



ЕВРОПЕЙСКИ
СЪЮЗ



ИНВЕСТИЦИИ
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
“АДМИНИСТРАТИВЕН
КАПАЦИТЕТ”



Наръчник за ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА МЕСТНО НИВО

Издаването на този наръчник се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Март 2008 година

Съдържание:

| | |
|--|----|
| I. Въведение | 3 |
| II. Какво представлява оценката на въздействие..... | 6 |
| III. Дефиниране на рамката и целите | 8 |
| IV. Обхват и водещи принципи | 9 |
| V. Ключови стъпки при оценката на въздействието | 12 |
| 1. Политическия контекст и проблемите, които трябва да се разрешат..... | 12 |
| 2. Описание на целите | 12 |
| 3. Описание на опциите, които ще се разглеждат | 12 |
| VI. Оценка на ползите, разходите и въздействието от провежданите общински политики | 17 |
| 1. Съвети при анализиране на ползите и разходите | 17 |
| 2. Видове разходи и ползи | 17 |
| 3. Остойносттаване на разходите и ползите | 18 |
| VII. Аналитични модели и техники за количествен анализ | 21 |
| 1. Анализ разходи-ползи | 21 |
| 2. Метод на ефективност на разходите | 22 |
| 3. Мултикритериен анализ | 22 |
| 4. Оценка на административните разходи..... | 23 |
| 5. Анализ на риска | 30 |
| 6. Алтернативи на монетаризирането на ползите и разходите..... | 31 |
| VIII. Консултации | 32 |
| IX. Мониторинг и оценка | 38 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 1 | 39 |

I. Въведение

Настоящият наръчник е предназначен да подпомага организирането, провеждането и прегледа на оценките на въздействието на местното законодателство в България и е изготвен в рамките на проект **“Мониторинг на ефективността на работа на общинските администрации”**, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Всяка дейност може да бъде обозначена като рационална единствено когато има ясно установени цели. Те трябва да бъдат постигнати по най-добрия начин. Едно от средствата за обезпечаване на рационалността е оценката на последствията от всяка дейност.

Публичните власти не са изключение. Обяснението е относително просто – законодателството има за цел да регулира дейността на бизнеса, институциите на националната и местната администрация, неправителствените организации и т.н. Това означава, че то оказва влияние с различна интензивност върху поведението на тези актьори. Оценката на последствията от нов законодателен акт е задължителна част от ефективността и културата на административната работа. Освен това тя дава основание за взаимно разбиране и стратегическо сътрудничество между публичната администрация, работодателите и профсъюзите.

Този методически наръчник представя основните принципи за оценка на възможното въздействие на действията на публичната администрация. Съществуват четири фази на оценката на въздействието, които зависят от дълбочината и задълбочеността на изследването. Предварителната оценка (първа фаза) трябва да бъде задължителна за всеки правен акт. Трябва да се отбележи, че този наръчник представя само основните принципи за изготвяне на оценка на въздействието. Приспособяването на тези принципи трябва да се влияе от нуждите и природата на всяко отделно изследване.

Общинските съвети и кметовете, по аналогия с централната власт, правят предложения и взимат решения за множество конкретни действия с цел подобряване качеството на живот и възможностите за професионална реализация. Основните разлики се състоят в ограничеността на териториалния обхват (в рамките на общините), както и по спектъра от мерки, които влизат в тяхната компетентност (по-ограничен брой, отколкото се решават на национално ниво). Въпреки това, предвид разширяващата се децентрализация през последните години, ролята на решенията на местните власти по отношение живота и стопанската дейност на хората на тяхна територия се повишава, като вероятно тази тенденция ще се запази и в бъдеще. Този факт логично е свързан с възможността и необходимостта от поемането на по-голяма отговорност, но за да бъде тя оправдана е необходимо и наличие на инструментариум, който позволява пресяването на добрите от лошите решения. Това е и основната цел на настоящия наръчник – да даде възможност на заинтересованите страни (общински парламенти, кметове, съветници, неправителствени организации, други заинтересовани лица) да съдействат или

директно да подобрят водената политика с цел постигането на по-добри условия за живот и стопанска дейност.

Децентрализацията, в т.ч. и в България, може да се разглежда в три, в голяма степен взаимосвързани аспекта – административна, финансова и политическа. Считаме, че включването в наръчника на това деление, както и на краткото изложение в следващите няколко параграфа се налагат поради повсеместно слабото познаване на същността и настъпващите промени в системата с изключение на част от онези, които са преки участници в процеса.

Административна децентрализация

При административната децентрализация по-високото равнище на териториално управление прехвърля два вида права и отговорности към по-ниските нива на управление:

- Правомощия за вземане на решения, отнасящи се до вида, обхвата и качеството на обществените услуги;
- Правомощия за управление на дейностите, свързани с предоставяне на услугите-откриване/закриване на структурни звена, брой и структура на персонала, размер на заплащане, предоставяне на услугите на външни изпълнители, собственост и управленски контрол.

Финансова децентрализация

Тази форма на децентрализация се характеризира с предоставяне на ресурси, прехвърляне на източници на ресурси, на права за определяне на техния размер, начин на използване и на отговорности за финансиране на обществени услуги.

В този смисъл степента на финансова децентрализация се определя от:

- наличните видове ресурси, постъпващи в бюджета на по-ниското равнище на териториално управление, и неговите правомощия за определянето им, т.е. от видовете приходи и приходните правомощия;
- възможността на по-ниското равнище на териториално управление да използва наличните ресурси, т.е. разходните му права и отговорности.

Правомощията по приходите на местните органи се свързват с наличието на собствени приходи, с възможността за определяне на вида и размера им; придобиването на финансови ресурси от управление и разпореждане със собственост; възможността за организиране, събиране и използване на финансови средства от потребителите/местната общност; планирането и администрирането на собствени приходи; видовете субсидии и други трансфери от по-високи равнища на управление; начините на определянето и разпределението им, степента на свобода за използването им, възможностите за кредитиране.

Разходните права и отговорности на местните органи за управление се свързват с възможността за: планиране на разходите; правото на задържане на текущите икономии на средства и преходния остатък; преразпределяне на средства между функции, дейности, видове разходи; наличие на инвестиционни ресурси;

делегиране на средства на външни изпълнители; финансов контрол на използването на средствата.

Политическа децентрализация

Политическата децентрализация представлява предоставяне на правомощия за вземане на решения и контролиране на тяхното изпълнение на по-широк кръг от заинтересовани институции или такива, които са по-близо до гражданите и потребителите на услуги. Смята се, че колкото е по-голям кръгът на хората, които вземат решения и контролират тяхното изпълнение и колкото по-близо са те до местната общност, толкова по-висока е степента на политическа децентрализация.

II. Какво представлява оценката на въздействие

В традиционно развитите и бързо развиващи се сега държави не са новост анализите, свързани с оценка на законопроекти, проектонаредби и проектоправилници. По този начин още преди приемането на даден нормативен или поднормативен документ се знае или може със сигурност да се каже какви качествени и количествени промени ще настъпят в икономическия живот на една страна, област или община. Благодарение на възможностите за квантифициране на ползите и разходите различните решения на даден проблем придобиват сравнимост и така тази алтернатива, която има най-големите сравнителни предимства, се открива лесно.

Оценката на въздействието на политиките и регулациите (ОВПР или само ОВР) представлява аналитичен подход за измерване на потенциалните разходи, последствия и странични ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни промени (приемане на нови закони, правилници, наредби). Методологията може също така да се използва за оценка на отражението и разходите, свързани с вече действащи нормативни актове. И в двата случая резултатите се използват за подобряване на качеството на политическите решения и инструменти – регулиране, публични инвестиционни програми и инвестиции. Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Тези оценки обикновено се правят в средносрочен и дългосрочен план. Често срещана грешка е, когато такива оценки се правят единствено за ефектите върху бюджета. В действителност оценката на въздействието трябва да включва освен ефектите върху бюджета, също ефектите върху бизнеса (отделно малки и средни предприятия, като най-чувствителни към промени), потребителите, конкуренцията и икономиката като цяло. Винаги трябва да се провежда някакъв вид оценка на въздействието, ако се очаква набелязаната промяна в регулирането да доведе до значителни трансформации и/или разходи - например въвеждането или промяната на данъчни закони, кодекс на труда, закони за социалното осигуряване и други. За да се получат полезни резултати, от съществена важност е оценката на въздействието да вземе предвид възможните бъдещи събития и да оцени въздействието при различни начални предположения, при различни възможни сценарии на по-нататъшното икономическо развитие.

Всички оценки включват активни консултации с представители на бизнеса и гражданството, което е изключително важно за правилното разбиране и околичествяване на ефектите. В тази връзка проектите на регулациите, както и оценките на въздействието следва да се публикуват в Интернет, което спомага за добра обществена информираност и възможност на широки кръгове от бизнеса и гражданите да участват в процеса на консултации. Освен това оценката на въздействието е своеобразен тест за “съвместимост” на разработваното регулиране с цялостната рамка. Практиката показва, че когато се оценяват различни алтернативи, това спомага за по-доброто разбиране на цялостното законодателство и съответно за избор на по-ефективни (като съотношение разходи/ползи) инструменти.

Оценката на въздействието трябва да се прави преди приемането на административния инструмент (ex ante) и след известен период от време (ex post). В някои случаи първоначалните очаквания не са правилни или някои ефекти не са били предвидени. При това положение последващата оценка (примерно една година след влизането на регулирането в сила) е важна за “фина настройка” на административния инструмент. Целта на провежданите анализи е да се осигури качествена информация за тези, които вземат решенията. Съществуват редица разработени методологии за извършване на оценка на регулаторно въздействие, различаващи се предимно по класификацията на ползите и разходите, броят стъпки и нивото на агрегираност. Проучванията до момента показват, че няколко от методологиите са по-често прилагани и се ползват с по-голямо доверие, както от официалните власти, така и от всички други ползватели на обработената информация и направените заключения. Точно тези водещи практики са използвани за изготвянето на настоящия наръчник, като са взети под внимание, както някои типични за България и икономиката и характеристики, така и факта, че методологията следва да се използва за оценка на местни политики.

Оценката на въздействието на регулациите е средство за събиране на информация и за извличане на изводи за положителните и отрицателните страни на проектите за законодателството. Изследванията, проведени съгласно принципите в този наръчник, позволяват да се избере най-подходящият начин за постигане на поставените цели или да се оценят основните приложими алтернативи при решаването на конкретни проблеми. ОВ може да докаже, че:

- Не е необходимо да се променя съществуващото състояние;
- Достатъчно е да се подобри прилагането на приетото законодателство;
- Необходимо е да се направят промени в съществуващите правни норми;
- Трябва да се подчертае, че политиците, отговорни за вземането на решения, могат да не спазят препоръките на ОВ във всяка ситуация. Въпреки това ОВ трябва да е част от всеки проект за правен акт;
- В най-простата си форма ОВ може да представлява списък от качествени оценки на очакваните положителни, отрицателни и неопределени въздействия от определено законодателно действие. В по-усложнената си форма ОВ може да представлява подробен анализ на ползите и разходите, в който се използват иконометрични модели за икономиката, с данни от икономисти, инженери и други експерти.

Функции на Оценката на въздействието

- Подобряване на разбирането за действителните ефекти от действията на правителството (инструмент за анализ);
- Повишаване на ефективността и ефикасността на публичната администрация (инструмент за рационалност);
- Интегрира множество политически цели (инструмент за координация);
- Подобряване на прозрачността и консултации за подобряване на отговорността на правителството (инструмент за консултации);
- Подобряване на правителствената отчетност чрез доставяне на по-екстензивна информация за и демонстрация как решенията на правителството помагат на обществото (инструмент за отчетност).

III. Дефиниране на рамката и целите

Оценката на въздействието има за цел да структурира процеса на вземане на политически решения. Тя трябва да се адаптира към субекта на предложението и да се прилага по гъвкав начин.

Извършването на ОВ включва отговора на няколко основни въпроса:

- *Каква е същността, големината и развитието на проблема?*
- *Какви цели трябва да бъдат преследвани?*
- *Какви са основните политически алтернативи за постигането на тези цели?*
- *Какво е възможното икономическо, социално и екологично въздействие на тези алтернативи?*
- *Какви са предимствата и недостатъците на основните алтернативи?*
- *Как могат да бъдат организирани наблюдението и оценката в бъдеще?*

Оценката на въздействието не е необходимо да включва голямо и детайлно изследване на всеки случай, но трябва да позволява провеждането на информиран дебат.

Ключовите стъпки при оценката на въздействието са:

- *Идентифициране на проблема;*
- *Дефиниране на целите;*
- *Разработване на основни алтернативи;*
- *Анализ на въздействието;*
- *Сравнение на алтернативите;*
- *Мониторинг и оценка на политиката.*

Консултациите със заинтересованите лица и експертите могат да се извършват в продължение на целия процес. Целите на процеса са да се подобри качеството на предложенията, да се обезпечи анализът на икономическото, социалното и екологичното въздействие на предложението и да се подобри и опрости регулаторната рамка. Системната оценка на въздействието трябва да подпомага осигуряването на съвместимост между отделните управленски политики. Тя трябва да доведе до предложения, които не само решават проблемите, но също така отчитат страничните ефекти върху другите области на политиката. Оценката изисква внимателно обмисляне на възможните въздействия от началото на процеса и продължаване на анализа им до приемането на съответното предложение. Тя подпомага вземането на решения, но не е техен заместител. Обезпечаването на по-качествена информация за политиките ще им даде възможност да избират между различни алтернативи на базата на пълно разбиране за техните положителни и отрицателни страни и за синергиите и замените между конкуриращите се цели. Резултатът от това трябва да бъдат предложения, базирани на ясен анализ на въздействието на най-значимите възможни алтернативи.

IV. Обхват и водещи принципи

Процедурата за оценка на въздействието включва:

- *Регулаторни предложения като общински наредби и решения на кмета;*
- *Нерегулаторни предложения, които имат икономическо, социално или екологично въздействие. Те обхващат предложения като бели книги, разходни програми и насоки за преговори при международни и междуобщински споразумения.*

Определен тип предложения нормално ще бъдат изключени от процедурата за оценка на въздействието. Това се отнася до предложения като зелени книги, при които формулирането на политиките все още е в ход, периодични решения и доклади, предложения, свързани с международни задължения. За да се реши дали едно предложение трябва да премине през оценка на въздействието, трябва да провери дали и двата посочени по-долу критерия са изпълнени:

Предложението е или:

- *Законодателно, или*
 - *Незаконодателно предложение със социално, икономическо или екологично въздействие*
- и
- *Предложението формира част от списък от ключови инициативи и/или специфични конкретни предложения, представени като приоритет в контекста на процеса на планиране.*

Планиране на ОВ

По-важните оценки на въздействието изискват предварително планиране на необходимото време и ресурси. По тази причина е възможно извършването на подготвителна оценка, която е част от “пътна карта”. Инициативите за промяна на законодателството трябва да се обявяват предварително и да бъдат очаквани, за да има възможност за извършване на оценка на въздействието. За тази цел е важно да се установи какви данни са налични, какви допълнителни данни са необходими и по какъв начин да бъдат намерени. Пътната карта трябва да съдържа преценка за времето, необходимо за изготвянето на оценката на въздействието, както и кратко описание на възможните въздействия от всяка разгледана алтернатива и кои ще са засегнатите страни. В нея също така се посочва кои въздействия ще се нуждаят от по-задълбочен анализ и очертава плана за консултации, както и дали ще се създаде междуведомствена група, която да управлява процеса. Пътните карти трябва да бъдат обсъдени от всички засегнати ведомства и общини достатъчно рано преди началото на оценката, така че да е възможно да се потвърди съдържанието им, да се планира приносът им към бъдещата оценка и да се интегрира свършената работа в другите области. Пътната карта се публикува така че външните засегнати групи могат да очакват момента на подготвителната работа и да имат готовност да предоставят информация.

Връзка между ОВ и предварителната оценка

Това са две отделни упражнения: предварителната оценка се фокусира върху стойността, която се получава срещу изразходените пари при финансовите програми – например ефективността на бюджетните разходи, докато оценката на въздействието се концентрира върху въздействието върху цялото общество – т.е. изследва въздействието на основните предложения във вид на устойчивост и по-добро регулиране.

Въвеждането на оценката на въздействието не заменя задължението да се изготвя предварителна оценка на програмите и действията, които налагат извършването на разходи от бюджета. Традиционната финансова обосновка, която съдържа ефектите върху бюджета, трябва също да бъде направена.

Трябва да се отбележи, че предварителната оценка се прилага за разходни програми, но не и за чисти политически предложения, които могат да бъдат субект само на оценка на въздействието, когато изпълняват посочените критерии. Все пак разходната програма може да бъде едно от основните предложения, избрани за оценка на въздействието. С цел да се избегне ненужното дублиране, при което едно предложение е било избрано за разширена оценка на въздействието, но освен това ще породи разходи за бюджета, изискванията при изготвянето на предварителна оценка ще бъдат интегрирани в оценката на въздействието. По този начин те също ще бъдат изпълнени.

Съответстващ анализ

Дълбочината и обхватът на ОВ се определят от възможното въздействие на предложеното действие (принцип на съответстващия анализ). Колкото по-значимо може да бъде действието, толкова по-голямо трябва да бъде усилието за количествена и парична оценка. Освен това в зависимост от политическата и правната природа на подготвяното предложение, от секторните му особености и от ролята му в политическия процес някои елементи на анализа трябва да бъдат по-добре разработени.

Предложения за нови регулации – когато е засегната област, която до момента не е била обект на регулиране. Специално внимание трябва да се обърне на нуждата от интервенция и дали възможните алтернативи не превишават необходимото за постигането на целите.

Промени в съществуващи регулации – по дефиниция в тези случаи разглежданият проблем и целите вече са дефинирани. Затова работата може да бъде ограничена до обмисляне дали проблемът се е променил след първоначалното законодателство, дали целите са същите. Наличните оценки на съществуващото общинско законодателство биха могли да осигурят достатъчно данни за съответстващ анализ.

Ако се наблюдава *промяна в общите цели*, ще бъде необходимо да се потвърди дали съществуващите инструменти отговарят на променените условия и цели. Ако това не се случва, трябва да се оценят и алтернативни варианти на базата на способността им да посрещнат новите цели, но също и според гъвкавостта им.

По тази причина честата промяна на инструментите при провеждането на политика може да струва твърде скъпо.

Широк обхват на политическите документи – анализът им по принцип би трябвало да е разширен. Различните типове действия трябва да бъдат детайлизирани в достатъчна степен за подготовката на последващи консултации.

Програми за извършване на разходи – когато се предлага подновяване или разширяване на съществуваща програма, предварителната оценка ще използва информацията от наличните оценки на изтичащите програми. За да се оцени добавената стойност от програмата при новите обстоятелства възможността за прекратяване на текущите дейности трябва да бъде отчетена, когато това е приложимо. За новите програми трябва да се използват релевантните заключения от оценките на подобни или сравними програми. Информацията за въздействието на дейности в миналото често е по-убедителна от спекулациите относно очакваното въздействие.

Междуведомствени управляващи групи

Те са задължителни и трябва да обезпечат специализирани ресурси и да дадат по-широка перспектива за процеса. Междуведомствената управляваща група включва представители не само на отделните министерства, но и от различните агенции. Включването на други ведомства в ранните етапи улеснява постигането на споразумение по време на консултациите. Пътната карта изисква отделните ведомства да осигурят валидна обосновка в случаите, когато не се предвижда създаването на такава управляваща група.

V. Ключови стъпки при оценката на въздействието

1. Политическия контекст и проблемите, които трябва да се разрешат

Оценката на въздействието на регулациите (ОВР) трябва да започне с описание на политическия контекст и проблемът, който се адресира с регулацията и защо се разглежда сега. Представя се само съществена и ключова информация. Ако е необходимо, може да се предостави допълнително информация като приложение към ОВ.

2. Описание на целите

Целите трябва да бъдат общи (дългосрочни) и конкретни (краткосрочни). С други думи, трябва да се даде ясен отговор на въпроса какви цели си поставя регулацията? Общите цели са стратегическите цели на политиката, докато конкретните цели са свързани с непосредствените задачи от прилагане на регулацията. Например, като обща цел на забраната за пушене на публични места може да се посочи намаляване на нивата на болестите и смъртните случаи, причинени от тютюнопушенето. Конкретната цел е защита на пасивните пушачи от негативните последици от тютюнопушенето на обществени места.

Когато дадена регулация се създава във връзка с транспониране на директива на ЕС, като цел на регулацията не трябва да се посочва хармонизация на законодателството, а трябва да се посочи целта на самата директивата и проблемите, които адресира.

3. Описание на опциите, които ще се разглеждат

Всички ОВР трябва да включват анализ на избрани опции, които са представени като алтернатива на регулацията.

Когато се идентифицират опциите е полезно да се има предвид, че трябва да се прави разграничение между алтернативи на регулирането и алтернативни модели на регулациите.

Алтернативите на регулирането включват:

- Да не се предприема нищо
- Информирани и образование на заинтересуваните страни/групи
- Промяна на стимули/пазарни инструменти

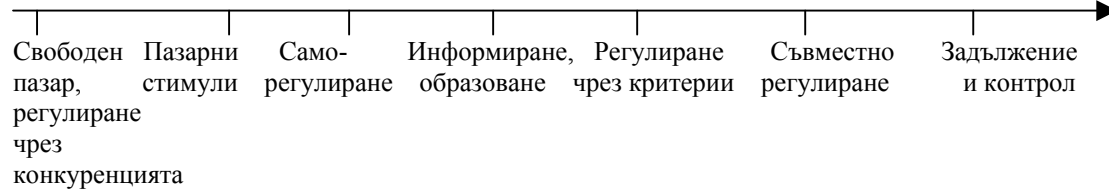
Алтернативни модели на регулациите включват:

- Традиционна регулация, която налага задължение и последващ контрол
- Саморегулация/Взаимно регулиране
- Регулация на базата на зададени критерии за успешно изпълнение

На графиката по-долу са подредени възможните опции на базата на тяхната пазарна насоченост.

Пазарно
ориентирани
решения

Държавна
интервенция



Алтернативи на регулирането

Да не се предприема нищо (да се запази статуквото)

Всички анализи на въздействието трябва да разгледат алтернативата “да не се прави нищо”. Дори когато тази опция не е реалистична, може да служи като отправна точка да се сравнят разходите и ползите между различните опции.

Когато се планува да има интервенция от страна на държавата, е добре да се даде количествено изражение на ситуацията без интервенция (какви са разходите и ползите).

Информационни и образователни кампании

Информационните кампании са най-разпространената алтернатива на традиционното регулиране в страните от ОИСР. Чрез тези кампании се цели да се намали асиметричната информация, която съществува на пазара и потребителите да взимат по-информирани решения и да оценяват по-правилно риска. Затова чрез някои информационни кампании се цели не само постигане на информираност, но и промяна в поведението на икономическите субекти. Например, информационните кампании в областта на тютюнопушенето или безопасността по пътищата могат да заменят традиционните забрани в тези области.

| Информационни и образователни кампании | |
|--|---|
| Положителни страни <ul style="list-style-type: none">• Не е толкова интрузивна като традиционните регулации• Позволяват индивидите/бизнесът да взимат по-информирани решения• Полезни са, особено в случаите, когато е трудно или скъпо да се налагат регулации | Недостатъци <ul style="list-style-type: none">• Може осъществяването им да бъде скъпо• За гражданите/потребителите може да е относително трудно да възприемат информацията• Понякога е трудно да се идентифицира причинно-следствена връзка между кампаниите и промяна в поведението• Информацията може да не бъде разбрана• Информацията, която се предоставя, може да е оспорима или неточна |

Пазарни инструменти

Съществуват различни икономически инструменти, които могат да бъдат използвани като алтернатива на традиционните регулации (които налагат задължение и контрол). Те могат да включват такива инструменти като такси, търгуеми права и други. Целта е да се използват такива икономически инструменти, при които пазарните изкривявания са сравнително най-малки.

Този вид пазарни механизми се използват особено в случаи, когато се поставят цели, свързани с опазване на околната среда. Например, схемата за търговията с квоти на емисии от парникови газове, наложена в ЕС, е вид пазарен инструмент, който е алтернатива на традиционната регулация.

| Икономически инструменти | |
|--|--|
| <p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none">• Може да са по-евтини за постигане на целта на политиките.• По-гъвкави от традиционните регулации, които налагат забрана и контрол.• Може да спомогнат насърчаването на иновациите и техническия прогрес.• Характеризират се с относително малко дискреция от страна на управляващите органи.• Съществуват стимули да се постигнат целите по ефективен начин.• Няма административен товар, свързан със събиране и предоставяне на информация на контролни органи. | <p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none">• Може да се наложи въвеждането на сложна система от правила - например сложни процедури за данъчно облагане или механизми за недопускане на укриването на данъци и информация.• Често е трудно да се предскаже с голяма доза сигурност ефектът от инструмента върху стимулите. Може да се наложи провеждането на скъпи проучвания и задълбочен емпиричен анализ.• Може да се възприемат като сигнал, че определени нива на нежелателно поведение са допустими (напр. дадено ниво на замърсяване на околната среда). |

Модели на регулациите

Традиционно регулиране с налагане на забрана и последващ контрол

Този вид регулации често са съпътствани със санкции, ако не се спазват разпоредбите. Те са най-строгият политически инструмент. В много случаи този вид регулации налагат значителни разходи за спазване и съблюдаване, които надминават повече от 10% от БВП за някои страни (според изчисления на ОИСР).

| Забрана и последващ контрол | |
|--|---|
| <p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none">• Фиксираните стандарти се прилагат сравнително бързо.• Правителството показва коя дейност се счита за незаконна експлицитно.• Поведение, което представлява опасност за обществото, изрично се | <p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none">• Води до твърде сложни и бюрократични правила и процедури, които могат да се окажат скъпи от гледна точка на време и пари.• Налагането на дадено поведение често е скъпо, тъй като избягването на |

| | |
|--|---|
| <p>обявява за незаконно.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Някои хора се подчиняват на регулации само, когато последните са стриктни и строги. | <p>забраните е възможно чрез намиране на “вратички” в закона.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Често се разчита на индустрията сама да предоставя информация за стандартите и границите, които трябва да се наложат, което крие рискове. • Може да е трудно и дори невъзможно да се определят най-подходящите нива за дадена дейност. • Регулациите може да бъдат твърде догматични. • Тези регулации често са съпътствани с по-голям политически риск. |
|--|---|

Доброволен подход – саморегулиране

Доброволният подход включва предприемането на действия, които са инициирани от самите фирми и индустрии, а не от правителството. В тези случаи индустриите се съгласяват доброволно да спазват етични кодекси, договори и правила.

Съществуват два вида мотивационни фактора, които могат да накарат частните фирми да участват доброволно в такъв вид регулиране. Първо, чрез участието си в подобни инициативи, компаниите могат да избегнат по-строги и обременяващи правителствени регулации. Второ, фирмите осъзнават, че участието в подобни инициативи може да повлияе положително върху тяхната репутация.

| Саморегулации | |
|--|---|
| <p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none"> • Често са по-евтини от традиционните регулации, които включват забрани. • Приспособи ми са по-лесно към социалните и технологични промени, които настъпват в средата. • Избягва се разрешаването на спорове в съда. • Насърчават взаимодействието между конкурентите в интерес на обществото. • Разходите по съобразяването са ниски, защото правилата са създадени от самата индустрия. | <p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none"> • Може да се окажат неефективни, тъй като налагането на правилата може да не е достатъчно ефективно. • Промяната в поведението може да не е достатъчна за постигане на желания резултат. • Може да доведат до бариери пред навлизане на пазара. |

Регулации на базата на зададени критерии за изпълнение

Този вид регулации включват определянето на конкретни цели и желани резултати, вместо изрично определяне на начините и средствата, чрез които могат да се постигнат тези резултати. Целите могат да бъдат постигнати и чрез саморегулация или взаимно регулиране или други форми на регулирането. По този начин се намалява експлицитното налагане на интервенции от страна на правителството.

| Регулации на базата на зададени критерии за изпълнение | |
|--|---|
| <p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фирмите и индивидите могат да идентифицират възможно най-ефективните методи, които изискват ниски разходи, за да се постигне даден резултат. • Насърчава се иновацията и по-широко използване на технологията. • Този вид регулации могат да се окажат по-лесни за изпълнение от традиционните регулации. | <p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none"> • Може да бъдат трудно осъществими, тъй като се изисква точно и ясно описание на целите и резултатите. • Необходимо е наличието на подробни указания, които да улесняват фирмите и гражданите в спазването на регламентите. Това може да се окаже спънка в прилагането им. |

Взаимно регулиране

Взаимното регулиране представлява регулация, при която правителството и дадена индустрия или сектор от икономиката поделят отговорността при налагането на правила и принципи на действие. Обикновено правителството делегира контролни права на представители на бизнеса.

| Взаимно регулиране | |
|---|---|
| <p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none"> • Намаляват се разходите за държавата, тъй като по-голяма част от разходите се поемат от професията/индустрията. • Поощрява се по-голяма отговорност от страна на индустрията/професията за постигане на поставените задачи. • Използва се експертизата и знанието на индустрията или професионалната общност при определянето и налагането на правилата. • Обикновено се спазват регулациите в по-голяма степен, тъй като индустрията/професията участва в процеса на съблюдаване и контрол. | <p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none"> • Може да насърчи антиконкурентно поведение и да наложи бариери за навлизане на пазара. • Има риск от налагането на неефективна регулация въз основа на близки връзки между правителството и индустрията/професията. • Налагането и спазването на регулациите може да бъде по-трудно осъществимо поради липса на отчетност и интерес от страна на професията/индустрията. • Необходимо е внимателен дизайн на регулацията въз основа на принципи на прозрачност и отчетност, за да се избегнат бариерите пред конкуренцията. |

VI. Оценка на ползите, разходите и въздействието от провежданите общински политики

1. Съвети при анализиране на ползите и разходите

- Предоставената информация и дълбочината на анализа на всеки един от ефектите, описани в ОВР, трябва да отговарят на размера на вероятното въздействие. Въпреки това, анализът трябва да е пълен, за да подпомогне в достатъчна степен процеса на взимане на решение.
- Трябва да се опишат подробно всички допускания, които се правят и да се предостави източник за данните и да се опишат методологиите, които се използват.
- Където е възможно, трябва да се правят количествени оценки. Когато има несигурност и риск, трябва да се дават относително големи възможни граници за оценките. Когато не може да се направи количествена оценка, трябва да се предостави подробен качествен анализ на въздействието.
- Трябва да се идентифицират групите, които печелят и тези, които понасят разходите.
- Трябва да се опишат какви са разходите – дали са разходи по съобразяването или са резултат от промяната в политиката.
- Необходимо е да се идентифицират какви са трансферните въздействия от регулацията. По същество те не водят до промяна в нетната стойност на общественото благосъстояние, но оказват въздействие върху различни групи, като някои от тях са печеливши, а други – губещи.
- Трябва да се уточнят експлицитно какви са рисковете, свързани с осъществяването на регулацията и как те могат да въздействат на ползите и разходите.

2. Видове разходи и ползи

Разходите и ползите биват следните видове:

- **Реалните разходи и ползи** са тези, които водят до положителен или отрицателен нетен ефект върху благосъстоянието на обществото.
- **Трансферните ефекти са тези въздействия**, при които разходите за даден сектор от икономиката директно се покриват от ползите, които получава друга група в обществото. По този начин няма промяна в благосъстоянието на обществото. Тези трансферни ефекти трябва да се посочат, но не трябва да се отчитат при оценка на опциите и не се включват в анализа “разходи-ползи”.
- **Преките разходи и ползи** са тези, които са свързани с осъществяване на основната цел на регулациите.
- **Непреки разходи и ползи** имат вторичен характер и не са свързани с осъществяване на преките цели.
- **Материални разходи и ползи** са тези, които могат да се оценят на пазарен принцип. С други думи, могат да се остойностят парично.
- **Нематериалните разходи и ползи** не могат да бъдат оценени от пазара и не могат да се остойностят в парично изражение.

Таблица: Пример за видове разходи и ползи

| Проект за напояване | | | |
|---------------------|--------------|---|--|
| | | Ползи | Разходи |
| Реални | | | |
| Преки | Материални | Увеличение на продукцията и реколтата | Разходи за напоително съоръжение |
| | Нематериални | Естетически ползи, свързани с гледката в местността | По-малко суха земя |
| | | | |
| Косвени | Материални | По-малка ерозия на почвата | Разход на вода |
| | Нематериални | Ползи за местната общност в селските райони | Разрушаване на дивата природа |
| | | | |
| Трансферни | | Развитие на индустрията, свързана с производство на оборудване за напояване | Намаляване на доходите за конкурентите |

3. Остойностяване на разходите и ползите

Ключовото правило при анализиране на разходите и ползите като част от процеса на оценка на въздействието на регулациите е да се изключи двойното отчитане на ефектите. Някои разходи и ползи представляват просто трансфер на богатство от една група към друга. Например, приходите от данъци и социални осигуровки или помощи представляват трансфери. Следователно, тези приходи не трябва да се включват в пресмятането на нетните разходи и ползи в процеса на осъществяване на ОВ. Но те трябва да се имат пред вид, когато се анализират трансферните ефекти от регулацията. Например, може да се анализират ефектите от регулациите върху различни уязвими групи. Но разходите не трябва да се броят два пъти. Ако за дадена група възникват разходи, които впоследствие се пренасят върху потребителите чрез по-високи цени, тези разходи трябва да се броят само веднъж.

При остойностяването на идентифицираните ползи и разходи може да се използват различни подходи:

1. Директно посочени разходи в регулацията – например закупуването на лицензия на стойност X лв. от Y на брой фирми за дадена година и др.
2. Оценка чрез пазарни цени – за услуги и стоки, които се търгуват на пазара (използва се обикновено за оценка на разходите за оборудване).
3. Оценка на алтернативния разход на ресурси за постигане на даден резултат.
4. Разходи за труд – ако в резултат от регулацията се изисква полагането на допълнително труд или отнема време да се запознаят заинтересуваните страни с регулацията, това може да се оцени чрез средната заплата в страната/региона (за специфичната дейност) за единица време, умножена по времето, необходимо да се изпълни поставената задача.
5. Използване на анкети, въпросници, интервюта при идентифициране на видовете и размера на разходите или ползите на бизнеса и засегнатите страни от въвеждане на регулацията, като се проследи промяната в тяхното поведение и реакции.
6. Екстраполация на изводи и заключения от други изследвания за други икономии (напр. оценки на въздействието на аналогични закони в други

страни) или на базата на изследвания и проучвания, които разглеждат сходни въпроси.

7. Оценка на ползите на базата на готовността на хората да платят – тази оценка се базира на пазарните цени на стоки и услуги (например ползата от подобряване на здравето на гражданите може да се оцени на базата на разходите за здравеопазване).

Дисконтиране

Оценката от въздействието на регулацията зависи от времето, през което възникват ползите и разходите. Повечето опции пораждаат различни разходи и ползи във времето. Например, строежът на път води до незабавни разходи, но генерира ползи във времето.

Дисконтирането позволява да се сравняват разходите и ползите в различен период от време, като разходите и ползите, които възникват по-рано във времето, имат по-голямо тегло от тези, които възникват по-късно във времето. Разликата между сумата от дисконтираните ползи и дисконтираните разходи се нарича нетна настояща стойност.

Когато разходите и ползите се мерят във времето, трябва да се използват константни цени, освен ако няма драстична промяна в относителните цени на входните и изходните данни (напр. очаквано осезателно поскъпване на цените на петрола във времето).

Оценката на ползите и разходите от въвеждането на дадена регулация се прави във времето – обикновено за всяка една година от разгледания период. Парите имат различна стойност във времето (един лев сега е по-скъп от един лев след 1 година, който от своя страна е по-скъп от 1 лев след 10 години). Тази концепция за промяна на парите във времето произлиза от предпочитанията на хората, инфлацията в икономиката и наличието на алтернативни възможности за инвестиране на средствата с дадена норма на възвръщаемост. За да може да се сравняват разходите и ползите във времето, е необходимо да се приравнят в сегашна стойност, т.е. в парично изражение по цени в момента на изготвяне на ОВР.

Дисконтирането на паричните потоци (приравняването на паричните потоци в сегашна стойност) става чрез следната формула:

$$PV(CF_t) = \frac{CF_t}{(1+R)^t},$$

където $PV(CF_t)$ – сегашна стойност на паричния поток в година t ; R – дисконтов процент.

Как се определя дисконтовият процент?

Дисконтовият процент представлява социално-приемливата цена на капитала. Определянето на дисконтовия процент е важна стъпка в извършване на процеса на дисконтиране, защото ако нормата на дисконт е по-висока от действителната, това води до нереалистично ниска оценка на нетната полза от регулацията и обратно – ако нормата на дисконт е по-ниска от действителната, това

изкуствено завишава стойността на ползите и разходите, приравнени в сегашна стойност.

Нормата на дисконтиране трябва да бъде равна на алтернативната цена на капитала в икономиката. Има основно два подхода за практическото определяне на дисконтовия фактор:

- Реалната доходност (лихвения процент) по дългосрочните държавни ценни книжа;
- Реалната норма на възвръщаемост в частния сектор в икономиката.

В ръководството на ЕК за анализ на въздействието на регулациите се препоръчаната норма на дисконтиране е равна на 4%. Важно е да се има предвид, обаче, че това е реална норма, т.е. не се включва инфлацията. Ако ползите и разходите се индексират с темпа на очакваната инфлация през годините, тогава и нормата на дисконтиране трябва да отчете инфлацията – трябва да е равна на реалната норма на дисконтиране + средната очаквана инфлация на годишна база.

VII. Аналитични модели и техники за количествен анализ

За количествения анализ в ОВР се използват следните модели:

1. Анализ разходи-ползи.
2. Анализ на ефективността на разходите.
3. Частичен анализ на базата на набор от критерии – оценка на административния товар, тест за МСП, анализи върху специфичните ефекти върху определени групи.
4. Оценка на риска, която определя вероятността от постигане на определени резултати. Анализ на чувствителността.

1. Анализ разходи-ползи

Голяма част от икономистите и анализаторите дават предпочитания на метода разходи-ползи. Той позволява да се създаде най-пълна картина на въздействията от регулациите и да се сравнят ползите и разходите, които произлизат от политиките в различен период от време, приравнени в парични единици в момента. Този метод се използва отдавна от правителствата за анализиране на инвестиционни проекти като пътища, язовири и т.н. През 1981 г. и през 1992 г. съответно САЩ и Канада въвеждат принципа “разходи-ползи” на национално ниво в процеса на законотворчество. Целта е да се максимизира нетното благосъстояние на гражданите в резултат от прилагането на политиките и регулациите.

Основните етапи на модела “разходи-ползи” включва следните стъпки:

- Идентифициране на всички очаквани въздействия от проекта.
- Оценка на ползите по години, като се отчита рискът и несигурността във времето.
- Оценка на разходите по години, като се отчита рискът и несигурността.
- Дисконтиране на паричните потоци (ползи и разходи), за да се отчете промяната на стойността на парите във времето.
- Съпоставяне на ползите и разходите.

Повечето страни са възприели подхода на метода “разходи-ползи”. Те инкорпорират в едно цялостна количествена оценка на въздействията. Този подход включва представяне на всички разходи и ползи – икономически, социални, екологични, свързани със здравето и безопасността на хората.

Формулата, по която се изчислява нетният ефект от регулацията, е следната:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{(B_t - C_t)}{(1 + R)^t},$$

където NPV – нетна настояща стойност;

B_t – ползи в година t;

C_t – разходи в година t;

R – дисконтов процент (социално приемлива цена на капитала).

Ако $NPV > 0$ – ползите от регулацията са по-големи от разходите => да се приеме.
Ако $NPV < 0$ – разходите за обществото от регулацията са по-големи от ползите => да не се приема.

2. Метод на ефективност на разходите

При този метод се сравняват разходите за различните опции с еквивалентни или подобни ползи и крайни резултати. Той е полезен подход, но има ограничено приложение, защото не може да се вземе решение коя опция си заслужава да бъде избрана, т.е. дали ползите оправдават разходите. Ето защо методът “разходи-ползи” позволява да се вземе решение КАКВО да се прави, докато методът на ефективност на разходите позволява да се вземе решение КАК да се направи. Регулаторите трябва да изберат опцията с най-ниски разходи, която води до едни и същи резултати (ползи).

3. Мултикритериен анализ

Различните видове въздействия не са еквивалентни. Допустимо е за различните видове ефекти да се прилагат различни тегла. Частичният анализ на въздействието, който се фокусира само върху дадена група или набор от въздействия, е частен случай на определянето на условни тегла на идентифицираните въздействия. Когато се прилага този метод, обаче, трябва да се има предвид, че изводите са изкривени в дадена посока, която е предварително предначертана (чрез избора на теглата) или се разглежда непълна картина.

За съжаление много правителствени експертни групи правят три вида грешки:

- 1) Фокусират се върху въздействието на регулациите върху определени групи, без да дават конкретна оценка на размера и нивото на тези въздействия.
- 2) Правят опит да оценят макроикономически ефекти от регулации (например промени в търговията, въздействие върху бедността), които по същество представляват микроикономически интервенции. Само големи законодателни инициативи, които обхващат цял сектор в икономиката (например законодателството по отношение на химическата индустрия в ЕС, т. нар. REACH), следва да се оценяват от гледна точка на макроикономическите показатели. При голяма част от регулациите макроикономическите ефекти не могат да се оценят поради динамичния характер на взаимодействие и взимане на решения от страна на икономическите агенти. Подобни оценки биха били статични и крайно спекулативни и по принцип преместват фокуса на ОВР от нейната непосредствена задача.
- 3) Прилагат се частични анализи или методи, чрез които могат да се оценят само специфични въздействия или избрани разходи. Без да се интегрират тези оценки и частични анализи в по-обща картина, целта на оценка на въздействието на регулациите не може да бъде постигната и се създава риск от взимане на погрешно политическо решение.

Според практиката в ЕС, САЩ и Австралия при оценка на въздействието на законодателствата анализът трябва да се разглежда от гледна точка на цялата икономика. Трябва да е ясно кои групи печелят от регулацията и кои понасят загуби – преки и непреки. В някои страни, обаче, при изготвяне на ОВР се поставя специално внимание върху ефектите върху различните полове, върху регионалното развитие и др.

4. Оценка на административните разходи

За оценка на административните разходи в ЕС се използва стандартният модел на разходите (Standard Cost Model).

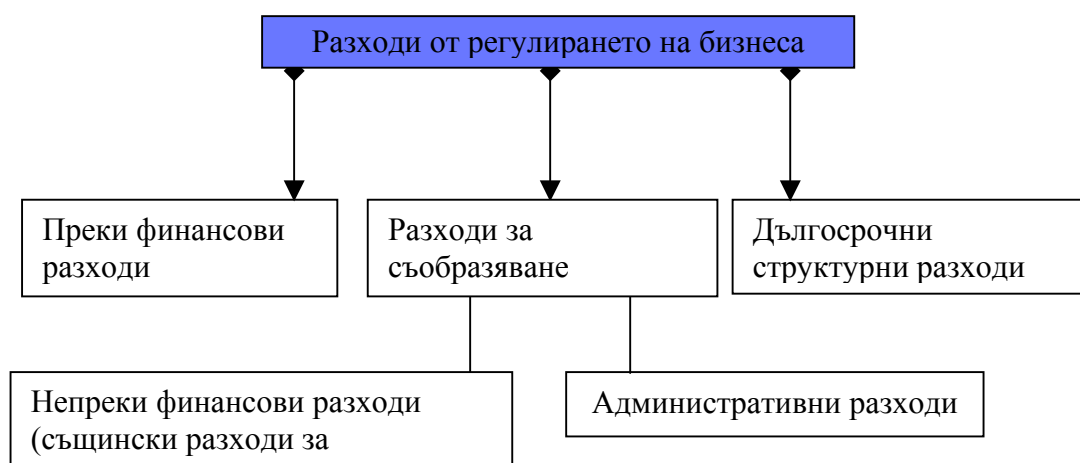
Моделът на стандартните разходи (MCP) служи за определяне на административната тежест за бизнеса, наложена от регулациите. Това е количествена методология, при която се оценяват единични закони, избрани области или законодателството като цяло. Тя се прилага в страни като Дания, Холандия, Норвегия, Швеция и Обединеното кралство, чиито правителства са определили намаляването на тази тежест за основен свой приоритет. Освен това MCP е полезен за измерване на предложения за опростяване, както и на административните последици от предложено ново законодателство.

Бизнесът и индустрията са субект на различни изисквания и задължения, които произтичат от регулирането им. По тази причина се пораждат допълнителни разходи, част от които биха могли да бъдат избегнати, тъй като резултатът от тях са загуби за цялото общество. Регулирането следва да бъде оптимално и да отнема по-малко ресурси.

Кои разходи се измерват от модела?

1. Разходи за регулиране – финансови и административни. Фигурата по-долу показва различните типове разходи, които регулирането може да наложи на бизнеса

Графика 1: Видове разходи за бизнеса



Преките финансови разходи са резултат от конкретни и преки задължения за прехвърляне на парични средства към правителството или друга власт. Тези

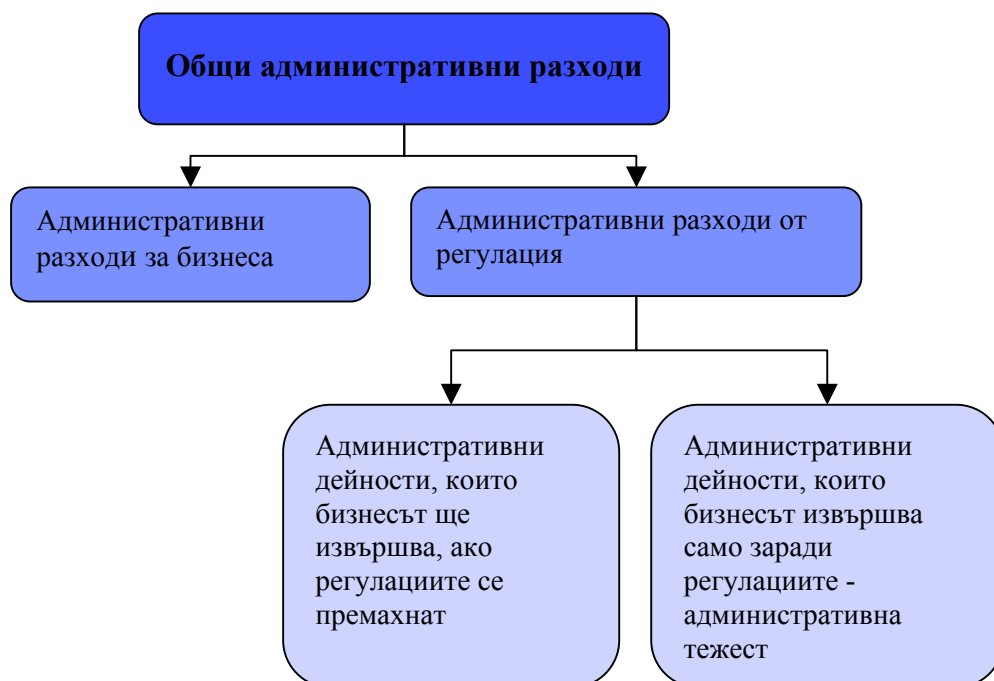
разходи не са свързани с необходимост от информация от страна на правителството. Такива разходи включват административни такси, данъци и др.

Разходите за съобразяване обхващат всички подобни разходи с изключение на преките финансови разходи и дългосрочните структурни последици. В контекста на Модела на стандартните разходи те могат да бъдат разграничени на същински разходи за съобразяване и административни разходи.

Сравнение между административни разходи и административна тежест

Административната тежест е част от административните разходи, които бизнесът понася, тъй като това е регулаторно изискване. Следователно тя е част от административните разходи понеже административните разходи обхващат също административните дейности, които бизнесът би продължил да извършва, ако регулациите бъдат премахнати.

Графика 2: Административна тежест срещу административни разходи



Моделът на стандартните разходи измерва административните разходи от регулациите на правителството. В такъв случай някои дейности, които бизнесът би продължил да извършва при липсата на регулации, също ще бъдат включени. Административните дейности, които нямат връзка с регулациите и се извършват при управлението на бизнеса, естествено не се включват.

2. Информационни задължения и компонентите им

Информационните задължения се пораждат от регулация и се изразяват в предоставяне на информация и данни на публичния сектор или на трети страни. Информацията не трябва задължително да бъде прехвърлена на властите или на частни лица, но може да бъде подготвена за проверка или при поискване. Тези задължения са няколко вида.

1. Изисквания за данни;
2. Административни дейности за обезпечаване на тези данни;
3. Разходни параметри, които обхващат
 - Цена: обхваща тарифа – разходи за заплати плюс овърхед за административни дейности, извършвани във фирмата или почасови разходи за доставчиците на външни услуги.
 - Време – количеството време, необходимо за извършването на административната дейност.
 - Количество – обхваща броя на засегнатите фирми и честотата на извършване на дейността в рамките на годината.

Съчетаването на тези елементи води до основната формула в МСР:

$$\text{Разходи за административна дейност (или за данни)} = \text{Цена} * \text{Време} * \text{Количество (брой фирми} * \text{честота)}$$

Освен това някои покупки могат да бъдат включени като среден разход за годините, през които ще бъдат използвани. Бизнесът може да се нуждае от връзка с интернет, за да се съобрази с изисквания за цифрови отчети, но тъй като тя се използва за много други цели разходите за връзката не се включват директно в измерването, а непряко – в овърхеда.

Типове измерване при Модела на стандартните разходи – предварително и последващо

Моделът на стандартните разходи може да се използва за последващо измерване на фактическите последици за бизнеса във връзка с даден закон, регламент или друга инициатива. Така се показва състоянието на общите административни разходи, които понася бизнесът при действащата съвкупност от регулации в определен момент от времето. Такова измерване може да се направи в избрана област или за всички регулации, засягащи бизнеса. Съществен елемент от МСР е, че след като веднъж се направи такава оценка тя трябва да бъде осъвременена, за да отрази въздействието на промените или на новите регулации.

Измерването може освен това да обхваща очакваните административни последици от проект за закон, наредба и т.н. Тази оценка се означава като предварителна и може да формира част от цялостния стопански и административен резултат върху публичния сектор, бизнеса и гражданите.

Нормално ефективен бизнес

Основно понятие и единица за измерване в Модела на стандартни разходи е нормално ефективният бизнес. То означава бизнес, който попада в целевата група и действа по типичен начин – тоест нито по-добре, нито по-зле от нормалното. Целта на МСР е да се идентифицира общият елемент, който води началото си от регулацията. МСР не включва бизнес, който е твърде ефективен или твърде неефективен. От друга страна наблюденията върху високоефективни предприятия служат за посочване на добрата практика, докато нискоефективните са пример за това какво би трябвало да се избягва.

Нормално ефективният бизнес се определя чрез провеждане на интервюта с няколко представители на бизнеса от целевата група, с външни консултанти, които се занимават с неспецифични за бизнеса дейности, както и с други експерти. Целта на интервютата е да се установи колко време е необходимо за бизнеса за извършването на дадена дейност или за изпълнението на някакво изискване за предоставяне на данни. Прави се проверка в съвместимостта на получените отговори. Ако тя не е налице, се налага провеждането на допълнителни интервюта, докато не се обезпечи сигурност в резултатите за нормално ефективен бизнес.

Еднократни и повтарящи се разходи

Извършването на еднократните разходи се налага само веднъж на бизнеса в процеса на приспособяването му към нова или изменена регулация. Това не се отнася за разходите, които може да възникнат във връзка със съобразяването със съществуващи регулации за пръв път – например повишен оборот или разширяване обхвата на дейността. Само въвеждането на нова или промяната във влязла в сила регулация може да породи еднократни разходи. Тези разходи не се включват в основната оценка, но формират част от предварителните измервания.

Повтарящите се разходи са такива, които бизнесът трябва постоянно да извършва, за да изпълнява задълженията, възникващи от регулацията. Те биха могли да възникват на равни интервали, като попълването на данъчните декларации, или да са непостоянни във времето. Общото за тези разходи е, че те се налагат във връзка с определена ситуация за бизнеса. Те се измерват както предварително, така и на последващите етапи.

За все по-голям брой задължения за предоставяне на информация са налични дигитални решения, чрез които може да се докладва нужната информация или да се кандидатства за някакво разрешение по интернет. Дигиталното решение е средство, чрез което бизнесът може да изпрати информацията посредством дигитална комуникация. Форма, която бизнесът може да изтегли от дадена страница и след това трябва да разпечата и изпрати чрез писмо или факс, не представлява дигитално решение.

Ефектът от тези дигитални решения също трябва да се измерва и в случаите, при които те са налични, ще бъде уместно да се разделят видовете бизнес съобразно с това.

Конкретното измерване на дигиталните решения се извършва по същия начин както и при останалите – тоест колко време отделя бизнесът за административни дейности, които възникват при съобразяването с регулациите. Следователно ефектът може да се разкрие като се сравни дигиталното с конвенционалното решение.

Произход на регулацията

Регулация А – изискванията са последица изключително и изцяло от правилата на Европейския съюз и други международни задължения. Те трябва да бъдат заложи в директива или наредба на ЕС или в друго международно правило. Така са регламентирани съответното задължение за бизнеса и как трябва да бъде изпълнено.

Регулация Б – изискванията са последица от правила на ЕС или други международни задължения. Целта ще се формулира в международните правила, докато изпълнението (включително и формулирането на специфични изисквания) е оставено на страните-членки. Международните правила не предписват каква информация да произведе бизнесът.

Регулация В – изисквания, които са изключително последица от правила, формулирани на национално ниво. Следователно и задължението и изпълнението му са заложи на национално ниво.

Класификацията позволява да се изследва до каква степен може да се повлияе на административната тежест. Регулациите от тип В попадат в непосредствената сфера на влияние и по тази причина по-лесно и в по-кратък срок биха могли да бъдат намалени административните разходи за бизнеса, наложени от тях.

Участващи страни при измерването според МСР

Бизнесмени – в рамките на ежедневната си работа са придобили експертни познания за начина, по който бизнесът се справя с разнообразни административни задължения. Техният принос се изразява в решаваща информация относно размера на административните разходи. Те формират целевата група при интервютата.

Професионални организации – те също притежават обширни познания за членовете си.

Експерти – със значителен опит в засегнатия сектор. Те могат също да обезпечат по-голяма степен на точност и безпристрастност на оценката на разходните параметри.

Правителствени служби – важен източник на информация, тъй като имат значителни познания за структурата на правилата, валидността и категорията на законодателството, определянето на засегнатите страни.

Консултанти – те обикновено извършват измерването според МСР заедно с експертите.

Централно координиращо звено – отговорно за програмата, обезпечаващо последователното прилагане на метода и сътрудничеството между консултантите и държавните служби. Освен това централното координиращо звено често се занимава с въпроси, свързани с методологията и бюджета.

Група за наблюдение – тя е препоръчителна и се състои от представители на държавните служби, бизнеса и неговите организации, консултантите и централното координиращо звено. То трябва да проверява валидността на резултатите от измерването.

Възможности за избор преди началото на анализа

Моделът на стандартните разходи е достатъчно подробен, но все пак съществуват няколко възможности при практическото му приложение. По тази причина е необходимо да се вземат няколко предварителни решения.

1. Частен бизнес, благотворителни организации и т.н.

МСР измерва административната тежест за частния бизнес и това изисква стриктна дефиниция на понятието. Частният бизнес представлява единици,

които произвеждат и/или доставят стоки и/или услуги при пазарни условия с цел реализиране на печалба за собствениците. Тази дефиниция може да бъде разширена, за да обхване и благотворителни организации, доброволния сектор и държавни или частично държавни предприятия, които се самоиздържат.

2. Да се измерват ли доброволните регулации

Трябва да се разграничат два типа регулации – задължителни (трябва да бъдат спазвани) и доброволни (спазват се по избор). Всички разходи, които възникват за бизнеса при съобразяването с изискванията на задължителните регулации, трябва да бъдат измерени с МСР. По-различна е ситуацията с правилата, които бизнесът може да избере да спазва. Тогава е възможно да се определи дали тези правила са необходими във връзка с присъствието на пазара и такива, които бизнесът следва, без да са необходими. Доброволното правило се характеризира като необходимо, когато мнозинството от бизнеса, за когото се отнася, избира да го спазва.

3. Задължения за предоставяне на информация на публичния сектор или трети страни

Друг важен въпрос е дали да се измерват задълженията единствено към публичния сектор, или трябва да се включат и тези към трети страни. И двата типа задължения възникват в резултат от регулация и причиняват административни тежести за бизнеса.

4. Пълно или фактическо съобразяване

Необходимо е да се направят ясни допускания относно степента на съобразяване. Могат да бъдат измерени разходите за цялостното или частичното съобразяване. Възможно е да съществуват множество причини защо една регулация не се изпълнява напълно от всички предприятия, които са обхванати от нея. Една възможност е тя да се разбира погрешно, а друга – бизнесът съзнателно да избере да не спазва част от условията.

Цялостното съобразяване измерва разходите, които всички засегнати бизнеси правят, ако спазват правилата изцяло. Не се използва действителният брой на предприятията, а колко трябва да спазват регулацията и какви са обичайните им разходи за това. Действителното съобразяване измерва фактическите разходи, които понася бизнесът. Броят на засегнатите предприятия обхваща само тези, които фактически спазват правилото (дори ако по-голям брой са задължени да го направят).

5. Възстановяване на административни разходи

В някои случаи бизнесът е субект на задължения, но може да получи някакъв тип компенсация, за да покрие административните разходи за съобразяване. При измерването на разходите може да се отчете възстановената сума, за да се пресметне на нетна база.

6. Долна граница на разходите

Може да се определи дали да се измерва цялата тежест от регулацията или да се определи минимален праг. Основанието за установяването на такъв праг е фактът, че разходите за извършването на анализа понякога няма да могат да бъдат сравними с възможността за опростяване (ще бъдат по-високи). В такъв случай е възможно да не се измерва ефектът от регулации, които налагат по-

малко от X часа административна работа на година за всички засегнати предприятия. Този праг трябва да зависи от размера на икономиката.

7. Процент на овърхед разходите

Овърхед обхваща някои разходи, свързани с наетите лица, и представлява допълнителни разходи към тези за заплащане. Овърхед покрива и постоянните административни разходи, като тези за сгради, телефони, отопление, електричество, технологично оборудване и т.н. Овърхед също обхваща отсъствията от работа поради болести, тъй като почасовото заплащане, което се използва за изчисление на административните разходи, трябва да отчита часовете ефективна работа. Процентът на овърхед се изчислява във всяка страна. Тъй като липсва официален статистически източник на информация за всички отрасли и размери на бизнеса е трудно да се определи процент, който е приложим и точен навсякъде. Все пак компонентите на овърхед по същество са еднакви във всяка страна, което определя и близките стойности за Дания, Норвегия, Швеция и Холандия (25%).

Фактът, че една опция би могла да наложи по-ниски административни разходи не е достатъчна причина, за да бъде предпочетена. Например, мярка, която изисква производителите да предоставят информация на потребителите за консумацията на енергия на домашните уреди, поражда преки административни разходи (трябва да се провери консумацията и да се произведат етикети). За разлика от това мярка, която определя минимални стандарти за енергийна ефективност за домашните уреди, вероятно ще наложи относително по-ниски административни разходи. Обаче, тъй като ще даде на производителите по-малка гъвкавост и може да ограничи потребителския избор общите разходи могат да бъдат по-високи отколкото административните изисквания за предоставяне на информация за консумацията на енергия.

Примерни разходи по съобразяването

| | |
|---------------------------|---|
| Единични разходи | <ul style="list-style-type: none">• информационни разходи (запознаване с новите регулаторни изисквания)• обновяване на производствения процес / оборудване / сгради / софтуер и др.• разходи за външни услуги (напр. счетоводни, юридически, ИТ и др.) |
| Повторяеми разходи | <ul style="list-style-type: none">• разходи за персонал или допълнително време• такси / прилагане на норми• административна дейност / попълване на формуляри и технически работа (напр. време за попълване на статистически формуляри, събиране на необходимата информация и др.) |

За все по-голям брой задължения за предоставяне на информация са налични дигитални решения, чрез които могат да докладват нужната информация или да кандидатстват за някакво разрешение по интернет. Дигиталното решение се разбира като средство, чрез което бизнесът може да изпрати информацията чрез дигитална комуникация. Форма, която бизнесът може да изтегли от дадена

страница и след това трябва да разпечата и изпрати чрез писмо или факс, не представлява дигитално решение.

Ефектът от тези дигитални решения също трябва да се измерва и случаите, при които те са налични, ще бъде уместно да се разделят видовете бизнес съобразно с това. Конкретното измерване на дигиталните решения се извършва по същия начин както и при останалите – тоест колко време отделя бизнесът за административни дейности, които възникват при съобразяването с регулациите. Следователно ефектът може да се разкрие като се сравни дигиталното с конвенционалното решение.

5. Анализ на риска

При този подход се прилагат методи, които се използват при управлението на риска на компании и финансови институции. Като цяло този подход не е цялостно развит от аналитична гледна точка за приложението му в процеса на ОВР.

В анализите на регулациите се използват три аспекта от управлението на риска и несигурността:

1) „Оценка на риска” в ОВР означава оценка на вероятността да се случи дадено събитие или да се появи даден ефект въз основа на определена причина затова (например, ако човек погълне определена субстанция, вероятността за отравяне е 50%). Целта на анализа в този случай е да се установи причинно-следствена връзка и да се оценят най-вероятните ефекти от дадена мярка.

2) Анализът на несигурността оценява вероятността да се получат различни крайни резултати в зависимост от степента на грешките в процеса на оценяване. Например, може да се оцени най-добрият, най-вероятният и най-лошият сценарий в зависимост от различни набори от допускания. По този начин може да се види как различните допускания влияят върху крайния резултат и да се направи оценка на чувствителността.

3) Вместо анализ на несигурността може да се установи правило, според което, ако несигурността е прекалено голяма при оценяване на дадени въздействия, да се прилага най-песимистичният сценарий и той да се взема предвид при крайната оценка.

Оценката на очакваната стойност се изчислява чрез следната формула:

$$E = \sum_{i=1}^n P_i * X_i,$$

където E – очаквана стойност, P – вероятност да се случи, X – резултат, i = (1...n) – набор от вероятни резултати.

При анализа на чувствителността се показва крайният резултат от оценката на въздействието от дадена регулация при различни допускания за даден параметър. По този начин се определя какъв е ефектът върху крайния резултат при различни стойности на параметъра и доколко резултатите от ОВР се влияят от направените предварително допускания и проучвания, т.е. доколко са надеждни резултатите.

6. Алтернативи на монетаризирането на ползите и разходите

Има много политики, чиито разходи и въздействия са значителни, но пълното им парично остойностяване не е възможно. Такива случаи се появяват в контекста на разходите и ползите, свързани с опазване на околната среда и социалните въздействия. Понякога е възможно да има количествена оценка, но без парично остойностяване на въздействията. Например, може да е възможно да се оцени броят на хората, които ще бъдат засегнати от дадена регулация, но без да се дава парична оценка на въздействието.

При мулти-критерийния анализ могат да се инкорпорират както оценени, така и неоценени ползи. Типичният мулти-критериен анализ включва представяне на разходите в таблица. Ползите се представят отделно в друга таблица или матрица – в нея се включват целите/ползите от регулацията както и оценка на това как всяка една опция постига целта. Следва примерна таблица на ползите.

Таблица: Пример за резюме на ползите (когато не е възможно да се приложи подходът разходи-ползи)

| Цели | Вид оценка на въздействието | Опция | | |
|--|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | А | Б | В |
| 1: Спасени човешки животи | Количествена | 400 милиона евро | 215 милиона евро | 500 милиона евро |
| | Качествена | 400 спасени живота | 215 спасени живота | 500 спасени живота |
| 2. Подобрене на качеството на живот | Количествена | - | - | - |
| | Качествена | Ще засегне 500,000 жители | Ще засегне 400,000 жители | Ще засегне 500,000 жители |

VIII. Консултации

При провеждането на консултации е необходимо да се предприемат няколко стъпки:

1. Приемане на план за консултации за осигуряване на принос от заинтересованите страни и от експертите
2. Идентифициране на:
 - целта на консултациите;
 - елементите на ОВ, за които е необходима консултация;
 - целевите групи;
 - подходящите инструменти за консултация;
 - подходящото време за консултация
3. Спазване на минималните стандарти за консултации в процеса на ОВ и докладването

Защо е необходима консултация?

Събирането на мнения и информация от заинтересованите страни е съществена част от процеса на разработване на политиката, повишаването на прозрачността му и обезпечаването на практическата приложимост и законност от гледна точка на заинтересованите лица.

Планиране на консултациите

Ключов елемент за успешната консултация е ранното планиране. Планът за консултации трябва да покрива целия процес на разработване на политика и да определя целта на консултациите, релевантните целеви групи, подходящите инструменти при консултиране, времето на консултациите и необходимите документи. Все пак трябва да бъде установен баланс между обхвата и продължителността на консултациите и ефикасната работа на съответната институция. Консултациите трябва да съответстват на възможното въздействие на предложението.

Цел на консултациите

За да бъде успешна консултацията, трябва ясно да се дефинира целта и (какво искате да получите от нея): нови идеи (чрез брейнсторминг); събиране на фактически данни; потвърждаване на хипотеза и т.н. Друга важна цел може да бъде да се изясни възможното въздействие от дадена мярка върху общественото мнение. Това може да помогне при решението с кого трябва да се консултирате, кога и как.

За какво да се консултирате?

В зависимост от преследваните цели и от разглеждания въпрос консултациите могат да обхванат различни елементи от оценката на въздействието (същността на проблема, целите и алтернативите, въздействието, сравнението на алтернативи). Те могат също да засягат цялото предложение.

С кого да се консултирате?

Консултациите могат да са открити за общата публика, да се ограничат до определена категория от заинтересовани лица (всеки член от избрана категория може да вземе участие) или до група от изтъкнати индивиди или организации.

Също така трябва да се включват всички целеви групи и сектори, които ще бъдат значително засегнати или включени при изпълнението на политиката.

Как да се консултирате?

Изборът на инструменти за консултация ще зависи в голяма степен от това кой ще се нуждае от консултация, по какви въпроси и от наличното време и ресурси. Те включват консултативни комитети, експертни групи, открити изслушвания, срещи, консултации по интернет, въпросници, фокус-групи, семинари и т.н. Структурираните и фокусирани консултации (например въпросник със затворени въпроси върху специфични проблеми) ще осигурят информация, която е много по-лесна за обработване отколкото неструктурирана и обща консултация (например да се питат заинтересованите лица за коментар на някакъв документ).

Методи за консултация

Писмена консултация

Представяне на коментари, базирани на документ за публична консултация или на молба за коментар в пресата. Писмената консултация е много популярен метод. При прилагане в рамките на общината могат да бъдат използвани чрез публикации в местни вестници.

Коментар/предложение и механизми за оплаквания

Това са форми, които предлагат на потребителите непосредствен канал за коментари, оплаквания и предложения относно услугите, които получават. Основната цел е да се достави информация за персонала достатъчно бързо, така че оперативните проблеми могат да бъдат коригирани възможно най-скоро.

Агент под прикритие

Организация, която изпитва услугите, които предоставя, чрез агент, който се представя за клиент. Агентът изпитва качеството на услугите в предварително определени области и докладва в организацията. По този начин трябва да се състави картина на типа опит, който трябва да има истинският потребител на услугата. Ако е структурирано правилно, упражнението може да достави много специфична и подробна информация.

Пилотни предложения

Правенето на предложения за промени в тясно ограничена област от услуги или в по-малка група, каквато са жителите на община, е добър начин за изпробване дали тя ще работи. То също така се използва като начин да се подчертаят факторите, които могат да подпомогнат или да възпрепятстват предложената промяна. Това позволява на консултиращите се органи да планират и комуникират тези въпроси.

Публични срещи

Срещите се организират за обществеността, за да се открият и изразят позициите на хората за конкретни проблеми. Обикновено те са открити за всички.

Открити дни/представяния

Събитията, които предоставят възможност за потребителите или клиентите да се запознаят с организацията и служителите в нея, да задават въпроси, да дават коментари или писмени отговори относно предложенията. По-формалните събития могат да бъдат организирани с презентации и дискуссионни панели. Освен това могат да се поставят табла с информация при големи публични събития.

Фокус-групи

Състоят се от малък брой участници, които са насочвани от подготвен модератор в еднократна дискусия, фокусирана върху определена тема. Въпросите могат да бъдат изследвани в значителна дълбочина. Фокус-групите са полезен начин за откриване на това кои конкретни групи се занимават с предложенията.

Потребителски/клиентски панели

Включват малки групи потребители, които се срещат с представители на съответните институции на формална или неформална основа, за да изразят мненията си относно услугите, които получават, или да изразят безпокойството си. Потребителските панели се срещат редовно за продължителен период от време и целта им е да привлекат голям брой клиенти, за да се получи възможно най-широка представителност.

Консултативни комитети

Полу-постоянни или постоянни комитети, които са създадени от организация, за да действат като източник на експертни съвети по сложни въпроси. Те могат да бъдат съставени от социални партньори, представителни организации и/или експерти от съответната област. Членството в такива комитети трябва да бъде преразглеждано редовно, за да се осигури баланс на представителството.

Интервюта лице в лице

Интервюта, които позволяват задълбочено изследване на индивидуални гледни точки, мнения, поведение и мотивация.

Национални форуми

Те могат да бъдат създадени в сътрудничество на партньорски структури. Те се провеждат редовно, за да подпомогнат консултациите върху определени въпроси с по-широка група от социални партньори. Те могат да бъдат предшествани от предварителни срещи на регионално ниво, за да се максимизира ефективното участие на групи, които иначе биха били изключени.

Нарочно проучване

Интензивен семинар, който събира представители на публичната власт, заинтересувани групи и членове на общността, за да се обмислят и предложат решения за сложни въпроси, като планирането. Даден семинар трябва да включва структурирана, но бърза размяна на идеи между участниците, така че резултатите да се достигнат бързо.

Форуми в общността

Местно базирани форуми за жители или други заинтересовани лица, които участват в процеса на вземане на решения на местно ниво в дадена област. Комитетите се срещат редовно, за да дискутират въпросите, които ги засягат. Форумите в общността често се използват за разработване на препоръки към местните власти.

Граждански панели

Панел от относително голяма извадка от населението (500-2500 души). Използват се за оценка на конкретни предложения, за оценка на местни или секторни услуги и за развитие на позиции относно бъдещите приоритети, нужди или цели.

Граждански журита

Метод за добиване на подробни, обмислени гледни точки от членове на публиката върху конкретни въпроси. Журитата са съставени от подобен брой като заседателно жури (12-16 човека) и не са нито експерти, нито членове на определена група за интереси. Те изслушват доказателства от показания на експерти в продължение на няколко дни и вземат решение.

Проучване на потребителите, базирано на въпросник

Количествен анализ, който осигурява отговори и статистика при поставени въпроси. Количествените проучвания могат да бъдат лице в лице, по пощата, телефона, електронната поща или по интернет.

Предвиждане или пазарно наблюдение

Упражненията по предвиждане обединяват технически експерти, политици, представители на бизнеса и други, за да се идентифицират стратегически въпроси, които въздействат върху определена област, включително възникващите възможности, технологии и тенденции и препоръки за подходящи политически реакции. Наблюдението на пазара ще бъде действащ механизъм за проследяване на развитието като тенденции при иновациите в определен сектор. Пазарните наблюдения се използват за осведомяване относно развитието на политиката в особено сложни области и може или не да има продължаващо взаимодействие с наблюдаваната индустрия.

Референдуми/социологическо проучване

Националните референдуми по принцип се провеждат, за да се решат въпроси, свързани с Конституцията. Освен това референдумите могат да решават местни въпроси. Гласуването се случва сред представителна извадка от населението. След като научават повече по въпроса, на същата група от хора отново се задават същите въпроси. Този методи има за цел да генерира надеждни резултати чрез целево оповестяване на информация по въпрос към извадка от хора.

Информационни технологии

Използването на информационни технологии, особено интернет, е част от ежедневието в публичния сектор. Употребата на такива инструменти, за да се увеличи покритието и участието в процеса на консултации, трябва да се обмисля при планирането им. Информационните технологии увеличават

възможностите за достигане на широк кръг от заинтересовани лица, но трябва да се избягва прекаленото доверие в тях поради липсата на универсален достъп.

Кога да се консултирате?

Подходящият момент трябва да се определи според отделния случай, но консултациите трябва да започнат колкото е възможно по-рано, за да се максимизира въздействието им върху разработването на политиката. Освен това те трябва да се разглеждат като повтаряща се нужда, а не като еднократно събитие. В зависимост от разглеждания въпрос и целите на консултациите, може да се организират серии от консултации в процеса на развитие на предложението. Например първоначалната консултация може да се проведе, за да установи възприемането на естеството на проблема от заинтересованите лица, следващата консултация може да ги попита за мнението им относно възможните опции, докато третият рунд може да има за цел да разкрие предпочитанията на заинтересованите лица към дадена опция. По причина на ефикасността и за да се избегне умората от консултациите повтарящите се консултации трябва все пак да се сведат до минимум.

Минимални стандарти при консултации

Консултациите със заинтересовани лица в процеса на оценка на въздействието трябва да се проведат в съответствие с общите принципи и минималните стандарти. Като се обърне особено внимание на прозрачността, основните послания са следните:

- Да се осигурят документи от консултациите, които са ясни, подробни и обхващат цялата необходима информация.
- Да се консултира с всички релевантни целеви групи.
- Да се осигури достатъчна публичност и да се изберат инструменти, съответстващи на целевите групи.
- Да се остави достатъчно време за участие (поне 8 седмици за писмени публични консултации; предизвестие от 20 работни дни при срещи).
- Да се публикуват резултатите от публичните консултации.
- Да се осигури потвърждение на отговорите.
- Да се осигури обратна връзка: доклад за процеса на консултации, за основните резултати и как изразените мнения са взети под внимание в доклада за ОВ.

Рискове

Когато се провежда консултация и особено когато се анализират отговорите при публичните консултации, е важно да се има предвид, че не всички групи са еднакво способни да участват или да изразят убедително гледната си точка. По тази причина откритата консултация е малко вероятно да осигури представителна картина на мненията. Когато се използват резултатите от консултациите, трябва да се внимава те да не са излишно повлияни от мнението на определени групи без значение колко професионално е било представено. Трябва да се следи и за отклонения, които могат да възникнат от някоя външна група при онлайн, затворени въпросници, които позволяват анонимни отговори (риск един човек да попълни въпросника многократно). Консултациите не могат да бъдат заместител на анализа на проблема.

Възможно е да възникне умора при консултациите от страна на заинтересованите лица. Твърде честите консултации могат да са вредни за броя и качеството на отговорите. Не трябва да се повтаря консултация, освен ако не се търси допълнително мнение или ако няма нова информация, която да бъде представена.

IX. Мониторинг и оценка

- Преди утвърждаването на процедурата и крайните срокове за прилагането на правния акт трябва да се установи дали те поражда допълнителни разходи или други отрицателни последствия за определени субекти;
- Като правило правните актове пряко или косвено определят санкции при неизпълнение на изискванията. По тази причина трябва да се направят оценки дали процедурите за изпълнение и прилагане на мониторинг са толкова спешни и стриктни че да принудят наблюдаващата институция да приеме пасивна роля и да позволи неспазване на изискванията. Санкциите за неизпълнение също трябва да са адекватни на проблема;
- Трябва да се определи звеното (институцията), която да съблюдава за изпълнението на правния акт;
- Трябва да се определят условия за промяна на този правен акт.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица: Представяне на разходи

| Година | Опция А | | | | | Общо |
|--------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|------|
| | Първоначални разходи за изпълнителя | Първоначални разходи за трети страни | Разходи за персонал (индустрия) | Разходи за съобразяване (индустрия) | Разходи за потребителите | |
| 0 | | | | | | |
| 1 | | | | | | |
| 2 | | | | | | |
| 3 | | | | | | |
| 4 | | | | | | |
| 5 | | | | | | |
| 6 | | | | | | |
| 7 | | | | | | |
| 8 | | | | | | |
| 9 | | | | | | |
| 10 | | | | | | |
| Общо | | | | | | |