разходите на строителните предприятия, вписани в ЦПРС, през 2013 г. могат да бъдат оценени на около 4.05 млн. лв. Както вече бе изтъкнато по-горе, този обем на разходите представлява финансова тежест за фирмите и е необходимо да се разгледат възможностите за неговото редуциране предвид пазарните условия, а и обхвата и функциите на регистъра и Камарата.

За целта следва да се приложи методът *„анализ на чувствителността“*, за да се установи финансовият ефект от възможно намаление на годишните такси за регистрираните строители. Разгледани са три възможни опции за намаление на началната базова цена, които в съчетание с вече предприетата от КСБ стъпка за намаление на коефициентите за изчисление (според групи и категории), решена на Общото събрание на Камарата през ноември 2012 г., ще доведе до по-осезаемо

облекчение във финансов аспект на разходите на вписаните строители по годишното им обслужване.

Таблица 11: Анализ на чувствителността - намаление такса годишно обслужване

	Намаление на начална базова цена (300 лв.), без ДДС	Нова цена, лв.	Годишен ефект (общо намаление) за регистрираните, лв.
Опция 1:	**15%**	255	**607 853**
Опция 2:	**33%**	200	**1 350 785**
Опция 3:	**50%**	150	**2 026 178**

Основните изводи от Анализа на чувствителността са следните:

1. Възможното облекчаване за строителния бизнес (регистрираните строители) от намаляване на разходите по годишно обслужване може да се оцени в размер между 600 хил. лв. и 2 млн. лв. на година.

2. Опция 2 - намаление на сегашната база за изчисляване на годишната такса с 33%, т.е. на 200 лв. от сегашните 300 лв. (без ДДС), може да се определи като предпочитана, тъй като най-близо кореспондира с наблюдаваното по националната статистика свиване на брутните приходи на строителните компании (32.7% към края на 2011 г. спрямо 2008 г.). По този начин намалението на годишната такса на обслужване от ЦПРС би било най-справедливо и ще отрази реалната ситуация в сектора в резултат на последиците от икономическата криза. Средният годишен ефект от тази мярка за регистрираните строители може да се оцени на около 1.35 млн. лв. в средносрочен времеви план.

3. На база отчетни данни за 2011 г. (по финансов отчет на КСБ) подобно облекчение би представлявало ефективно намаление от 28% на разходите на регистрираните фирми за годишно обслужване от ЦПРС. Макар и не толкова голямо по размер за една година, в няколкогодишен хоризонт намалението би позволило насочване на средства от компаниите за други разходи или инвестиции, като издръжка, реклама, обучение, подобряване на фирмените системи и процеси и т.н., с което ще се допринесе за по-добрата конкурентоспособност на фирмите от сектора.

4. В настоящия анализ на чувствителността са разгледани възможностите за намаляване на разходите за годишно обслужване, тъй като те представляват най-значимо финансово „натоварване“ за строителните фирми с регулярен характер (след сравнително високия разход за първоначално вписване, разгледан по подробно в раздел II като част от дефинирания Проблем II). Но подобен подход може да се приложи и към анализа на останалите видове плащания към КСБ и ЦПРС, отнасящи се до членство в КСБ, поддържане на вписване и услуги, свързани с участие в регистъра.

5. Още по-точно би било да се подходи към анализа на този вид такси от гледна точка на действителните разходи (преки и непреки) по предоставянето на съответните услуги и общо по поддържането на вписана фирма в регистъра, включително по годишната издръжка на Камарата, нейните звена и администрация. Във връзка с отправената вече препоръка следва да се мисли в посока на използване на вече приетата Методика за определяна на разходоориентиран размер на таксите по отношение на административните органи в страната. Прилагането на подобна методика за изчисление

на таксите и услугите в организация като КСБ по принцип е доста сложно и в световната финансова практика освен с извършването на анализ се свързва и с разработването и внедряването на някакъв вид финансов модел за разпределяне на разходите (т. нар. cost allocation model), особено когато освен централно звено организацията има и териториални поделения, предоставящи услуги на място. Ако КСБ реши да реализира такъв модел, вероятно това ще изисква обособяването на отделен проект, както и помощта и участието на външни финансови или управленски консултанти и експерти по темата.

5.4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТ 2

Анализ на възможните икономически и финансови ефекти за строителните предприятия при подобренията по Вариант 2

По Проблем III: ефектът от тази мярка вече бе засегнат по-горе, като се касае основно за намаляване на административната тежест и отпадане на дублиращи се задължения по представяне на отчети от вписаните строители. Тъй като освен представянето на годишни финансови отчети към 30 юни на следващата година, в разгледаните проблеми има и други подобни дублиращи се задължения и документация, ефектът за намаляване на административното бреме за строителните фирми ще бъде още по голям, т.е. ще им се освободи административен капацитет за други дейности и ще създаде реална предпоставка за повече ефективност и икономия на разходи за строителния бизнес.

По Проблем V: Ако се смени принципният подход и всички вписани в ЦПРС предприятия станат едновременно и членове на КСБ, това би имало два ефекта:

- за предприятията – освен ползите от членство в Камарата, свързани с основните и подкрепящите й функции, ще възникнат и финансови разходи по повод членския внос (при сегашните разпоредби и таксуване). Това би се компенсирало обаче от евентуалното бъдещо намаляване в размера и начина на изчисляване на таксите и членския внос, ако се тръгне в посока преразглеждане в резултат на настоящата ОВ;
- за КСБ – по-високите приходи от членски внос на всички членове (макар и с оптимизиран размер), при внимателно преценяване и калкулации биха позволили частично компенсиране на намалението на приходите на Камарата при оптимизиране на някои такси, например намаляване на таксите за годишното обслужване.

Ефекти от прилагане на предложените мерки за КСБ

Предложеното по-горе намаляване на таксите за годишно обслужване (съгласно приложения пример) ще доведе до намаляване на приходите на КСБ (по отчетни данни за 2011 г.) с около 18% (при опция 2 и съкращаване на годишните разходи за вписаните строители с ок. 1.35 млн. лв.). Предвид финансовия резултат през 2011 г. (финансов излишък в размер ок. 2 млн. лв.) това не би представлявало съществен проблем за функционирането на КСБ дори и в сегашния му вид и обхват на дейност.

Но ако след допълнителен анализ на таксите се направят и други съкращения на бъдещите приходи, ще е необходимо известно преструктуриране и целенасочени усилия за оптимизация на работата, особено в частта на дейността на ЦПРС, за да се осигури по-голяма ефективност и поддръжка на нивото на услугите и цялостно изпълнение на целите на КСБ.

Някои възможности за оптимизация са представени по-долу в резултат на направения анализ на финансовите данни, като при едни по-реални мерки в тази посока те следва да бъдат развити и детайлизирани.

Възможности за оптимизация на разходите на КСБ

1. В бюджета и разходите за дейност и издръжка на КСБ

- При анализ на отчета на КСБ за 2011 г. прави впечатление, че общо приходите на КСБ са в размер на 7.46 млн. лв. Много съществена част - 91% от тях, се формират от приходи от услуги на регистъра (като около 64% - от такси за годишно обслужване). Приходите от членски внос са 4.5% от общите, а други приходи (от проекти, наеми и финансови приходи) формират още 4.5%.

- Разходите през 2011 г. са общо в размер на 5.46 млн. лв. От тях поравно се разпределя най-голяма тежест на три основни пера (съответно по 26%) – разходи за външни услуги, фонд работна заплата и други възнаграждения, и „други разходи“, по значими от които са абонамент за вестник Строител (11.8% от всички разходи на КСБ), командировки и представителни.

- Може да се заключи, че има възможност за оптимизиране на разходите на Камарата чрез организационно и функционално преструктуриране и друг вид икономии. Например на разходите за персонал, което би било подходящо предвид настъпилото аналогично преструктуриране в строителния бранш – за трите години след 2008 г. разходите за възнаграждения в сектор Строителство са намалели кумулативно с 24% към края на 2011 г. по данни на НСИ.

- Интересна инициатива е издаваният от КСБ вестник Строител, тъй като той допринася за общата информираност, прозрачност и корпоративна култура в сектора. Но избраната периодичност (като седмичник) вероятно предопределя високия размер на разходите за вестника, с дял от близо 12% от всички разходи за издръжка на Камарата. Предвид променените условия периодичността му би могла да се преразгледа и той да се издава двуседмично или месечно. Могат да се използват също и възможностите за разпространение чрез имейл и по Интернет с цел по-ниски разходи по издаването и тиражирането на вестника.

- През 2011 г. КСБ е формирала финансов излишък (превишение на приходите спрямо разходите) от ок. 2 млн. лв., които вероятно ще се използват за бъдещи проекти и инвестиции. Но все пак това допълнително показва, че има определени възможности за оптимизация в дейността ѝ и те трябва да се изследват и реализират.

2. В структурата и регионалното представяне на КСБ

При нормативното уреждане на дейността на КСБ и съставянето на Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС е избран модел на териториално деление чрез Областни представителства във всички области на страната. Този избор е направен с цел по-широката достъпност на услугите и близост до фирмите от строителния отрасъл. Отново предвид променилите се след 2009 г. икономически и бизнес реалности и съкратената активност в строителния сектор регионалното разпределение е неравномерно, а в същото време моделът е скъп и води след себе си немалки разходи за персонал, офиси, материали и комуникации и други за 27-те областни представителства.

Таблица 12: Разпределение на вписаните строителни предприятия по области на страната

Областни представителства	Общ брой строители в ОП
Благоевград	146
Бургас	314
В. Търново	99
Варна	357
Видин	18
Враца	73
Габрово	60
Добрич	74
Кърджали	72
Кюстендил	40
Ловеч	35
Монтана	35
Пазарджик	92
Перник	55
Плевен	80
Пловдив	329
Разград	35
Русе	107
Силистра	36
Сливен	63
Смолян	87
София	1246
Стара Загора	188
Търговище	34
Хасково	91
Шумен	71
Ямбол	61
ЧЮЛ	83
Общо	**3981**

Източник на данните: На база последна налична справка от ЦПРС (23.07.2012 г.)

3. Някои изводи от прегледа на разпределението на строителите по региони

При над 4000 регистрирани фирми в ЦПРС разпределението е териториално неравномерно и се обуславя от различното развитие на строителството по региони и концентрацията на по-големи фирми в по-големите градове. Така 67% от вписаните строители са концентрирани в седемте най-големи града на страната. От тях най-голям брой фирми естествено са регистрирани в София, а само в 3 области броят им е над 300 (Бургас, Варна и Пловдив). В още 3 области те са над 100 (Благоевград, Русе и Стара Загора), а във всички останали броят им варира от 18 до 99. Налице са и 5 области (Видин, Търговище, Ловеч, Монтана, Силистра), които могат да бъдат определени като малки и броят вписани фирми е под 40, много под средното за останалите ОП.

Горните изводи от регионалното разпределение сочат, че има възможност за оптимизиране на регионалната структура на ЦПРС. Това би могло да стане чрез групиране на някои от по-малките ОП към някое от по-големите представителства или чрез обособяване на по-едри регионални офиси, например на основата на шестте района за планиране в страната. Това би било сходно с тенденцията за организация на някои административни функции и държавни агенции в страната на регионален принцип. Подобна регионализация би спестила разходи на КСБ за издръжка на офиси и персонал в тях, без да налага съществени разходи за вписаните фирми предвид неголемите разстояния по места в регионите и наличието на регистър изцяло достъпен в интернет. Подобна оптимизация ще разкрие допълнителна възможност за намаляване на размера на таксите по вписване и обслужване ЦПРС и вноските за членство в Камарата, без от това да пострадат качеството на услугите за сектора и изпълнението на дългосрочните цели на КСБ.

VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТИ

Оценка за съответствие с правилата на конкуренция

В своите Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция[10] Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), споделяйки принципите на доброто управление изразява позицията, че държавната намеса в един свободно функциониращ пазар е безспорно необходима при проявяване на т. нар. пазарни дефекти и оправдана, когато цели да защити обществените интереси. В същото време има опасност регулирането да наложи прекомерни или ненужни ограничения върху конкуренцията в даден сектор на икономиката, което да доведе до завишени цени на стоките или услугите и намаляване на продуктовото разнообразие.

Според ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията е държавният орган, оправомощен по закон да извършва първоначална и задълбочена оценка за съответствие с правилата на конкуренция. Следователно експертите изготвящи настоящата Оценка на въздействието нямат компетентност да изготвят същинска оценка за съответствие с правилата на конкуренция. Освен това обект на обследване при тази оценка за съответствие са нормативните актове и общите административни актове, а в конкретния случай Оценката на въздействието изследва режим на съвместно регулиране и саморегулиране, при който основната правна регламентация се съдържа във вътрешни актове, приети от недържавна организация, която е натоварена да провежда и отговаря за този режим.

Поради това вместо същинска оценка на съответствието на предлаганите варианти за регулиране с правилата на конкуренция ще бъде извършена примерна първоначална оценка, която може да служи като източник на информация, като резултати от проведен експеримент, но не и като заключения от официално проведена оценка за съответствие с правилата на конкуренция.

Насоките за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция на КЗК съдържат изключително ясен механизъм за извършването на оценката, представен във формата на контролен лист, описващ няколко последователни аналитични стъпки, преминаването на които изисква отговор на няколко основни въпроса - ако бъдат приложени на практика предлаганите от ОВ

[10] Насоките са приети с Решение № 1777 на КЗК от 20.12.2011 г.

подходи на регулиране това ще доведе ли до:

- ограничаване на броя или кръгът от участници на пазара;
- ограничаване на възможностите на доставчиците да се конкурират;
- намаляване на стимулите на доставчиците да се конкурират активно;
- ограничаване на избора и информацията на потребителите?

1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара?

Според КЗК, подобен ефект е възможен при условие че предлаганите варианти за регулиране предоставят изключителни права на един от участниците на пазара, въвеждат лицензионен, разрешителен или регистрационен режими, определят фиксиран брой на участниците на пазара, ограничават възможността на някои участници на пазара да предоставят дадена стока или услуга, значително увеличават разходите за навлизане или излизане от пазара, създават географски бариери за свободното движение на стоки или услуги.

В конкретния случай ОВ разглежда варианти за решаване на проблемите, които са насочени към изравняване на правата на строителите вписани в ЦПРС с останалите участници на пазара – всички търговци по отношение намаляване на административния товар и регулаторната тежест. Предложенията водят до усъвършенстване на въведен преди повече от 5 години регистрационен режими, по никакъв начин не фиксират броя на лицата осъществяващи дейност в сектор „Строителство" и целят разширяване на възможностите повече строители да се впишат в регистъра, т.е. да могат да осъществяват пълноценна дейност чрез облекчаване на изискванията за вписване и отчитане. Следователно отговорът на този въпрос е отрицателен.

2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират?

Според КЗК, това е възможно, ако чрез предлаганите подходи на нормативна намеса се стига до регулиране или оказване на съществено влияние върху цените, ограничаване на възможностите за реклама, въвеждане на изисквания за качество, които осигуряват предимство само за някои участници на пазара, ограничаване на възможните канали за дистрибуция или географския район, поставяне някои участници на пазара в привилегировано положение спрямо други и други.

Настоящата ОВ изследва варианти за решаване на проблемите, които не засягат цените в сектора на строителството и възможностите за рекламиране от страна на строителите и не въвежда изисквания за качество осигуряващи предимство само на определени фирми в строителния бранш. Предложенията за промени в разглежданите правни актове се стремят да гарантират еднакво правно положение на строителите вписани в ЦПРС към КСБ и останалите строители и всички останали търговци. Поради това отговорът на този въпрос е също отрицателен.

3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно?

КЗК предвижда, че е възможно това да настъпи, ако предлаганите варианти предвиждат създавате на режим за саморегулиране или съвместно регулиране, освобождават даден отрасъл от приложното поле на общото законодателство за защита на конкуренцията, изискват или поощряват обмена на информация относно обем продукция, цени, продажби или разходи на производителя или създават правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар предприятия.

Обсъжданите в тази ОВ подходи за регулиране са насочени към усъвършенстване, подобряване и опростяване на вече въведен режим на саморегулиране и съвместно регулиране, без да въвеждат нов такъв. Те по никакъв начин не предвиждат освобождаване от законодателството уреждащи правилата на конкуренцията и не водят до изисквания или насърчаване на обмена на чувствителна информация като тази

относно цени, продукция, приходи и разходи в сектора на строителството, което би имало антиконкурентен ефект. Предложенията се стремят да минимизират евентуалната правна несигурност за новонавлизащите участници до пазара, т.е. за строителите, които желаят да се впишат в ЦПРС, като предвиждат максимално облекчаване на изискванията за вписване и отчитане в регистъра. Предвид това отговорът и на този въпрос е отрицателен.

4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите?

Според КЗК, вероятността това да се случи съществува когато предложенията за регулиране водят до ограничаване на способността на потребителите да решават от кого да купуват и до увеличаване на разходите на потребителите за смяна на доставчиците, намалявайки възможността на първите за мобилност.

Разглежданите от ОВ предложения за нормативни промени не водят до стесняване на избора на потребителите, както и до увеличаване разходите за смяна на техните доставчици, а обратно насърчават вписването на по-голям брой субекти в публичния регистър, оперирaн от КСБ, което означава разширяване на възможностите за избор на доставчик на строителни услуги. Във връзка с това отговорът и на този въпрос е отрицателен.

Насоките на КЗК за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция предвиждат, че при наличието на 4 отговора НЕ, какъвто е настоящият случай, проектът за нормативен или общ административен акт може да бъде изпратен директно за междуведомствено съгласуване съгласно Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, без да се изисква изготвянето на задълбочена оценка за съответствието с правилата на конкуренция и представянето на становище от КЗК. Това означава, че разглежданите от настоящата ОВ предложения за промяна в правната уредба също не се нуждаят от задълбочена оценка за съответствие с правилата на конкуренция и становище от КЗК и директно могат да бъдат поставени за обсъждане със заинтересованите страни.

ПРЕПОРЪКА ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТИ:

ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ

I. Премахване на изискването спрямо вписаните в Централния професионален регистър на строителите строители да представят ежегодно до 30 юни годишен финансов отчет чрез изменение на Закон за Камарата на строителите.

II. Въвеждане на механизъм на регулиране, чрез който националните програми, политики и инициативи, прилагани от правителството по негово решение или в изпълнение на актове на ЕС стават обвързващи и се прилагат от Камарата на строителите в България, реализиран чрез помощта на държавата съвместно от Камарата на строителите в България и държавата. Въвеждане на надежден инструментариум от държавата, чрез който тя да следи на базата на определени от нея критерии и периодичност степента на постигане на възложените на Камарата на строителите в България по силата на закона цели и задачи.

ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

III. Промени в Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя с цел привеждането му в съответствие с актуалното действащо законодателство отнасящо се до удостоверяването на елементите от правната индивидуализация на търговците, отразяване на промени

приети в Закона за Камарата на строителите през 2010 г. и отпадане на дублиращи се задължения за представяне на отчети от вписаните в регистъра строители.

IV. Изменение в Правилника за организацията и дейността на комисията за воденето, поддържането и ползването на Централния професионален регистър на строителя, в който да бъдат запазени единствено разпоредбите, отнасящи се до структурата и организация на дейността на тази комисия.

V. Въвеждане на принципно нов подход от Камарата на строителите в България, при който всички вписани в Централния професионален регистър на строителя строители са и нейни членове.

VI. Вземане на мерки от страна на Камарата на строителите в България за привеждане в действие и изпълняване на Кодекса за професионална етика на строителя и пълноценно функциониране на Комисията по професионална етика към Камарата на строителите в България.

6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ

Обществените отношения, които са обект на регулиране в изследвания случай, независимо от избрания вариант на регулативна намеса / ненамеса са твърде широки като обхват и проекции, което неизменно означава, че се засяга един огромен кръг от заинтересовани лица. Това налага задължително извършването на последващ мониторинг и оценяване на ефективността от прилагането, спазването и изпълнението на приложените мерки.

Чрез тези способи ще може да се провери:

Дали избран вариант като подход за разрешаване на идентифицираните проблеми постига своите цели и в каква степен?

Ако не ги постига дали това се дължи на проблеми, свързани с начина по който мерките са разработени или по-скоро на лошо изпълнение?

Дали проблемите не се дължат на неточно идентифициране и анализ на проблемите?

Дали целите са били относими и постижими?

Дали са необходими действия за повишаване на административния капацитет, необходим за ефективно привеждане в изпълнение и прилагане на мерките и т.н.?

Разработените в настоящата ОВ общи рамки за качествена и количествена оценка, както и дефинирани индикатори представляват подходяща основа за последващите мониторинг и оценяване на предложените подходи за усъвършенстване на приложеното регулиране.

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ПОСЛЕДВАЩО ОЦЕНЯВАНЕ:

Препоръчваме извършването на текущ мониторинг за степента на постигане на идентифицираните цели, който да започне веднага след влизането на предлаганите регулативни промени в сила.

Препоръчваме извършването на последващо оценяване на ефектите от приложението на законовите промени в срок не по-дълъг от 24 месеца след тяхното влизане в сила.

6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата Оценка на въздействието е специфична, поради няколко причини. Тя се извършва по възлагане на държавен орган – МРРБ, което е все още рядка практика в България. Има за цел да изследва ефектите от въведен сравнително нов и не много популярен у нас режим на съвместно регулиране и саморегулиране. Преследва постигането на резултати, които са в контекстна на общонационални програми и приоритети, свързани с намаляване на административната и регулаторната тежест върху бизнеса. От тази гледна точка, фактът на нейното извършване, методология и находки могат да служат като ценен инструмент, който следва да съпътства вземането на всички по-важни решения свързани с регулирането и с оценяването на степента на постигане на целите от вече въведен модел на регулиране, особено в случаи, когато чрез него са засяга широк кръг от правни субекти и значителен обществен интерес.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ:

ЕК – Европейска комисия

ЕИСК – Европейския икономически и социален комитет

ЕП – Европейски парламент

ЕС – Европейски съюз

КСБ – Камарата на строителите в България

КР – Комитета на регионите

КС – Контролен съвет

МСП – Малки и средни предприятия

МРРБ – Министерството на регионалното развитие и благоустройството

МС –Министерски съвет

МФ – Министерство на финансите

НПП – нетни приходи от продажби

ОВ – Оценка на въздействието

ОП – Областни представителства

ОС – Общото събрание

ПЧП – Публично - частното партньорство

УС – Управителен съвет

ЦПРС – Централен професионален регистър на строителя

ЮЛНЦ – Юридическо лице с нестопанска цел

Ръководител: Председател: