

Организация за икономическо сътрудничество  
и развитие

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1

SIGMA – СЪВМЕСТНА ИНИЦИАТИВА НА ОИСР И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,  
ФИНАНСИРАНА ОСНОВНО ОТ ПРОГРАМА ФАР НА ЕС

**ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ  
ЧРЕЗ ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**ПУБЛИКАЦИЯ НА СИГМА № 31**

За осъществяването на този превод изразяваме признателност на  
**ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО  
И РАЗВИТИЕ**

**JT00107877**

Пълното издание в оригиналния си формат е на разположение в OLIS

## ПРОГРАМА СИГМА

**СИГМА** – Подкрепа за подобряване на държавната власт и управление в страните от Централна и Източна Европа – съвместна инициатива на ОИСР: Център за сътрудничество между икономиките в преход и програма ФАР на Европейския съюз. Инициативата е в помощ на усилията за реформа в публичната администрация на тринадесет страни в преход и се финансира предимно от програма ФАР. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е междудържавна организация на 29 демократични държави с развито пазарно стопанство. Центърът канализира съвети и съдействие на организацията по широк кръг икономически въпроси за реформиращите се страни от Централна и Източна Европа и страните от бившия Съветски съюз. Програма ФАР осигурява субсидирано финансиране за подпомагане на страните-партньори от Централна и Източна Европа до степен, в която те ще бъдат готови да поемат задълженията на членството в Европейския съюз. ФАР и СИГМА обслужват едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехия, Естония, Югославия, Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Създадена през 1992 г., програма СИГМА работи в рамките на Службата за публичен мениджмънт на ОИСР, която осигурява информация и експертни анализи по публичен мениджмънт за политици и улеснява връзката и обмяната на опит между мениджъри от публичния сектор. СИГМА предлага достъп до информационната мрежа на квалифицирани публични мениджъри, сравнителна информация и технически познания, свързани със Службата по публичен мениджмънт.

### Програма SIGMA се стреми да:

- съдейства на страните-бенефициенти в търсене на добро управление, за подобряване на административната ефективност и насърчаване на персонала в публичния сектор за възприемане на демократичните ценности, етика и респект към закона;
- подпомага изграждането на местен капацитет на централната държавна власт за посрещане на предизвикателствата на интернационализацията и на плановете за интеграция в Европейския съюз;
- подпомага инициативи на Европейския съюз и други донори за съдействие на реформите в публичната администрация на страните-бенефициенти и допринася за координиране на дейностите на донорите.

*В процеса на работа, инициативата поставя акцент върху улесняването на сътрудничеството между държавите. Тази практика включва оказване на логистична помощ за формиране на информационни мрежи за практиците в публичната администрация от Централна и Източна Европа и между тези практики и техните партньори от други демокрации.*

СИГМА работи в пет технически области: Административни реформи и национална стратегия, Мениджмънт при формиране на политиката, Мениджмънт на разходите, Мениджмънт на публичните услуги и Административен надзор. В допълнение. Секцията за информационни услуги разпространява публикувани и „online“ материали по публичен мениджмънт.

The Institute of Public Administration and European Integration whose issue is this translated material, expresses its acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries / Organization for Economic Co-operation and Development) for the organizational support to the translation project.

The translation of this publication has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute).

Институтът по публична администрация и европейска интеграция, който издава този преводен материал, изразява своята признателност към NISPAcee (Мрежа от институти и училища по публична администрация в Централна и Източна Европа) и на СИГМА/ОИСР (Подкрепа за подобряване на държавната власт и управление в страните от Централна и Източна Европа / Организация за икономическо сътрудничество и развитие) за организационната подкрепа в проекта за неговия превод.

Преводът на тази публикация стана възможен с подкрепата на Инициативата за реформи в местното самоуправление и публичните услуги (асоциирана организация с Институт “Отворено общество”).

Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern Europe countries participating in the Programme. Views are those of the respective author.

Мненията, изразени в тази публикация не представляват официални становища на Комисията, страните-членки на ОИСР или на страните от Централна и Източна Европа, които участват в програмата. Мненията ангажират само съответния автор.

Originally published by OECD in English under the title: *SIGMA Paper: No. 31 Improving Policy Instruments through Impact Assessment*.

© 2001, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. All rights reserved.

For the Bulgarian Edition:

© 2003, Institute of Public Administration and European Integration. Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Bulgarian translation and its coherence with the original text is the responsibility of the Institute of Public Administration and European Integration.

© Димитър Дойчинов, превод

## ВЪВЕДЕНИЕ

Страните от Централна и Източна Европа все още адаптират законодателството си към изискванията на западната пазарна икономика и корпуса на правото на ЕС – *acquis communautaire*. Тъй като хармонизацията на националното законодателство към стандартите на ЕС е едно от ключовите условия за присъединяване към ЕС, повечето страни-кандидатки подготвят и приемат ново законодателство под огромния натиск на времето. Неизбежни са не-оптималните решения, непредвидени разходи за прилагането и нежелани странични ефекти. В много случаи новото законодателство се оказва неподатливо на прилагане. Този опит води до интерес към оценка на въздействието в страните-кандидатки и други страни в преход.

Страните-членки на ЕС въвеждат оценката на въздействието за законодателните си програми преди около две десетилетия, разбирайки че новото законодателство може да има значително и понякога неочаквано влияние и последици не само за бюджета, но и за различни части на икономиката и обществото като цяло. Днес, сред страните-членки се споделя виждане, че някаква форма на оценка на въздействието трябва да се извършва, преди въвеждането на законодателните промени.

Въпреки че сложността на определени форми на оценка на въздействието зависи от множество фактори, например от важността на политическия въпрос или решимостта на правителството, основната цел е да се подобри качеството на процеса на вземане на управленски решения. Създаването или подобряването на административния капацитет за извършване на оценка на въздействието е ключово, както за да се предостави на правителството необходимата информация за да се вземат решения, отчитайки различните възможности, така и за да се подобри качеството на новото законодателство. Чрез прилагането дори само на основните принципи на оценката на въздействието може да избегне необходимостта от скорешни промени или нови проекти.

Тази публикация се занимава с оценката на въздействието в широк смисъл, включително анализ на политиките (оценка на въздействието за избор на политически инструмент), оценка на политическия инструмент по време на изготвянето на проекти и оценка на съществуващи закони и програми. Специален акцент е поставен на оценката на въздействието по време на подготовката на проектите.

Съдържанието на публикацията се базира до голяма степен на значителната работа, извършена в тази област от PUMA, OECD и с помощта на голям брой страни-членки на ЕС и OECD. Например първа глава надгражда *inter alia* ръководство, разработено от Verwaltungshochschule Speyer за германския федерален министър на вътрешните работи и министерството на вътрешните работи на Баден-Вютемберг. Публикацията развива и предишни работи на SIGMA в сферата на подготовката на закони и оценката на въздействието.

Няколко автори имат принос за изданието. Изброени в азбучен ред, те са: Michal Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James и Alan Mayhew.

За повече информация може да се обръщате към Anke Freibert, SIGMA Principal Administrator на адреса, посочен по-долу.

Всички публикации са достъпни на интернет адреса на SIGMA.

Отговорността за публикуването на този материал носи генералният секретар на СИГМА.

## РЕЗЮМЕ

Правителствата на страните от Централна и Източна Европа, под натиск да съгласуват регулаторните си системи с *acquis communautaire*, докато са изправени и пред много други проблеми, рискуват да въведат не-оптимални закони и регулации.

Това може да означава, че правните норми:

- не могат да се прилагат, заради институционалния капацитет, който не е достатъчен за задачите или поради липса на достатъчно бюджетни средства;
- налагат излишни разходи на обществото и икономиката, водещи до загуба на конкурентоспособност;
- затрудняват правосъдието, поради качеството на подготовката на законите или капацитета на съдебната система;
- създават възможности за корупция и злоупотреби;
- създават пристрастно отношение към определени лица;
- или просто не постигат целите си.

Как могат да се избегнат подобни опасности? В много от страните в ЕС, политическият капацитет е по-добрен, за да се намали риска. Една от предприетите стъпки е въвеждането на оценка на въздействието и включването му в институционалната рамка там, където се разработват политиките и стратегиите и се проектират законите и регулациите. В момента в Европейската комисия се внедрява нова система, целяща опростяването на регулативната средна на ЕС.

Оценката на въздействието е разработена, за да се подобри качеството на информацията, достъпна на тези, които вземат решения. Ясно е, че политическите решения се влияят от нещо повече от “професионалната” информация. Важно е обаче политиките да разбират в цялост последиците, напр. разходи, ползи и дистрибутивни ефекти, на техните решения. Това е приносът на оценката на въздействието.

Типичните решения, взети в “политическия цикъл”, са:

- Идентификация на най-добрия начин за справяне с проблем (избор на подходящ политически инструмент);
- Проектиране, разработване на инструмента;
- Оценка на действието на инструмента.

Във всяка фаза на политическия цикъл оценката на въздействието предоставя информация, за да подпомогне вземането на по-добри решения.

Цената за икономиката или бюджета, породена от лош закон, е обикновено далеч по-голяма от разходите за обучен персонал, който да извършва подходяща оценка на законопроектите. Тази публикация е ръководство за техническия персонал за оценяване на въздействието. Но техниките няма да подобрят ситуацията, освен ако министрите не подкрепят работата им.

***Спешното послание на този материал е министрите да окуражават използването на оценка на въздействието, чрез вписването ѝ в правителствените процедури за вземане на решения, осигурявайки ресурси и изисквайки качествена информация от подчинените си преди вземането на решения.***

Текстът се състои от четири глави, анекс и библиография.

Първата глава предлага общ преглед на оценката на въздействието в различните фази на развитието на политически инструменти. Тя предлага обосновката, целите и основните въпроси, които трябва да се вземат под внимание за да се получи изчерпателна картина за възможните последици от определени политически инструменти. Тя включва “10-те най-добри практики”, определени от OECD и списък за проверка на качеството на регулациите, който е включен в Recommendation on Improving the Quality of Government Regulations, приет от Съвета на ОИСР през 1995 г.

Втората глава се занимава конкретно с оценката на въздействието върху бюджета и общо-икономическите последици, тъй като очевидно те привличат преобладаващото внимание и загриженост на страните от ЦИЕ. Освен методологията, тя предлага информация за използваните техники.

Третата глава дискутира консултациите, като средство за улесняване и подобряване на оценката на въздействието. Целта не е да се опише консултирането изчерпателно, например като средство за увеличаване на прозрачността или приемливостта.

Накрая, четвъртата глава е посветена на използването на оценка на въздействието в процеса на присъединяване към ЕС. Тъй като присъединяването е една от най-важните теми за страните от ЦИЕ, изглеждаше подходящо да се подчертае как оценката на въздействието би могло да подобри този процес и как то може да се използва след приемането в ЕС.

Анексът включва пример на ръководство за оценка на въздействието, взет от Общите правила за работа на Правителството на Палатинат, Германия. Библиографията съдържа бележки, полезни ръководства и някои интернет връзки.

## СЪДЪРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ПРОГРАМА СИГМА.....  | 2  |
| ВЪВЕДЕНИЕ.....   | 3  |
| РЕЗЮМЕ.....  | 4  |
| <br>   |    |
| 1. ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЧРЕЗ ОЦЕНКА НА<br>ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.....   | 8  |
| 1.1. Въведение.....  | 8  |
| 1.2. Защо оценка на въздействието?.....  | 9  |
| 1.3. Какво е оценката на въздействието?.....   | 10 |
| 1.4. Как се прави оценка на въздействието?.....  | 10 |
| 1.5. Как да се осигури извършването на оценка на въздействието?.....   | 11 |
| 1.6. Как се използва оценката на въздействието в политическия цикъл?.....  | 12 |
| 1.6.1. Оценката на въздействието на проектиран инструмент.....   | 12 |
| 1.6.2. Оценка на въздействието при избора на политически инструмент.....   | 17 |
| 1.6.3. Оценка на въздействието за преценка на действието на съществуващ правен<br>инструмент.....                                      | 19 |
| 1.7. Най-добри практики от ОИСР.....   | 20 |
| <br>   |    |
| 2. ОЦЕНКА НА БЮДЖЕТНОТО И ИКОНОМИЧЕСКОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА<br>ПРАВИТЕЛСТВЕНИ ПОЛИТИКИ.....  | 22 |
| 2.1. Видове разходи.....   | 22 |
| 2.1.1. Директни разходи за правителството.....   | 23 |
| 2.1.2. Разходи за изпълнението за засегнатите граждани и бизнеса.....  | 24 |
| 2.1.3. Непреки разходи за икономиката като цяло.....   | 25 |
| 2.2. Извършване на обективна оценка на въздействието.....  | 26 |
| 2.3. Дисконтиране (Нетна настояща стойност).....   | 26 |
| 2.4. На всичко ли трябва да се даде количествена стойност.....   | 27 |
| 2.4.1. Анализ “разходи-ползи” (АРП).....   | 28 |
| 2.4.2. Анализ “разходи-ефективност”.....   | 28 |
| 2.5. Количествено определяне на разходите.....   | 29 |
| 2.6. Други важни фактори, освен количествените изчисления.....   | 29 |
| 2.7. Заключение.....   | 30 |
| <br>   |    |
| 3. КОНСУЛТАЦИИТЕ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.....  | 31 |
| 3.1. Защо да предприемем консултация.....  | 31 |
| 3.2. Кога да предприемем консултация.....  | 32 |
| 3.3. Как да предприемем консултация.....   | 33 |
| 3.4. Какви форми на консултация са възможни?.....  | 35 |
| 3.5. Кой да се консултира?.....  | 35 |
| <br>   |    |
| 4. СПЕЦИАЛНО ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В ПРОЦЕСА НА<br>ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ И ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕС..... | 37 |
| 4.1. Въведение.....  | 37 |
| 4.2. Приложимост на оценката на въздействието към процеса на присъединяване към ЕС.....  | 38 |
| 4.3. Как оценката на въздействието може да допринесе за ефикасен процес на<br>присъединяване към ЕС.....                               | 39 |
| 4.3.1. Ефективно по отношение на разходите приемане и прилагане на <i>acquis<br/>communautaire</i> .....                               | 39 |

|   |    |
|---|----|
| 4.3.2. Изграждане на институции.....  | 40 |
| 4.3.3. Подготовка за преговорите и промяна на позициите по време на преговорите.... | 41 |
| 4.3.4. Комуникациите във връзка с европейската интеграция.....                      | 42 |
| 4.3.5. Ефективно членство.....  | 42 |
| 4.4. Оценка на въздействието: поставяне на приоритети.....                          | 43 |
| 5. БЕЛЕЖКИ, ПОЛЕЗНИ РЪКОВОДСТВА, ИНТЕРНЕТ-АДРЕСИ И ДИРЕКТНИ ВРЪЗКИ...               | 45 |
| 6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ.....                           | 46 |
| 7. ПРИЛОЖЕНИЕ: НАСОКИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНИ И<br>ПОСТАНОВЛЕНИЯ.....  | 46 |

# 1. ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЧРЕЗ ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## 1.1. Въведение

Страните от ЦИЕ, са в процес на основен ремонт на съществуващите структури, системи и правни рамки; процес, който още не е завършил. Независимо дали задачата е адаптиране към пазарната икономика, осъвременяване на системите за здравеопазване и социално осигуряване или подготовка за разширяването на ЕС, правителствата и техните администрации трябва да продължат да развиват политическия си капацитет и да се опитат да осигурят, законите и програмите да отговарят на нуждите на обществото и да се изработват и прилагат ефективно и ефикасно.

Развивайки своя политически капацитет, страните от ЦИЕ се изправят пред предизвикателството на факта, че подобренията са необходими все още за всички фази на политическия процес: определяне на политическите цели, извеждане на политическите възможности, разработване на инструментите, прилагане и оценка. Оценката на въздействието е важен инструмент за подобряване на политическия капацитет и следователно за подобряване на качеството на политическото вземане на решения и избор на политически инструменти.

Три са фазите на политическия цикъл, при които оценката на въздействието е особено полезна:

- Във фазата на изработване на политиките. След като веднъж е взето политическото решение за преследване на определени цели и задачи, оценката на въздействието се използва, за да се разработят различните политически възможности и да се избере най-подходящият политически инструмент за постигане на целите;
- Във фазата на разработване на инструментите/средствата. След като инструментът е избран, оценката на въздействието се използва за неговото проектиране, за да се подсигури, той да е добре изработен и да постигне зададените цели по ефикасен и ефективен по отношение на разходите начин;
- Във фазата на последващата оценка (*ex post* оценката). След като инструментът е приложен за определено време, оценката на въздействието е полезна, за да се потвърди реалното влияние; да се прецени до каква степен целта е постигната и да се предприемат промени или корекции, ако е необходимо.

Фокусът на тази глава е поставен върху оценката на въздействието във фазата на разработване на инструментите, въпреки че известно внимание се отделя и на подготовката на алтернативните политики и последващата оценка.

Политическите инструменти се определят като механизми за постигането на желана промяна. Съществуват три основни типа:

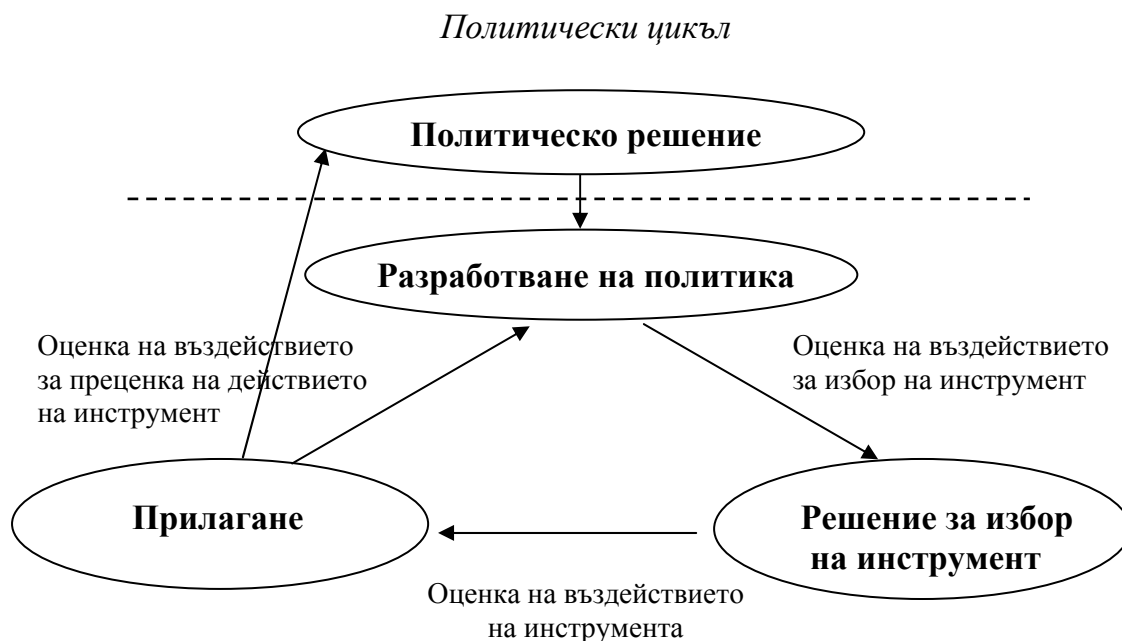
- регулаторни инструменти, включващи правила, забрани, лицензи и др.;
- финансови инструменти; включително субсидии, данъци и данъчни облекчения, потребителски такси, някои видове бюджетни разходи;
- информационни инструменти, включващи рекламни кампании, информационни брошури или използване на Интернет.

Преобладаващият континентален европейски административен модел в ЦИЕ означава, че почти всички политически инструменти, дори информационните, изискват за приложението си съществуването на нормативна уредба, като закон или наредба.

Саморегулацията чрез пазара, понякога разглеждана като не-правен инструмент, все още не е често срещан политически инструмент в страните от ЦИЕ. Освен това, имайки предвид правните традиции, регулацията чрез пазара може във някои случаи да изисква прилагането на политически инструменти (например обикновено има нужда от регулиране, за да се информират потребителите за съдържанието или произхода на хранителни продукти и следователно да им се предостави възможност за поинформиран избор).

Трябва да се подчертае също така, че в тези случаи, при които една политическа цел се преследва без специфичен правен инструмент, политическият инструмент може и трябва да се оценя по същия начин. Например, въпреки че тази публикация се отнася само до много ограничена степен до оценка на въздействието на инвестиционни програми, като строежа на промишлени паркове, магистрали, язовири и др., описаните процедурите, методите и техники могат и трябва да бъдат прилагани към подобни програми.

Както бе заявено по-горе, оценката на въздействието трябва да следва политическия цикъл. По-долу е представена схема на политическия цикъл. До стрелките, свързващи политическите фази, са показани типовете оценка на въздействието, които трябва да се правят във връзка с фазата.



## 1.2. Защо оценка на въздействието?

Оценката на въздействието е инструмент за подобряване на информационната база на всеки етап на политическия цикъл, което от своя страна позволява по-добра информираност при вземането на решения на политическо ниво.

След като оценката на въздействието предоставя информация за възможните последствия от нов политически инструмент или реалните последствия от съществуващите инструменти, то допринася за реформирането и модернизирането на държавата. То е и важен инструмент за управление на регулациите, т.е. мениджмънт на законовата рамка на страната. Целта на оценката на въздействието е двойна:

- да подобри самите политически инструменти;
- да намали броя на правните инструменти, чрез избягването на излишно законодателство.

Добрата оценка на въздействието би трябвало да подпомага създаването на по-малко, по-ясни и по-приемливи части на законодателството.

Извършването на оценката е полезно, само ако оказва реално влияние при вземането на решения. То е в подкрепа на този процес, но не го замества. Не изземва мястото на политическите решения, нито на политическата отговорност на министъра или министерския съвет. Но резултатите от оценката на въздействието трябва сериозно да се обсъдят при вземането на решения. Съществуват обаче и други важни фактори, оказващи влияние на политическите решения, които в някои случаи може да са по-важни за правителството от резултатите от анализа и оценката. Тези фактори, като предизборни обещания, коалиционни споразумения, пристрастия към определен електорат, субективни съждения на политиците и различни външни и вътрешни за правителството напрежения. Независимо от това, държавните служители носят отговорността за качеството на оценката и представянето на резултатите пред министъра по-най-обективния възможен начин, те трябва да разбират, че последното решение е в ръцете на министъра.

### **1.3. Какво е оценката на въздействието?**

Оценката на въздействието е информационно-базиран аналитичен подход за оценка на очакваните разходи, следствия и странични ефекти на планирани политически инструменти (закони, постановления и т.н.). То може да се използва за оценка на действителни разходи и следствия, след като политическите инструменти са били приложени. И в двата случая, резултатите се използват за да се подобри качеството на политическите решения и инструменти, като закони, постановления, инвестиционни програми и публични инвестиции. По принцип, то е средство да се осигури информация за възможностите за правителството при избор на политически инструменти и тяхното разработване или за нуждата да се промени или прекрати съществуваща мярка.

Някаква форма на оценка на въздействието трябва винаги да се извършва, ако предлаганите политически промени се очаква да доведат до значителни промени и/или разходи, например при нови данъчни закони, трудови кодекси, закони за социалното осигуряване или регулация на субсидии. Важно е, за да произведе полезни резултати, оценката на въздействието да вземе предвид вероятното бъдещо развитие и да се оцени въздействието според различни допускания, например различни сценарии за икономическото развитие, европейската интеграция и т.н.

Оценката на въздействието предлага:

- сравнителна информация за предвидимите последствия на различни достъпни политически алтернативи за решаване на определен политически проблем или за постигането на определена политическа цел;
- през фазата на подготовка на инструмента тя носи информация по въпроси, като съвместимост, приложимост, специфични пречки и/или предимства за определени групи на обществото;
- информация за степента, до която са постигнати желаните цели или степента, до която определена политика е била приложена успешно от администрацията и възприета от обществото.

Както вече подчертахме, оценката на въздействието може и трябва да се прилага няколко пъти в течение на политическия цикъл, за да се подобри качеството на политическите инструменти. В зависимост от фазата на политическия цикъл, в която се прави определена оценката, (като прогнозиращ инструмент или метод за последваща оценка), използваните техники са различни и с различна важност.

### **1.4. Как се прави оценка на въздействието?**

Времето и ресурсите, които се влагат в оценката на въздействието би трябвало да зависят от важността на политическия инструмент. Колкото по-важен е той, толкова по-голямо влияние може да се очаква да има и толкова по-задълбочена трябва да бъде оценката на въздействието. Изчерпателна

оценка не се прави нито бързо, нито лесно. Фактически тя изисква професионален опит, време и ресурси. Оценка на въздействието за по-малко важен политически инструмент може да се направи от държавните служители, дори и ако те нямат задълбочена подготовка по количествени и качествени техники за оценка.

Всички предлагани политически решения трябва да бъдат подложени на поне някаква ограничена оценка на въздействието. В повечето случаи, тя не трябва да бъде особено широко-машабна или да прилага сложни изследвания или огромен обем статистическа информация. Начините да се направи непретенциозна, но в общи линии със значителни резултати, оценка на въздействието са:

- междуведомствени срещи, за да се дискутират политическите последици;
- консултации с всички заинтересувани групи;
- оценка на съществуващи изследвания;
- проверка на правния инструмент, чрез прилагането му към няколко реални случаи;
- последователен преглед на потенциалните последици, като очаквани разходи, от какво са породени разходите и какви нежелани странични ефекти могат да се появят;
- ограничен анализ “разходи-ползи” и/или “разходи-ефективност”;

Изчерпателна оценка на въздействието трябва да се извършва за важни нови политики, политически инструменти или законодателство. Например, строежът на ново летище или предприемането на мащабна данъчна реформа или реформа на системата за социално осигуряване трябва да са предшествани от изчерпателна оценка на въздействието. Тази оценка може да включи, в допълнение на обикновената оценка, и следното:

- анализ “разходи-ползи”;
- анализ “разходи-ефективност”;
- технически съвет от външни за администрацията експерти;
- симулации;
- изпробване на инструмента чрез пилотното му прилагане към реални ситуации.

Дългосрочните ефекти от подобни реформи обикновено си струват инвестицията в изчерпателна оценка на въздействието.

Между анализите “разходи-ползи” и “разходи-ефективност” и оценката на въздействието често се слага знак за равенство. Определено тези анализи формират важен, ако не и най-важния компонент на оценката на въздействието. В глава втора са включени подробности, относно извършването на подобни анализи. Дори и ако, поради липса на информация или капацитет, не може да се извърши пълен анализ “разходи-ползи”, остава необходимостта да се направи опит да се изчислят всички разходи (бюджетни, икономически, социални и екологични), които могат да възникнат и да се опишат всички ползи, които могат да се очакват. За по-малките инструменти може да се получи доста достоверна преценка за разходите и ползите чрез междуведомствени срещи и консултации с външни групи и експерти.

### **1.5. Как да се осигури извършването на оценка на въздействието?**

Оценката на въздействието за подготвяните политически инструменти е задължителна за всички страни-членки на ЕС от доста дълго време. Това изискване обикновено е заложено в основните правила за работа на правителството. Тези работни правила може да предлагат списък с въпроси и/или ръководства, как да се извършва оценка на въздействието. Обикновено в тях се регламентира, че не

може да се внася в Министерския съвет проект на решение, което не е придружено от доклад, който показва нуждата от решението и документи за резултатите от оценката на въздействието. Това, че изискването съществува във всички страни-членки на ЕС, не означава задължително, че винаги се изпълнява по професионален и последователен начин. С течение на времето обаче ценността на оценката на въздействието за подобряването на законовата рамка получава все повече признание и като резултат политиките и парламентът все повече подчертават важността на оценката на въздействието като база за вземането на информирани политически решения.

## **1.6. Как се използва оценката на въздействието в политическия цикъл?**

Тази част описва в детайли как би трябвало да се прави оценката на въздействието във всяка фаза на политическия процес. След като фокусът на тази глава е втората фаза – оценката на въздействието при изготвянето на политическия инструмент, тя се дискутира преди другите и в по-големи подробности. Но много от това, което е казано за тази фаза може да се приложи и към останалите две.

### ***1.6.1. Оценката на въздействието на проектиран инструмент***

Когато се проектира даден правен инструмент, оценката на въздействието се използва, за да се оптимизира ефективността и ефикасността му, за да се осигури до най-голямата възможна степен той да постигне планираните резултати с минимум разходи и с най-малък брой нежелани последствия. Оценката се извършва чрез изследване на проекта (или части от него) спрямо комплекс от предварително определени критерии, като практичност, цена, приложимост, яснота и очаквана съвместимост.

Очакваните резултати на оценката на въздействието на този етап ще дадат информация за:

- бюджетни, социални, икономически и екологични ползи и разходи;
- възможни проблеми при привеждането му в сила, приемливостта и съвместимостта;
- разпределение на разходите и ползите в рамките на цялото общество и в под-групите;
- възможни грешки, противоречия, липса на яснота и пропуски в проекта;
- нежелани странични ефекти.

Резултатите от подобна оценка на въздействието предоставят база за извършване на промени, които могат да намалят разходите, да увеличат ползите и да минимизират нежеланите и неочакваните последствия от инструмента.

За да се постигнат тези резултати оценката на въздействието трябва да се раздели на три отличителни етапа:

- подготовка;
- анализ;
- преценка на резултатите от анализа.

Само старателна подготовка ще позволи администрацията да извърши ефикасен анализ и, след като се преценят резултатите от анализа, да се отправят осъществими препоръки за промяна. За да се изясни работата, която трябва да се извърши по време на трите етапа на оценката на въздействието, сме предложили няколко указания:

#### *Подготовка*

Подготовката на оценката трябва да започне с определяне на специфичните цели и очакваните резултати от нея. Очакваните резултати могат да бъдат информация за разходите, приложимостта или въз-

можностите за привеждането му в сила. Тогава те трябва да се разбият на части и да се дефинират като детайлизирани критерии за оценка, спрямо които ще се извърши оценката (виж по-долу края на част 1.5.1.).

След решението относно критериите и обхвата на оценката, трябва да се определят методите и техниките, които ще се приложат.

Накрая е необходима допълнителна подготовка, за да се приложат методите и техниките към инструмента. Възможните различни сценарии за бъдещото развитие в областта трябва да се скицират, за да се оцени инструмента при различни възможни условия.

За анализ “разходи-ползи” и “разходи-ефективност” трябва да се събере подходяща статистика и съществуващата информация за сферата на действие на инструмента. За симулация трябва да се развият теоретични случаи, инциденти и сценарии. За проверка с реални ситуации е необходимо да се изберат такива случаи или специфичен район, където може да се приложи пилотно проекта, паралелно с действието на останалата територия на съществуващото законодателство.

### *Анализ*

Различните методи и техники, които ще се приложат трябва да бъдат избрани след старателна подготовка, тъй като само тогава може да се постигнат най-добрите възможни резултати. Ако е решено да се извърши оценка на въздействието в дълбочина, обикновено е необходимо включването на външни експерти в анализа на инструмента.

Подробна информация за това, как се извършва анализ “разходи-ползи”, анализ “разходи-ефективност” и консултацията като метод, е представена в глави две и три. Пилотните проверки и симулациите трябва, ако изобщо е възможно, винаги да включат тези, които са най-засегнати от инструмента. Това са тези държавни служители, които ще администрират или управляват инструмента, както и гражданите и предприятията, които ще имат полза или ще бъдат възпрепятствани от него. Тези хора обикновено са чувствителни към възможните проблеми с проекта, особено по отношение на приложимостта (например получаването на ясно разбиране за задачите и отговорностите, както и въпросите по привеждането му в действие) и разходите (например необходимите допълнителни инвестиции, специфични административни пречки за предприятията). Следователно информацията, която те могат да предоставят, е безценна за качеството на оценката.

### *Преценка на резултатите от анализа*

Резултатите от анализа трябва да бъдат систематично документирани и преценени. Крайният резултат от тази фаза е доклад за оценката и препоръки. Препоръките от оценката на въздействието на проектирания инструмент може да бъдат:

- да се запази проектът на инструмента, както е предложен;
- да се направят специфични промени или изменения на проекта, преди да се внесе пред министъра;
- да се отмени проектът или да се подходи по съвсем различен начин.

След като се направят необходимите промени в проекта, той може да се внесе пред министъра или министерството за одобрение. Докладът от оценката на въздействието и препоръките трябва да се внесат заедно с проекта на самия инструмент. Трябва да се упомене, ако някои конкретни предложения са отхвърлени, както и посочените причини за това.

След одобрението на министъра, който може да инициира допълнителни промени, проектът, заедно с докладът и препоръките, може да се внесе за разглеждане в министерския съвет за решение.

### *Критерии за оценка*

Както вече бе подчертано, съществуват и някои други важни въпроси, които трябва да бъдат взети под внимание, наред с разходите и ползите, когато се прави оценка на въздействието.

Тези въпроси, които винаги трябва да се включени в списъка с критериите, спрямо които се оценява проекта на инструмент, се изброяват и обсъждат накратко по-долу. Специфичният разходен аспект също е включен (за по-подробно описание виж глава втора).

Тези критерии са от особена важност при оценката на проект на законов инструмент и поради тази причина те са изброени в тази част. Но те са също така ценни за други форми на оценка на въздействието, както и за оценка на инвестиционни програми и други правителствени решения.

В зависимост от достъпните време и ресурси, проектът трябва да се оцени спрямо следните критерии, по повече или по-малко последователен начин.

### *Постигане на целта*

Този критерий се използва за да се оцени, дали проектът на инструмент постига поставената цел до най-голямата възможна степен или не. За анализа е необходимо да се изследват следните въпроси:

- може ли да има вредни ефекти?
- възможно ли е/лесно ли е да се избегне изпълнение на мярката?
- възможно ли е да се злоупотреби с инструмента?
- дали краткосрочните разходи се оправдават от дългосрочните ползи (напр. превантивни здравни мерки или екологични клаузи)?
- дали разпределението на разходите и ползите е оправдано и в съответствие със зададените цели?
- има ли значително несъответствие между сегментът от обществото, който плаща цената и сегментът, който получава ползите.

### **Пример:**

#### *Намаляване на пътните инциденти*

Инструментът, подложен на оценка, цели да наложи ограничения на скоростта и да увеличи глобите за нарушения по пътищата. Когато се анализират тези постановки спрямо критерия “постигане на целите”, трябва да бъдат взети под внимание следните въпроси:

- дали наистина инцидентите са в резултат на висока скорост?
- има ли висока вероятност броят на пътните инциденти да намалее чрез въвеждането на ограничения на скоростта и по-високи глоби за нарушения на пътното движение?
- ще доведат ли ограниченията на скоростта до задръствания и повече замърсяване?
- могат ли шофьорите лесно да избегнат спазването на ограниченията?
- дали инвестициите в повече персонал за полицейските сили, необходимо за да се наложи спазването на ограниченията на скоростта, ще се оправдае от намаляването на пътните инциденти?
- кои групи от обществото ще плащат глобите – дали само тези, които нямат анти-радар и други предупреждаващи средства?
- дали данъкоплатците, с чиито пари ще се инвестира в полицията, ще имат полза от повишената сигурност по пътищата?

## *Осъществимост*

Този критерий се използва, за да се оцени, дали проектът на инструмент може ефективно да се приложи в съществуващата административна структура. За анализа е необходимо да се изследват, *inter alia*, следните въпроси:

- достатъчно гъвкав ли е инструментът, за да регулира всички възможни случаи и все пак да предлага достатъчно указания, за да не водят дискреционните клаузи до своеволни решения?
- ограничени ли са административните изисквания до необходимата степен? Вероятно ли е разходите за администриране на инструмента (напр. такси за административни услуги) да натежат над ползите?
- включва ли разпределението на компетенциите за прилагане на инструмента осигуряване и ясно дефиниране на механизми за координация?
- ясно изложен и изпълним ли е преходът от старата регулация към новия инструмент?

### **Пример:**

*Цел: Ускоряване на административните решения за издаване на разрешение за строеж:*

Инструментът, подложен на оценка, цели да разпредели отговорността за издаване на разрешителни за строеж измежду различните нива на административните организации, в зависимост от важността на строителния проект. В допълнение, той предвижда въвеждането на процедура на мълчаливото съгласие (означаваща, че ако администрацията не е отговорила в определен времеви период на дадена молба, молбата се счита за приета) за малки строителни проекти.

При анализа на тези клаузи спрямо критерия “осъществимост”, трябва да се обсъдят следните критерии:

- достатъчно ясни ли са дефинициите за големи и малки строителни проекти, така че администрацията и гражданите лесно да могат да определят, кое административно ниво е отговорно?
- ясни ли са клаузите, регламентиращи дискреционната власт, по отношение на границите на отговорност за различните административни нива и могат ли да доведат до своеволни решения?
- ясно ли са определени изключенията за специфични случаи, като опасни малки конструкции?
- достатъчно опростени ли са процедурите, за да се увеличи скоростта на вземане на решения?
- има ли толкова много изключения, че фактически процедурата на “мълчаливо съгласие” да стане изключение и следователно новата регулация да не е осъществима?

## *Яснота*

Този критерий се използва, за да се оцени друг аспект на приложимостта, т.е. възможни трудности за частния сектор да разбере правилно инструмента и да се съобразява с него по подходящ начин. За целите на анализа е необходимо да се изследват следните въпроси:

- ясен и разбираем ли е езикът на нормите?
- има ли противоречия в инструмента?
- недвусмислени ли са дефинициите?
- ясно ли са изброени задачите, които трябва да се изпълнят?

**Пример:**

*Цел: Ускоряване на административните решения при издаване на разрешително за строеж*

Новият закон е насочен към инженери, архитекти и, за по-малките строителни проекти, самите граждани. При анализирането на клаузите спрямо критерия “яснота”, трябва да се обсъдят следните въпроси:

- адаптиран ли е езикът към целевите групи по най-добрия възможен начин?
- сведени ли са до необходимия минимум препратките към други норми в същия закон и към други закони?
- дали всички норми, отнасящи се до издаването на разрешително за строеж, се намират в един и същ правен текст?
- ясно ли е за гражданите какви документи трябва да подадат, за да се сдобият с разрешителното и т.н.?

*Разходи по прилагането*

Този критерий се използва, за да се оценят разходите и възможните спестявания, директно свързани с прилагането на инструмента. За анализа е необходимо да се изследва на първо място, къде ще възникнат разходи (администрация, индустрия и обществени групи) и тогава да се проучат за съответните групи въпросите:

- пропорционални ли са възникналите разходи на целите на инструмента?
- има ли потенциални спестявания, които да изплатят частично/ изцяло разходите, възникнали от предлагания инструмент?
- пропорционална ли е административната работа, включително тази, очаквана от адресата (напр. статистика, формуляри, препоръки и контрол) на очакваните ползи?
- ефективни ли са предвижданата институционална рамка и процедури и би ли могло да се спестят разходи, ако се организират по различен начин?

**Пример:**

*Цел: създаване на нови работни места за борба с безработицата*

Инструментът, подложен на оценка, предвижда предлагането на субсидии на малки и средни предприятия (МСП), при условие, че наемат дългосрочно безработни след напускане на училище младежи. Анализирайки този инструмент спрямо критерия “разходи за прилагане”, трябва да се обсъдят въпросите:

- достатъчно лесна ли е процедурата, за да не обезкуражи МСП?
- разумно ли е количеството на изискваните документи спрямо субсидията, която се предлага?
- колко време ще отнеме на МСП да подготвят доказателствата?
- необходими ли са наистина доказателства?
- ако са необходими доклади, могат ли да се напишат лесно?
- четете ли някой изобщо докладите?
- дали докладите и другите административни пречки са създадени без да са предвидени последващи действия, ако тези задачи не се изпълнят?

## *Взаимообвързаност*

Тази критерий се използва за оценка дали новият инструмент влиза в конфликт с други нормативни актове, което може да доведе до нежелани странични ефекти, напр. някои групи да се възползват или да пострадат от инструмента, без това да е целено. Следните въпроси трябва да бъдат обсъдени за целите на анализа:

- има ли действащо законодателство, което покрива същите или допълващи се целеви групи?
- може ли да има препокриване със съществуващо законодателство, което да затрудни прилагането на новия инструмент?
- може ли нормите на действащото законодателство да възпрепятстват или да противоречат на очакваните резултати от новия инструмент?

### **Пример:**

*Цел: улесняване на създаването на МСП*

Проектозаконът предвижда разрешаване за малките или фамилните предприятия да назначават членове на семейството, без да трябва да декларират заплати и да плащат дължимия данък върху дохода и социалните осигуровки.

При анализирането на тези норми спрямо критерия “взаимообвързаност” трябва да се потърси отговор на въпросите:

- дали изключението за членовете на семейството няма да доведе до дори по-високо и несправедливо данъчно облагане на собственика на предприятието?
- обоснована ли е загубата на помощи за безработица за членовете на семейството, поради не-плащането на вноски?
- възможно ли е този инструмент да доведе до повишени разходи за здравеопазване или социално подпомагане?
- трябва ли да има норми, и ако да кои, чрез които да се избегне необосновано нарастване на броя на хората, разчитащи на обществена помощ заради не-плащане на вноски към съответната осигурителна схема?

### **1.6.2. Оценка на въздействието при избора на политически инструмент**

Оценката на въздействието при избора на политически инструмент се използва, за да се изследва необходимостта от правна интервенция, да се идентифицират алтернативни политически възможности и тяхното вероятно въздействие, да се сравнят възможностите по отношение на въздействието и осъществимостта и да се определи най-добрата възможност (една политическа възможност или опция може да включва няколко различни инструмента).

Очакваните резултати от тази оценка на въздействието са под формата на доклад, който:

- описва и оценя предвидимите последици от различните политически варианти;
- идентифицира вероятни спънки и предимства на всеки от вариантите и доказва, защо една политика би била най-добрият вариант за постигане на зададените цели.

Освен това, докладът ще скицира предлагания правен инструмент.

Трите стъпки за този тип оценка на въздействието са:

## *Подготовка*

След като е взето политическото решение да се извърши оценка на въздействието с целта да се изследват възможностите за правителствена намеса в определена политическа област, задача на държавните служители в министерството-инициатор е да извършат подготвителната работа.

Държавните служители носят отговорността за адекватното изследване на проблема и разбиването на крайната политическа цел на оперативни цели. Различните политически опции трябва да са подробно разработени, както и да са определени критериите, които те трябва да изпълнят (например разходна неутралност, привилегии за определена целева група и др.).

Въпрос на принципи е “нулевата възможност” (т.е. ненамесата) да се разгледа и изследва внимателно. Нулева опция означава, че не е нужна правителствена намеса. Причините за нулевата опция могат да бъдат, че или правителствената интервенция няма да реши проблема, или че подходящото прилагане на вече съществуващ инструмент би го разрешил.

С цел да се постигнат повече или по-малко надеждни резултати, може да се препоръча да се вземат под внимание възможното бъдещо развитие, например чрез съотнасяне на алтернативите към различни сценарии.

Докато се подготвят политическите алтернативи, трябва да се проведе първата консултация. Консултациите трябва да се проведат с всички заинтересовани министерства и, ако е подходящо, с местните власти, съответните неправителствени организации (НПО), други заинтересовани страни и с независими експерти. Този кръг консултации служи за да се събере толкова информация, колкото е възможно, за областта, в която правителството смята да се намеси и за да имат възможност държавните служители да разработят солидни политически алтернативи.

## *Анализ на прогнозираното въздействие на различни политически алтернативи*

Като втора стъпка в процеса на оценка, трябва да се анализират различните политически алтернативи и да се сравнят по отношение на съдържание, вътрешна логика и завършеност. Освен това, прогнозираното им въздействие трябва да се анализира с количествени и качествени критерии. Отново държавните служители, които са натоварени с подготовката на политическия инструмент, носят отговорността за качеството на анализа. За да се достигнат най-добрите възможни резултати е необходимо да се обсъдят политическите алтернативи с всички заинтересовани министерства, административните организации местните власти, тъй като е възможно те да трябва да прилагат разглежданата политика. Ако проектът е от значителна важност, е препоръчително да се консултират НПО и независими експерти. Важно е да се осигури поканените експерти да се с различна професионална квалификация за да се избегне, доколкото е възможно, тенденциозната информация. Дискусията/консултацията може да е в писмена форма или да се проведе под формата на публично изслушване или работен семинар.

## *Оценка на политическите алтернативи*

Като крайна стъпка резултатите от консултацията в и извън администрацията, както и резултатите от анализа, извършен от държавните служители от водещото по проекта министерство, се преценяват, документират и сравнително се оценят. Резултатът от тази сравнителна оценка ще представлява препоръка към политиците, които вземат решението за избора на политическата алтернатива, за която се смята, че най-добре постига поставените изисквания.

Окончателното решение коя алтернатива да се следва остава на политическото ниво. Твърде възможно е да съществуват политически съображения, поради които да се избере друга, а не посочената алтернатива.

### ***1.6.3. Оценка на въздействието за преценка на действието на съществуващ правен инструмент***

Преценка на действащите закони или направени инвестиции се извършва за да се изследва дали:

- поставените цели са постигнати по ефективен начин?
- са се случили нежелани странични ефекти и до каква степен?
- инструментът е доказал лесната си приложимост?
- е достигнато високо ниво на изпълнение?
- разходите и ползите са разпределени по справедлив начин?

Очакваните резултати от оценката са информация за нуждата от изменения или дори отпадането на правния инструмент. По отношение на инвестициите, очакваният резултат може да бъде преценка, дали още инвестиции от същия вид ще бъдат полезни и дали допълнителни инвестиции са необходими за оптимизиране на възвращаемостта на първоначалната инвестиция.

Трите стъпки на преценката са:

#### *Подготовка*

При подготовката за последващата оценка трябва да се реши дали ще се преценят целият инструмент или само части от него, ако обхватът на последващата оценка не е бил вече определен от правителството или парламента, когато инструментът първоначално е приет. Освен това трябва да се изяснят критериите. Те ще включват следното: степента, до която са постигнати целите, движение на разходите, общо разходи и ползи, приложимост и позитивни или негативни странични ефекти.

Преценката се извършва чрез сравняването на очакваното и желаното въздействие с реалното. За тази цел очакваното въздействие на инструмента трябва да се изясни и документира по време на подготовката. Ако анализът на политиката или оценката на проекта е извършена, очакваното въздействие на инструмента може да се изведе от тази документация.

#### *Анализиране на реалната информация спрямо желаното въздействие на инструмента*

Анализът започва със събирането на информация за реалното въздействие на инструмента. Тази информация след това се сравнява с желаното при подготовката въздействие. Реалната информация трябва, ако изобщо е възможно, да се сравни с информацията, събрана преди новият инструмент да влезе в сила. Тя е необходима, за да се слобием с информация за това, каква промяна фактически е причинил, ако има изобщо промяна, новият инструмент.

За да получим необходимата информация може да се използва статистика. Освен това може да се поискат доклади от администрациите-изпълнители и да се консултират адресатите, особено ако статистическата информация не е лесно достъпна.

#### *Преценка на инструмента*

Събраната информация се преценява в сравнителен план. Критериите и крайната оценка на инструмента трябва да се документират. Препоръките, базирани на преценката, трябва да бъдат мотивирани, за да се осигури на политическото равнище необходимата информация вземането на добре информирано решение за бъдещи действия с въпросния инструмент, а именно изменение, отмяна или запазване.

## 1.7. Най-добри практики от ОИСР

През 1997 г. ОИСР публикува доклад, наречен “Оценка на въздействието на регулацията: най-добри практики от страните-членки на ОЕЦД”. Специфичният фокус на тази публикация са регулациите и тя идентифицира 10 най-добри практики, които заедно могат да се разглеждат като предпоставки за добра оценка на въздействието на регулациите. Тези 10 практики са взаимосвързани.

Те включват също признанието, ако искаме да е ефикасна, ОВР трябва да бъде част от по-голяма система. Тя трябва да се интегрира в цялостната система на политическо развитие, а не да бъде допълнение към последните фази на осъществяване на политиките. Опирайки се на опита на страните-членки, ОИСР препоръчва правителствата да се обърнат към следните въпроси при извършването на ОВР:

- **Максимизиране на политическата ангажираност.** Това е съществен елемент, особено когато има опасност ОВР да не получи достатъчно внимание, особено ако има значителен политически натиск. Отговорността на министрите за вземане предвид на резултатите от ОВР е ключов елемент.
- **Отговорностите трябва да се ясно и внимателно разпределят.** Това се отнася и за правителството, парламента и администрацията. В администрацията регулиращите институции трябва да бъдат отговорни за извършването на ОВР, докато надзорна институция ще осигурява съгласуваност, качествен контрол и обучение.
- **Обучението е жизнено важно,** за да се обезпечи регулативните институции да имат необходимите технически умения и разбиране за ценността на ОВР.
- **Аналитичните методи** трябва да дават широка гледна точка. Принципът “разходи-ползи” трябва да се възприеме за всички регулации. Реалността на информационните ограничения обаче трябва да се осъзнае, както и нуждата да се интегрира качествената и количествената информация. Трябва да се издадат задължителни ръководства за аналитичните изисквания, за да се осигури съгласуваност.
- Трябва да се развият **стратегии за събиране на информация.** Необходима е качествена информация, за да се постигне качествена оценка. трябва да се разработят и разработят стратегии за придобиване на информация на ниска цена.
- **Усилията при ОВР трябва да са насочени** към регулации, които имат важно въздействие и за ситуации, при които резултатите от анализа могат да доведат до голяма разлика в резултата. Това означава пълна ОВР за основните регулативни мерки, умерени усилия (но на същата аналитична база) за тези със среден обем и малко за незначителни регулации.
- **Интеграция с политическите процеси.** ОВР трябва да започне по-скоро рано, отколкото късно, за да може наистина да разработи широки политически възможности, в противовес на това да бъде апология на вече взети решения.
- **Комуникиране на резултатите.** За да изиграят ролята си в последващия процес, резултатите от ОВР трябва да са достъпни и на тези в, и тези отвън бюрокрацията, които могат да повлияят на политическия избор. Прозрачността също е ключова за интегритета на системата.
- **Прилагане на ОВР за съществуващ и за нововъведен регулативен режим.** ОВР трябва да се използва, когато се преглежда съществуваща или ревизирана регулация, тъй като ще повиши систематизацията на тези прегледи и вероятността те да доведат до по-добри решения.

### *Подобряване на качеството на регулацията*

През 1995 г. Съветът на ОИСР приема препоръка за повишаване на качеството на правителствените регулативни мерки. Тя включва списък, който формулира основните изисквания за създаване на висококачествена регулация.

Препоръката съдържа десет въпроса, които политиците трябва да зададат относно всяка регулация, която смятат да приемат (както и за съществуващи). Те са:

- коректно ли е дефиниран проблемът?
- оправдано ли е действието на правителството?
- регулацията най-добрата форма на правителствена намеса ли е?
- съществува ли правна основа за регулация?
- на кое ниво е подходящо да се проведе действието?
- оправдават ли ползите разходите от регулацията?
- прозрачно ли е разпределението на ефектите в обществото?
- ясна, непротиворечива, разбираема и достъпна за потребителите ли е регулацията?
- имали ли са всички заинтересовани страни възможността да изложат вижданията си?
- как ще се осигури изпълнението регулацията?

## **2. ОЦЕНКА НА БЮДЖЕТНОТО И ИКОНОМИЧЕСКОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИ ПОЛИТИКИ**

Проекти, включващи публични разходи, винаги изискват повече ресурси, от колкото са достъпни за финансирането им. Избирането и поставянето на приоритети са неизбежни отговорности за правителството. Систематичната оценка на всички предложения, ангажиращи публичния сектор, спомага да се осигури да е направен добър избор и да е получена добра стойност срещу разходите. Оценката на въздействието помага на политиците да постигнат това. Но си заслужава да подчертаем казаното в глава първа, че оценката на въздействието е само полезен инструмент за ефикасно и ефективно провеждане на политики и че тя не е заместител за вземането на решения, което включва както технически анализ, така и политически избори. Следователно останалата част от главата трябва да се разглежда в този контекст.

Изчисляването на нетните разходи на политическите предложения е особено значим аспект на оценката на въздействието. Опитът обаче е показал, че най-важен принос за качеството на политическите решения носи не прецизността на изчисленията, а действията по анализа на проекта в началната фаза. Грешка е да се смята, че оценката на въздействието е начин да се получат “правилните числа”. Важното е, администрацията да е способна да идентифицира както вероятните последствия от подготвяната политика, така и алтернативните начини за прилагане на политиката.

Независимо от това, разходите са обект на особено внимание в модерната епоха. Правителствата са подложени на нарастващ натиск да използват публичните пари разходно-ефективно. Разпределянето на ресурси от по-малко ефективна област към по-ефективни алтернативи е важна стъпка към подобряването на цялостната разходна ефективност. Най-малкото, то също така намалява разходите за правителствените действия.

За да се максимизира разходната ефективност, концепцията за разходите трябва да се възприема като включваща не само директните разходи, но и по-широкият набор от разходи, като тези, свързани с въздействието върху обществото и околната среда. Тези проблеми допринасят за сложността на това упражнение, но не могат да бъдат избегнати, ако оценката трябва да е изчерпателна.

### **2.1. Видове разходи**

Разходите могат да се разпределят в три основни групи. Те са:

- директни разходи за правителството, включително всички по-ниски нива на държавното управление - разходите за извършване на услуга или за администрирането на регулативна система;
- разходи за изпълнението от страна на засегнатите граждани и бизнеса – административна работа и документация (оперативни) разходи и капиталови разходи;
- не-преки разходи за икономиката като цяло, като екологични и социални ефекти или намалена конкурентноспособност, иновативност или инвестиции.

Общите разходи обаче са зависимо от няколко фактора, които трябва да се вземат под внимание от самото начало. Например, нужно е да се определи целевата група на услугата или регулацията, за да имаме идея за мащаба на вероятните ефекти; нивото на обществена подкрепа или противопоставяне в случая на нова регулация; дали проблемът, който се стремим да разрешим ще е най-податлив на въздействие чрез информация, законодателство или пряка доставка, като всяка мярка има различни разходи; степента до която новата услуга или регулация ще увеличат работното натоварване за администрацията.

Различните възможни разходи са обсъдени по-долу.

### 2.1.1. Директни разходи за правителството

Въвеждането на нова услуга, разширяването на съществуваща услуга или проверката и осигуряването на изпълнението на задачи, свързани с определени политики, може да изискват допълнителни човешки ресурси. Всички разходи за допълнителен персонал, независимо дали са породени от назначаване или извънреден труд трябва да се изчислят. Ако се твърди, че политиката може да се приложи в рамките на разпределението на съществуващите ресурси на отговорното публична организация, основата за това заключение трябва да се изясни: например, чрез демонстрирането, че ще е достъпен излишен потенциал, поради прекратяването или намаляването на обсега на някоя друга програма.

Решение за намаляване на броя на персонала в определена област ще спести от заплати, но може да породи големи разходи за първата година и годишните спестявания могат частично да се неутрализират от увеличение на трансферите за социално осигуряване.

Въвеждането на нова услуга може да наложи значителни първоначални разходи, като инвестиции в сгради и инфраструктура, инвестиции в заводи и машини, такси за правни и консултантски услуги, обучение и т.н. Възможно е да се появят разходи за допълнителни консумативи, като хартия, електричество, телекомуникации и т.н.

Класификацията на бюджетните разходи зависи и от приемливостта и приложимостта на проекта. Различните политики засягат различните сектори на обществото или бизнеса и някои имат нужда от повече усилия за въвеждането в сила от други. Например, политика за увеличаване на социалните помощи ще бъде изпълнена автоматично (въпреки че възможното увеличение на опитите за измама изисква повече надзор), докато регулация, която изисква индустриалните компании да се съобразяват с определени екологични стандарти, ще изисква известен надзор и прилагане със сила. Ако една политика или регулация е вероятно да изисква мониторинг и осигуряване на изпълнението, трябва да се зададат следните въпроси:

- Колко голяма е целевата група (групи), засегнати от проекта и какви са последствията за нуждата от прилагане? Този въпрос би трябвало да покрие:
  - вероятната степен на доброволно изпълнение;
  - необходимостта от мониторинг на изпълнението;
  - аспектите, свързани с обхвата на санкциите и възможностите за налагането им;
- Колко голямо е бремето за осигуряване на изпълнението, което ще падне на раменете на власти. Това включва:
  - дали ефектите ще се проявят един път или неколkokратно;
  - нивото на съпротива и дали преодоляването на съпротивата ще изисква правни действия или разясняваща кампания.
- Кои правителствени организации ще бъдат засегнати от предлаганата политика и какви са техните заключения относно осъществимостта или разходите за прилагането?

По отношение на последния въпрос, лошата комуникация между министерствата може да доведе до проблеми на по-късен етап. Жизненоважно е всички свързани с проблема министерства да се консултират на ранен етап на процеса, за да се минимизира нивото на непредвидени разходи и негативни странични ефекти.

По принцип, по отношение на преките разходи на министерствата не би трябвало да има непредвидени разходи, а ако има, това обикновено означава, че има пропуск в процеса на консултация между министерствата. Министерството, което носи основната отговорност за предложението, трябва следователно да вземе предвид всички разходи, които влияят на бюджета – не само своите собствени разходи или разходите на агенциите в неговата сфера на компетенции. Например, проект за привличане на интернационална производствена компания чрез предоставянето на пряка финансова помощ може да е в компетенциите на министерството на индустрията, но сумата, която се отпуска идва от

разпределението на бюджета и може да засяга министерствата, отговорни за водите (заводът може да окаже влияние на качеството и налягането на водата в непосредствена близост) или на пътищата (често са необходими подобрения на пътищата, за да се улесни транспортирането на произведените стоки). Може да засяга и други правителствени организации. Всяко количествено определяне на разходите, което пропуска разходите, претърпени от други ведомства, ще бъде непълно, защото е необходимо те да предоставят наблюдения относно разходите и осъществимостта по въпросите, свързани с тяхната област на компетентност. Друго съображение е, че правителствените политики обикновено произвеждат ефекти върху цялата икономика.

Поради тази причина предложение за повишаване на приходите чрез данък, например върху цената на цигарите, може да причини намаляване на бюджетните приходи, ако потреблението падне значително. Не може да се взема за дадено, че потреблението ще остане непроменено и че приходите ще нараснат. Количественото измерване на разликата в приходите е поначало трудно, поради зависимостта от прогнозите за промените на бъдещото поведение. Независимо от това, направените прогнози трябва да са ясно изразени, така че да се вземат изцяло под внимание.

Ако например е взето решение за увеличаване на цената на цигарите на основание за опазване на здравето, дългосрочните спестявания за бюджета (например като по-малко болнични посещения) също трябва да се изчислят. Независимо от това, остава отворен въпросът за непредвиденото въздействие на политиките, като например повишена контрабанда на цигари. Политиките трябва да се опитат да обмислят всички възможни ефекти от новата политика, така че да не бъдат изненадани на доста по-късен етап.

### **2.1.2. Разходи за изпълнението за засегнатите граждани и бизнеса**

При оценката на въздействието на определена политика върху бизнеса е важно да се прави разлика между различните видове препятствия, в зависимост от това, дали са напълно, частично или изобщо не са резултат от новата политика. Това е още по-важно, предвид на факта, че източникът на тази информация за администраторите може да бъде консултация със заинтересованите групи. Такива групи могат естествено да бъдат изкушени да преувеличават разходите си. Може да има случаи, където един фактор, представен като разход, няма нищо общо с политиката и не би трябвало да се включва в изчисленията.

Например всички фирми имат рутинни административни разходи, като поддръжка на сградата и управление на продажбите. Предложение всички сгради да се приспособят към минимални стандарти за сигурност би наложило допълнителни разходи за някои предприятия, но рядко ще е правилно разходите за нов офис да се приписват изцяло на предложението. Да вземем друг пример: фирмите трябва да пазят финансови документи за собствените си нужди. Докато специфично законово изискване може да изисква тази информация да се събира в друга форма и да се публикува, административна тежест отново е само частично резултат от предложението. Наистина, изискването компаниите да правят годишен финансов отчет, съобразен с международните стандарти, обикновено би добавило към стойността на компанията, която не е процедурала така досега, като я прави по-привлекателна за външни инвестиции. То също така предпазва почтените компании от по-малко принципни конкуренти.

Има също така административни процедури, които много компании ще игнорират в отсъствието на правно изискване или някаква друга форма на външен натиск. Това не добавя стойност за предприятията, но може да доведе до значителни ползи за обществото като цяло или дори за предприятията като група. Тук могат да се включат политики за равенство, процедури за стриктно спазване на условията за безопасност, изискванията за минимална възраст на работещите и за доброволно изпълнение на плащането на данъчните задължения.

Докато обмисляме ефектите за бизнеса, трябва да зададени въпросите:

- Кои категории на бизнеса ще бъдат засегнати;
- Колко са те;
- Каква е най-вероятната същност и обхват на ефектите на политиката за засегнатия бизнес?

Тези въпроси трябва да включат:

- дали ефектите за еднократни или повтарящи се;
  - доказателствата за тези ефекти и степента на несигурност;
  - последствията от допълнителните административни разходи за различните по размер предприятия (нарастването на административните разходи може да бъде абсолютно едно и също за всички фирми, но относителният ефект за малките предприятия ще бъде далеч по-голям от този за големите);
- Сравними ли са разходите и ползите с ресурсите на фирмите, които са засегнати;
  - Какъв е вероятният ефект за конкурентната позиция на фирмите спрямо чуждестранните конкуренти.

### **2.1.3. *Непреки разходи за икономиката като цяло***

Последният въпрос в предишния параграф може да има значителни последствия за икономиката като цяло. Това ни води до въпроса за социалните и икономически ефекти. Намаляването на разходните структури например ще подобри конкурентната позиция на износителите и е възможно да доведе до увеличение на местната заетост, по-големи заплати, увеличени данъчни постъпления за бюджета и т.н. Обратното също е вярно. Анти-конкурентните ефекти обаче могат понякога да се оправдаят от ползите от новата политика. Например мерките за подобряване на условията за заетост, ако не са съгласувани с местните предпочитания, може да имат негативни последствия за икономическия растеж, но качеството на живота за обществото като цяло ще се подобри.

Наред със загрижеността за заетостта и икономическия растеж, екологичните последствия също трябва да се преценят. Някои от въпросите, на които трябва да се потърси отговор, са:

- Какви са последствията на предлаганата политика за енергийното потребление и МПС;
- Какви са последствията по отношение на замърсяването (включително на водата, въздуха или почвата);
- Какви са последствията за общественото здраве;
- Какви са последствията от предложението за достъпната земя.

Да разгледаме като пример проект за налагане на значителна такса върху частните моторни превозни средства (МПС), за да се увеличат бюджетните постъпления. Ако увеличението е изключително голямо, може да се случи следното:

- Броят на поръчаните нови автомобили ще спадне (следователно компенсирайки увеличението на таксата);
- Ще се увеличи търсенето за допълнителни услуги от обществения транспорт, което няма да може да бъде удовлетворено, тъй като общественият транспорт вече работи с пълен капацитет, което ще доведе до недоволство на част от обществото;
- Средната възраст на частните МПС ще се увеличи, като ще доведе до повече произшествия;
- Увеличението на броя на по-старите МПС ще доведе и да увеличени емисии, замърсяващи околната среда, в момент, когато те вече са високи.

От друга страна, политика, която води до стремително покачване на броя на автомобилите по пътищата без допълващи промени в политиките за пътищата и обществения транспорт ще доведе до сериозни задръствания с отрицателни ефекти за бизнеса и качеството на живот на индивидите, под формата на по-дълъг период за пътуване и замърсяване.

Поставянето на горните въпроси ще допринесе за избягването на отрицателни последствия.

Отговорите на тези въпроси разбира се ще се окаже по-трудно от поставянето им. Независимо то това, дори и ако ефектите не могат лесно да се измерят, опитът от други страни ще бъдат от полза при оценката на въздействието на подобни предложения. Почти всички политически инструменти имат неочаквани ползи и разходи. Важно е да се зададат колкото се може повече въпроси в етапа на преценка, така че тези нежелани ефекти да могат да се идентифицират и да им се обърне внимание предварително.

## 2.2. Извършване на обективна оценка на въздействието

Въпреки че оценката на въздействието помага да се спестят пари в дългосрочен план, самото то може да е скъпо. Следователно трябва да се внимава да се подсигури усилията да донесат стойност срещу парите. Няма смисъл провеждането на оценка, разходите за която не са пропорционални на ефекта от политиката или регулацията. Освен това, за да се осигури обективност всички оценки на въздействието трябва да следват принципен формат, въпреки че по-големите капиталови инвестиции изискват по-задълбочени изследвания.

Съществено е също така оценката да се извърши, така че измерването на разходите да е толкова сигурно, колкото е възможно и да издържа на анализ и преценка от други експерти. Те трябва да бъдат представени в ясен формат пред тези, които вземат решенията. В тази връзка въпросите, изредени по-долу, са важни, за да могат да вземат най-информираното решение:

- Склонни ли са политиките да платят значителните разходи в краткосрочен план в замяна на дългосрочните придобивки? Политиките са ангажирани основно с изборния цикъл, въпреки че ефектите от правителствените политики често се простират върху по-дълъг период. Правителството може да не е благосклонно да одобри мярка, която ще доведе до нетни разходи по време на мандата си, при положение, че ползите се очаква да се появят едва когато ново правителство е на власт. По време на икономически кризи съпротивата е още по-очаквана. Следователно правителството може да се концентрира върху краткосрочни приоритети, които е по-вероятно да повдигат популярността му;
- Включени ли са всички краткосрочни и дългосрочни ефекти? Вземете примера с частна строителна компания, която се споразумява да построи мост за 5 години, след което правителството трябва да плаща годишна такса за следващите 20 години за използването на моста от обществото. Разходът за правителството е нулев за първите пет години, но дългосрочните разходи може да са съществени. Те трябва да се подчертаят. От друга страна, някакви ползи, като тези, свързани с контрола върху замърсяването може да станат видими само в дългосрочен план;
- Точно ли са изчислени дългосрочните и краткосрочните ефекти? След като ползите и разходите, които се появяват в бъдеще, имат по-ниска настояща стойност от тези сега, стойността трябва да се дисконтира, за да се отрази разликата. Избирането на най-подходящия дисконтиращ фактор е важно и е тема на значителен дебат сред икономистите. Това накратко се дискутира в следващата част.

## 2.3. Дисконтиране (Нетна настояща стойност)

Съществуват няколко методи за дисконтиране. Повече подробности за тях може да се открият в стандартните учебници по финансов анализ. Най-надеждният метод обаче за сравняване на алтернативи е методът на нетната настояща стойност (ННС). При него се изчисляват нетните приходи (или количествено определени ползи) на един проект или политика, дисконтирани с подходяща норма на дисконтиране и след това се сравняват с първоначалните разходи. Предпочитаният вариант е този с най-висока положителна НПП. НПП за бъдещи ползи се изчислява чрез използването на фактора

$$1/(1+r)^n,$$

където  $r$  е нормата на дисконтиране и  $n$  е броят на годините, след които ще настъпят ползите.

Ако НПП е положителна (приходите, изразени чрез НПП, превишават разходите, изразени чрез НПП), проектът може да се препоръча. Важен въпрос е обаче определянето на подходяща норма на дисконтиране. Три норми накратко са представени по-долу:

- Някои икономисти смятат че благоприятната цена за правителството при инвестиране в определена политика или проект е намалението на лихвените плащания, които биха се получили, ако парите са били инвестирани в намаляване на държавния дълг. Те заявяват, че нормата на дисконтиране трябва да бъде лихвеният процент на правителствения дълг;
- Други считат, че трябва да се използва по-висока норма на дисконтиране, защото намаленият лихвен процент, при който правителството заема, не може да отрази, че данъкоплатците носят остатъчния риск от инвестициите на правителството – конкретно рискът от възстановяване на задълженията към кредиторите. Този аргумент подкрепя използването на търговската лихва по заемите;
- Друг аргумент е, че наличието на социалните съображения означава, че понякога правителствата трябва да са подготвени да инвестират при по-ниски норми на възвращаемост от лихвения процент по държавния дълг. Защитниците на тази гледна точка смятат, че трябва да се използва по-ниска норма, наречена социална норма на дисконтиране. Слабостта на този довод е, че той може да окуражи правителствата да инвестират в проекти, когато същите средства могат да се инвестират другаде (или от частния или от публичния сектор) при по-висока норма на възвращаемост.

Спорът за подходящата норма на дисконтиране е детайлен и сложен. Той е извън обхвата на този текст, но може да се намери в стандартните учебници или статии по въпроса. Важното на този етап е, че разходите и ползите за определен времеви период трябва да се оценят в константни настоящи стойности, вместо в текущи цени.

#### **2.4. На всичко ли трябва да се даде количествена стойност**

Количествената оценка на разходите и ползите може да бъде доста полезна за тези, които подготвят и изпълняват политики, за да направят преценка дали накрая ще има нетна полза за обществото. Където аналитичните умения не са добре развити и разходите за събиране на информация са твърде високи или където няма общо мнение как да се оценят ползите, може да е необходимо да се разчита основно на качествени, вместо на количествени анализи.

Паричната оценка на политическите ефекти обаче, където е приложима, много улеснява процеса на сравнение чрез установяването на ясно отличим ред.

Невъзможно е да се конструира система, способна да изрази всички разходи и ползи от една политика. Оценката на въздействието изисква правенето на много предположения и често е свързана с голяма степен на несигурност. Тази несигурност може да се компенсира отчасти с позоваване на информационните източници и направените предположения в обяснителни бележки към проекта на предложение. Най-важните изисквания при извършването на оценка са разглеждане на основата на качествена информация и без предразсъдъци на всички възможности, спрямо добре дефинирани политически цели и преценка за тези фактори, на които не може да бъдат еднозначно измерени в пари, както и на тези, които могат.

Освен анализа на последствията от преките публични разходи на предлаган проект или програма, съществуват и няколко други аналитични техники, които могат да се използват. Две от най-често-срещаните са анализът “разходи-ползи” и анализът “разходи-ефективност”. Те се дискутират в следващите части.

### **2.4.1. Анализ “разходи-ползи” (АРП)**

Най-изчерпателната форма на оценка е анализът “разходи-ползи”, който преценя не само ползите и разходите, които имат пазарна стойност, но и разходи и ползи, като въздействие върху околната среда, свободно време или потребителски излишък. Но политика, която издържа АРП не трябва автоматично да се прилага. АРП помага на управляващите да поставят приоритети на разходите, но ресурсите за разходи са ограничени и винаги ще има стратегически или други по-широки проблеми, които не е възможно да се включат в числовите операции.

Докато АРП може идеално да се приложи към всички политически решения, конкретната форма трябва да е основана на практически съждения относно приемливостта и цената. Фундаментални инструменти за интервенция може да наложат АРП на основните елементи, така че тези елементи, които не могат да се установят, да се изключат. Например анализ на инициатива за обществения транспорт, включваща инвестиции в пътищата, автобуси, трамваи и влакове може да генерира нетен доход, но ако примерно трамваите и автобусите се конкурират за същите пътници, на по-малко привлекателната от двете трябва да се намали мащаба или да се изостави. В другия край на спектъра, предложение за повишаване на заетостта в служба за социално подпомагане в регион, където безработицата е нараснала драматично, няма да изисква същото ниво на оценка. Разходите могат да се осигурят с готовност от министерството, отговорно за социалното осигуряване.

Най-съществената привлекателност на АРП е, че се преценяват широк набор от политически ефекти. Може да има трудности обаче с достъпността на изчерпателна информация, може да липсват аналитични умения или да има бюджетни ограничения. В повечето области на публичната политика, като право и обществен ред, отбрана, заетост, регионално развитие, индустрия, образование, здравеопазване или публична администрация, рядко е възможно резултатите да се изчислят еднозначно. Поради тези причини, може да се наложи да се използват по-малко изчерпателни и точни, но и по-малко сложни и изискващи време алтернативи, като анализ “разходи-ефективност” (АРЕ) или финансов анализ (сравнение на ефектите от алтернативните възможности за държавния паричен поток).

### **2.4.2. Анализ “разходи-ефективност”**

АРЕ изчислява разходът за единици доход или полза, но не приписва парична стойност на цели, като равни възможности, намалена смъртност или по-добро хранене. Този подход избягва трудността от опита да се даде експлицитна количествена стойност на всички ползи, като в същото време предоставя сравнение на разходите за различните начини да се постигне определена цел. След това може да се направи избор, кои от тези алтернативи (постигащи една и съща или подобни цели) е за предпочитане. АРЕ изчислява разходите за обществото за различните начини за провеждане на определена политика.

Въпреки че методите на АРЕ имат определени ограничения, които ги правят неприложими за определяне на оптималната политика, постигнатото измерване на цена за единица полза отразява и положителните и нежеланите ефекти на определена политика. То предлага полезни указания за относителните достойнства на различните политики. Въпреки факта, че една политика има по-ниска цена за единица полза от друга, това не я прави автоматично по-добра; тези, които вземат решенията могат да използват тези мерки в допълнение на чувството си за приоритетност на преследваната цел, за да изберат най-ефективната по отношение на разходите политика. С други думи, управляващите са отговорни за провеждането на подразбиращ се анализ “разходи-ползи”, използвайки резултатите от АРЕ, за да подкрепят преценката си.

Освен това, този тип анализ може да помогне при избора на мерки, въз основа на това, дали попадат в предварително определени приемливи граници. Това може да се разглежда като свободно конкретизиран АРП, при който стойността на ползите не е ясно изразена и не е податлива на количествено изчисление. С това просто усилие се подсигурява, че политиката е в разумни граници, по отношение на тези стойности за ползите. Например политика, която намалява смъртните случаи от рак с 40 всяка година за цена от 50 000 евро на случай може да е привлекателна, докато всичко на цена над 100 милиона на случай може да се счита за твърде скъпо. Така, ако АРЕ подсказва, че разходите на една политика за намаляване на рака попадат в тези граници, политиката може да се проведе.

Мерките за разходна ефективност са най-полезни, когато правителствените цели са дефинирани достатъчно широко, за да позволят сравнение на много различни политически алтернативи за постигането им. Те често предоставят ценни указания относно относителната ефективност на представянето на политиките и възможностите за преразпределение на ресурси, за да се максимизира тяхното нетно въздействие. Измерването на ефективността на разходите обаче не поставя под въпрос обосновката на политическата цел. Тя взема за дадена привлекателността на определена цел, без да пита, защо е необходимо постигането ѝ. Нейната задача е да открие най-евтиния начин за постигане на целта. Единствените политически инструменти, отстранени от разглеждане, са тези, които очевидно са по-малко желани за постигането на целта, т.е. тези които предоставят по-малко полза за по-голяма цена. Следователно трябва да има широк консенсус, че прилагането на тази проверка постига цел, която си заслужава.

## **2.5. Количествено определяне на разходите**

Количественото определяне на разходите трябва да обхване съществуващите капиталови и периодични-възникващите разходи. Ако политиката включва създаването на капиталови активи, постъпленията, събрани от тези активи трябва също да се определят количествено. Необходимо е да се включат всички разходи, включително заплати и хонорари, разходи за поддръжка и поправка, капиталови разходи.

Както бе споменато по-рано, различните политики са удобни за различни видове анализ и може да е необходимо да се разчита основно на качествена, вместо на количествена оценка. Ако всички разходи или ползи не могат да се изразят количествено, може да се случи така, че определена опция да се изглежда най-добра, ако се вземат предвид само пресметнатите стойности на парите, въпреки че друга с по-ниска стойност на парите да има допълнителни не-парични ползи или по-малки не-парични разходи. Когато това се случи, резултатите трябва да се представят във форма, която дава възможност на министрите да избират дали, избирайки алтернативната възможност, допълнителните не-парични ползи (или по-малки не-парични разходи) си заслужават загубата на парична стойност. Замърсяването е добър пример, включвайки обществени разходи, които не могат да се преценят точно. Информация трябва да се предостави в оценката, за да се позволи на тези, които вземат решения, да преценят дали разликите между скъпите нетни ползи от алтернативни проекти се обезсилват от разликите в ефекта им за замърсяването.

## **2.6. Други важни фактори, освен количествените изчисления**

Обсъждайки количественото изразяване на разходите, имаме нужда да избегнем поставянето на прекалено ударение на числовите операции. Например, подходящата норма на дисконтиране е важна, но съществува опасността тези изчисления да дадат погрешно чувство за точност и пълнота. Има много други важни въпроси, като поставянето на ясни цели, избягването на оптимистични предубеждения и последователен анализ на риска. Предубежденията и рискът заслужават по-подробно разглеждане.

Важни аспекти от оценката по необходимост ще се основават на прогнози за бъдещи събития и резултати. Тези прогнози трябва да са реалистични, независимо дали са за цени, разходи, пазарен растеж или други фактори. Те трябва винаги ясно да са заявени в доклада. Когато е възможно, прогнозите трябва да са базирани на анализ на минало представяне, както по време на лоши, така и на добри години и на внимателно проучване на бъдещото развитие. Важно е да се включи възможността за отклонение към по-оптимистични резултати за проектираните разходи и ползи.

Реалистичните предвиждания намалят, но не могат да елиминират елемента на несигурност при вземането на решения и следователно остава рискът, решения, взети въз основа на оптимистични предубеждения, да се окажат погрешни. Качествената оценка на въздействието подчертава елементите, които не са сигурни, така че тези, които вземат решения, да са наясно с рисковете, свързани с предприемането или не-предприемането на определена политика. За да се минимизира рискът трябва да има регулярна стратегия за ревизия, която оценява резултатите спрямо заложените предвиждания и цели, така че грешно решение да може да се поправи колкото е възможно по-бързо. Това трябва да осигури бюджетните и икономическите проблеми да се минимизират.

Накрая, по отношение на достъпните източници за финансиране, трябва да се подчертае, че чуждестранната помощ за определен проект или политика трябва да не води до по-малко старателна оценка, отколкото ако помощта не бе очаквана. Чуждестранната помощ е национален ресурс и трябва да се използва толкова ефективно и ефикасно, колкото и всеки друг. Това е особено важно, тъй като чуждестранното финансиране може да е достъпно само за краткосрочен период, въпреки че административните разходи са дългосрочни. Друг проблем е, че политиките трябва да са сигурни, че тези фондове се използват по най-ефективния за разходите начин и не се харчат за програми, ползите от които не са толкова добри, колкото на друга алтернатива.

Така ЕС очаква страните-членки да извлекат най-ефективната спрямо разходите полза от европейското съвместно финансиране. Например, според регламентите за структурните фондове “за да се измери тяхната ефикасност, структурните операции на общността ще бъдат обект на предварителна оценка, мониторинг и последваща оценка, проектирана за да прецени тяхното въздействие по отношение на заложените цели в член 1 и за да анализира техния ефект върху специфични структурни проблеми”. Същият регламент също изисква на Комисията да се представя анализ за разходите и социоекономическите ползи от много проекти, подкрепени от ЕС. Повече информация по тази тема може да се намери на интернет-страницата на Европейската комисия.

## **2.7. Заключение**

Тази глава се концентрира върху тези фактори, които спомагат за осигуряването на толкова пълна, колкото е възможно, оценка на разходите, така че политиките да имат най-добрата възможна представа за възможните разходи и ползи. Трябва да се признае обаче, че в много случаи провеждането на оценка на въздействието няма да е лесно, заради различни усложнения, свързани с работата и/или недостатъчен брой подготвени микроикономисти. Съществува опасността това да обезкуражи политиките или администраторите за извършването на подобно усилие.

Както бе заявено в началото на тази глава, изчисляването на нетните разходи на политически предложения е особено значим аспект от оценката на въздействието. Опитът обаче е показал, че най-важният принос за качеството на политическите решения носи не прецизността на изчисленията, а самото действие по анализиране на проекта от началната фаза. Има и усложнения, но има и много важни фактори, които лесно могат да се покрият. Те включват поставянето на ясни цели, избягването на оптимистични предубеждения и последователен анализ на риска.

Накрая, трябва да се спомене, че дори и най-добрата оценка на въздействието ще е безполезна, ако политиките не я използват като инструмент. Заслужава си да повторим отново, че тя е в помощ за вземането на добре обмислени решения, но че не може да бъде заместител за правенето на избор и определянето на приоритети, които са отговорности на правителството, от които то не може да избяга.

### 3. КОНСУЛТАЦИИТЕ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Консултацията винаги е била общопризнато средство за създаването на консенсус, проучването на идеи, повишаване на приемливостта на нови предложения, откриване на ефективни политически решения и повишаване на прозрачността в процеса на вземане на решения. Прието е, че всяко добро управление е, до голяма степен, основано на подходящи механизми за консултация, които се приемат сериозно от всички участници.

Въпреки това общо съгласие относно консултацията като средство за добро управление, някои публични администрации и политици често възприемат консултацията със заинтересованите среди като отказ от власт. Наистина, те често се възприемат като препятствие за предприемането на оптимална и ясна политика или управленски решения и като значително забавящи процеса на вземане на решения. Разбира се, лошите управленски консултации може да проявят всички неблагоприятни ефекти, изредени по-горе. Добре подготвените и направлявани консултации, обаче, повишават информационната база на управленските решения и увеличават шансовете за консенсус и ефективни по отношение на разходите политически решения. Освен това, подобни консултации намаляват вероятността за промени или дори за оттегляне на определен политически инструмент, поради базиране на погрешни предпоставки или недостатъчна информация.

Тази глава се фокусира върху консултацията като инструмент за събиране на информация за оценка на въздействието. Консултацията в по-широк контекст, например за насърчаване на демократичните ценности за повишаване на политическа търпимост или повишаване на прозрачността, не се разглеждат.

#### 3.1. Защо да предприемем консултация

Целта на консултацията, както на всички други техники и методи, използвани за оценка на въздействието, е да се подобри информационната основа на решенията на правителството и за тази цел събира информация за всички последствия на правителствените решения, независимо дали става въпрос за инвестиции, нов закон или промяна на съществуващ закон. Търсената информация трябва да включва не само възможното въздействие върху държавния и местните бюджети, но и последствията за различните групи на обществото, на икономическите фактори и т.н. Например нов данъчен закон, инвестиционни кодекси, екологични постановления или наредби за безопасни и здравословни условия на труд вероятно ще има огромно въздействие върху малките и средни предприятия и пазара на труда, но може да има и странични ефекти за други обществени групи. Неблагоприятните странични ефекти, в частност, трябва да се установят по време на консултацията, тъй като те могат да породят неочакваните разходи, когато се приложи инструментът.

Въпреки че държавните служители, подготвящи правителствените решения, са добре информирани, те никога няма да са в позицията да имат цялостен поглед върху всички възможни последствия от нов политически инструмент, особено ако е комплексен. Освен това държавните служители, подготвящи инструмента, обикновено работят в политически отдели в централните министерства и следователно може да не са в позиция, да оценят последователно проблемите, които могат да излязат на повърхността при прилагането на новия инструмент.

Често не е лесно достъпна достатъчно статистическа информация за регулираната област, а и анализите на предишен опит и изследванията може да са ограничени. Също така е възможно да няма достатъчен брой квалифициран персонал за извършването на оценка на въздействието или на анализ “разходи-ползи”. Ако административният капацитет все още е слаб, събраните данни по време на консултацията може да бъдат първостепенната основа за оценка на въздействието.

Консултацията с другите министерства вече значително ще подобри информационната база. Консултацията на всички нива на управлението, включително с изпълнителните административни дейности, е необходима, ако инструментът ще има въздействие за техните бюджети, процедури, натовареност и

т.н. Неправителствени организации, като работодателски съюзи, профсъюзи, групи за опазване на околната среда, както и академичната общност, в зависимост от разглежданата тема, може често да разполагат с липсващата информация и дори статистика. Информацията, събрана от групи на специален интерес може да е тенденциозна, тъй като те защитават интересите на определена обществена група. Това възможно изкривяване трябва да се балансира от държавните служители чрез внимателна преценка и кръстосана проверка на доставените данни.

Консултацията при оценката на съществуващ инструмент е нужна, за да се потвърди реалното въздействие на инструмента. Тази консултация трябва да включва прилагащите администрации, адресатите на инструмента и тези, които са пряко или непряко повлияни от политиката. За да се получи конструктивна, вместо деструктивна обратна връзка от различните целеви групи, трябва да се вземе предвид техният опит с политическия инструмент, като ценен източник за оценката на инструмента и да се включи при обсъждането на евентуални промени.

### **3.2. Кога да предприемем консултация**

Консултацията трябва да е интегрална част от всички форми на оценка на въздействието, както е описано в глава първа, а именно при оценка на въздействието при избора на инструмент, оценка на въздействието на проекта на инструмент, оценка на въздействието при последващата преценка на действието на инструмента.

Принципно консултацията трябва да се проведе колкото е възможно по-рано в процеса на подготовка на инструмента. Тя трябва винаги да се прави преди да се вземе решението. За да се осигури консултацията да даде полезна информация, администрацията трябва да е работила по темата преди започване на консултациите и трябва да подготви внимателно всички консултации.

Тя никога не трябва да се използва като оправдание за вече взето решение. Провеждането на консултации без нагласа да се вземе под внимание информацията и да се обсъди сериозно е загуба на време и обикновено води не само до лоши инструменти, но и до трудни отношения с консултираните.

Трябва да е обща практика консултацията да започне в рамките на администрацията между всички нива на управлението и само след като резултатите от тези консултации са взети предвид, да се дискутира с НПО или обществото като цяло.

Ако оценката на въздействието се прави при избора на политически инструмент, т.е. развитието и сравнителната оценка за възможните политически алтернативи, консултацията трябва да се проведе, след като администрацията-вносител на предложението е развила и скицирала всички възможни политически алтернативи (виж примера по-долу). Тези опции, тяхната изпълнимост и възможно въздействие след това стават обект на консултации.

Ако оценката на въздействието се прави за оценка на възможното въздействие на проектиран инструмент, консултацията в рамките на администрацията трябва да е продължителен процес. Всяка част или глава от закона/инструмента трябва да се обсъди с всички други административни органи, които може да имат интерес в регулираната област.

Ако е решено да се извърши консултация извън администрацията, например с НПО и/или академичната общност, последната по време консултация трябва да бъде преди избраният политически инструмент или проект да е внесен за одобрение при министъра или в Министерския съвет. За да е добра, практиката по консултиране трябва да се проведе рано, за да се избегнат възможни съществени промени в инструмента, поради недоглеждане или грешни прогнози. Често срещана практика е да се използва външен експерт по време на процеса на подготовка, ако възникнат специфични въпроси, засягащи въздействието на определен комплекс от регулативни мерки. Консултацията в контекста на оценка на действащ инструмент се определя от графика на оценката, който може да е вече заложен в закона или решението на правителството или парламента.

### 3.3. Как да предприемем консултация

Начинът, по който се провеждат всички консултации, трябва да е прозрачен. Ето защо, всички консултации трябва добре да се документират по отношение на участници, въпросите, които са били обсъждани и резултатите.

Консултираните трябва да получат писмена информация. Документацията трябва да се подготви от администрация-вносител на проекта. Тя трябва да включва, в зависимост от целите на оценката на въздействието, или описание на политическите възможности или законопроекта или документацията на проекта и в допълнение, основните теми на консултацията и специфичните въпроси по отношение на тези теми. Темите и въпросите трябва да се групират и да се насочат към различните групи и хора, които трябва да се консултират. Например, може да има въпроси, по отношение на прилагането и влизането в сила, поставени на изпълняващите администрации (полиция, митници, служби по назначенията и др.); въпроси за изпълнимостта и разходите за застрахователните компании или комуналните услуги и въпроси за предпочитаната форма на прилагане и за пречките към спазването за НПО и др.

Крайният срок за подаване на коментари трябва да е достатъчно дълъг, за да се осигури, засегнатите да имат възможност да съберат допълнителна информация. НПО може да трябва да се консултират с техните членове, изпълнителните администрации, като областни управи или местните власти и трябва да имат възможност да дискутират темата със засегнатия персонал.

Реалистичен краен срок за коментари може също така да помогне за увеличаване на вероятността за получаване на цялата полезна информация, която тези, които са консултирани, могат да доставят. Нормално е засегнатите от правителствените действия да желаят да окажат влияние на политиката или регулацията чрез представянето на аргументи, подкрепени с изчерпателни данни. Подобна информация изисква време за да се подготви, но ако въпросът е важен, те ще са склонни да инвестират необходимото време за събиране на информация, която може да е от полза за тези, които вземат решения.

***Пример за консултации, насочени към оценката на възможни политически алтернативи или законопроекта:***

*Цел: намаляване на пътните инциденти (обикновено формулирана от министър, правителството или от правителствено коалиционно споразумение)*

Възможните политически алтернативи или основните постановки на проектозакона трябва да се опишат в детайл от администрация – вносител.

Възможни алтернативи:

- (а) да не се прави нищо;
- (б) да се въведат и наложат ограничения на скоростта с високи глоби и възможност за вкарване в затвора (регулативна опция);
- (в) в сътрудничество със застрахователните компании да се намалят застрахователните плащания за водачи без инциденти (финансова/стимулираща опция);
- (г) да се проведе рекламна кампания, да се публикува статистика (информационна опция);
- (д) инвестиционна програма за строеж на повече и по-добри пътища (инвестиционна опция);
- (е) подобряване на проверките за безопасност на автомобилите и повишаване на стандартите (регулативна опция).

След като опциите са описани, темите, по които администрацията иска информация трябва да се определят, например по следния начин:

- коя опция е най-лесна за прилагане?
- какви инвестиции за необходими (краткосрочни разходи)?
- какви изисквания за човешки ресурси предполагат (постоянни разходи)?
- коя опция е стимулира най-много доброволното изпълнение?
- какво може да се очаква като ползи – дали намаляване на броя на инцидентите?

Накрая, трябва да се формулират много специфични въпроси за различните целеви групи за консултация и за различните предвиждани опции.

Няколко примерни въпроси са посочени по-долу, но те по никакъв начин не са изчерпателни:

За опция (б), повишаване на контрола на движението по пътищата и глоби за нарушенията:

- имат ли полицейските сили достатъчно хора, за да се осигури прилагането, имат ли достатъчно автомобили, надеждни радарни системи и т.н.; колко ще струва да се осигури оборудването?
- оборудвана ли е администрацията за да обезпечи и контролира събирането на глобите (регистър на регистрационните номера и адреси и т.н.)?
- достатъчно опростена ли е проектираната вътрешна административна процедура за глобите, за да избегне създаването на допълнително разходи вместо допълнителни приходи?

За опция (е), подобряване на проверките за безопасността на автомобилите и повишаване на стандартите:

- какво политическо/обществено въздействие може да се предизвика, ако стандартите за сигурност се повишат (завишаване на разходите за колите и поддръжката им)?
- какви за разходите за правителството и за обществения транспорт (завишени разходи за поддръжка на държавния автомобилен парк и за обществения транспорт)?
- ако частният сектор извършва проверките за безопасност, колко ще струва надзорът? На коя институция ще бъде възложен надзорът и с какви допълнителни разходи?

За опция (г), провеждане на рекламна кампания:

- има ли възможност рекламната кампания да се плати от частния сектор или да се потърси сътрудничеството им в това усилие?
- колко ще струва?
- какво е нивото на успеха на подобни кампании в други страни?

По време на консултациите между администрациите, разбираемо е всяко министерство да покрие въпросите в неговата сфера на компетентност. Например министерство на финансите ще носи отговорността за оценка на въздействието върху бюджета, министерството на околната среда за въздействието върху околната среда и министерството на икономиката за икономическото въздействие и т.н. Разбира се, ако трябва да се създаде нов офис или да се назначи нов персонал за изпълнението на новата политика, министерството, което отговаря за прилагането трябва да оцени въздействието, въпреки че това да не е министерството-вносител на новия политически инструмент. Но след като новите инвестиции и персонал налагат разходи за бюджета, министерството на финансите също нови отговорност за оценка на тези разходи.

Консултациите със заинтересованите страни извън администрацията трябва да потърсят отговор на специфични проблеми. Трябва да се осигури и внимателно да се следи консултациите да включат всички групи, които може да имат интерес към новата правителствена програма и резултатите от консултацията да се документират. Администрацията трябва да обезпечи защита на интересите на тези групи, които не са адекватно представени в НПО, като възрастните хора, децата и т.н.

Консултацията в контекста на оценка на въздействието за последваща преценка на действието на инструмент има различна цел. По време на процеса на преценка, консултациите с администрацията и тези групи от обществото, засегнати от закона, означава събиране на информация за реалния опит със закона, за сигурни данни, а също така за препоръки за промени. Това не е случай на прогнозиране на възможно въздействие, а търсене, на това, което реално се е случило. Следователно е очевидно, че добрата преценка трябва да събере информация, не само от тези, които трябва да прилагат инструмента, но и от всички тези, върху които се предполага инструментът да има положително или негативно влияние. Избягването на консултация с пряко засегнати и по-широката целева група на инструмента и техните групи на интереси при преценката най-вероятно ще изкриви резултатите, защото всяка оценка е емпирично сравнение между очакваните резултати и реалните резултати от инструмента.

### **3.4. Какви форми на консултация са възможни?**

Консултацията в администрацията може да се извършва с писмена процедура или под формата на междуведомствени срещи. Ако консултациите са в писмена форма, всички коментари трябва да се съобщят на всички участници. Ако консултациите са устни, за предпочитане е да се поканят представители от всички заинтересовани администрации на една и съща среща, за да се получи по-добър обмен на мнения и да се изяснят различните гледни точки.

Консултациите извън администрацията може също да са в писмена форма или като публично изслушване. През последните години някои страни започнаха да консултират заинтересованите групи и обществото чрез интернет. Тази форма на консултация е по-евтина от традиционната форма, тъй като не трябва да се изпраща документация. Тя има предимството, че всеки заинтересован може да обсъжда предложението. От друга страна, недостатък е, че търсенето на по-специфична информация става по-трудно. Засега, малко информация е достъпна за приемливостта на тази форма на консултация и за качеството на информацията, събрана по този начин.

Някои законодателни проекти и инвестиционни програми, които имат значително въздействие върху големи групи от хора в специфична област трябва да бъдат консултирани по закон, преди да се приемат. Това е особено вярно за инфраструктурните мерки, като строеж на нови летища, магистрали, железопътни линии или нов градоустройствен план, който може да окаже влияние на цената на собствеността.

### **3.5. Кой да се консултира?**

Консултацията в рамките на администрацията трябва винаги да включи министерствата, които имат хоризонтални отговорности. Това са преди всичко министерството на финансите (бюджетни разходи), министерството на правосъдието (конституционни и правни въпроси) и министерството на вътрешните работи (организация и прилагане). В зависимост от разпределението на задачите в дадена страна, може да има други министерства, които трябва да бъдат консултирани, например по отношение на разпределението на персонала или при изпълнението на инструмент от местните власти. По принцип е добра практика правителствата вътрешно да предоставят информация за всички проекти, така че министерствата да могат да информират министерството-вносител за желанието си да бъдат консултирани по определен проект. Консултацията с различните нива на управление обикновено се прави, не само чрез министерството, отговорно за местното самоуправление, но и с асоциации на местните власти.

Желателно е да се консултира с групи извън администрациите всеки инструмент, който може да окаже ефект на интересите на специфични групи от обществото. Поради многобройни причини е трудно да се осигури всички групи на интереси в обществото да се консултират; някои групи може да нямат организирано представителство, други може да са организирани, но тяхната организация да не е известна на администрацията. За да се намали вероятността от изпускане на определени групи, препоръчително е да се създаде регистър в централната администрация, където всички НПО да могат да се регистрират, представяйки своите интереси и темите, по които желаят да бъдат консултирани. Консултациите с всички включени може да избегне тенденциозна консултация или укорите в предубеждения.

Страни като Швейцария имат дълга традиция на пряка демокрация и консултиране с обществото като цяло. Подобно консултирането може да е много продължително и скъпо, ако не се прави по интернет и разходите за подготовката на документация и дистрибуцията ѝ може да не са пропорционални на резултатите. Широката публична дискусия чрез писмени документи, раздадени на гражданите, може следователно да е полезна само за особено важни проекти, където въздействието върху гражданите се очаква да е особено значимо. Един пример за това, е разбира се, промени на конституцията. Значителни промени на пенсионната или образователната система може също да извлекат полза от консултация на широка основа.

## **4. СПЕЦИАЛНО ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В ПРОЦЕСА НА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ И ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕС**

### **4.1. Въведение**

Страните, подготвящи се да се присъединят към ЕС, са изправени пред огромната задача да трансформират своите икономически, обществени, правни и управленски структури. Страните от ЦИЕ правят това в контекста на интеграцията си в Европа, както и по-широкия контекст на управлението по “западен образец”, глобализацията и световната търговия. От тези страни, десетте кандидатки в момента преследват мащабния стратегически проект за постигане на членство в Европейския съюз (ЕС), докато другите се стремят към статута на кандидатки. Всичко това поставя огромно бреме на правителствата да развият политика в сравнително кратък срок, да подготвят и приемат законодателство и да изградят институции, способни ефективно да прилагат и осигурят изпълнението на законодателството.

Сега съществуват много значителни серии от взаимобвързани задачи, които правителствата и националните администрации в страните-кандидатки трябва да предприемат. Те включват:

- подготовка за цялостните детайлизирани позиции по преговорите след процеса на наблюдение (screening);
- ревизиране и осъвременяване на Националните програми за приемане на достиженията на правото на ЕС (НППДП) през определени периоди;
- прилагане на НППДП;
- институционално изграждане;
- програмиране по ФАР и други програми за помощ;
- подготовка, програмиране и прилагане на ИСПА и САПАРД след 2000 г.;
- комуникация с НПО и обществото като цяло;
- подготовка и обучение на публичната администрация за участие в процеса на вземане на решения в ЕС.

Целта на тази глава е да покаже, как техниките за оценката на въздействието могат да подпомогнат страните от ЦИЕ да извършат някои от задачите, свързани с европейската интеграция и присъединяването към ЕС. В специфичния контекст на политиката по европейската интеграция, целите на оценката на въздействието са преди всичко да даде на правителствата и частния сектор информация за политическото, икономическото, социалното и екологичното въздействие на приемането на политиките на Общността или единичните регламенти и директиви. В идеалния случай резултатите представяват количествено изчисление на нетните разходи и разпределянето им за различните финансови сектори – държания бюджет, регионалните и местни бюджети, частния сектор, потребителите и др.

Но дори и когато не може да се добием с количествена информация, качествената информация може също да има значителна важност. Например, често ще е невъзможно да се посочи въздействието на мярка за националните институции, без да сме способни да конкретизираме точно какви са разходите от подобни промени. Наистина, в някои случаи количественият анализ може да е важен за да се подчертаят проблемите, с които трябва да се справим, но които не включват разходи, които еднозначно да им се припишат. Например, ролята на институциите, извършващи по-широк контрол е възможно да трябва да се промени след приемането в ЕС и ще се изисква време за подготовка на управлението и персонала за тези промени по начин, който причинява най-малко сътресения. Добрият анализ и ясното разбиране на въздействието на предлаганите промени, независимо дали се използват количествени или качествени параметри, ще спомогне за плавния преход и ще минимизира проблемите с човешките ресурси и приемствеността в изпълнението на услугата.

## 4.2. Приложимост на оценката на въздействието към процеса на присъединяване към ЕС

Понякога се казва, че понеже присъединяването към ЕС изисква страните-кандидатки да приемат и прилагат *acquis communautaire*, оценката на въздействието е безпредметна, след като страните-кандидатки нямат избор. Това не е вярно. Съществуват различни начини за хармонизиране на правната рамка на една страна с изискванията на ЕС. Причината за това лежи в природата на законодателството на ЕС, което приема две основни форми:

- *Регламенти*, които трябва да се приемат в тяхната цялост и без изменения от страните-членки; те се използват там, където се смята за необходима пълна еднородност, за да се постигнат целите на законодателството;
- *Директивите*, обратно, са доста по-гъвкави. Те се състоят от “общи съществени изисквания”, които трябва да се включат в законодателството на страните-членки. Оставено е на страните-членки да определят точно как ще направят това.

Това предоставя на страните-кандидатки значителна гъвкавост за начина, по който те прилагат директивите на ЕС и тези различни начини за приложение могат да имат много различно въздействие върху икономиката и обществото. Оценката на въздействието е ключова за определяне на най-благоприятния начин за прилагане на директивите. Дори когато прилагането на някое изискване оставя на страната-кандидатка малко място за дискреция (свободен избор), какъвто често е случаят с регламентите, оценката на въздействието все пак е важна, защото тя е ориентировъчен знак за политиките за въздействието от прилагането от регламента върху други политически променливи. Освен това анализът на въздействието на регламентите може да подпомогне поставянето на приоритети за времето разпределение на прилагането на различните регламенти, както и при бюджетното планиране, при обясняването на регламента на засегнатите и осигуряването на тяхното съдействие и в проектирането на институции за прилагане.

В този контекст, трябва да се отбележи, че:

- Процесите и техниките за извършване на оценка на въздействието в общи линии са едни и същи по отношение на политиките и законодателството, свързано с ЕС и европейската интеграция и по отношение на другите политики и законодателство (някои изключения и специфични съображения ще се отбележат на края на тази глава). Темите и техниките, обсъдени в глава едно, две и три имат отношение към присъединяването към ЕС и няма да ги повтаряме;
- Оценката на въздействието не подменя други процедури и стратегии за интеграция и присъединяване. Нейната цел е да допринесе за развитието и подобряването на ефективността на други стратегии и/или да намали техните разходи и отрицателни странични ефекти;
- Извършването на оценка на въздействието само по себе си е разход, като време и човешки и бюджетни ресурси. В случая на интеграцията с ЕС, от страните-кандидатки се очаква да адаптират хиляди отделни части на законодателството, както и много политики, за относително кратък период. Немислимо е да се предприеме сериозна оценка на въздействието за всички тези промени. Оценката на въздействието трябва да се проведе по такъв начин, че да идентифицира ключовите области на въздействие за националната икономика и обществото и да фокусира оценката върху тези области.

По принцип, оценката на въздействието трябва да се извършва, само когато очакваните ползи от резултатите от оценката може обосновано да се очаква да надвишат разходите. Важно е обаче да имаме широко разбиране за “очакваните ползи” и да не ги разглеждаме само като финансови и икономически разходи. Някои други ползи, като повече равенство, повишена отговорност, по-голямо придържане към закона и повишен капацитет на администрацията също трябва да се вземат под внимание.

### 4.3. Как оценката на въздействието може да допринесе за ефикасен процес на присъединяване към ЕС

Както бе показано в предните глави, оценката на въздействието е елемент от разработването на политика, с цел да се подобри достъпната информация за тези, които вземат решения. В случая на присъединяването към ЕС, оценката на въздействието може да помогне да оптимизира процесът чрез:

- улесняване на процеса на поставяне на приоритети и последователността в разработването на политики и приемането и прилагането на *acquis communautaire*;
- предоставяне на изчисления за разходите от различните подходи за прилагане на общностните политики или мерки и следователно тя може да послужи като част от аргументите, нужни на правителството за да вземе решение;
- предоставяне на информация за въздействието на мерките върху публичния и частния сектор, за да има информация за промените, които ще са необходими в институциите, мениджмънта и производството;
- количествено измерване на въздействието на мерките за националния (и където е подходящо за регионалните и местни) бюджети и за финансовите разходи за компаниите.

Когато има повече от един начин да се действа, трябва да се направи избор. Това се отнася за избирането на политическа насока, политически инструмент или метод за прилагане и осигуряване на спазването, проектиране на институциите, стратегия за преговорите и подходящото времево разпределение на действията. Всички подобни избори са подпомогнати от по-добрата информация за възможните последици; задача на оценката на въздействието е да достави такава информация – и количествена и качествена.

#### 4.3.1. Ефективно по отношение на разходите приемане и прилагане на *acquis communautaire*

Това е най-широката и най-основната област, за която може да допринесе оценката на въздействието. Разходите за изпълнение на европейските и националните административни изисквания се изчисляват на 540 милиарда евро за година (3,4% от БНП). Освен това съществуват бюджетни разходи за различните нива на управлението. Провал в избора на най-икономичния и ефективен начин за прилагане на *acquis communautaire* може да намали конкурентноспособността на страната, в сравнение с другите страни-членки. Очевидно има пространство за спестявания за индивидите, фирмите и правителството, ако прилагането е добре обмислено по отношение на това, как и в какъв ред ще се постигне.

Подготовката за интеграция с ЕС е комплексна задача по минимизиране на разходите. Независимо че често се твърди обратното, няма само един начин за присъединяване към ЕС, съществуват много. Тези различни начин могат да имат различно въздействие върху икономиката и обществото. За да се избере оптималния маршрут към ЕС е необходимо да се знае какви са политическите, икономическите, финансовите, правните и социалните въздействия от приемането на политиките и законодателството на ЕС и какво означава за страната изборът на един или друг начин за прилагане на специфичните политически решения.

Всяко различно от оптималното хармонизиране с политиките на ЕС не само ще увеличи разходите, но и ще намали ползите по отношение на икономическа ефективност и конкурентноспособност от присъединяването към ЕС. За да се избегнат подобни последици, оценката на въздействието може да се използва в търсенето на подходи, които:

- осигуряват осъществяването на социалните цели на *acquis communautaire* (например околна среда) без да причиняват по-високи от необходимото икономически разходи за частния сектор;
- намаляват разходите от извършването на публични услуги, за да се избегнат възпиращи ефекти, свързани с данъците и избягване на плащането на данъците;

- осигуряват разходите и необходимото време за икономическите субекти за получаване на публични услуги и взаимодействие с администрацията (например получаване на лиценз) да не са по-високи от необходимото;
- разчитат на доброволно изпълнение, за което опитът показва, че често е по-евтин начин в сравнение с административния контрол, за да се изпълнят изискванията на регламентите на ЕС от индустрията.

Поради тези причини, оценката на въздействието винаги трябва да бъде, доколкото е възможно, аспект от процеса на правна хармонизация. Министерствата и работните групи, подготвящи правните инструменти на страната за прилагане на *acquis communautaire*, трябва, в най-голямата възможна степен, да обсъждат в нормалния ход на своята работа въздействието на различното въздействие на алтернативните подходи за транспониране на директивите в националното законодателство и да идентифицират разходите и ползите на законодателство на ЕС, което носи значими последици. Където има важни последици или значително различаващо се въздействие от различните подходи за прилагане, това трябва да стане известно на съвета на министрите (или съответния министерски комитет) за да има информация при вземането на решения.

#### 4.3.2. Изграждане на институции

Административните системи и институциите, изисквани от една държава, за прилагане на *acquis communautaire* в по-голямата си част не са постановени от ЕС, а на всяка страна е оставено самостоятелно да проектира и прилага. При положение, че *acquis communautaire* по-скоро подвигва функционални проблеми, отколкото да предписва институционални решения за приложението, предизвикателството на институционалното проектиране се превръща в преследване на ефективно съответствие на минимална цена.

Този подход отваря широк набор от институционални възможности. По отношение на различните части от *acquis communautaire* е необходимо да се зададат въпроси, като:

- Дали прилагането на конкретното европейско законодателство ще се извършва от променени съществуващи институции или ще се създават нови институции;
- Системите за извършване на услугите частни ли ще бъдат или публични, или смесени;
- По какъв начин ще се извършва вътрешния и външния контрол върху системите за доставка, независимо дали са публични или частни;
- Какви мерки са необходими за да се осигури пълна публична отчетност на специфичната институционална форма, която е решено да се създаде.

Опитът показва, че страните-членски на ЕС фактически са избрали много различни институционални подходи за прилагане на частите на *acquis communautaire*. Урокът от техният опит е, че бремето за икономическите субекти значително се определя от начина, по който *acquis communautaire* се транспонира в националните регулаторни системи и от вида на споразуменията за прилагане и осигуряване на спазването. Изграждането на административни институции за прилагане на *acquis communautaire* има също така тежки последици за бюджета, в непосредствен и дългосрочен план.

При проектирането на подхода за прилагане, най-важният въпрос е да се реши какво да се оптимизира. Това решение трябва да се вземе на няколко фронта. Първо, при положение, че разходите от усилията за прилагането може да започнат да надвишават ползите след определена граница, трябва отблизо да се следи за относителната “стойност срещу пари” на различните стратегии. Второ, административната регулация поражда бюджетни разходи (плащани от данъкоплатците) или икономически разходи (плащани пряко от предприятията и отразяващи се на разходите за потребителите). Често има възможност за размяна, трампа между двете. Например една компания може да се одитира от счетоводител от частния сектор, на който плаща фирмата или от административен инспектор, на който плащат данъкоплатците. Отворен остава въпросът, кой вариант е икономически по-ефективен и кой е административно по-ефикасен.

### 4.3.3. Подготовка за преговорите и промяна на позициите по време на преговорите

Оценката на въздействието може да допринесе за подготовката на стратегията за преговорите на страната чрез идентифициране на области, където страната може да желае да изисква преходни периоди или изключения и чрез представянето на емпирични данни ( и количествени и качествени), в подкрепа на тези аргументи.

При идентифицирането на области за преходен период е полезно да се различава между “регулации на продукти” и “регулация на процеси”. Регулацията на продукти засяга същността на самия продукт, например стандарти за качество на храни, стандарти за вредни емисии за автомобилите, изисквания за етикетите и др. Спазването на регулациите за продуктите е изискване, за да се търгува този продукт в ЕС. Регулациите на процеси, от друга страна, засяга условията при които се произвежда продуктът, например, стандарти за здравословни и безопасни условия на труд или екологични стандарти за предприятията.

Страните в преговори трябва да се подготвят да приемат след присъединяването цялото *acquis communautaire* в областта на вътрешния пазар на продукти. Може да има няколко директиви, които да създават проблеми; те трябва да се проучат и ако са сериозни, да се повдигне този въпрос в преговорите. Но аргументите трябва да се изцяло технически, например че е физически невъзможно и с най-доброто желание да се приложи дадена директива в момента на присъединяване. Всеки опит да се използват изключения или преходни периоди, за да се защитят местните производства, публични или частни, ще затрудни преговорите и може значително да ги разтегли във времето.

Въздействието на свързаните с процеси директиви трябва да се оцени подходящо. Най-важните области са околна среда, социална политика (особено здравословни и безопасни условия на труд) и може би области като транспорт. Когато въздействието на директивата се очаква да е особено значително и ще доведе до сериозни финансови проблеми (или институционални проблеми в някои случаи), трябва сериозно да се обсъди възможността за отправяне на предложение за преходен период.

Естеството на преходния период, който ще се предложи, ще зависи от същността на проблема:

- Когато проблемът е технически - просто недостатъчното време да се изпълни прилагането на директивата преди присъединяването и когато приемането на директивата е в интерес на преговарящата страна, трябва да се приеме колкото се може по-къс график;
- Когато прилагането ще причини сериозни финансови затруднения, трябва да се обсъдят два възможни преходни варианта:
  - ако все пак е важно за икономическия растеж и макро-икономическата стабилност да се приеме директивата, трябва да се договори най-краткият, прогресивен преходен период, който е финансово възможен;
  - когато приносът на директивата за растеж, стабилност и заетост не е значителен в краткосрочен план или въздействието ще е дори негативно, дълги, преходни периоди са най-добри. Пример за това е Директивата за отпадна промишлена вода. В дългосрочен план е ясно, че е в интерес на всяка страна да приеме тази директива, тъй като тя има значителен принос за потребителите и околната среда. Има малка връзка обаче между приложението на директивата в краткосрочен и средносрочен план и икономическия растеж или общественото благоденствие, освен по негативен начин, т.е. прилагането е толкова скъпо, че финансирането му ще забави растежа. В този случай дълъг идеалното решение ще бъде преходен период, с по-голямата част от изпълнението към края на периода (когато БНП на страната ще е много по-висок).

Солидна база за отстояване на преходните периоди, основана на оценка на въздействието, ще направи по-убедителни докладите за позициите по главите на преговорите. Освен това с прогреса на преговорите и при положени, че страната неизбежно ще трябва да изостави някои от исканията си, основната информация, предоставена от оценката на въздействието, ще допринесе също така за решения за приоритетите на различните национални позиции. Без подобен анализ, ще е невъзможно за министерския съвет да вземе сериозни решения по време на процеса на преговорите, за това, кои позиции могат да се изоставят с най-малко разходи за страната и кои позиции трябва да се защитават докрай.

#### **4.3.4. Комуникациите във връзка с европейската интеграция**

В повечето от страните-кандидатки от ЦЕЕ, проектът за интеграция с ЕС е доста популярен и обикновено се радва на подкрепата на основните политически сили. Но опитът показва, че на тази подкрепа не може винаги да се разчита да се запази, когато трябва да се вземат трудни решения в процеса на преговорите и тъй като определени сектори претърпяват негативни последици от приемането на изискванията на ЕС. Всички страни следователно трябва да се ангажират с някакъв процес на обществена комуникация, за да се осигури продължаваща подкрепа за процесът.

Оценката на въздействието може да подобри комуникациите на правителството чрез предоставянето на по-изчерпателна информация, за да се демонстрира как решенията на правителството ще донесат полза на обществото. Когато трябва да се направят трудни избори в процеса на подготовка и преговорите за членство в ЕС, въздействието върху различните сегменти от обществото често е неравно и почти винаги е неизбежно дори оптимални решения да мобилизират поне някаква опозиция в обществото или в рамките на специфични групи. Например, плащането на потребителска такса за услуга, която понастоящем е безплатна винаги е непопулярно. Но ако правителството може да предостави солидни данни, показващи, че това е най-евтиният вариант в дългосрочен план или че това е най-справедливата опция, решенията може по-лесно да се възприемат. Способността на правителството да демонстрира, че изборът е направен на базата на солиден анализ може да проправи поне малка пространство за осигуряването на подкрепа за решенията.

В подготовката и последващата модификация на позициите по преговорите прозрачността е добра политика. Ясно е, че натискът на времето ще подтиква против политика на информиране на електората за позицията, която правителство смята да възприеме. Но ако се смята, че правителството взема позиции без консултиране и информиране на обществото, това ще доведе до спад в подкрепата на целия процес на интеграция. Прозрачността ще стане дори още по-важна с напредването на преговорите и след като високо ценените национални позиции трябва да се променят, за да се продължат преговорите. Следователно е добра политика да се посветят ресурси за консултация, информация и връзки с обществеността от самото начало на преговорния процес.

Солидна информация за обосновката на избора измежду различни политически алтернативи и възможности за прилагане е особено важно *vis-a-vis* парламента, от който като резултат от подготовката на присъединяването ще бъде изискано да приеме законодателен пакет за хармонизиране на националното право към това на ЕС. Не е необичайно парламентът да се опита да промени проектите на правителството и правителството се нуждае от убедителни аргументи, за да осигури приемането на изискваното законодателство за процеса на присъединяване.

#### **4.3.5. Ефективно членство**

Членството в ЕС изисква националната администрация да участва интензивно в разработването на европейските политиките. Държавните служители в министерствата трябва да са способни да реагират на новите предложения за регулация и да могат да оценят, често доста бързо, как те ще повлияят на собствените им страни. Уменията, нужни за да се прави това ефикасно, често включват същите умения, като тези при оценка на въздействието. Нещо повече, сега някаква форма на оценка на въздействието е задължение на управляващите и администраторите в ЕС. Пример за това е европейската директива за оценка на въздействието върху околната среда, която задължава публичния и частния сектор да преценят екологичните последици за големи строителни проекти, като строежа на пътища или строежа на нови индустриални комплекси. Накрая, интелигентният избор за програмирането на фондовете на ЕС също изисква капацитет за извършване на оценка на въздействието.

Поради тези причини е полезно да се има предвид, че инвестирането сега в оценка на въздействието и в обучение и повишаване на квалификацията и уменията на държавните служители в тези области, е също така инвестиция в повишаване на капацитета на министерствата за анализ на политики и следователно то ги подготвя за задачи, които ще трябва да поемат при членство в ЕС.

#### 4.4. Оценка на въздействието: поставяне на приоритети

Докато оценката на въздействието очевидно може да бъде полезен инструмент за присъединяване към ЕС, еднакво вярно е, че обемът на законодателство и политически промени, изисквани от страните от ЦИЕ в процеса, не им позволява да извършват винаги оценка на въздействието. След като ресурсите и времето са ограничени, е необходимо да се избере, къде самата оценка би била най-ефективна спрямо разходите. Основният принцип е, че инвестираните в оценката ресурси трябва да са пропорционални на важността на въпроса. Някаква, макар и бегла, оценка трябва да се извърши за всяка значима част от европейското законодателство, а детайлната оценка да се концентрира върху ключови проблеми. Примери могат да бъдат регламенти и директиви, където има потенциал за значителни спестявания или се знае че са проблематични и трудни за прилагане, както и точки от стратегическа важност в преговорите, като области с висок политически заряд или проблеми, за които може да би е необходим преходен период.

Има поне пет начина за идентифициране на законодателство, което страната трябва да оцени по-изчерпателно:

- Избор според същността и разходите на самата политика.

Разликата между директиви и регламенти и между продукт и процес вече бяха отбелязани. Директивите се поддават на по-изчерпателна оценка, защото има по-голяма гъвкавост в тяхното прилагане и повече възможности за изследване. Регламентите и директивите за процеси са по-податливи области за преходни периоди, в сравнение с тези, свързани с продукти и затова, в контекста на подготовка на позициите, може да са по-подходящи обекти на оценка на въздействието. Струва си да отбележим, че за няколко от най-обременяващите финансово директиви са били договорени дълги периоди преди влизането им в сила за страните-членки; аргумент, който сегашните кандидатки могат да използват, за да получат преходни периоди за себе си.

Още повече, че областта на *acquis communautaire* за процеси изисква най-голям обем на инвестиции, публични, а може би и частни. В областта, регулирана от ЕС, преди всичко регулацията за околната среда и за безопасни и здравословни условия на труд изискват най-много инвестиции. Общото ниво на бюджетни инвестиции, нужни за прилагането на *acquis communautaire* далеч надвишава възможностите на страните от ЦИЕ, дори и в средно-срочен план. Ако се добавят и инвестициите в инфраструктура, ясно е, че дори и да прогнозираме продължително високи нива на икономически растеж, като вземем предвид вече планираните ресурси в националните многогодишни бюджетни планове и на капацитетът на частния сектор да финансира част от необходимите инвестиции, цялостното прилагане ще отнеме няколко години. Частно или смесено финансиране на инвестициите ще спомогне за повишаване на скоростта на приемане на *acquis communautaire*, но за директиви, като тези, които поставят минимално ниво на обслужване е ясно, че ще са нужни изцяло публични инвестиции. В предвид на огромните прогнозиран разходи за тези директиви, потенциалът за спестявания от подходяща оценка е пропорционално голям.

- Избор предвид опита на сегашните страни-членки.

В много случаи сегашните кандидатки могат да използват опита на страните-членки, за да идентифицират области на *acquis communautaire*, където инвестициите в оценка на въздействието могат да се изплатят. Например директиви, за прилагането на които сегашните членове на ЕС са използвали много различни начини, може да си заслужава да се проучат, за да се избере най-подходящия подход за ситуацията в страната. Директиви, чието приложение е било особено скъпо или където са се случили значителни неочаквани последствия, са също добри случаи за пълна оценка на въздействието. Същевременно извършването на оценка на въздействието в подобни случаи може да се възползва от опита на другите страни-членки, позволявайки на кандидатките да достигнат до заключения на по-малка цена, чрез използването на информация и анализи, вече достъпни в други страни-членки.

При обсъждането на оценка на въздействието за потенциални клаузи с преходен период, кандидатките трябва да прегледат общностните директиви, за които е даден преходен период за прилагането ѝ на страните-членки. Такъв е случаят с екологичните регулации. Например страните-членки са имали до 15 години за да изпълнят определена клауза от директивата за отпадните градски води. Очевидно е вероятно такива директиви да причинят проблеми за новите членове на ЕС и техните последствия трябва да се оценяват внимателно.

- Избор, с оглед на опита на предишните страни-кандидатки.

Опитът от предишните вълни на разширяване не е непременно добро указание за това, къде може да лежат основните проблеми на присъединяването. Най-скорошното разширяване беше с Австрия, Финландия и Швеция, но тези страни имаха сравнително малко проблеми с адаптирането към *acquis communautaire*, отчасти защото те вече се бяха адаптирали донякъде чрез Споразумението за европейско икономическо пространство и защото имаха ниво на регулация, подобно на това в ЕС. Приемането на Испания и Португалия е може би най-съотносимо от гледна точка на развитието, но тези две страни се присъединиха преди 15 години, преди програмата от 1992 за завършване на вътрешния пазар да бе стартирала реално. Интересно е обаче да се изследват отблизо договорите за присъединяване с тези различни страни и да се обсъдят проблемите на присъединяването със служителите, които са били въввлечени в подготовката за членство.

За тези страни, които започнаха преговори с ЕС през февруари 2000 г., е полезно да се погледнат позициите, заети от страните, започнали преговори през 1998 г.. Тези страни са внесли всички свои позиции и повечето от тях са публични. Не всички от тях са завършили оценката на въздействието по основните теми на *acquis communautaire*, но вземайки предвид всички искания за преходни периоди и други мерки, отклоняващи се от *acquis communautaire*, е добра идея за идентифициране на ключовите области на потенциални проблеми.

- Избор, основан на опита на служителите в министерствата, които са били въввлечени в процеса на наблюдение (screening).

Служителите в министерствата са тези служители в правителството теоретично най-добре подготвени да идентифицират проблемни области. Те би трябвало да притежават добро познание за секторите, с които се занимават и трябва да знаят основните проблеми, пред които секторите са изправени. Те също са взели участие в процеса на проучване на законодателството на ЕС в сесии с Европейската комисия в Брюксел.

Един от основните проблеми тук е да се консултират служителите в министерствата за проблемите, които могат да се случат в тяхната област на компетентност. Координиращото ведомство по европейската интеграция обикновено трябва да играе роля, стимулираща служителите в министерствата да идентифицират важни области, за които трябва да се използва оценка на въздействието.

- Избор чрез консултация с бизнеса, съюзите и други групи на интереси в обществото.

Някои от областите, които наистина се нуждаят от изчерпателна оценка на въздействието може да се очевидни за НПО сектора, но не и за правителството. Поради тази причина бизнесът и останалият неправителствен сектор трябва да се включат в определянето на областите, за които да се извърши оценка на въздействието. Тези не-правителствени източници, разбира се, ще бъдат полезни за установяване на фактите в оценката на въздействието, засягащи техните области.

## 5. БЕЛЕЖКИ, ПОЛЕЗНИ РЪКОВОДСТВА, ИНТЕРНЕТ-АДРЕСИ И ДИРЕКТНИ ВРЪЗКИ

### 1. Бележки

W. Kip Viscusi: "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" page 183 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD 1997). Тази публикация предлага изучаване на казуси и ръководство "стъпка-по-стъпка" за извършването на качествен анализ на въздействието.

OECD Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995).

Article 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

### 2. Полезни ръководства

SIGMA PAPER No. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA PAPER No. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA Publication 1994 *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

*EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function*. Тези насоки се отнасят до няколко публикации на Комисията в тази област, включително *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects*, достъпен в Отдела за оценки на Главна дирекция XVI. Този наръчник е специално изготвен за служителите на Комисията, които не са специалисти по "Cost-Benefit" анализа, но също дава някои указания на външни експерти, на които се налага да разберат специфичните нужди на Комисията от информация за разходите и ползите на предлаганите проекти. Те са достъпни на следния интернет адрес:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>

Австралия (щата Виктория)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Австралия (Федералното правителство)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Канада

[http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm)

Канадският "Наръчник на федералния регулаторен процес" в момента се обновява. Скоро ще бъде достъпна нова версия.

Германия

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>

Вж. Насоки за оценка на въздействието и насоки за оценка на разходите на немски език:

(1) *Leitfaden zur Gsetzesfolgenabschätzung* (pdf)

(2) *Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften* (pdf)

Обединеното кралство

[http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg\\_contents.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm)

В допълнение: повече от 200 правителствени уеб-сайтове могат да бъдат намерени на уеб-сайта на Световната банка:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

## 6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ

**Пример за регламент,**  
*включен в общите правила за работа на министерствата*  
Превод на ръководството, използвано в Палатинат (Германия)

### Член XX: Оценка на въздействието на закони и постановления

1. Оценката на въздействието на закони и постановления включва:
  - Проучване на нуждата, спешността и възможните последици от алтернативните проектозакони и постановления (предварителна оценка на въздействието)
  - Проверка и преценка на законопроекти и постановления или техни части (оценка на въздействието по време на проектирането)
  - Преценка на правни норми вече в сила (ретроспективна оценка на въздействието)
2. Оценката ще се извършва за въздействието на всяко подготвяно законодателство, което е с широк обхват или е вероятно да има значими последици.
3. При оценката на въздействието на правни инструменти е необходимо да се следват насоките от Анекс XXX

### Член XXX

4. Когато се оценяват законите/постановленията, резултатите от оценката и начинът по който те са отразени трябва да се представи в обосновката; пропуск да се направи подобна оценка трябва да се оправдае в обосновката.
5. Предложения за ретроспективна оценка на въздействието на закон/постановление трябва да се обяснят в бележка, придружаваща проекта на правен инструмент

## 7. ПРИЛОЖЕНИЕ

### НАСОКИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ

Оценката на въздействието на закони и постановления включва специални процедури:

- за развитие на регулативни алтернативи и за извършване на сравнителна оценка на тяхното въздействие за мотивирания избор на най-добрата регулативна възможност;
- за анализ и проверка на законопроекти, според набор от функционални критерии
- за преценка на правни инструменти вече в сила (еднократна, продължаваща или на периодична база)

Тези процедури трябва да се използват единично или в комбинация. Използваният метод зависи от специфичния закон/постановление, който се подготвя и избраните критерии за изследване.

## **1. Предварителна оценка на въздействието**

Тази процедура се използва за да се оцени нуждата от регулация, да се дефинират различни регулативни възможности и да се направи сравнителна преценка за тях по отношение на предвидимите им ефекти (пречки, въздействие на общественото развитие и т.н.).

### ***Основна цел:***

Да се определи коя регулативна възможност обещава най-добрите възможни средства за постигане на целта – вземайки предвид нежеланите странични ефекти:

### ***Концептуална фаза:***

- Проучване на областта, която ще се регулира;
- Определяне на регулативните възможности;
- Описание на различните възможни развития в областта (сценарии);
- Комбиниране на регулативните възможности с различните сценарии.

### ***Фаза на прилагане:***

- Изчисляване на въздействието с помощта на целевите експерти или групи на регулацията;
- Подготовка на доклад за оценката, в който се идентифицира и препоръчва най-подходящата регулативна възможност;
- Избраната регулативна възможност поставя основа за подготовката на проектозакона или постановлението

## **2. Оценяване на въздействието по време на проектирането**

Тази процедура може да се използва за многобройни цели, когато регулативната опция (преди това избрана на базата на предварителна оценка, когато е възможно) се проектира с помощта на документиране и процедури на проверка/изпитване. Може да се използват подходящи техники за проверка и, когато е подходящо, модифициране на тези части, за които изглежда вероятно да имат основно неблагоприятно въздействие.

### ***Основна цел:***

Да се определи дали целта на регулирането е постигната по най-добрия възможен начин и е устойчива.

Да се определи дали целевата група на правния инструмент може лесно да го прилага или да се съобразява с него.

Да се определи степента до която правния инструмент увеличава/намалява пречките пред целевата група.

### ***Типична процедура:***

- Определяне на критериите за оценка (например степента до която са постигнати целите, изпълнимост, разходи) и на методите и техниките за оценка (например анализ ценност-разходи, симулация, анализ разходи-ефективност);

- Извършване на проучването и проверките, със съдействието на целевата група, когато е възможно;
- Определяне дали резултатите от оценката на въздействието направени по време на проектирането да защити проектозакона или постановлението или дали те налагат добре обосновани промени и изменения;
- Документиране на резултатите от оценката, както и промените в проекта.

### **3. Ретроспективна оценка на въздействието**

Тази процедура се използва да потвърди реалните ефекти от правния инструмент след като е влязло в сила, в сравнение с желаните ефекти. Оценката може да е еднократно, непрекъсната или периодична.

#### ***Основна цел:***

Да се определи дали най-важните цели на правния инструмент са постигнати (степен на успех). Да се определи дали е препоръчително или необходимо да се изменят, проектират наново или да се прекратят инструмента.

#### ***Типична процедура:***

- Определяне на критериите за оценка (например степента да която са постигнати целите, приемливост, разходи, реално въздействие и странични ефекти в областта на приложение).
- Избор на частите от регулацията, подложени на оценка (целият закон, части, за които е вероятно да имат значително въздействие).
- Определяне на датата или периодичността на оценката (ако вече не е изложена в самия правен инструмент).
- Определяне на подходящите методи за оценка (например теренно изследване, изслушвания на администрациите, прилагащи инструмента, доклади, сравнение на реалният резултат с очакванията).
- Извършване на изследването/проверките.
- Преценка на резултатите на базата на критериите за оценка.
- Документиране на мотивираните предложения за бъдещо действие (във връзка с предварителната оценка и оценката по време на проектирането, когато е възможно).

### **4. Приложение на оценката на въздействието**

- Трите процедури за оценка на въздействието и различните етапи на всеки един ще се прилагат гъвкаво, в светлината на политическите цели и практическите необходимост и в съответствие с критериите за разходи и време.
- Методологията трябва да взема предвид на разнообразието на регулативни инструменти и критерии за оценка; използването ѝ трябва да е приспособено към специфичните проблеми и случаи и трябва да се развива допълнително.
- Съществуващата документация, например ръководство, както и външни консултации и обучение трябва да се използва, ако е необходимо.
- Периодични проверки трябва да се извършват за да се определи дали е препоръчително институционализирана оценка на въздействието на правния инструмент и ако да, каква гъвкава форма трябва да приеме.