



**ПРЕДВАРИТЕЛНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЗВЕНО ЗА
ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ**

Автор: Институт за пазарна икономика

Този доклад е разработен по поръчка на DFID, София

*София,
23 юни 2003*

Списък на използваните съкращения

АВР – Анализ на въздействието на регулирането
БИБА – Българска международна бизнес асоциация
БСК – Българска стопанска камара
БТПП – Българска търговско промишлена палата
ВЗВР – Вedomствено звено за въздействието на регулирането
ЕС – Европейски съюз
ЗВР – Звено за въздействието на регулирането
ЗДОИ – Закон за достъп до обществена информация
ЗЗКИ – Закон за защита на класифицираната информация
ЗНА – Закон за нормативните актове
ЗОАРАКСД – Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
ЗПР (Звеното) – Звено за подобряване на регулирането
ИПИ – Институт за пазарна икономика
КЗК – Комисия за защита на конкуренция
МВФ – Международен валутен фонд
МС – Министерски съвет
МФ – Министерство на финансите
НСИ – Национален статистически институт
ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОМБ – Офис за мениджмънт и бюджет
ПЗЦ - Правителствен законодателен център
РГПР – Работна група за подобряване на регулирането
СИРВ - Служба за информация и регулативни въпроси

СЪДЪРЖАНИЕ

А. КРАТКО РЕЗЮМЕ И ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА	5
А.1. КРАТКО РЕЗЮМЕ	5
А.2. ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА	11
Б. ДЕЙСТВАЩИ ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И ОБМЕН НА ДОКУМЕНТИ	13
Б.1. ДЕЙСТВАЩИ ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ	13
<i>Концепцията за нормативния акт (работна група)</i>	<i>14</i>
<i>Дефиниране на проблема</i>	<i>16</i>
<i>Предпочитана форма на действия от страна на държавата и алтернативи</i>	<i>16</i>
<i>Разделение на правомощията при предприемането на действия</i>	<i>17</i>
<i>Консултиране на проекта и заинтересовани страни</i>	<i>17</i>
<i>Разходи за засегнатите страни</i>	<i>19</i>
<i>Създаването на нормативни актове в светлината на държавната и международната политика</i>	<i>19</i>
Б.2. КОНСУЛТИРАНЕ (ДИАЛОГ МЕЖДУ ДЪРЖАВАТА И ЧАСТНИЯ СЕКТОР)	20
<i>Съществуващи формални процедури</i>	<i>21</i>
<i>Неформален диалог</i>	<i>23</i>
<i>Правото на представителство</i>	<i>24</i>
<i>Теми на диалога</i>	<i>26</i>
Б.3. ПРЕПОРЪКИ	28
В. ДИЗАЙН НА ЗВЕНОТО ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО	30
В.1. КАК ИЗГЛЕЖДА ИДЕАЛНОТО ЗВЕНО ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО?	30
<i>Правни промени и политическа подкрепа</i>	<i>30</i>
<i>Място на ЗПР в правителството</i>	<i>30</i>
<i>Мандат и правомощия</i>	<i>30</i>
<i>Човешки ресурси, възможности и легитимност на мнението</i>	<i>31</i>
В.2. ОБХВАТ НА РАБОТАТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЗА РОЛЯТА НА БЪДЕЩОТО ЗПР И ПРИЛОЖИМИ МЕТОДОЛОГИИ ЗА АВР	32
<i>1. Цели и задачи</i>	<i>32</i>
<i>2. Списък за проверка на изискванията за АВР</i>	<i>32</i>
В.3. ОБХВАТ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ, РАЗГЛЕЖДАНИ ОТ ЗПР	34
<i>1. Проекти на закони</i>	<i>34</i>
<i>2. Проекти за постановления на МС</i>	<i>34</i>
<i>3. Проекти за други подзаконови нормативни актове</i>	<i>34</i>
<i>4. Проекти на закони изготвени от народни представители</i>	<i>34</i>
В.4. ОЧАКВАНИ ДЕЙСТВИЯ И РЕЗУЛТАТИ	35
<i>Задължително формално изискване за одобрение от ЗПР</i>	<i>35</i>
<i>Участие на ЗПР при поискване</i>	<i>35</i>
<i>Намеса на ЗПР по собствена преценка</i>	<i>35</i>
В.5. ПРАВНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЗПР	37
<i>1. Колективен орган (комисия)</i>	<i>37</i>
<i> Предимства</i>	<i>37</i>
<i> Недостатъци</i>	<i>37</i>
<i>2. Индивидуален орган (агенция)</i>	<i>38</i>
<i>2.1. ЗПР като държавна агенция</i>	<i>38</i>

<i>Предимства</i>	38
<i>Недостатъци</i>	38
2.2. ЗПР като изпълнителна агенция към министерство	38
<i>Предимства</i>	39
<i>Недостатъци</i>	39
3. ЗПР в администрацията на МС	39
3.1. ЗПР като дирекция в МС	39
<i>Предимства</i>	39
<i>Недостатъци</i>	40
3.2. ЗПР като работна група	40
В. 6. ПЕРСОНАЛ И ОБУЧЕНИЕ	41
1. Персонал: Квалификация и изисквания	41
2. Политически мандат или независими експерти	43
3. Обучение	44
Г. ОГРАНИЧЕНИЯ НА СРЕДАТА	47
Г.1. ПОЛИТИЧЕСКИ ОГРАНИЧЕНИЯ	47
1. Традицията на парламентарната демокрация	47
2. Как всичко това влияе на АВР?	48
2.1. Поставяне на цели на регулирането	48
2.2. Легитимност на мнението на ЗПР	48
Г.2. БЮРОКРАТИЧНИ ОГРАНИЧЕНИЯ	50
Г.3. ПРАВНИ ОГРАНИЧЕНИЯ	51
Г.4. ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ	53
Д. ПАРТНЬОРИ	55
Е. ОБХВАТ НА НУЖНАТА ИНФОРМАЦИЯ	63
Е.1. ПРЕГЛЕД НА НАЛИЧНАТА ДОСТЪПНА ИНФОРМАЦИЯ	63
Е.2. ИНСТРУКЦИИ ЗА ОБРАБОТВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И ДАННИ	64
Е.3. ИНФОРМАЦИЯ, КОЯТО СЕ ИЗПОЛЗВА ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛИРАНЕТО: ДОБРИ ПРАКТИКИ	65
Е.4. ПРОБЛЕМИ ПРИ ОБМЯНАТА НА ИНФОРМАЦИЯ	68
Е.5. ИНФОРМАЦИЯ, СЪБИРАНА В АДМИНИСТРАЦИЯТА	71
Е.6. ОТНОШЕНИЯ С БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА (БНБ) И НАЦИОНАЛНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ (НСИ)	73
Ж. ПРОМЕНИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА СРЕДА	74
Ж.1. НЕОБХОДИМИ ПРАВНИ ПРОМЕНИ	74
Ж.2. ПРАВНИ ПРОМЕНИ В ОБЩИЯ ПРОЦЕС НА ИЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ: ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ	78
Ж.3. ПРАВНИ ПРОМЕНИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА СРЕДА	80
З. РАЗХОДИ	84
З.1. ПЪРВОНАЧАЛНИ И ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ	84
З.2. ДРУГИ РАЗХОДИ И ОЦЕНКИ	85
И. МЕЖДУНАРОДЕН ОПИТ СЪС ЗВЕНА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО	87
И.1. ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО: ЗВЕНО ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО И РАБОТНА ГРУПА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО	87
И.2. СЪЕДИНЕНИТЕ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ: ОФИС ЗА МЕНИДЖМЪНТ И БЮДЖЕТ	92
И.3. ПОЛША: ПРАВИТЕЛСТВЕН ЗАКОНОДАТЕЛЕН ЦЕНТЪР	99

А. КРАТКО РЕЗЮМЕ И ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА

Фактите и изводите, направени в този доклад представляват мнението на авторите:

Георги Ангелов, Лъчезар Богданов, Асенка Христова, Светла Костадинова, Паулина Петрова, Петя Платиканова, Д-р Красен Станчев, Георги Стоев.

Общата редакция на доклада е направена от *Йорданка Ганчева*.

А.1. КРАТКО РЕЗЮМЕ

Въведение

Този преглед на текущото състояние е направен с цел оценка на възможностите за създаване на Звено за подобряване на регулирането (ЗПР) към българското правителство.

Действащата правна уредба и неписани правила на работа могат, парадоксално, както да спомогнат, така и да попречат на функционирането на подобно звено. Това важи с особена сила за процедурите по съгласуване на проектите за нормативни актове и правилата за обмяна и предоставяне на информация.

Ролята на регулирането в политиката

Правителствата имат два основни инструмента за насочване на ресурси към реализация на политиката си: данъчно облагане (и впоследствие – публични разходи) и регулиране. Тъй като разходите, налагани от регулирането не са така явни, както данъците, правителство и бизнес нямат достатъчно ясна представа за размера на тази скрита тежест. Цялото бреме в крайна сметка се носи от гражданите – потребители, работници, предприемачи, инвеститори – като засяга пряко качеството на живота.

През последните години бяха направени различни опити за подобряване на регулативните процедури, най-вече като мерки, инициирани от международни институции като МВФ или Световната банка. Както изследванията на проблема с разходите по съобразяване с регулациите, така и опитите за тяхното намаляване очертаха два основни проблема: опасност от увеличаване на административните пречки и разходите по спазване на законодателството в процеса на присъединяване и хармонизация с правото на ЕС, и нуждата от подобряване на предварителните оценки на въздействието и координацията в законодателния процес.

Недостатъци на съществуващите процедури

Със Закона за административното производство (1979) и Закона за нормативните актове (1973) се установяват два основни принципа: а) административните институции трябва да отговарят на запитвания от граждани (Закон за достъп до обществена информация) и б) изготвяните проекта трябва да се придружават от писма, т.нар. “мотиви”, което да обяснява нуждата и целта от нормативния акт (Закон за нормативните актове). Законът за устройство на държавния бюджет (1996) изисква подробна оценка на фискалните и бюджетни ефекти от предлагания проект, но не поставя изрично условия да се изготвя нарочна оценка на ползите и разходите от въвеждането (и прилагането), както и отговор на въпросите кой печели и кой губи от тези законови промени.

Защо е нужно Звено за подобряване на регулирането?

Основните цели на създаването на Звеното за подобряване на регулирането (ЗПР) са две. От една страна, то ще изпълнява определен контрол върху изпълнителните агенции по отношение на техните нормативни правомощия, т.е. тяхната способност да издават нови регулации и да променят съществуващи такива. Понастоящем една агенция може да използва акт на парламента като формално оправдание за всяка нормативна промяна, например за нова наредба, която пряко ограничава конкуренцията на определени пазари.

От друга страна ЗПР ще осигурява на агенциите специализирана експертиза за тяхната оценка на различни регулативни инициативи. Следователно то ще подпомага изпълнителните агенции 1) при техните нормативни практики, например наредби и 2) при техните инициативи, засягащи нови актове на парламента.

1. Как ще изглежда бъдещото Звено за подобряване на регулирането

Обща бележка

ЗПР ще функционира в незряла административна среда. Въпреки усилията за подобряване на публичните услуги и качеството на законите, съществуващият законодателен процес има множество слабости. Често неписани правила отменят процедурните изисквания или предотвратяват правилното им тълкуване.

Докладът разглежда три възможни форми на правна организация на ЗПР: колективен орган (комисия), индивидуален орган (агенция) или дирекция. И трите варианта имат предимства и недостатъци, които са подробно описани в текста. Това предполага “най-добър” и “най-лош” сценарий; в най-добрия предпологаме, че добрите практики, които са започнали да се утвърждават, ще спомогнат за успеха на ЗПР (при все принципната съпротива на бюрокрацията и желанието за търсене на облаги). В най-лошия случай, съществуващите проблеми се задълбочават и отрицателните черти на сегашните практики имат значим ефект върху работата на ЗПР.

ЗПР в общата политическа и законодателна среда

Някои исторически стечения на политическите обстоятелства могат да възпрепятстват успеха на бъдещото ЗПР. От особено значение са три предизвикателства:

- а) Изработване на ясно и пълно описание на задачите и отговорностите на Звеното;
- б) Приложимост на изискванията за анализ на законодателните проекти към всички източници на законодателна инициатива;
- в) Създаване на способстващи административни процедури.

Отговорът на тези предизвикателства изисква поне следните правни промени:

- а) Създаване и поддържане на ЗПР;
- б) Въвеждане на изисквания за предварителен анализ на въздействието на регулирането (АВР);
- в) Промяна в правилата за създаване на законодателство, и по-специално – в Закона за нормативните актове;
- г) Промяна в правилата за достъп до информация;

- д) Въвеждане на практика за регулации с “клауза за прекратяване”;
- е) Въвеждане на изисквания за намаляване на “канцеларската дейност”.

Сценарии за правна организация на ЗПР

а) *ЗПР като колективен орган (комисия).* Един от начините за структуриране на ЗПР е да се създаде комисия за подобряване на регулирането. Една бъдеща комисия може да се създаде по два начина: като държавна комисия към МС, или като независима комисия със специални правомощия, определени от парламента (виж повече за предимствата и недостатъците в В.5.1.). Първият вариант предполага МС да създаде комисията с постановление, като определи правомощията и посочи членове. Комисията ще е подчинена на МС и ще се смята за част от изпълнителната власт. Втората възможност е да се създаде независима комисия, отделена от органите на централната изпълнителна власт;

б) *ЗПР като Индивидуален орган (агенция).* Според Закона за администрацията може да съществуват два вида агенции: “държавна агенция” и “изпълнителна агенция”. Държавната агенция е орган, който подпомага МС във воденето на политики, които не са възложени на министерство. Агенцията е отговорна и подчинена на МС. Тя се ръководи от председател, определен с решение на МС. Изпълнителната агенция е орган в рамките на министерство с конкретни функции (виж повече за предимствата и недостатъците в В.5.2);

в) *ЗПР като част от администрацията на МС.* Друга възможност е да се създаде ЗПР като дирекция в рамките на МС. От правна гледна точка това изисква промяна в устройствения правилник на МС. Директорът на дирекцията може да бъде: а/ политическа фигура, посочена от премиера; б/ началникът на канцеларията (в момента – отговорен за работата на т.нар. “политически кабинет”); в/ парламентарният секретар на МС (който е и член на политическия кабинет); или г/ главният секретар на МС (виж повече за предимствата и недостатъците в В.5.3).

Колективният орган предполага по-висок риск както заради правната уредба на администрацията, така и заради традицията. Практическото противоречие е в това, че един колективен орган, ако е подчинен на МС – също колективен орган – ще среща трудности в поддържането на авторитет пред отделните министри, които от своя страна са членове на кабинета. Ако такъв орган се създаде от парламента с мандат за контрол върху законодателните инициативи на народните представители, то това може да се разглежда като опит за ограничение на тяхното конституционно право на инициатива.

Алтернативата е да се създаде индивидуален административен орган като държавна агенция. Тя би имала нужните правомощия след мандат от министър-председателя, с възможност за надзорни функции върху създаването на нормативни актове.

Мандат: предполагаеми “права и отговорности”

Тъй като всяко решение по създаване на ЗПР по необходимост ще е политическо, ние не се опитваме да дадем единствено решение за структурата и правомощията на звеното; посочваме само предимствата и недостатъците от всеки вариант, подпомагайки правителството да вземе най-доброто решение.

Бъдещото Звено за подобряване на регулирането ще трябва да преглежда различни видове нормативни актове и проекти. Сред основните видове са проекти на закони, проекти за постановления на МС, проекти за други подзаконови нормативни актове (наредби,

инструкции, стандарти и др. под.) и проекти на закони изготвени от народни представители.

Доколкото целта на ЗПР е подобряване на качеството на регулирането, то вероятно ще разполага с относително ограничен набор от инструменти. Има три възможни начина за решаване на този проблем:

а) *Задължително формално изискване за одобрение от ЗПР.* МС може да реши да изисква всеки представен проект да бъде придружен от становище на ЗПР. Решението има два варианта. Първо, то може да предвижда задължение за наличие на положително становище от звеното. Това означава, че водещото министерство няма да може да внесе проекта за разглеждане в МС докато не се съобрази с изискването за АВР. От друга страна, може да се въведе изискване само за задължително изпращане на проекта до ЗПР и получаване на становище и препоръки. Документите на ЗПР ще се представят задължително на заседанията на МС;

б) *Участие на ЗПР при поискване.* Този вариант ограничава ролята на ЗПР до чисто консултативен отдел към министър-председателя. В рамките на този сценарий, премиерът преценява кои проекти “заслужават” подробен анализ и изисква ЗПР да се включи като външен участник в работата на дадено министерство или ведомство;

в) *Намеса на ЗПР по собствена преценка.* При каквато и да е структура и мандат на ЗПР, определено ниво на самостоятелност ще бъде съхранено. В най-вероятния сценарий значителна част от проектите за регулации (например инициативи на народни представители, актовете на министри, председатели на комисии и държавни агенции и т.н.) няма да бъдат разглеждани от звеното. При все това, ако предлаганите промени в ЗНА бъдат осъществени, тези намерения ще бъдат публични, заедно с мотивите зад тях. Тогава ЗПР ще може да концентрира усилията си върху част от проектите, като издаде становище по собствена преценка (или “самосезирайки се”) за качествата и недостатъците на АВР на проектите.

Човешки ресурси и персонал

Бъдещото звено ще има уникално място в рамките българското правителство:

а) То ще има цели и задачи, които досега не са били изпълнявани от никого;

б) То ще трябва да оперира по-скоро като мозъчен тръст от изследователи и анализатори, отколкото като типично административно звено, създадено да се подчинява стриктно на определен ред и заповеди дадени от други.

Ролята на Звеното предполага специално внимание на намирането на подходящи служители. Можем да посочим няколко важни принципа при избора на хора за работа в ЗПР (виж по-подробно за задачите на персонала в В.3.1. и за програмите за обучение по АВР в В.3.3.):

а) Експертите в звеното не трябва да имат ограничен опит в публичната администрация;

б) Експертите в звеното трябва да бъдат икономисти, юристи или други експерти като лекари и инженери;

в) За всяка позиция в звеното, било то експерт или технически сътрудник, трябва да се открива конкурс;

г) За изготвянето на оценки или други услуги, като обобщаване на статистически данни, провеждане на изследвания или външна оценка на работата на някой отдел в администрацията, трябва да се възлага обществена поръчка;

По определение, дейността на ЗПР се състои в преглед и надзор над регулативните инициативи на правителството; за да бъде успешно в това начинание е нужно Звеното:

а) да наеме най-добрите специалисти по АВР;

б) да има достъп до международните знания и ресурси за най-добрите практики по АВР;

в) да прилага интердисциплинарен подход и да се опитва да дава оценка за цялостното въздействие на предлаганите нормативни актове.

Рискове и ограничения

Политическото предизвикателство се състои в това как да се изгради авторитет и легитимност на ЗПР без същевременно да се отнеме авторитета и легитимността на останалите органи на правителството. По-конкретно, при разминаване на позициите на ЗПР и някое от министерствата, премиерът и кабинетът като цяло ще трябва да направят нелесен избор (виж повече за ограниченията в Г.1., Г.2. и Г.3.).

Един от сценариите за разпределение на функциите, свързани с процеса на АВР е всяко министерство да има свое Звено за въздействие на регулирането (ЗВР), с което да се контактува в рамките на министерството по въпроси, свързани с приемането и оценка на въздействието на определени регулации. Тези министерски ЗВР би трябвало да работят активно със Звеното за подобряване на регулациите (ЗПР) с оглед изготвянето на смислени оценки на проектите за нормативни актове. Този сценарий обаче трудно може да бъде реализиран с оглед на наличния административен капацитет в рамките на отделните министерства. В същото време, увеличаването на административния персонал не е приемливо, не е препоръчително и би довело до противоречиви резултати (виж повече за партньорите на ЗПР в Д.1-15.).

Изготвянето на оценка за качеството на един АВР се базира не само на основни икономически принципи и понятия, но също така и на пълноценна информация и добра методология при анализирането ѝ. Звеното вероятно ще поддържа свой собствен архив и база данни, които ще се допълват през следващите години, или ще инициира промени в това каква информация да се събира, обработва и разпространява. Съществуващите в момента пропуски в наличната информация ще бъдат запълвани с течение на времето, след като се натрупа опит при оценката на въздействието на регулирането.

Както сме посочили в сценариите, оценката, която ще трябва да се изготвя и да придружава проекта, ще се сблъска с нежеланието и съпротивата на бюрократи и администратори. Нашите очаквания са, че оценките, които работната група или водещото министерство ще представят, вероятно ще съдържат недостатъчна информация, ще включват погрешни изчисления или ще се отказва представяне на информация с аргумента “няма информация”. В момента няма утвърдена традиция нормативните проекти да бъдат обосновавани от икономическа гледна точка с конкретни сметки или други оценки дори при наличието на подробна информация. Финансовата обосновка е слаба и само приблизителни оценки на разходите са публично достъпни. (повече за събирането и обмяната на информация при АВР в Е.3. и Е.5.).

Необходимост от промяна в правната уредба

Тъй като Звеното ще обменя информация с другите административни структури и дирекции на министерствата, съществуващите правила и процедури са от голямо значение за бъдещата дейност по оценка на въздействието на регулациите. Основният проблем в момента е, че информацията, която не е публична по закон или други правни норми, се възприема като информация само за вътрешна употреба. Друга съществуваща практика, която също е много вероятно да възпрепятства бъдещата работа на Звеното, е, че правните норми се прилагат ограничително, особено когато са свързани с разкриването на информация (виж повече в Е.4.1).

В момента няма процедура, която да задължава администрацията да обсъжда проекта с бизнеса или други засегнати от подготвяните промени страни. Както посочваме в прегледа на действащите правни норми и процедури при подготвянето на нормативни актове, водещото министерство и/или работната група решават дали да включат заинтересованите страни, както в подготовката на проекта, така и в обсъжданията. Освен това информацията, която се използва при изготвянето на конкретни текстове от проекта (статистически данни, оценка на разходите, ако има такава, и т.н.), не е достъпна за заинтересованите представители на бизнеса или граждани. Те могат да ползват информацията, която се събира в процеса на подготовка на проекта, само ако са включени в работната група. С други думи, те нямат достъп до цялата информация, която е използвана за аргументирането на проекта за нова регулация (виж повече в Е.4.2.).

Трябва да се направят правни промени, които да уредят дейността на ЗПР. Предполагаемият мандат на звеното е такъв, че без уреждане на правомощията му и създаване на законови изисквания за АВР в законодателния процес то няма да може да функционира успешно (виж повече в Ж.1.). Нужни са също и правни промени, които да подобрят административната среда и условията за бизнес, т.е. достъп до информация, регулации със срок за прекратяване, изисквания за намаляване на канцеларската работа и т.н. (виж повече в Ж.3.).

Управление и разходи

Създаването и поддържането на работата на ЗПР изискват финансова подкрепа. В доклада правим опит за предварителна оценка на очакваните разходи. В зависимост от правната структура и организацията на работата, разходите по звеното ще са между 180 и 220 хиляди лева на година.

Разходите на Звеното за подобряване на регулирането ще бъдат покрити от централния бюджет (само разходите за обучение могат да бъдат покрити от различни програми за обучение). Главната цел на Звеното ще бъде да ревизира регулативната политика на правителството и да спира регулации, които могат да натоварват бизнеса и държавната администрация.

Предлагаме да се установят критерии за оценка на дейностите на ЗПР. Директорът на Звеното трябва да създаде вътрешни критерии за добро представяне. В рамките на един период от една или две години управлението на Звеното и служителите трябва да докажат, че ползите от дейностите на ЗПР са по-високи от разходите. Общата оценка трябва да се базира на сравнение между нетното спестяване (нетните ползи) от върнати (спрени) вредни регулации (норми) и оперативните разходи на Звеното. По-добрият подход би бил да се добавят към разходите за ЗПР и разходите от вредни (обременяващи) регулации (клаузи), които са получили положителна оценка от Звеното (виж повече в 3.1. и 3.2.).

A.2. ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА

Това изследване разглежда възможностите за създаване на отделно звено за подобряване на нормативните актове с работно название - Звено за подобряване на регулирането (“ЗПР” или “Звеното”).

Звеното ще бъде създадено, за да наложи принципите на по-доброто регулиране на централно и местно ниво, да премахне ненужните, остарели или обременяващи бизнеса и администрацията нормативни актове и да следи за правните норми, приети и прилагани по силата на закон.

За да подкрепи административните реформи в страната, Звеното ще подготвя инструкции и ще следи за тяхното изпълнение, като освен това ще подпомага работата на държавни агенции и министерства с консултации и дълбочинни изследвания по конкретни проблеми на законодателството и нормативната политика на правителството (по примера на други страни-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и най-вече Великобритания, където съществува Звено за оценка на регулирането, т.нар. “*Regulatory Impact Unit*” и Работна група за подобряване на регулирането, т.нар. “*Better Regulation Task Force*”, която разработва оценки на очакваните ефекти от обсъжданите нормативни актове).

Целта на това изследване е да разгледа действащите в момента процедури за изготвяне на нормативни актове и да опише възможните - мандат, правомощия и структура на бъдещото Звено, като освен това очертае стъпките и разходите, нужни за създаването му.

Структурата на изследването се основава на следната логика:

а) Прегледът на процедурите и практиките при разработването и консултирането на нормативни актове ни помогна да оценим съществуващата административна среда, в която бъдещото Звено ще работи и да предложим мандат, правомощия и структура на Звеното;

б) На основата на този преглед подготвихме възможни сценарии за Звеното: обхват на нормативните актове, които ще оценява; очаквани резултати от работата на ЗПР; правни промени, които ще бъдат нужни при всеки един от тези възможни сценарии; както и политика при набирането на експерти и обучението, през което трябва да преминат. В отделна част от изследването сме засегнали политическите и бюрократични ограничения, които очакваме да затруднят работата на ЗПР;

в) Тъй като Звеното няма да има възможност да подготвя самостоятелни оценки на възможните ефекти от предлаганите правни норми, то ще трябва да поддържа връзка с онези отдели в администрацията, които имат експертизата да подготвят подобни анализи на проекти от законодателната програма. Прегледът на административния капацитет, заедно с отделите за връзка по министерства, са в отделна част за възможните партньори;

г) Изготвянето на оценка за въздействието на регулирането, се основава не само на основни икономически принципи и понятия, но също така и на пълноценна информация и добра методология при анализирането ѝ. Информацията, която се използва от подобни Звена в другите страни, както и обсега на информацията, която бъдещото ЗПР би могло да използва (заедно със съществуващите проблеми при обмяната на информация), са в частта за нужната информацията;

д) За да се подобрят действащите в момента правни норми и процедури, както и за да се създаде Звено за подобряване на регулирането, ще са нужни промени в някои нормативни актове. Затова в изследването включихме отделна част, в която са разгледани правните

норми, които ще трябва да бъдат променени за създаването на ЗПР и за цялостно подобряване на законодателните процедури;

е) Както за създаването на ЗПР, така и да бъдещата му работа, ще е нужна финансова подкрепа.

Б. ДЕЙСТВАЩИ ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И ОБМЕН НА ДОКУМЕНТИ

Бъдещото Звено за подобряване на регулирането ще бъде създадено и ще работи в условията недобре развита административна среда. Въпреки многото, предприемани през последните години, усилия за подобряване както на качеството на услугите, предоставяни от публичния сектор, така и на действащите правни норми, действащата в момента процедура по изготвяне на нормативни актове има много недостатъци.

Затова и направихме преглед на съществуващите правила и процедури. През последните години се възприеха много неписани практики, които могат както да подпомогнат, така и да затруднят бъдещата работа на Звеното. Това се оснася особено за процедурите по консултиране и събиране на информация в администрацията.

Резултатите от този преглед на писаните правила и неписаните практики при изготвянето и консултирането на проектите за нормативни актове ни помогнаха да оценим средата, в която ще работи Звеното, както и да предложим мандата и дейностите му.

Организационно-правната форма на звеното предполага три възможности – колективен орган, индивидуален орган или административен отдел. При най-благоприятния сценарий, презумпцията ни е, че добрите практики, които установихме при прегледа на правните норми и процедури, ще са водещи за бъдещата работа на Звеното (въпреки очакваните бюрократични ограничения, нежелание за промяна и търсенето на облаги). При най-неблагоприятния вариант преобладават съществуващите в момента проблеми и лоши практики.

Б.1. ДЕЙСТВАЩИ ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Настоящата оценка е изготвена, след провеждане на две изследвания на действащите процедури по разработване на нормативни актове и движението на документи при две правителства с министър-председатели Иван Костов и Симеон Сакскобурготски.

Първото изследване направихме през 1999 година в рамките на работна група към Министерски съвет, Дирекция “Европейска интеграция”. Сред дейностите на тази работна група беше да се инициират законодателни промени за подобряване на бизнес средата, което включваше и дискусии за промени в Закона за нормативните актове, по-специално разписване на законодателни норми за оценка на въздействието на разработваните проекти за нормативни актове. В рамките на тази работна група се изготвиха и експертни оценки, в последствие включени в доклад, представен пред Европейската комисия в Брюксел, във връзка с проект “ Експертна група за преглед на бизнес средата” на Европейския съюз.

В началото на 1999 година ИПИ се включи в група от изследователски институти, които представиха доклад за състоянието на диалога между правителството и частния сектор и гражданите в рамките на законодателния процес. Изводите се основават на интервюта с държавни служители в три министерства (Министерство на финансите, Министерство на икономиката и Министерство на земеделието и горите), проведени в периода ноември – декември 2000 от екип на ИПИ. Основната причина да подберем тези министерства беше законодателната програма на правителството.

Голяма част от разработваните нормативни актове са свързани със споразумения или политики, инициирани от правителството. Нормативните актове във фискалната сфера обикновено са предвидени в международни договори. Съдържанието на актовете и самата

нужда от действия, от страна на правителството, бяха определени в тригодишното рамково споразумение с МВФ или т.нар. "Програма на МВФ". Това беше валидно най-вече за финансовите въпроси (Министерство на финансите). Почти всички проекти на нормативни актове в Министерство на земеделието и горите бяха заложени в програмата за поземлена реформа и хармонизация с европейските стандарти в областта на селското стопанство. Държавните служители в Министерство на икономиката пък преследваха други цели на икономическата реформа, например антимонополни разпоредби и контрол, предотвратяване на картели, както и актове за ценообразуването при естествените монополи.

Второто изследване, проведено в периода май-юни 2003 година, е подобрена и актуализирана версия на първото. Методологията, която използвахме, е същата. Основната разлика е в това, че акцентът е преместен върху следваните процедури при съгласуване на нормативни проекти и събирането на информация, която в последствие се използва за оценка на обсъжданите варианти. Различна беше и целта на второто изследване: да се опишат съществуващите добри и лоши практики в законодателния процес, прилагани в различна политическа среда, след което да се отправят конкретни препоръки за това кои добри примери да се следват и как да се избегнат лошите.

Това е една от причините отново да се спрем на същите три министерства (Министерство на финансите, Министерство на икономиката и Министерство на земеделието и горите). Добавихме обаче още едно министерство – Министерството на труда и социалната политика. През последните две години законодателните инициативи на това министерство нараснаха, в сравнение със същия период преди това, като много от тези инициативи създадоха допълнителни административни пречки пред бизнеса.

Основните законодателни промени във връзка със здравната реформа вече са направени (единствените очаквани нормативни промени са относно формата на собственост на болниците и клиниките). Институцията, която в момента е отговорна за прилагането на законодателството в тази област е Националната здравно осигурителна каса (НЗОК). Тази институция предлага и приема подзаконовите нормативни актове, както и други правни норми, свързани със здравната реформа (като т.нар. рамков договор между здравните институции, болниците, лекарите, др.). Това беше и причината да изключим Министерство на здравеопазването от това изследване. Независимо от това, общият преглед на законодателните инициативи, както и на действащите в момента процедури, засяга цялата изпълнителна власт, т.е. всички министерства.

Резултатите от изследванията са представени в подредба, подобна на стъпките в предварителната оценка на въздействието на нормативните актове: концепцията за създаването на регламент (работна група); дефиниране на проблема, станал повод за инициране на законодателни промени; предпочитана форма за правна промяна и възможни алтернативи; разделение на правомощията при предприемането на законодателни действия; консултиране на проекта със заинтересованите страни; оценка на разходите за засегнатите страни; финансова обосновка и накрая мястото на нормативния акт по отношение на държавната и международна политика.

Концепцията за нормативния акт (работна група)

Новите нормативни актове се изготвят от работна група. Участниците в нея се подбират от министрите (съответно заместник-министрите). Не открихме обаче законоустановен ред за начина на сформирание на работната група. Водещото министерство отправя искане до заинтересованите страни да определят свои представители в групата, като заинтересовани

страни обикновено са отделите в министерства и държавни агенции, които могат да бъдат засегнати от новите правила.

Правните норми могат да наложат на частния сектор разходи по спазването им. Въпреки това обаче единствено водещото министерство определя кои са заинтересованите страни и то ги кани да участват в процеса на вземане на решения. Процедурата на подбор не е нормативно уредена, следователно държавните служители могат да отдадат предпочитание на конкретни интереси. Не съществува разпоредба, която да позволява на външни лица да докажат "заинтересованост" от проекта, а оттам и правото си да участват в изготвянето на новия акт.

В работната група обикновено участват между три и седем експерта. Броят на отделите и министерствата, които могат да бъдат включени в разискванията, зависи от самия проект. В работната група обаче винаги са представени две звена - водещият отдел по съответния проект и правният отдел. Когато трябва да бъдат въведени актове на ЕС, в изработването на проекта участват и представители на отдела по европейска интеграция. Съгласно правилника за дейността на Министерския съвет, проектите на нормативни актове трябва да бъдат изпратени на другите министерства за бележки и препоръки. Както вече споменахме, не съществуват правно уредени правила за подбора на заинтересованите страни. Поради това е възможно някои заинтересовани страни да бъдат включени в нормотворческия процес едва след завършването на проекта (това е особено вярно за подзаконовите актове).

В работната група могат да бъдат привлечени и специалисти извън администрацията. Не установихме обаче такива случаи при актовете в областта на земеделието и финансите (1999). В Министерството на финансите до участие в работната група се допускат само експерти от международни институции (1999). Техните бележки и препоръки се вземат предвид дотолкова, доколкото те следят изпълнението на международните споразумения. В рамките на различни програми външни експерти се включват и в разработването на законодателни проекти в Министерството на икономиката (2003).

В нормотворческия процес в Министерство на икономиката могат да участват и външни експерти от частния сектор. Българската стопанска камара (БСК) е член на съвещателен комитет, който заседава всеки последен петък от месеца. По време на заседанията, на външните участници се предоставя цялата налична информация по проектоактовете. Външните експерти могат да бъдат включени и в работните групи. Това е пример за успешен диалог между държавата и частния сектор в нормотворческия процес.

Не съществува обаче общоприета практика заинтересованите страни да бъдат уведомявани за нормативни актове, чието разработване предстои. Обикновено бизнесът, който е засегнат от подготвяните промени, научава за тях, едва след като проектът вече е разработен. Само тези, които са включени в списък на представителните бизнес организации, поддържан от държавните служители, получават информация (Министерство на земеделието и горите, Отдел "Икономически анализи", 2003). Няма процедура, която да задължава, всеки проект да бъде публикуван на страницата на министерството. Само проекти, които се приемат за особено значими и са приоритет в законодателната програма на правителството са достъпни преди внасянето им на заседание на Министерски съвет, с други думи отворени за коментари. Процедурата на консултации с частния сектор не е уредена и поради това частните субекти не разполагат с еднакви шансове да повлияят върху нормотворческия процес.

Дефиниране на проблема

Външните изисквания са само рамка за действие. Министерствата могат да въздействат не само върху дейността по правоприлагането, но и върху изработването на проектите. За изработването на проект на нормативен акт обаче е нужно държавните служители да имат ясно разбиране на проблема. Работната група събира информация, оценява съществуващата практика в България и в ЕС, и очертава модела на регулиране (условия на прилагане, санкции, такси и др.). Не успяхме да открием предварителни оценки на проблемите, които са предмет на регулиране. Холандските указания, например, изискват да бъдат проучени всички възможни начини за постигане на желаните резултати, включително въвеждане на разрешителен режим, такси, субсидии, предписания и забрани. Предварителната оценка може да бъде използвана за анализ на резултатите от прилагането на политическия инструмент и за намиране на алтернативи на регулативната дейност.

Проектите се изпращат на заинтересованите страни, но материалите, събрани в процеса на изработване на акта не се прилагат към проекта. Тези материали са следните: а) докладът на работната група, б) проектът и в) становището на отдела по европейска интеграция. Следователно институциите, които желаят да дадат бележки по проекта, не получават доказателства и обосновка за целта на нормотворческата дейност и нуждата от нея.

Процедурата не дава на заинтересованите страни еднаква възможност да събират материали по проблема. Обикновено отделите не търсят допълнителна информация по съответната тема. Държавните служители трябва да дадат становище по проекта в кратък срок - една седмица, което може би обяснява липсата на интерес от тяхна страна. Процедурата не допуска удължаване на срока, когато въпросът - предмет на регулиране, е сложен, не е ясно определен или предоставената информация не е достатъчна за формиране на обосновано мнение. От друга страна, както отбелязахме, участниците в работната група се определят от водещото министерство. Отделите, които участват в нормотворческия процес, могат да получат информация, която не е достъпна за други. Частният сектор разчита на лични контакти дори за да получи текста на проекта. Следователно, различните заинтересовани страни нямат равни възможности да оказват влияние върху процеса на вземане на решения поради непълната (или изцяло липсваща) информация.

Предпочитана форма на действия от страна на държавата и алтернативи

В процеса на вземане на решения може да се стигне и до нетрадиционни актове за "управление и контрол". Целта на определена държавна политика може да бъде постигната и с други способи, например изменение на други нормативни актове, влияещи върху стопанската среда, по-добро прилагане на действащите правни норми и придържане към разумни правила за достъп до публична информация. Не е ясно дали служителите (Министерски съвет, министерства, работни групи) доказват дали и доколко са били обмисляни алтернативни варианти и причината, поради която те са били отхвърлени. В общия случай, в материалите липсва оценка на алтернативните действия.

Практиката при двустранни и многостранни договори е заинтересованите страни да се срещнат и да вземат решение за предпочитания начин на действие. Частните субекти могат да влияят върху инструментите на търговската политика чрез неформални преговори с администрацията, но официално служителите в Министерство на икономиката не събират статистически данни и анализи (освен тези, достъпни от официални източници). В министерството не е създадено отделно звено за анализи и прогнози, а прогнозите, изготвени от частни фирми в сферата на търговията, не се използват. Политическите

инструменти, въведени от управление "Икономически анализи и национален пазар" (цени, мита, защита на потребителите и др.) се обсъждат с частни експерти от различни отрасли.

Разделение на правомощията при предприемането на действия

Местните органи понякога отговарят за изпълнението и могат да приемат допълнителни правила в изпълнение на съответния нормативен акт. Не установихме практика местните органи да бъдат уведомявани за бъдещите правила и от тях да бъдат искани предложения. Подобно на частните заинтересовани субекти, общините и окръзите се представляват в процеса на вземане на решения от своите организации. Министерството на финансите контролира местните разходи по прилагането на законодателството чрез субсидии и контрол върху разходите. Бюджетите на местните органи се одобряват от управление "Общински бюджети".

Консултиране на проекта и заинтересовани страни

Водещото за проекта министерство определя кои са заинтересованите страни в процеса на изработване на нормативните актове и при обсъжданията. За държавните институции (министерства и агенции) важи следният принцип: заинтересовани страни са тези, които следва да изпълняват и спазват новия акт. Проблемът е в това, че интересите не са свързани само с изпълнението и спазването на актовете - те могат да се отнасят и до необходимостта от тяхното въвеждане или до предпочитаните политически инструменти.

Министерството, отговарящо за разработването на акта, е длъжно след изготвянето на проекта да го изпрати на другите министерства (съгласно правилника на Министерски съвет). Така някои министерства научават за съществуването на проекта на един твърде късен етап, когато цялата подготовка и обсъжданията в работната група вече са приключили.

При изменения и допълнения на действащи нормативни актове заинтересованите страни се определят по-лесно, отколкото при съвсем нови проекти на закони и подзаконови актове. Авторите могат да проучат практиката по прилагането, за да определят конкретните интереси. Държавните служители са убедени, че министерството, което отговаря за разработването на проекта, може да бъде натоварено и с определяне на заинтересованите страни. Министерският съвет обаче е колективен орган и в процеса следва да участват всички звена на изпълнителната власт. Връзките между министерствата трябва да бъдат подобрени, за да бъде разтоварена администрацията и да бъдат намалени разходите (интранет, електронна поща и др.).

Според нас може да бъде създаден регистър на проектонормативните актове, което ще позволи на заинтересованите страни да участват активно в нормотворческия процес от самото му начало. Този регистър трябва да се актуализира редовно с информация за подготвяните законодателни проекти, водещите министерства, други министерства/агенции/държавни институции или представители на бизнеса, включени в разработването на проекта, др.¹

¹ В момента, правителството поддържа на своята Интернет страница Регистър на административните структури и техните вътрешни правила, който съдържа и информация, свързана с регулаторните режими.

Обичайна практика е заинтересованите министерства да получават обратна информация по своите предложения и бележки по проекта едва на заседанията на Министерски съвет. Предложенията и препоръките се включват в таблица, която се представя на заседанието. Ведомствата, които са дали становище, разбират от измененията на проекта дали предложенията им са взети предвид или не. Не става ясно защо водещото министерство е отхвърлило едно или друго предложение. Според правния отдел на Министерство на финансите, проектите не се обсъждат предварително. Поради това разногласията по тях на заседанията на МС са нещо обичайно, особено по отношение на законите.

В случай на разногласия министерството, изготвило проекта, провежда срещи със заинтересованите ведомства и се опитва да разреши проблемите (преди да внесе проекта в МС). Използването на обратната информация обаче зависи от преценката на работната група.

Процедурата за консултации по проектите не е ясно регламентирана (особено що се отнася до обратната информация). Обратната информация най-вероятно няма да предотврати конфликтите на заседанията на МС, защото държавните институции имат свои собствени интереси при изпълнението на правилата. Такава информация обаче е нужна по две причини. Първо, защото държавните служители ще бъдат по-силно мотивирани да работят по-добре, когато усилията им биват оценени от някой друг. И второ, защото администрацията няма как да осъществява ефективен диалог между държавата и частния сектор, ако даже в рамките на собствената ѝ структура, движението на документи не е прозрачно.

Въпреки че редът не е нормативно уреден, в изпълнителните органи могат да бъдат открити примери за добра практика. В Министерство на земеделието и горите, например, документите, свързани с разискванията между министерствата са на разположение на интересуващите се служители от самото министерство. Обясненията по предложенията (отхвърлени или приети) се обобщават в таблица. Така заинтересованите лица в министерството могат да въздействат върху нормотворческия процес, преди проектът да бъде внесен в МС. Отделът, който изготвя проекта обаче, не е длъжен да предоставя тази информация на заинтересованите лица от други министерства и ведомства.

Отделите в Министерство на икономиката могат да проучват документите, разменени между държавните институции и между различните отдели в самото министерство. Към проекта се прилага списък със сроковете и имената на служителите, отговорни за проекта.

Частните интереси също трябва да бъдат вземани предвид при изработването на нормативни актове. Според служителите в Министерство на икономиката частните институции не са достатъчно силни, за да бранят интересите си. Равнището на представени интереси (териториално и отраслово) не е ясно. Законът за браншовите организации все още не е приет. Ако администрацията сама решава кой е заинтересован и кой може да има достъп до информацията по проектите на нормативни актове, винаги ще има обвинения за субективност на преценката и защита на особени интереси. Поради това, правителството следва да направи процедурите за вземане на решения прозрачни и да позволи на частните субекти да оказват влияние върху политическите инструменти. Администрацията не може да преценява дали частните интереси са силни или слаби. Частният сектор по-добре познава собствения си интерес. Диалогът между държавата и частния сектор е процес, в който и двете страни се учат. Нормативните актове са политически инструменти, които могат да бъдат оценени само в практиката.

Както вече споменахме, редът за консултации при изработването на проектите не е нормативно уреден. Държавните служители решават дали да привлекат заинтересованите лица в процеса на вземане на решения или не. Процесът на подбор не е прозрачен и

заинтересованите лица нямат еднакви възможности да влияят върху законодателството. Тези, които участват в процеса на изработване на актовете, и онези, които дават бележки по проекта, имат различен достъп до информация. Администрацията преценява дали е нужно да провежда срещи с частни експерти и дали да им предоставя информация.

Разходи за засегнатите страни

Финансова обосновка

Със Закона за административното производство (1979) и Закона за нормативните актове (1973) се установяват два основни принципа: а) административните институции трябва да отговарят на запитвания от граждани (Закон за достъп до обществена информация) и б) изготвяните проекти трябва да се придружават от писмо, т.нар. мотиви, което да обяснява нуждата от и целта на нормативния акт (Закон за нормативните актове). Законът за устройство на държавния бюджет (1996) изисква подробна оценка на фискалните и бюджетни ефекти от предлагания проект, но не поставя изрично условия да се изготвя нарочна оценка на ползите и разходите от въвеждането (и прилагането) на акта, както и отговор на въпросите кой печели и кой губи от тези законови промени.

Според правилника на Министерски съвет проектите на нормативни актове се придружават от финансова обосновка, изготвена от водещото министерство и одобрена от министъра на финансите. Обичайната практика в Министерство на икономиката е обосновката да бъде изготвена от ведомството, което ще прилага акта. Рядко се анализира информация за частния сектор. Това означава, че финансовата обосновка на практика отразява преките разходи на администрацията по прилагането, но не и разходите на бизнеса. Предложената финансова обосновка се изпраща на министъра на финансите за одобрение. Ведомствата, които изработват проекта, невинаги могат сами да изготвят добра финансова обосновка. В такива случаи те се обръщат за съдействие към експерти от Министерство на финансите. Интересно е да отбележим две особености на този процес:

- а) ведомството, което изготвя проекта, се опитва да се свърже точно с този отдел в Министерство на финансите, който вероятно ще проверява самата обосновка, и
- б) самата финансова обосновка няма ясно определена роля в процеса на даване на бележки и становища; Министерство на финансите може да отхвърли проекта на нормативен акт и в същото време да одобри обосновката му.

Създаването на нормативни актове в светлината на държавната и международната политика

България в най-близко бъдеще трябва да хармонизира своето законодателство с правото на Европейската общност. Това определено ще бъде трудна задача, ако не бъде направена оценка на цялата необходима законодателна дейност. Ако целта е законодателството да бъде хармонизирано, като едновременно с това администрацията работи добре и се постига икономически растеж, в процеса на изработване на нормативни актове трябва да бъдат спазвани най-малко следните изисквания: а) да съществува прозрачен ред за обмен на информация в администрацията, при който се избягва дублирането на работата от различни ведомства; б) частният сектор да има лесен и навременен достъп до проектите на нормативни актове, и в) да се предвиди участие на представители на частния сектор в изготвянето на актовете.

Б.2. КОНСУЛТИРАНЕ (ДИАЛОГ МЕЖДУ ДЪРЖАВАТА И ЧАСТНИЯ СЕКТОР)

Формата на диалог зависи от формални и неформални правила и процедури. Процедурите, по които се осъществява диалога донякъде предопределят неговите резултати. От 1997 г. насам българската стопанска среда се подобрява отчасти и поради по-добрия диалог между държавата и частния сектор, който се осъществява по два начина: формално (по нормативно установен ред) и неформално. Същевременно очакванията на частния сектор към държавната политика са нараснали. Наред с това, международни институции (например Световната банка, Европейският съюз, Американската агенция за международно развитие) оказват натиск върху държавните институции да искат от заинтересованите страни становища и предложения по измененията в законодателството и така да направят законодателните реформи по-популярни. Известен натиск се упражнява и от самите делови среди, въпреки че техните искания са учудващо неясни.

Поради исканията на неправителствените организации и деловите среди, препоръките на международните институции и собствената си нужда от помощ при разработването на законите, подзаконовите актове и политиката в различни сфери правителството показва сериозно намерение да формализира в по-висока степен процедурите за открит диалог с обществото.

През последните няколко години Народното събрание разшири участието на частния сектор и неправителствените организации в законодателния процес. Много закони бяха обсъдени с неправителствени организации и асоциации, включително Закона за чуждестранните инвестиции, Закона за неправителствените организации, Закона за авторското право, Закона за банковата несъстоятелност и Закона за омбудсмана. Освен това, Народното събрание откри Парламентарен информационен център, който предоставя дневния ред и информация за пленарните заседания и заседанията на комисии², стенограми на пленарни сесии, текстове на законопроекти, както и дава възможност за даване на мнение и предложения от частния сектор и граждани по отделни законопроекти (чрез специални пощенски кутии на комисиите). Информационният център също така организира обществени форуми и кръгли маси.

В същото време, според различни заинтересовани страни, проблемите на правната и политическа система са: неясните правила на играта, предоставянето на привилегии, намесата на държавата в свободата на договаряне (особено в областта на трудовото законодателство), неизяснените структури и дублиращите се компетенции, административната дискреция при определяне на санкции за неизпълнение на правни норми, неефективната съдебна система, допълнителните разходи за частния сектор (лицензиране, такси, данъци, регистри, условия по прилагането), бюрократичните процедури, невъзможността да се разчита на съдебна защита при неизпълнение на договорите и ограниченият достъп до информация.

Формата на диалог е от изключително значение за подобряване на бизнес средата в България. Тъй като частните интереси не са отразени в достатъчна степен в държавната политика, частните субекти не мислят, че трябва да носят отговорност за резултатите от процеса на консултации.

Политическите лидери винаги са под натиск да подкрепят конкретни интереси. В икономиките с ниски доходи дружествата, чиито стратегии са насочени към оцеляване и съществуване, са склонни да упражняват натиск върху политическите институции, за да получат от тях подкрепа за сметка на конкурентоспособните фирми. Разликата между тези

² Друг е въпросът, че не всички комисии обявяват дневния ред на заседанията си.

видове дружества не се свежда само до техните стратегии и позиции на пазара. Те се различават и по отношението си към пазарните принципи и държавните институции, което на свой ред се отразява върху тяхното пазарно представяне. Конкуренетоспособните дружества разчитат на пазарните сили, за да получат предимство пред съперниците си. Те вярват, че държавните институции трябва да защитават правата на гражданите, частната собственост и добросъвестното изпълнение на договорите. Другите дружества - тези, които оцеляват или съществуват, без да се развиват, са убедени, че държавните институции трябва да им предоставят специални привилегии.

Тази нагласа може да бъде обяснена отчасти с историческото развитие. Особено показателно затова са представителните организации на бизнеса. Много от стопанските сдружения всъщност са наследници на квази-правителствени структури от комунистическата епоха. Тяхната роля тогава е била да посредничат в международното сътрудничество с чуждестранни и международни браншови организации. Задачата им в реформите по време на прехода е да запазят тези контакти и да закрепят структурата си като инструмент за непряк и невидим контрол върху определени сектори на икономиката. Друга типична група професионални организации са тези, които са създадени от водещо дружество или бизнесмени за утвърждаване на техните конкретни интереси в определен отрасъл. С развитието на сдружението то или се превръща в истински представител на всички предприятия в отрасъла, или мотивира създаването на алтернативни сдружения - конкуренти. Така ставаме свидетели на сдружения-близнаци и по правило едва третото или четвъртото сдружение в отрасъла е донякъде независимо. В някои отрасли и географски райони се развиват браншови организации, но повечето от тях са все още твърде зле организирани и управлявани, за да бъдат ефективни³.

Частните стратегии могат да бъдат обяснени с отношението към ролята на държавата за постигане на конкурентни предимства и национално благоденствие. От държавните институции често се иска да се намесят на пазара, когато частните дружества не могат да получат конкурентно предимство пред съперниците си. Когато дейността на частните субекти е насочена към подобряване на позицията им на пазара чрез пазарни способности (например предлагане на специални услуги, подобряване на качеството на стоките и др.), тогава те свързват ролята на държавата с по-ограничени правомощия на държавните органи. Според резултатите от изследване, направено от Института за пазарна икономика преди година, около 20% от анкетираните предприятия са на мнение, че могат да извоюват конкурентни предимства без помощ от страна на държавата. Частните дружества могат да бъдат конкурентоспособни, само ако развият собствени конкурентни предимства и използват държавните институции и личните контакти единствено в защита на икономически политики, стимулиращи икономическия растеж и подобряващи средата за водене на бизнес.

Съществуващи формални процедури

Правителството редовно обсъжда социалните и икономическите реформи в съвещателните органи, създадени по силата на закон (например Кодекса на труда, Закона за туризма и Закона за защита на потребителите - Тристранен съвет, Национален съвет по туризма и Национален съвет за защита на потребителите) или на подзаконов нормативен акт (например Постановление на Министерски съвет за Съвета по социални и демографски въпроси и Постановление на Министерски съвет за Съвета по етнически и демографски

³ Вж. L. Joujou, Bulgarian Business Associations: survey and analysis of the state of the Bulgarian business associations, Management Systems International/USAID, November 2000.

въпроси). Някои актове съдържат списък на участниците в съответната структура (например в Националния съвет по туризма участват тур-оператори, собственици на хотели и ресторанти, "национални" авиокомпани, общини, както и национални, регионални и местни туристически агенции). В други случаи председателите на тези структури подбират представителите съобразно с разпоредбите на съответния закон (например Кодекс на труда, Закон за регионалното развитие). Наред с това, министерствата и държавните ведомства сформират работни групи, в които държавни служители обсъждат различни проблеми съвместно с представители на деловите среди и професионалните съюзи (например Работна група по земеделските проблеми, свързани с европейската интеграция). Във всички тези случаи държавата регулира *ad hoc* правото на съответните субекти да участват в процеса на вземане на решения.

Тези официални съвещателни органи удовлетворяват различни частни интереси и искания. На някои от заседанията организаторите просто уведомяват заинтересованите страни за нормативните актове, които са в процес на изготвяне. Например, Консултативният съвет към Министерство на икономиката заседава всеки месец, за да уведомява участниците за бъдещите нормативни актове. В повечето случаи обаче тези заседания служат не само за уведомяване на засегнатите страни, но и за обсъждане с тях на различни предложения за законодателни промени.

Институционализираните срещи позволяват на различни заинтересовани групи, които не са включени в консултативните органи, да отстояват своите позиции. Някои от комисиите имат за цел не само да съветват държавните служители по въпросите на отрасловата политика и да обсъждат нормативни актове, но и да изработват правила относно стандартите за продуктите и общоприети принципи на финансовия и качествения контрол. Заседания се организират дори и за практическото разработване на стандарти за контрол. Частните субекти, които се стремят да подпомогнат държавните служители при прилагането на правилата, не само участват в такива комисии, но провеждат и инцидентни срещи с министри и държавни служители.

Правителството понякога привлича деловите среди и в международни програми. Участието на производители, застрахователни компании, банки и други финансови институции е от основно значение за изпълнението на подобни програми. В тези случаи държавните служители не само уведомяват частните субекти за източниците на международно финансиране, но и ги обучават как да кандидатстват за средства. Държавните служители са установили, че хората, които се интересуват от такива програми, могат да допринесат за подобряване на резултатите от финансовите проекти, което е условие за по нататъшното развитие тези програми.

Възможен пример за формална процедура по консултиране на законодателните инициативи на правителството е Съветът за икономически растеж, създаден в началото на 2002 година. Членове на Съвета са заместник-министърът на труда и социалната политика, заместник-министърът на регионалното развитие, министърът на финансите и министърът на енергетиката и енергийните ресурси, както и председателите на четири организации на бизнеса: Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара, Българската международна бизнес асоциация и Бизнес клуб "Възраждане".

Основната цел на консултативния съвет е да подобри диалога между правителството и бизнеса в законодателния процес, като по този начин стимулира привличането на чуждестранни инвестиции в страната. Основните функции и задачи на Съвета за икономически растеж са да консултира политиката за икономическо и социално развитие на отрасловите министерства и ведомства, и дейността на държавните органи по насърчаване на инвестиционната политика, да изготвя доклади за състоянието, прогнози и

перспективи за развитие на реалния сектор на икономиката, както и да предлага механизми за намаляване на административно-бюрократичните бариери и насърчаване на бизнеса⁴.

Друг пример за консултативен съвет е Съветът за чуждестранни инвестиции. Консултативният съвет за чуждестранни инвестиции обсъжда държавната политика за насърчаване на чуждестранните инвестиции, национални и отраслови програми, които подпомагат чуждестранните компании, както и конкретни въпроси на правната уредба на чуждестранните инвестиции. На заседанията на съвета са представени чуждестранни компании, банки, консултанти и международни организации. Той допринася за усъвършенстване на правните норми и практиката. Например, държавата официално получава докладите на Българската международна бизнес асоциация - БИБА ("Бяла книга на чуждестранните инвестиции в България") и ги предоставя на всички министерства и ведомства, след което техни представители се срещат с членове на БИБА, за да разискват различни проблеми и възможни решения. Някои от предложенията на БИБА във връзка със законодателната реформа бяха одобрени (например измененията в Търговския закон в частта за управлението на дружествата, предложенията за развитие на капиталовите пазари). Други не бяха приети, с аргумента, че противоречат на държавната политика (национална и отраслова), на действащите правни норми или на "обществените интереси", или пък че са следствие на "неправилно разбиране" на закона (например Закона за защита на конкуренцията).

Всъщност всички тези забележки за предложенията на частния сектор разкриват вижданията на държавните служители за "частните" и "държавните" дела. Много държавни служители все още вярват, че частните субекти са "неморални" в дейността си на пазара. Според това схващане държавата трябва да ограничи амбициите им да спечелят предимство пред конкурентите си или да извличат ползи на пазара за сметка на работниците си и потребителите. Разпоредбите на трудовото законодателство, които съдържат редица императивни условия за работодателите, са пример за такова отношение към фирмената стратегия. Комисията за защита на конкуренцията отхвърли предложението на БИБА за законодателни изменения във връзка с рекламата (в този случай деловите среди настояваха за неограничена рекламна дейност преди пускането на продукта на пазара, включително чрез томболи и лотарии). Доводите на КЗК бяха, че тези методи (макар и популярни в света) изместват целта на рекламата, която според комисията е "потребителите да бъдат осведомени за качествата на стоките и услугите". Според държавните служители не е "прието" продажбите да бъдат "контролирани" чрез такива игри. Комисията е на мнение, че потребителят трябва да бъде мотивиран да купи стоката или услугата заради качеството, а не заради допълнителни "подаръци". Следователно можем да очакваме, че държавата ще приеме предложенията на частния сектор само ако те не "противоречат" на нейната "мисия" (например да защити потребителите от "лошите" предприятия, работниците от "лошите" работодатели и т.н.).

Неформален диалог

Деловите среди са инициатори на различни прояви (срещи, обучения, контрол и др.), които предполагат диалог с държавните институции. В други случаи неправителствените

⁴ Повече за дейностите на Съвета за икономически растеж към Министерски съвет : <http://b2b.bia-bg.com/index.asp?i=p218&l=1>. Всички стенограми на Съвета са достъпни, както и позициите на всички участници по предлаганите правни промени. Практиката да се публикуват предложенията на бизнеса и отговора на правителството е добър пример за това как различните усилия за подобряване на правните норми и процедури могат да бъдат достъпни за всички, които са засегнати от това (в електронен формат).

организации, които кандидатстват за средства, имат нужда от помощта на държавните служители при изпълнението на програмите. Някои институции, които предоставят безвъзмездни средства, дори изискват подкрепа от най-малко две държавни ведомства или звена, за да бъде осигурена широка осведоменост за изследването, както и ангажимент за неговото осъществяване (например *NISPACE* изисква такива форми на държавно участие при проектите за техническо съдействие). В други случаи международните институции задължават държавата да уведоми представителите на частния сектор за икономическите реформи. Този вид изисквания отчасти се дължат на оплакванията, анализите и препоръките на частния сектор, изпратени до тези институции.

Някои нестопански организации наблюдават процеса на вземане на решения, подготвят материали и организират срещи между представители на държавата и частния сектор (например Прозрачност без граници (*Transparency International*) наблюдава сделката за приватизацията на БТК).

Въпреки тези практики, според деловите среди диалогът не е ефективен. Винаги има оплаквания от страна на бизнеса срещу решения на държавата, които обременяват с допълнителни разходи извършването на стопанска дейност. Тези твърдения обикновено се публикуват в печата. Някои се оплакват, че държавните ведомства не ги канят на срещи, а други - че срещите не дават резултат, тъй като държавните служители са предпочели предложенията на други участници в консултациите.

Проблемите се дължат отчасти на неясните процедури за включване на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения. Работните групи изглеждат открити за представители на частния сектор, но процедурата не е достатъчно ефикасна, за да осигури участието на всички заинтересовани страни. Обичайна практика е участниците в работните групи и в групите за разработване на нови актове да бъдат подбирани от водещото министерство. Тъй като някои от заинтересованите страни невинаги са представени в работните групи по различни законопроекти, те често прибегват до неформални контакти с държавните служители. По тази причина държавните служители считат, че деловите среди и браншовите организации, избрани да участват в процеса, трябва да бъдат благодарни, тъй като уведомяването им за бъдещите програми и нормативни актове не е задължително.

Усъвършенстването на процедурата и включването на други заинтересовани страни в процеса на консултации не е в интерес на облагодетелстваните делови среди - те по-скоро се възприемат като конкуренти за публични услуги. Както изясняваме по-нататък, отношението към държавата и нейната роля за постигане на конкурентни предимства се отразява върху стратегиите и процесите на вземане на решения при деловите среди.

Правото на представителство

Тъй като някои делови среди имат установени права и практика да участват в диалога между държавата и частния сектор, заради което други се чувстват изключени, в България все още се спори за правото да бъдат представяни интересите на бизнеса.

Една от темите в този спор е върху процедурите и привилегиите, произтичащи от Кодекса на труда. През последните няколко години държавните институции откриват, че една от задачите на правителството е да защитава частните интереси, тъй като деловите среди не са достатъчно силни, за да правят това. Част от тази задача е да бъдат подбрани тези, които могат да повлияят върху държавната политика. За да признаят тези среди за представителни за интересите на своите членове, държавните служители определят конкретен брой членове и регионални звена. Българската стопанска камара (БСК) и

Българската търговско-промишлена палата (БТПП) най-често са признати представители на всички български предприятия. Тези институции, основани през 80те, се опират на вече изградени структури и съществуваща база. Някои от членовете им участват в тях по силата на закон. Търговският регистър, в който задължително се вписват търговските представителства на чуждестранните лица (чл. 6, ал. 1 от Закона за чуждестранните инвестиции), се води от БТПП. Тъй като информацията не се осъвременява периодично, а дружествените партии се актуализират само когато дружеството поиска услуги от БТПП, регистърът отразява по-скоро намеренията на съответното дружество, отколкото реалната му дейност. БСК и БТПП участват в изработването и подготовката на законопроекти и други нормативни актове, свързани със структурната реформа. И двете институции са "представителни" организации на работодатели по смисъла на Кодекса на труда и като такива участват в различни комисии. Почти всяка комисия, която позволява на различни страни да влияят върху процеса на вземане на решения, може да включва представители на БТПП и БСК (или техни членове).

Разработен е Законопроект за браншовите организации, който да уреди проблема с правото на представителство, но той още не е приет. Наскоро правителството създаде Икономически и социален съвет. Идеята е да бъдат подбрани участници, които могат да изразят "волята на структурите на гражданското общество по различни въпроси, свързани със социалното и икономическото развитие". Участниците в съвета ще бъдат "легитимни" по смисъла на Кодекса на труда. Консултациите ще се провеждат между държавни служители и "представителни" организации на работодателите и работниците и служителите, двама представители на селскостопанските производители, един - на занаятчиите, един - на професионалните организации, един - на жените и един - на научните работници. Стремешът на правителството е да подбере частни субекти, които да бъдат включени в процеса на вземане на решения.

Правните норми влияят върху стремеша на частните субекти да участват в работните групи, консултативните съвети и други подобни структури. Както споменахме, деловите среди се опитват да променят правилата на играта и да обсъждат нормативните актове и програмите с държавните служители. Неотдавна бяха изменени разпоредбите на Кодекса на труда, свързани с критериите, при които организациите се смятат за "представителни" и им се дава право да оказват влияние върху взимането на решения. Според направените изменения, сдруженията на работодателите се признават за национално представителни, ако в тях членуват най-малко 50 организации от повече от половината отрасли и с най-малко 10 000 работници и служители. Съюзът на работодателите в България полага големи усилия да предизвика изменение на тези изисквания. Според съюза те не отразяват възможността на частния сектор да защитава представляваните интереси. Вместо тези норми съюзът предлага като мерило за представителност на интересите да се използват приходите на дружествата, които членуват в организацията, и броят на работниците и служителите им. Предложението е насочено към въвеждане на различни правила, които да ограничат съперничеството за този вид услуги.

Това поражда въпроса дали едно национално "сдружение на работодателите" може да представлява всички стопански интереси в България във връзка с конкретен законодателен, регулативен или политически въпрос? В много случаи различните интереси - особено в различните отрасли - ще бъдат в несъгласие. Засега сдруженията на браншово ниво са твърде слаби, за да разгласят този факт и да поискат право на участие.

Втората тема от дебата за "правото на представителство" е свързана с лобистките действия. Вече трета година Закона за лобизма продължава да е сред проектите за

нормативни актове. Основният проблем е установяването на разликата между застъпничество и лобистки действия⁵.

Теми на диалога

Част от разискванията са посветени на общи нормативни актове, свързани с данъчния режим, лицензите, социалната и здравната реформа, и тяхното прилагане. Участието на частните субекти допринася съществено за усъвършенстване на данъчната практика, включително за намаляване на данъците, по-бърза амортизация на софтуерните продукти, и др. Повечето искания на частния сектор се основават на принципа, че всички участници на пазара трябва да се подчиняват на върховенството на закона. Те създават практика и допринасят за изграждането на по-благоприятна среда за правене на бизнес. Примери за това са неотдавна създаденият държавен Консултативен съвет за изпълнение на данъчното законодателство, Интернет форума на Министерство на финансите за разисквания относно данъчната политика и създадената от държавата работна група за преглед на съществуващите лицензи (отменила 44 лицензи и променила 104 други специални режима).

Въпреки че някои от темите са свързани с подобряването на стопанската среда, понякога представителите на частния сектор се опитват да използват държавните институции, за да получат "конкурентни" предимства пред съперниците. Както може да се очаква, този стремеж ще се засили, ако държавата въвежда привилегии и защита. Обичайната практика в такива случаи е да бъде установена лична връзка с министри и други държавни служители. Актуален пример и днес е случаят с торовете. Основните конкуренти на българските производители на торове (например тези в Румъния) имат аналогични химически технологии и гама от продукти⁶. През декември 2000 г. правителството прие постановление, с което наложи 40% вносно мито за амониево-нитратните торове. Целта на защитната мярка бе да подпомогне местните производители, чиито производствени разходи нараснаха след увеличението на цената на газта. Впоследствие химическите комбинати не само увеличиха цените на продуктите си (както може да се очаква на пазар без конкуренция), но и забавиха доставките по договорите. Тези резултати принудиха правителството да "подкрепи" селските стопани и да отмени защитните мита. И двете заинтересовани групи се бореха за защита чрез отрасловите министерства. Доводът на селските стопани бе, че държавните служители трябва да ги "подкрепят", а не, че правителството не трябва да се намесва на пазара на торове.

Някои от разискванията, които целят подобряване на бизнес средата, на практика имат като последици повече държавна намеса на пазара. Правото на частните субекти да участват в нормотворческия процес е признато в няколко нормативни акта. Няколко "признати" сдружения на работодатели и организации на работници и служители имат право по закон (съгласно Кодекса на труда) да дават становища на правителството в рамките на Тристранния съвет, който разглежда социални въпроси: БСК, БТПП и профсъюзите "Подкрепа" и КНСБ (наричани "социални партньори"). Въпреки юридическия статус на съвета, той може да разисква не само социални, но и други въпроси, които имат значение за обществените реформи (например структурата на бюджета). През 2000 г. този съвещателен орган е заседавал около седем пъти. Той е взел решения за: минималните работни заплати, средните възнаграждения и заплати в

⁵ Повече за позицията на ИПИ по проектите на закон за лобизма: http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/lobbying-act.doc.

⁶ Вж. P. Mandova and Stanchev, K. To Cluster or Not: Cross Danube Firm Level Co-operation, December 2000; www.ime-bg.org/balkan.htm/

държавния сектор, проблеми на заетостта и различни разпоредби за държавните предприятия, правителствени мерки за намаляване на безработицата, и политика на регионално развитие. На заседание на съвета представители на деловите среди и профсъюзите споделят с държавните служители своите виждания за държавните разходи. Както може да се очаква, интересите на двете “договарящи” се страни са различни. Стопанските сдружения настояват за това по-малък дял от приходите в бюджета да се преразпределя централно и настояват за намаляване на таксите, смятани за косвена форма на данъчно облагане. Профсъюзите поддържат стопанска политика, при която структурата на бюджета трябва преди всичко да разрешава социалните проблеми на общество в преход (ниски заплати в държавния сектор, висока безработица и др.). Общото впечатление е, че социалните партньори се срещат, за да разискват държавната политика, която би довела до намаляване на цената на икономическите реформи, не толкова социалната политика. Изглежда профсъюзите открито поставят искания за различни действия (например различни програми); държавните служители избират от предложените варианти (при възможни финансови източници); сдруженията на работодателите са готови да подкрепят някои от програмите на правителството, ако срещу това се приемат мерки за подобряване на стопанския климат (например по-високи разходи за социални програми срещу по-добри административни процедури).

С промени в Кодекса на труда през 2001 г. повод за тристранни консултации стана и “стандарта на живот”. Така синдикатите получиха неограничено право да оспорват икономическата политика на правителството, при положение че няма определение за “стандарт на живот”.

Някои проблеми не са предмет на диалог, тъй като засегнатите страни не виждат полза от обсъждането им. Диалогът може да бъде скъп и неефикасен. Това може да доведе до възприемане на стратегии, при които законовите изисквания не се спазват. Именно това се случва с договорите по Закона за обществените поръчки. Процедурата по закона е твърде дълга и много сложна. Поради това компанията ОТЕ реши направо да внесе оборудването, което иначе би трябвало да се купи след процедура по Закона за обществените поръчки. Всъщност този закон принуждава частните дружества, които предлагат обществени услуги (пощенски услуги, далекосъобщения и др.), да избират контрагентите си по специален ред. В подобни случаи никой не предприема обществена кампания за усъвършенстване на процедурата - дружествата просто не прилагат правилата.

Б.3. ПРЕПОРЪКИ⁷

За да може частният сектор и неправителствените организации да се включат в пълноценен диалог и да помагат в разработването и прилагането на законодателните приоритети, правителството трябва да предоставя информация, да разглежда и оценява получените коментари и да включва в законодателната си програма и проекти на предложения, направени от частния сектор. Това означава, че правителството трябва да идентифицира заинтересованите групи, да ги информира за политическата си програма и предстоящи законодателни инициативи на възможно най-ранен етап, да провежда проучвания на мнението им, да организира отворени дискусии и обсъждания. Тази процедура ще помогне на министерствата да оценят дали законодателството постига поставените цели, доколко това е ефективно, дали правните норми са добре разписани, както и ще популяризира законодателните инициативи на правителството.

Информирание на заинтересованите страни

Съобщения за предстоящи промени и за приемане на нови закони/нормативни актове, както и отворени покани за коментари могат да се публикуват на страницата на правителството в Интернет, в Държавен вестник или да се обявяват по друг подходящ начин, като например обяви в медиите или пресконференции.

Получаване на коментари

Уведомлението за откриване на процедура по писане на проектозакон или наредба по определен проблем изисква внимателно обмисляне, така че заинтересованите страни да бъдат коректно уведомени за темата и обхвата на нормативния акт, и за да могат да представят подходящи коментари и информация. Форматът на предлаганите коментари по проектите за закон или друг нормативен акт може да се различава от формата, в който администрацията обичайно събира информация във връзка с различни проекти. На този етап коментарите могат да бъдат във формата на доклади, които съдържат конкретни факти, проучвания на общественото мнение или други изследвания; докато коментарите по вече конкретни предложения за закон или друг нормативен акт могат да бъдат по-полезни, ако са съобразени с конкретния проект и акцентират върху конкретните текстове. Освен това, тъй като обработката на обширни коментари е трудна, форматът на коментарите трябва да бъде стандартизиран, доколкото е възможно. Позготвената стандартна бланка трябва да бъде предоставяна на заинтересованите групи по електронен път, да бъде достъпна на Интернет страницата на правителството, както и/или публикувана в Държавен вестник.

В много случаи освен коментарите, за правителството ще бъде изключително полезно да получава и задълбочени икономически анализи и/или проучвания на общественото мнение, свързани с предложения за закони и други нормативни актове. Правителството може да отправя покани за участие в подобни анализи по електронна поща, с обяви на министерските Интернет страници или в Държавен вестник.

⁷ Голяма част от тези препоръки бяха представени на работната група към Министерски съвет през 1999 г.

Използване на коментарите

В министерствата трябва има служители, отговарящи за съхраняването на коментарите и друга възможна информация, получена от заинтересованите страни. Във връзка с това, трябва да се възприемат общи правила и стандарти за съхранение на изказаните мнения и оценки, включително изказани по време на обществени дискусии. Тези правила трябва да определят и периода от време, за който да бъдат съхранявани протоколите от обсъжданията. Трябва да се възприемат и някакви общи стандарти за обобщаване и отчитане на получените коментари.

Разпространяване на проекти на нормативни актове

След като бъде изготвен първоначалния проект на закон или друг нормативен акт, министерството трябва да го разпространи за коментари чрез всички възможни средства (страницата на правителството в Интернет, Държавен вестник, обяви в пресата, т.н.).

Получаване на обратна връзка за проекта на закони/други нормативни актове

Обработването на вероятно многобройните коментари по нормативните актове може да бъде доста трудно. Опитът показва, че дори и на пръв поглед многообразните мнения могат да се сведат до няколко категории, които да съдържат препратки къде и как може да се намери по-пълна информация. Затова трябва да се следва някаква стандартна форма, която да се попълва при набирането на мнения по законопроекти. Такава възможна форма за обратна връзка може да бъде следната:

- а) Общ коментар по проекта (с изричната молба коментарите да бъдат по-конкретни и структурирани);
- б) Конкретен коментар по конкретни разпоредби (с изричната молба коментарите да бъдат с обозначена номерация на член или раздел от проекта на нормативния акт, за който се касаят предложенията и коментарите);
- в) Очаквани разходи от приемането и прилагането на проекта;
- г) Възможни решения, към които влиза и възможността да се не приема нормативния акт;

В. ДИЗАЙН НА ЗВЕНТО ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО

В.1. КАК ИЗГЛЕЖДА ИДЕАЛНОТО ЗВЕНО ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО?

Основната цел за създаването на ЗПР е осигуряване на качество и прозрачност на регулирането⁸, както чрез улесняване на дискусиите между частния и публичния сектор (“прозрачност”), така и чрез въвеждане и поддържане на определени изисквания и стандарти за предварителна оценка на въздействието (“качество”) в правителството. Едно такова звено би имало най-значим ефект при няколко условия, описани по-долу като “идеалния сценарий”.

Правни промени и политическа подкрепа

Звеното може да работи ефективно, ако:

- а) ЗНА бъде променен така, че да изисква от министерствата и ведомствата да извършват АВР за подготвяните проекти за нормативни актове и да ги съгласуват със ЗПР;
- б) Премиерът поддържа твърда позиция на отказ от разглеждане в МС на проекторешения без становище от ЗПР;
- в) Мненията и решенията на ЗПР по предлаганите проекти за нормативни актове задължително се превръщат в част от документацията по проектите и са открити за обществен преглед.

Място на ЗПР в правителството

За да се създадат условия работата на ЗПР да има ефект върху цялата администрация, ЗПР трябва да получи специално място и легитимност:

- а) То трябва да бъде създадено от премиера с мандат на най-висш орган в рамките на правителството по въпроси, свързани с качеството и изчерпателността на изготвяните в администрацията АВР;
- б) Премиерът трябва да изисква официално (а и *де факто*) от всички министри да се консултират със ЗПР по подготвените от тях АВР;
- в) Премиерът трябва да изисква всички министри да се съобразяват с препоръките на ЗПР;
- г) Бъдещото ЗПР трябва да бъде независимо от МС, и на практика с повече правомощия по определени въпроси (например, доколко подготвената АВР за дадено проекторешение е приемлива спрямо утвърдените стандарти);
- д) Най-вероятно тази специална роля ще трябва да бъде одобрена и/или наложена и от народното събрание под някаква форма.

Мандат и правомощия

ЗПР ще трябва да прави поне следното:

⁸ Виж: Препоръки на Съвета на ОИСР, 1995.

- а) Преглед на АВР, изготвени от министерствата по проекти за решения (за постановления на МС или проектозаконали за внасяне в парламента), които се внасят за разглеждане на заседание на МС и изпращане на становище;
- б) Преглед на регулациите на отделните министерства и агенции (наредби, правилници, заповеди, инструкции и т.н) и изпращане на становище;
- в) Преглед на мотивите на проектозаконали, подготвени от народни представители и изпращане на становище;
- г) Създаване на инструкции за АВР за администрацията;
- д) Създаване на инструкции за обществени обсъждания на проекти за нормативни актове;
- е) Издаване на задължителни предписания за подобрене на АВР по проекторешения в рамките на изпълнителната власт;
- ж) Отговаряне на въпроси и подготовка на анализи по искане на парламентарни комисии;
- з) Отхвърляне на проекторешения, представени в МС без придружаващ АВР.

Човешки ресурси, възможности и легитимност на мнението

ЗПР може да получи доверие и уважение в администрацията, от парламента и от гражданите само ако поддържа изцяло решенията си. Това най-вече предполага отговорностите и задачите на звеното да се поемат и изпълняват от самото него⁹. Следователно, всеки опит ЗПР да се разглежда като координатор или разпределител на средства от донорски програми към външни организации значително ще подкопае авторитета на решенията на звеното. От друга страна, след прегледа на състоянието на администрацията, изглежда, че премиерът ще трябва да използва хора, които в момента не работят за правителството. Това означава, че членовете (персоналът) на звеното може да се наемат от:

- а) Някои бизнес асоциации, които натрупаха опит в оценката на въздействието на регулациите върху частния сектор като цяло, или върху отделен отрасъл;
- б) Някои неправителствени организации (изследователски институти), които редовно оценяват средата за правене на бизнес и оценяват ползите и разходите от стопанските политики;
- в) Изследователските отдели на Централната банка и други финансови институции;
- г) Консултантски компании, които имат опит в изследване и анализ на стопанските политики, пречките пред инвестициите и разходите за правене на бизнес в дадена страна.

⁹ За разлика например от Агенцията за малки и средни предприятия, която възлага на външни изпълнители – изследователски институти, компании и консултанти – писането на годишния доклад за състоянието на малкия бизнес, чието изготвяне е предвидено в Закона за МСП.

В.2. ОБХВАТ НА РАБОТАТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЗА РОЛЯТА НА БЪДЕЩОТО ЗПР И ПРИЛОЖИМИ МЕТОДОЛОГИИ ЗА АВР

1. Цели и задачи

Целта на Звеното за подобряване на регулирането (ЗПР) е двойна. От една страна, то ще изпълнява определен контрол върху изпълнителните агенции по отношение на техните нормативни правомощия, т.е. тяхната способност да издават нови регулации и да променят съществуващи такива. Понастоящем една агенция може да използва акт на парламента като формално оправдание за всяка нормативна промяна, например за нова наредба, която директно ограничава конкуренцията на определени пазари.

От друга страна ЗПР ще осигурява на агенциите специализирана експертиза за тяхната оценка на различни регулативни инициативи. Следователно то ще подпомага изпълнителните агенции 1) при техните нормативни практики, например наредби и 2) при техните инициативи, засягащи нови актове на парламента.

Следователно очакваме следния обхват на работата на ЗПР:

1. Звеното трябва да *установи формални критерии за регулиране*, например в изпълнение на актове на парламента, за намаление на разходите по сделките (включително “поправка” на пазарни провали) и за прилагане на правилата на обичайното право;
2. Звеното трябва да *изучава обосновките на регулациите* (по отношение на формалните критерии, които е поставило);
3. Звеното трябва да *извършва оценка на регулациите*, например чрез използване на техниките “разходи-ползи” или “ефективност на разходите” (икономичност). То също така трябва да очертае алтернативни начини за постигане на целта на регулирането (анализите трябва да се базират на сравнение на алтернативи);
4. Звеното трябва да издаде *ръководство за АВР*, който агенциите се очаква да извършват. Ръководството трябва да включва формален списък за проверка на необходимите компоненти на всеки АВР;
5. Звеното трябва да *извършва оценка на качеството на АВР*, направени от агенциите. Като минимум, е необходимо да се въведе стандартна процедура за оценка на пълността на даден АВР (виж напътствията по-долу). Звеното трябва да оценява:
 - а) Дали АВР се придържа към общите указания;
 - б) Дали АВР е пълен по отношение на формалните реквизити на списъка за проверка;
 - в) Дали има някакви емпирични и/или теоретични противоречия в анализа.¹⁰

2. Списък за проверка на изискванията за АВР:

1. *Формално основание за регулирането*, т.е. целта на регулацията. Регулативната цел трябва да бъде експлицитно установена от парламента, например в закон, и тя трябва

¹⁰ Под теоретична непротиворечивост разбираме използването на едни и същи теоретични допускания в един и същ АВР, т.е. при всички околностни разходи и ползи.

АВР се счита за емпирично непротиворечив, когато едновременно са изпълнени следните две изисквания: 1) всички факти в АВР имат източници, които лесно могат да се установят и 2) становищата за тези факти са фалшифицируеми (могат да бъдат опровергани) от заинтересуваните страни при приемливи разходи.

да се постигне чрез въпросната регулация. Така целта ще бъде считана за легитимна според принципите на представителната демокрация;

2. *Измерване на успеха.* Изразяването на целта трябва експлицитно да включва “мерната единица” за успеха, която определя кога целта е постигната (например “защита на местните производители от външна конкуренция” може да бъде легитимно приета цел, обаче какво се има предвид под “защита” трябва да се обясни по измерим начин);
3. *Стандарти за анализ на ефектите от регулацията.* Тъй като АВР ще се отнася за промени, резултиращи само от регулирането, трябва да се извършва маргинален анализ. Следователно трябва да се направи ясно разграничение между ситуацията *ex post* и ситуацията *ex ante*. Общата практика на предварителна оценка на регулативните ефекти би била да се използва настоящото статукво като сравнение за пределния анализ;
4. *Списък на групите, засегнати от регулацията;*
5. *Оценка на ползите.* Ползите трябва да се отнасят пряко към формалната цел на регулирането. Околичествяването на ползите трябва да е съвместимо с околичествяването на разходите;
6. *Оценка на разходите от регулирането.* Въпреки че някои цели могат да бъдат преследвани “на всяка цена”, една оценка на наложените от регулирането разходи е изключително важна за неговата обосновка. Причината за това е, че има различни начини за постигане на една и съща цел, следователно поне ефективността на разходите (икономичността) има значение. Още повече, въпросът кой плаща сметката все още изглежда важен при публичните решения.

Тази оценка включва поне:

- а) преките разходи за съобразяване;
- б) скрити разходи, наложени на тези, които са засегнати от регулирането;
- в) разходите за администриране и прилагане. Подходът към разходите трябва да се базира на концепцията за алтернативните разходи, която трябва да се обясни и илюстрира с пример в Ръководството.
7. *Списък на разходите и ползите, които не могат да се измерят по отношение на алтернативна цена;*
8. *Списък с алтернативните решения за постигане на същата формална цел.* Тъй като регулирането общо взето цели определено (“ефективно”) разпределение на ресурсите, достигането на необходимото разпределение може да се постигне по поне два други начина: 1) разпределение чрез свободно функциониране на пазара и 2) разпределение чрез съдебно уреждане на конфликтите и произнасяне по правилата от съдилищата. Междувременно съществува обща възможност за различни регулативни подходи към същата цел;
9. *Оценка на (нетния) ефект от алтернативните решения;*
10. *Детайлно обяснение на методологията и източниците на данните.* Методите, използвани за постигане на тези оценки трябва да бъдат обяснени ясно и в подробности. Те са нужни за оценка на теоретичната и емпирична непротиворечивост на АВР (виж бележка под черта по-горе за определения на теоретична и емпирична непротиворечивост).

В.3. ОБХВАТ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ, РАЗГЛЕЖДАНИ ОТ ЗПР

Бъдещото Звено за подобряване на регулирането ще трябва да преглежда различни видове нормативни актове и проекти. Сред основните видове са:

1. *Проекти на закони.* В българската политическа традиция Министерският съвет подготвя и внася в парламента повечето проекти на закони. В тази рамка е задължение на съответното министерство или ведомство, инициирало и подготвило проекта, да представи и мотиви към проекта. ЗПР ще има за задача да преглежда мотивите (АВР в бъдеще) към всеки проект преди внасянето му в МС за разглеждане и решение;
2. *Проекти за постановления на МС.* ЗПР ще има две задачи: да се увери, че ефектите от предлаганото постановление няма да противоречат на преследваната цел от материалния закон, и че АВР отговаря на изискванията и стандартите, за които стана въпрос в предишната част от доклада;
3. *Проекти за други подзаконовни нормативни актове* (наредби, инструкции, стандарти и т.н.), създавани от отделните министерства и агенции. ЗПР ще има две задачи: да се увери, че ефектите от предлагания подзаконов нормативен акт няма да противоречат на преследваната цел от материалния закон, и че АВР отговаря на изискванията и стандартите, за които стана въпрос в предишната част от доклада. Ако тези актове (регулации) обаче бъдат включени в обхвата на работата на ЗПР е възможно да възникне проблем от политическо, правно и дори техническо естество. Както стана въпрос при разглеждането на политическите ограничения, твърде вероятно е министрите и ръководителите на другите ведомства да не приемат с готовност намесата на външен орган при изпълнение на своите специализирани задачи. Въпреки това, те могат да бъдат задължени да приемат мнението на ЗПР с акт на Народното събрание или на Министерски съвет (например, промяна в устройствения правилник за работата на МС и неговата администрация). Другата възможност е ЗПР да има известна самостоятелност и по собствена преценка (самосезиране) да изготвя становища по отделни актове на администрацията, които обаче да имат само консултативен характер;
4. *Проекти на закони изготвени от народни представители.* Както посочихме в частта за основните ограничения, Конституционният съд е приел, че чл. 87 от Конституцията на България предполага “неограничено право на законодателна инициатива” за всеки народен представител. Следователно, налагането на изискване за задължително участие на ЗПР при внасянето и разглеждането на проекти на народните представители може да се разглежда като противоконституционно. Участието на ЗПР не може да бъде наложено и защото ще възникнат съмнения за нарушение на разделението на законодателна от изпълнителна власт. Единственият приемлив начин за участие е ЗПР да изпраща мнения по избрани от него проекти, които да имат съвещателен характер. От друга страна, парламентът получава възможност да иска становища, като си запазва правото да приема оценките на звеното или не.

В.4. ОЧАКВАНИ ДЕЙСТВИЯ И РЕЗУЛТАТИ

Доколкото целта на ЗПР е подобряване на качеството на регулирането, то вероятно ще разполага с относително ограничен набор от инструменти.

Задължително формално изискване за одобрение от ЗПР

Проекти на постановления на МС. МС може да реши да изисква всеки представен проект да бъде придружен от становище на ЗПР. Това може да стане или с изменение на ЗНА, или с промяна в устройствения правилник. Решението има два варианта:

Първо, то може да предвижда задължение за наличие на положително становище от звеното. Това означава, че водещото министерство няма да може да внесе проекта за разглеждане в МС докато не се съобрази с изискването на АВР. Такъв подход би имал значителен ефект върху качеството и количеството на предлаганите в МС регулативни актове. Точно затова е възможно той да бъде отхвърлен с аргумент за блокиране на работата на администрацията.

От друга страна, може да се въведе изискване само за задължително изпращане на проекта до ЗПР и получаване на становище и препоръки. Документите на ЗПР ще се представят задължително на заседанията на МС. Ефектът ще бъде ограничен до волята на правителството да спира и връща проекти, които според мнението на ЗПР не са мотивирани според стандартите за АВР.

Проекти за подзаконовни нормативни актове на отделните министерства и ведомства. В рамките на сегашната правна уредба на дейността на администрацията изглежда невъзможно въвеждането на изискване за съгласуване с външен за съответната административна структура орган. Въпреки това, ние препоръчваме задължение за регулиращото министерство и ведомство да уведомява ЗПР преди приемането на акта. В последствие, становището на звеното (за актовете, за които ЗПР реши да подготви и изпрати становище) трябва да бъде публично за обществеността.

Участие на ЗПР при поискване

Този вариант ограничава ролята на ЗПР до чисто консултативен отдел към министър-председателя. В рамките на този сценарий, премиерът преценява кои проекти “заслужават” подробен анализ и изисква ЗПР да се включи като външен участник в работата на дадено министерство или ведомство. Когато ЗПР работи само при поискване, разходите по функционирането му ще бъдат ниски, в същото време обаче това му отрежда място сред останалите съветници в политическия кабинет на премиера. ЗПР ще може да отговаря на запитвания и от други институции относно качеството и изчерпателността на мотивацията към даден проект за нормативен акт, например – парламента и неговите комисии. Конституционният съд също би могъл да се възползва от мнението на ЗПР при дела, които изискват по-задълбочени знания за социално-икономическите въздействия на определени правни норми.

Намеса на ЗПР по собствена преценка

При каквато и да е структура и мандат на ЗПР, определено ниво на самостоятелност ще бъде съхранено. В най-вероятния сценарий значителна част от проектите за регулации (например инициативи на народни представители, актовете на министри, председатели на

комисии и държавни агенции и т.н.) няма да бъдат разглеждани от звеното. При все това, ако предлаганите промени в ЗНА бъдат осъществени, тези намерения ще бъдат публични, заедно с мотивите зад тях. Тогава ЗПР ще може да концентрира усилията си върху част от проектите, като издаде становище по собствена преценка (или “самосезирайки се”) за качествата и недостатъците на АВР на проектите.

По-специален е случаят на нормативните актове на местната власт. По конституция компетенциите им по въпроси от местно значение (виж чл. 22 от Закона за местната администрация и местното самоуправление) не може да се ограничават от централната изпълнителна власт. Въпреки това, препоръчително е ЗПР да има възможност по собствена преценка да разглежда част от актовете на местната власт и придружаващата ги мотивация и да изпраща становището си до съответната община, правейки го и публично достояние. Това само би допринесло за утвърждаване на ролята на ЗПР като наблюдаваща и консултираща структура.

В.5. ПРАВНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЗПР

Законът за администрацията разграничава колективни и индивидуални органи на администрацията. Колективни са например Министерския съвет и държавните комисии, създадени или по закон, или с решение на МС. Индивидуалните административни органи са организирани йерархично под “министър”, “директор” или “председател”, като последните олицетворяват самия орган. В колективните органи всички членове имат участие при взимането на решенията.

1. Колективен орган (комисия)

Един от начините за структуриране на ЗПР е да се създаде комисия за подобряване на регулирането. По-долу накратко посочваме някои предимства и недостатъци от подобно решение.

Предимства

- а) Всички членове на комисията имат глас при взимането на решенията и следователно са мотивирани да си свършат работата добре;
- б) Действията на комисията имат легитимност, тъй като в състава ѝ са избрани (в оптимистичен вариант) личности с авторитет и репутация;
- в) Заплащането на членовете и изследванията е по-гъвкаво.

Недостатъци

- а) Структурата може да се приеме като удобно място за политически приятели;
- б) Ако членовете не са посочени от премиера (а например от парламента или на квотен принцип от различни институции), те могат да оказват натиск върху правителството в момент на политическа нестабилност, и дори самите да причинят такава нестабилност;
- в) Възможни са вътрешни конфликти между членовете (подобно на Националния съвет за радио и телевизия в миналото).

Една бъдеща комисия може да се създаде по два начина: като държавна комисия към МС, или като независима комисия със специални правомощия, определени от парламента. Първият вариант предполага МС да създаде комисията с постановление, като определи правомощията и посочи членове. Комисията ще е подчинена на МС и ще се смята за част от изпълнителната власт. Подобен статут например имат Държавната комисия по хазарт, Държавната комисия по стокови борси и тържища и Държавната комисия по сигурност на информацията.

Втората възможност е да се създаде независима комисия, отделена от органите на централната изпълнителна власт. Подобен статут например имат Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за защита на конкуренцията и Комисията по финансов надзор. Всички те са създадени със специален закон; членовете им са или посочени от парламента, или са избрани чрез квоти на различни институции. Типичните правомощия на подобни комисии са да прилагат законодателството в определен сектор, както и да създават собствени регулации. Основният аргумент за съществуването на такива органи е разбирането, че определени сфери от обществения живот не трябва да се регулират от политически назначени лица, които се сменят с промяната на управляващото мнозинство, а от експерти, независими от пряко партийно въздействие. Създаването на такива комисии обаче задължително предполага специален устроителен закон.

Втората възможност вероятно няма да се реализира, нито е особено желателно да се реализира. Тя в действителност би означавала опит за пряка намеса от страна на парламента в текущата работа на изпълнителната власт. Няма правителство, което да приеме и улесни подобна намеса.

2. Индивидуален орган (агенция)

Друга възможност е да се създаде агенция за подобряване на регулирането в рамките на администрацията. Такава агенция може да се създаде с постановление на МС. Според закона за администрацията може да съществуват два вида агенции: “държавна агенция” и “изпълнителна агенция”.

Държавната агенция е орган, който подпомага МС във воденето на политики, които не са възложени на министерство. Агенцията е отговорна и подчинена на МС. Тя се ръководи от председател, определен с решение на МС.

Изпълнителната агенция е орган в рамките на министерство с конкретни функции (прилагане на определено законодателство или предлагане на услуги на гражданите). Агенцията е подчинена на министъра и се представлява от изпълнителен директор, също назначен от министъра.

По-долу посочваме основните предимства и недостатъци на всяка от двете възможности.

2.1. ЗПР като държавна агенция

Предимства

- а) Висока легитимност на решенията и мненията, тъй като мандатът произтича от МС;
- б) Традиционно, някои държавни агенции в МС се считат с ранг, подобен на министерство;
- в) Звеното няма да бъде подозирано в защита на секторни (ведомствени) интереси;
- г) Възможност за най-добро заплащане на държавните служители.

Недостатък

- а) Потенциалните аналитични ресурси – експерти и данни – ще бъдат изцяло външни за звеното (в други министерства и ведомства), което ще наложи по-високи разходи за събиране на информация и използване на вече направените изследвания и анализи от други органи на администрацията.

2.2. ЗПР като изпълнителна агенция към министерство

Този вариант изисква да се определи в кое министерство да бъде създадена агенцията. Не е препоръчително това да е министерство с тесни правомощия в определен сектор, тъй като ще се създаде риск от конфликт на интереси и предубеденост. Единственото министерство, което обичайно участва в общите оценки на всички проекти за нормативни актове е Министерството на финансите (МФ). Това е така, защото то носи отговорност за изпълнението на бюджета, върху който рефлектират всички промени в нормативната уредба. Затова тук се ограничаваме да отбележим предимствата и недостатъците на една изпълнителна агенция към МФ:

Предимства

- а) Близки отношения в рамките на министерството с останалите агенции и дирекции; предполагаем по-добър достъп до данни и документи;
- б) Легитимност, породена от относителното постоянство, с което МФ се придържа към предпазлива политика и отхвърля повечето рискови и разхитителни инициативи на другите ведомства.

Недостатъци

- а) Другите министерства може да не признаят правомощията на ЗПР и да не изпълняват препоръките му;
- б) Звеното ще има по-нисък ранг от държавна агенция, както по закон, така и според традицията в администрацията;
- в) Подозренията за предубеденост на становищата ще останат (както например много министерства в момента отказват да съдействат на МФ и да изготвят според определените изисквания финансовите обосновки на проектите си);
- г) Звеното ще трябва да следи за работата на други отдели в администрацията на МФ, например при подготовката на данъчни закони, при което е възможен конфликт на интереси;
- д) При смяната на министъра работата на звеното ще бъде пряко засегната, като е възможна и цялостна смяна на служителите.

3. ЗПР в администрацията на МС

3.1. ЗПР като дирекция в МС

Друга възможност е да се създаде ЗПР като дирекция в рамките на МС. От правна гледна точка това изисква промяна в устройствения правилник на МС. Директорът на дирекцията може да бъде: а/ политическа фигура, посочена от премиера; б/ началникът на канцеларията (в момента – отговорен за работата на т.нар. “политически кабинет”); в/ парламентарният секретар на МС (който е и член на политическия кабинет); или г/ главният секретар на МС.

В момента в МС има десет дирекции: “Правна”, “Публична администрация”, “Обществени поръчки”, “Икономическа политика”, “Регионална координация”, “Връзки с обществеността”, “Информационни технологии и системи”, “Религия”, “Европейска интеграция и международни отношения” и “Администрация на комисиите към МС”. В момента проектите за нормативни актове задължително се пращат за съгласуване с дирекциите “Правна” и “Европейска интеграция и международни отношения”.

Ако звеното бъде създадено като отделна дирекция към МС, за ефективното му функциониране са необходими следните правни промени: а/ при подготовката на проекти със значим очакван стопански ефект работната група по проекта задължително да включва експерт от ЗПР; б/ всеки проект трябва да се праща за съгласуване със ЗПР и в/ проектите без становище от ЗПР не трябва да се разглеждат на заседания на МС.

Предимства

- а) Висока легитимност на решенията и мненията, тъй като мандатът произтича от МС, а звеното е част от администрацията на МС;
- б) Звеното няма да бъде подозирано в защита на секторни (ведомствени) интереси;

в) Добри отношения с другите дирекции в МС и по-добър достъп до информация.

Недостатъци

а) Звеното ще бъде разглеждано като изцяло политическа структура в администрацията на МС, а не като независима аналитична група;

б) Директорът на ЗПР ще бъде ангажиран с много други задачи, особено ако се изберат варианти б/ или в/ за назначението му.

3.2. ЗПР като работна група

Такова звено може да се създаде по заповед на министър-председателя и да функционира като работна група. В устройствения правилник на МС не се предвиждат конкретни разпоредби за дейностите на работните групи. Обичайно те се създават за решаване на конкретен проблем, като след стигане до решение се подготвят и проекти за нормативни актове. Работната група е под ръководството на премиера, министър или нарочен от МС ръководител.

Този вариант предполага много гъвкавост. От друга страна, това може да застраши дългосрочната работа на ЗПР, тъй като една работна група може да се прекрати по всяко време.

В. 6. ПЕРСОНАЛ И ОБУЧЕНИЕ

1. Персонал: квалификация и изисквания

Бъдещото звено ще има уникално място в рамките българското правителство:

- а) То ще има цели и задачи, които досега не са били изпълнявани от никой;
- б) То ще трябва да оперира по-скоро като мозъчен тръст от изследователи и анализатори, отколкото като типично административно звено, създадено да се подчинява стриктно на определен ред и заповеди дадени от други.

Следователно, противно на очакванията, експертите, които ще работят в Звеното трябва да имат ограничен опит в администрацията. Твърде вероятно е, дългогодишният опит в администрацията да не е предимство за бъдещата работа на звеното. Не подценяваме ролята на опита в публичната администрация за изготвянето на становище за възможните ефекти от приеманите нормативни актове. Но имайки предвид, че основната дейност на звеното ще бъде да представя критичен прочит на оценките, подготвени от другите административни отдели, опитът в администрацията, който е много вероятно да повлияе върху крайното решение, не е предимство.

Твърде вероятно е експерт, който години наред е заемал административна длъжност, да застане “зад” администрацията или с други думи да подкрепи администрацията в законодателната ѝ инициатива, което в този случай означава, че той/тя няма да прегледа надлежно оценката, представена от другите служители на министерства и агенции. След като това звено по-скоро ще наблюдава и коментира вече разработени оценки, много вероятно е опитът в администрацията да не бъде предимство. Не повече от година, година и половина опит в отдел на някое министерство/държавна агенция може да бъде от полза при набирането на информация и анализиране на оценките. Нашите опасения са, че ако експертът има по-дългогодишен опит в администрацията, той/тя могат да оправдаят ненавременни или скъпи регулативни решения без подходяща обосновка (или просто с аргумента “така се взимат решения в правителството, или министерството или отдела”).

Основното ни опасение е, че водещ принцип при набирането на експерти за звеното ще бъде политическата лоялност. Подобен подход ще бъде изцяло несъвместим и непродуктивен за бъдещата мисия на Звеното и дейностите му. Тъй като основен принцип в публичната администрация е да се награждават политически лоялните с по-добра позиция в министерство или правителствена канцелария, подозираме, че Звеното ще бъде една “добра позиция” за много държавни служители.

“Политическата лоялност” не е добър принцип при набирането на експерти за бъдещото звено. Основното ни опасение в този случай е, че по политически причини експертните оценки няма да са достатъчно добри, за да подобрят процеса на взимане на решения.

Предлагаме следните принципи при набирането на експерти за бъдещото звено:

- а) Експертите в звеното не трябва да имат повече от година, година и половина опит в публичната администрация;
- б) Опитът в отдели, занимаващи се с повече или по-малко аналитични и регулативни дейности, трябва да бъде предимство при назначаването, при равни други условия;
- в) За всяка позиция в звеното, било то експерт или технически сътрудник, трябва да се открива конкурс;

г) За изготвянето на оценки или други услуги, като обобщаване на статистически данни, провеждане на изследвания или външна оценка на работата на някои отдел в администрацията, трябва да се възлага обществена поръчка;

д) Всяка година трябва да се прави вътрешна оценка на работата на звеното, като част от политиката по набиране на експертен персонал (като например, оценка на представянето на експертите в Звеното и основните трудности при прегледа на регулативни оценки);

е) Експертите в звеното трябва да бъдат икономисти, юристи или други експерти като лекари и инженери. Звеното трябва да разполага и с експертната поддръжка на компютърен специалист за поддържането на бази данни и управление.

Дейностите и задачите на Звеното ще бъдат много аналитични, особено за изготвянето на инструкции за оценка на възможните ефекти от обсъжданите проекти и за критичния прочит на направените оценки на ползите, разходите и рисковете от конкретно нормативно решение (ако има такива). По-подробна длъжностна характеристика на експертите в звеното включва следните задачи:

а) Да изисква и оценява оценки на въздействието на регулациите, подготвени от други отдели, дирекции, министерства, т.н.;

б) Да подготвя становище на Звеното върху тези оценки, което да се представи на заседание на Министерски съвет или пред Парламентарния секретар. Това становище трябва да съдържа основните изводи от направената оценка на предвидимите ефекти от въвеждането на предлагания нормативен акт, които да са обобщени в стандартна форма. Директорът на Звеното трябва да представи и защити това официално становище;

в) Да връща оценките, които не са достатъчно добри за да бъдат използвани за изготвяне на становище от Звеното. Да подготвя официални писма за доработване, които да съдържат конкретни предложения как да бъде подобрена изготвената оценка с допълнителни данни и информация (събирана от различни отдели), с различна интерпретация на данните използвани в направените анализи, както и с методологични бележки върху оценките за ползи и разходи;

г) Да подпомага събирането и обобщаването на информация за изготвените оценки в рамките на Министерски съвет и отговорните за проекта министерства, особено по проекти, които са върнати за доработване на заседание на Министерски съвет (за промени, които се водят значими и затова се изисква допълнително съгласуване);

д) Да наблюдава и коментира законодателните инициативи на правителството и отделните министерства/агенции;

е) Да изготвя инструкции за основните принципи, които се прилагат при оценката на въздействието на нормативните актове, оценката на ползите и разходите, алтернативите на въвежданите регламенти, при събирането на информация и изготвянето на анализи;

ж) Да прави преглед на информацията, събирана по министерства и агенции и да следи за това информацията, която се събира, поддържа и разпространява, както и записите от данни, които се създават, да създават ползи и да не затрудняват бизнеса;

з) Да изготвя нарочни оценки и анализи по конкретни актуални проблеми.

2. Политически мандат или независими експерти

Създаването на Звеното ще бъде политическо решение. Не само дейностите и задачите му, но и структурата и мандата на Звеното ще бъдат определени от правителството с правни промени (Виж частта за законодателните промени).

Тъй като решението за това ще бъде политическо, ние не представяме конкретно предложение за структурата и мандата на Звеното. Сравнението, което сме подготвили, между двата възможни подхода при създаването на това звено, с ползите и недостатъците им, ще подпомогне правителството при взимането на решение.

Както посочихме в частта за правната структура на Звеното, то може да бъде създадено като колективен или индивидуален орган. И в двата случая, както директорът, така и експертите, могат да бъдат политически назначения или избрани след конкурс. Има вариации между тези две крайни възможности. Независимо от това, предимствата и недостатъците им са едни и същи.

Предимствата на политическия мандат са:

- а) Звеното ще бъде изцяло и единствено отговорно за позицията си върху представените оценки, както и за крайното си становище по предлаганите проекти пред правителството и управляващата партия или коалиция;
- б) Звеното с политически мандат ще може не само да защити, но също така и да приведе в изпълнение препоръките си (без каквито и да е законодателни промени, които да задължават водещото министерство да се съобразява с позицията му). Разбирането в администрацията ще бъде, че това звено е приближено на министър-председателя и че позицията му е официалната позиция на правителството (това е усещането ни, след проведените срещи в различни министерства).

Недостатъците на политическия мандат са:

- а) Представеното в а) като предимство може също така да бъде и недостатък. Министър-председателят може да не бъде доволен от представянето на звеното или от управлението му, дори когато то върши работата си отлично и критичният прочит върху направените от другите институции оценки на въздействието е добър (особено ако няма ясни критерии, по които да се оценява работата на звеното). В подобен случай той/тя могат да инициират промени, които много вероятно ще затруднят дейностите на звеното;
- б) Звеното няма да има стимули да реформира процеса на взимане на решения с нови, подобри практики и процедури, или да бъде достатъчно критично към работата на другите институции. На практика, тъй като това ще бъде основната му задача, това може сериозно да възпрепятства, както бъдещо му представяне, така и цялостната му роля в създаването на по-благоприятна административна и бизнес среда;
- в) Експертите, особено тези, които не споделят водещите в Звеното разбирания за законодателната и регулативната политика, няма да бъдат мотивирани да защитят експертната си позиция, ако ще трябва да следват политиката на Министерски съвет по политически мандат;
- г) Звеното ще разполага с политически мандат от правителството, което означава, че при промени в управляващата партия вероятно ще последват и нови назначения в Звеното.

Вторият вариант е екипът на Звеното да бъде сформиран от видни експерти и политически анализатори. Възможно е те да бъдат назначени от кабинета или да бъдат избрани след конкурс. Водещото при този вариант е, че източник на авторитета на експертите е не тяхното политическо назначение, а личните им професионални качества.

Предимствата при този вариант са следните:

- а) Решенията, които ще се взимат в звеното, няма да зависят от политическия мандат на управляващата партия, както и становищата, които то изразява, няма да бъдат повлияни от законодателните и регулативни приоритети на кабинета. Затова може да се очаква, че политиката на Звеното ще бъде последователна за период по-дълъг от политическия мандат;
- б) Личността на директора няма да бъде толкова определяща за политиката на звеното. При варианта “политически мандат”, ако директорът не е достатъчно силен, за да защити позицията на Звеното (особено за решения, които не са толкова популярни сред управляващата партия и кабинета) или пък ако не се приема като консенсусна фигура, мнението на експертите няма да се взема предвид в процеса на взимане на решения;
- в) Всеки експерт от Звеното ще има по-силна позиция в случай на несъгласие с останалите членове на екипа или с директора, ако той/тя са били назначени заради знанията и репутацията си, а не по политически мотиви.

Недостатъците на този вариант са:

- а) Становището на Звеното, дори и да е задължително да се признава от другите отдели, вероятно няма да бъде добре прието от администрацията;
- б) Един от основните принципи на представителната демокрация е колективното взимане на решения. Ще бъде много трудно обаче, всеки отделен член на екипа на Звеното да бъде държан отговорен за решение взето в условията на мнозинство. Дори подписването на решението с особено мнение не е решение¹¹. То ще позволи на всеки експерт в екипа да изрази мнението си, но крайното решение ще бъде взето от мнозинството. На практика, отговорни за крайното решение ще бъдат всички експерти, независимо дали са съгласни с изразената позиция или не. Това е и основната слабост на процедурата, при която решенията се взимат от мнозинството.

3. Обучение

Тъй като персоналът на Звеното ще оценява анализи на въздействието на регулирането, подготвени от другите отдели, обучението е много важно за всякакви бъдещи дейности на ЗПР. Анализът на въздействието на регулирането няма традиции в България и ще е много трудно да се намерят експерти, които могат да организират семинар или обучение на персонала на Звеното. Единствените експерти, които могат да водят обучение по регулативни реформи и оценки са тези, които работят за отдели с подобна дейност, изследователи от външни институти или професионалисти в сферата на обучението по оценка на регулациите. По-долу са посочени няколко варианта за възможната политика на обучение на Звеното:

¹¹ Показателни за това са вътрешните конфликти в Националния съвет за радио и телевизия.

а) *Съвместна инициатива на ОИСР и програмата ФАР-СИГМА на Европейския съюз (Подкрепа за подобряване на държавното управление в страните от Централна и Източна Европа¹²)*. Програмата Сигма се финансира основно чрез програма ФАР, но се администрира от ОИСР. Тя работи в сътрудничество с правителствата на страните-членки на ЕС и една от основните ѝ цели е да подпомага регулативната и институционална реформа в страните извън ОИСР. Звеното може да кандидатства пред програма Сигма за обучение на персонала, провеждано от експерти на ОИСР в сферата на регулативната реформа.

За повече информация виж:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/sigma.htm>;

б) Служба за Техническа помощ и Обмен на Информация към Европейския Съюз¹³ - ТАИЕХ. Това е мултинационална програма на ФАР и е част от Директората по разширяване на Европейската Комисия. Основна функция на програмата е да служи като "посредник" за разпространяване на експертиза сред всички публични структури в страните-кандидатки. Една от основните ѝ целеви групи е тази на държавните служители и по-специално тези, които работят в законодателните органи, както и юристи и държавни служители от местните администрации и др. Основната форма на обучение използвана от ТАИЕХ са семинарите, кратки посещения на експерти от страните-членки на ЕС в България, посещения на български представители в Европейската Комисия и страните-членки на съюза с голям опит в изготвянето на АВР и др. Услугите, предоставяни от ТАИЕХ са безплатни. Разходите за тези услуги се покриват съгласно предварително дефинираните правила и ставки, залегнали в основните инструкции за администриране на програма ФАР.

За повече информация виж www.taiex.be;

в) *Външни експерти за краткосрочни семинари или обучения (до една седмица)*. ИПИ организира едно такова обучение за своя персонал (няколко държавни служители също бяха поканени да участват). Това е много гъвкав подход и може да бъде използван и за персонала на Звеното с цел обмяна на информация и коментари за АВР. Най-вероятно всеки институт, който подготвя анализи за въздействието на регулирането може да осигури експерти-лектори за такова обучение. Например, експерти могат да бъдат поканени от:

- AEI – Brookings Joint Center for Regulatory Studies: www.aei.brookings.org);
- Office of Information and Regulatory Affairs (OMB): (www.whitehouse/omb);
- Regulatory Impact Unit, Cabinet Office - (www.cabinet-office-gov.uk/regulation) – този Отдел провежда семинари и обучения за служители, отговорни за изготвянето на анализи на въздействието на регулирането. Отделът може да организира такива обучения по поръчка.

Трябва да се отбележи, че тези институции нямат практика да организират обучение за външни организации, но е възможно да се договори организирането на подобен семинар (програмата на обучението може да се договори допълнително). Основното предимство на този вид обучение е, че дискусиата между участниците е отворена за всякакви проблеми, свързани с анализа на въздействието и възможните практически решения, използвани от подобни институции;

¹² Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

¹³ Technical Assistance Information Exchange Office of the European Union.

г) *Multi-beneficiary Programs: Програма “Малки Проекти” на Европейската Комисия*¹⁴. Част от тази програма е схемата за обучение на държавни служители от страните-кандидатки. Програмата се управлява от Генералния Директорат по Обучение и Култура в Европейската Комисия. Тази възможност за обучение на персонала на Звеното изисква по-задълбочено проучване.

За повече информация виж:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/smallproj.htm>;

д) *Institute of Advanced Legal Studies, Великобритания*. Институтът е национална академична институция в рамките на Центъра за Законодателни Изследвания. Този център предлага професионални курсове за обучение в създаването на законодателство. Британският Съвет би могъл да поеме разходите за посещение на такъв семинар или курс в рамките на своите програми за стипендии. IALS предлага специално създадени професионални курсове за писане на законодателство, след запитване от страна на правителства или държавни отдели.

За повече информация виж: <http://ials.sas.ac.uk/research/dale/legislative.htm>;

е) *The Balkan Trust for Democracy*. Това е съвместна инициатива на The German Marshall Fund of the United States (GMF), Американската агенция за международно развитие (USAID) и Charles Stewart Mott Foundation. Този тръст предоставя средства на неправителствени организации, местни и централни правителства, образователни институции и др. Съществуват две основни програми. Тази, която може да е от полза за бъдещото звено е *Свързване на Гражданите с Правителствата* (финансира местни и национални организации, които работят за подобряване на взаимодействието между гражданите и правителствата, наблюдение на работата на правителствата, както и разясняване на правата и отговорностите на гражданите).

За повече информация виж:

[http://www.gmfus.org/apps/gmf/gmfwebfinal.nsf/\\$UNIDviewAll/16B5CDC2E4FE7B6E85256B91005A83C2?OpenDocument&K1E73ABD7](http://www.gmfus.org/apps/gmf/gmfwebfinal.nsf/$UNIDviewAll/16B5CDC2E4FE7B6E85256B91005A83C2?OpenDocument&K1E73ABD7);

ж) *Шеста рамкова програма за изследвания (2002-2006)*¹⁵. Това е основният инструмент на Европейския съюз за разпространение и подкрепа на изследователската работа в Европа от 2002 г. до 2006 г. (europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html). Основен инструмент на програмата е използването на средства за насърчаване на специфични дейности за подкрепа. За дейности, считани за приоритет, могат да бъдат организирани конференции, семинари, изследвания и анализи, научни награди и конкурси, работни и експертни групи и др. Подкрепата е под формата на “финансиране” до 100% от бюджета, ако е необходимо и като глобална сума.

За повече информация виж <http://www.europa.eu.int/comm/research/fp6/pdf/brochurefp6.pdf>.

14 Small Projects Program at the European Commission.

15 Sixth Framework Program for Research (2002-2006).

Г. ОГРАНИЧЕНИЯ НА СРЕДАТА

Г.1. ПОЛИТИЧЕСКИ ОГРАНИЧЕНИЯ

1. Традицията на парламентарната демокрация

Българската политическа практика след 1989 г. изглежда следва противоречива, но потвърждаваща се тенденция. От една страна се наблюдава усилване на централизацията (по-значимо неформално влияние и формално участие при вземането на решенията от министър-председателя), а от друга, членовете на народното събрание се обръщат срещу собствения си премиер или напускат групата на мнозинството, заплашвайки по този начин правителството.

Последните три правителства в България бяха избрани при традиционното правило за управление на партията, получила най-много гласове на избори. Те включват кабинетът на БСП, воден от Жан Виденов през 1995-1996, на ОДС, воден от Иван Костов през 1997-2001 и на водената от НДСВ коалиция с премиер Симеон Сакскобурготски след 2001. Но всяко едно от тях се сблъска с последствията от описаната по-горе тенденция. Парламентарната група на една партия, спечелила общи избори, избра всяко едно от тези правителства, но в последствие централизираната власт на премиера или ерозира, или бе запазена с цената на отклонени реформи и по-малка от желаната (от обществото) публичност на процедурите по взимане на решения.

При такова наследство, решенията по правило са политически. Легитимността на действията на правителството произтича от подкрепата на мнозинството – според принципите на парламентарната демокрация. Логиката обикновено се представя по следния начин: правителството е посочено от управляващата партия в парламента да “ръководи страната” според партийната програма, следователно законодателните инициативи на правителството трябва като цяло да се подкрепят в народното събрание; след приемането на даден закон съответният орган на администрацията създава правила за прилагане според преценката си. Накратко, разбирането за дейността на правителството предполага, че то е получило мандат от народното събрание (и затова – от народа) да решава кои политики и начинания са най-подходящи за постигане на преследваната “цел” на управляващата партия.

Когато определени политики се окажат неефективни или насочени погрешно, обичайните действия включват:

1. Смяна на отговорните служители, например началници на отдели и дирекции в министерствата и агенциите. Обикновено това решение се взема от министъра или председателя на агенцията. В някои случаи обаче това решение се налага и чрез управляващото мнозинство;
2. Смяна на членове на кабинета (министри), която става по два начина: или по искане на премиера или след натиск от управляващата партия;
3. Вот на недоверие на правителството, който е успешен когато самата управляваща партия реши да смени правителството, или когато мнозинството се разпадне и с него – подкрепата за премиера.

2. Как всичко това влияе на АВР?

2.1. Поставяне на цели на регулирането

Процедурата по АВР до голяма степен се състои в оценка и сравнение на възможни ефекти от регулирането, на “ползи” и “разходи” от осъществяването на дадена политика. Но “полза” и “разход” са понятия, които имат смисъл само ако са отнесени към определена цел или нужда, с други думи – към намеренията на този, който извършва действието. Когато една последица допринася за постигането на целта, тя се приема за “полза”; и обратно, когато ефектите пречат за реализирането на целта, тя се смята за “разход”. Следователно, разделянето на ефектите от регулирането на “ползи”/”разходи” зависи от преследваната цел.

В идеалния случай анализаторът, започвайки АВР на нормативен акт трябва да си отговори поне на следните въпроси:

а) Определена ли е ясно целта на нормативния акт, така че да позволява оценка на ползи и разходи?

б) Ако целите са повече от една, има ли противоречие между тях?

Много често политическите решения не са насочени към една конкретна цел. С други думи, правителството може да обяви за своя цел например “намаляването на бедността”, но то рядко стига дотам, че да определи целта като “увеличаване на доходите на група Х с У процента”. Още повече, правителството обикновено се опитва да постигне повече от една цел с определена регулация. Случва се целите да си противоречат и да е невъзможно да се постигнат едновременно.

И в двата случая ЗПР ще трябва да изисква поясняване или промяна в целите на регулирането, предлагани от тези, които предлагат проекта за решение или нормативен акт. Но тук възниква проблем с легитимността: от една страна, съответният орган на администрацията, подготвил предложението, е получил правомощията и доверието на министър-председателя и парламента да провежда политиката в дадена сфера от обществени отношения; в същото време, един нов орган (т.е. ЗПР) също ще има право да оспорва и следи целите, които се декларират и преследват от водещото министерство (или агенция).

Вероятно администрацията (министерствата и агенциите), създадена да осъществява държавната политика в различните сфери на обществени отношения, няма да приеме лесно промяна, при която нов (външен за тях) орган ще има права да се намесва в начина, по който подготвят и аргументират инициативите и решенията си в рамките на собствените им правомощия.

2.2. Легитимност на мнението на ЗПР

По идея, Звеното за подобряване на регулирането се създава за да наблюдава и проверява регулативните политики на другите органи в администрацията. Основанията да се разчита на способността на ЗПР да се справи с тази задача са:

а) В него ще работят хора със специализирани знания по АВР;

б) Звеното ще концентрира опита от най-добрите международни практики;

в) Звеното ще прилага интердисциплинарен подход и ще се опитва да оцени всички възможни ефекти от предлаганите регулации, като така допълва или поправя оценките на отделните министерства и агенции.

Предизвикателството се състои в това как да се изгради авторитет и легитимност на ЗПР без същевременно да се отнеме авторитета и легитимността на останалите органи на правителството. По-конкретно, при разминаване на позициите на ЗПР и някои от министерствата, премиерът и кабинетът като цяло ще трябва да направят нелесен избор.

Едната възможност е премиерът да се довери на мнението на ЗПР за качеството и изчерпателността на направената от дадено министерство АВР. Но това може да се разглежда и като съмнение в способността на съответния министър да подготви проекта за регламент по най-добрия начин и да аргументира нуждата от решение според правилата за АВР. С други думи, от такова решение на премиера излиза, че експертите на ЗПР “знаят” по-добре от специализираните експерти в дадено ведомство как да оценят ефектите от предлагания акт на регулиране. В същото време, специализираната администрация, и самият министър, са назначени от премиера (с одобрението на парламента) точно като “най-добрите за поста”. Така се появява логичният въпрос защо, след като премиерът вярва повече на преценката на експертите в ЗПР, той не ги назначи на мястото на министрите и служителите в министерствата?

Другата възможност е премиерът да поддържа позицията на министрите и ръководителите на други ведомства, като пренебрегне възможните отрицателни становища на ЗПР. Но това разрушава авторитета на ЗПР и може да го превърне в поредната агенция с минимално участие при формирането на политиката и нормотворчеството, концентрирана в привличане на донорски фондове и средства по международни проекти.

Подобна опасност е присъща на всяко правителство, избрано с политическа подкрепа на управляващо мнозинство. Все пак, рисковете могат да бъдат намалени при добро описание на мандата на ЗПР и подходящ подбор на хората в звеното, като личните постижения и общественото признание на експертите със сигурност ще са предимство.

Г.2. БЮРОКРАТИЧНИ ОГРАНИЧЕНИЯ

Наблюденията върху традиционния начин на функциониране на администрацията разкриват няколко предизвикателства пред успешното създаване на ЗПР:

1. При сегашната процедура на съгласуване на проектите за нормативни актове много от министерствата дават становища по значителен брой проекти. Процедурата се състои от две стъпки: първо, всички дирекции в рамките на министерството, изготвило проекта, дават становище (което се взема предвид от работната група по подготовката на акта); второ, след като съответният министър одобри проекта, последният се депозира в МС и главният секретар разпраща проекта на т.нар. “заинтересовани страни” – всички министерства плюс избрани агенции и комисии. Повечето дирекции в “големите” министерства (например, Министерство на икономиката, Министерство на финансите, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на земеделието и горите) трябва да изразяват становища по значителен брой документи, изготвени както от техни колеги в самото министерство, така и от другите органи на администрацията. Без промяна в натовареността на администрацията едно допълнително изискване за съгласуване с нов орган вероятно ще се разглежда като ненужно допълнително задължение;
2. Практиката на регулирането през последните няколко години утвърди тенденцията на приемане на секторно законодателство, което в последствие логично предполага ясни задачи на отделните (секторни) министерства и ведомства. Когато един закон завършва с “...изпълнението на този закон се възлага на министъра на ХХХ”, това в действителност означава, че определена дирекция или отдел в съответното министерство получава задача да прилага закона. В тези отдели обичайно работят експерти в съответната област. Те имат конкретни задачи и се отчитат на министъра. В такава среда вероятно ще е трудно да се въведе изискване те да сътрудничат, а в някои случаи – да се подчинят – на отдел, външен за министерството, и на хора, които не са тесни специалисти в съответната област. Освен това, при ограничените ресурси – хора и време – е възможно служителите на едно министерство да се опитат първо да изпълнят заповедите (задачите) на преките си началници, и след това да обърнат внимание на препоръките или въпросите на ЗПР;
3. Не са редки случаите, когато различните министерства имат противоречащи си цели. Всеизвестно е например, че отрасловите министерства често искат повече публични средства за реализацията на политиките си отколкото министерството на финансите е склонно (и може) да отпусне. Но не са изключение и други бюрократични “битки”. Такава например е тази между министерствата на икономиката и на земеделието и горите по повод защитните мита на торовете: целта на първото министерство бе да подкрепи местните химически заводи, докато второто министерство се стремеше да улесни (и субсидира) земеделските производители. В такива (и други, не толкова известни) случаи никой от участниците няма интерес да стимулира “обективна” преценка и да улесни размяната на информация за възможните последствия. Така ЗПР може да се окаже “посредник” в междуведомствени борби за надмощие, което от своя страна ще застраши същинската работа на звеното.

Г.3. ПРАВНИ ОГРАНИЧЕНИЯ

1. Законопроекти на народни представители

Много е вероятно усилията на ЗПР да не бъдат насочени към преглед и оценка на АВР, подготвяни относно законопроекти на народните представители. В действителност, Конституционният съд вече е разглеждал подобен казус (Решение 2 от 30 март 2000 г.). През 1999 г. парламентът прие Данъчно-процесуален кодекс, според който всяко предложение за изменения на нормативни актове, имащи въздействие върху данъчното облагане или функционирането на данъчната администрация, трябва да бъдат придружени с документ за съгласуване от Министерство на финансите. Аргументите в подкрепа на подобно изискване са очевидни: тъй като министерството е отговорно за осигуряването на приходи, с които да се финансират публичните услуги и дейности, то е разумно народните представители да са запознати със становището на министерството при разглеждането на даден законопроект. Съдът приема, че чл. 87 от Конституцията на РБ предвижда “неограничено право на законодателна инициатива” за всеки народен представител и тъй като парламентът няма средство да принуди едно министерство да даде становище в срок, отказът или забавата се превръщат в непреодолима пречка пред упражняването на това конституционно право.

Това означава, че всеки опит да се институционализира задължително изискване за участие на ЗПР при анализа и обсъжданията на законодателните инициативи на народните представители ще срещне сериозна съпротива. От друга страна, при задължителното съгласуване в рамките на изпълнителната власт има риск отделните министерства да прокарат свои проекти през отделни народни представители от мнозинството и така да заобиколят изискванията за АВР. Такава тенденция, макар и мотивирана от други фактори, вече се наблюдава през последните две години.

Таблица: Разпределение на внесените законопроекти по вносител

Законопроекти	2001	2002	2003
Внесени от МС	16	19	5
Внесени от народни представители	30	25	15
Изменения и допълнения на закони	2001	2002	2003
Внесени от МС	59	90	24
Внесени от народни представители	27	65	31

2. ЗПР: аналитична група или властова структура?

Трябва да се има предвид, че от правна гледна точка работата и решенията на ЗПР ще имат повече консултативна, отколкото властова роля. Според структурата на българската администрация (виж Закона за администрацията от 1998 г.) Министерският съвет е централният изпълнителен орган на правителството. Той осъществява държавната политика и прилага законите, приети от народното събрание. Членовете на кабинета – министрите – имат правомощия именно защото са избрани за такива. Затова и процедурата по взимане на решения или внасяне на законопроект в парламента по необходимост предвижда участие на всички министри. Това например включва изискването за съгласуване на всеки проект с всеки отделен министър и изискването за финансова (т.е. върху бюджета)

обосновка от МФ. Тъй като накрая тези министри гласуват за определено решение, логично е да се прилага стриктна процедура за предварително съгласуване. Становището на един министър по даден проект може да се разглежда като сигнал за това какво ще подкрепи министъра на съответното заседание на правителството. Но положението на ЗПР ще е съвсем различно. Затова е редно да кажем от самото начало, че решенията на ЗПР трудно могат да имат силата да спрат или променят действията на министерския съвет.

Г.4. ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

Стъпвайки на реалистична оценка за реалностите в България, можем да споменем поне следните основни предизвикателства пред създаването на ЗПР:

1. *Откриване на подходящите хора.* Бъдещото ЗПР ще има специална роля в администрацията, т.е. на аналитична и дори критична група. Това предполага членовете (персоналът) на звеното да са както добри експерти, така и да имат политическото доверие на правителството. Задачата се усложнява и от факта, че в България – както навсякъде по света, но и малко повече – политическото доверие се основава на лични и неформални връзки. В политическия пейзаж липсва ясно разграничение на “ляво” и “дясно” (или на “про-пазарни” и “про-социалистически” идеи). Ако такова разделение имаше, то съставът на ЗПР ще се подменя с “леви” и “десни” икономисти, прависти, и др. подобни при смяната на политическото мнозинство. Но тази смяна би била предвидима; от друга страна, всяко правителство би имало възможността да посочи като експерти на ЗПР съответно “леви” или “десни” професионалисти, на които вярва. И накрая, при такова разделение ще има повече яснота за всеки външен наблюдател за изходните позиции, от които ЗПР извежда изводите си и защитава решенията си;
2. *Образование.* Всеки мениджър по човешки ресурси в България, както и в много страни от Централна и източна Европа, среща сериозен проблем с тълкуването на официалните дипломи и сертификати. Тук не говорим за случаите на явна измама при подправяне на документи от студенти. По-важното в случая е да се отчита ниското качество на образователната система като цяло, и особено в т.нар. “обществени науки”. Съществен проблем е изцяло различната учебна програма преди и след 1989 г. Дипломата за завършено образование в областта на икономиката или политическите науки отпреди 1989 г. предполага съвсем различни умения и набор от знания от тази на по-скоро завършилите университет. Това затруднява избора на експерти за ЗПР по формално изискване за образователна степен и специалност. Друго притеснение поражда странното разбиране за професията на “икономиста” в България. Рядко се прави разлика между икономика (“икономикс” или “политическа икономия”) и бизнес администрация (или “мениджмънт”). В действителност студентите в специалности като “икономика на индустрията” или “икономика на туризма” изучават предимно правилата и техниката за управление на фирма в съответния сектор. Но в ЗПР е добре да работят хора със знания за това как функционира икономиката като цяло, как промяната в правилата и институциите оказват влияние върху действията на отделните участници. И накрая, но не по значимост, не са много специалистите, които са способни и обучени да прилагат различни икономически методики и модели, ползвайки данни от българската действителност;
3. *Мотивация.* Трудностите с мотивирането на персонала на ЗПР са основно от два типа:
 - а) На първо място, няма да е лесно да се привлекат добре образовани и отдадени хора за работа в ЗПР. Като част от администрацията, ЗПР ще предлага заплащане, по-ниско от това в частния сектор за подобен вид квалифицирана и отговорна работа. Частично решение е осигуряване на подкрепа от международни програми, с която да се финансират изследователските и аналитичните усилия в ЗПР. Но така се появява риск звеното да се превърне в привлекателно място за политическите приятели на правителството и да се използва за настаняване на политически лоялни личности към края на политическата им кариера.
 - б) На второ място, звеното не може да предложи дълга “пътека” на професионално израстване. Освен това, тъй като ЗПР често ще бъде в конфликт с другите органи на

правителството, е възможно експертите в звеното да не бъдат добре възприемани от останалата част от държавните служители, а дори и от политическото ръководство на управляващото мнозинство. Такива спорове вероятно ще бъдат многобройни, имайки предвид качеството на анализите и мотивацията към проектите за нормативни актове в момента. Така ще се окаже, че хората, заети в ЗПР, ще застрашат шансовете си за бърза кариера в администрацията. Възможна бъдеща кариера за хората от звеното е подобна работа в международните финансови институции или изследователски програми. Но честата смяна на персонала също не допринася за авторитета на една организация;

4. *Организация.* Пряка последица от мотивационните проблеми ще е трудността да се наемат изтъкнати професионалисти и/или учени с репутация и обществен авторитет, които да предизвикват доверие и респект с личностните си качества. Следователно можем да очакваме, че повечето наети в звеното ще са хора, които – макар с образование и умения – няма да искат да поемат пълната отговорност за собствените си анализи и изводи. Така организационната структура на ЗПР може да наподобява типичната за една агенция или дирекция в министерство – директорът/председателят взимат решения и възлагат задачи, а персоналот само изпълнява конкретни задачи. В такъв случай е възможно експертите да чакат да им бъдат възложени определени анализи и оценки, вместо да проявяват инициатива да събират информация и да правят изследвания според собствената си преценка за необходимост.

Д. ПАРТНЬОРИ

Един от сценариите за разпределение на функциите, свързани с процеса на АВР е всяко министерство да има свое Звено за въздействие на регулирането (ЗВР), с което да се контактува в рамките на министерството по въпроси, свързани с приемането и оценка на въздействието на определени регулации. Тези министерски ЗВР би трябвало да работят активно със Звеното за подобряване на регулациите (ЗПР) с оглед изготвянето на смислени оценки на проектите за нормативни актове.

Този сценарий обаче трудно може да бъде реализиран с оглед на наличния административен капацитет в рамките на отделните министерства. В същото време, увеличаването на административния персонал не е приемливо, не е препоръчително и би довело до противоречиви резултати.

Целта на настоящата глава от изследването е да се оцени съществуващия административен капацитет и да се направят препоръки за потенциалните партньори (в рамките на сегашната структура на администрацията), с които ЗПР би могло да работи в процеса на анализ на въздействието на регулирането.

Общият преглед на структурата на всички министерства и функциите на дирекциите показва, че към настоящия момент само няколко министерства имат структури, осъществяващи разновидност на оценка на въздействието на регулациите. В същото време почти всички министерства имат поне няколко дирекции, натоварени с функции по изготвянето на проекти за нормативни актове и по предоставянето на становища по проекти на нормативни актове, изготвени от други дирекции в рамките на същото министерство или от други министерства. Следващите параграфи предлагат преглед на тези практики:

1. Министерство на икономиката (МИ)

Министерството на икономиката е структурирано в 29 дирекции, разделени на обща администрация (8 дирекции с общ персонал 121 човека) и специализирана администрация (21 дирекции с 445 човека персонал).

В рамките на общата администрация единствената дирекция, натоварена със законотворчески функции е дирекция *“Правно обслужване”*. Седемте експерта, работещи в дирекцията, участват в работни групи за изработване на проекти за закони и подзаконовни нормативни актове, дават становища по законосъобразността на проекти за нормативни актове, издавани от министъра и изготвят становища по проекти за нормативни актове, изпратени за съгласуване от други министерства.

Тези функции на дирекция *“Правно обслужване”* се допълват от дейността на дирекция *“Обща администрация”*, която координира цялостния процес на съгласуване на различни проекти на нормативни актове на министерството с други държавни органи; организира и внася на заседания на МС проектите за нормативни актове.

В рамките на специализираната администрация съществуват 8 дирекции, директно включени в процеса на изработване на нормативни актове. Тези дирекции са: *“Икономически анализи и вътрешен пазар”*, *“Капиталови пазари и управление на държавното участие”*, *“Социално сътрудничество и стимулиране на заетостта”*, *“Европейска интеграция”*, *“Евроатлантическа интеграция и международна сигурност”*, *“Международно контролирана търговия”*, *“Национална туристическа политика”* и *“Нормативна основа на икономиката”*.

В същото време има 3 дирекции, които осъществяват частична оценка на въздействието на нормативните актове:

а) Дирекция *“Секторни анализи”* е натоварена със задачата да следи развитието на инициативите на различните ведомства и да контактува със засегнатите от тези инициативи търговци *“с цел навременното им информиране и получаване на тяхното мнение”*. Тази функция наподобява процеса на идентифициране на засегнатите страни и процеса на публични консултации при класическата процедура по АВР. Освен това дирекцията дава становища и прави предложения за промени на регламенти в областта на икономическото регулиране, данъчните и митническите режими, и инвестиционната политика в промишлеността. Персоналът на дирекцията се състои от 29 експерта;

б) Дирекция *“Многостранна търговско-икономическа политика и регионално сътрудничество”* изготвя становища, анализи и оценки за прилагането на инструментите на търговската и икономическата политика на страната. В нея работят 17 експерта;

в) Дирекция *“Природни ресурси и концесии”* анализира съществуващото законодателство в областта на техническата ликвидация на неефективни производствени мощности в рудодобива. Независимо от ограничения обхват на тези анализи и неясната им същност, експертната на дирекцията би могла да бъде полезна за други дирекции при изготвянето на проекти за нормативни актове и предварителна оценка на тяхното отражение върху икономиката. Един от начините да се постигне това е чрез въвлечането на онези експерти, от 16-те човека персонал, които имат опит при анализа на регулации.

Всички проекти за нормативни актове, изготвени от Министерството на икономиката трябва да бъдат консултирани с дирекция *“Нормативна основа на икономиката”*. Тези консултации са правни и не се отнасят до оценка на въздействието.

Ако се разчита на съществуващия капацитет, най-подходящо изглежда насочването на експертната на дирекции *“Многостранна търговско-икономическа политика и регионално сътрудничество”* и *“Секторни анализи”* към координирането на усилията по АВР в рамките на Министерство на икономиката, публичните консултации и комуникациите със Звеното за подобряване на законодателството по въпроси, свързани с АВР.

2. Министерство на финансите (МФ)

Според новия Устройствен правилник на министерството, който е в сила от 01.05.2003, почти всички 14 дирекции, формиращи специализираната администрация имат определени функции, свързани с изготвянето на нормативни актове. В същото време голяма част от тези дирекции са задължени да правят оценка на въздействието на проектозаконите и политиките в тяхната област и са потенциален партньор на ЗПР. Много от тях поддържат и бази данни, които биха били от полза в цялостния процес на АВР. Тези дирекции са:

а) Дирекция *“Бюджет”*. Освен функциите си по изготвянето на проектобюджета, дирекцията е натоварена и със задължението да анализира и оценява микроикономическите ефекти на различните видове политики. При осъществяване на функциите си дирекцията поддържа база данни за: основните фискални показатели, публичните инвестиции с национално значение, всички местни и международни институции и организации, свързани с развитието, изпълнението и финансирането на инвестиционни програми. Всички тези данни могат да бъдат използвани в АВР и за определяне на засегнатите/заинтересованите страни. Дирекцията се състои от 38 експерта;

б) Дирекция *“Държавни разходи”* се състои от 48 експерта, участващи в разработването на нормативни актове в областта на публичните финанси. В областта на оценката на въздействието на регламентите, дирекцията би трябвало да изучава и анализира политиката и перспективите за развитие на отраслите, да оценява многогодишните финансови последици от политиката, както и ефекта от евентуалното финансиране на различни алтернативи, засягащи държавната разходна политика. Не е много ясно до каква степен практическото изпълнение на тези функции е съвместимо с традиционното разбиране за АВР. Независимо от това, експертизата на дирекцията, доколкото я има, лесно може да бъде насочена към извършването на частични оценки на въздействието на различни нормативни актове (поне за тези, свързани с държавните разходи);

в) Дирекция *“Данъчна политика”* е една от структурите в рамките на Министерство на финансите, която е натоварена с функции по АВР (или поне така изглежда), макар че те се отнасят по-скоро за последващи, а не за предварителни оценки на въздействието. Сред тези функции са оценка на действието на данъчните нормативни актове, подготовка на проучвания, анализи и прогнози, както и предлагането на решения относно размера на общата данъчно-осигурителна тежест, анализиране на прилагането на действащото счетоводно и данъчно законодателство и предлагане на промени с цел подобряване на инвестиционния климат. Тези функции се изпълняват от 37 експерта, работещи в дирекцията;

г) Дирекция *“Държавно съкровище”* извършва анализи и оценки на съответните разпоредби на бюджетното, данъчното, банковото и счетоводното законодателство, засягащи платежните и отчетните процедури, режима на банковите сметки на бюджетните предприятия, управлението на касовите потоци и фискалния риск. 27-те експерта, работещи в дирекцията, имат за задача да изготвят промени в контекста на оптимизация на тези разпоредби;

д) Дирекция *“Държавно юристконсулство”* има за задача организирането на изследвания относно резултатите от прилагането на нормативните актове в областта на финансите. В дирекцията работят 26 експерта.

Освен споменатите по-горе дирекции, потенциален партньор на ЗПР в рамките на министерството е дирекция *“Европейска интеграция и мониторинг”* (с персонал от 13 експерта), частично поради факта, че дирекцията е натоварена със задачата да създаде и поддържа база данни, съдържаща цялата документация по провежданите аналитични прегледи на законодателството, включително одобрени и утвърдени позиции, доклади от проведените прегледи на законодателството и протоколи от проведените заседания. Наред с това дирекцията поддържа информация за експертите, включени в работните групи, в които министерството е водещо и за представителите на министерството в работните групи, при които водещо е друго министерство.

3. Министерство на земеделието и горите (МЗГ)

Министерството на земеделието и горите е министерството с най-голям персонал на специализираната администрация – 2205 човека. Почти 85 % (1861 човека) работят в главна дирекция *“Структурна политика”*. Тази дирекция би могла да допринесе в процеса на АВР в рамките на министерството заради функциите си по събиране, обработване и анализиране на статистическа информация, отнасяща се до земеделието, горите и аграрната реформа. Дирекцията поддържа и база данни в областта на земеделието.

Дирекцията, която потенциално може да се разглежда като основната структура за консултации по процедурата на АВР и като партньор на ЗПР е дирекция *“Икономическа политика”*. Съгласно Устройствения правилник на министерството, дирекцията е натоварена със задачата да анализира развитието на вътрешния пазар на селскостопански стоки и световната пазарна конюнктура и да дава предложения за формиране на търговската политика в аграрния сектор. От дирекцията също така се очаква да *“разработва анализи, стратегии и решения в областта на икономическите регулатори, данъчния режим и финансово-кредитната политика в областта на земеделието”*. Дирекцията изготвя анализи, които са достъпни на интернет-страницата на министерството (www.mzgar.government.bg) и подготвя Годишния аграрен доклад на министерството. Тя е структурирана в 3 отдела, в които работят 21 икономиста.

Според г-жа Емилия Манолова, директор на дирекция *“Икономическа политика”*, в министерството няма практика за оценка на въздействието на нормативните актове, разработвани от министерството. Въпреки това, имайки предвид опита на дирекцията в анализирането на аграрната политика, нейния човешки капитал и натрупаните данни, дейността на дирекцията лесно може да бъде насочена към изпълнението на конкретни задачи в процеса на АВР.

Друга структура с евентуален принос в процеса на АВР в рамките на МЗГ е дирекция *“Интеграционна политика”*. Тя играе съществена роля в цялостния процес на хармонизиране на българското законодателство с европейското, включително анализ на въздействието от приемането на определени правила на ЕС. Наред с това дирекцията *“изготвя анализи и подпомага министъра при определяне на националните приоритети в областта на селското стопанство”*.

4. Министерство на труда и социалната политика (МТСП)

Единствената дирекция в министерството, която в момента се занимава с оценка на въздействието на нормативните актове е дирекция *“Планиране, анализи и прогнози”*. Според Устройствения правилник на министерството, дирекцията е натоварена със задачата да анализира въздействието на проектите на нормативни актове, както и да следи и анализира измененията на социалната политика, и да оценява ефекта от нея. Персоналът на дирекцията се състои от 10 експерта.

5. Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)

В рамките на МРРБ няма структура, работеща директно по оценка на въздействието на нормативните актове. Има обаче три дирекции, които осъществяват аналитична работа и които биха могли да допринесат за бъдещия АВР в министерството. Тези дирекции са:

а) Дирекция *“Стратегическо планиране на регионалната политика и координация на преговорния процес”*, която разработва анализи, становища и експертизи във връзка със стратегическите планове и програмни документи в областта на регионалното развитие. Дирекцията разработва анализи и изследвания на състоянието и тенденциите в регионалното развитие, а също така координира информационната обезпеченост и осигуряването на публичност в процеса на стратегическо планиране. В нея работят 15 експерта;

б) Дирекция *“Комплексни анализи, експертизи и проекти”* е друго звено в министерството, която би могло да има потенциален принос в процеса на АВР. Съгласно Устройствения правилник на министерството, дирекцията извършва комплексни анализи

на инвестиционната политика на министерството и изготвя комплексни схеми и оценки на проекти с национално значение, включително такива, свързани с последиците от реализацията на проектите в различни аспекти – социален, икономически и т.н. Персоналът се състои от 10 експерта;

в) Дирекция *“Териториално управление и децентрализация”* се състои от 11 експерта, осъществяващи проучвания и анализи на тенденциите в развитието на административно-териториалното устройство и на децентрализацията на национално и местно равнище. Сред функциите на дирекцията влиза осъществяването на проучвания и изготвянето на концепции и предложения за развитие на процеса на децентрализация.

6. Министерство на външните работи (МВнР)

Единствената дирекция в министерството на външните работи, която би могла да допринесе за процеса на АВР е дирекция *“Външнополитически анализи и планиране”*. Тя е натоварена с решаването на комплексни въпроси от функционалната компетентност на повече от една дирекция¹⁶.

Наред с това, дирекция *“Правно-нормативно обслужване”* е натоварена с функцията по анализиране на резултатите от прилагането на нормативните актове, свързани с дейността на министерството.

7. Министерство на вътрешните работи (МВР)

В рамките на МВР структурата, натоварена с оценка на прилагането на нормативните актове е дирекция *“Правно-нормативно обслужване”*. Тя е задължена също така да прави сравнително-правни изследвания и да осъществява правно-аналитична дейност.

Друга дирекция с потенциален принос в процеса на АВР е дирекция *“Координация и информационно-аналитична дейност”*. Сред отговорностите ѝ е събирането, обработването, класифицирането, съхраняването, анализирането и оценката на постъпващата в МВР информация.

8. Министерство на правосъдието (МП)

Сред структурите на Министерство на правосъдието няма нито едно звено, което да осъществява функции, директно свързани с АВР, въпреки че почти всички дирекции са включени в процеса на изготвяне на проекти на нормативни актове, даването на становища, предлагането на промени в съществуващото законодателство и т.н. Според Устройствения правилник на министерството, единствената дирекция, осъществяваща анализ на законодателството е дирекция *“Правна евроинтеграция”*. Този анализ включва:

- а) Оценка на степента на съответствие на българското законодателство с достиженията на правото на ЕС;
- б) Проучване на законодателството на страните-членки на ЕС и изготвяне на сравнително-правни анализи и справки, необходими при изготвянето на конкретни законопроекти;
- в) Анализ на българското законодателство от гледна точка на неговото съответствие с правните инструменти и договорености, които регулират сътрудничеството с НАТО.

¹⁶ Въпреки че практическото измерение на тази функция е доста неясно.

Персоналът на дирекцията се състои от 15 експерта.

9. Министерство на образованието и науката (МОН)

Дирекцията, отговорна за анализа на нормативните актове в министерството е дирекция *“Нормативно обслужване и правно регулиране на системите на образование и наука”*. В допълнение на нейните функции по изготвянето на нормативни актове, дирекцията извършва изследвания и анализи на прилагането на нормативните актове с оглед идентифициране на необходимите промени. Дирекцията се състои от 15 експерта.

Четири други дирекции осъществяват функции, частично свързани с АВР.

Дирекция *“Научни програми”* е отговорна за анализирането на връзката между наука, образование, икономика и общество. Персоналът се състои от 11 експерта.

Дирекция *“Научни изследвания и проекти”* е натоварена със задачата да изследва и анализира законодателството на ЕС в областта на научните изследвания. В дирекцията работят 13 експерта.

Сред функциите на дирекция *“Инвестиционна политика”* е и предлагането на мерки и извършването на анализи, свързани с инвестиционната политика на МОН. Дирекцията се състои от 14 експерта.

10. Министерство на транспорта и комуникациите (МТК)

МТК е единственото министерство с дирекция, формално натоварена с осъществяването на публични кампании за предварително представяне на проектите за нормативни актове, изготвени от министерството. Тази функция е предоставена на дирекция *“Информация и връзки с обществеността”*.

Основната роля в нормотворчеството на министерството играе дирекция *“Правна регламентация и международни правни норми”*, която е отговорна за подготовката на проекти на нормативни актове в сферата на транспорта и комуникациите. Наред с това тя дава правни становища по повод прилагането на нормативните актове. В дирекцията работят 19 експерта.

Други дирекции с регулаторни функции, които биха допринесли за АВР са:

а) Дирекция *“Транспортна политика, инфраструктура и строителство”*, която е отговорна за изработването на концепции, стратегии и програми за развитието на транспортния сектор. Дирекцията се състои от 39 експерта;

б) Дирекция *“Пощенска политика и регулиране на пощенския пазар”*, която е отговорна за регулирането на пощенския пазар и за подготовката на секторната политика, стратегията и принципите на развитие на пощенските услуги. Освен това дирекцията е натоварена със задачата да очертае стратегията за либерализация на пощенския пазар. В дирекцията работят 13 експерта;

в) Дирекция *“Комуникационна политика”*, която е отговорна за определянето на целите и задачите, свързани с развитието на комуникационния пазар и за изготвянето на стратегията за либерализация на комуникационните мрежи и услуги. Персоналът се състои от 17 експерта.

11. Министерство на здравеопазването (МЗ)

Почти всичките 8 дирекции, формиращи специализираната администрация на министерството, участват в процеса на създаване на нормативни актове. Водеща роля има дирекция “Правна”. В същото време експертизата на две други дирекции може да бъде използвана в процеса на АВР:

- а) Дирекция “Международно сътрудничество и европейска интеграция” участва в аналитичните прегледи на законодателството на България и ЕС. В нея работят 26 експерта;
- б) Дирекция “Управление на финансовите ресурси” анализира извършените разходи в здравеопазването, тяхната структура и динамика по определени икономически показатели, подготвя разчети и прави съответни предложения за финансиране от държавния бюджет. В нея работят 26 експерта.

12. Министерство на културата (МК)

В рамките на специализираната администрация на Министерство на културата има 3 дирекции, които евентуално биха допринесли за процеса на АВР. Тези дирекции са:

- а) Дирекция “Авторско право и сродни права”, която изготвя анализи, свързани с цялостното прилагане на законодателството в областта на авторското право и сродните му права. Сред функциите на дирекцията е и участието в разработването на проекти на нормативни актове в областта на авторските права, изготвянето на становища по постъпилите в министерството проекти на такива актове, участие в работни групи към други министерства и в подкомисията на ЕК по хармонизирането на българското законодателство със законодателството на ЕС. Дирекцията се състои от 13 експерта;
- б) Освен координирането на законодателната дейност на министерството, дирекция “Правна” е отговорна за изготвянето на анализи и прогнози с оглед формулирането на стратегията и механизмите за осъществяване на държавната културна политика. Дирекцията е отговорна и за поддържането на база данни за всички направления от дейността на министерството. В нея работят 11 експерта;
- в) Дирекция “Културно-информационна политика и реклама, анализи и прогнози” извършва анализи и прогнози с оглед формулирането на стратегията и механизмите за осъществяване на държавната културна политика. В нея работят 10 експерта.

13. Министерство на околната среда и водите

В структурата на министерството няма звено, директно осъществяващо функции по АВР. Следните дирекции биха имали принос в подобен процес:

- а) Освен участието в изготвянето на нормативни актове, дирекция “Стратегия, европейска интеграция и международно сътрудничество” е отговорна за разработването на икономически инструменти за провеждането на националната екологична политика. Дирекцията координира и участва в подготовката на национални и секторни стратегии и програми по екологични въпроси. Освен това дирекцията координира цялостния процес на хармонизиране на българското законодателство със законодателството на ЕС. Персоналът се състои от 29 експерта;
- б) Дирекция “Превантивна дейност” участва в разработването на проекти на нормативни актове в областта на превантивната дейност и за прилагането на процедури по оценка на въздействието върху околната среда. В нея работят 16 експерта;

14. Министерство на енергетиката и енергийните ресурси

Три са дирекциите в министерството, частично осъществяващи анализ на въздействието на регламентите. Те са:

- а) Дирекция *“Икономическа политика”*. Сред функциите ѝ е подготовката на ежегодни анализи и доклади за следваните от министерството политика и програми в областта на икономиката. Освен това 21 експерта, работещи в дирекцията, участват в разработването на проекти на нормативни актове, свързани с финансово-икономическата дейност на енергийните предприятия;
- б) Дирекция *“Енергийни ресурси”* разработва, анализира и предлага актуализирането на нормативни актове за дейностите в сферата на добива, преноса, съхранението и разпределението на енергийни ресурси. Дирекцията *“събира, обработва и поддържа база данни, въз основа на които извършва анализи и прогнози за потреблението на първичните енергоносители и възобновяеми енергийни източници, и развитието на добива и производството на енергийни ресурси”*. В нея работят 15 експерта;
- в) Дирекция *“Европейска интеграция и международни проекти”* подготвя анализи, становища и предоставя информация по всички въпроси, свързани с европейската интеграция, в рамките на компетентността на министерството. Наред с това анализира и участва в процеса на хармонизация на българското законодателство в областта на енергетиката с правото на ЕС. В нея работят 13 експерта;
- г) Цялостният процес на изработване на проекти на нормативни актове в министерството се надзирава от дирекция *“Правна”*, включена в структурата на общата администрация. 16-те експерта, работещи в дирекцията, участват в изготвянето на проектозаконали и предоставят становища по проекти на нормативни актове, изпратени за съгласуване.

15. Министерство на отбраната

Основното звено с нормотворчески функции в Министерство на отбраната е дирекция *“Правно-нормативна дейност”*. Съществена роля в този процес играе отдел *“Законодателство”*, който е отговорен за анализирането на резултатите от прилагането на нормативните актове, свързани с отбраната и въоръжените сили.

Е. ОБХВАТ НА НУЖНАТА ИНФОРМАЦИЯ

Е.1. ПРЕГЛЕД НА НАЛИЧНАТА ДОСТЪПНА ИНФОРМАЦИЯ

Тази част разглежда информацията, която в момента се събира от различни дирекции и административни отдели. На практика, правителството получава информация, както от държавния, така и от частния сектор. Изготвянето на оценка за въздействието на регулирането, се базира не само на основни икономически принципи и понятия, но също така и на пълноценна информация и добра методология при анализирането ѝ. Звеното вероятно ще поддържа свой собствен архив и база данни, които ще се допълват през следващите години, или ще инициира промени в това каква информация да се събира, обработва и разпространява. Съществуващите в момента пропуски в наличната информация ще бъдат запълвани с течение на времето, след като се натрупа опит при оценката на въздействието на регулирането.

Оценката на въздействието на регулирането е част от т.нар. подход на взимане на решения, които се опират на свидетелства (*'evidence-based policy making' approach*). Основен принцип в този подход е, че всяко едно решение, трябва да се основава на "свидетелство", т.е. на информация, подходяща за взимането на решение дали да се възприеме една или друга политическа или законодателна промяна и демонстрираща възможните и вероятни ползи, рискове, статус и приемливост на предлаганата политика. Подобни звена, провеждащи изследвания за възможните ефекти от регулирането, са създадени в различни страни, за да отговорят на нуждата от взимане на решения, основани на свидетелства.

Има два съществени проблема при този подход. Основният проблем е, че взиманите решения трябва да се справят както с недостига на полезна информация, така и с излишъка от информация. Когато информацията е прекалено много или непълна, съществува опасност не толкова решенията да не са подплатени с емпирични данни, колкото да се използва именно само информацията, която се намира под ръка. В такъв случай взимането на политически решения се сблъсква с проблема коя информация трябва да се приема за значима и как точно да се подреди и използва.

След като бъде създадено Звеното, задачата му ще бъде да преглежда оценките на проектите, разработени от водещите отдели или работните групи към министерствата и държавните агенции. Затова Звеното за подобряване на регулирането трябва да е запознато с информацията, която в момента се събира и е достъпна, както и информацията, която може да бъде извлечена и обработена от различни източници на данни.

Един списък на източниците и обсега на информация ще подпомогне бъдещата работа на звеното в случаите, когато то изисква допълнителна информация по направените оценки, подготвя инструкции за анализа на въздействието на регулирането или дава конкретни препоръки къде да бъдат намерени допълнителни данни и как да бъдат използвани. Без настоящата част, описваща източниците на информация, ще бъде изключително трудно да се предложат каквито и да било институционални промени в сега действащите практики и процедури, които са неефективни в предоставянето на достатъчно информация за изготвяне на добра оценка на регулирането. Това е валидно особено в случай на създаване на нарочно звено.

Е.2. ИНСТРУКЦИИ ЗА ОБРАБОТВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И ДАННИ

В момента обосновката на проектите не съдържа конкретни данни и цифри за очакваните ефекти от регулирането. Дори когато има някакви оценки, те не са част от документите, които съпътстват проекта, затова и засегнатите от проекта групи не могат да оспорят чисто финансовите или други икономически аргументи за въвеждането на новите правни разпоредби. Бъдещото звено ще срещне изключително много трудности при подготвяне на становището си, ако информацията, която има на разположение не е достатъчно пълна, за да се изготви всеобхватна оценка на очакваните ефекти.

Както сме посочили в сценариите, оценката, която ще трябва да се изготвя и да придружава проекта, ще се сблъска с нежеланието и съпротивата на бюрократи и администратори. Нашите очаквания са, че оценките, които работната група или водещото министерство ще представят, вероятно ще съдържат недостатъчна информация, ще включват погрешни изчисления или ще се отказва представяне на информация с аргумента “няма информация”.

В момента няма утвърдена традиция нормативните проекти да бъдат обосновавани от икономическа гледна точка с конкретни сметки или други оценки (финансовата обосновка е слаба и само приблизителни оценки на разходите са публично достъпни), дори при наличието на подробна информация. Затова Звеното ще трябва да подготви инструкции как да се работи с информацията. Такива инструкции ще са нужни особено за прилагането на методологията за оценка на ползите и разходите. Вероятно сред първите задачи на Звеното ще бъде да подготви инструкции за събиране на информация и за оценяване на въздействието от регулирането, подобно на инструкциите на ОМБ за осигуряване и подобряване на качеството, обективността, ползата и съвместимостта на информацията, която се събира и разпространява от федералните агенции, (FR 8452, Feb. 22, 2002).

Е.3. ИНФОРМАЦИЯ, КОЯТО СЕ ИЗПОЛЗВА ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛИРАНЕТО: ДОБРИ ПРАКТИКИ

Въпреки многото институционални реформи, много от звената, чиято дейност включва преглед на законодателните и регулативни инициативи, се занимават с оценка на възможните ефекти от регулирането години наред (по-подробна информация може да се намери в частта за международния опит). Основният резултат от този дългогодишен опит е, че тези звена разполагат с исторически записи на провежданите реформи, както и че имат добри практики свързани с прегледа на стопанската политика и държавното управление. Вероятно това е причината да не открием каквито и да е било общи бележки или коментари върху източниците на информация, които дирекции и отдели ползват при изготвяне на оценката си на ползи и разходи от предлаганите регулативни (или пазарни) решения.

В САЩ, например, нито Офисът за мениджмънт и бюджет, нито която и да е било дирекция, която подготвя оценки на ефектите от регулирането, поддържа списък на източниците, към които обикновено се обръщат за информация. Водещият принцип, който следват (доколкото става ясно от прегледа на достъпната информация), е оценките да се придържат към критериите за задълбочен икономически анализ.

Също така, например Дирекцията по земеделие в САЩ (*USDA*) издава инструкции, които касаят информацията, разпространявана публично от подчинените ѝ агенции и отдели в дейността им, свързана с изпълнение на програми и разписване на нормативни текстове. Тези инструкции са озаглавени *“Допълнителни инструкции за качеството на информацията, разпространявана от подчинените на USDA агенции и отдели”*. Сред препоръките, които се съдържат в тези инструкции, са: “да се използва достоверна и актуална информация (като например, данни, набрани от изследвания и проучвания, обработена информация, както и становища на експерти)”; “при позоваване на информация, получена от трети лица, трябва да се осигури прозрачност на източника, като се посочи допустимата грешка на данните, както и ограниченията при интерпретацията им”; “да се оценява качеството на подадената информация и когато това е възможно да се търсят други източници на информация, които да докажат истинността ѝ”.

Инструкциите не съдържат списък на информацията, към която отделите, подготвящи оценките на възможните ефекти от регулирането, трябва да се обръщат за достоверни данни. Основният принцип, който се застъпва в инструкциите, е, че при изготвянето на оценки, трябва: “да се осигурява прозрачност на анализите, дотолкова доколкото конфиденциалността на данните позволява, чрез разпространение на ясни обяснения за самите анализи, представяне на информация за източниците на информация, методологията, която е използвана, презумпциите, които са направени, ограниченията, които се съдържат в анализа, направените изчисления, спънките в изготвянето на оценката, както и обяснения защо едни източници на информация се предпочитат пред други; модела или анализите трябва да се представят логично, така че да подкрепят направените изводи и препоръки”.

Въпреки че няма изчерпателен списък на източниците на информация, не е трудно да се открие източника на данните, използвани в дадена оценка на въздействието. Тъй като, принципът за прозрачност на източниците на информация е сред водещите принципи в правните норми и инструкциите, които различните отдели и административни структури съблюдават, прочитът на различни становища, изготвени върху оценката на въздействието (и одобрени от ОМБ) ни дава достатъчно информация за стъпките, които са били извършени при събирането на данни за направените анализи (особено за източника на конкретни сметки за разходите и ползите, включени в оценките).

Основната част от информация се взема от регистрите, които са поддържани години наред в различни държавни институции. Оценка, която се изготвя за ефектите от прилагането на влезли в сила нормативни актове, също е информация, която се ползва при изготвянето на анализ на въздействието на регулирането. Тъй като, особено в САЩ, всички становища на включените в обсъждането на регулацията отдели и предприемачи, както и направените от заинтересованите страни сметки за ползите и разходите, представени по време на организирани дискусии, се пазят в регистър, има възможност да се правят и *post factum* оценки. Това се отнася особено за изменение и допълнение на действащи нормативни актове (състоянието на тези регистри и записи за България може да намерите във втората част на този преглед на източниците на информация).

Друг източник на информация са регистрите, които се поддържат в публичната администрация и различните отдели на държавните агенции. Институцията, отговорна за прилагането на разпоредбите на даден закон/подзаконов акт, събира информация, обикновено нужна за упражняване на контрол върху задължените по закон (така например, Агенцията за защита на околната среда в САЩ поддържа регистър с данни за нивата на замърсяване на водата с арсен). Поне два отдела в прилагащата институция имат достъп до тези данни: юридическите експерти в агенцията (за да оценят нуждата от законодателни промени и да предложат конкретни текстове, които да разрешат проблемите при прилагането на нормите, ако има такива) и ревизорите (за да наложат санкция, ако някой предприемач или държавен служител наруши разпоредбите на закона или подзаконовия акт). В някои случаи институцията може да има и персонал, занимаващ се с провеждането на изследвания и анализи.

Някои от оценките на очакваните ефекти се подготвят от екип от експерти. Така например, в САЩ всяка федерална агенция има консултативен съвет за преглед на законодателната политика, който подпомага работата на агенцията при анализа на наличните данни. Повечето от тези експерти работят в други административни отдели или университетски изследователски центрове, които разполагат със свои източници на информация или анализи, с което се осигурява и обмен на информация.

Информацията за анализа трябва да бъде възможно най-обективна. Затова в законодателния процес се включват и консултантски компании, които предоставят външни оценки върху анализа на предвидимите ефекти от регулирането. Например в САЩ, два са водещите изследователски центрове, които консултират, както федералните агенции в оценките им, така и Офиса за мениджмънт и бюджет. Това са *AEI – Brookings Joint Center* и *Mercatus Center* в Университета Джордж Мейсън. Основната задача на тези два изследователски центъра е да държат законодателите отговорни за решенията, които взимат, със задълбочени и обективни анализи, както на действащите закони и подзаконови актове, така и на новите проекти.

Процедурата, която се следва, за да се възложи външна оценка на законодателните програми и предлагани проекти, не става ясна от информацията, която е достъпна в глобалната мрежа. Общите правила обаче, по които се наемат външни консултанти, са определени в разпоредбите за обществени поръчки: отворена процедура при равнопоставени условия за участие, обявени предварително публично.

За да изготви оценка на предвидимите ефекти от нормативните проекти, работната група събира информация и от частни компании. Частният сектор може да представи информация под формата на: а) данни и анализи, които са изготвени от частна компания, консорциум от компании, браншова организация, консултантска компания или международна работна група, както и б) изследване на фирмено ниво, проведено специално за целите на конкретен проект за нормативен акт и неговата оценка на

въздействието (или за осъвременяването на изготвени вече оценки по влезли в сила правни норми, които са запазени като записи в поддържаните регистри).

Федералните агенции събират информация от частния сектор, особено сметки за ползите и разходите (по-специално, разходите по съблюдаване на правните норми). Както инструкциите, посочени по-горе, препоръчват, за да се приеме една информация за достоверна, трябва да се сравнят данните от различни източници. Част от данните, които могат да бъдат получени от частни компании, се съдържат в други регистри, поддържани от администрацията. Така например, броят на компаниите, които продават млечни продукти, може да бъде проверен в службите за санитарен контрол върху храните или пък може да бъде получен от млечната асоциация (в най-добрия случай браншовата организация би трябвало да събира информация не само за компаниите, които са нейни членове, но и за всички компании на пазара, за да изготвя свои оценки). При съществуващите практики и процедури разходите по събиране на информация от частния сектор могат да бъдат по-ниски в сравнение с тези за набиране на информацията от съществуващите регистри (при условие, че не са задължени със закон да я предоставят при изготвянето на оценки).

Информацията, която се съхранява в частния сектор, може да бъде вече събрана или пък нарочно събрана за изготвянето на конкретен анализ на очакваните ефекти. При втория вариант водещият отдел провежда изследване сред заинтересованите от приемането или отхвърлянето на проекта компании. Основните въпроси, на които се търсят отговори, са свързани с оценяваните ползи и разходи, които биха последвали от въвеждането на предлаганите правни норми.

Друг източник на количествена информация са статистическите данни и различните сметки, направени по повод изготвянето на доклади от министерства и държавни агенции.

Е.4. ПРОБЛЕМИ ПРИ ОБМЯНАТА НА ИНФОРМАЦИЯ

1. Обмяна на информация в администрацията

Тъй като Звеното ще обменя информация с другите административни структури и дирекции на министерствата, съществуващите правила и процедури са от голямо значение за бъдещата дейност по оценка на въздействието на регулациите.

Основният проблем в момента е, че информацията, която не е публична по закон или други правни норми, се възприема като информация само за вътрешна употреба. Това означава, че ако даден отдел в дадено министерство поиска информация от друг отдел в друго министерство, на заявлението ще бъде отговорено само след официална резолюция на министъра. Самата процедура може да отнеме до 14 дни, като министърът, отговорен за достъпа до конкретната информация, си запазва правото да откаже, освен ако не е задължен да го направи по закон или решение на Министерски съвет.

Като пример от досегашната практика може да посочим Министерството на земеделието и горите, което съставя таблица с получените предложения по въвежданите нови правни норми, както и отговорите на работната група по тях. Изготвяната таблица обаче не придружава проекта нито на заседанията на Министерски съвет, нито в Парламента. Въпреки че няма законови ограничения, въпросната таблица да се разпространява, особено сред останалите министерски отдели и други, частни, заинтересовани от проекта страни, това не се прави. Същото се отнася и за становищата на другите министерства, които се представят при съгласуването на проекти и които се обобщават в таблица (не се внасят с проекта в Народното събрание, разглеждат се на заседанията на МС).

Убедени сме, че подобна практика да се разпространява единствено информацията, която изрично е посочена в закон и правилник, ще ограничи обхвата на информацията, която Звеното може да използва за бъдещите си оценки. При съгласуването на проектите министерствата представят аргументите си “за” и “против” конкретни разпоредби, като някои от тях обосновават с конкретни данни и сметки за очакваните резултати от предлаганите текстове. Тази информация също така разкрива съществуващите в момента конфликти в администрацията по въздействието на предприеманата законодателна политика.

Смятаме за препоръчително да се въведат добри практики при обмяна на информация, събирана от работната група или да се предложат промени в устройствения правилник на Министерски съвет, който касае процедурите за изготвяне на проекти и съгласуването им. По всяка вероятност съществуващите отдели ще се противопоставят на подобно предложение с мотива, че становището на конкретен отдел е вътрешна работа на министерството или с други думи, че другите дирекции и/или министерства не би трябвало да имат достъп до тези данни/таблицы. Ако оценката на проекта стане задължително условие за въвеждането на нови правни норми, тогава съдържанието на самата оценка – с други думи обосновката на предлаганите промени – трябва да може да се разглежда не само от Звеното, но също така и от бизнеса, и обществеността.

Друга съществуваща в момента практика, която също е много вероятно да възпрепятства бъдещата работа на Звеното, е, че правните норми се прилагат ограничително, особено когато са свързани с разкриването на информация.

Така например, някои от документите и данните, използвани при съставянето на проекта, не са достъпни дори за експертите от работната група. Мотивите за този ограничен достъп са, че въпросната информация е тайна (и достъп до нея имат единствено служители на водещото министерство). Подобни аргументи се дават дори за информация, която не е

класифицирана като държавна или служебна тайна (с подобен случай се е сблъскал експерт от Министерството на земеделието и горите, който е участвал в работна група в Министерство на икономиката).

Аргументът “държавна” или “служебна” тайна много вероятно ще ограничи достъпът на Звеното до информация. Част от проблема е, че правните норми върху класифицираната информация са прекалено общи, което позволява на администрацията да ги прилага както намери за уместно. За да се подобри обмена на информация в администрацията (и не само там), убедени сме, че трябва комисията, отговаряща за защитата на класифицираната информация, да изготвя при поискване (за не повече от 2-3 дни) справка дали въпросната информация и данни, които съдържа, са били класифицирани като тайна по закон.

2. Обмяна на информация с бизнеса и обществеността

Правото на обществеността и бизнеса да получат достъп до проекти за закони и други нормативни документи не е ясно защитено. Според чл. 41 от Конституцията “всеки има право да търси, получава и разпространява информация...” и гражданите имат право да получават информация от държавните органи или учреждения. Но когато Конституционният съд бе сезиран с питането дали заинтересованите страни могат да поискат информация директно от отговорния държавен орган или учреждение, съдът постанови, че това конституционно право на достъп до обществена информация създава задължения на някои държавни институции да публикуват официална информация и да гарантират достъп до източниците на тази информация. Тъй като проблемът се оказва достатъчно сериозен, за да бъде решен от Конституционния съд, се наложи приемането на закон. Приетият Закон за достъп до обществена информация, който създаде процедурите за достъп до информация, намирана и съхранявана от държавните институции, обаче не реши проблема с достъпа до подготвени нормативни проекти.

В момента няма процедура, която да задължава администрацията да обсъжда проекта с бизнеса или други засегнати от подготвяните промени страни. Както посочихме в прегледа на действащите правни норми и процедури при подготвянето на нормативни актове, водещото министерство и/или работната група решават дали да включат заинтересованите страни, както в подготовката на проекта, така и в обсъжданията. Освен това информацията, която се използва при изготвянето на конкретни текстове от проекта (статистически данни, оценка на разходите, ако има такава, и т.н.), не е достъпна за заинтересованите представители на бизнеса или граждани. Те могат да ползват информацията, която се събира в процеса на подготовка на проекта, само ако са включени в работната група.

В допълнение на това съществуват законови разпоредби, които създават ограничения за предварително обсъждане на проектите, както на национално, така и на местно ниво. Така например, в Закона за достъп до обществена информация, чл. 13, ал.2, т.1, без да се забранява изрично, се въвежда отказ до служебна информация, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). От изключително значение е всички материали, които са част от подготовката на нормативните документи, да бъдат публични. Единствено така могат да бъдат разбрани принципите, мотивите и аргументите, които да били водещи за законодателя. Без тези документи бизнесът и обществеността не могат да се включат в пълноценен диалог с правителството по прокарваните законодателни инициативи.

Същите тези правни норми ограничават информацията, която може да се разпространява свободно. Според Закона за достъп до обществена информация подготвяните проекти не са

“публични” документи. Те могат да са достъпни, единствено след като бъдат гласувани от Министерски съвет и внесени в Народното събрание. Тъй като дори в устройствения правилник на МС не се изисква публично обсъждане на проекта, заинтересованите страни нямат правно основание да поискат предварителен достъп до проектите. Всяко министерство обаче, което инициира законодателни промени, може да организира публична дискусия по своя инициатива или да публикува проекта за коментари на своята Интернет страница.

Затова и Звеното ще трябва по своя инициатива да разпространява проекта за коментари, за да изготви оценката си. В момента администрацията обменя информация само с организации, които се водят “представителни” по Кодекса на труда или с други административни отдели, които са включени в процеса на разработване на нормативните актове. Те имат достъп както до проекта, така и до оценките, подготвени от работната група или водещото министерство. Обикновено само тези бизнес асоциации или компании, които въпросното министерство приема за партньори по законодателни инициативи, получават проекта за коментари. Както вече посочихме, не съществува законова процедура, която да гарантира достъпа до разработвани от правителството и администрацията проекти на нормативни актове. Въпреки това няма и законова пречка пред водещото министерство или работна група да получат коментари ако пожелаят.

Тези проблеми при обмяната на информация в администрацията ще затруднят бъдещата работа на Звеното, особено популяризирането в обществото на изготвените оценки върху очакваните ефекти от обсъжданите проекти. Въпросните оценки могат да съдържат информация, която е класифицирана като служебна или държавна тайна. Затова и може да бъде проблем разпространяването им сред бизнес средите и в обществото. Както сме посочили в частта за правните промени, след създаването на Звеното за подобряване на регулирането, трябва да се направят и нормативни поправки, които да подобрят съществуващите процедури по разработване и обсъждане на нормативни актове. Тези поправки включват и промени в правните норми, които засягат служебната тайна.

Е.5. ИНФОРМАЦИЯ, СЪБИРАНА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

В своята бъдеща работа експертите в ЗПР ще установят, че почти всички нормативни проекти не съдържат в мотивите си финансова, а основно политическа обосновка (като аргументи за национална сигурност, законодателни приоритети на правителството и европейска интеграция). Затова и водещите по разработването на проектите министерства и отдели нямат опит в събирането на информация от различни източници и изготвянето на анализи на очакваните ефекти от приемането на едни или други законодателни решения.

Тъй като информацията, която е достъпна в момента, не се взема предвид при изготвянето на правни норми, не е ясно дали наличната информация е достатъчно изчерпална за да може да се изготви оценка на въздействието на регулирането. Твърде вероятно е да има много липсващи данни, както и записи с информация, които не се актуализират регулярно, въпреки съществуващите изисквания към администрацията.

Основна част от действащите правни разпоредби съдържат списък от информация, която трябва да бъде събирана за да се прилагат нормативните актове и която трябва да бъде достъпна в някаква форма. Въпреки това, не е практика при изготвянето на правни норми да се правят препратки към тези архиви, ако предлаганите правни промени не са изменения в действащи закони, които трябва да подобрят тяхното прилагане (като дори тогава само приблизителни оценки се включват в мотивите към проекта). Бъдещото Звено ще трябва да подпомага процеса на събиране и анализиране на информацията, нужна за оценка на въздействието на регулирането. Твърде вероятно е също така, то да предложи промени в структурата на поддържаните архиви, които да дадат повече данни за оценката на ползи и разходи от законодателната политика.

Информацията, която се събира от администрацията, в повечето случаи има за цел:

- а) Да се оцени политиката на правителството или конкретно министерство и да се предложат промени в актовете, регулиращи тяхната дейност или цели, като например програми, стратегии, приоритети, и т.н.;
- б) Да се изпълнят поставените със закон изисквания за издаването на лиценз или разрешително за бизнес, за търговия по вносни и износни квоти, за контрол върху санитарни изисквания и разпоредби за защита на потребителите, т.н.;
- в) Да се подпомогне работата на държавните институции при изготвянето на правни норми, като методологии за оценка, инструкции и други вътрешни правила, които трябва да се съблюдават при изпълнението на конкретни нормативни актове, т.н.;
- г) Да се подготвят анализи на тенденциите в конкретен пазарен сегмент;
- д) Да се вземат решения при управлението на държавни компании, фиксиране на цените и т.н. (например, в устройствените правилници на министерствата се съдържат изисквания да се изготвят оценки на финансовото състояние по сектори);
- е) Да се предложат законодателни промени и препоръки за тези сектори или продукти, които се приемат за стратегически от правителството (например, Министерството на земеделието и горите трябва да провежда изследвания, които да подпомогнат политиката на правителството в селското стопанство);
- ж) Да се изготвят годишни доклади и отчети, които да съдържат основните резултати от законодателната политика на правителството в определен сектор, както и да се отправят препоръки за бъдещи промени (не само законодателни, но и за подобряване на изпълнението по отделни програми);

- з) Да се оценят исканията за финансова подкрепа по различни програми, като проекти за въвеждането на нови технологии или за приемането на нови изисквания към продуктите (като например, проектите, които се финансират от Министерство на земеделието, за подобряване на качествата на обработваната земя);
- и) Да се контролира изпълнението на програми, финансирани от международни институции, като европейските проекти ФАР, САПАРД, или да се събере информация, която се изисква при отчитането на отпуснати заеми (като заемите от Световната банка) или други съвместни международни проекти;
- й) Да се предложат и подготвят двустранни или други международни търговски споразумения;
- к) Да се подготви т.нар. пътна карта за интеграция и хармонизиране на законодателството с това на Европейската общност;

Е.6. ОТНОШЕНИЯ С БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА (БНБ) И НАЦИОНАЛНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ (НСИ)

БНБ и НСИ са създадени със специални закони, където се съдържат и техните правомощия и основни дейности.

БНБ събира огромна по обем информация, която се отнася главно за отпусканите кредити, спестяванията, операциите, които се извършват от търговските банки, платежния баланс, т.н. В закона се съдържа изискване БНБ да подготвя подробни отчети, които да са на разположение на Народното събрание и които да са обществено достъпни. Затова със сигурност може да кажем, че бъдещото Звено ще може да разчита на БНБ като източник на информация, която се съдържа в тези отчети.

Националният статистически институт е задължен да публикува само тези доклади, които са изрично включени в годишната програма на НСИ, като данни за брутният вътрешен продукт, заплати, заетост, търговия, т.н. НСИ може да предоставя данни, ако не се нарушава защитата на личните данни. Това означава, че НСИ не може да дава информация за конкретна компания или гражданин.

Бъдеща задача на Звено ще бъде:

- а) Да се свърже с експерти от НСИ и да настоява за промени в годишните статистически програми, които да включат събиране и разпространяване на информация, полезна за изготвяне на оценки на регулирането;
- б) Да подготви списък на проучвания, които НСИ може да направи по поръчка.

Ж. ПРОМЕНИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА СРЕДА

За да се подобрят законодателните и регулативните процедури, включително и за създаването на Звено за подобряване на регулирането, ще са необходими определени правни промени. Освен правните промени трябва да се възприемат и спазват и определен кръг от добри практики. Този раздел осигурява кратко резюме на предварителните условия, свързани с правните основи на самото Звено, цялостните законотворчески процедури и необходимите допълнения към свързани сегменти от българския административен закон. Ние не коментираме възможните допълнения към Правилника на Министерски съвет и Правилника на Народното събрание, защото тези допълнения просто ще приложат съответните концепции за промяна, ако и когато бъдат приети.

Ж.1. НЕОБХОДИМИ ПРАВНИ ПРОМЕНИ

Създаване и дейност на ЗПР

Мандатът и дейностите на бъдещото Звено могат да бъдат различни. Независимо от избрания сценарий правните промени включват следното:

- а) Експертите, включени в съставянето на регулацията (закони, постановления на Министерски съвет, подзаконови нормативни актове) трябва да бъдат задължени да изпращат проекта за становище в ЗПР (формалното искане за становище от ЗПР трябва да бъде подписано от министъра или директора на държавната агенция, подготвяща регулацията);
- б) Мнението на служителите на ЗПР по регулацията трябва да бъде поискано преди проектът да се изпрати до другите министри или засегнати заинтересовани групи (експертите могат да контактуват със Звеното ако има клаузи, които се възприемат за несъвместими);
- в) Министерският съвет (МС) трябва да има становището на Звеното, приложено към проекта за регулация и трябва да откаже да взема решения по предложения за регулации, към които не е прикрепено становище на ЗПР (независимо от крайното решение на МС дали при вземане на решение да взема под внимание становището или не);
- г) Министерският съвет трябва да е задължен да покани ръководителят на Звеното на заседанията, на които се дискутират сложни регулации с несъвместими интереси в рамките на администрацията и/или с критично становище на ЗПР;
- д) Министерският съвет трябва да се свърже със ЗПР ако има правни промени, които не са били включени в проекта, но са предложени на самото заседание на МС като консенсусно решение;
- е) Становището на ЗПР трябва да съпровожда проекта в рамките на процедурата по консултиране, заедно с мотивите, подготвени от групата, изготвяща проекта;
- ж) Експертите от групата, подготвяща проекта, трябва да отговорят на писмата за връщане на ЗПР, с обяснения защо не взема предвид някои от предложенията и препоръките на ЗПР;
- з) Становището на Звеното, заедно със самия проект трябва да бъде въведено в електронен регистър на регулативните и законодателните инициативи на правителството (обновяван редовно на Интернет страницата на Звеното);
- и) Държавната администрация трябва да бъде задължена да осигурява информацията, поискана от служителите на ЗПР, особено данни, класифицирани като “служебна” тайна;

й) Становището на ЗПР трябва да бъде изпратено на парламента заедно с проектозакона (идеалният случай е то да се публикува в Държавен вестник не само за законите, но и за подзаконовите актове).

Въвеждане на изискване за оценка на въздействието на регулирането

Един регулативен акт трябва да се одобри или издаде след: изследване и доказване на неговата необходимост и съвместимост с националната правна система; дискусия и предварителна оценка на въздействието на предложения регулативен акт върху бюджета, икономиката и социалните процеси; както и след преглед на съвместимостта на акта с правото на Европейския съюз.

Правните промени трябва да упоменат, че изследването и доказателството на регулативния акт трябва да покриват:

- а) Причините, които налагат издаването на нормативния акт и поставените цели;
- б) Действащата нормативна уредба;
- в) Анализ на практиката по прилагането на тази или сходни уредби в други страни и в правото на Европейската общност;
- г) Очакваните резултати от приемането и прилагането на поправките към съществуващи нормативни актове и от приемането на нови актове, обществените ползи и разходи от тяхното действие;
- д) Бюджетни средства, нужни за краткосрочното и дългосрочното изпълнение на регулацията;
- е) Разходи за съобразяване на засегнатите страни и ползите за онези, които биха били облагодетелствани;
- ж) Дългосрочното въздействие върху икономиката и обществото и разглеждане на алтернативата да не се приема новата регулация.

Те също така трябва да установят съдържанието на мотивите, които трябва да съдържат:

- а) Обосновка на необходимостта от регулиране на съответните обществени отношения чрез регулативен акт;
- б) Целите, които се очаква да бъдат постигнати чрез приемането на регулативния акт;
- в) Обосновка на избора на приетия в проекта за нормативен акт подход към регулирането на обществените отношения;
- г) Анализ на съответствието с действащото право на Република България;
- д) Анализ на съответствието с правото на Европейския съюз;
- е) Очакваните ефекти от прилагането на нормативния акт върху приходите и разходите на консолидирания държавен бюджет;
- ж) Очакван ефект от спазването на нормативния акт върху административните органи;
- з) Очаквани разходи на физически и юридически лица, причинени от новата уредба на тези обществени отношения;

- и) Очакван дългосрочен ефект върху разпределението на приходите и разходите и върху икономическото поведение на засегнатите физически и юридически лица;
- й) Предложения за срокове за действие или преглед на приложението на акта.

Органът, който предлага изработване на проект за нормативен акт, трябва да организира публично обсъждане. Проектът за нормативен акт влиза в процедура на публично обсъждане след зараждане на предложението (на фаза идеен проект) и трае до приемането на съответния акт от Министерски съвет и изпращането му до Народното събрание, когато става дума за проектозакон. На етапа на идеен проект, съответният орган прави първоначална кратка оценка на необходимостта от изработване на въпросната уредба, рисковете, ползите и вредите, заинтересованите страни и възможните резултати.

Тази оценка се вписва накратко в придружителен формуляр, който съдържа:

- а) Гореспоменатата оценка на описаните обстоятелства;
- б) Становище дали е необходимо предварително обсъждане или не;
- в) Предложения на какъв етап трябва да се проведе обсъждането – идеен проект или проект на определено равнище на готовност;
- г) Списък на организациите, които представляват възможните засегнати страни в обсъждането, ако такова е необходимо;
- д) Предложения за включване на представители на очакваните засегнати страни в работни групи по подготовката на проекта;
- е) Предварителна оценка на разходите по обсъждането, съставянето и работата на работните групи;

Публичното обсъждане на всеки проект за нормативен акт трябва да обхваща:

- а) Приемане на изпратените становища, мнения и препоръки по проекта за нормативен акт от съответния орган и прилагането им към досието на нормативния акт;
- б) Обсъждане на постъпилите предложения и възражения по предходната точка в мотивите, придружаващи проекта за нормативен акт;
- в) Представяне на становище на инициращата институция по предложенията, възраженията и коментарите, включително алтернативата да не се приема акта.

След изготвянето на проекта (при предвидените условия) и преди съгласуването му с други органи и ведомства, подготвените становища трябва да бъдат публикувани в регистър на проектите за нормативни актове (на хартиен носител и като електронна база данни към Народното събрание, Министерския съвет, министерствата и другите органи, които са на пряко подчинение на Министерския съвет).

Регистрите на проектите за нормативни актове трябва да бъдат публични. Достъпът до тях се осъществява чрез страницата на съответния орган в Интернет и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

За всеки нормативен акт трябва да се образува досие. То отразява хода на изработването на проекта от подготовката на оценката до получаване на всички становища и документи, съпътстващи или получени по време на изработването на проекта. Досието се съхранява от органа, който е издал или приел акта в срок от 5 години, ако не е постановено друго, а когато актът е проект за закон досието по обсъждането се внася в Народното събрание за улеснение на неговата работа. Достъпът до досиетата на нормативните актове се осъществява по реда на Закона за достъп до обществена информация.

Ж.2. ПРАВНИ ПРОМЕНИ В ОБЩИЯ ПРОЦЕС НА ИЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ: ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Както беше обяснено в частта за политическите ограничения, бъдещото Звено не би имало формална власт да въздейства върху законодателната инициатива на членовете на парламента.

За да се постигнат по-добри регулативни политики, са необходими поправки в общите правила за изработване на нормативни актове. Те могат да се осъществят чрез добавяне на нова глава към Закона за нормативните актове (ЗНА) или чрез създаване и приемане на изцяло нов закон.

ЗНА беше приет след приемането на конституцията от 1971 година. Той претърпя значителен брой поправки, които до най-скорошната (от 17 юни 2003 година) не успяха да поправят неговата цялостна недостатъчност и остаряла същност. Поправките от 1995 и 2003 година всъщност кодифицираха съществуващата практика за изработване на нормативни актове и повечето от тях са разгледани в други части на този доклад. Съществува нов член 2а (от 2003 година), занимаващ се изцяло с процеса на консултиране на АВР с три елемента:

- а) Уведомяване на очакваните засегнати страни;
- б) Използване на Интернет и други подходящи средства за комуникация с представителните организации и гражданите;
- в) 30-дневен период за преглед и коментари.¹⁷

Няма обаче формално изискване да се отговори на тези коментари.

Възможни са следните основни поправки:

а) *Само закони*. Конституционният принцип, че нови задължения за гражданите трябва да се въвеждат с тяхното нарочно съгласие, т.е. чрез закон, е предвиден в конституцията от 1991 година експлицитно за данъци и налози. Квазиданъчните и други задължения обаче трябва да бъдат обект на същия принцип. Член 4 от ЗОАРАКСД (който влиза в сила от 18 декември 2003 година) изисква въвеждането на бариери за навлизане в бизнеса да става само със закон. Поправките в ЗНА трябва да уеднаквят третирането и да приложат този принцип за всички нововъведени задължения;

б) *По-стриктни правила за изработване*. Има нужда, чрез промени в Закона за нормативните актове, да се въведат единни, приложими за всички източници на законодателна инициатива, изисквания за предварителен преглед на въздействието, обществените и икономическите ефекти от законите и регулациите, които са предложени. Тези промени трябва като минимум да изискват:

1. *Единен подход* на привеждане на доводи в полза на регулативни актове, приложим за всички източници на законодателна инициатива; единни процедури, понятия и критерии за анализиране на въздействието на вече приетите и предложените актове, с прилагане на стриктни механизми за публичност и обществено консултиране. Новоприетият член 2а от ЗНА не дава гаранции, нито че на коментарите ще бъде отговорено, нито че те ще бъдат достъпни за трети страни. Минималните

¹⁷ Поправката е резултат от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД). Някои от клаузите в този закон се занимават с елементи на АВР, които се дискутират по-долу.

унифицирани понятия са тези за регулативни “ползи”, “разходи” и “алтернативи”¹⁸;

2. *Предварителен преглед.* Може би е възможно да се изисква предварителен анализ и предварително одобрение на всяко намерение на министерство или агенция да създаде нормативен акт от високопоставено ведомство за изработване на политики в МС (Звеното) и в парламента (едно парламентарно звено или комисия по АВП);
3. *Единни критерии за преглед.* ЗНА може да изисква определен критерий за актове, които трябва да се преглеждат, например брой на засегнатите участници на пазара или дял на отрасъла в БВП. Например: а) всяко предложение, при което очакваните ползи и разходи за съобразяване, заедно с разходите за прилагане, изчислени от инициращата агенция, надхвърлят 0,1% (0,05%) от БВП за миналата година или б) тогава когато преките разходи са ниски, но има риск от конфликт с договорни права или други права на частна собственост. Този критерий е приложим за *предварителни (ex-ante) и последващи (ex-post) прегледи*;
4. *Единни списъци за справка по АВП.* Те трябва да се използват, за да ограничат разглеждането на документи, които не изпълняват установените базисни изисквания. Единните списъци ще позволят и лесно проследяване на промените и коментарите от различни правителствени и неправителствени страни;
5. *Процедури за прекъсване.* ЗНА трябва да включва механизъм за избягване или спиране на проекти, които нарушават тези процедури.

¹⁸ Вече има един прецедент в българското право: член 3 (1) на ЗОАРАКСД изисква разходите за съобразяване и прилагане, свързани с бариери за навлизане, да бъдат взети под внимание; но няма изискване да се околичествяват ползите и да се разглеждат и околичествяват алтернативи на регулирането.

Ж.3. ПРАВНИ ПРОМЕНИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА СРЕДА

*Достъп до информация*¹⁹

В Закона за достъп до обществена информация е необходимо да се внесат следните изменения:

а) Привеждане на закона в съответствие с принципите, заложиени в чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека и в Препоръка (2002)2 на Съвета на министрите към държавите-членки, относно достъпа до официални документи от 21.02.2002 г.

Необходимите промени са свързани с ясното очертаване на подхода към ограниченията на правото на достъп до обществена информация, а именно:

Правото на всеки да получи достъп до обществена информация е принципа, а ограниченията са изключение от този принцип. Ето защо те трябва да бъдат: 1) изброени ясно в закон; 2) да са пропорционални на целта да защитят конституционно защитените интереси и 3) да са необходими на демократичното общество (тест за “вредата” и за “баланса на интереси”).

Въвеждането на тестовете за “вредата” и за “баланса на интереси” като подход към ограниченията на правото на информация означава, че достъп до обществена информация може да бъде отказан само ако разкриването на информацията ще навреди или може да навреди на изброените в закон защитени интереси и то само ако не съществува неотложен обществен интерес от узнаването ѝ;

б) Ясно очертаване в закона на органа, който отговаря за контрола по приложението на закона;

в) Ясна разпоредба за специално звено или служител, отговарящ за приемането и вземането на решение по заявленията;

г) По-ясно регламентиране и увеличаване на санкциите при неизпълнение на задълженията по ЗДОИ и въвеждане на право на обезщетение на лицата, засегнати от това неизпълнение, в производство пред административния съд.

В Закона за защита на класифицираната информация и правилника за прилагането му е необходимо да се въведат следните изменения:

а) Цялостно прилагане на “теста за вредата” в целия закон (отмяна на чл. 30, ал. 3);

б) Въвеждане на теста за “баланс на интереси”, с който да се даде възможност за премахване на грифа за сигурност и огласяване на документ при наличие на преобладаващ обществен интерес за достъп;

в) Цялостно прилагане на принципа, че цялата информация, която не попада в определението на чл. 25 и разкриването ѝ не би причинило вреди, е общодостъпна (отмяна на чл. 25, ал. 2 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ в настоящата ѝ редакция);

г) Въвеждане на ясно очертана компетентност за определяне на грифа за сигурност (допълнение на чл. 31, ал. 1);

¹⁹ Тези правни предложения са направени от Програма “Достъп до информация” в годишния доклад за текущото състояние на достъпа до информация в България през 2002 година. www.aip-bg.org

- д) Привеждане на списъка към чл. 25 в съответствие със съвременните реалности (отмяна на икономическите категории, редактиране на категориите относно т.нар. “правителствени стратегически поръчки”);
- е) Преформулиране на дефиницията за национална сигурност.

В Закона за защита на личните данни е необходимо да се внесат следните изменения:

- а) Привеждане на определението за “личните данни” в съответствие с международните стандарти за защита на личните данни и гарантиране на достъпа до официални документи (отмяна на чл. 2, ал. 2);
- б) Привеждане на процедурите за достъп на лицето до собствените му данни и за достъп на трети лица до лични данни в пълен синхрон с процедурата по ЗДОИ;

В Наредбата за условията и реда за водене на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт е необходимо да се внесе следното изменение: възстановяване на широкия обхват на понятието “актове” по смисъла на чл. 2 (отмяна на сегашната редакция на разпоредбата и връщане на старата редакция).

Клаузи за прекратяване

За да се подобрят бъдещите дейности на Звеното, вярваме, че трябва да бъде инициран Закон за прекратяване или клаузи за прекратяване в други закони. Клаузата за прекратяване е клауза, която автоматично прекратява действието на държавна регулативна агенция, борд или функция (т.е. регулативен режим) на правителството на определена дата. Държавният законодателен орган трябва да приеме нов закон, ако иска да продължи действието на функцията или органа. Законите за прекратяване стават причина законодателната власт периодично да преглежда нуждата от държавно регулиране или от консултативни съвети и да обновява закона, създаващ орган или функция. Тези прегледи целят да балансират нуждата от регулация за защита на публичния интерес с нуждата да се гарантира, че държавните агенции, индустрията и правителствените функции не са свръхрегулирани.

Клаузите за прекратяване несъмнено ще ограничат разходите и тежестта от регулирането чрез премахване на онези закони, агенции и регулации, които са отживели времето си. В някои страни (например САЩ и Австралия) има практика да се намалява писмената/канцеларската работа и свръхрегулирането чрез специални клаузи в закона, които постановяват, че дейностите на органите (както и техните нормативни актове) трябва да бъдат ревизирани след определен период от време, например на всеки четири или пет години. Правните съветници предлагат още и намаляване на разходите за поправка или отмяна на актове, чрез клаузи за прекратяване в закона.

Идеята на клаузите за прекратяване е, че причината за основаването на един орган или въвеждането на даден регулативен режим може да се променя с течение на времето. Ако има клауза за прекратяване, администрацията ще бъде задължена да оправдае своите регулативни дейности в една отворена процедура на оценка.

Общите принципи на клаузите за прекратяване са, че:

- а) Програмите и агенциите трябва автоматично да се премахнат на определена дата освен ако не бъдат създадени отново чрез закон;

- б) Прекратяването трябва да е периодично (например на всеки четири или пет години), за да се институционализира процеса на оценка на програмите;
- в) Периодът на оценка трябва да бъде различен от политическия мандат на изпълнителната власт, за да се предотвратят политически оценки на правителствените програми и регулативни дейности;
- г) Програмите и агенциите в същата област трябва да бъдат преглеждани по едно и също време, за да се насърчи координацията и консолидацията;
- д) Съществуващите агенции трябва да предприемат предварителна работа по оценка на програмите;
- е) Клаузите за прекратяване трябва да установят общи правила за ръководство на процеса на оценка на програмите;
- ж) Общественото участие във формата на публичен достъп до информация и публични разглеждания е важна част от процеса на прекратяване.

Един закон или специални регулативни клаузи могат да установят факторите, които агенцията трябва да вземе под внимание през целия процес на преглед, включително преките и непреките разходи от акта; дали актът е остарял, закърнял или ненужен; степента, в която изискванията на акта се застъпват или противоречат на изискванията на актовете на други агенции; рискът, който се адресира, ако актът е свързан със здравето или сигурността; въздействието на акта върху пазарните сили; дали актът е изписан ясно и просто; дали актът създава негативни неочаквани последици; и степента, в която актът носи положителни ползи. Оценката трябва да бъде изработена в отворена за дискусии процедура. Формата на оценката трябва да бъде достъпна в Интернет, така че бизнесът и публичните институции да могат да попълнят своите оценки за програмата или дейностите на агенцията.

Звеното може да преглежда докладите, за да обезпечава следването на критериите, установени със закона.

Клаузи за намаляване на писмената/канцеларската работа

През 1995 година Конгресът на САЩ прие така нареченият Закон за намаляване на писмената работа. Вярваме, че много от целите и принципите от този закон могат да се адаптират и приложат в законодателната и регулативната политика в България.

Както беше споменато по-рано, проектите за нормативни актове в България не се оценяват за друго освен за фискално въздействие. Всъщност всяка регулация има клаузи за събиране на информация, които може да са голямо бреме за администрацията и за бизнеса. Събирането на информация може да налага тежести във вид на: време, усилия и финансови ресурси, които трябва да бъдат похарчени от лицата, за да генерират, поддържат или доставят информация на или за една агенция, включително ресурсите, за преглеждане на наставленията; придобиване, инсталиране и оползотворяване на технологии и системи; приспособяване на съществуващите начини за съобразяване с предходни приложими предписания и изисквания; проучване на източници на данни; попълване и преглед на събирането на информация; съобщаване или разкриване на информация по друг начин.

Клаузите за намаляване на писмената работа ще:

- а) Минимизират бремето от писмена работа върху индивидите, малкия бизнес, образователните и неправителствените организации, централното правителство и местните власти, и други лица, произтичащо от събирането на данни от или за правителството;
- б) Осигурят възможно най-голяма обществена ползност и ще максимизират ползите от информацията, която е създадена, събирана, поддържана, използвана, разпределяна и разпространявана от и за правителството;
- в) Координират, интегрират и, до подходяща и практична степен, ще унифицират политиките и практиките по управление на информационните ресурси като начин да се подобри ефективността и икономичността на правителствените програми, включително намаляване на бремето от събиране на информация и подобряване на доставяните на обществото услуги;
- г) Подобряват качеството и използването на информация за засилване на отговорността при вземането на решения и прозрачността в правителството и обществото;
- д) Минимизират разходите на правителството за създаване, събиране, поддържане, използване, разпространение и разпореждането с информация;
- е) Засилват партньорството между правителството и местните власти, чрез минимизиране на бремето и максимизиране на ползността от информацията, която е създадена, събирана, поддържана, използвана, разпределяна, разпространявана и съхранявана от и за правителството;
- ж) Осигурят своевременно разпространение на публична информация при еднакви условия и по начин, който насърчава ползата от информацията за обществото и използва ефективно информационните технологии;
- з) Подсигурят, че създаването, събирането, поддържането, използването, разпространението и разпореждането с информация от и за правителството е съвместимо с приложимите закони;
- и) Подсигурят, че информационните технологии са придобити, използвани и управлявани, за да подобрят дейността на мисиите на агенциите, включително намаляване на бремето от събиране на информация върху обществото;
- й) Подобряват отговорността и отчетността на агенциите към правителството и обществеността за прилагане на процеса на преглед на събирането на информация, управлението на информационни ресурси и свързаните с тях политики и ръководства.

Очакваното въздействие от такива клаузи би било да се:

- а) Намали информационното бреме върху обществото, включително намаляване на чрез премахване на дублирането и посрещане на общите нужди от данни посредством поделяне на информационните ресурси;
- б) Увеличи публичния достъп и разпространение на информация, използвайки електронни и други формати;
- в) Насърчи обмена на информация, събрана за статистически цели, при спазване на правата на лична тайна и обещанията за конфиденциалност.

3. РАЗХОДИ

3.1. ПЪРВОНАЧАЛНИ И ОПЕРАТИВНИ РАЗХОДИ

Има два вида разходи, свързани със създаването и дейността на Звеното за подобряване на регулирането (ЗПР): а) първоначални разходи и б) оперативни разходи. Първоначалните разходи покриват покупката на офис оборудване (компютри, принтери и т.н.) и първоначално обучение на служителите. Служителите ще се нуждаят от обучение по анализ “разходи-ползи” и оценка на въздействието на регулациите. Предлагаме поканване на външни лектори за двуседмични обучителни семинари.

Допускаме, че ЗПР ще бъде разположено в правителствена канцелария. Следователно, част от оперативните разходи като наем на офис, охрана, наети линии за Интернет и др. могат да бъдат собствен принос от страна на правителството. В този случай основните оперативни разходи са за заплати на служителите, комуникации, комунални услуги и разходи за подмяна на оборудването.

Оперативните разходи са около 150 хиляди лева годишно (ако ЗПР има 12 служители). Първоначалните разходи се оценяват на около 50 хиляди лева, като разходите за обучение могат да се поемат и от международни програми (виж частта за *Персонал и обучение*).

Оценката на ИПИ за разходите на ЗПР е представена в таблицата по-долу. Трябва да се отбележи, че разходите могат да бъдат по-високи в зависимост от избрания сценарий: обем на дейностите, брой на служителите, разходи за използване на външни услуги (ако има такива) и т.н. След като правителството вземе политическото решение за дизайна и обхвата на работата на Звеното, разходите трябва да бъдат преизчислени.

Разходи (сценарий едно – агенция)	Левове	Разходи (сценарий две – комисия)	Левове
1. Оперативни разходи		1. Оперативни разходи	
1.1. Заплати		1.1. Заплати	
1.1.1. Директор	10320	1.1.1. Председател	10320
1.1.2. Заместник-директор	9000	1.1.2. Членове (6)	54000
1.1.3. Служители (10)	72000	1.1.3. Служители (5)	36000
1.2. Осигуровки	27396	1.2. Осигуровки	30096
1.3. Комуникации (телефони, факс, e-mail, поща)	6000	1.3. Комуникации (телефони, факс, e-mail, поща)	6000
1.4. Комунални услуги	4500	1.4. Комунални услуги	4500
1.5. Офис консумативи	3600	1.5. Офис консумативи	3600
1.6. Разходи за подмяна на оборудването	10000	1.6. Разходи за подмяна на оборудването	10000
Оперативни разходи	142816	Оперативни разходи	154516

2. Първоначални разходи		2. Първоначални разходи	
2.1 Обучение		2.1 Обучение	
2.1.1 Семинар по анализ "разходи-ползи" (2 седмици, 1 лектор)		2.1.1 Семинар по анализ "разходи-ползи" (2 седмици, 1 лектор)	
2.1.1.1. Лекторска такса (14 дни по 400)	5600	2.1.1.1. Лекторска такса (14 дни по 400)	5600
2.1.1.2. Разходи за дневни (14 дни по 70)	980	2.1.1.2. Разходи за дневни (14 дни по 70)	980
2.1.1.3. Разходи за нощувки (14 по 170)	2380	2.1.1.3. Разходи за нощувки (14 по 170)	2380
2.1.1.4. Разходи за пътуване	1200	2.1.1.4. Разходи за пътуване	1200
2.1.2. Семинар по АВР (2 седмици, 1 лектор)		2.1.2. Семинар по АВР (2 седмици, 1 лектор)	
2.1.2.1. Лекторска такса (14 дни * 400)	5600	2.1.2.1. Лекторска такса (14 дни * 400)	5600
2.1.2.2. Разходи за дневни (14 дни по 70)	980	2.1.2.2. Разходи за дневни (14 дни по 70)	980
2.1.2.3. Разходи за нощувки (14 по 170)	2380	2.1.2.3. Разходи за нощувки (14 по 170)	2380
2.1.2.4. Разходи за пътуване	1200	2.1.2.4. Разходи за пътуване	1200
2.2. Офис оборудване	30000	2.2. Офис оборудване	30000
Първоначални разходи	50320	Първоначални разходи	50320
ОБЩО	193136	ОБЩО	204836

3.2. ДРУГИ РАЗХОДИ И ОЦЕНКИ

Трябва да се отбележи, че това са разходите само на Звеното. Тъй като Звеното ще прави преглед на оценките за въздействието на регулациите, подготвени от групата, пишеща проекта, ще връща проекта за преценка и/или ще иска допълнителна информация за оценките, които са направени, дейностите на ЗПР ще налагат разходи и на другите институции, включени в процеса на подготовка на проектите.

Разходите на Звеното за подобряване на регулирането ще бъдат покрити от централния бюджет (само разходите за обучение могат да бъдат покрити от различни програми за обучение). Главната цел на Звеното ще бъде да ревизира регулативната политика на правителството и да спира регулации, които могат да натоварват бизнеса и държавната администрация. Ако Звеното не се придържа към принципа на оценката на въздействието във вътрешната си дейност, би било много трудно да убеди другите институции да правят същото.

Предлагаме да се установят критерии за оценка на дейностите на ЗПР. Директорът на Звеното трябва да създаде вътрешни критерии за добро представяне. В рамките на един

период от една или две години мениджмънтът на Звеното и служителите трябва да докажат, че ползите от дейностите на ЗПР са по-високи от разходите. Общата оценка трябва да се базира на сравнение между нетното спестяване (нетните ползи) от върнати (спрени) вредни регулации (клаузи) и оперативните разходи на Звеното. По-добрият подход би бил да се добавят към разходите за ЗПР и разходите от вредни (обременяващи) регулации (клаузи), които са получили положителна оценка от Звеното.

Ако разходите не са оправдани трябва да бъдат предложени политически и/или мениджърски промени.

И. МЕЖДУНАРОДЕН ОПИТ СЪС ЗВЕНА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО²⁰

Много страни членки на ОИСР са създали специализирани звена за надзор на регулативните дейности: Звеното за въздействието на регулирането в Обединеното кралство, Службата за информация и регулативни въпроси в САЩ, Службата за преглед на регулирането в Австралия, Службата за регулативни въпроси в Канада, Работната група за предложени регулации в Холандия. Те правят преглед на процеса на разработване на нови регулации и разглеждат съществуващите регулации.

Според ОИСР “специализираните механизми за надзор на дейностите по регулативната реформа ... изглеждат най-ефективни когато отговорността за регулаторната реформа е на министерско ниво или по-високо.” И още “Опитът сочи, че такива правомощия са най-ефективни, ако те са *независими* от регулаторите (не са обвързани с определена регулативна мисия), *хоризонтални* в структурата на правителството, *експертни* (имат капацитет за независими оценки), имащи възможност да *поемат инициативата* при подпомагане на реформата и *свързани с политически органи на властта или съществуващи центрове с надзорни пълномощия* (като правителствения кабинет и финансовите и търговските министерства).²¹

И.1. ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО: ЗВЕНО ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО И РАБОТНА ГРУПА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО

Звеното за въздействието на регулирането (ЗВР) в Обединеното кралство се намира в канцеларията на Кабинета.²² Неговата роля е да работи с другите правителствени отдели, министерства, агенции и регулаторни органи, за да осигури възприемането и изпълнението на справедливи и ефективни регулации.

Работата на звеното включва:

- а) Насърчаване на принципите за добро регулиране, разработени от Работната група за подобряване на регулирането;
- б) Идентифициране на рисковете и оценяване на възможностите за справяне с тях; подпомагане на Работната група за подобряване на регулирането;
- в) Премахване на излишно, остаряло или прекалено отежняващо законодателство чрез правомощията, въведени със Закона за регулативна реформа;

²⁰ В тази част разглеждаме една страна с дългогодишна традиция в анализа на въздействието на регулирането (САЩ), страната от Европейския съюз с най-развито звено за въздействие на регулирането (Обединеното кралство – Великобритания и Северна Ирландия), и описваме накратко опита със звено за анализ на въздействието на регулирането на една присъединяваща се към Европейския съюз страна (Полша). За допълнителна информация и преглед на опита на други страни препоръчваме: Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, Paris, 2002, chapter 6, or pp. 37, 83-98, 103-104, 168, 183-190.

²¹ The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997.

²² Звеното е създадено през 1986 година като “Звено за предприемачество и дерегулиране” в министерството на заетостта. През 1987 година е наречено “Звено за дерегулиране” и е преместено в министерството на търговията и индустрията. През 1995 година е преместено в канцеларията на кабинета. През 1997 година звеното сменя името си на Звено за подобряване на регулирането. От 1999 година звеното се нарича Звено за въздействие на регулирането.

- г) Подобряване на оценката, съставянето и прилагането на регулациите;
- д) Преглед на регулациите, въздействащи върху бизнеса.

ЗВР извършва мониторинг, подготвя доклади и защитава прогреса в регулативната реформа в рамките на правителството. То също така изработва ръководство за АВР и прави преглед на оценките на въздействието на регулирането на местното и европейското законодателство, извършва външното комуникиране на правителствената политика за регулативна реформа и извършва практически проекти за минимизиране на тежестта на регулирането в обществения сектор. В допълнение, звеното играе ролята на секретариат на независимата Работна група за подобряване на регулирането.

Служителите на ЗВР са държавни служители, повечето от които са препозиционирани²³ от министерства, обикновено за две години, както и хора от бизнеса и професионалисти, препозиционирани от частния сектор. През 2001 година ЗВР има 61 служители на пълно работно време, 44 от които са с по-малко от две години опит в звеното.

Работната група за подобряване на регулирането (РГПР) е независим орган, съветващ правителството по въпроси, касаещи регулирането. Членовете на групата са назначени от премиера първоначално за две години. Всичките 18 членове са неплатени и идват от големия и малкия бизнес, граждански и потребителски групи, синдикати, доброволния сектор и агенциите, отговорни за прилагане на регулациите.

Работната група прави изследвания на различни регулативни въпроси, избрани от групата или, в някои случаи, поискани от правителството. Тези прегледи се подготвят от подгрупи на Работната група, които определят собствени работни методи и изработват детайлни доклади. Всички доклади се одобряват от цялата Работна група преди тяхното предоставяне на съответните министри за отговор. Министрите са задължени да отговорят на Работната група в рамките на 60 дни след предоставянето на доклада. Работната група редовно прави преглед как министрите и министерствата реагират на препоръките в ранни доклади. Правителството е възприело и приложило голяма част от препоръките на РГПР. Работната група за подобряване на регулирането също е разработила *“Принципи за добро регулиране”*, които посочват, че регулациите трябва да са: *пропорционални* – регулативните органи трябва да се намесват само когато е необходимо, мерките трябва да са съответстващи на риска и разходите трябва да бъдат идентифицирани и минимизирани; *отговорни* – регулативните органи трябва да са в състояние да защитят решенията си и да са обект на обществено проучване; *консистентни* – правителствените правила и стандарти трябва да са свързани и да се прилагат безпристрастно; *прозрачни* – регулативните органи трябва да са открити и да поддържат регулациите прости и лесни за използване (user friendly); *насочени* – регулациите трябва да са фокусирани върху конкретни проблеми и с минимални странични ефекти. Правителството възприе тези принципи за добро регулиране.

Звеното за въздействие на регулирането има няколко екипа:

Икономическият екип има консултативна роля за Звеното за въздействие на регулирането и осигурява икономически съвети в рамките на Звеното. Неговата роля включва: преглед и съветване по икономическите аспекти на оценките на въздействието на регулациите в сътрудничество с Проверяващия екип; икономическите аспекти на регулирането по

²³ Препозициониране (secondment) е процес на временно прехвърляне на един постоянен служител от една организация към друго подразделение на същата организация или към друга организация.

отношение на въпросите от компетенцията на Европейския екип; въпроси, свързани с риска в различните ведомства, по-специално ведомствените рамки на риска; осигуряване на съвети по отношение на алтернативи на държавното регулиране и скорошен опит.

Проверяващият екип се състои от 17 професионалиста с широк опит в разработването и прилагането на политики от правителствени ведомства и експерти, препозиционирани от частния сектор. Екипът работи тясно с Ведомствените звена за въздействие на регулирането и длъжностни лица от ведомствата, преглеждайки техните АВР, за да обезпечи тяхното придържане към изискванията за качество на регулативния процес, т.е. той цели да подsigури, че новите регулации са оправдани, спазват принципите за добро регулиране и налагат минимално бреме. Целите на екипа са: а) да се стреми към премахване на остарели и подобряване на прекомерно обременяващи съществуващи регулации; б) да помогне да се подsigури, че бъдещите правителствени закони и регулации отговарят на принципите за добро регулиране; в) да помогне разпространяването на най-добрите практики за създаване на правила и регулиране.

Екипът по бизнес регулациите цели да намали съществуващите регулации, засягащи частния сектор. Екипът се опитва да постигне тези цели чрез директно включване на бизнеса при идентифициране на определени области, пораждащи загриженост и постигане на промяна чрез съвместни планове за действие, съгласувани със съответните правителствени органи. Екипът по бизнес регулациите се състои от трима препозиционирани служители²⁴ от частния сектор на пълно работно време, един държавен служител на пълно работно време и един на непълно работно време, и секретар.

Екипът по публичния сектор работи да намали регулирането, бюрокрацията и бумашината в публичния сектор. Екипът се състои от 17 служители с различен опит и квалификация в частния и публичния сектор. Екипът по публичния сектор има две насоки на работа – премахване на съществуващо регулативно бреме и предотвратяване на ненужни нови тежести. Той си сътрудничи със служителите от предната линия при идентифициране на бюрокрактични тежести, а след това със заинтересованите лица (например правителствени ведомства, агенции, външни органи), за да премахне ненужни процеси и бумащина. Екипът извършва мониторинг на прилагането на поетите от ведомствата ангажименти за намаляване на регулирането, бюрокрацията и канцеларщината. За да предотврати ненужни нови тежести, Екипът по публичния сектор разработва стратегия, наречена Policy Effects Framework. Намерението е тя да се използва от длъжностни лица, които разработват политики и инициативи, които ще засегнат публичния сектор (ръководства, кодекси за практика, законодателство, консултация и събиране на информация).

Екипът за стратегия на регулативната реформа осигурява ръководство и обучение по процеса на АВР (*Better Policy Making: A Guide To Regulatory Impact Assessment* – кога създателите на политиките са задължени да извършват АВР и как трябва да го правят); прави мониторинг на напредъка по отношение на Плана за действие по регулативната реформа (мерки за намаляване на регулативните тежести в правителството); поддържа информация за съобразяването с процеса на АВР; разработва ръководство и политика по отношение на консултирането (виж следващия абзац).

Критерии за консултиране при правителствените регулации:

- а) Времето за консултиране трябва да бъде предвидено в процеса на планиране на една политика (включително законодателство) или услуга от самото начало, така, че да има

²⁴ Препозициониран служител (seconded) – лице, постоянно работещо за една организация, прехвърлено за определен период в друга организация с очакването, че той/тя ще се върне обратно в първата организация.

най-добрите шансове за подобряване на предложенията и да е предвидено достатъчно време за консултиране на всеки етап;

б) Трябва да е ясно кой бива консултиран, по какви въпроси, по кое време и с каква цел;

в) Един консултационен документ трябва да е толкова опростен и кратък, колкото е възможно. Той трябва да включва резюме (най-много две страници) на главните въпроси, по които той търси мнения. Трябва да е колкото е възможно по-лесно за читателите да отговорят, да направят контакт или да се оплачат;

г) Документите трябва да бъдат широко достъпни при най-пълно използване на електронните средства и ефективно представени на вниманието на всички заинтересовани групи и индивиди;

д) Трябва да бъде оставено достатъчно време за разглеждане на отговорите от всички заинтересовани групи. Стандартният минимален период за консултиране трябва да е 12 седмици;

е) Отговорите трябва да бъдат внимателно и непредубедено анализирани, а резултатите да бъдат широко достъпни с описание на изразените мнения и причините за решенията, които са взети накрая;

ж) Ведомствата трябва да извършват мониторинг и оценка на консултациите, назначавайки координатор по консултациите, който да осигури разпространението на извлечените поуки.²⁵

Европейският екип е отговорен за регулациите на Европейския съюз (почти половината от главните закони в Обединеното кралство се зараждат в Европа). Той работи в тясно сътрудничество с други групи в Обединеното кралство и останалата част от Европа, като други страни-членки на ЕС, Европейската комисия, Европейския парламент, бизнес организации, други правителствени ведомства, академията, за да подобри европейските закони на всеки етап от тяхното разработване и да се създадат най-добрите възможни европейски регулации. Анализът на въздействието на регулирането се използва, за да се въздейства на Европейската комисия да подобри предложените европейски правила. ЗВР също така работи за подобряване на начина, по който се работи с европейското законодателство в Обединеното кралство – от преговорите, до транспонирането и прилагането. Важна част от това е използването на анализа на въздействието на регулирането при всяко замесване на Обединеното кралство с европейско законодателство. Звеното за въздействие на регулирането е публикувало: *Ръководство за транспониране: Как да се прилагат европейските директиви ефективно*, което се състои от ръководство за длъжностните лица с най-добрите практики по транспониране и *Подобряване на разработването на политики: Списък за проверка за осигуряване на доброкачествено европейско законодателство*.

Всяко правителствено ведомство има Ведомствено звено за въздействие на регулирането (ВЗВР). Ведомствените звена извършват всекидневната работа по координиране на регулативните дейности и съветват регулативните органи. Те са отговорни за съветване на ведомствата кои процедури да следват и чий друг съвет да търсят. Включването на ВЗВР при подготовката на АВР варира, в зависимост от експертизата на другите включени екипи от ведомството, които вече работят със съответната регулация. Броят на служителите и експертизата на ведомствените звена варират в различните ведомства в зависимост от това

²⁵ UK Cabinet Office, Code of practice on written consultation, 2000, www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm

колко регулативна дейност се извършва в съответната област. Във ведомствените звена за въздействие на регулирането има между един и четири служители.

Всеки проект за регулация, която се очаква да наложи разходи или да доведе до спестяване на разходи, трябва да има оценка на регулативното въздействие.²⁶ Тези оценки са направени, следвайки инструкциите в *Как да изработваме по-добра политика: Ръководство за оценка на въздействието на регулирането* и в ръководството на Министерството на финансите, наречено *Зелена книга - Оценяване и изчисляване в централното правителство*. Оценка на въздействието на регулирането включват освен всичко друго и следните елементи: ясни цели, нерегулативни възможности, рискове, разходи и ползи, въздействие върху малкия бизнес и консултиране. Всяка година се публикуват около 70 законодателни акта и 3600 подзаконовни актове, от които около 550 потенциално причиняват или премахват регулативно бреме. Около 130 от тях налагат значителни разходи, а 40 резултат в значителни спестявания на разходи и за тези 170 регулации се изисква пълен анализ на въздействие на регулирането (АВР).²⁷ Тези анализи трябва да бъдат одобрени от Звеното за въздействие на регулирането.

Регулативен процес:

- а) Идея и неформални консултации със заинтересовани лица, малки фирми, други правителствени ведомства, органи, прилагащи правилата, Службата за малкия бизнес;
- б) Първоначален АВР – състои се от груб и бърз анализ, базиран на това, което е вече известно и включва най-добрите оценки за възможните рискове, ползи и разходи и помага за идентифициране на области, в които е нужна повече информация. Първоначалният АВР съпровожда изпращането на предложението до министъра;
- в) Министърът се съгласява с общия замисъл;
- г) Предложение;
- д) Частичен АВР – той се изгражда върху първоначалния, но трябва да бъде подобрен чрез повече дискусии, събиране на данни и неформални консултации, и разходите и ползите са прецизирани. Частичният АВР трябва да придружава всяко предложение, което се нуждае от колективно съгласие от Кабинета, комитет към Кабинета, премиера или други заинтересовани министри. Той също така трябва да съпровожда и формалната консултация;
- е) Колективно министерско съгласие – ако е необходимо то може да бъде постигнато чрез министерска кореспонденция или чрез дискусия, в комитет към Кабинета, между министрите в зависимост от естеството на предложението;
- ж) Формална консултация със заинтересовани лица, малки фирми, други правителствени ведомства, органи, прилагащи правилата, Службата за малкия бизнес. Минималният период за консултация е 12 седмици;
- з) Ако възникнат значителни проблеми, предложението и АВР трябва да бъдат променени (отиди на стъпка 4);

²⁶ “Нито едно предложение, което има въздействие върху бизнеса, благотворителните или доброволните организации не трябва да бъде разглеждано от министрите без да е направена оценка на регулативното въздействие.” (Тони Блеър)

²⁷ Значимостта е дефинирана като мерки, които налагат разходи над 20 милиона паунда; резултат във висока медийна злободневност и чувствителност; имат непропорционално въздействие на регулативното бреме върху една определена група; има доклад на Работната група за подобряване на регулирането или интерес от нейна страна.

- и) Пълнен АВР – той се изгражда върху анализа в частичния АВР и включва резултати от консултациите и прецизирани разходи и ползи;
- й) Колективно министерско съгласие – ако предложението е било променено значително след консултациите;
- к) Министерски подпис – ако министърът избере законодателна опция, той или тя трябва да подпише пълния АВР, използвайки следната декларация: “Прочетох оценката за въздействието на регулацията и съм удовлетворен, че ползите оправдават разходите”;
- л) Финален АВР – пълният АВР, подписан от министъра; той трябва да е достъпен на Интернет страницата на съответното ведомство и в библиотеката на парламента; финалният АВР съпровожда законодателството в парламента;
- м) Осъществяване – чрез законопроект, наредба по Закона за регулативна реформа или алтернатива на регулирането; минимален 12-седмичен период за осъществяване (12 седмици между издаването на ръководство за регулацията и времето, когато регулацията влиза в сила);
- н) Мониторинг и преглед – ведомствата са задължени да преглеждат главните регулации, издадени или подготвени като проекти от тях в рамките на три години от прилагането им. Работната група за подобряване на регулирането прави прегледи на регулациите в избрани от нея сектори. Министрите правят преглед по реда на Закона за регулативна реформа;

През 2001 година е приет Закон за регулативна реформа, който дава възможност на министрите да променят или отменят закони чрез министерска наредба, за да премахват или намаляват тежести и да поправят несъгласуваност и аномалии в законите. Законът цели да преодолее липсата на законодателен капацитет (време) в Британския парламент, което е бариера за навременно подобряване на съществуващото законодателство и отговаряне на идентифицирани проблеми. Проблемът е разгледан за първи път през 1994 година чрез приемането на *Deregulation and Contracting-Out Act*, който позволява на министрите по-лесно да поправят или отменят проблематични закони чрез съкращаване на процедурата при дългия процес на изработване на законите.

И.2. СЪЕДИНЕНИТЕ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ: ОФИС ЗА МЕНИДЖМЪНТ И БЮДЖЕТ

САЩ е една от първите страни, където на федералните агенции, издаващи регулации, им е наредено да използват анализ на въздействието на регулирането (АВР), за да се подобри качеството на регулирането. Отговорен за надзора на АВР и по-общо на регулациите и процеса по изработването на правила е Офисът за мениджмънт и бюджет (ОМБ).

ОМБ е част от изпълнителния офис на президента на САЩ и помага на президента при разработването и изпълнението на неговите политики и програми. ОМБ допринася за разработването и разрешаването на всички въпроси, свързани с бюджета, политиките, законодателството, регулирането, обществените поръчки, електронното правителство и управлението като представител на президента. ОМБ има няколко офиса. Един от тях, наречен Служба за информация и регулативни въпроси (СИРВ)²⁸, е отговорен за регулативния надзор. СИРВ има около 50 държавни служители с опит в анализ на политиките, правото, икономиката, статистиката и информационните технологии, а също

²⁸ СИРВ е създадена през 1980 година с *Paperwork Reduction Act*.

така и в науката за общественото здраве, токсикологията, инженеринга и здравната икономика.

В САЩ има повече от сто федерални агенции, които издават 4500 съобщения за нови регулации всяка година и около 600 от тях се преценяват като достатъчно значими, за да бъдат преглеждани от ОМБ. От тези 600, само 50-100 на година се смятат за достатъчно скъпи, за да е оправдан формален анализ на ползите и разходите от агенцията. ОМБ обикновено не извършва анализ сам, а се фокусира върху преглед на най-важните регулации.

Регулативен процес:

- а) Агенциите подготвят план за регулациите, които те смятат да издадат. Плановете са изпратени на ОМБ и ОМБ ги разпространява на други засегнати агенции и съветниците;
- б) Координиране на плановете, за да се избегне конфликт, както между плановете на агенциите, така и между тези планове и Изпълнителната заповед 12866 или президентските приоритети;
- в) Агенциите подготвят анализи на регулативното въздействие за икономически значимите регулации²⁹. Агенциите търсят публично участие в процеса, консултиране с местните правителства и, в някои случаи, професионална оценка от колеги (peer review);
- г) ОМБ прави преглед на регулациите и техните АВР. ОМБ одобрява или връща регулациите;
- д) Всяка одобрена регулация може да бъде издадена от съответната агенция;
- е) Върнатите регулации се преразглеждат от агенциите;
- ж) Агенциите и ОМБ правят преглед на съществуващите регулации. Те идентифицират и законодателни мандати, които е подходящо да бъдат преразгледани от Конгреса;
- з) ОМБ изпраща насочващи писма с предложения как една агенция може да подобри своите регулации;
- и) ОМБ изпраща годишен отчет на Конгреса за разходите и ползите от федералните регулации и за съобразяването на агенциите с принципите на регулиране, дефинирани от Конгреса.

*Процес на изработване на правила:*³⁰

- а) Инициращи събития – инициатива на агенцията, задължителни прегледи, законови мандати, препоръки от други агенции, външни групи, щати, федерални комитети от съветници, съдебни дела, петиции, насочващо писмо от ОМБ;
- б) Определяне дали едно правило е нужно;

²⁹ Регулации, които имат годишен ефект върху икономиката от 100 милиона долара или повече, или се отразяват неблагоприятно по осезаем начин на икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, работните места, околната среда, общественото здраве или сигурност, или щатските, местните или племенните правителства или общности.

³⁰ Базиран на RegMap, създадена от ICF Consulting в сътрудничество със Центъра за регулативна информация на Американската администрация за общи услуги.

- в) Подготовка на предложените правила и на оценки за регулативното въздействие;
- г) ОМБ прави преглед на предложеното правило;
- д) Публикуване на предложеното правило във Федералния регистър;
- е) Коментари от обществеността;
- ж) Подготовка на финални правила и оценки за регулативното въздействие;
- з) ОМБ прави преглед на финалното правило;
- и) Публикуване на правилото във Федералния регистър и Кодекса от федерални регулации.

Регулациите се разработват от федералните агенции, защото те имат необходимата експертиза и опит в съответната област. Агенциите са задължени да следват регулативната философия и принципите, дефинирани в Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно планиране и преглед”³¹.

Регулативна философия. Федералните агенции трябва да издават само такива регулации, които са изисквани по закон, необходими са за тълкуване на закон или са станали необходими заради непреодолима обществена нужда, като съществен провал на частните пазари, да защитят или подобрят здравето и сигурността на обществото, околната среда или благосъстоянието на американците. Решавайки дали и как да регулират, агенциите трябва да оценят всички разходи и ползи от наличните регулативни алтернативи, включително алтернативата да не се регулира. Разходите и ползите трябва да бъдат схващани така, че да включват околностите мерки (в най-пълния размер, в който те могат да бъдат оценени) и качествените мерки на разходите и ползите, които е трудно да бъдат оценени, но въпреки това е важно да се имат предвид. По-нататък, при избиране между алтернативни регулативни подходи, агенциите трябва да избират тези подходи, които максимизират нетните ползи (включително потенциалните икономически, екологични, здравни, предпазни и други предимства, разпределителни ефекти и справедливост), освен ако закон изисква друг регулативен подход. (Изпълнителна заповед 12866, секция 1, а)

Изпълнителна заповед 12866 също така упоменава принципите, към които агенциите трябва да се придържат, за да са сигурни, че техните регулативни програми са съвместими с регулативната философия: идентифициране на проблема и на провалите на частните пазари или публичните институции, които са причина за проблема; проучване дали проблемът е създаден от съществуващи регулации; идентифициране на наличните алтернативи на директното регулиране; разглеждане на рисковете; ефективност (cost-effectiveness) на регулациите; оценка на разходите и ползите от планираните регулации и възприемане на регулации само когато ползите оправдават разходите; решенията трябва да се базират на най-добрата научна, техническа, икономическа и друга информация за нуждата и последствията от регулациите; оценка на алтернативни форми на регулиране и разчитане на цели за изпълнение вместо на определяне на поведението или формата на съобразяване, която регулираните обекти трябва да възприемат; консултации със

³¹ Изпълнителната заповед е заповед към изпълнителната власт, издадена от президента (в САЩ президентът е ръководител на изпълнителната власт). Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно планиране и преглед” е издадена през 1993 година от президента Клинтън и тя продължава да е в сила при президента Буш с някои малки промени. Изпълнителната заповед 12866 е предшествана от издадените от президента Рейгън Изпълнителна заповед 12291 “Федерално регулиране” (1981) и Изпълнителна заповед 12498 “Процеса на регулативно планиране” (1985).

щатските, местните и племенните длъжностни лица преди налагане на регулация, която може да ги засегне; избягване на регулации, които са противоречиви, несъвместими или дублират други регулации; налагане на най-малкото бреме на обществото, съвместимо с постигане на регулативните цели; регулациите трябва да са прости и лесни за разбиране.

Всяка агенция има програма за периодични прегледи на нейните съществуващи значими регулации, за да определи дали тези регулации трябва да се променят или елиминират, така че да направи регулативната програма на агенцията по-ефективна при постигане на регулативните цели, по-малко обременяваща с тежести или по-синхронизирана с президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866. Всяка значима регулация, избрана за преглед, се включва в годишния регулативен план на агенцията. Агенцията също така идентифицира законови мандати, които изискват агенцията да издава или да продължи да налага регулации, които тя вярва, че са ненужни и остарели поради промяна в обстоятелствата.

Регулативният преглед се изпълнява от Офиса за мениджмънт и бюджет от името на президента. Прегледът на създаването на правила в агенциите цели да обезпечи, че регулациите са в съгласие с приложимия закон, президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и че решенията, взети от една агенция, не са в конфликт с политиките или действията, предприети или планирани от друга агенция.

В рамките на десет календарни дни, след като Службата за информация и регулативни въпроси получи регулативния план на една агенция, тя трябва да го разпространи до другите засегнати агенции и съветниците.³² Всеки ръководител на агенция, който вярва, че едно планирано регулативно действие на друга агенция може да противоречи с нейната политика или действие, което е предприето или планирано, уведомява администратора на СИРВ, който трябва да препрати тази комуникация на съответната агенция и на съветниците.

СИРВ проучва списъците на значимите и незначимите регулативни действия на агенциите и в рамките на десет работни дни от получаване на списъците, администраторът на СИРВ уведомява агенцията, ако СИРВ е решила да направи някакви промени в разделението значими/незначими регулации.

Ако администраторът на СИРВ реши, че планирано регулативно действие на една агенция е несъвместимо с приоритетите на президента или с принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866, или е в конфликт с предприета или планирана политика или действие на друга агенция, администраторът на СИРВ уведомява засегнатите агенции и съветниците. Директорът на ОМБ може да се консултира с ръководителите на агенциите по отношение на техните регулативни планове и когато е необходимо да поиска допълнително разглеждане или координиране между агенциите. Регулативните планове се публикуват ежегодно в октомврийското издание на Обединената регулативна програма. Тази публикация е достъпна за Конгреса, щатските, местните и племенните правителства и обществеността. Всички мнения по всякакви аспекти на регулативните планове на агенциите, включително дали едно планирано регулативно действие противоречи с друга

³² Под съветници се разбират съветниците по регулативна политика на президента, с които президентът може от време на време да се консултира, включително директора на ОМБ, председателят (или друг член) на Съвета на икономическите съветници, помощника на президента по икономическата политика, помощника на президента по вътрешната политика, помощника на президента по националната сигурност, помощника на президента за наука и технологии, помощника на президента по междуправителствените въпроси, помощника на президента, който е секретар по персонала, помощника на президента, който е главен секретар на вицепрезидента, помощника на президента по юридическите въпроси, заместник-помощника на президента и директор на Офиса по екологична политика на Белия дом и администратора на Службата за информация и регулативни въпроси.

планирана или съществуваща регулация, дали налага някакви неочаквани последици на обществото или създава някакви неспоменати ползи на обществото, се изпращат на издаващата агенция с копие до СИРВ.

Администраторът на СИРВ осигурява ръководство и надзор, така че регулативните действия на всяка агенция да са съвместими с приложимия закон, приоритетите на президента и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и да не противоречат на политиките и действията на друга агенция. ОМБ издава указания за цялото правителство, които осигуряват политическо и процедурно ръководство за федералните агенции за подsigуряване и максимизиране на качеството, обективността, полезността и верността на информацията (включително статистическата информация), разпространявана от федералните агенции. СИРВ преглежда и одобрява (или отхвърля) всяко събиране на информация от страна на федерална агенция.

СИРВ преглежда само действията, идентифицирани от агенцията или от СИРВ като значимо регулативно действие.³³ СИРВ преглежда проектоправилата за съгласуваност с регулативните принципи, посочени в Изпълнителна заповед 12866 и с президентските политики и приоритети. СИРВ проверява дали агенциите са оценили разходите и ползите от планираната регулация и дали те са избрали регулативни подходи, които максимизират нетните ползи. Прегледът определя дали агенцията, решавайки дали и как да регулира, е оценила разходите и ползите от наличните регулативни алтернативи (включително алтернативата да не се регулира). СИРВ проверява дали съответната агенция е консултирала мнението на щатските и местните правителства. Един важен аспект от прегледа е оценката на възможното влияние върху програмите на други федерални агенции. СИРВ също често търси мнението на Администрацията по малкия бизнес за предложени регулации, за да определи влиянието върху малкия бизнес и да провери дали влиянието на регулациите е съобразено с размера на компаниите. Времевия лимит за прегледа на ОМБ е 90 дни след получаване на регулацията и нейния анализ на въздействието на регулирането.

По време на прегледа на ОМБ администраторът на СИРВ може да реши да изпрати "писмо за връщане" на агенцията, с което връща правилото за преразглеждане от агенцията. Такова връщане може да стане ако качеството на анализите на агенцията са неадекватни, ако възприетите регулативни стандарти не са оправдани от анализите, ако правилото не е съвместимо с регулативните принципи, изразени в Изпълнителна заповед 12866 или с президентските политики и приоритети, или ако правилото не е съвместимо с други Изпълнителни заповеди или закони. Писмото за връщане трябва да обясни защо СИРВ вярва, че изработването на правилото би спечелило от по-нататъшно разглеждане от агенцията.

Администраторът на СИРВ е председател на специалната Работна група по регулирането, състояща се от представители на ръководствата на всички агенции, определени от

³³ "Значимо регулативно действие" означава всяко регулативно действие, което е вероятно да резултира в правило, което може:

- (1) да има годишен ефект за икономиката от 100 милиона долара или повече, или неблагоприятно да засегне по съществен начин икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, заетостта, околната среда, общественото здраве или сигурност или щатските, местните или племенните правителства или общности;
- (2) да създаде сериозна несъгласуваност или по друг начин да влезе в конфликт с предприети или планирани действия на друга агенция;
- (3) значително да промени бюджетното влияние на обвързващите програми (entitlements), отпуснатите суми, потребителските такси или кредитните програми, или правата и задълженията на ползващите се от тях;
- (4) да повдигне нови юридически или свързани с политиките въпроси, произлизащи от законови мандати, президентските приоритети или принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866.

администратора на СИРВ като имащи значителни регулативни отговорности и съветниците. Работната група подпомага агенциите при идентифициране и анализиране на важни регулативни въпроси, включително развитието на иновативни регулативни техники, методите, ефикасността и ползата от сравнителни оценки на риска при вземането на регулативни решения и развитието на кратки формуляри и други опростени регулативни подходи към малкия бизнес и други обекти. Работната група се среща най-малко веднъж на тримесечие и може да се среща като цяло или на подгрупи от агенции с интерес към определени проблеми или области. За да информира участниците в своите дискусии, Работната група може да поръчва аналитични изследвания и доклади на СИРВ, Административната конференция на САЩ или друга агенция.

Директорът на ОМБ може да идентифицира съществуващи регулации за преглед от съответната агенция или може да идентифицира законови мандати, които е подходящо да се преразгледат от Конгреса. Чрез така нареченото “насочващо писмо” ОМБ също така може да предложи проблем, който той смята, че трябва да е в приоритетите на агенцията. Това насочващо писмо се изпраща по инициатива на ОМБ и съдържа предложения как агенцията може да подобри своите регулации – по-нататъшно регулиране, ненужни регулации или регулации, които трябва да бъдат променени.

Ако има конфликт между ръководителите на агенции или между ОМБ и някоя агенция, който не може да бъде разрешен от администратора на СИРВ, той се разрешава от президента с помощта на Началника на кабинета на президента.

Разкриване на информация, прозрачност и консултации

Всяка агенция подготвя програма за всички регулации, които се разработват или преглеждат по време и по начин, определен от администратора на Службата за информация и регулативни въпроси. Агенцията също така подготвя регулативен план на най-важните значими регулативни действия, които агенцията очаква да издаде като предложения или във финална форма в настоящата фискална година или след това. Регулативният план трябва да бъде изпратен на СИРВ до първи юни всяка година и съдържа по-детайлизирана информация.

Агенциите трябва да търсят участието на тези, които ще бъдат облагодетелствани и онези, които се очаква да бъдат обременени от съответната регулация (включително особено щатските, местните и племенните длъжностни лица). Законът за административните процедури изисква агенциите да публикуват своите предложения за правила във Федералния регистър. На обществото трябва да бъдат предоставени 60 дни за коментар и агенцията трябва да разгледа всички получени коментари. Процесът е отворен за всички граждани и всички коментари са публично достъпни, така че процесът обезпечава, че специалните интереси нямат непропорционално влияние. Ако са получени важни нови материали може да има друг кръг от коментари. Правилата се публикуват не по-малко от 30 дни преди да влязат в сила. Финалните регулации се индексират и публикуват в Кодекса на федералните регулации, който също така е достъпен в Интернет (www.access.gpo.gov/nara/cfr/). Кодексът осигурява изчерпателен преглед на регулациите, които са валидни по определено време.

За да се осигури по-голяма откритост и отчетност на процеса на регулативен преглед, само администраторът на СИРВ (или определено от него лице) може да комуникира с лица, които не са служители в изпълнителната власт на Федералното правителство във връзка с регулативните действия, които се преглеждат. Тези комуникации се ръководят от три правила: трябва да бъде поканен представител на издаващата агенция; цялата информация

за комуникацията трябва да бъде препратена на издаващата агенция в рамките на 10 работни дни; СИРВ трябва публично да разкрие съответната информация за комуникацията.

След като регулативното действие е било публикувано във Федералния регистър или издадено по друг начин така, че да е публично достъпно или след като агенцията е обявила своето решение да не издава или публикува регулативното действие, СИРВ прави публично достъпни всички документи, разменени между СИРВ и агенцията по време на прегледа от СИРВ. СИРВ е задължена да осигури информация на обществеността на ясен и разбираем език.

Администраторът на СИРВ се среща веднъж на тримесечие с представители на щатски, местни или племенни правителства, за да идентифицира съществуващи и предложени регулации, които могат изключително или значително да засегнат тези правителствени органи. Администраторът на СИРВ също така организира конференции с представители на бизнеса, неправителствените организации и гражданите, за да дискутира регулативни въпроси от общ интерес. Щатските, местните и племенните правителства са насърчавани да помагат при идентифициране на регулациите, които налагат значителни или изключителни тежести върху тези правителства и които изглежда са надживели оправданието за своето съществуване или по друга причина са несъвместими с обществения интерес.

Процесът на регулативен преглед е много прозрачен. На Интернет страницата на ОМБ е публикувана информация, касаеща: правилата, които се преглеждат в ОМБ; правилата, които скоро са преминали през ОМБ и списък на всички приключени прегледи; правилата, които са върнати на агенциите за преразглеждане и писмата за връщане с причините и препоръките за подобряване; насочващите писма, които предлагат на агенциите обещаващи регулативни приоритети; заинтересованите групи, които скоро са лобирали СИРВ, датата на срещата, имената на участниците и точната тема на срещата; докладите за Конгреса на СИРВ от предишни години и проекта на доклад за текущата година (гражданите са насърчавани да изпращат коментари по проекта); указания по надлежен анализ разходи-ползи, изработени от ОМБ и Съвета на икономическите съветници на президента на САЩ; политиките и практиките на СИРВ, включително Изпълнителни заповеди и меморандуми.

Има също така специална Интернет страница (www.regulations.gov), където са налични всички отворени за коментари регулации. Гражданите могат да прочетат описание на всяка предложена и финална федерална регулация, която в момента е отворена за коментари, да прочетат пълния текст на регулациите и да изпратят своите коментари на федералните агенции, отговорни за тях.

Центърът за регулативна информация публикува т.нар. *Обединена програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности* и *Регулативния план*. Обединената програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности се публикува през пролетта и есента на всяка година и съдържа програмите за регулативни и дерегулативни дейности на агенциите. Регулативния план, който се публикува като част от есенното издание на Програмата, идентифицира регулативните приоритети и съдържа допълнителни детайли за най-важните значими регулативни дейности, които агенциите очакват да предприемат през идващата година. Центърът за регулативна информация поддържа Интернет страница (www.reginfo.gov), за да подпомага хората, които желаят да намерят информация за регулациите.

Специфична черта на системата за регулативен преглед на САЩ е съществуването на много организации, които “надзират” регулативните дейности: Center for Regulatory

Effectiveness; OMB Watch; AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies; CATO Institute Regulatory Studies; Center for Research in Regulated Industries (Rutgers University); Competitive Enterprise Institute; Citizens for a Sound Economy; Harvard Center for Risk Analysis; Heritage Foundation (Regulation section); Mercatus Center (George Mason University); Organization for Economic Cooperation and Development: Regulatory Reform and Management; Risk World; Society for Risk Analysis.

И.3. ПОЛША: ПРАВИТЕЛСТВЕН ЗАКОНОДАТЕЛЕН ЦЕНТЪР

В края на 2001 министерският съвет на Полша въведе задължителна подготовка на анализ на въздействието на регулациите за новото законодателство, разработвано в правителството – проектозаконали, представяни на парламента и всички второстепенни регулации, които се изисква да бъдат публикувани в Официалния вестник. В някои случаи АВР може да бъде подготвен за правителствените позиции по проектозаконали, които са подготвени само от парламента. Координацията и надзора на процеса на АВР е отговорност на Правителствения законодателен център. Премиерът може да възложи подготовката на втори АВР на Правителствения център за стратегически изследвания (който е независим съветнически орган към премиера), когато проектът налага дългосрочно въздействие върху социалното и икономическото развитие. Предлагащите органи са задължени да приложат АВР към оправдателния доклад, който се прикрепя към всички проекти, изпращани на кабинета за одобрение.

Правителственият законодателен център (ПЗЦ) координира законодателната дейност на правителството, премиера и другите органи на държавната администрация. Той е изведен от Канцеларията на премиера, за да стане по-независим (чрез свой собствен бюджет). За да прави анализ на въздействието на регулирането, ПЗЦ наема професионалисти по публични финанси, статистика, пазар на труда, иновационна политика, предприемачески фондове и регионално развитие.

Процес на изработване на правилата:

- а) Подготовка на проект от министерство или агенция;
- б) Подготовка на “оправдателен доклад” от министерството или агенцията – оценяващ потенциалните въздействия на предложената мярка, включително АВР;
- в) Правителственият законодателен център преглежда обхвата на АВР и обхвата на публичните консултации. Ако ПЗЦ представи коментари, предлагащият министър е задължен да ги приложи към проекта;
- г) Предлагащият орган изпраща проекта и оправдателния доклад на социалните партньори, членовете на правителството, централните органи на правителствената администрация, ПЗЦ и Комисията по европейска интеграция. Предлагащият орган може да поиска мнението на други заинтересовани институции – търговските палати, синдикатите и църквата;
- д) Преди проектът да се представи на правителството, предлагащият орган изпраща оправдателния доклад на Постоянния екип на правителството. Проектите, засягащи хармонизацията с ЕС се обсъждат в Комисията по европейска интеграция. След това проектът се дискутира в Юридическата комисия, който проучва и оценява проекта от правна и редакторска гледна точка;

е) Министерският съвет дискутира и одобрява предложената мярка. В случай на различия между министрите и други органи, една бележка, обясняваща тези различия трябва да придружава проекта и оправдателния доклад при разглеждането от министерския съвет;

ж) След одобрението от министерския съвет, премиерът изпраща проекта и оправдателният доклад на парламента, ако става въпрос за законопроект. Президентът нарежда публикуването на закона в Законодателното списание. Когато става въпрос за подзаконовни актове премиерът нарежда публикуването на регулацията в Официалния вестник. Всички нормативни актове са публикувани в официалните вестници.

През 2000 година в Полша е основан един междуминистерски орган - *Екип за правно регулативно качество* - като консултативен и съветнически орган, председателстван от министъра на икономиката, за да управлява регулативната политика. Екипът дефинира правния обхват на новата регулативна политика; подготвя програма за регулативна реформа; проектира система за оценка на регулативното въздействие, базирана на стандартите на ОИСР; оценява координационните механизми на правителствените органи, участващи в системата за регулативен мениджмънт.

Полските министерства нарастващо използват консултации, за да постигнат по-голяма прозрачност и публично участие в процеса на изработване на правилата. Документите, които обикновено се предоставят на консултираните страни включват проекта и оправдателния доклад. В някои случаи те започват да използват и механизма за “уведомление и коментар”.³⁴ Правителството също така започва да публикува по-важните проекти в Интернет.

³⁴ Механизмът на “уведомление и коментар” се състои в публикуване в официален вестник на проекта, за да се даде възможност на всеки да дава коментари и предложения през определен период от време. След този период предлаганият министър приспособява проекта преди да го изпрати за финално одобрение.