



Как се прави оценка на въздействието на политиките и регулирането

Автори: Красен Станчев, Лъчезар Богданов и Мартин
Димитров

I. Основни понятия при оценката въздействието на политиките и регулирането

1/ “Регулаторно въздействие”

“Регулаторното въздействие” е сбор от всички възможни последици от прилагането на действащите законови актове и последиците от реализирането на новите актове. Регулаторните въздействия могат да бъдат както положителни, така и отрицателни.

2/ Резултати от въздействието: “ползи” и “разходи”

“Полза” наричаме предвидимите (разпознаваеми) значителни положителни резултати, очаквани от приемането, прилагането и спазването на акта, в това число и такива резултати, количествени или качествени, които настъпват в обществения живот, здравето на хората, околната среда, стопанството и преразпределението;

“Разходи” наричаме предвидимите (разпознаваеми) значителни отрицателни резултати, които се очакват да настъпят след приемането, прилагането и спазването на акта, в това число и такива резултати, количествени или качествени, които настъпват в обществения живот, здравето на хората, околната среда, стопанството и преразпределението;

3/ “Алтернативно решение”, “алтернатива на регулацията” – тези понятия помагат да се оценят както ползите, така и разходите, тъй като осигуряват база за сравняване. “Алтернативно решение” – това е друг възможен механизъм за решаване на проблема, включително решение за неприемане на законовия акт. Оценката на резултатите от въздействието и възможните алтернативи е критерий за приемане или неприемане на подготвян или отмяна на вече действащ нормативен законов акт. Ако ползите са повече от разходите, целесъобразно е актът да бъде приет. Ако актът вече действа, но оценката на въздействието показва, че разходите са по-големи от ползите, трябва да се мисли за промяна в законодателството.

II. Основни въпроси при оценката на въздействието

Минимумът въпроси, на които процедурата на оценката на въздействието трябва да даде отговор, описваме по-долу:

- Какъв е проблемът, който трябва да реши дадения акт, какви са *ползите* от предлаганото решение в перспектива?
- Какви са възможните инструменти за решаването на този проблем?
- Какво е съществуващото законодателство, което засяга темата?
- Кои фирми и граждани (или потребители) са най-засегнати?
- Какви са разходите по *спазването* на въвежданата норма (регулация), включително “невидимите” разходи на време и средства, които иначе биха били насочени за постигане на други цели?
- Какви са разходите на държавните (или по-широко – на контролните) и/или недържавните органи и организации по *прилагането и контрола* на въвежданата норма (регулация), включително “невидимите” разходи на време и средства, които иначе биха били насочени към достигане на други цели?

- Кой “печели”, кой “губи” и откъде идват ресурсите за прилагането на даденото регулаторно решение?
- Какви са алтернативните начини за решаване на набелязания проблем и защо те не работят, какви са ползите и разходите от прилагането на различните начини за решаване на проблема? Превышават ли ползите възможните разходи?

III. Стъпки за оценка въздействието на политиките и регулирането

1/ Определяне на проблема

Първо, всяка предварителна оценка трябва да започва с описание на обществените взаимоотношения, които ще бъдат подложени на регулация.

Описанието на това, което се случва или вероятно ще се случи, е задължително условие за всяка инициатива за намеса и ограничаване. Тъкмо подобно описание дава представа за моментната ситуация и характеризира проблема, която има да се решава.

Логиката на държавната регулаторна дейност се основава на съществуването на някакъв проблем, изискващ намесата на държавата с цел подобряване на ситуацията и преодоляване на отрицателни последици. В идеалния случай в свободното гражданско общество правителството се намесва едва тогава, когато има конфликт между гражданите, когато биват нарушавани нечии права или когато нечии действия явно нанасят на обществото значителна вреда или са опасни.

Въз основа на описанието на текущата ситуация органът, който изготвя и предлага нормативния акт (регулаторният орган), е длъжен ясно да посочи проблемите, изискващи решаване. Тези проблеми трябва да бъдат конкретни – да се отнасят за конкретни бариери, нарушения, грешки, отрицателни последици и т.н., като по възможност се избягват общи формулировки от типа “от обществен интерес”. Също така е важно да се дават количествени измерения на проблемите, доколкото това е възможно въз основа на наличната информация.

2/ Определяне на целите на регулацията

След определяне на проблема регулаторният орган трябва да посочи целите, които той си поставя с предлаганата регулация. Целите трябва да се съотнасят с проблемите, тоест логиката на регулаторната норма е такава: целта е да се преодолее дадения (-ите) проблем (-и). Много важно е в най-общ смисъл целите да са реални и достижими, в обратен случай нормативният акт не само че няма да подобри ситуацията, но и ще увеличи разходите.

Задължително трябва да се подчертае връзката между провъзгласените цели и средствата за тяхното постигане. Това значи, че трябва да се посочи по какъв начин и защо дадено положение на предлаганата регулация ще доведе до осъществяване на желаната цел.

Също така е важно да се приемат критерии, които да бъдат измерител за изпълнението на целите. Например, ако целта е по-голяма безопасност по пътищата, възможен критерий за изпълнението ѝ би бил – броят на катастрофите за определен период от време.

Пример за типични цели на регулациите

Защита на основните граждански права - правото на живот, частна собственост и т.н.; това на практика значи, че правителството инициира даден регулаторен акт за да предотврати или намали нивото на престъпността, да намали размерите на щетите, или да предотврати измама.

Задоволяване със стоки и услуги, каквито пазарът не може да осигури, тоест съществува ситуация, наречена в икономиката “сриване на пазара” (market failures). Типичните случаи на сриване на пазара, които често се описват в икономическата теория, са свързани с осигуряване на обществени стоки, премахване на отрицателни външни въздействия, наличие на асиметрична информация и т.н.

Преразпределяне на дохода с цел грижа за гражданите, които се намират в положение на социален риск. Обикновено тези цели са свързани с пенсионното и здравното осигуряване, социални осигуровки за недееспособност и безработица, помощ за социално слаби и т.н.

3/ Въздействие върху публичните финанси

Промените на правилата на играта, дори само на ежедневните права и задължения на гражданите и на стопанските субекти, води към промяна на параметрите на обществените финанси.

Първо, трябва да се има предвид въздействието не само върху държавния бюджет, но и върху всички останали бюджети – обществените фондове, кметствата, университетите и пр.

Върху бюджетите оказват въздействие два типа ефекти: ефект, който е резултат на администриране, тоест въвеждане на нова регулаторна норма, и ефект, резултат заради промени в деловата активност след въвеждане на регулаторна норма.

Първият ефект включва например вноски от нови сборове (данъци, такси и пр.), промяна в обема на вноските от съществуващи сборове, увеличени разходи на администрацията, която въвежда регулацията и т.н.

По-трудно може да се пресметне и предвиди въздействието върху бюджета, резултат от промяна на деловата активност.

Какво би могло да се случи например:

Увеличаване на броя на заетите, а от там – увеличаване на приходите от данък върху общия доход и вноските за социално осигуряване (при намаляване на заетостта се получава обратният ефект);

Намаляване на вноса на определен продукт – следователно намаляват приходите от мита и ДДС;

Намалява броят на търговците на дребно и занаятчии, следователно намаляват приходите от патентния данък и т.н.

4/ Въздействията върху пазара

Въздействията върху бизнеса трябва да се разделят на групи.

1. Пряка изгода или загуба. Такива въздействия се появяват при въвеждане на нови данъци или нови субсидии. Няма съмнение, че подобна законова норма е от полза на едни, които получават нещо допълнително, а други са на загуба, тъй като ще трябва да плащат повече.
2. Печалби и загуби в резултат от осъществяване на целта на нормативната регулация. Всяка норма всъщност създава или променя съществуващи права и задължения, ако не в абсолютен вид, както това предвижда Конституцията, то в относителен. Гражданите и предприемачите са

длъжни да се съобразяват с новите правила. Печалбата е наистина истинският мотив, който стои зад приемането на една регулация, тя трябва да бъде назована още по време на формулирането на целите. Към загубите се отнасят допълнителните (възможно дори маржинални) усилия на онези, които са засегнати от новите правила. Те могат да бъдат както парични загуби, например настъпили от необходимостта от закупуване и внедряване на нови технологии, така и непарични загуби, например се губи повече време, възникват забавяния, несигурност.

3. Разходи по съобразяване с регулирането. Тук влизат допълнителните (ако са необходими) разходи, които всеки засегнат трябва да извърши, за да спазва новите изисквания. Губят се време и пари за запознаване с регламента, събиране на данни за отчетността, попълване на документи, писмена кореспонденция и други подобни.
4. Административни разходи и разходи за контрол. В много случаи приемането на регулации налага допълнителна работа на администрацията по прилагането и контрола. Понякога се налага наемането на допълнителни служители и/или сгради. Затова при оценката на ефектите трябва да се отчете и допълнителния разходи на администрацията.

5/ Въздействия върху различни групи от населението

Освен оценка на размерите на ползите и разходите, трябва да се проведе и оценка на разпределянето им по групите на засегнатите. Всъщност, в началото на подобен анализ стои определянето на онези, които това ще засегне. След това трябва да се изясни, кой ще спечели, а кой ще претърпи загуби, тоест да се определи кои групи от обществото ще подобрят положението си, а кои могат да претърпят загуби. Рядко се случва така, че дадена регулация да осигури изгода за всички граждани пропорционално. Почти винаги се реализира една от двете ситуации: или има изгода за всички (или загуби за всички), но тя не е разпределена равномерно, или изгодата е за едни, а разходите се падат на други. Във втория случай се осъществява принципът: което за едни е право, за други е задължение.

В практиката могат да се използват два начина за оценка на влиянието на регулаторния акт върху преразпределянето на разходите и ползите. Единият начин е свързан с придаването на различна тежест (дялове) на изгодите (разходите), които се падат на различни групи от обществото или от бизнеса. Другият начин е просто съпоставяне на едно неравенство при липса на регламент с друго такова, при образуването на което е взето под внимание влиянието му. При този начин могат да бъдат използвани индикатори: коефициентът на Джини, индексът за неравенство на Аткинсън и др.

6/ Предмет на въздействието: стимули, стратегия и конкуренция

Когато се променят правилата, се променя и поведението. За тези случаи казваме, че са се променили “стимулите”, тоест всичко онова, което ни кара да постъпваме по един или друг начин. Цялата икономическа теория се основава върху постулата, че промяната на стимулите оказва въздействие върху поведението на хората, и допуска, че това влияние може да бъде предсказано. Изборът на човека, макар и не изцяло, но в доста голяма степен, се определя от личната изгода и разходите. Ако изгодата, която се извлича от дадена възможност, расте, хората вероятно ще изберат точно нея. И обратно, ако

свързаните с дадена възможност лични разходи нараснат, хората биха я избрали с по-малка вероятност.

Законодателството може да оказва въздействие върху стимулите на гражданите и върху предприемачеството с помощта на няколко основни вида зависимости.

Изискват се повече усилия за осъществяване на определена дейност. Когато в резултат от въвеждането на определена нормативна регулация възникват нови изисквания, тогава за да се постигнат предишните резултати са необходими по-големи усилия. Ако се намали изгодата на участниците, се променят стимулите за осъществяване на дейността. Като резултат или ще се намали обемът на осъществяваната дейност, или ще се покачи цената. Обратен резултат се постига при намаляване на усилията. Възникнали (или съответно премахнати) изисквания могат да бъдат например: внедряване на по-високи технологични или екологични стандарти за производство, въвеждане на по-висок образователен ценз за осъществяване на определена дейност, нови изисквания към водене на счетоводството, към качеството на продукцията, към размерите на заявения капитал и имущество и т.н.¹.

Много от законовите актове всъщност предвиждат възнаграждение за определено поведение, при което ползите превишават разходите. По-високото възнаграждение, при равни други условия, повишава стимулите за осъществяване на дейността. Държавата може да увеличава изгодите например чрез преки субсидии на определени лица или дейности, въвеждане на минимални цени, насочване на потреблението, в това число и държавните разходи, към определени сектори и т.н. Доколкото обаче държавата не притежава собствени средства (в прекия смисъл на думата) и тъй като не всички членове – поради всевъзможни житейски обстоятелства – могат да имат равен и едновременен достъп към тези субсидии, трябва да се отчита въздействието върху публичните финанси и върху различните обществени групи. При това не трябва да се забравя, че плащанията увеличават нивото на разходите за дадена дейност, а субсидиите го намаляват.

Тези два основни механизма за променяне на поведението могат да повлияят в това число и върху избора на краткосрочни/дългосрочни стратегии за лично и корпоративно поведение, стратегиите на сътрудничество/грабеж, честност/измама и т.н.

По подобен начин промените в стимулите действат и върху администрацията. Обществените науки отдавна са отхвърлили допускането, че държавните служители действат по един и същи начин и прилагат безпристрастно и старателно всички правила и процедури. Практиката показва същото. Обяснението се съдържа в реакцията на стимулите, която е еднаква за всички хора, независимо от заемания от тях пост. С други думи, всеки държавен служител променя поведението си в резултат на увеличено възнаграждение, нараснали изисквания, отслабен надзор или засилено наказание точно по същия начин, както във вече описаната от нас реакция на стопанските субекти.

Типични видове икономически ефекти, породени от намеса на правителството на пазара

¹ За повече информация виж методологията за “Ефектите върху конкуренцията”

Държавният контрол върху цените води до възникване на дефицит или излишък на пазара на стоки и услуги. Резултатът (дефицит или излишък) зависи от това, по-висока или по-ниска е наложената държавна цена спрямо пазарната;

Ограничаване на възможността за навлизане на фирмите на пазара – чрез лицензиране, изисквания към минимален праг на капитала и т.н. – намалява конкуренцията и обикновено води до повишаване на цените и/или влошаване на качеството на продукцията (услугата);

Данъчното облагане на производствената дейност води към намаляване на пазарното предлагане на стоки и услуги и към повишаване на техните цени;

Когато правителството осигурява защита от определени рискове – например се гарантира целостта на банковите депозити, дават се гаранции за заетостта и т.н. – тогава участниците на пазара (фирми и граждани) стават по-безгрижни и възниква феномен, известен в икономиката като проблем на “моралната вреда”;

Преразпределяне на дохода и/или собствеността “без” да се нанасят някому щети. Ефектът от подобен тип регулация е преди всичко в това, че възникналите за едно лице разходи са еквивалентни на изгодите на друго такова. Но в дългосрочна перспектива стимулите за производство на онези, които губят, ще се променят неминуемо: или ще намалее обемът на работата, или ще се промени мястото на заетостта (вида дейност).

Въздействия, резултат от несъвършено изпълняване (спазване) на законодателните актове

При описаните по-горе икономически ефекти от въздействието на регулаторните актове се предполага, че всички участници на пазара строго следват законите. Фактически обаче строгото им спазване, по правило, далеч не е свършено поради:

А) корупция;

Б) не са достатъчни стимулите на държавните служители, за да изпълняват задълженията си надлежно;

В) държавните служители нямат достатъчно необходими знания и материални ресурси, които да гарантират спазването на законодателството;

Г) твърде голям обем на регулаторни актове, което, вземайки предвид ограничените ресурси, изключително затруднява мониторинга върху спазването им.

Имайки предвид реалната ситуация, е възможно да се появят следните допълнителни ефекти:

- Стопанските субекти търсят политически връзки с цел лобиране на техните интереси;
- Сравнително по-големи предимства получават онези, които или избягват, или изпълняват само частично процедурите, определени от законите и другите видове регулации, като по този начин нанасят ущърб на онези, които изпълняват законодателните инициативи и поради това търпят високи транзакционни разходи;
- Предприятия се прехвърлят в сенчестата икономика (напълно или частично), това води до намаляване на приходите от данъци и затруднява достигането на целите на регулациите;

Поради това, че отделни стопански субекти не желаят да изпълняват законодателството в пълния му обем, продължава да съществува отрицателният ефект, към отстраняването на който е насочен даденият регулаторен акт. При

това положение може да се стигне до въвеждане на още по-строги изисквания, което в крайна сметка води до влизане на държавата в порочния кръг на непрекъснато завишаване на изискванията.

7/ Факторът време

Като правило, получаването на печалби и разходи, свързани с въвеждането на даден регулаторен акт, става възможно чак след изтичането на определено време. В тази връзка, за да могат да се сравняват потоците на разходите и печалбите и да се определи чистата съвкупна печалба (нетната настояща стойност), се появява необходимостта да се отчита фактора време. При това следва да се използва известната методика за привеждане на разновременни разходи и печалби към настоящия момент с помощта на дисконтов коефициент.

8/ Източници на информация

Всяка оценка и анализ се основават върху информация за миналото и очаквания за бъдещето. Информацията за миналото бива два вида: първо, това са статистическите данни за фактите, причините и тенденциите, второ, това са теоретични закономерности, които обясняват зависимостта между такива факти и обстоятелства. Статистическите данни се събират от различни държавни органи – Национален статистически комитет, данъчните и митническите органи и др.под., а също така от частни организации (фирми или научни институти). Важно изискване към провеждането на ОВР е задължително да бъдат указани източниците на информация, въз основа на която са направени пресмятанията и е направен анализа.

Що се отнася до очакванията за бъдещето, най-често те са резултат от анализ и оценка на специалисти експерти, тоест на хора, за които се предполага, че познават областта на предстоящото регулиране. Очакванията е невъзможно да бъдат проверени, в този смисъл те не могат да бъдат верни или неверни. Оценката на тяхната сигурност, тоест на вероятността те да се сбъднат, зависи от качествата и уменията на техните автори. Затова при оценка на въздействието на регулациите задължително се споменават имената на експертите, изработили прогнозата.

При провеждането на оценки трябва да се предвиди метод за оценка на достижимостта на целите на законодателната норма към някой обозначен момент от времето в бъдещето. Това значи, че държавната структура, която предлага един или друг вид регулиране, трябва да посочи източниците на информация, въз основа на която, да кажем, след година, две или пет след започването на реализирането на регулаторната норма ще бъде възможно да се определят ползите и разходите, свързани с въвеждането на регламента, за участниците на пазара.

Полезни връзки

1/ Практиката във Великобритания, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria-guidance/intro.asp>

2/ Практиката в САЩ, <http://www.reginfo.gov/public/>

3/ AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, САЩ, <http://www.aei.brookings.org/about/default.asp>

4/ Реформа на законодателството, инициатива на ОИСР, <http://www1.oecd.org/subject/regreform/>

