

I.M.E.

INSTITUTE FOR MARKET ECONOMICS

82A, Dondukov Blvd., 1504 Sofia

Tel./fax: (+3592) 943-36-48, 943-49-75, 943-33-52

E-addresses: stanchev@ime.bg , ime@omega.bg;

Internet: <http://www.ime-bg.org>

Въпросник

1. Оценка на законодателния процес в Киргизката република.

Дефиниции: Под законодателство разбираме както нормативни актове (законали и др.) приети от парламента, така и нормативни актове на администрацията.

Предварителна оценка на въздействието (ПОВ) разглежда законодателство, което се отнася до *държавното регулиране на пазара и/или обществените отношения*.

ПОВ *не* се отнася до правилата на частното право (формализирани в закони), според които функционира свободния пазар, като права на собственост и договорни права, наказателно право и др. Обаче ако с горните правила скрито се въвеждат ограничения на пазара и/или на обществените отношения, те трябва да са обект на ПОВ.

1.1 Кой може да изготвя закони и нормативни актове?

(а) Парламент:

- В действителност кой може да внесе законопроект?
- Каква е вътрешната процедура за подготовка на законопроекти в органите на изпълнителната власт?
- Има ли формална 'работна група' или 'комисия', която подготвя първи вариант на проекта и после го представя на директора на съответния орган?
- Каква е обичайната времева рамка за подготовка на законопроекти в 'комисия'?
- Има ли формална (квази-формална) процедура, която се прилага за коментари и предложения между различните отдели (звена) в самия орган?
- Тези процедури отнасят ли се до обмяна на коментари и предложения между съответния орган и другите органи на изпълнителната власт

(например министерство на земеделието праща проект до министерство на финансите и пр.)?

- Каква е писаната и/или действително прилаганата процедура за внасяне на законопроект в парламента? Различава ли се процедурата за различните видове вносители?
- Има ли изискване или традиция или възможност за консултации с бизнес асоциации, професионални организации, профсъюзи, неправителствени организации (НПО)? Ако да, каква е процедурата, времевите ограничения, и коя фаза на процеса се прилага?
- Има ли формално (или неформално прилагано) изискване за мотивация/аргументиране на законопроектите, когато се внасят в парламента? Ако да, какви са общите реквизити на мотивацията/аргументирането (примери)? Различават ли се реквизитите за различните видове актове, напр. по-ясно формулирани за данъчни закони, но общо формулирани за актове за опазване на околната среда?
- Има ли формално и фактическо изискване за тези, които могат да пишат закони? (например депутати, органи на изпълнителната власт, официални съветници и пр.) Кой може да участва в писането на закони и нормативни актове? Различават ли се изискванията за различните актове, например различни изисквания за данъчни закони от тези за лицензионни режими?
- Агенциите (част от изпълнителната власт, но не министерства) участват ли в процедурата по изработка на законопроект?
- Как външни за изпълнителната власт агенции, организации и индивиди участват в процеса? Има ли формална процедура?

(b) Нормативни актове на администрацията:

- Какви са предпоставките (конституция, традиция,...) за делегиране на законодателна власт на органите на изпълнителната власт?
- До къде може да се простира делегираната власт?
- Кои органи на изпълнителната власт могат да издават нормативни актове?
- Има ли изисквания за аргументация/мотивиране на тези актове?
- Има ли изискване за задължителни (или възможност за доброволни) консултации с други институции или НПО?
- Какви са (ако има) формалните изисквания за издаване/създаване на нормативен акт? Напр. трябва да има закон, който да казва, че

съответният орган на изпълнителната власт трябва да издаде/създаде правила за прилагане на закона.

- Има ли формално ограничение на законодателната власт на органите на изпълнителната власт? Напр. параграф в закон.

1.2 Как се провеждат четенията в правителството и парламента – време, последователност и участници?

- Има ли четения в специализирана комисия на парламента?
- Има ли ограничение на периода между отделните четения?
- Какъв е потокът на информация, мнения, поправки по време на законотворческия процес? Кой трябва да дава информация/мнение/предложение/поправки на кого?
- Има ли изискване да се отговаря на коментарите от други институции? В какъв срок?

1.3 Кой може (формално и де факто) и кой е задължен (формално и де факто) да издава мнение върху законодателни предложения?

- Парламентарни комисии
- Правителството
- Министерство на финансите
- Органи на изпълнителната власт
- Браншови организации
- Профсъюзи
- Не правителствени организации
- Видни представители на общественото мнение

1.4 Какви са изискванията (ако няма формални изисквания, поне най-често срещаните практики) за мотивиране/защита на предложените регулации от страна на изготвящата институция?

1.5 Каква е процедурата когато по даден законопроект се представи/изрази становище на организация извън правителството?

(а) Законодателни актове на парламента

- Съществува ли формално или друго изискване за обясняване на необходимостта от предложението регламент? Съществува ли обществен консенсус затова, защо правителството трябва да регулира иначе свободни пазари?
- Съществува ли общоприета дефиниция на пазарен провал?

- Съществуват ли формални изисквания за мотивиране/аргументиране на необходимостта от даден законопроект при внасянето му в парламента?
- Формализирани ли са тези изисквания в закон? (освен указа на президента за предварителната оценка на регламентите) Ако да, по какъв начин са формализирани?
- Колко детайлни са формалните изисквания за мотивиране на законопроект? Уточнени ли са широчината и дълбочината на тези изисквания? Съществува ли праг на значимост за регулациите, над който има изискване за анализ ползи-разходи. Например, ако годишният ефект от дадена регулация е повече от пет милиона щ.д., то тази регулация следва да се подложи на тест за оценка на очакваните ползи и разходи.
- Съществува ли формално (неформално) изискване за предварителна оценка на въздействието на регламентите?
- Съществува ли формално изискване за едновременното представяне на ползите и разходите, а не само на нетната полза от даден регламент? Каква е най-често срещаната практика (ако има такава) за изчисляване/оценка на разходи, които трудно могат да се представят в парично измерение (монетизират) или трудно могат да се околичествят (методи, примери)?
- Съществува ли изискване за представяне на алтернативни решения на предложената регулация? По какъв начин се прави избор между алтернативи (най-често използвани методи, примери) ?
- Съществува ли изискване за анализиране на ефективността на разходите? Ако да, кои са най-често използваните методи (примери)?
- Съществува ли изискване за оценка на очакваните данъчни ефекти върху бюджета?
- Съществува ли изискване за определяне/идентифициране на преразпределителните ефекти, тоест коя група е облагодетелствана и на коя група се налагат допълнителни разходи със съответната регулация.

(b) Нормативни актове на администрацията: (повечето въпроси са повторение на тези от предишната точка, отнасяща се за регламентите на парламента. Считаме обаче, че разделянето на тези въпроси в две различни точки – закони и нормативни актове на администрацията е основателно).

- Съществува ли формално или друго изискване за обясняване на необходимостта от предложения нормативен акт? Например описание на пазарен провал, който изисква намеса на правителството.
- Съществува ли общоприета дефиниция на пазарен провал?

- Съществуват ли формални изисквания за мотивиране/аргументиране на необходимостта от даден нормативен акт?
- Формализирани ли са тези изисквания в закон? Как са формулирани? Например в закон за нормативните актове.
- Колко детайлни са формалните изисквания за мотивиране на нормативен акт? Уточнени ли са широчината и дълбочината на тези изисквания? Съществува ли праг на значимост за нормативните актове, над който има изискване за анализ ползи-разходи. Например, ако годишният ефект от дадена регулация е повече от пет милиона щ.д., то тази регулация следва да се подложи на тест за оценка на очакваните ползи и разходи.
- Съществува ли формално (неформално) изискване за предварителна оценка на въздействието на нормативните актове?
- Съществува ли формално изискване за едновременното представяне на ползите и разходите, а не само на нетната полза от даден нормативен акт? Каква е най-често срещаната практика (ако има такава) за изчисляване/оценка на разходи, които трудно могат да се представят в парично измерение (монетизират) или трудно могат да се околичестват (методи, примери)?
- Съществува ли изискване за представяне на алтернативни решения на предложения нормативен акт? По какъв начин се прави избор между алтернативи (най-често използвани методи, примери)?
- Съществува ли изискване за анализиране на ефективността на разходите? Ако да, кои са най-често използваните методи (примери)?
- Съществува ли изискване за оценка на очакваните данъчни ефекти върху бюджета?
- Съществува ли изискване за определяне/идентифициране на преразпределителните ефекти, тоест коя група е облагодетелствана и на коя група се налагат допълнителни разходи с даден нормативен акт.

1.6. Информира ли се обществеността за инициативата за ново законодателство, и кога?

- На какъв етап от законодателния процес (преди първо четене, след първо четене, и т.н.)?
- Как се информира обществото (в пресата, чрез Интернет, писма до най-важните заинтересованите страни). Достъпни ли са по принцип проектозаконите в Интернет?
- Има ли регистър на проектозаконите с осигурен достъп на широката публика?
- Достъпна ли е мотивацията на проектите за широката публика? Каква е формалната процедура и практиката, примери?
- Каква е процедурата за търсене на информация от публичните институции?

- Има ли законови основания за достъп до публична информация (ако да – срокове, формат, и други подробности)
- Има ли случаи на публикувани ПОВ? Примери за закони, предизвикали големи обществени дискусии (аргументация, алтернативи и др. подробности)?
Има ли формална законова процедура за получаване на обратна връзка (мнения и предложения) от обществеността?
- Ако да, какви са сроковете?

1.7. Има ли практика за оценка на въздействието след като законодателството е действало известно време?

- Има ли изискване (или практика) за редовни отчети за влиянието на правителствената политика върху икономиката, напр. годишни доклади на министър-председателя, и др. подробности?
- Има ли изискване (или практика) различните държавни ведомства да представят редовни (годишни?) отчети за ефектите от техните регулативни дейности, и ефектите от налагането на регулациите – както за своите бюджети, така и за частния сектор.

2. Оценка на административните възможности за прилагане на ПОВ

2.1. Доколко хората, създаващи нови нормативни актове, са запознати с цялостната регулативна рамка в страната, т.е. дейността на другите органи и ведомства:

- Кои органи участват в изработването на регулации? Участват ли те в процеса на приемане на проектите от законодателното събрание – например чрез официални становища и мнения и др. подробности?
- Кои органи могат да създават вторично законодателство? Каква е процедурата?
- Има ли отдели за ПОВ в тези органи (ако не, кои отдели подготвят мотивацията/оценката, когато има формално изискване за това)?
- Ако има такива отдели, колко хора са заети в тях? Каква е квалификацията и опитът им?
- Какви са източниците на стопанска информация, най-често използвани за анализ в такива отдели в администрацията?
- Извършва ли министерството на финансите някаква (бърза, “на коляно”) ПОВ, поне за ефектите върху държавния бюджет? Ако да, има ли нарочен отдел в министерството за тази цел? Ако да, колко хора са заети и с какви умения?
- Включват ли се обичайно в аргументациите “за” определена регулация някакви оценки за възможните “странични ефекти” (“външни въздействия”)?

2.2. Обхват и достъпност на икономическата статистика.

- Коя част от общата икономическа статистика не е достъпна до широката публика?
- Кои специфични стопански данни не са достъпни до широката публика?
- Каква е периодичността на отчетите?

- Има ли данни за корпоративната структура на бизнеса – еднолични фирми, ООД, АД и др. под.?
- Има ли данни както за публичния, така и за частния сектор?
- Има ли отраслева статистика?
- Налична ли е статистика за цени и количества на различни стокови пазари?
- Налична ли е статистика за външната търговия и платежния баланс?
- Налична ли е статистика за държавните разходи и данъчните постъпления?
- Кои държавни органи участват в събирането на икономическа информация, например статистически институт, централна банка, социално осигуряване, бюро по труда, и др. под. ?
- Какви са законовите процедури за размяна на информация между държавните органи (съхранители на данни)?
- Каква статистика е достъпна през Интернет?
- Какъв е редът за достъп до онази част от статистическата информация, която не е достъпна през Интернет?

2.3. Налично знание за действителното прилагане на законодателството, т.е. кой отговаря за какво, какво време е нужно за всяка стъпка, какви са разходите на различните отдели, които трябва да наложат дадена регулация:

- Какъв е персоналът в различните държавни органи (последните 5 години)?
- Какъв е персоналът в различните държавни органи, който отговаря за анализиране и аргументиране на законодателните действия (последните 5 години)?
- Какви са бюджетите на различните държавни органи (последните 5 години)?
- Какъв е дялът на разходите за анализ и аргументация на законодателството като дял от общите разходи на съответните органи (последните 5 години)?
- Колко са приеманите закони годишно? Какъв е средния период за приемане на един закон? Кои проекти се приемат по “бързата процедура”, кои са най-често вносителите на такива проекти?