



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРАКТИЧЕСКИ НАРЪЧНИК И ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ



Институт по публична администрация

Януари 2019



СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	5
I. ВЪВЕДЕНИЕ	6
II. МЕЖДУНАРОДНИ ПРАКТИКИ И ПОДХОДИ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ	7
1. Обща рамка на подходите за по-добро регулиране	7
2. Регулаторни прегледи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие	9
2.1. Тенденции в регулаторните политики.....	9
2.2. Институционална рамка на регулаторната политика и надзора	17
2.3. Оценка на въздействието на регулациите (ОРВ).....	19
2.4. Ангажиране на заинтересованите страни.....	24
3. Практики и подходи за по-добро регулиране	26
3.1. По-доброто регулиране в Европейския съюз.....	26
3.2. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия	34
3.3. Кралство Нидерландия.....	42
3.4. Съединени американски щати.....	47
3.5. Канада.....	54
3.6. Австралийски съюз [Commonwealth of Australia]	58
III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РЪКОВОДСТВОТО ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	63
1. Концепция за оценка на въздействието върху икономиката.....	71
1.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху икономиката.....	71
1.2. Стъпки при оценката на въздействието върху икономиката	74
1.3. Инструменти за оценката на въздействието върху икономиката	74
2. Концепция за оценка на въздействието върху социалната сфера.....	76
2.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху социалната сфера.....	76
2.2. Стъпки при оценката на въздействието върху социалната сфера	83
2.3. Инструменти за оценката на въздействието върху социалната сфера	84
3. Концепция за оценка на въздействието върху околната среда.....	85
3.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху околната среда	85
3.2. Стъпки при оценката на въздействието върху околната среда.....	88
3.3. Инструменти за оценката на въздействието върху околната среда.....	89



IV. ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ.....	90
1. По-добро регулиране, основано на данни.....	90
2. Метод за извършване на анализ на разходите и ползите	93
2.1. Общо описание	93
2.2. Оценка на разходите за съответствие.....	96
2.3. Оценка на разходите за изпълнение и въвеждане	101
2.4. Оценка на кумулативните разходи	103
2.5. Подходи за количествена оценка на ползите.....	104
2.6. Оценка на намаляване на разходите	106
2.7. Приложимост на метода	106
3. Метод за извършване на мултикритериен анализ	107
3.1. Общо описание	107
3.2. Насоки за прилагане.....	107
3.3. Методи за мултикритериен анализ	109
3.4. Приложимост на метода	120
4. Метод за анализ на ефективността на разходите.....	121
4.1. Общо описание	121
4.2. Насоки за прилагане.....	121
4.3. Приложимост на метода	125
5. Методи за остойностяване на регулаторните въздействия.....	126
5.1. Общо описание	126
5.2. Насоки за прилагане.....	126
5.3. Приложимост на метода	130
6. Анализ на риска.....	132
6.1. Общо описание	132
6.2. Насоки за прилагане.....	132
6.3. Приложимост на метода	137
7. Измерване на административната тежест.....	138
7.1. Общо описание	138
7.2. Основни понятия	139
7.3. Специфични условия за прилагане.....	143
7.4. Процедура за измерване на административните разходи.....	146
7.5. Практически стъпки за идентифициране, описание и оценка на съществуващи ЗИ.....	150
7.6. Приложимост на метода	160



8. Предложения за софтуерен формат на инструментариума	161
8.1. Инструменти за по-добро регулиране	161
8.2. Набор от електронни таблици	162
8.3. Специализиран комерсиален софтуер	164
8.4. Уеб-базирана информационна система	165
8.5. Препоръки	169
ОГРАНИЧЕНИЕ НА ОТГОВОРНОСТТА.....	170
ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ	171



СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АРП	Анализ на разходите и ползите
АТ	Административна тежест
ДЧ	Държава член на ЕС
ЕК	Европейска комисия (Комисията)
ЕС	Европейски съюз
ЗИ	Задължения за информиране
ИПА	Институт по публична администрация
МКА	Мултикритериен анализ
МС	Министерски съвет на Република България
МСП	Малки и средни предприятия
ОВ	Оценка на въздействието
ОВР	Оценка на въздействието на регулациите
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие [Organisation for Economic Co-operation and Development, (OECD)]
СБ	Световната банка (World Bank)



I. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящето изследване е да анализира добри международни практики и подходи за по-добро регулиране, въз основа на които да идентифицира подходящи за адаптиране към българския контекст инструменти за прилагане, мониторинг и оценяване в процеса на изготвянето на нови или подобряването на действащите политики и законодателство.

Изследването е базирано на информация от периодичните прегледи на регулаторната политика, които изготвя **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)**, както и на първични източници за регулаторните политики на изследваните държави – *Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Кралство Нидерландия, Съединените американски щати, Канада и Австралия.*

Идентифицираните практики са анализирани въз основа на публично достъпни документи – изявления за политики, наръчници, доклади, аналитични материали и др. Фокусът на анализа са организацията и подходите за прилагане на принципите на "доброто регулиране", както и аналитични инструменти, използвани, най-вече за извършване на предварителни и последващи оценки на въздействието на регулациите (ОВР).

Съвременното разбиране за **регулаторната политика** се базира на прилагане на ясен, динамичен и последователен "цялостен подход" на държавните институции (правителството) за постигане на висококачествено регулиране. Ръководните принципи на ОИСР за качеството и ефективността на регулирането от 2005 и 2012 г. определят необходимостта държавите да се ангажират, на най-високо политическо равнище, с широки програми за регулаторна реформа, които установяват принципите за "добро регулиране", както и ясна институционална рамка за тяхното прилагане. Терминът "добро регулиране" (или "добра регулаторна практика" или "регулаторно управление") се отнася до създаването на институции и въвеждането на процедури, осигуряващи системно прилагане на аналитични и други инструменти, които гарантират, че регулаторните резултати са ефективни, прозрачни, приобщаващи и устойчиви.



II. МЕЖДУНАРОДНИ ПРАКТИКИ И ПОДХОДИ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

В разделът са представени идентифицираните добри международни практики и подходи за по-добро регулиране. Прегледът е базиран на информация от периодичните прегледи на регулаторната политика, които изготвя Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и първични източници за регулаторните политики на изследваните държави – Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Кралство Нидерландия, Съединените американски щати, Канада и Австралия. Включването на последните две държави е мотивирано от високата степен на развитие и ефективността на провежданата политика за по-добро регулиране.

1. ОБЩА РАМКА НА ПОДХОДИТЕ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

Преходът от модел на "командване и контрол" към модел на регулаторно управление е ключова характеристика на реформите в публичния сектор. Инициативите за дерегулиране от началото на 1970-те представляват първите опити за отговор на глобалните предизвикателства пред обществата и икономиките чрез политически инструмент. Тези инициативи са свързани с увеличаването на броя на регулаторните правила и на разходите за тяхното изпълнение от страна на бизнеса и гражданите. Констатациите за "регулаторна инфлация" са обосновани с повишаването на разходите за привеждане в съответствие и тежките административни формалности, които изглеждат по-големи от необходимото. В резултат от това се наблюдава забавяне на икономическия растеж, ограничаване на възможностите за създаване на работни места и по-трудно структурното приспособяване. През последните повече от 30 години, разбирането за регулаторните реформи, еволюира – от първоначалния фокус за премахване на регулирането (дерегулация) до прилагане на по-системни подходи, включващи съчетаване на мерки за дерегулация и преразглеждане на регулациите, с акцент върху подобряването на ефективността и качеството на регулаторните правила. Променят се характеристиките на процеса на реформи: в началото, разглеждан като нещо епизодично и кампанийно – еднократен набор от интервенции – до цялостен динамичен процес, който все повече се интегрира в цялостната рамка на създаването, прилагането и оценяването на публичните политики.



Регулациите, най-общо са правилата, чрез които държавата определя конкретни изисквания, свързани с ежедневието на бизнеса и гражданите. Тези правила са от съществено значение за икономическия растеж, социалното благосъстояние и опазването на околната среда. По същество, регулирането е основният способ на държавата да управлява икономиката и обществото като осигурява баланс между конкуриращите се интереси. Регулациите помагат на държавите да защитят своите икономически и социални ценности. Същевременно, регулациите могат да бъдат скъпи както в икономическо, така и в социално отношение. В този контекст "качеството на регулирането" е свързано с повишаване на ефективността, ефикасността, рентабилността, както и с механизмите и административните формалности за прилагане на регулаторните правила. Понятието за качество на регулирането обхваща процесите, чрез които се разработват, прилагат и оценяват регулациите. Освен процесът, понятието за качество на регулирането обхваща и резултатите, т.е. необходимо е правилата да бъдат *ефективни* и да постигат определените цели, *ефикасни* (да не налагат ненужни разходи), *съгласувани* (когато се разглеждат в рамките на общия регулаторен режим) и *прости* (самите регулаторни правила и начините за тяхното изпълнение трябва да бъде ясно и лесно за разбиране и изпълнение от съответните адресати).

Регулации, които са необосновани, лошо планирани или непоследователни, както и когато прилагането им не е подходящо осигурено, оказват пряко влияние върху икономическото развитие, затрудняват започването на нов бизнес, търговията в чужбина или спазването на основни административни процедури, като напр.: регистрация на фирма, изготвяне на отчети за дейността, сключване на брак, подновяване на паспорт или регистриране на ново раждане. Небалансираните или диспропорционални регулаторни правила, както и твърде широките дискреционни правомощия за вземане на решения или за прилагане на регулациите могат да доведат до свръхнатоварване и за прилагащите администрации и дори до поява на практики на неетично или корупционно поведение. Неадекватните правила не могат да постигнат определените цели и не защитават общите интереси. Отчитаме значението и важността на правилата обикновено, когато те не работят, или защото са небалансирани, лошо проектирани, или се прилагат по неподходящ начин. Това ерозира доверието в публичните институции.



Прегледите на регулаторните политики, извършвани от различни институции, като ОИСР, Световната банка и др., подчертават значението на възприемането на "цялостен подход за управление" ["whole-of-government"]. Този подход осигурява възможност за отчитане на комплексния характер на управлението и неговото влияние за икономическия просперитет, за подобряване на благосъстоянието и за постигане на обществените цели, като преодолява препятствията, свързани с традиционното разпределение на управленските функции. В контекста на регулаторните реформи "цялостният подход за управление" осигурява необходимата динамика и съгласуваност във взаимодействието между различните институции, участващи в регулаторния процес. "Цялостният подход за управление" е от съществено значение за установяване на взаимовръзките, които осигуряват правилното функциониране на централното управление, определят качеството на регулирането, насърчават регулаторната култура и отговорност за резултатите от реформите.

Възприемането на перспективата за "цялостният подход за управление" изисква формиране на необходимия капацитет за разработване, въвеждане и поддържане на ефективни механизми за междуинституционално сътрудничество, необходими за постигане на определените политически цели.

2. РЕГУЛАТОРНИ ПРЕГЛЕДИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

2.1. Тенденции в регулаторните политики

Сред страните от ОИСР, нараства консенсусът по отношение на ключовите елементи на висококачественото регулиране. Началото на този процес, в рамките на ОИСР, е поставено през 1995 г., с приемането на **Препоръката за подобряване на качеството на правителственото регулиране**, [Препоръка (1995)], [Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation]¹. Тази Препоръка (1995) е първият международен инструмент, който определя обща рамка за качеството на регулациите. Приемането на Препоръката (1995) е мотивирано от три основни фактора:

¹ OECD (1995), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>



- увеличаване на броя на регулациите и разходите за тяхното изпълнение – увеличаващата се "регулаторна инфлация", липсата на утвърдени подходи за оценяване на разходите за регулиране, както и установената необходимост от по-внимателен и по-информиран подход към използването на регулаторните инструменти;
- необходимост от подобряване на качеството на регулациите – глобалните икономически, технологични и обществени промени, са свързани с въвеждането на нови регулации, които трябва да бъдат възможно най-добре проектирани и прилагани, това изисква приемане на съответните стандарти за качество, в т.ч.:
- *потребителски стандарти* като яснота, простота и достъпност;
 - *стандарти за проектиране* като гъвкавост и последователност между различните регулаторни правила и при тяхното прилагане;
 - *правни стандарти* за структурата и изготвянето; и
 - *аналитични стандарти* като тестове за разходи и ползи и др.

Специално внимание се обръща върху качеството на съществуващите регулации и необходимостта от отмяна на остарелите, неактуалните или неоправдано обременителните регулаторни правила.

Качеството на регулаторната рамка е свързано и с идентифицирането и прилагането на алтернативни подходи за регулиране като икономически инструменти, доброволни споразумения, разкриване на информация и др.

- очакванията за повишаване на легитимността и откритостта на процесите на регулиране от страна на бизнеса и гражданите чрез по-достъпни процеси на вземане на регулаторни решения, в които засегнатите страни и по-широката общественост могат да участват и да разберат как се вземат решенията.

Препоръката (1995) включва *Референтен списък за вземане на регулаторни решения* в отговор на необходимостта да се разработят и приложат по-добри регулации. Списъкът включва десет въпроса, свързани с вземането на регулаторни решения, които са приложими на всички нива на процеса на вземане на регулаторни решения. Тези въпроси отразяват принципите на доброто вземане на решения, които се използват в страните от



ОИСР за подобряване на ефективността и ефикасността на правителственото регулиране чрез повишаване на правната и доказателствената база на регулирането, изясняване на възможностите, подпомагане на служителите при формулирането на по-добри предложения за решения, установяване на предвидимост на процедурите, както и идентифициране на съществуващи регулации, които са остарели или ненужни. Контролният списък, обаче следва да бъде прилаган в рамките на по-широка регулаторна система за управление, която включва елементи като събиране и анализ на информация, процеси на консултации и систематична оценка на съществуващите регулаторни разпоредби. Прилагането на този контролен списък осигурява възможност за увеличаване на прозрачността на правителствените действия.

РЕФЕРЕНТЕН СПИСЪК ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕГУЛАТОРНИ РЕШЕНИЯ [Препоръка за подобряване на качеството на правителственото регулиране, 1995]	
Въпрос №1: Правилно ли е дефиниран проблемът?	Проблемът, който предстои да бъде решен, трябва да бъде точно посочен, давайки ясни доказателства за неговите специфични характеристики и мащаби, причините за неговото възникване (идентифициране на стимулите за засегнатите субекти).
Въпрос № 2: Оправдани ли са действията на правителството?	Държавната намеса трябва да се основава на ясни доказателства, че действията на правителството са оправдани, като се има предвид естеството на проблема, вероятните ползи и разходи за изпълнение (въз основа на реалистична оценка за ефективността на правителствената намеса) и преглед на алтернативни механизми за решаване на проблема.
Въпрос № 3: Регулацията ли е най-добрата форма за действие на правителството?	Регулаторните органи следва в началото на регулаторния процес да направят информирано сравнение на различни регулаторни и нерегулаторни инструменти, като вземат предвид въпросите за разходите, ползите, разпределението на ефектите и административните изисквания към засегнатите субекти.
Въпрос № 4: Съществува ли правно основание за регулиране?	Регулаторните процеси следва да бъдат структурирани така, че всички регулаторни решения да спазват стриктно принципите на правовата държава – това означава, че отговорността трябва да бъде изрична, за да се гарантира, че всички регулации са обосновани и в съответствие с нормативната уредба от по-високо ниво, да отговарят на принципите за правна сигурност и пропорционалност, както и да предвиждат ефективни процедури за прилагане, включително и за обжалване.



РЕФЕРЕНТЕН СПИСКЪК ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕГУЛАТОРНИ РЕШЕНИЯ [Препоръка за подобряване на качеството на правителственото регулиране, 1995]	
Въпрос № 5: Кое е подходящото ниво (нива) на правителството за това действие?	Регулаторните органи следва да изберат най-подходящото ниво на управление, за да предприемат действия, или, ако участват няколко нива, трябва да разработят ефективни системи за координация между нивата на управление.
Въпрос № 6: Оправдават ли ползите от регулацията разходите?	Регулаторните органи следва да оценят общите очаквани разходи и ползи от всяко регулаторно предложение и възможните алтернативи и да направят тези оценки в достъпен формат.
Въпрос № 7: Прозрачно ли е разпределението на ефектите?	Регулаторните органи следва да направят прозрачно разпределението на регулаторните разходи и ползи между засегнатите групи.
Въпрос № 8: Ясна, съгласувана, разбираема и достъпна за потребителите ли е предложената регулация?	Регулаторните органи следва да преценят дали правилата ще бъдат разбрани от вероятните адресати и за тази цел следва да предприемат стъпки, за да гарантират, че структурата и съдържанието на правните текстове и предвидените процедури за ясни и разбираеми за засегнатите групи.
Въпрос № 9: Имат ли всички заинтересовани страни възможност да представят своите становища?	Регулациите следва да бъдат разработени по открит и прозрачен начин, с подходящи процедури, които осигуряват възможност на заинтересованите страни (предприятия, работодатели, синдикати и др. групи, представители на интереси) за участие в процеса на обсъждане и за предоставяне на ефективен и навременен принос при вземане на съответните управленски решения.
Въпрос № 10: Как ще се прилага регулацията?	Регулаторните органи следва да оценят стимулите и институциите, чрез които предложената регулация ще бъде прилагана, и да разработят надеждни стратегии за прилагане.

Подходите за прилагането на принципите определени в Препоръка (1995) е основен фокус на прегледите, извършвани от ОИСР, както за държави членки на организацията, така и за такива, които не членуват в нея. Констатираните резултати, отбелязват значителния напредък, постигнат от членовете на ОИСР и държавите, които не са членки, за подобряване на качеството на регулирането, на инструментите и на институциите, които вземат регулаторни решения, както и засиления стремеж за



провеждане на политики, основани на доказателства. Същевременно са установени и предизвикателства, пред които са изправени правителствата, включващи нови въпроси и проблеми.

Въз основа на направените анализи и разширените знания за същността, стратегиите, институциите, инструментите и практиките за управление на регулаторната политика, през 2012 г. е приета допълваща **Препоръка на Съвета за Регулаторна политика и управление**, [Препоръка (2012)], [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance]², която определя мерките, които правителствата могат и трябва да предприемат, за да осигурят системно прилагане и напредък на регулаторните политики, за да разработват регулаторни правила, които отговарят на целите на обществената политика и имат положително въздействие върху икономиката и обществото. Тези мерки са интегрирани в цялостния цикъл на политиката, в рамките, на който регулациите се разработват, оценяват (вкл. чрез инструментите за предварителна и последваща оценка), ревизират и прилагат на всички нива на управлението. Специално внимание се обръща на институционалната рамка на политиката за по-добро регулиране.

Препоръката (2012) предоставя на правителствата насоки относно принципите, механизмите и институциите, необходими за подобряване на проектирането, прилагането и прегледа на регулаторната рамка, според най-високите стандарти; съветва правителствата за ефективното използване на регулирането за постигане на по-добри социални, екологични и икономически резултати; и призовава за прилагане на "цялостен подход за управление", включващ и регулаторната политика, с акцент върху важноста на координацията, консултациите, комуникацията и сътрудничеството при справяне с предизвикателствата, които произтичат от взаимосвързаността на секторите и икономиките.

ПРЕПОРЪКИ НА СЪВЕТА ЗА РЕГУЛАТОРНА ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ, 2012

1. *Ангажиране* на най-високо политическо ниво с изрична политика на правителството за *качеството на регулирането*. Политиката трябва да има ясни цели и рамка за прилагане, за гарантира, че когато се използва регулация, икономическите, социалните и екологичните

² OECD (2012), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>



ПРЕПОРЪКИ НА СЪВЕТА ЗА РЕГУЛАТОРНА ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ, 2012

ползи оправдават разходите, че са разгледани ефектите от разпределението и са постигнати максимални нетни ползи.

2. Придържане към принципите на *отвореното управление*, включително прозрачността и участието в регулаторния процес, за да се гарантира, че регулирането служи на обществения интерес и е информирано за законните нужди на заинтересованите и засегнати от регулирането страни. Това включва предоставяне на значими възможности (включително онлайн) на обществеността да допринесе за процеса на изготвяне на проекти на регулаторни предложения и за качеството на подкрепящите данни и анализ. Правителствата трябва да гарантират, че регулаторните правила са разбираеми и ясни, и че заинтересованите страни могат лесно да разберат своите права и задължения.

3. Създаване на *механизми и институции*, които активно да осигуряват надзор на процедурите и целите на регулаторната политика, да подкрепят и прилагат регулаторната политика и по този начин да насърчават качеството на регулирането.

4. Интегриране на *оценката на въздействието на регулациите* (ОВР) в началните етапи на политическия процес за формулиране на нови регулаторни предложения. Ясно да се определят целите на политиката и да се прецени дали регулацията е необходима и как тя може да бъде най-ефективна и ефикасна за постигането на тези цели. Да се разгледат средства, различни от регулиране, и да се идентифицират възможностите на различните анализирани подходи, за да се определи най-добрият подход.

5. Изпълнение на програми за *систематични прегледи* на съществуващите регулации за определяне на тяхното съответствие с определените цели на политиката, включително отчитане на разходите и ползите, както и гарантиране, че регулаторните правила остават актуални и последователни, а разходите са оправдани и рентабилни.

6. Редовно публикуване на *доклади за изпълнението на регулаторната политика*, на програмите за реформи и за дейността на публичните органи, прилагащи правилата. Тези доклади следва да включват и информация за това как на практика функционират, прилаганите регулаторни инструменти като ОВР, практиките за обществени обсъждания и прегледите на съществуващите регулации.

7. Разработване на *последователна политика*, обхващаща ролята и функциите на регулаторните органи, която осигурява по-голяма увереност, че регулаторните решения се вземат на обективна, безпристрастна и последователна основа, без конфликт на интереси, пристрастност или неправомерни влияния.

8. Гарантиране на ефективността на системите за преглед на законосъобразността, процедурите и решенията, взети от органи, упълномощени да издават регулаторни актове. Гарантиране, че гражданите и предприятията имат достъп до тези системи за преглед на разумна цена, както и че получават своевременно решения.

9. При необходимост следва да се прилагат стратегии за оценка, управление и комуникация на рискове, свързани с разработването и прилагането на регулаторните



ПРЕПОРЪКИ НА СЪВЕТА ЗА РЕГУЛАТОРНА ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ, 2012

правила, за да се гарантира, че регулирането е целенасочено и ефективно. Регулаторните органи трябва да оценят как ще се прилагат регулациите и да разработят стратегии за тяхното ефективно прилагане.

10. По целесъобразност насърчаване на регулаторната съгласуваност чрез механизми за координация между наднационалното, националното и поднационалното ниво на управление. Идентифициране на хоризонтални регулаторни въпроси на всички равнища на управлението, за насърчаване на съгласуваността между регулаторните подходи и избягване на дублиране или конфликт на регулации.

11. Насърчаване на развитието на капацитета и ефективността на регулаторното управление на поднационалните нива на управление.

12. При разработването на регулаторни мерки трябва да се обръща внимание на всички международни стандарти и рамки за сътрудничество в съответната област и, когато е уместно, на вероятните им въздействия върху други страни.

Подходите за прилагането на Препоръката (2012) са обект на редовен преглед. През 2015 г. ОИСР започна изготвяне на периодично изследване *Перспективи за регулаторната политика*³, в което прави преглед на прилагането на препоръките и установява напредъка на държавите членки.

Последното издание на изследването от 2018 г.⁴ отбелязва тенденциите в практиките на регулаторно управление, а именно:

- продължават усилията за прилагане на цялостни подходи към качеството на регулирането. В повечето страни има *приета и обявена конкретна регулаторна политика*, която насърчава регулаторната реформа и качеството на регулирането, за която обикновено отговаря конкретен министър или високопоставен служител, с хоризонтална компетентност. Създадени са специални органи, които да подкрепят прилагането на регулаторната политика. Страните продължават да използват стандартни процедури за разработване на първични закони и подзаконови нормативни актове.

³ OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris

⁴ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris



- *предварителната ОВР* е основен подход за осигуряване на информация в процеса на вземането на решения, чрез измерване вероятните ползи и разходи за отделните регулаторни подходи, както и за критична оценка на алтернативните възможности. Все по-голям брой страни прилагат пропорционален подход, за да решат дали се изисква или не ОВР, както и за да определят подходящия обхват и дълбочина на анализа. Този подход, обаче, понякога се използва и за изключване на някои регулаторни предложения от прилагане на ОВР. Това може да доведе до подкопаване на общественото доверие в процеса на регулиране на страните.
- *последващата оценка* е изключително важен инструмент за гарантиране, че регулаторните правила, съответстват на определените цели, че предприятията не са излишно обременени и че интересите на гражданите са защитени. Независимо от това, има само малък ръст в броя на страните, които имат формални изисквания и цялостна методология за последващи оценки, така регулаторният жизнен цикъл остава непълен, тъй като последващата оценка остава относително по-слабо развита и прилагана.
- страните от ОИСР, като цяло са направили някои подобрения за *насърчаване на ангажираността на заинтересованите страни* при разработване на регулаторните правила, включително при изготвяне на предварителни и последващи ОВР.



2.2. Институционална рамка на регулаторната политика и надзора

Институционалната структура за провеждане и надзор на регулаторната политика е ключов фактор за ефективна регулаторна рамка. Механизмите за надзор са от съществено значение за преодоляване на пропастта между установяването на формални изисквания за използване на инструменти за регулаторно управление и тяхното прилагане на практика. Докато повечето страни са инвестирали в регулаторния надзор в съответствие с Препоръката (2012) поне до известна степен, институционалните мандати в отделните държави, се различават значително. В част от страните, няколко органа споделят отговорностите за надзора, а организацията на регулаторния надзор се различава значително в различните юрисдикции. С оглед изясняване на начина, по който се осъществява регулаторният надзор в различните страни е представен описателен преглед на институционалния ландшафт за регулаторната политика със специален акцент върху регулаторния надзор и механизмите за контрол на качеството.

Препоръката на ОИСР от 2012 г. очертава широк спектър от надзорни функции за насърчаване на висококачествено вземане на решения, основани на доказателства и засилване на ефектите от регулаторната политика. Тези функции включват:

- контрол на качеството на инструментите за регулаторно управление;
- проучване на потенциала за по-ефективна регулация;
- системно подобряване на прилагането на регулаторната политика;
- координация;
- обучение и насоки; и
- стратегии за подобряване на регулаторните резултати.

Ефективният регулаторен надзор стимулира прилагането на по-добри методи и техники при подготовката на регулаторните решения. Механизмите за регулаторен надзор стимулират държавните служители да използват регулаторни управленски инструменти и да следват системен процес при изготвяне на качествени регулации, които постигат определените конкретни цели и са съобразени с дългосрочните цели на политиката. Надзорът насърчава прилагането на "цялостния подход за управление" по отношение на регулирането и координацията на процесите.



Страните от ОИСР са инвестирали в регулаторния надзор в съответствие с Препоръката от 2012 г., въпреки че институционалните структури варират значително в отделните страни. Всички страни от ОИСР разполагат с орган, който обхваща поне една от регулаторните функции за надзор, определени в Препоръката от 2012 г. Отговорността за различните надзорни функции често се разделя между няколко органа в рамките на една юрисдикция. Това повдига въпроса за ефективността на механизмите за координация между органите със споделени отговорности по отношение на регулаторната политика.

По-голямата част от органите за регулаторен надзор се намират в центъра на правителството или в съответното министерство и използват техния специфичен опит в икономическата, правната или други области. Все по-често в регулаторния надзор и правен контрол участват "традиционни" играчи, които са външни за правителството, като например парламентарни органи, върховни одитни институции, органи, които са част от съдебната власт. В някои случаи, регулаторния надзор се осъществява от нетрадиционни органи (т.е. недепартаментни органи). Например, тази група включва органи, които не са част от изпълнителната власт, но при изпълнението на своите функции се подкрепят от секретариат, разположен в рамките на правителството; или органи, в които участват представители на правителството, законодателната власт и / или гражданското общество.

В повечето случаи функциите, свързани с "цялостния подход за управление" и регулаторната политика, включително координация, предоставяне на насоки и обучение или цялостното системно подобряване на регулаторната политика, се намират в рамките на правителството. Органите, упражняващи контрол за качеството на инструментите за регулаторен мениджмънт, често се намират в рамките на правителството, но са налице и практики, при които недепартаментните органи също играят важна роля за тази функция. За разлика от това, почти половината от органите, на които е възложена оценката на нормативната уредба или общата рамка на регулаторната политика, са недепартаментни органи или са разположени извън правителството.

Органите, отговорни за контрола на качеството на инструментите за регулаторно управление, се фокусират най-често върху ОВР. Проверката на процесите на ангажиране на заинтересованите страни и практиките за последваща оценка са по-малко



разпространени. Почти всички органи предоставят насоки и съвети и много от тях издават официални становища относно качеството на инструментите за регулаторно управление. Около една трета от органите за контрол на качеството имат санкционираща функция, която може да спре регулаторния процес, в случай че качеството на инструмента се счита за недостатъчно. В повечето случаи тази санкционираща функция може да бъде отменена от кабинета или от високопоставен служител. Като цяло, тези органи са склонни да се намесват в края на цикъла на изготвяне на правила, обикновено след като е определено предпочитаното политическо решение и е подготвена първа версия на проекта / предложената регулация или оценка. Следователно качеството на тяхната намеса би могло да бъде засилено, ако техните съвети и обратна връзка бяха внедрени по-систематично и на по-ранен етап от процеса на създаване на правила.

Все още има много малко доказателства за влиянието на регулаторния контрол върху качеството на регулирането и благосъстоянието на обществото. Около половината от органите, отговорни за контрола на качеството на инструментите за регулаторен контрол, са длъжни да докладват за резултатите от своята дейност. Често се следи броят на прегледите или интервенциите на надзорния орган, докато задълбочените оценки на тяхната цялостна ефективност са, по-скоро инцидентни.

2.3. Оценка на въздействието на регулациите (ОВР)

2.3.1. Предварителна ОВР

Оценката на въздействието на регулациите (ОВР) е основен инструмент за осигуряване на информация на вземащите решения за прилагането на регулаторни инструменти при постигането на целите на обществената политика. ОВР подпомага процеса на вземане на решения като критично изследва въздействията и последиците от прилагането на алтернативни подходи за решения на установените проблеми. Добре функциониращата система за ОВР може да подпомогне насърчаването на съгласуваността на политиките, като ясно илюстрира присъщите компромиси в рамките на регулаторните предложения. Той прави това, като показва разпределението на ефектите и резултатите от предложените регулаторни правила за засегнатите страни. ОВР също така има способността да намалява регулаторните пропуски: напр.: ОВР може да илюстрира, че



намаляването на рисковете в една област може да създаде или увеличи нивата на рискове в други области.

В сравнение с резултатите от 2014 г. членовете на ОИСР, се отбелязва по-значително подобряване на практиките за разработване на подзаконови регулации, отколкото тези за разработването на първични закони, което е свързано с по-големия обем и обхват на практиките за разработване на подзаконови регулации.

2.3.2. Последваща ОВР

Обемът на общата нормативна уредба – закони и подзаконови актове – се разраства бързо. Практиките за извършване на последващи оценки, все още са твърде ограничени, като най-често се правят при предстоящи промени, а не според предварително зададена времева рамка.

Констатациите на Европейската сметна палата⁵ по отношение на практиките за извършване на последващ преглед на законодателството на ЕС отбелязват наличието на несигурност поради липсата на общи определения: *"Липсата на общи определения за различните видове възможни прегледи води до огромен брой термини или комбинации от тях, специално по отношение на последващите прегледи, наричани още "прегледи" (напр. "преглед", "преглед на функционирането и ефективността" или "преглед на всички елементи"). Други използвани термини са "доклад за резултатите от прилагането", "оценка на изпълнението" и "доклад за прилагането и въздействието".* Неяснотите по тези методически въпроси създава несигурност относно приложимите подходи и методи, както и какъв вид продукт следва да бъде изготвен.

Независимо от очевидните ползи от реформирането на регулациите, системите за последваща оценка са все още рудиментарни в повечето страни от ОИСР, а промените от 2014 г. са незначителни. Повечето подобрения са свързани с контрола на качеството и системното приемане на последващи оценки. Страни, които са предприели по-

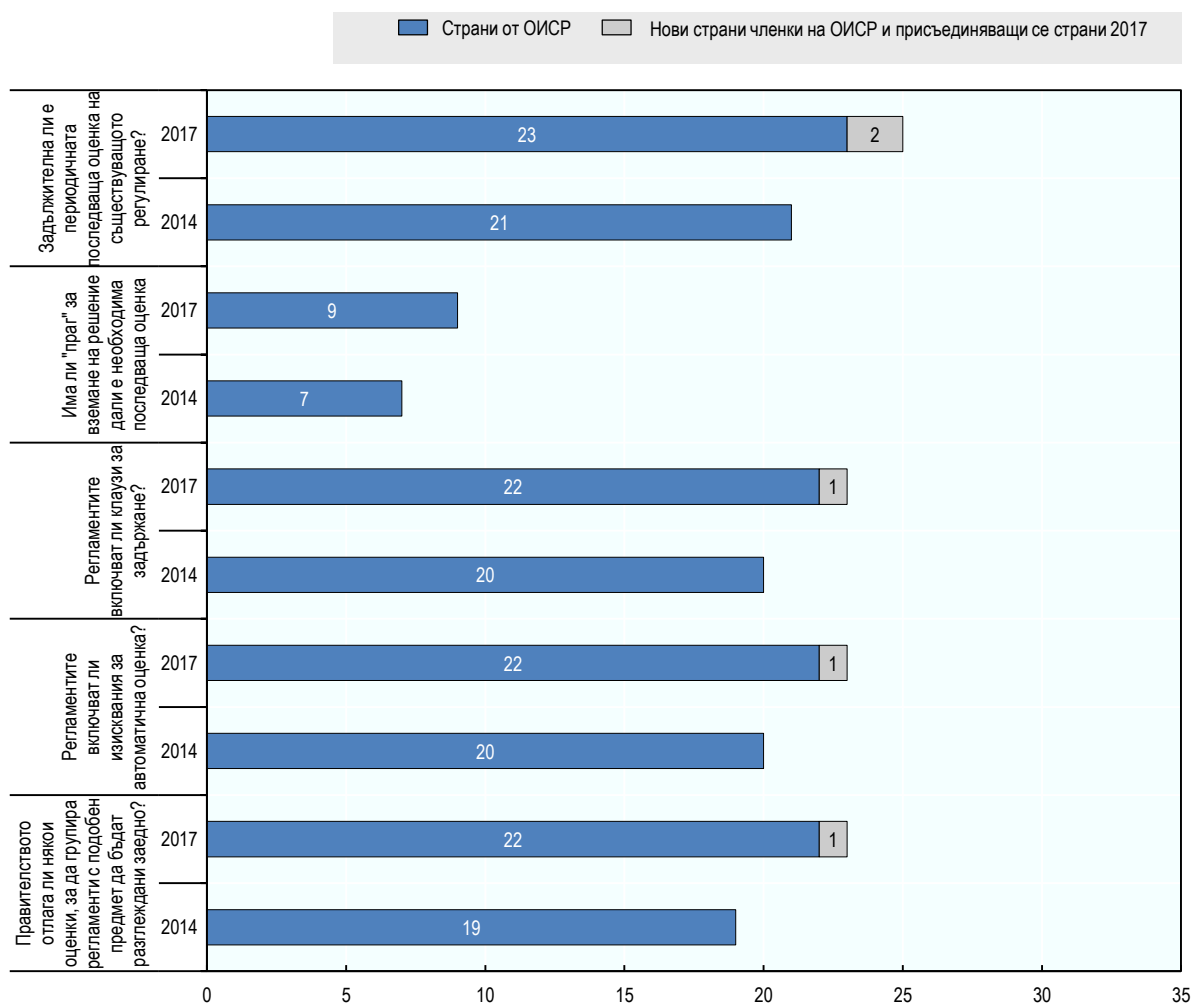
⁵ Европейска сметна палата (2018), Специален доклад № 16/2018: Последващ преглед на законодателството на ЕС — системата е добре разработена, но е непълна, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/better-regulation-16-2018/bg/>



съществени реформи на системите си за последваща оценка през последните години, включват Австрия, Дания, Франция, Италия, Япония, Корея и САЩ.

В САЩ е въведено правилото за установяване на взаимните връзки между действащите регулации [stock-flow linkage rule]. Офисът за информация и регулаторни въпроси (ОИРВ) [Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)]⁶ е издал насоки за прилагане на това правило, като изисква извършване на съответната последваща оценка. ОИРВ отговаря за преглед на качеството на последващите оценки.

Изисквания за последваща оценка



Източник: OECD Regulatory Policy Outlook 2018

⁶ <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>



Актуалните данни за прилагането на последваща оценка в Австралия⁷, наречена "преглед след прилагането" [post-implementation review (PIR)] показват засилена динамика при прилагането на този подход. През 2016 г. Австралийското правителство задължава правителствените агенции да предприемат *преглед след прилагането* за всички регулаторни промени, за които при предварителна ОВР е установено голямо влияние върху икономиката. В доклад публикуван на 11 май 2018 г.⁸ се посочва, че за периода 2013-2017 г. са направени и публикувани повече от 80 *прегледа след прилагането*. В процес на извършване са 16 *прегледа след прилагането*, последния от които следва да приключи през 2023 г.

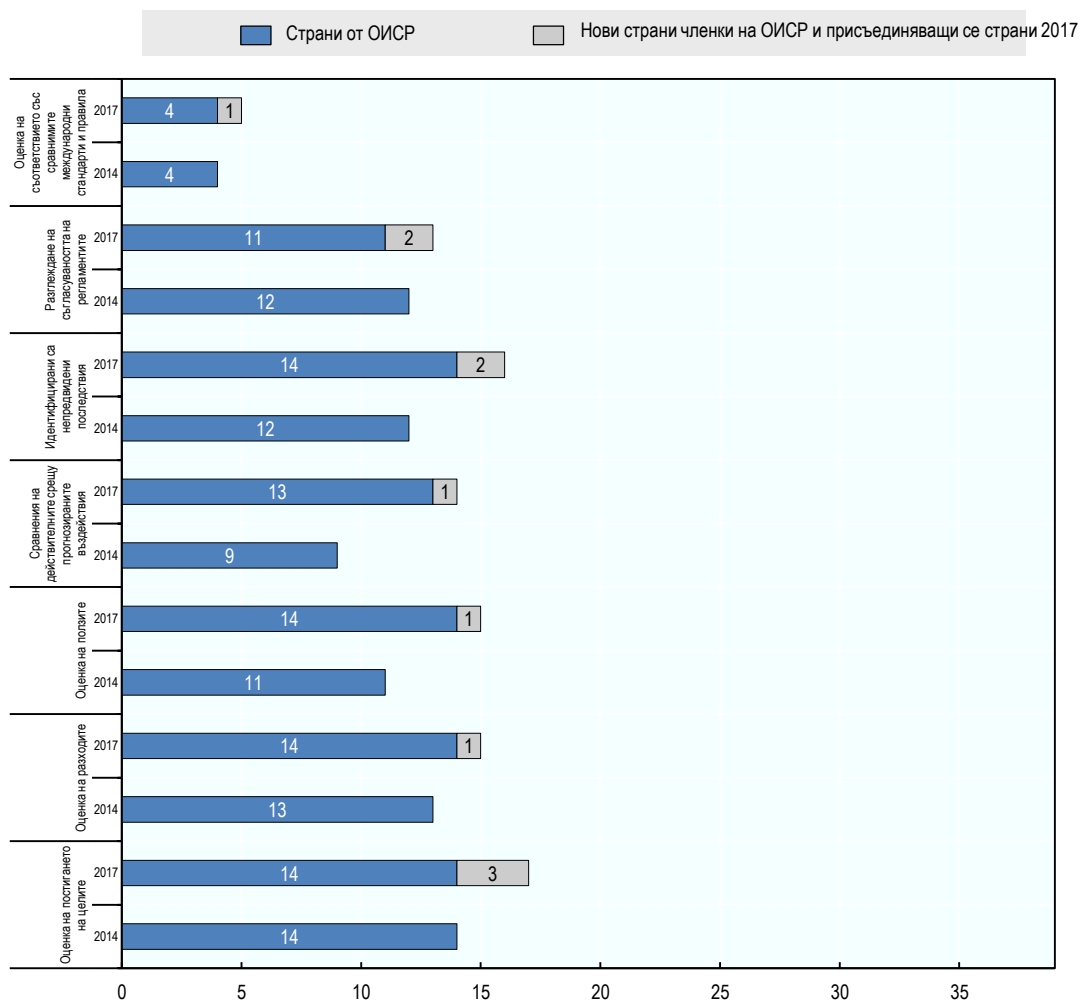
Като цяло все още няма разработени всеобхватни методологии за последваща оценка. Освен това от 2014 г. насам не се наблюдава забележимо подобрене в различните измерения на този процес.

⁷ <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/post-implementation-reviews-guidance-note>

⁸ <http://ris.pmc.gov.au/compliance-reporting/post-implementation-reviews>



Систематично приемане на методологията за последващи оценки



Източник: OECD Regulatory Policy Outlook 2018

Оценката дали целите на регулацията са изпълнени е неразделна част от стабилна система за последваща оценка. Тази система трябва да разполага със стандартната методология за последваща оценка.

Основните прегледи, базирани на принципите, продължават да бъдат най-често използваният вид преглед на съществуващите регулации. Наблюдава значително увеличение в страните, които провеждат публични инвентаризации и в по-малка степен, тези които правят "задълбочени" прегледи.

Регулаторните правила трябва периодично да бъдат преразглеждани, за да се гарантира тяхното съответствие с целите на политиката.



Въпреки че през последните години повечето страни са направили някои подобрения в своите системи и практики за управление, страните, които са предприели цялостни реформи са малцинство. Подходите за последваща оценка на регулаторните правила остават относително неразработени, без последователни методологии за извършване на прегледите за прилагането и влиянието на съществуващите регулаторни правила. Необходимо е да се направи повече, за да се гарантира, че стандартите от Препоръката (2012) се въвеждат и са част управленските регулаторни практики.

2.4. Ангажиране на заинтересованите страни

Участието на заинтересованите страни е основен стълб на регулаторната политика. Страните от ОИСР обръщат все по-голямо внимание на различни начини за ангажиране на заинтересованите страни при изготвянето, прилагането и преразглеждането на регулациите. Основната цел на регулаторната политика – да гарантира, че разпоредбите са разработени и изпълнявани в обществен интерес – може да бъде постигната само с помощта на онези, които са обект на регулиране, независимо дали са граждани, бизнес или представители на гражданското общество.

В отделните държави, целите на ангажираността на заинтересованите страни варират значително. Ангажирането на заинтересованите страни позволява на правителствата да събират по-добри доказателства като основа за своите решения. Ангажирането цели подобряване на качеството на процеса на създаване на правила, чрез формулиране на разнообразни предложения и отчитане на мненията от онези, които ще бъдат засегнати от съответните регулаторни решения. Специфичен ефект от ангажирането на засегнатите страни в процеса на разработване на нови регулаторни правила е увеличаването на чувството за "собственост", което от своя страна води и до по-добро спазване на регулациите. На по-стратегическо равнище ангажираността на заинтересованите страни е мотивирана и от необходимостта от увеличаване на "демократизацията" на процеса на вземане на решения. Провеждането на реални и ефективни обществени консултации е начин за възстановяване на доверието към администрациите и политики.

Страните използват широк спектър от инструменти и инструменти, за да ангажират заинтересованите страни в регулаторната политика. Данните показват, че консултациите не са равномерно разпределени по целия цикъл на изготвяне на политики. Има



многобройни опити да се привлекат заинтересованите страни както в процеса на разработване на нови закони и подзаконови актове, така и в процеса на преразглеждане на нормативната уредба.

Все още се наблюдават определени дефицити в културата на ангажиране, както при администрацията, така и сред и заинтересованите страни. В някои страни част от държавните служители все още не виждат добавената стойност и възприемат ангажираността на заинтересованите страни като допълнителна тежест при изготвянето или преразглеждането на регулациите. Някои от тези виждания може и да са оправдани, особено когато целите на обществените консултации не са ясно формулирани, когато се използват грешни инструменти или когато ангажиментът се осъществява твърде късно в политическия процес. Следователно и ангажирането на заинтересованите страни трябва да бъде внимателно планирано и да разполага с широк набор от инструменти за ангажиране. За формиране на адекватна култура за ангажиране на заинтересованите страни, е необходимо и осигуряване на обучение за държавните служители.

Аналогично, заинтересованите страни трябва да бъдат подготвени, вкл. чрез обучения за възприемане на отворена културата на ангажиране. Така ще бъде увеличен капацитета за участие в консултации и вероятността техният глас да бъде чул. Заинтересованите страни трябва да бъдат по-добре информирани за това кога и защо могат да повлияят на решенията на правителствата. Освен това правителствата трябва да въведат условия за повишено доверие в процеса на ангажиране, като предоставят достатъчна обратна връзка, както и да ограничават възможностите за "завземане" на консултациите лобистки групи или специални интереси.

Съмненията относно това дали мерките за ангажиране на заинтересованите страни действително изпълняват целите си, продължават да пораждаат сериозни опасения и представляват потенциално ограничаващ фактор за тяхната ефективност.



3. ПРАКТИКИ И ПОДХОДИ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

3.1. По-доброто регулиране в Европейския съюз

	Европейски съюз
Институционална рамка	<p>Европейският съюз (ЕС) се основава на обща политическа и правна основа, включваща Договорите ⁹ и европейското законодателство. Европейската комисия (ЕК), като изпълнителен орган на Съюза, предлага нови инициативи и законодателство, които се приемат от Европейския парламент (ЕП) и Съвета и наблюдава прилагането на правото на Съюза в 28-те държави-членки. Държавите-членки са отговорни за ефективното прилагане и прилагане на европейското законодателство.</p> <p>ЕК прилага цялостна политика за по-добро регулиране. Независимата надзорна функция на регулаторната политика се осъществява от Генералния секретариат на Комисията под ръководството на заместник-председател на Комисията. ЕК инициира цялото законодателство на ЕС и осигурява включване на заинтересованите страни в ранните етапи на разработването на основно първично и вторично законодателство. Заинтересованите страни са информирани за предстоящи консултации чрез пътни карти, посочващи планираното ново законодателство и измененията в съществуващото законодателство. В съответствие с актуалните правила, ЕК организира и изготвя <i>оценки на въздействието</i> на основно първично и вторично законодателство (ОВР).</p> <p>На 19 май 2015 г. Комисията прие пакет от мерки за по-добро регулиране, който включва нови ангажименти по много от тези въпроси¹⁰.</p> <p>Комитетът за регулаторен контрол [Regulatory Scrutiny Board]¹¹, създаден през 2015 г.¹² е независим орган на Комисията, който съветва комисарите. <i>Комитетът за регулаторен контрол</i> заменя създадения през 2006 г. <i>Комитет по оценка на въздействието</i> [Impact Assessment Board]¹³ и има</p>

⁹ Договор за създаване на Европейския съюз (консолидиран текст 2016 г.), Договор за функционирането на Европейския Съюз (2016 г.) и Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия (2016 г.), ОВ С 202, 7.6.2016

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС, COM/2015/0215 окончателно [Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions – Better regulation for better results – An EU agenda, COM/2015/0215 final]

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

¹² Решение на Председателя на Европейската комисия за създаване на Комитет за регулаторен контрол, C(2015) 3263 окончателно [Decision of the President of the European commission, on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015) 3263 final]

¹³ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Стратегически преглед на по-доброто регулиране в Европейския съюз, COM(2006) 689 окончателно [Communication



Европейски съюз

по-широки компетентности от него. Чрез своята работа **Комитетът** допринася за изпълнението на програмата за по-добро регулиране като проучва и изготвя становища за качеството на проектите за доклади, свързани с:

- оценки на въздействието, изготвени по време на подготовката на нови инициативи;
- големи ретроспективни оценки на единична политика или закон и проверки за пригодност на набори от политики и закони;

Становищата на **Комитета** съдържат препоръки за службите на ЕК за подобряване на проектодокладите. **Комитетът** играе главна роля при контрола на качеството и подпомага ЕК в работата ѝ по оценки на въздействието и оценяване. Комитетът разглежда и изготвя становища и препоръки по всички проекти на ОВ на ЕК, както и във връзка с важни оценки и проверки за пригодност на съществуващото законодателство.

В **Европейския парламент** също има отделно звено – **Генерална дирекция за парламентарни изследователски услуги** (Directorate-General for Parliamentary Research Services)¹⁴, която предоставя на парламентарните комисии широк спектър от специфични услуги за предварителна и последваща ОВР, заедно с оценка на добавената стойност на бъдещите или настоящите политики на ЕС и оценка на политическите възможности в областта на науката и технологиите.

Специфична роля за прилагането на политиката и инициативите за по-добро регулиране има **Европейската сметна палата** (ЕСП), която изготвя специални доклади за приложението на процедурите, свързани с предварителната и последващата ОВР¹⁵.

from the Commission to the Council, The European parliament, the European economic and social committee and the Committee of the Regions – A strategic review of Better Regulation in the European Union, COM(2006) 689 final]

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/directorates-general/eprs>

¹⁵ Европейска сметна палата (2010), Специален доклад № 3/2010: Оценка на въздействието в институциите на ЕС – подпомага ли тя вземането на решения?, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_03/SR10_03_BG.PDF

Европейска сметна палата (2018), Специален доклад № 16/2018: Последващ преглед на законодателството на ЕС – системата е добре разработена, но е непълна, 2018, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_BG.pdf



Европейски съюз

Програма за по-добро регулиране

По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати – Програма на ЕС¹⁶ е насочена към изготвяне и оценяване на политиките и законодателството на ЕС по прозрачен начин, въз основа на доказателства и с оглед на мненията на гражданите и заинтересованите страни. Тя обхваща всички области на политиката и се стреми към целенасочено регулиране, чрез което с минимален брой мерки се постигат цели и ползи при минимални разходи.

С цел постигане на по-добри резултати Комисията прави процеса на създаване на законодателство и политики по-достъпен и се вслушва повече в мненията на хората, засегнати от тях. По-доброто регулиране разчита на факти и прозрачен процес, в който гражданите и заинтересованите страни (като например предприятия, държавни администрации и изследователи) участват на всеки етап.

Комисията идентифицира области, в които съществуващото законодателство на ЕС може да бъде подобро. Когато предлага нови политики и закони, Комисията се съсредоточава върху нещата, които наистина трябва да бъдат направени от ЕС, и гарантира, че те се правят добре.

Прилагането на тези принципи помага на Комисията да изпълнява своите цели при минимални разходи и минимална административна тежест и да отвърща на опасенията на гражданите на ЕС.

Цели на по-доброто регулиране

По-доброто регулиране в ЕС има за цел да гарантира, че:

- процесът на вземане на решения е открит и прозрачен;
- гражданите и заинтересованите страни могат да дават своя принос на всеки етап от процеса на изготвяне на политики и законодателство;
- действията на ЕС се основават на доказани факти и разбиране на последиците;
- регулаторната тежест за предприятията, гражданите и публичните администрации е сведена до минимум.

Функции на ЕК

За постигане на определените цели за по-добро регулиране, ЕК осигурява

¹⁶ COM(2015) 215 final



Европейски съюз

- **укрепване на подготовката**

Комисията оценява очакваното и действителното въздействие на предлаганите мерки на всеки етап от процеса на вземане на решения. Преди предприемането на действия се извършват задълбочено планиране и анализ, например преди предлагане на нов закон или при оценка на ефективността на съществуващи закони.

- **подобряване на консултациите**

Комисията подобрява механизмите и увеличава възможностите за принос от страна на заинтересованите страни на всеки етап от процеса на изготвяне на политики и законодателство. Гражданите и заинтересованите страни могат да споделят своите мнения относно:

- пътни карти и оценки на въздействието от етапа на създаване, в които Комисията очертава нови идеи за политики и законодателство, или във връзка с оценки на съществуващи политики
- аспекти на оценките на въздействието, в които Комисията прави анализ на възможните икономически, социални или екологични последици от дадено предложение
- законодателни предложения, след като бъдат приети от Комисията
- проекти на актове, които допълват или изменят елементи на съществуващото законодателство (делегирани актове), или с които се установяват правила за гарантиране на еднородно прилагане на законите от държавите от ЕС (актове за изпълнение). Споделете мнението си за проектите за делегирани актове и актове за изпълнение
- елементи на оценки и проверки за пригодността на съществуващи политики и закони
- начини за подобряване на съществуващите закони на ЕС.

- **гарантиране на пригодността на законите на ЕС**

Комисията оценява ефективността на действащото законодателство на ЕС и внася необходимите промени, за да поддържа неговата актуалност.

- Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) е създадена през 2012 г. с цел опростяване на правото на ЕС и ограничаване на разходите за регулиране при запазване на



Европейски съюз

постиганите ползи. Комисията укрепва програмата REFIT чрез създаване на повече възможности за принос от страна на заинтересованите лица и държавите от ЕС.

- Чрез платформата REFIT, начело на която е първият заместник-председател Тимерманс, се събират предложения и се правят препоръки за начините за опростяване на законодателството.
- Актуалното състояние на инициативите по REFIT за опростяване и намаляване на регулаторната тежест е обект на периодичен анализ.
- Чрез оценки и проверки за пригодност се преценява дали законите, политиките и програмите за финансиране на ЕС водят до очакваните резултати при минимални разходи.

- **гарантиране на качеството**

Комисията създаде Комитет за регулаторен контрол – независим орган за проверка на качеството на всички оценки на въздействието и значими оценки, които се използват в процеса на вземане на решения на ЕС.

- **укрепване на субсидиарността и пропорционалността**

Субсидиарността има за цел да се определи най-подходящото равнище, на което да се изготвят и изпълняват политиките. ЕС трябва да действа само когато е необходимо и когато действията му носят ясни ползи, надхвърлящи мерките, предприемани на национално, регионално или местно равнище. Пропорционалността е съсредоточена върху финансовото и административното въздействие на предлаганото законодателство. Всяко такова въздействие трябва да бъде сведено до минимум и да бъде съразмерно с целите на политиката. За Комисията това означава да изпълнява амбициозните ни политики по най-простия и най-евтин начин, както и да избягва излишната бюрокрация.

На 14 ноември 2017 г. председателят на Комисията Жан-Клод Юнкер официално обяви създаването на **Работна група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и прилагането на принципа "правим по-малко, но по-ефективно"**, която да направи препоръки как по-



Европейски съюз

добре да се прилагат принципите на субсидиарност и пропорционалност. Работната група предаде окончателния си доклад на 10 юли 2018 г.¹⁷

На 23 октомври 2018 г. Комисията представи промените, които смята да извърши в своя процес на създаване на политики в резултат от препоръките на работната група – Съобщение "Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на ролята им в определянето на политиките на ЕС"¹⁸

- **засилване на сътрудничеството между институциите на ЕС**

Политическата воля за подобряване на качеството на законодателния процес, преразглеждане на съществуващите закони и актуализирането им, ако е необходимо, се споделя от трите основни институции на ЕС – Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета. Те сключиха споразумение за по-добро законотворчество, което влезе в сила през април 2016 г.

- Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество;
- Междунституционален регистър на делегираните актове.

- **международно сътрудничество по нормативните въпроси**

Като обменят информация и си сътрудничат на ранен етап от процеса, регулаторните и компетентните органи могат да предлагат решения на сходни проблеми с оглед на своите политически цели и стандарти. Това намалява разходите за извършване на стопанска дейност и създава по-силна и по-лоялна конкуренция в международен аспект.

Комисията си сътрудничи тясно по регулаторни въпроси със своите търговски партньори, както в рамките на многостранни диалози, например с ООН, ОИСР и Световната банка, така и в рамките на двустранни диалози.

Регулаторното сътрудничество е част от двустранните споразумения за свободна търговия, например като Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада (ВИТС).

¹⁷ Доклад на Работна група за субсидиарността, пропорционалността и "правим по-малко, но по-ефективно" [Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf

¹⁸ COM(2018) 703 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018D0703>



Европейски съюз

Консултации със заинтересованите страни

Консултациите със заинтересованите страни е съществен елемент от подготовката и прегледа на политиките. Доброто развитие на политиката се основава на откритостта.

Приносът на заинтересованите страни предоставя обратна връзка и доказателства в подкрепа на оценките, оценките на въздействието, подготовката на инициативи и политическите решения. Добра практика е да се планират консултациите със заинтересованите страни, като се използва проста, кратка консултативна стратегия, която идентифицира и насочва съответните заинтересовани страни към редица консултантски дейности, за да събере всички съответни доказателства, съдържащи данни / информация и мнения. Важно е консултирането да се извършва възможно най-рано и възможно най-широко, за да се увеличи ползата от консултациите и да се осигури приобщаващ подход, при който всички заинтересовани страни имат възможност да допринесат за съвременното разработване на ефективни политики. Дейностите по консултиране следва да осигурят разумен срок за респондентите, за да се насърчи информиран и ефективен принос от страна на всички заинтересовани страни. Трябва да се даде обратна връзка на респондентите относно начина, по който се използва тяхната информация и мнения. Обществените консултации са основен елемент на всички оценки на въздействието, оценки и проверки за пригодност.

Ангажирането на заинтересованите страни е непрекъснат процес и официалните консултации със заинтересованите страни допълват по-широкото взаимодействие на Комисията тях (напр. срещи или обмен или чрез съществуващи постоянни платформи за диалог в различни области на политиката).

Методи за ОВР

ЕК прилага общи стандарти за по-добро регулиране на всеки етап от процеса на изготвяне на политики и закони, определени в Насоките за По-добро регулиране¹⁹. Към Насоките е приложен инструментариум за провеждане на оценки на законодателството²⁰. Насоките и пакета с методически инструменти следва да се прилагат пропорционално и непротиворечащо на "здравия разум".

Инструментариумът съдържа 65 инструмента, които по принцип представят насоки, съвети и най-добри практики. От потребителите не се

¹⁹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-350-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en



Европейски съюз

очаква да четат и прилагат всеки отделен инструмент, а да ги използват избирателно, в съответствие със своите нужди. Въпреки това някои аспекти на инструментариума трябва да бъдат прилагани, защото са свързани с изискванията на насоките за по-добро регулиране, методите на работа на Комисията или политическите ангажименти, поети от Комисията.

Пакетът инструменти за по-добро законотворчество се използва вътрешно в Комисията и затова съдържа препратки към вътрешни процедури, както и интранет страници, които не са публично достъпни. Целта не е да се спазват процедурните изисквания сами по себе си, а да се гарантира, че Комисията разполага с подходяща и навременна информация, на която да се основават нейните решения.

Комисията полага значителни усилия за систематична *ex post* оценка на законодателството.



3.2. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

Основна информация

Официалното обявяване на политика за *по-добро регулиране* в Обединеното кралство е през 1985 г., чрез *Бялата книга "Поемане на тежестта"* ["Lifting the Burden": White Paper]²¹, която определя политиките на правителството за дерегулация. Бялата книга е първата голяма стъпка в програмата за премахване на ненужните регулаторни разпоредби.

През 1994 г. е приет специален *Закон за дерегулация и сключване на договори* [Deregulation and Contracting Out Act 1994]²², който променя множество правила (в повече от 45 законодателни акта), свързани с регулирането на икономическите дейности.

Политиката за *по-добро регулиране* е определена като приоритетна за правителството на Тони Блеър, избрано през май 1997 г.²³ Създадена е специална *Работна група за по-добро регулиране* [Better Regulation Task Force (BRTF)]. Фокусът на тази политика е силната загриженост за влиянието на прекомерния регулаторен надзор върху икономическия растеж. В доклад, публикуван от *Работната група за по-добро регулиране* се посочва, че "разходите за регулиране на британската икономика са между 10-12% от БВП – или над 100 млрд. лири"²⁴.

В резултат от дейността на *Работната група за по-добро регулиране* са определена рамката на политиката за *по-добро регулиране*, включваща:

- **пет принципа за добро регулиране** – *пропорционалност, отчетност, последователност, прозрачност и целенасоченост*. Съответствието с тези принципи се приема като тест за определяне на съответствието на регулаторните правила с целите на политиката.
- **задължителна оценка на въздействието на регулирането** за всички значими предложения, включваща обосновка и определяне на очакваните разходи и ползи.

²¹ <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1985/jul/16/lifting-the-burden-white-paper>

²² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40>

²³ Инициатива "По-добро регулиране" [Initiative "Better Regulation" in July 1997], <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100812083626/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/imaginativeregulation.pdf>

²⁴ Better Regulation – from design to delivery, 2005, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/designdelivery.pdf>



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

- задължителен Кодекс за консултации, който определя високи стандарти за консултации, включително минимален период на консултации от 12 седмици.
- преглед на алтернативи – всички предложения следва да включват разглеждането на различни регулаторни и нерегулаторни възможности за постигане на желаните политически цели.
- изготвяне в консултация със заинтересованите страни на **Плановете за опростяване на регулациите** от всички министерства и регулаторни органи. Тези планове следва да определят мерките за намаляване на регулаторната тежест и постигне целево намаление на административните разходи за постигане на съответствие.
- създаване на **Панел за регулаторна отчетност** [Panel for Regulatory Accountability], който прави преглед на предложенията за регулации, които биха могли да наложат значителни тежести и държи министерствата да отчетат своята регулаторна ефективност.
- извършване на **прегледи за ефекта от прилагането на съществуващите и въведените нови регулаторни правила**, когато е възможно, ежегодно до 5 април и 1 октомври.

Благодарение на тази рамка Великобритания се разглежда от международни наблюдатели като МВФ, ОИСР и Световната банка като лидер в областта на регулаторната реформа.

Фокус на регулаторната политика

Обединеното кралство акцентира върху изготвянето на политики, основани на доказателства. Преди въвеждането на нови регулаторни правила се извършва предварителна ОВР, която очертава разглеждания проблем и оценява възможните регулаторни и нерегулаторни решения. Заинтересованите страни се приканват да коментират доказателствата и предположенията, подкрепящи анализа. След това се разработва цялостна ОВР, която предоставя подробен анализ на разходите и ползите за предпочитания вариант(и).

Мерките за дерегулиране и мерките с ограничаване на разходите се базират на "оценка на регулаторните практики", в която ОВР на ранен етап не е задължителна. Законопроектите, инициирани от членове на парламента, които получават държавна подкрепа, обикновено преминават през същите процедури, както законопроектите на правителството.

Бяха въведени редица политики за справяне множеството регулации в една и съща област. Общата стратегия за намаляване на регулаторната



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

тежест "Предизвикателства пред бюрократията" [Red Tape Challenge]²⁵, стартира през 2011 г. Отговорността за изпълнението на тази стратегия е възложена на министрите от кабинета и Министерството за бизнеса, енергетиката и индустриалната стратегия [Department for Business, Energy & Industrial Strategy]²⁶. Тази политика е пример за отворена, съвместна политика, включваща използването на цифрови технологии и гражданска ангажираност [crowdsourcing]²⁷. В началния период на инициативата са получени над 30 000 коментара и над 1 500 подробни предложения. От 2013 г. Обединеното кралство използва система за регулиране на принципа "едно-за-две", т.е. въвеждането на всяка нова регулация, трябва да предвижда премахване на две съществуващи регулации. Към март 2015 г. тези мерки донасят за икономии на бизнеса в размер на около 10 млрд. британски лири.²⁸

От 2012 г. насам бяха проведени тринадесет прегледа на изпълнителните и инспекционните режими и практики сред регулаторните органи в рамките на програмата "фокус върху прилагането".

Програмата на Обединеното кралство в областта на регулаторната политика се фокусира основно върху въздействието върху бизнеса и организациите на гражданското общество.

Инициативата "Предизвикателства пред бюрократията" [Red Tape Initiative] има развитие чрез създаването на независим проект, който обединява членове на трите големи политически партии в Обединеното кралство, за да постигне консенсус относно регулаторните промени, които биха могли да бъдат от полза както за бизнеса, така и за техните служители в Британия след Brexit.²⁹

Комитет за
регулаторна
политика

Предложенията за нови регулации преминават през независим контрол от страна на Комитета за регулаторна политика [Regulatory Policy

²⁵ <https://www.gov.uk/government/news/red-tape-challenge>;
<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150522175321/http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>

²⁶ Предишно наименование Министерство за бизнеса, иновациите и уменията [Department for Business, Innovation and Skills],
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills>

²⁷ Иновативна форма за привличане на ресурси за изпълнение на обществените политики, включително за оценка на възможностите за намаляване на регулаторната тежест и подобряване на регулаторната среда чрез събиране на предложения от заинтересованите страни.

²⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2015

²⁹ <https://redtapeinitiative.org.uk/about/>



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

Committee]³⁰, създаден през 2009 г., а от 2012 г. функционира като независим консултативен не-ведомствен публичен орган. **Комитетът за регулаторна политика** разглежда всички въздействия, оценени в ОВР (включително за публичния сектор и потребителите), последният етап от ОВР може да бъде оценен като неподходящ за целта, само ако съществуват опасения относно доказателствата и анализа, подкрепящи оценките на разходите за бизнеса, но не и ако има загриженост за анализа в други области. Становищата на **Комитета** оценяват качеството на доказателствената база, подкрепяща регулаторните предложения, и потвърждават нетните спестявания за бизнеса, съответно техния принос към определената цел за ежегодно намаляване на регулаторната тежест с 2.2 млрд. британски лири.

Комитетът за регулаторна политика разглежда и всички последващи оценки на въздействието на действащите регулации. При наличие на сериозни опасения във връзка с анализа и доказателствата, очакванията са, че ОВР ще бъдат коригирани, преди да могат да бъдат публикувани като част от процеса на консултации или преди окончателните предложения да бъдат представени пред парламента. Еквивалентните нетни разходи за бизнеса от предпочитания регулаторен вариант се потвърждават от **Комитетът за регулаторна политика** като надеждни, преди да бъдат публикувани.

За ефективното прилагането на регулаторни предложения е въведен задължителен **Кодекс на регулаторите** [Regulators' Code]³¹, публикуван през 2014 г. **Кодексът** изисква всички регулаторни органи да обмислят надлежно въздействието на своите действия върху икономическия растеж. Разширен е обхвата на предложенията, които трябва да бъдат включени в изискванията за "отчетност за въздействието на регулаторите" ["accountability for regulator impact"]³² при оценяване на разходите за бизнеса, като се предвидят оценки за възможностите за включване на доброволни схеми, финансирани от правителството с въздействие върху бизнеса, както и доброволни кодекси за поведение. Бизнесът има право да

³⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

³¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300126/14-705-regulators-code.pdf

³² Насоки за отчетност за въздействието на регулаторите [Regulator impact accountability: guidance], https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224155/bis-13-1040-accountability-for-regulator-impact-guidance.pdf



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

Актуално развитие

поиска от Комитета за регулаторна политика независимо да преразгледа въздействието на такива схеми, ако не е съгласен с оценката на регулатора.

Обединеното кралство продължава да инвестира в своята система за регулаторна политика, със специален акцент върху бизнеса. Правителствените институции редовно провеждат прегледи след изпълнението, по-специално за всички мерки, които оказват въздействие върху бизнеса, след въвеждането на Закона за малкия бизнес, предприятията и заетостта [Small Business, Enterprise and Employment Act]³³ приет през 2015 г. Актуалната правителствена политика е децентрализирана и се обявява в годишните "цели за въздействието върху бизнеса" [Business Impact Target] на отделните институции. За формулиране на целите се прилагат нормативни указания [Business Impact Target: statutory guidance]³⁴. Изпълнението на целите се отчита общо чрез годишни доклади до парламента³⁵.

През август 2018 г. правителството одобри Насоки за рамката на добрата регулация [Better Regulation Framework]³⁶. Насоките определят механизмите на функциониране на регулаторна система след обявяването на "цели за въздействието върху бизнеса".

Насоките хармонизират подходите за ОВР с тези определени в Зелената книга за преценка и оценка в централното правителство [The Green Book: appraisal and evaluation in central government]³⁷. Първата част на Насоките определя действията по време на целия цикъл на политиката:

- Разработване на политики [Policy development];
- Оценка на въздействието [Impact Assessment];
- Независим контрол [Independent scrutiny];
- Изясняване на политиката [Policy clearance];
- Предварително изпълнение [Pre-implementation];

³³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/contents/enacted>

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/business-impact-target-statutory-guidance>

³⁵ <https://www.gov.uk/government/collections/business-impact-target-annual-reports#2017-to-2019-parliament>

³⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/735587/better-regulation-framework-guidance-2018.pdf

³⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

- Публикуване [Publication];
- Последващо изпълнение [Post-implementation].

Детайлно е описана е процедурата за ОВР, процедурите за контрол и изясняване на политиката, които се прилагат както за предварителната консултация, така и за предварителното прилагане.

Във *втора част* са изложени ключови политически съображения при разработването на регулаторна политика, както и предоставяне на повече детайли за формулирането на "цели за въздействието върху бизнеса" [Business Impact Target], техния обхват и показатели.

Цялостна ОВР се прилага за мерки, предвиждащи нетни директни разходи за бизнеса повече от ± 5 млн. британски лири, измерени като еквивалентни годишни нетни директни разходи за бизнеса [equivalent annual net direct cost to business (EANDCB)] като контролът от страна на **Комитета за регулаторна политика** е задължителен. За мерки, предвиждащи нетни директни разходи за бизнеса под ± 5 млн. британски лири се изготвя пропорционален анализ [proportionate analysis], а контролът от страна на **Комитета за регулаторна политика** не е задължителен.

Консултациите се провеждат за всички разпоредби в Обединеното кралство. За да се осигури по-пропорционален и целенасочен подход, през 2018 г.³⁸, кабинетът публикува актуализирани **Насоки за принципите за консултации** [Consultation principles: guidance]³⁹, преработени набор от принципи за консултации. Тези принципи дават ясни насоки на правителствените институции при провеждане на консултации. Принципите отчитат и коментарите на парламентарния **Комитет за контрол на вторичното законодателство** [Secondary Legislation Scrutiny Committee]⁴⁰ и демонстрират ангажимента на правителството за по-ефективно взаимодействие с обществото. Предвижда по-интензивно използване на информационните технологии и цифрови инструменти, за включване на по-голяма част от заинтересованите страни на по-ранен етап от процеса на формиране на политики, както и облекчаване на възможностите за представяне на мненията на заинтересованите страни.

³⁸ Актуализация от 19 март 2018 г.

³⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles_1_.pdf

⁴⁰ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/>



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

Специално внимание се обръща на мерки, свързани с намаляване на риска от "умора от консултациите" ["consultation fatigue"] чрез консултиране само по въпроси, които наистина не са решени.

Методи за ОВР

ОВР е утвърден инструмент за информирано вземане на управленски решения. Тя се основава на политическия цикъл и включва "Обосновка, Целеполагане, Преценка, Мониторинг, Оценка" [Rationale, Objectives, Appraisals, Monitoring, Evaluation] и използва анализ на разходите и ползите, съгласно Зелената книга за преценка и оценка в централното правителство. Насоки за рамката на добрата регулация [Better Regulation Framework] определят общият набор инструменти за ефективно прилагане на политиката, включително за определяне на:

- Разходите и ползите от новото регулиране [Costs and benefits of new regulation]⁴¹;
- Насоки за транспониране: как ефективно да се прилагат европейските директиви [Transposition guidance: how to implement European directives effectively]⁴²;
- Подход за прилагане на Модела за стандартните разходите [Standard Cost Model approach];
- Оценка на ангажираността на бизнеса [Business Engagement Assessment (BEA)] и др.

За подобряване на прилагането на различните инструменти са разработени стандартизирани форми и наръчници [templates and manuals]. Интегрираният подход прилаган британското правителство е надеждно осигурен с методически и аналитични инструменти, чието прилагане ефективно подпомага процеса на вземане на управленски решения.

Институционална рамка

Във всяко министерство е създадено Звено за по-добро регулиране, което наблюдава процесите в съответното министерство за осигуряване на по-добро регулиране и съветва как да се спазват насоките за регулаторната политика.

Комитета за регулаторна политика [Regulatory Policy Committee] е консултативен орган, който осигурява външен, независим контрол на

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/publications/costs-and-benefits-of-new-regulation-regulatory-policy-committee-opinions-since-may-2015>

⁴² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/682752/eu-transposition-guidance.pdf



ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИЯ И СЕВЕРНА ИРЛАНДИЯ [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]

разработените доказателства и анализи, свързани с нови регулаторни предложения и изготвените на ОВР. Комитетът контролира на качеството на последващите ОВР.

Изпълнителният орган за по-добро регулиране [Better Regulation Executive] се намира в Министерството за бизнеса, енергетиката и индустриалната стратегия [Department for Business, Energy & Industrial Strategy] и работи с правителствените институции, наблюдава измерването на регулаторната тежест и координира мерките за нейното намаляване. Изпълнителният орган за по-добро регулиране гарантира, че новите регулации са по-интелигентни, по-добре насочени и по-евтини за бизнеса.

Националната сметна палата [National Audit Office]⁴³ докладва за ефективността на рамката на регулаторната политика като цяло чрез провеждане на проучвания за съотношение цена-качество.

Парламентарните комисии разглеждат законопроектите за качеството на законодателството и определят областите на политиката, в които регулирането може да стане по-ефективно.

⁴³ <https://www.nao.org.uk/>



3.3. Кралство Нидерландия



КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ [Koninkrijk der Nederlanden]

Основна информация

Кралство Нидерландия е една от първите страни в Европа, които през 90-те години на ХХ век започват разработване на целенасочена политика за по-добро регулиране, като механизъм за подобряване на регулаторната и структурна среда. Основният фокус е поставен върху намаляването на административната тежест за бизнеса, в последствие разширен и за гражданите. Този фокус до голяма степен остава в центъра на последните инициативи за по-добро регулиране.

През 2000 г. е създаден *временен Консултативен съвет за оценка на административните тежести* [Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)] – независим консултативен орган, който съветва правителството и парламента за подходите за намаляване на регулаторните тежести за бизнеса, гражданите и професионалните работници в здравеопазването, образованието, безопасността и благосъстоянието. През 2017 г. *временния Консултативен съвет за оценка на административните тежести* е преобразуван в [постоянен] *Консултативен съвет за оценка на регулаторния натиск* [Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)]⁴⁴. Мандатът на *Консултативния съвет за оценка на регулаторния натиск* е разширен – основната задача на *Съвета* е да съветва и преразглежда предложеното законодателство на най-ранен етап от законодателния процес на федералното правителство. *Съветът* разглежда всички предложени закони и разпоредби, които предвиждат регулаторна тежест за бизнеса и гражданите. Този преглед се прави на възможно най-ранен етап от законодателния процес. *Съветът* разглежда и представя становища по проектите на нормативни актове и за окончателното вземане на решения от *Съвета* на министрите [Ministerraad] или от отделен министър. *Съветът* може да дава съвети за приложението на съществуващото законодателство на парламента и на [местните] правителствата.

В изпълнение на политиката за по-добро регулиране са създадени *звена за намаляване на регулаторните тежести* в някои от министерствата, напр. звено в *Министерството на икономиката* [Ministerie van Economische Zaken, Ministry of Economic Affairs]⁴⁵ отговаря за намаляване на

⁴⁴ Решение от 17 май 2017 г. № 2017000809 за създаване на Консултативен съвет за тестване на регулаторния натиск [Besluit van 17 mei 2017, nr. 2017000809, houdende instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk], <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Instellingsbesluit-2017-ATR.pdf>

⁴⁵ В момента Министерството на икономиката и климата [Ministerie van Economische Zaken en Klimaat], <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat>



КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ [Koninkrijk der Nederlanden]

регулаторните тежести за бизнеса, а в **Министерството на вътрешните работи** [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministry of the Interior and Kingdom Relations]⁴⁶ за гражданите.

Звеното за качеството на регулаторната политика към Министерството на правосъдието и сигурността [Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministry of Justice and Security]⁴⁷ осигурява надзор върху прилагането и качеството на ОВР.

През 2011 г. е приета **Интегрирана рамка за оценка на политиката и регулациите (ИРОПР)** [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)⁴⁸, The integrated impact assessment framework for policy and legislation⁴⁹]. Документът е актуализиран през 2017 г. и обединява предходни насоки и инструкции за прилагане на инструментите за ОВР по интегриран начин. В съответствие с **ИРОПР** всички първични закони са придружени от **обяснителен меморандум** (Memorie van toelichting), който описва разглеждания проблем и оправдава намесата на правителството, както и неговите въздействия и последици.

Периодичната последваща ОВР е задължителна за всички първични закони от 2001 г. насам. Правителството прилага и по-задълбочени прегледи в ключови сектори – здравеопазване, образование и др. Подходите за реализация на регулаторната политика са фокусирани, съобразно засегнатите страни:

- регулаторен натиск за гражданите;
- регулаторен натиск сред предприемачите;
- регулаторен натиск върху местните власти;
- регулаторен натиск за служителите в обществения сектор.

В **ИРОПР** са включени и нови сфери, за които се прави ОВР иновации, МСП, равенство между половете, защита на личните данни и др.

Като част от въведения тест за МСП, е предвидена възможност за МСП да правят предложения в ранните етапи на разработването на регулации.

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>

⁴⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>

⁴⁸ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

⁴⁹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/iak_english_incl_corrections_02-11-2017.pdf



КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ [Koninkrijk der Nederlanden]

Онлайн консултации

Нидерландия поставя силен акцент върху достъпността и прозрачността на регулаторния процес. За тази цел беше стартиран интерактивен уебсайт <https://www.internetconsultatie.nl//>, който позволява на обществеността да следи законодателния процес. Обществените консултации чрез централния интерактивен уебсайт се използват, както за консултиране по проекти на регулации, така и за политически документи, информиращи за естеството на проблема и възможните решения.

Систематичното предварително информиране на обществеността за планирано провеждане на консултация осигурява по-широко включване на заинтересованите страни в процеса и получаване на реален принос към процеса на вземане на решения.

Правителството счита, че интернет консултациите са полезен инструмент за допълване на вече съществуващите практики за консултации в законодателния процес. Чрез интернет консултации повече хора, компании и институции получават информация за законодателството, което е в процес на подготовка и могат да правят предложения за подобряване на качеството и осъществимостта на тези предложения. Интернет консултирането увеличава прозрачността на процеса, възможностите за обществено участие и допринася за качеството на законодателството.

Актуално развитие

Според доклада **Добро регулиране: Отговорно намаляване на регулаторния натиск, 2012-2017** [Goed geregeld: Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017]⁵⁰, правителството работи в шест основни направления за намаляване на регулаторната тежест:

- намаляване на регулаторната тежест чрез подобряване на качеството на законодателството;
- структурно намаляване на регулаторната тежест за предприятията, гражданите и специалистите с 2.5 млрд. евро за периода 2012-2017 г.;
- забележимо редуциране на регулаторната тежест чрез подходи, съобразени с конкретните условия;
- по-интелигентен, по-добър и по-ефективен надзор;

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/05/12/goed-geregeld-een-verantwoorde-vermindering-van-regeldruk-2012-2017/Goed+Geregeld+V8.pdf>



КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ [Koninkrijk der Nederlanden]

- по-малко регулаторна тежест чрез сътрудничество с общините и Европа;
- по-добри (цифрови) услуги.

През последните четири години правителството работи усилено за подобряване на законодателството и регулациите и за намаляване на регулаторната тежест. По-ниската регулаторна тежест създава повече място за иновации и социална инициатива, допринася за удовлетворението от работата на професионалистите и предприемачите и има благоприятен ефект върху холандския бизнес и бизнес климат.

Опитът от последните години показва, че подходът към регулаторните тежести показва, че активното ангажиране на заинтересованите страни с политиката е начин за формулиране на по-добри управленски решения.

През юни 2018 г. Държавния секретар по икономическите въпроси и климата представи в парламента Програма "Забележимо по-добро регулиране и услуги, 2018-2021 г." [Programmabrief "Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021"]⁵¹, предвиждаща

Методи за ОВР

Правителството поддържа база знания⁵², свързани с политиката за по-добро регулиране, която включва следните инструменти:

- **Интегрирана рамка за оценка на политиката и регулациите** [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving], 2017 г.;
- **Указания за регулиране** [Aanwijzingen voor de regelgeving], 2018 г.;
- **Пътна карта (сценарии) за регулиране** [Draaiboek voor de regelgeving], 2018 г.;
- **Законодателство и ръководство за Европа** [Handleiding Wetgeving en Europa], 2017 г.;
- **Ръководство за писане Обяснителен меморандум** [Schrijfwijzer Memorie van toelichting], 2018 г.

Тези инструменти осигуряват цялостно политиката за по-добро регулиране.

⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-over-programmabrief-merkbaar-betere-regelgeving-en-dienstverlening-2018-2021/kamerbrief-over-programmabrief-merkbaar-betere-regelgeving-en-dienstverlening-2018-2021.pdf>

⁵² <https://www.kcwj.nl/kennisbank>



КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ [Koninkrijk der Nederlanden]

Институционална рамка

В рамките на правителството, Звеното за качеството на регулаторната политика към Министерството на правосъдието и сигурността [Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministry of Justice and Security] отговаря за цялостното спазване на рамката за ОВР и осигурява контрол за качеството на изготвяните оценки.

Отделът за политика в областта на съдебните въпроси и по-доброто регулиране в Министерството на правосъдието и сигурността.

Отделът за регулаторна реформа и политика в областта на ИКТ в Министерството на икономиката координира програмата за намаляване на регулаторната тежест и осигурява надзор върху качеството на оценките на регулаторната тежест.

Консултативният съвет за оценка на регулаторния натиск [Adviescollege Toetsing Regeldruk] съветва министерствата за качеството на отделните оценки на тежестта на ранен етап от разработването на предложение и може да препоръча подобряването на оценката, ако тя се счита за неадекватна.

След одобрението на кабинета, Държавният съвет [Raad van State]⁵³ издава официално становище относно цялостното правно качество на законодателното предложение.

⁵³ <https://www.raadvanstate.nl/over-de-raad-van-state.html>



3.4. Съединени американски щати

	СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]
Основна информация	<p>САЩ са сред първите държави, приели изрична регулаторна политика. Началото на 70-те години на миналия век САЩ формулират стратегия за регулаторна реформа, включваща извършване на анализ и оценка на регулаторното въздействие.</p> <p>Законът за административното производство, приет през 1946 г. [Administrative Procedure Act, 1946] е федерален закон, който урежда процеса на създаване на правила в САЩ, като изисква от агенциите да предоставят публична информация и да поискат коментари и становища, преди да издадат нови разпоредби или да преразгледат съществуващите.</p> <p>По-конкретно, от агенциите се изисква да публикуват регулаторно предложение, което предоставя достатъчно информация – включително доказателствата, на които се основава предложението, и нормативния текст, с който обществеността ще трябва да се съобразява. Целта е информиране на заинтересованите страни, така че те да могат да представят данни или аргументи по предложенията. След това агенциите трябва да обяснят как са адресирали важните въпроси, повдигнати при обсъждането от заинтересованите страни.</p> <p>Предложението, подкрепящите анализи и коментарите от заинтересованите страни са рационална основа за вземане на окончателно решение за конкретната регулация. Законът позволява съдебно преразглеждане на окончателното решение и така гарантира спазването на интересите на заинтересованите страни.</p> <p>Законът за гъвкаво регулиране [Regulatory Flexibility Act]⁵⁴ налага допълнителни изисквания, свързани с аналитичните подходи при регулирането и провеждането на консултации със заинтересованите страни, особено в случаите, когато предложенията имат "значително икономическо въздействие върху значителен брой малки субекти".</p> <p>С изпълнителни заповеди [Executive Orders] са регулирани функциите на Офиса за управление и бюджет (ОУБ) [Office of Management and Budget (OMB)], свързани с преглед на проектозаконите преди те да бъдат предложени от агенциите и отново преди тяхното финализиране.</p>

⁵⁴ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-part1-chap6-sec601.pdf>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

Изпълнителна заповед 12866 – Регулаторно планиране и преглед (1993) [Executive Order (E.O.) 12866 – Regulatory Planning and Review, 1993]⁵⁵ предвижда всички "значими регулаторни актове" да бъдат разглеждани от **Офисът за информация и регулаторни въпроси (ОИРВ) [Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)]**, в рамките на **ОУБ**.

"Значим регулаторен акт" е акт, който:

- има годишен ефект върху икономиката повече от 100 млн. щатски долара или може да окаже неблагоприятно въздействие върху икономиката, промишлеността, производителността, конкуренцията, работните места, околната среда, общественото здраве или безопасността, или управленските органи, или върху обществото, или конкретни общности;
- създава сериозно несъответствие или по друг начин да се намесва в действия, предприети или планирани от друга агенция;
- по същество се променя бюджетното въздействие, безвъзмездните средства, потребителските такси или програмите за заеми или правата и задълженията на получателите; или
- повдига нови правни или политически въпроси, произтичащи от законовите правомощия, приоритетите на президента или определените принципи.

След публикуването на **Федералния регистър [FederalRegister.gov]**⁵⁶ на предложение, **изпълнителната заповед** предвижда, съответната федерална агенция и **ОУБ** да предоставят на обществеността документите, обменени между тях при разработване на предложението. Съответната федерална агенция трябва да идентифицира всички съществени промени между проекта, представен пред **ОУБ**, и публикуваното предложение и трябва да идентифицира тези промени, направени по предложение или препоръка на **ОУБ**.

По силата на **Изпълнителна заповед 13563 – Подобряване на регулирането и регулаторния преглед (2011) [Executive Order (E.O.) 13563 – Improving**

⁵⁵ Издадена през 1993 г. от президента Уилям Дж. Клинтън, <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>

⁵⁶ <https://www.federalregister.gov/reader-aids/government-policy-and-ofr-procedures/about-this-site>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

Regulation and Regulatory Review, 2011]⁵⁷, ОУБ провежда централизиран преглед на проектозаконите и значими регулаторни актове, предложени от агенциите, преди тяхното финализиране. Прегледът от страна на ОУБ е насочен към оценка на качеството на предложенията, както и да гарантира, че:

- очакваните разходи и ползи са внимателно обмислени и обосновани;
- отразяват приоритетите на президента;
- агенциите разглеждат редица разумни алтернативи;
- е налице подходяща междуведомствена координация при прилагането.

ОУБ може да "върне" предложенията на федералните агенции за преработване, както и да прави конкретни предложения и препоръки.

Изпълнителна заповед 13610, Идентифициране и намаляване на регулаторните тежести, 2012 [Executive Order 13610, Identifying and Reducing Regulatory Burdens, 2012]⁵⁸, институционализира последващата оценка на въздействието на регулациите в САЩ.

Целта на последваща ОВР е оценяване на степента, в която резултатите от политиката са били постигнати, както и да потвърди предварителната ОВР.

Актуално
развитие

Изпълнителна заповед 13777 Прилагане на програмата за регулаторни реформи, 2017 [Executive Order 13610, Enforcing the Regulatory Reform Agenda, 2017]⁵⁹ актуализира политиката за облекчаване на ненужните регулаторни тежести върху бизнеса и гражданите. Въведени са изисквания към ръководителите на агенции да определят служител по регулаторните реформи, който да отговаря за надзора на изпълнението на инициативи и политики за регулаторна реформа. Всяка агенция трябва да създаде *работна група за регулаторна реформа*, която да оцени

⁵⁷ Издадена през 2011 г. от президента Барак Обама, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>

⁵⁸ Издадена през 2012 г. от президента Барак Обама, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/inforeg/inforeg/eo_13610/eo_13610_identifying_and_reducing_regulatory_burdens.pdf

⁵⁹ Издадена през 2017 г. от президента Доналд Тръмп, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-part1-chap6-sec601.pdf>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

съществуващите регулаторни правила и да направи препоръки до ръководителя на агенцията за тяхната отмяна, замяна или изменение. Агенциите трябва да включат в своите годишни показатели за изпълнение План за измерване на напредъка по отношение на: 1) резултатите от инициативи и политики за регулаторна реформа и 2) определяне на регулациите, които следва да бъдат отменени, заменени или изменени.

Отчетените резултати за фискалната 2018 г. са намаляване на регулаторната тежест за американските семейства и предприятия в размер на 23 млрд. щатски долара. Констатациите, публикувани от **Офиса за информация и регулаторни въпроси (ОИРВ)**, обобщават че федералните агенции са издали 176 дерегулиращи акта.⁶⁰ За всяка нова значима регулация, приета от администрацията, са елиминирани 12 остарели, ненужни или дублиращи се правила. Единната програма за регулаторни реформи предвижда още по-големи регулаторни спестявания за следващата година.

Моделът ОВР на САЩ

Основните причини за въвеждане на ОВР в САЩ, са свързани с:

- осигуряване на гаранции, че федералните агенции аргументират необходимостта от регулаторна намеса преди регулирането, обмислят различни средствата и възможности за намеса, преди да се ангажират с тежки регулаторни изисквания;
- необходимостта правителството да контролира поведението на агенциите, на които са делегирани регулаторни правомощия; и
- насърчаване на ефективността на регулаторните решения чрез въвеждане на задължение за извършване на анализ на разходите и ползите, в рамките на ОВР.

Въвеждането на ОВР е мотивирано и от идеята, че политиките трябва да бъдат водени да вземат информирани решения, които се основават на всички налични доказателства. В случая със САЩ, тази идея първоначално е съчетана с ясен акцент върху необходимостта да се избегне налагането на бизнеса на ненужни/непропорционални регулаторни тежести, резултат, който по принцип беше гарантиран от въвеждането на общо задължение за извършване на анализ на разходите и ползите, анализ на алтернативни регулаторни възможности и задължително мотивиране на предложенията за приемане на регулации

⁶⁰ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/regulatory-relief-efforts-deliver-23-billion-regulatory-cost-savings/>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

относно ясни "нетни ползи". Въпреки че системата на САЩ остава почти непроменена, първоначалният подход е частично актуализиран като акцентът е изместен от намаляване на разходите към постигане на по-добър баланс между регулаторните разходи и ползите.

Първите стъпки на ОВР са придружени от реформа на управленското споразумение, прието от администрацията на САЩ за разработване на регулаторни предложения:

- ОВР е въведена като задължителна процедурна стъпка във вече съществуващ набор от административни правила.
- Въвеждането на ОВР предвижда създаване на централен надзорен орган, отговарящ за контрола върху качеството на изготвените ОВР, **Службата за информация и регулаторни въпроси (ОИРВ) [Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)]**⁶¹.

Акцент върху анализа на разходите и ползите. Системата за ОВР на САЩ е ясно и изрично базирана на методите и инструментите за *анализ на разходите и ползите* (АРП). Оценката на регулаторните разходи и ползи е добре развита в САЩ. Обхватът на оценката като цяло е пропорционален на въздействието на регулаторното предложение. Агенциите оценяват разходите и ползите от всички важни регулаторни предложения, като пълните ОВР се изискват за предложения с годишно въздействие над 100 млн. щатски долара.

Инструменти

Обявената визия предвижда ефективно и ефикасно управление, включващо отчетност за резултатите, аналитични инструменти за измерване на резултатите и въздействията, идентифициране и инвестиране в ефективни практики и трансформиране на данни в доказателства, които дават информация при вземане на управленските решения.

Аналитичните инструменти за измерване на резултатите и въздействията са интегрирани в общите политики на правителството⁶², в частност:

- Обещанието за формиране на политики, основани на доказателства: Доклад на Комисията за изготвяне на политики, основани на

⁶¹ <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>

⁶² <https://www.whitehouse.gov/omb/information-for-agencies/evidence-and-evaluation/>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

доказателства, 2017 г. [The Promise of Evidence-Based Policymaking: Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017];

- Използване на оценката като инструмент за подобряване на програмите, 2014 г. [Using Evaluation as a Tool to Improve Programs, 2014];
- Ръководство за предоставяне и използване на административни данни за статистически цели, 2014 г. [Guidance for Providing and Using Administrative Data for Statistical Purposes – OMB M-14-06, 2014];
- Следващи стъпки в програмата за доказателства и иновации, 2013 г. [Next Steps in the Evidence and Innovation Agenda – OMB M-13-17, 2013];
- Оценка на програмите за ефективност и ефективност на разходите, 2010 г. [Evaluating Programs for Efficacy and Cost-Efficiency – OMB M-10-32, 2010];
- Повишен акцент върху оценките на програмата – OMB M-10-01, 2009 г. [Increased Emphasis on Program Evaluations – OMB M-10-01, 2009].

Наличните аналитични инструменти осигуряват ефективното изпълнение на обявените от администрацията на САЩ ангажименти за ефективно използване доказателства и анализи за подобряване на политиките, програмите, бюджета, оперативните решения и процеса на вземане на управленски решения.

Институционална
рамка

Офисът за информация и регулаторни въпроси (ОИРВ) [Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)]⁶³ е централният регулаторен орган за надзор на САЩ. ОИРВ проверява качеството на значимите регулации, предварителните и последващи ОВР и може да върне проектите на регулации на агенциите за преразглеждане, ако качеството им се счита за неадекватно. ОИРВ не преразглежда правила, издадени от независими агенции. ОИРВ координира прилагането на регулаторни инструменти за управление в рамките на правителството, докладва на Конгреса за техните въздействия, предоставя насоки и обучение за

⁶³ <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>



СЪЕДИНЕНИ АМЕРИКАНСКИ ЩАТИ (САЩ) [United States of America (USA)]

тяхното използване и идентифицира области, в които регулирането може да бъде направено по-ефективно.

Службата за отчетност на правителството на САЩ (GAO) работи за Конгреса и разследва как федералното правителство харчи долара на данъкоплатеца. Тя също така провежда проучвания на регулаторните програми и използването на регулаторни инструменти за управление.



3.5. Канада



КАНАДА [Canada]

Основна информация

В Канада процесите и изискванията за разработване на *първични закони* (закони) и *подзаконовни нормативни актове* се различават значително. Подзаконовите нормативни актове обикновено конкретизират общите принципи, залегнали в законите, излагат подробни изисквания за процедурите и условията за прилагане на съответните регулации. Броят на подзаконовите регулации, които се приемат ежегодно, значително надвишава броя на законите. Процесът на разработване на първични закони е очертан в *Директивата на кабинета за законотворчеството* [Cabinet Directive on Law-Making]⁶⁴. Изискванията за подзаконовни нормативни актове са изложени в *Директивата на кабинета за регулаторно управление, 2012* [Cabinet Directive on Regulatory Management, CDRM 2012]⁶⁵.

Секретариатът на Министерството на финансите на Канада отговаря за осигуряването на надзор и регулаторно качество на подзаконовите регулации. За първичните закони *Кабинетът*, подкрепян от *Офиса на тайния съвет* [Privy Council Office]⁶⁶, осигурява надзор при провеждане на консултациите и последващия анализ, а качеството на оценките на въздействието се разглеждат от *Офиса на тайния съвет*.

При разработването на *първични закони* на Кабинета се представя ОВР. Пълните доказателства и оценки не са публично достъпни на системна основа, преди проектозакона да бъде представен пред парламента. Всички закони подлежат на юридически контрол от страна на парламента. Това обикновено включва проучване в парламентарна комисия, където заинтересованите страни имат възможност публично да коментират предложението. В някои първични закони е предвидено задължение за извършване на периодичен преглед и съответно актуализиране на съответните регулации.

Процедурите за разработване на *подзаконовни нормативни актове* като цяло са по-детайлни и прозрачни. Подробната ОВР е задължителна за всички подзаконовни актове и всички ОВР са публично достъпни в

⁶⁴ <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations/guide-making-federal-acts-regulations-cabinet-directive-law-making.html>

⁶⁵ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/cabinet-directive-regulatory-management.html>

⁶⁶ <https://www.canada.ca/en/privy-council.html>



КАНАДА [Canada]

централния регистър. Отворени консултации се провеждат за всички *подзаконови регулации* и регулаторите трябва да посочат как са адресирани коментарите от обществеността (освен ако регулаторното предложение не е освободено от предварителна публикация). Всички подзаконови актове се подчиняват на изискванията за ОВР, в съответствие с *политиката за оценка*⁶⁷ на *Министерството на финансите* [Treasury Board of Canada].

В публикуван *Годишен доклад за резултатите от намаляването на административните тежести* [Annual Scorecard Reports]⁶⁸, постигнати в изпълнението на системните реформи в рамките на правителствения план за действие за намаляване на регулаторната тежест.

Директива за регулаторно управление

Директивата на кабинета за регулаторно управление определя ролите и отговорностите на федералните регулатори при разработването на подзаконови нормативни актове.

Ключовите изисквания включват:

- ранно идентифициране на потенциални проблеми;
- провеждане на основан на доказателства анализ, както предварителен преглед на очакваните въздействия, така и цялостна ОВР;
- провеждане на широкомащабна и значима кампания за ангажираност на заинтересованите страни;
- международното регулаторно сътрудничество;
- планиране на изпълнението, спазването и изпълнението; и
- измерване, оценяване и преразглеждане на регулирането.

Секретариатът на Министерството на финансите играе ключова роля в този процес и гарантира, че всички ключови стъпки се изпълняват. *Секретариатът на Министерството на финансите* предоставя подкрепа и съвети на регулаторните органи относно аналитичните изисквания за прилагането на *Директивата за регулаторно управление*. *Директивата* определя рамката на регулаторната политика и нейното прилагане чрез *Правителствените регулаторни планове* [Government – Wide Forward

⁶⁷ <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024>

⁶⁸ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-scorecard-reports.html>



КАНАДА [Canada]

Regulatory Plans], които представляват нов, координиран подход, заменил през 2014 г. Плана за действие за намаляване на регулаторната тежест [Red Tape Reduction Action Plan]⁶⁹.

Директивата за регулаторно управление запазва правилото "едно-за-едно" ["One-for-One" Rule], т. 7 от Директивата, според което при въвеждане на нова регулация, министерствата и агенциите са длъжни да отменят някоя друга съществуваща регулация. Така е осигурява контрол както за броя на регулациите, така и за нарастването на административната тежест върху бизнеса.

Специално внимание е отделено на ОВР за малките предприятия.

Методи за ОВР

Министерството на финансите разработва политиките, насоките и инструментите, чрез които останалите министерства и агенции изпълняват федералните изисквания на регулаторната политика.

Секретариатът на Министерството на финансите осигурява прилагането на Директивата за регулаторно управление като разработва политики и насоки, с които подпомага министерствата и агенциите да изпълнят изискванията на федералната регулаторна политика.⁷⁰ Те включват:

- Политика за регулаторно развитие [Policy on Regulatory Development]⁷¹;
- Политика за анализ на разходите и ползите [Policy on Cost-Benefit Analysis]⁷²;
- Политика за ограничаване на регулаторната тежест върху бизнеса [Policy on Limiting Regulatory Burden on Business]⁷³;
- Политика за прозрачност и отчетност в областта на регулирането [Policy on Regulatory Transparency and Accountability]⁷⁴.

⁶⁹ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management.html>

⁷⁰ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools.html>

⁷¹ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-regulatory-development.html>

⁷² <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-cost-benefit-analysis.html>

⁷³ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-limiting-regulatory-burden-business.html>

⁷⁴ <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/policy-regulatory-transparency-accountability.html>



КАНАДА [Canada]

Всяка от политиките е детайлно описана и заменя съществуващите до момента инструменти.

Институционална рамка

Секретариатът на Министерството на финансите на Канада [Treasury Board of Canada Secretariat] наблюдава разработването и прилагането на подзаконовите регулации и извършва преглед за гарантиране на качеството на ОВР, консултации и регулаторно сътрудничество.

Общността на федералните регулатори [Community of Federal Regulators]⁷⁵, включва повече от 30 структури с регулаторни функции. Мисията на **Общността** е да поддържа доверието на [канадските] гражданите по отношение на мерките за поддържане и укрепване на здравето, безопасността, сигурността и просперитета в обществото.

Общността допринася за регулаторното развитие чрез обмен на най-добри практики сред регулаторната общност, включително чрез увеличаване на разбирането и възприемането на иновативни регулаторни концепции и улесняване на тяхното прилагане.

Министерството на правосъдието [Department of Justice] има законово задължение да разглежда всички предложени регулаторни правила за законосъобразност и съответствие със стандартите за изготвяне на актове.

За първичните закони **Офисът на тайния съвет** [Privy Council Office] подпомага Кабинета при оценката и одобряването на законодателни предложения, предназначени за парламентарно разглеждане.

Постоянната съвместна комисия за контрол на регулациите [Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations]⁷⁶ в канадския парламент контролира качеството на регулациите, включително тяхното правно и юридическо съответствие.

⁷⁵ <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/about-health-canada/legislation-guidelines/community-federal-regulators.html>

⁷⁶ <https://www.parl.ca/Committees/en/REGS>



3.6. Австралийски съюз [Commonwealth of Australia]



АВСТРАЛИЙСКИ СЪЮЗ [Commonwealth of Australia]

Основна информация

Австралия е от първите държави, които още в средата на 80-те години на миналия век, обръщат специално внимание на мерките за подобряване на регулаторната среда.

През септември 2013 г. австралийското правителство стартира обширна **Програма за дерегулация** [Government's Deregulation Agenda] ⁷⁷, включваща намаляване на регулаторната тежест и повишаване на производителността. Определените цели предвиждат намаляване на регулаторната тежест за гражданите, гражданските организации и бизнеса с минимум 1 млрд. AUD всяка година.

В съответствие с тази програма, Австралия променя подходите и процедурите за ОВР, като поставя по-голям акцент върху регулаторните разходи, включително регулаторното въздействие върху хората. Въведен е тест за нетната полза на регулациите. Австралийското правителство поставя значително ударение върху консултациите при извършване на ОВР.

За да подкрепи програмата си за реформи, австралийското правителство:

- премества функциите на регулаторен надзор в департамента на министър-председателя и кабинета;
- установява консултативни органи на заинтересованите страни за всяко министерство, които осигуряват консултиране за възможностите за регулаторна реформа;
- стимулира министерствата да намалят бюрокрацията, включително чрез министри, които дават ясни очаквания на регулаторните органи и висшите служители;
- свързване на работата на държавните служители на висшите изпълнителни служби с количествено и доказано намаляване на регулаторната тежест.

Важна роля за ефективността на регулаторната реформа има **Австралийската комисия за производителност** [Australian Productivity

⁷⁷ <https://www.pmc.gov.au/regulation>



АВСТРАЛИЙСКИ СЪЮЗ [Commonwealth of Australia]

Commission] ⁷⁸, независим консултативен орган ⁷⁹, който редовно публикува задълбочени прегледи, чрез които осигурява информация за съответните политически решения. Това включва сравнителни прегледи на изпълнението на регулациите в различни региони или щати.

Комисията за производителност анализира изпълнението на подходите и прилагането на системата за ОВР и последваща оценка. Предложенията за подобрене включват по-добро използване на ОВР в процеса на разработване на политики и по-добра консултация със заинтересованите страни. Тези препоръки подкрепят промените, направени в регулаторната политика на Австралия като част от текущата програма за намаляване на бюрокрацията. *Комисията* оценява системата на регулаторната политика на Австралия, включително ОВР, изпълнението на регулатора и последващите оценки. *Комисията* осъществява и прегледи в специфични области или сектори на политиката, като например въпроси, свързани с потребителите, електроенергийния сектор и пазара на труда.

Неотдаващите промени в Австралия на процесите на ОВР включват прехвърляне на отговорността за някои аспекти на ОВР на регулаторните агенции. Австралия може да подобри своята система за ОВР чрез въвеждане на механизми за насърчаване на прозрачността на онези аспекти на ОВР, предприети от регулаторните агенции.

Рамка за изпълнение на регулатора

През октомври 2014 г. австралийското правителство публикува **Рамката за изпълнение на регулатора** [Regulator Performance Framework] ⁸⁰, която насърчава регулаторните органи да сведат до минимум въздействието си върху тези, които регулират, като същевременно изпълняват мисията, за която са създадени.

Рамката се състои от шест ключови показателя за ефективност, основани на резултатите, които обхващат:

- намаляване на регулаторната тежест;
- комуникации, основани на риска;
- пропорционални подходи;

⁷⁸ <https://www.pc.gov.au/about/contribute>

⁷⁹ Основната функция на Комисията е да провежда обществени консултации по искане на австралийското правителство по ключови политически или регулаторни въпроси, свързани с икономическите резултати на Австралия и благосъстоянието на общността.

⁸⁰ <https://www.jobs.gov.au/australian-government-regulator-performance-framework>



АВСТРАЛИЙСКИ СЪЮЗ [Commonwealth of Australia]

- ефикасно и координирано наблюдение;
- прозрачност; и
- непрекъснато подобряване.

Рамката предвижда мерки за добра регулаторна ефективност, които се използват от всички регулаторни органи за оценка на тяхното постигане спрямо КПИ. Всички австралийски правителствени регулатори ще оценяват ежегодно, въз основа на постигнатите резултати, в съответствие с рамката.

Редица регулатори ще бъдат обект на външен преглед на изпълнението им като част от тригодишна програма, а малък брой регулатори могат да бъдат обект на годишен външен преглед.

Външните прегледи ще се провеждат от групи за преглед, включващи представители на правителството и бизнеса. Целта е да се осигури висока степен на отчетност и допълнителна прозрачност за заинтересованите страни и обществото като цяло.

Рамката се основава на доклад на *Комисията за производителност* и е разработена в консултация с регулаторните органи и заинтересованите страни. Рамката се прилага от 1 юли 2015 г.

Актуално
развитие

Австралия публикува наскоро *Годишен доклад за регулаторна реформа: януари 2016 – юни 2017 г.*⁸¹ Докладът очертава постиженията на австралийското правителство в изпълнението на ангажимента си за регулаторна реформа, намаляване на разходите и регулаторната тежест. Към 30 юни 2017 г. Правителството е взело решения за премахване на неоправдани регулации с нетна стойност 5.9 млрд. AUD. Това надвишава първоначалния ангажимент, според който намаляването на регулациите следва да бъде поне 3.5 млрд. AUD през първите три години и половина.

В Австралия продължават да съществуват стабилни практики за управление на нормативната уредба и се работи за подобряване на методите, които се съсредоточават върху ангажираността на заинтересованите страни при осъществяването на *ex ante* и *ex post* оценки.

Австралия осигурява по-голяма гъвкавост на регулаторните органи, за да компенсират увеличените разходи за привеждане в съответствие за бизнеса, произтичащи от новите регулации. Намаляването на разходите за

⁸¹ <https://docs.jobs.gov.au/documents/annual-regulatory-reform-report-1-january-2016-30-june-2017>



АВСТРАЛИЙСКИ СЪЮЗ [Commonwealth of Australia]

съответствие трябва да бъдат идентифицирани с всяко ново регулаторно предложение. Предприемат се специфични мерки за насърчаване и увеличаване на ангажираността на заинтересованите страни преди да бъде взето регулаторно решение, особено по отношение на подзаконовите регулации.

Методи за ОВР

Правителството на Австралия е утвърдило и прилага цялостна методическа рамка за изготвяне на *ex ante* и *ex post* ОВР⁸², определена в Ръководството за регулиране на Австралийското правителство [Australian Government Guide to Regulation]⁸³ към което са разработени множество насочващи и методически документи:

- *Насоки за граждански организации* [Community organisations guidance];
- *Насоки за анализ на риска при решения за въздействието на регулациите* [Risk analysis in Regulation Impact Statements guidance];
- *Насоки за анализ разходи-ползи* [Cost-benefit analysis guidance];
- *Насоки за законодателни инструменти* [Sunsetting legislative instruments guidance];
- *Насоки за малки и средни предприятия* [Small Business guidance];
- *Насоки за последващи прегледи* [Post-implementation reviews Guidance]⁸⁴ и др.

Прилагането на тези инструменти е интегрирано в общата процедура за вземане на управленски решения – Наръчник на кабинета, 12-то издание [Cabinet Handbook, 12th edition]⁸⁵.

Институционална рамка

Екипът "Политика на дерегулиране на цялото правителство" [Whole of Government Deregulation Policy team] е преместен в Министерството на труда и малкия бизнес [Department of Jobs and Small Business] след неотдавнашни промени в правителството (декември, 2017)⁸⁶. Той отговаря

⁸² <https://www.pmc.gov.au/regulation/developing-regulation-impact-statement>

⁸³ <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/australian-government-guide-regulation>

⁸⁴ https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_2.docx

⁸⁵ <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/government/cabinet-handbook>

⁸⁶ <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/government/aao-amendment-made-20-dec-2017>



АВСТРАЛИЙСКИ СЪЮЗ [Commonwealth of Australia]

за системното подобряване и застъпничеството в цялото правителство по-общо.

Офисът за най-добри регулаторни практики [Office of Best Practice Regulation (OBPR)] в Министерството на министър-председателя и правителството [Department of the Prime Minister and Cabinet] прави преглед на качеството на всички ОВР и предоставя съвети и насоки по време на тяхното разработване. Окончателната оценка на ОВР се оповестява в централен регистър. ОВР може да поиска от отделите да преразгледат ОВР, където качеството се счита за неадекватно.

Австралийската комисия за производителност е независим изследователски и консултативен орган.

Службата на парламентарния съветник [Office of the Parliamentary Counsel]⁸⁷ е независима институция, която отговаря за контрола върху качеството на нормативната уредба.

Юридически преглед на предложенията за регулации се осигурява и от Постоянния комитет на Сената за контрол на законопроектите [Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills] и Постоянния комитет на Сената за регулациите и наредби [Senate Standing Committee on Regulations and Ordinances], съответно за първични закони и за подзаконовите актове.

⁸⁷ <https://www.opc.gov.au/>



III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РЪКОВОДСТВОТО ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Настоящият раздел представя някои от възможностите за актуализиране на Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в Република България, прието през 2014 г., в контекста на последвалите промени в нормативната уредба. Представени са концепции за изготвяне на оценка на въздействието върху икономиката, социалната сфера и околната среда, включващи обхвата и основните стъпки, чрез които следва да се реализират такива оценки.

РЪКОВОДСТВОТО ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ е прието с Решение № 549 на Министерския съвет от 2014 г. като инструмент за служителите от администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието на законодателството.

През 2016 г. в резултат от въвеждането на законодателно ниво на задължителни изисквания за извършване на оценка на въздействието на нормативни актове⁸⁸, Министерският съвет прие *Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието*⁸⁹. Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в Република България в голяма степен отчита общата логика, определена в *Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието*, същевременно е налице необходимост от неговата актуализация, чрез която да бъде осигурена по-голяма съгласуваност между определените етапи на процедурата, предвидени в двата документа.

Важна стъпка ще бъде и определянето на ясни критерии за отчитането на качеството и ефективността на извършваните оценки на въздействието – новите функции на дирекция "Модернизация на администрацията" в администрацията на Министерския съвет, както

⁸⁸ нова Глава втора "Оценка на въздействието на нормативни актове" на Закона за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г. Сравнение с предишната редакция, в сила от 4.11.2016 г.

⁸⁹ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 2017 г., в сила от 18.11.2016 г.



и въвеждане на механизъм за оценяване на напредъка при извършването на ОВР. Специално внимание следва да бъде обърнато на методическото осигуряване на процедурите за изготвяне на последващи ОВР.

Основни елементи на оценката на въздействието на регулациите

Политически и правен контекст

Дефиниране на проблема: какъв е и защо е проблем

Какво трябва да бъде постигнато, какви са целите

Варианти за постигане на определените цели

Въздействията на различните варианти и засегнати групи

Сравнение на варианти

Определяне на предпочитания вариант

Наблюдение и оценка на действиетлното въздействие



Дефиниране на проблема

Каква е темата или проблема, което изискват предприемането на действие?

Какъв е размера/обхвата на проблема?

Защо това е проблем?

Кой е засегнат от проблема и по какъв начин и в каква степен?
Промените в чие поведение може да доведе до подобрение на ситуацията?

Осъществявани ли са оценки на съществуващата политика/регулация? Ако не, защо?

Какви са заключенията на оценката? Отнасят ли се до описанието на проблема?

Кои са основните движещи сили?

Какви са пазарните неуспехи, регулаторните неуспехи или отклоненията в поведението, които са водят до наблюдавания проблем?

Каква информация за тях е налична?

Как ще се развива проблемът, т.е. дали проблемът ще продължи да съществува?

Варианти за постигане на определените цели

(съществуващо положение "вариант 0")

Съществуващото положение обикновено се използва като отправна точка, спрямо която да бъдат оценени въздействията на вариантите на политиката.

То трябва да бъде дефинирано в максимална степен чрез количествени данни.

Подходящо е включването на предвиждания за социално-икономическото развитие, както и важни технологични промени.

В повечето случаи като отправна точка се приема варианта, в който не се правят промени в съществуващото положение – приема се, че относимите политики и мерки (законодателство, прилагани инструменти) ще продължат да действат по същия начин.

В допълнение се отчитат и планирани или изготвени предложения за промени, които обаче все още не са приети. Отчитат се възможните въздействия, които те биха оказали върху ситуацията.



Варианти за постигане на определените цели (варианти)

Какви са възможните регулаторни и нерегулаторни варианти за постигане на определените цели и справяне с описания проблем?

Всички варианти, които се подкрепят/предлагат от заинтересованите страни следва задължително да бъдат включени в анализа.

За всеки дефиниран вариант трябва да бъдат идентифицирани:

- (1) всяко ново действие, което трябва да бъде предприето;
- (2) тези, за които ще възникнат задължения;
- (3) срокът, в който нововъзникналите задължения ще трябва да бъдат изпълнение.

Този начин на описание на вариантите (в случай, че е възможно) ще направи по-лесно идентифицирането и остойностяването на въздействията, предизвикани от всеки от тях.

Отделните варианти трябва да бъдат отнесени ясно към съответните дефинирани проблеми и определени цели: разглежданата интервенция трябва да се основава на ясна логика.

Разглежданите варианти трябва да отчитат възможностите за прилагане на технологични решения при изпълнението им (електронно управление, интернет и др.)

За всеки вариант трябва да се определи кой /коя група ще бъде засегната от осъществяването му.

За всеки вариант трябва да се разгледат различни дигитални решения, особено по отношение на създаването и намаляването на административната тежест?

За всеки вариант трябва да бъде прилаган принципът "**мисли първо за малките**": при възможност за микро-предприятията не трябва да бъдат предвиждани утежняващи регулации, освен в случай на доказана необходимост.

За всеки вариант, който е отхвърлен като възможен в първоначалната фаза на анализа трябва да бъдат представени съответните аргументи. Особено ясни и точни трябва да бъдат аргументите, свързани с отхвърлянето на варианти, които се ползват със значителна подкрепа сред (определени групи) заинтересовани страни.



Въздействия на различните варианти и засегнати страни

Какви са вероятните икономически, социални и екологични въздействия за всеки от останалите/одобрените за разглеждане варианти? Въздействията върху всяка от трите категории трябва да бъдат оценени, освен в случаите, в които някоя от тях не е относима. В такъв случай, това трябва да бъде ясно аргументирано.

Кои са положителните и отрицателните въздействия, преки и непреки, очаквани и неочаквани.

Кои са положителните и отрицателните въздействия, преки и непреки, очаквани и неочаквани.

Разходите и ползите следва да бъдат определени в съответствие със стандартната типология на разходите и ползите и следва да бъдат остойностени в най-високата възможна степен. В случай, че е невъзможно да бъдат остойностени, това следва да бъде аргументирано, а също и да бъде търсен подходящ метод за оценка.

Идентифициране и представяне на ползите от предприеманите мерки за опростяване и повишаване на регулаторната ефективност: Намаляване/спестяване на разходите е намаляване на общите агрегирани разходи, свързани с изпълнение на изискванията, регулаторни плащания, административни дейности или дейности, свързани с въвеждане на изискванията. Намалението се измерва спрямо непроменения обхват на съществуващата правна рамка.

Въздействие върху малките и средни предприятия: Специфичен анализ с фокус върху резултатите от теста за въздействие върху МСП, както и количествени оценки на административните разходи и разходите за привеждане в съответствие с новите изисквания. В случай, че идентифицираното въздействие е оценено като несъществено, то трябва да бъде аргументирано.

Въздействие върху конкуренцията: Специфичен анализ с фокус върху най-засегнатите сектори и тяхната конкурентоспособност. В случай, че идентифицираното въздействие е оценено като несъществено, то трябва да бъде аргументирано.

Описание на засегнатите страни - кои са и по какъв начин са засегнати, напр. бизнес/групи бизнес, граждани, заети лица, потребители, публична администрация, социални партньори.

Описание на действията/мерките, които засегнатите страни трябва да предприемат за изпълнение на предвидените промени.



Описание по какъв начин оценяваното въздействие би се променило при промени в параметрите (или някои от тях) на предвидените промени.

Идентифициране на въздействия, които биха се променили с течение на времето. Описание на начина, по които биха се променили.

Описание на потенциалните пречки, които биха възникнали при прилагане на всеки от вариантите и спазването на изискванията от страна на целевите групи.

Сравнение на варианти

Сравнение на вариантите (за предпочитане в табличен формат):

- степен, в която биха постигнали поставените цели (ефективност);
 - съответните икономически, социални и екологични въздействия и съотношение ползи/разходи, разходи/ефективност (ефикасност) и други начини за сравнение (класиране), напр. мултикритериен анализ;
 - съответствие на всеки вариант с други цели на националната и/или ЕС политика и други политически инициативи и инструменти
-
- Извеждане на компромисите и синергиите, свързани с всеки от вариантите;
 - Представяне на възможни ограничения/несигурност в ключовите констатации и заключения и как те могат да повлияят на избора на предпочитания вариант;
 - Посочване кой вариант на политика е предпочитан и защо?
 - Аргументиране как вариантите, и по-специално предпочитаният отговарят на принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвид размера и естеството на идентифицирания проблем.

Следните въпроси могат да подпомогнат оценката дали дадена мярка се придържа към принципа на пропорционалност:

- Дали инициативата надхвърля необходимото за задоволително постигане на проблема / целта?
- Дали формата на действие (избор на инструмент) е възможно най-опростена и съгласувана със задоволителното постигане на целите и ефективно прилагане?



- Инициативата създава ли финансови или административни разходи за правителството, регионалните или местните власти, икономическите оператори или гражданите? Ако отговорът е "да", дали тази цена е сведена до минимум и съизмерима с целта, която трябва да се постигне?

Обобщено представяне (таблично) на директните разходи и ползи от въздействието за всеки от разглежданите варианти

Определяне на предпочитания вариант

Представяне на предпочитания вариант и аргументите за това. Съответно, представяне на аргументите за отхвърляне на останалите варианти.

Представяне на подробна информация за оценените разходи и ползи за всяко идентифицирано действие/задължение, част от предпочитания вариант

Представяне на възможностите за опростяване или намаляване на регулаторната тежест чрез предвидените нормативни промени в предпочитания вариант

Наблюдение и оценка на действителното въздействие

Представяне на план за бъдещо наблюдение и оценка - какво и кога ще бъде наблюдавано и оценявано, вкл.:

- определяне на основни индикатори за наблюдение за основните цели на регулаторната промяна, спрямо които ще бъде оценяван напредъка;
- осигуряване на ангажименти за наблюдение в най-ранна фаза на изпълнението, както и планиране на оценките по начин, при който резултатите могат да бъдат използвани като принос за бъдещи оценки на въздействието.

За предпочитания вариант:

- определяне на оперативни цели и съответните им индикатори за наблюдение;
- определяне на това какво ще бъде наблюдавано, момента, в който започне наблюдението, от кого и как ще се използват резултатите и кога ще бъде извършена бъдещата оценка.

При извършване на ОВ, идентифицираните варианти за политиката на регулиране следва да бъдат разгледани в сравнителен план въз основа на техните икономически, социални



и екологични въздействия (количествени разходи и ползи, когато е възможно). Резултатите от сравняването на вариантите следва да бъдат представени в доклада за направената ОВ. Окончателният доклад за ОВ трябва да включва:

- описание на екологичното, социалното и икономическото въздействие и изрично изявление, ако някое от тях не се счита за значително;
- ясно описание на това кои са засегнатите от съответната инициативата страни и в какво се изразява това влияние;
- въздействието върху МСП след "теста за МСП";
- въздействието върху конкурентоспособността;
- подробно описание на стратегията за консултации и получените от нея резултати.

Представените по-долу концепции са свързани с началният етап на изготвянето на ОВ, при който въз основа на конкретния предмет на оценката, се определя обхватът, подходящото ниво на анализ и задълбочеността на оценката на въздействието.



1. КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА

1.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху икономиката

Въвеждането на оценка на въздействието върху икономиката следва да отчита влиянието предложените регулации по отношение на ключови аспекти на икономиката, имащи хоризонтален характер, като:

- макроикономическата среда;
- конкуренцията, конкурентоспособността, търговските и инвестиционните потоци;
- научни и приложни изследвания, иновации;
- оперативни разходи и поведение на бизнеса, включително за МСП;
- административна тежест на бизнеса;
- публични власти;
- право на собственост;
- потребители и домакинства;
- специфични региони или сектори;
- международните отношения, включително отношенията с трети държави.

В таблицата е включен актуализиран примерен списък на ключовите показатели, чието влияние и последици следва да бъде определено и измерено при оценка на въздействието върху икономиката.

Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Макроикономическа среда	<ul style="list-style-type: none"> – икономическия растеж и заетостта; – условията за инвестиции и функционирането на пазарите;
Конкуренция, конкурентоспособност, търговски и инвестиционни потоци	<ul style="list-style-type: none"> – прилагането на принципите за свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора; – възможностите за избор на потребителите (напр. повишаване на цени, поради намаляване на конкуренцията, създаване на бариери за нови доставчици, улесняване на антиконкурентно поведение или появата на монополи, сегментацията на пазара и други);



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – конкурентната позиция на фирмите; – производителността; – намаляване на търговските бариери; – трансграничните инвестиционни потоци (вкл. релокация на икономическа дейност);
<p>Научни и приложни изследвания, иновации</p>	<ul style="list-style-type: none"> – научноизследователската и развойна дейност; – разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти; – правата върху интелектуалната собственост (патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права);
<p>Оперативни разходи и поведение на бизнеса/Малки и средни предприятия</p>	<ul style="list-style-type: none"> – допълнително приспособяване, разходи за спазване или разходи за трансакции на бизнеса;⁹⁰ – разходите или наличността на основни производствени ресурси (суровини, машини, труд, енергия и т.н.); – достъпа до финансиране; – инвестиционния цикъл; – оттегляне на някои продукти/услуги от пазара; – ограничения или забрани за пускането на продукти на пазара; – по-строго регулиране на поведението на даден бизнес; – създаване на нови предприятия или до закриване на предприятия; – различно третиране на продукти или предприятия;

⁹⁰ В икономическата теория и свързаните с нея дисциплини, трансакционните разходи са разходите, направени във връзка с икономическия обмен, разходите за участие на пазара. Например, при покупка или продажба на актив, често трябва да се плати комисионна на брокер, тази комисионна представлява трансакционен разход, разход за реализиране на самата сделка. Други видове трансакционни разходи са например разходите за проучване и информация, разходи свързани с преговорите преди сключване на сделката, разходи във връзка с изпълнението на сделката – проследяване дали другата страна се придържа към условията на договора и предприемане на подходящи действия, ако е необходимо.



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Административна тежест на бизнеса	<ul style="list-style-type: none"> – задълженията на бизнеса за представяне на информация (например, вида на необходимите данни, честотата на докладване, сложността на процеса на подаване); – функционирането и дейността на МСП;
Публични власти	<ul style="list-style-type: none"> – бюджета на публичните органи на различни нива на управление (национално, регионално, местно), към момента и в дългосрочен план; – допълнителни държавни административни тежести; – създаването на нови или реструктурирането на съществуващи публични власти;
Право на собственост	<ul style="list-style-type: none"> – правата на собственост (земя, движими вещи, материални/ нематериални активи); – придобиването, прехвърлянето или упражняването на правата на собственост;
Потребители и домакинства	<ul style="list-style-type: none"> – разходите на потребителите; – качеството и наличността на стоки / услуги или с избора на потребителите и тяхното доверие; – информирането и защитата на потребителите; – финансовото състояние на физическите лица / домакинствата, както към момента, така и в дългосрочен план; – икономическата защита на семейството и на децата;
Специфични региони или сектори	<ul style="list-style-type: none"> – определени сектори; – определен регион или региони (напр.: по отношение на създаването/закриването на работни места); – непропорционално въздействие за определен регион или сектор ("отдалечено" въздействие);



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Международни отношения, вкл. отношенията с трети държави	<ul style="list-style-type: none"> – специфични групи (чуждестранни и национални компании и потребители); – сфера, в която съществуват международни стандарти или общи регулаторни подходи.

Не всички въздействия за всички възможни аспекти на икономиката следва да бъдат детайлно анализирани и оценени. При следване на принципа за пропорционалност следва да бъдат определени тези икономически аспекти, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни.

1.2. Стъпки при оценката на въздействието върху икономиката

Оценката на въздействието върху икономиката следва поетапен подход, включващ:

- **Стъпка 1:** Идентифициране на въздействието на избраните варианти на политика или регулаторна намеса върху основните икономически аспекти;
- **Стъпка 2:** Определяне на основните икономически аспекти, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни; и
- **Стъпка 3:** Количествено и/или качествено измерване на влиянието и последиците по отношение на основните икономически аспекти, за които се очаква значително влияние на съответната политика или регулаторен акт;
- **Стъпка 4:** Интегриране на резултатите от измерванията за въздействията и последиците за икономиката, социалната сфера, околната среда и др. в общата ОВ.

1.3. Инструменти за оценката на въздействието върху икономиката

Извършването на оценка на въздействието върху икономиката следва да бъде осигурено с надеждни инструменти, които въз основа на спецификата на конкретното предложение за политика или регулаторен акт, определят начина и критериите за идентифициране на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

необходимите данни, източниците на информация, методите за обработка и представяне на данните, както и образци на формуляри за представяне на резултатите.

Част от приложимите инструменти за оценката на въздействието върху икономиката са описани в следващия раздел.



2. КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ СОЦИАЛНАТА СФЕРА

2.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху социалната сфера

Въвеждането на оценка на въздействието върху социалната сфера следва да отчита влиянието предложените регулации по отношение на ключови области на социалната сфера, имащи хоризонтален характер, като:

- балансирано демографско развитие;
- заетост и пазара на труда;
- стандарти и права, свързани с качеството на работата;
- социално включване и закрила на определени групи;
- равнопоставеност между жените и мъжете, равно третиране и равни възможности, недопускане на дискриминация;
- физически лица, личен и семеен живот, лични данни;
- управление, участие, добра администрация, достъп до правосъдие, медии и етика;
- обществено здраве и безопасност;
- достъп до образователни, здравни и социални услуги;
- култура;
- престъпност, тероризъм и сигурност.

В таблицата е включен актуализиран примерен списък на ключовите показатели, чието влияние и последици следва да бъде определено и измерено при оценка на въздействието върху социалната сфера.

Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Балансирано демографско развитие	<p>Първа група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – задържане на темповете на намаляване на броя на населението; – насърчаване на раждаемостта, чрез създаване на среда, благоприятна за раждането, отглеждането и възпитанието на деца; – подобряване на репродуктивното здраве на населението;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – подобряване на общата демографска информираност и сексуално-репродуктивна култура на населението; – подобряване на здравословното състояние на населението и намаляване на общата, преждевременната, детската и майчината смъртност; – повишаване на средната продължителност на живота и на продължителността на живота в добро здраве; – намаляване на общата заболяемост и до превенция на социално-значими болести; – създаване на здравословни и безопасни условия на труд; – балансиране на миграционните потоци; – намаляване на броя на емигриращите млади хора в репродуктивна възраст; <p>Втора група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – смекчаване на негативните последици от застаряването на населението и до подобряване на качествените характеристики на човешкия капитал; – възприемане на комплексен междусекторен подход за активен и продуктивен живот на възрастните хора в добро здраве; – адаптиране на социалните системи/или на някои от тях към демографските промени и застаряването на населението – пазар на труда; пенсионно-осигурителна система; системата за социално подпомагане, закрила и дългосрочни грижи; здравеопазване, образование, култура и др.; – развитие на доброволчеството и солидарността между поколенията; – изграждане на позитивен публичен образ и разбиране за социалната ценност на по-възрастните хора; – повишаване на общото образователно, духовно и културно равнище, квалификация, способности и умения на населението от всички/или различни възрастови групи;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<p>Трета група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – постигане на социална кохезия и създаване на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи; – създаване на условия за равни възможности за всички и недопускане на пряка или косвена дискриминация основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна; <p>Четвърта група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ограничаване на диспропорциите в териториалното разпределение на населението и обезлюдяването в някои региони и селата; – подобряване на инфраструктурата и качеството на живота в различните райони/региони на страната; – създаване на условия за възраждане на селските райони и за намаляване на различията между града и селото; – рационално разпределение на местни (локални) инфраструктури и услуги за осигуряване на балансиран растеж на регионите, въвеждане на клъстерен подход за развитие на икономиката и бизнес средата; – подобряване на транспортната, търговската и други обслужващи инфраструктури на селските и пограничните райони за задържане на населението в тях; – опазване и поддържане на екологична и ергономична среда за живот; – намаляване на регионалните диспропорции чрез децентрализация и създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<p>Пета група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подобряване на достъпа до права, блага, стоки, услуги и ресурси, повишаване на доходите и разнообразяване на потреблението; <p>Шеста група въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> – подобряване на живота на населението чрез свързване на въздействията на няколко/повече групи въпроси;
Заетост и пазара на труда	<ul style="list-style-type: none"> – създаването на нови работни места; – загуба на работни места; – определени професии, групи работници или самостоятелно заети лица; – определени възрастови групи; – търсенето на работна сила; – функционирането на пазара на труда; – съгласуваността между личния, семейния и професионалния живот;
Стандарти и права, свързани с качеството на работата	<ul style="list-style-type: none"> – качеството на работата; – достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т.ч. продължаващо професионално обучение; – здравето, безопасността и достойнство на работниците; – съществуващите права и задължения на работниците специално по отношение на информацията и консултации във връзка с тяхната работа и защитата им срещу уволнение; – закрилата на младите хора по време на работа; – съществуващите права и задължения на работодателите; – реструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Социално включване и закрила на определени групи	<ul style="list-style-type: none"> – достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда; – равния достъп до услуги и стоки; – достъпа до услугите свързани с намиране на работа или до услуги от общ икономически интерес; – информираността на обществото по конкретни проблеми; – специфични групи от лица (напр.: най-уязвимите или тези в най-голям риск от бедност, деца, жени, възрастни, хора с увреждания, безработни или етнически, езикови и религиозни малцинства, лица търсещи убежище), фирми или други организации (например църкви) или населени места повече от други; – граждани на трети страни;
Равнопоставеност между жените и мъжете, равно третиране и равни възможности, недопускане на дискриминация	<ul style="list-style-type: none"> – прилагането на принципите на недискриминация, равно третиране и равни възможности за всички; – различно третиране на жените и мъжете; – равнопоставеността между жените и мъжете; – начина на третиране на групи или лица, пряко въз основа на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация; – непряка дискриминация;
Физически лица, личен и семеен живот, лични данни	<ul style="list-style-type: none"> – налагане на допълнителни административни изисквания на физическите лица или с усложняване на тези изисквания; – личната неприкосновеност на физическите лица (включително техните дом и кореспонденция); – правото на свобода на индивидите; – правото на свободно движение в ЕС; – семейния живот или правната, икономическа или социална защита на семейството; – правата на децата;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – обработка на лични данни или правото на достъп до лични данни на съответното физическо лице;
<p>Управление, участие, добра администрация, достъп до правосъдие, медии и етика</p>	<ul style="list-style-type: none"> – автономността на социалните партньори в областите, за които те са компетентни; – правото на колективно договаряне на всяко ниво, или с правото да се предприемат колективни действия; – промяна на отговорностите / функциите / организацията на публични институции и администрации; – правата и отношенията на индивида с държавната администрация; – правото на индивида на достъп до правосъдие; – правото на ефективни средства за защита по съдебен ред; – по-добрата информираност на обществото по конкретен проблем; – достъпа на обществеността до информация; – политически партии или граждански организации; – медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване; – (био) етични въпроси (клонирание, използването на човешкото тяло или неговите части с цел финансова облага, генетични изследвания/тестове, използването на генетичната информация);
<p>Обществено здраве и безопасност</p>	<ul style="list-style-type: none"> – здравето и безопасността на физическите лица / на населението, включително продължителността на живота, смъртност и заболяемост, чрез въздействия върху социално-икономическата среда (работна среда, доходи, образование, занятие, хранене); – увеличаване или намаляване на вероятността от рискове за здравето поради вещества, вредни за околната среда; – здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – здравето, поради промени в използването на енергия и/или обезвреждане на отпадъците; – фактори, които определят здравето на човека като хранене, физическа активност или употреба на тютюн, алкохол или наркотици; – специфични ефекти върху определени рискови групи (според възраст, пол, увреждане, социална група, мобилност, регион и други);
Достъп до образователни, здравни и социални услуги	<ul style="list-style-type: none"> – качеството или достъпа до образователни, здравни и социални услуги; – образованието и мобилността на работниците (здравеопазване, образование и други); – достъпа на физическите лица до обществено/частно образование или продължаващо обучение, в т.ч. продължаващо професионално обучение; – трансграничното предоставяне на услуги, трансграничния обмен и сътрудничеството в граничните региони; – финансирането, организирането и достъпа до социални и здравни услуги и грижи; – свободата и самоуправлението на университети и академичните среди;
Култура	<ul style="list-style-type: none"> – опазването на културното наследство; – културното многообразие; – участието на гражданите в културни прояви, или върху техния достъп до културни ресурси;
Престъпност, тероризъм и сигурност	<ul style="list-style-type: none"> – сигурността, престъпността или тероризма; – шансовете за разкриване на престъпника или с потенциалните изгоди от престъпления; – увеличаване на броя на престъпните деяния; – капацитета за прилагане на закона; – интересите на сигурността;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – правото на свобода и сигурност, правото на справедлив процес и правото на защита; – правата на жертвите на престъпления и свидетели.

Не всички въздействия за всички възможни аспекти на социалната сфера следва да бъдат детайлно анализирани и оценени. При следване на принципа за пропорционалност следва да бъдат определени тези аспекти на социалната сфера, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни.

2.2. Стъпки при оценката на въздействието върху социалната сфера

Оценката на въздействието върху социалната сфера следва поетапен подход, включващ:

- **Стъпка 1:** Идентифициране на въздействието на избраните варианти на политика или регулаторна намеса върху аспектите на социалната сфера;
- **Стъпка 2:** Определяне на основните аспекти на социалната сфера, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни; и
- **Стъпка 3:** Количествено и/или качествено измерване на влиянието и последиците по отношение на основните аспекти на социалната сфера, за които се очаква значително влияние на съответната политика или регулаторен акт;
- **Стъпка 4:** Интегриране на резултатите от измерванията за въздействията и последиците за икономиката, социалната сфера, околната среда и др. в общата ОВ.



2.3. Инструменти за оценката на въздействието върху социалната сфера

Извършването на оценка на въздействието върху социалната сфера следва да бъде осигурено с надеждни инструменти, които въз основа на спецификата на конкретното предложение за политика или регулаторен акт, определят начина и критериите за идентифициране на необходимите данни, източниците на информация, методите за обработка и представяне на данните, както и образци на формуляри за представяне на резултатите.

Част от приложимите инструменти за оценката на въздействието върху социалната сфера са описани в следващия раздел.



3. КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

3.1. Обща рамка за оценка на въздействието върху околната среда

Въвеждането на оценка на въздействието върху околната среда следва да отчита влиянието предложените регулации по отношение на ключови области на околната среда, имащи хоризонтален характер, като:

- климат;
- енергийни ресурси;
- качество на въздуха;
- биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда;
- качество на водите и водните запаси;
- качество на почвата и почвените ресурси;
- използване на земята;
- възобновяеми или невъзобновяеми ресурси;
- влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда;
- отпадъци/генериране/рециклиране;
- рисковете за околната среда;
- грижа за животните;
- международни въздействия върху околната среда.

В таблицата е включен актуализиран примерен списък на ключовите показатели, чието влияние и последици следва да бъде определено и измерено при оценка на въздействието върху околната среда.

Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Климат	<ul style="list-style-type: none"> – количеството на емисиите на парникови газове (напр.: въглероден диоксид, метан и др.) в атмосферата; – количеството на емисиите на озоноразрушаващи вещества; – възможностите за адаптиране към климатичните промени;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Енергийни ресурси	<ul style="list-style-type: none"> – увеличаване или намаляване на нуждите или с потреблението енергия и горива; – енергийната интензивност на икономиката; – микса от горива (въглища, газ, ядрена енергия, възобновяеми енергийни източници и други), който се използва в производството на енергия; – увеличаване или намаляване на търсенето на транспортни услуги (превоз на пътници или товари) или с техния обем (изразена в проценти за всеки отделен вид транспорт); – увеличаване или намаляване на емисиите от превозните средства;
Качество на въздуха	<ul style="list-style-type: none"> – емисиите на киселинни, еутрофични и фотохимични вещества, прекурсори на озон или с други вредни замърсители на въздуха, които могат да засегнат здравето на хората, да унищожат реколтата или сгради, или да доведат до влошаване на околната среда (почва, реки и др.);
Биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда	<ul style="list-style-type: none"> – намаляване на биологичното разнообразие (намаляване на броя на видове / разновидности / колонии) или с увеличаване на диапазона на видове (напр.: насърчаване на консервацията); – защитени или застрашени видове и техните местообитания или с екологично чувствителни зони; – разделяне на естествената среда на по-малки области или със засягане на миграционните пътища, екологични коридори или буферни зони; – облика на защитени територии;
Качество на водите и водните запаси	<ul style="list-style-type: none"> – количеството или с качеството на пресните подземни и повърхностни води; – качеството на водите в крайбрежните и морските райони (напр.: изхвърляне на отпадни води, хранителни вещества, нефт, тежки метали и други замърсители);



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
	<ul style="list-style-type: none"> – запасите от питейна вода;
<p>Качество на почвата и почвените ресурси</p>	<ul style="list-style-type: none"> – окисляването, замърсяването или със солеността на почвите и с нивата на ерозия на почвата; – загуба на съществуващи почви (напр.: застрояване, извършване на строителни работи и др.) или с увеличаване на площите използваема земя (напр. рекултивация);
<p>Използване на земята</p>	<ul style="list-style-type: none"> – вкарване на нови земни площи ("пустеещи") в употреба за първи път; – земи, определени като чувствителни по екологични причини; – промяна в използването на земята (напр.: разделение между селските и градските площи, промяна в начина на обработването и др.);
<p>Възобновяеми или невъзобновяеми ресурси</p>	<ul style="list-style-type: none"> – използването на възобновяеми ресурси (като риба и т.н.), включително интензивно използване, което ограничава възможностите за тяхното регенериране; – намаляване или увеличаване на употребата на невъзобновяеми ресурси (подпочвени води, минерали и др.);
<p>Влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда</p>	<ul style="list-style-type: none"> – по-устойчиво производство и потребление; – промени на относителните цени на щадящи респективно нещадящи околната среда продукти; – насърчаване или ограничаване на щадящите или нещадящите околната среда стоки и услуги, в резултат от промени в правилата за капиталови инвестиции, заеми, застрахователни услуги и др.; – стимулите за бизнеса да функционира по-екологично (по-малко замърсяващ околната среда) чрез промени в начина, по който той функционира;



Основни аспекти	Ключови показатели: Влияния и последици, свързани със ...
Отпадъци / генериране / рециклиране	– образуването и третирането на отпадъци (битови, производствени, опасни, строителни, минни и радиоактивни);
Рискове за околната среда	– превенцията на пожари, експлозии, аварии, катастрофи и случайни емисии; – риска от неразрешено или неумишлено разпространение на чужди за околната среда или генетично модифицирани организми;
Грижа за животните	– здравето и благосъстоянието на животните; – хуманното отношение към животните; – безопасността на храните и фуражите;
Международни въздействия върху околната среда	– околната среда в трети страни, които имат отношение към всеобхватните политики на ЕС, като напр.: политиката за развитие;

Не всички въздействия за всички възможни аспекти на околната среда следва да бъдат детайлно анализирани и оценени. При следване на принципа за пропорционалност следва да бъдат определени тези аспекти на околната среда, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни.

3.2. Стъпки при оценката на въздействието върху околната среда

Оценката на въздействието върху околната среда следва поэтапен подход, включващ:

- **Стъпка 1:** Идентифициране на въздействието на избраните варианти на политика или регулаторна намеса върху аспектите на околната среда;
- **Стъпка 2:** Определяне на основните аспекти на околната среда, за които очакваните влияния и последици е вероятно да бъдат значителни; и
- **Стъпка 3:** Количествено и/или качествено измерване на влиянието и последиците по отношение на основните аспекти на околната среда, за които се очаква значително влияние на съответната политика или регулаторен акт;



- **Стъпка 4:** Интегриране на резултатите от измерванията за въздействията и последиците за икономиката, социалната сфера, околната среда и др. в общата ОВ.

3.3. Инструменти за оценката на въздействието върху околната среда

Извършването на оценка на въздействието върху околната среда следва да бъде осигурено с надеждни инструменти, които въз основа на спецификата на конкретното предложение за политика или регулаторен акт, определят начина и критериите за идентифициране на необходимите данни, източниците на информация, методите за обработка и представяне на данните, както и образци на формуляри за представяне на резултатите.

Част от приложимите инструменти за оценката на въздействието върху социалната сфера са описани в следващия раздел.



IV. ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

Настоящият раздел представя описание на някои от най-разпространените методи и инструменти, използвани при извършване на оценки на въздействието на регулациите. Представени са насоки за прилагането на отделните методи и инструменти, включително с конкретни примери.

1. ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ, ОСНОВАНО НА ДАННИ

Осигуряването на солидна информация или доказателствена база е основен компонент на по-доброто разработване на политики. Необходими са доказателства, както за оценка на съществуващите интервенции, така и за да бъде обоснована необходимостта от нови такива. Особено внимание трябва да се обръща на надеждността и прозрачността на данните, върху които се правят заключения за препоръки по разглежданата политика. Също толкова важно е да се разграничат обективната информация от становища, които могат да бъдат събрани чрез консултацията със заинтересованите страни.

Събирането на данни е скъпа и отнемаша време дейност. **Наличието на надеждни данни, отнасящи се до съответната област, обхваната от анализа, често е основен аргумент за избор на един или друг метод за оценка на въздействието.**

Предварителното планиране е важно с оглед нуждата от гаранция, че цялата необходима информация ще бъде налична, като се осигури възможно най-много количествена информация за целите на оценката.

Първата стъпка следва да включва идентифициране на съществуващите източници на информация и тяхната наличност. Данните се събират, анализират и тълкуват, за да се създаде подходяща информация за вземане на решения.

Количествени данни

Дефиниции:

- Налична измерима информация за количествените индикатори;
- Може да бъде проверена математически;
- Може да бъде обработвана статистически.



<i>Качествени данни</i>	<p>Описание:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Характеризира се чрез описание, напр. на събития, причини, последствия; – Може да бъде проверена чрез външни проверки, триангулация от множество източници; – Наличие на яснота относно основния интерес, необходим за осигуряване на прозрачност и разбиране на контекста.
<i>Мнения</i>	Експертни мнения

Картографирането на данни чрез документално проучване помага да се определи какво вече е известно и какви нови данни/ какъв анализ биха могли да се изискват. Обикновено проучването/картографирането на наличната информация разчита на широк кръг от различни източници, като предишни доклади (напр. проучване, прогнозиране, наблюдение и оценка или доклади за оценка на въздействието), проучвания, статистически публикации, научни публикации и др. Много често информацията, събрана чрез документално проучване се използва за проектиране на хода на анализа и за изясняване на ключови въпроси, както и на утвърждаване/ проверка на резултатите от новия анализ, предприет като част от процеса.

В случай, че бъде установена нужда от допълнителна информация, трябва да се вземат решения относно това дали и как да бъде набрана тя **в съответствие с принципа на пропорционалност**. Причините за тези решения трябва да бъдат обяснени в съответния доклад за оценка на въздействието. Участието на заинтересованите страни трябва да бъде разгледано и посочено в изготвената стратегия за консултации.

Прогнозите и други ориентирани към бъдещето инструменти допълват количественото моделиране чрез прилагането на системно планиране и дългосрочен подход, развивани чрез качествените методи и участието на всички заинтересовани страни. Целта е да се разгледат различни възможни бъдещи варианти (напр. предоставяне на алтернативни), като по този начин разширяват хоризонта на политиката.

От изключителна важност е използваните данни да са надеждни, да отразяват реалността и да са представителни. Трябва да се отчитат начините, по които са събирани



използваните данни и дали той не води до несигурност при използването им. Несъвършенствата на данните трябва да бъдат отчетени при изготвянето на заключенията. Когато това е възможно, предимство трябва да се дава на данни от акредитирани източници като национални или международни статистически служби пред данни, набирани от непроверени източници или предоставяни от заинтересовани страни.

Източниците на данни трябва да бъдат цитирани в докладите за оценка на въздействието и оценките. Трябва да бъде включена и информация как използваните данни са верифицирани и валидирани.

Когато се използват данни, събрани с помощта на консултации със заинтересованите страни, за техните специфични интереси трябва да се отчитат при използването на тези данни. Трябва да бъде осигурен начин за валидирането им, напр. чрез проверка на данните или предоставените аргументи чрез мнението на други заинтересовани групи.

От съществено значение е осигуряването на събирането и анализи на количествени и качествени данни с добро качество. Във фокуса на вниманието следва да е внимателната интерпретация на всички видове данни и анализи и извършването на сравнения как информацията от различни източници се допълва или пък си противоречи. Това ще позволи взимането на добре информирани решения относно разглежданата политика.

В идеалния случай данните трябва да се анализират с помощта на различни методи – това би помогнало избягването на прилагането на едностранчив подход и съответно недостоверен краен резултат.



2. МЕТОД ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА АНАЛИЗ НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ

2.1. Общо описание

Анализът "разходи-ползи" е практическа техника за анализ, оценка и избор на проекти в публичния сектор. В общия случай той е инструмент, прилаган при взимане на решение дали и в какъв вариант да бъде осъществен определен инвестиционен проект, финансиран с публични средства.

Концептуален фундамент на съвременния анализ "разходи-ползи" е т.нар. *компенсационен критерий*, дефиниран от двама британски икономисти (сър Джон Хикс и Никълъс Калдор) през 1939 г. "*Философията*" на този критерий е проста и ясна – всеки проект, чиито ползи (положителни ефекти) превишават разходите (отрицателните ефекти) е атрактивен за обществото като цяло и следва да бъде предприет. Съответно проектите, чиито ползи са по-малки или равни на разходите, са неатрактивни и трябва да бъдат отхвърлени⁹¹.

За оценката на разходите и ползите могат да бъдат прилагани различни методически подходи в зависимост както от конкретната област на разглежданите регулации, така и от вида на оценката – предварителна или последваща. Значение за избор на конкретен подход има и наличието на данни, въз основа на които да се извърши оценката.

Остойносттаването на разходите и ползите е важен елемент от оценката на въздействието, който позволява да бъде извършено сравнение между качеството на различните варианти на политика или да бъде оценена ефикасността на прилагана политика.

Остойносттаването на разходите и ползите е важен елемент от оценката на въздействието, който позволява да бъде извършено сравнение между качеството на различните варианти на политика или да бъде оценена ефикасността на прилагана политика.

Ползите, произтичащи от регулацията, са основната причина за нейното приемане и при тяхното идентифициране, винаги следва да бъдат отчитани целите на регулацията –

⁹¹ Оценка на въздействието на регулациите, Практически наръчник, К. Пашев, Н. Вълв, Р. Брусарски, Асоциация за мониторинг на управлението, София, 2007



процесът, който се подобрява чрез нейното въвеждане или проблемите, които се разрешават. При анализа на ползите трябва да се:

- установи по какъв начин предложената регулация ще доведе до постигане на поставените цели;
- посочат преките и непреките ползи, свързани с предложената регулация;
- оценят стойностите на идентифицираните преките и непреките ползи.

Разходите за въвеждане на регулацията обхващат всички разходи, свързани с прилагането ѝ и заплатени от хора или организации, засегнати от нея. При анализа на разходите винаги следва да бъдат отчитани целите на регулацията и всички дейности, които трябва да бъдат изпълнени от всички засегнати страни, както в частния, така и в публичния сектор. Трябва да бъде отчитана и стойността на възможностите, които могат да бъдат загубени (пропуснати ползи) в резултат на прилагането на регулацията.

На първо място, анализът на разходите следва да определи начина, по който предлаганата регулация ще доведе до постигане на определените цели. За целта следва да се определят дейностите, които засегнатите страни ще трябва да изпълнят, за да приложат регулацията. Тези дейности включват запознаване с изискванията, включващо нарастване на разходите за обучение или дори наемане на нов персонал. Възможно е да е налице необходимост от закупуване на ново оборудване или ползване на външни консултантски услуги. Публичната администрация също трябва да инвестира в обучение и оборудване, за да прилага новата регулация.

Същевременно не трябва да се забравят и потенциалните непреки разходи, които могат да бъдат под различни форми, като например ограничения в предлагания на пазара избор или по-ниски нива на иновации.



Въздействие на регулаторните разходи върху различните страни						
Типове разходи		Граждани	Потребители	Бизнес	Институции	
Директни разходи	Такси					
	Административни тежести					
	Допълнителни разходи за съответствие					
	Разрешаване на спорове					
Непреки разходи	Непреки разходи за съответствие					
	Разходи за компенсации					
	Ограничена конкуренция					
	Ограничен достъп до пазара					
	Ограничени инвестиции/ иновации					
Разходи за изпълнение	Информация и наблюдение					
	Проверки и санкции					
	Обработка на жалби					
	Съдебни спорове					



2.2. Оценка на разходите за съответствие

Директните разходи са тези, свързани с осигуряване на ресурси за осъществяване на преките последствия от новата регулация/новия вариант на съществуващата регулация. Важна част от директните разходи са т.н. разходи за постигане на съответствие – разходите, направени от предприятията и други страни при предприемане на необходимите действия за спазване на новите регулаторни изисквания.

Разходите за съответствие често са съвкупност от всички преки разходи, произтичащи от законодателството: с течение на времето те са станали предмет на специфични методи за оценка в различни страни. Въпреки това, често е полезно да се анализират (и оценят) разходите за съответствие въз основа на техните отделни компоненти.

Компоненти на разходите за съответствие	
Такси	Регулациите често засягат предприятията и потребителите, като налагат определени такси или данъци върху определени заинтересовани страни. Тези разходи често са лесни за изчисляване, тъй като размерът им по дефиниция е известна. Онова, което понякога е по-трудно да се оцени, е кой ще поеме тези разходи, тъй като това може да зависи от степента, в която тези разходи се прехвърлят върху други субекти, различни от целевите групи в новата нормативна уредба. Например таксите за авторски права могат да бъдат прехвърлени надолу по веригата върху крайните потребители под формата на по-високи цени за определени хардуерни устройства.
Административни разходи	Това са разходите за спазване на задълженията за информация (ЗИ), произтичащи от разглежданата политика.
Допълнителни разходи за съответствие	Това са допълнителните (т.е. несвързани с обичайното за бизнеса разходи) разходи за целевата група за осигуряване спазването на правилата, различни от таксите и административните разходи. Те могат да бъдат еднократни или повтарящи се и могат да бъдат разбити в допълнителни подкатегории:
Разходи за изпълнение	Често новите регулации изискват запознаване на предприятията с новите или изменените задължения за спазване на нормативните изисквания, разработване на стратегии за спазване и разпределяне на отговорностите за изпълнение на



Компоненти на разходите за съответствие

	задачите, свързани с изпълнението. Поради това в голямата си част това са краткосрочни еднократни разходи
Директни разходи за труд	<p>Разходите за време на персонала, предназначени за извършване на дейностите, необходими за постигане на съответствие с нормативните изисквания. Трябва да бъдат включени само разходите за персонал, пряко ангажиран с предприемането на тези дейности: разходите за надзор/ управление на персонала са включени в категорията разходи за режийни разходи (виж по-долу).</p> <p>Директните разходи за труд включват два основни елемента - разходите за заплати и разходи за труд, несвързани със заплати.</p>
Режийни разходи	Разходите за наем, офис оборудване, комунални услуги и други ресурси, използвани от персонала, участващ в дейности по осигуряване на съответствието, както и корпоративни разходи, като например входящи ресурси за управление.
Разходи за оборудване	Разходи, направени от предприятията, когато те трябва да закупят елементи от капиталовото оборудване, за да се съобразят с регулацията. Това може да включва както машини (например оборудване за третиране на емисиите от производствения обект, за да се съобразят с новите стандарти за емисии), така и софтуер (например програми, необходими за извършване на мониторинг на действителните емисии в реално време).
Разходи за материали	Допълнителните разходи, направени при промяна на някои от вложените материали, използвани в производствения процес, за да се осигури съответствие с нормативната уредба (по този начин те понякога се наричат "входящи разходи"). Ето защо те са постоянни разходи.
Разходи за външни услуги	<p>Паричните разходи за плащания към външни доставчици, които оказват помощ за постигане на съответствие с нормативните изисквания.</p> <p>Например, в сравнение с по-строгите мерки за контрол на емисиите, фирмата може да наеме консултанти инженери, които да предоставят съвети относно наличните средства за постигане на съответствие и техните относителни разходи и ползи.</p>



Компоненти на разходите за съответствие

Алтернативно, по-обобщено, подразделяне на *разходите за съответствие* би направило разграничение между капиталовите / фиксираните разходи (CAPEX), разходите за експлоатация и поддръжка (OPEX) и финансовите разходи.

Могат да се използват различни методологични подходи за оценка на различните видове разходи за съответствие. Всички подходи имат различни типове ограничения. Трябва да бъде избран този, който е най-подходящ, като се отчита:

- **Очакваната големина на разходите за съответствие:** колкото по-високи са очакваните разходи или колкото по-голям е обхватът на анализа, за да се постигнат различни резултати по отношение на сравнението на опциите, толкова повече ресурси трябва да бъдат инвестирани в оценката на разходите за съответствие;
- **Наличието на данни:** колкото по-голямо е наличието на данни, толкова повече възможности са налични за оценяване на количествените разходи за съответствие;
- **Естеството на инициативата:** когато съответствието може да се раздели на относително точен набор от дейности, които трябва да бъдат осъществени, разходите за съответствие могат по-лесно да бъдат оценени, като се прибавят различните разходи за тези дейности за типичния случай. Обратно, качественият подход може да бъде по-подходящ в случая на сложни предложения за политики, където обхватът на началните позиции в регулираните предприятия/групи е широк и/ или има потенциално многобройни различни начини за постигане на съответствие.

При избора на методически подход често трябва да бъдат правени компромиси, като вниманието трябва да бъде съсредоточавано върху основните източници на разходите, както и да се разчита на опростени допускания (екстраполиране на данни от някои икономически субекти или други държави-членки и т.н.). Въпреки това, първоначалният подход трябва да се стреми, доколкото е възможно, към изчерпателна и точна оценка и да представя аргументи за всички ключови методологически решения. Винаги трябва да бъдат отбелязвани ограниченията на всеки оценен резултат и да се взимат предвид при



използването на резултатите с цел сравняване на вариантите. Когато е подходящо, резултатите следва да бъдат анализирани по отношение на тяхната чувствителност.

Методи за оценка на компонентите на разходите за съответствие	
Такси	<p>(1) Оценете броя на заинтересованите страни, които ще трябва да спазват задължението да плащат такси.</p> <p>(2) Оценете честотата на плащането (1 = веднъж годишно, 2 = два пъти годишно, 0,5 = веднъж на две години и т.н.).</p> <p>(3) Оценете единичната цена (цената на таксата, лиценза и разрешителното).</p> <p>(4) Умножете трите параметъра.</p> <p>Например, ако очаквате, че 2 500 предприятия ще трябва да платят лицензионна такса от 500 лева два пъти годишно, общата сума на годишна база ще бъде $(2\ 500 \times 500 \times 2) = 2,5$ милиона лева.</p>
Административни разходи	<p>Методът е представен самостоятелно.</p>
Допълнителни разходи за съответствие	<p>(1) Определете задълженията по същество (ДР)</p> <p>Това са всички дейности, необходими за изпълнение, без тези, свързани с предоставянето на информация (обозначени като административни разходи). Направете разграничение между еднократни и повтарящи се задължения.</p> <p>(2) Оценете популацията на заинтересованите страни, които трябва да се съобразят с всеки ДР за всеки от алтернативните варианти.</p> <p>(3) Определете начина на съответствие с всеки ДР чрез оценката на "нормално ефективен бизнес", "обикновен гражданин" или "нормално ефективна администрация".</p> <p>Това може да се променя в зависимост от регулаторната алтернатива, действаща към момента на оценката и в зависимост от различните сегменти от популацията, които са идентифицирани. Концепцията за "нормална ефективност" е необходима, за да не бъде включена в анализа неефективността на някои от целевите предприятия: за да се оцени предварително колко време ще е необходимо предприятията да се съобразят с изискванията. Това означава, че ще трябва да прецените "разумния" период от време, който ще е необходимо на</p>



Методи за оценка на компонентите на разходите за съответствие

бизнеса или гражданите да спазват задълженията, произтичащи от правните норми: това предполага, че регулираните субекти се справят с административните и съществените си задачи нито по-добре, нито по-лошо отколкото може да бъде разумно очаквано.

(4) Оценете фактора "Обичайна бизнес практика (ОБП)" за всеки допълнителен разход и всяка от алтернативите, въз основа на преки оценки или емпирични данни.

Факторът ОБП често се дефинира чрез консултация със заинтересованите страни или експерти: оценката му често е резултат от предположения по отношение на дела на разходите, които не биха били избегнати, ако законодателната мярка, съдържаща задължението, бъде отменена. В някои случаи факторът ОБП може да се оцени директно чрез разглеждане на дела на разходите, свързани със задължение по същество, които се поемат от подобни субекти, които не са обект на конкретни законодателни разпоредби: когато случаят е такъв, можете да наблюдавате нивото на разходите за несъответствие за "регулираните" субекти и "нерегламентиранияте" и да вземате разликата, тъй като съответната част от разходите за привеждане в съответствие трябва да се вземе предвид в оценката ви. Трябва да сте наясно с факта, че факторът ОБП може да се различава в зависимост от територията и сегментите на популацията, което сте идентифицирали.

(5) Обмислете сегментирането на популацията, като създадете "групи от случаи", диференцирани според размера (микро, малки, средни, големи предприятия) или други измерения (равнище на управление на публичните администрации, наличие на интернет връзка за гражданите и т.н.).

Ако могат да бъдат установени различни групи случаи, можете да обмислите приемането на различни понятия "нормална ефективност" и ОБП за всяка от групите.

(6) Оценете разходите за съответствие, свързани с всеки ДР за всеки сегмент и всяка алтернатива.

(7) Преценете дали разходите за съответствие биха могли да се променят през целия срок на действие на предлаганото законодателство.



Методи за оценка на компонентите на разходите за съответствие

	<p>По-специално, трябва да прецените дали в резултат на влизането/ излизането от бизнеса, технологичните иновации, "ученето чрез правене" или всеки друг съответен фактор, въздействието на идентифицираните разходи вероятно ще се промени с течение на времето. Например, да приемем, че анализът ви днес води до установяване на две групи случаи, в зависимост от това дали ДР се извършват за съответствие чрез цифрово решение (20% от популацията) или чрез по-традиционно решение (80%). Процентът на бизнеса, който разчита на цифровите решения, вероятно ще се промени с течение на времето. Това трябва да се вземе предвид при прогнозен анализ или регулаторни разходи и, при възможност, да бъде допълнено с анализ на чувствителността на допусканията за промяна на разходите във времето.</p> <p>(8) Съберете и екстраполирайте всички разходи за съответствие, за да достигнете обща прогноза за всеки от разгледаните алтернативни варианти.</p>
--	--

Точността на тези методи зависи в значителна степен от размера на ресурсите, отделени за събиране на данни. Без значителна наличност на данни резултатите могат да се разглеждат като цяло като индикативни. Те могат да бъдат полезни за определяне на относителната големина на разходите за съответствие в различните алтернативни варианти, но не могат да се считат за надеждни оценки на действителните разходи.

2.3. Оценка на разходите за изпълнение и въвеждане

Разходите за внедряване и изпълнение са разходите, направени пряко от публичните органи при изпълнението, администрирането и прилагането на регулаторните изисквания.

Те могат да включват разходите за публикуване на нови изисквания, създаване на системи за издаване на разрешителни или лицензи, обработка на заявки и заявления, извършване на инспекции и одити за проверка на съответствието и санкциониране на неспазването.

Тези разходи могат да варират значително от вариант до вариант. Методологиите за измерване са по-слабо развити и по-рядко използвани, отколкото при други преки разходи.



По принцип разходите за прилагане и изпълнение могат да бъдат оценени въз основа на подход, подобен отдолу нагоре към този, описан за разходи за съответствие: първо определяне на дейностите, необходими за въвеждане и прилагане на законодателството, а след това оценка на тяхната честота и разходи, като се вземе предвид факторът ОБП, като евентуално може да се прави разграничение между различните групи случаи, когато е подходящо. Въвеждащите и прилагащите органи би трябвало да могат да предоставят добри оценки на единичните разходи за различните видове дейности.

В случай, че предварителната оценката на тези разходи на етапа на разработване на политиката е затруднена, трябва да се стремите да осигурите качествена оценка. Това би спомогнало за избягването на значително подценяване на преките разходи и като се вземат предвид всички компромиси между разходите за спазване на бизнес (или гражданите) и разходите за въвеждане и изпълнение. За тази цел може:

- да се прецени дали някои или всички от свързаните с това политики ще изискват създаването на нови механизми за изпълнение или може да се разчита на съществуващите механизми за прилагане.
- да се опише дали разходите за прилагане вероятно ще се различават значително в различните варианти на политиката.
- да се прецени дали мащабът на разходите по прилагането е толкова значим, че може да наклони баланса в полза на един вариант на политика спрямо други алтернативи.
- ако е подходящо, да се прецени кои фактори биха били от съществено значение за определяне на размера на разходите за принудително изпълнение (например разходи за мониторинг, разходи за инспекция и т.н.) и да се коментира критичния характер на разходите по прилагането при избора на предпочитаната алтернатива. Тези коментари биха били полезни за вземащите решение при вземането на информиран избор.



2.4. Оценка на кумулативните разходи

Всяко предложение за политика трябва да бъде оценено въз основа на собствените му достойнства. Поради тази причина въздействията се оценяват спрямо базовата линия, което означава, че трябва да бъдат оценени само допълнителните разходи и ползи. Когато за метод е избран стандартния анализ на разходите и ползите, това означава наличие на нетната промяна в разходите и ползите, която е важна за политическото решение, а не за съвкупното (или кумулативното) ниво на регулаторните разходи и ползи.

Разглеждането на разходите от гледна точка на конкретен икономически сектор, обикновено извършено при кумулативна оценка на разходите, е обратна връзка, която може да бъде полезна при определянето на базов сценарий. Това е частичен подход, който по дефиниция не разглежда ползите. Разходите са регулаторните разходи, засягащи сектора, произтичащи само от различни регулации. Например, за разлика от оценката на въздействието, инвестиционните разходи биха били включени в оценката на разходите за финансиране (които зависят от подхода за тяхното финансиране) и в момента на поемане на тези финансови ангажименти.

Препоръчително е да се вземат предвид кумулативните въздействия, доколкото това е възможно и пропорционално.

Оценка на кумулативното влияние	
Защо?	Тъй като спомага за избягване на излишни изисквания (например за докладване) и/ или подчертава възможностите за опростяване на законодателството. Кумулативните оценки също могат да помогнат за по-добро определяне на базовия сценарий.
	Тъй като добрата оценка на косвените въздействия може да зависи от доброто разбиране на кумулативните въздействия. Така например въздействието върху секторната конкурентоспособност на увеличаването на регулаторните разходи зависи от цялостната структура на разходите на сектора спрямо международните конкуренти. Кумулативните регулаторни разходи могат да бъдат важен компонент на общите разходи за индустрията.



Оценка на кумулативното влияние	
	Оценката на разходите, произтичащи от съответното секторно законодателство на ЕС включва директни и непреки разходи и административна тежест.
Как и кога?	По време на процеса на обществено обсъждане, когато заинтересованите страни биха могли да бъдат полезни, като бъдат поканени да обсъдят взаимодействията между предложената инициатива и съществуващото законодателство.
	При разработването на варианти на политиката, когато водещите институции трябва да проверят предложените мерки и съществуващото законодателство (в целия сектор и области на политиката) за възможни излишни изисквания, припокривания и т.н. При това резултатите от съществуващата ретроспективна оценка трябва да предоставят полезен източник на информация.
	При оценката на въздействията, и по-специално косвените въздействия и въздействията върху микро- и малките предприятия. Не съществува общопризната стандартна методология за отчитане на кумулативните въздействия. Все по-голям брой проучвания обаче генерират данни по сектор и тип предприятие. Използваните методологии могат също така да предоставят полезни модели за нови специфични оценки.

2.5. Подходи за количествена оценка на ползите

Класификацията на ползите не е толкова добре развита, колкото тази на разходите, най-малко защото те често са целта на инициативата, специфични са за инициативата и трудно се класифицират. Те обаче могат да имат пряк или косвен характер, което означава, че те могат да засегнат едни и същи заинтересовани страни, към които е насочена инициативата, или да надхвърлят целевата група и дори да допринасят в полза на цялото общество.



Преките ползи могат да бъдат изразени чрез:

(1) Подобрена пазарна ефективност

Това може да включва по-добро разпределение на ресурсите, премахване на регулаторни или пазарни недостатъци или икономии на разходи, генерирани от нови инициативи/регулации. В рамките на тази категория спестяването на разходи може да бъде съпоставено със същата класификация, както при разходите (например намаляване на административната тежест или разходи за привеждане в съответствие);

(2) Допълнителна полза, благосъстояние или удовлетворение на гражданите.

Такива непазарни ползи често се оценяват с помощта на техники, които обхващат сумата от индивидуалните предпочитания, които сами по себе си са моделирани чрез техники като готовност за плащане или алтернативно чрез симулирани експерименти, които наблюдават това, което действително биха направили хората в различни бъдещи ситуации или мислят, че ще направят;

Непреки ползи включват:

(3) Разпространение на ефектите, свързани със спазването от страна на трети лица на нови правни норми ("непреки ползи за съответствие").

Това са предимства, които се получават от физически или юридически лица, които не са директните адресати на инициативата, но се ползват с положителни ефекти, дължащи се на съответствието на други, които са пряко адресирани (например разходи за обществено здравеопазване поради стратегии за намаляване на затлъстяването или тютюнопушене);

(4) По-широки макроикономически ползи, като увеличаване на БВП, повишаване на конкурентоспособността или производителността (например програми за намаляване на административната тежест могат да увеличат БВП);

(5) Други непарични ефекти, които не са свързани с печалбата, като например защитата на основните права, социалното сближаване, международната стабилност и т.н.

Прилагат се специфични инструменти, които предоставят повече информация за определянето на ползи като тези в социалната сфера, в областта на потребителите, заетостта и околната среда.



2.6. Оценка на намаляване на разходите

Не всички регулаторни предложения водят до директно увеличение на разходите. Понякога самата цел на регулаторното предложение е да се намалят съществуващите регулаторни разходи чрез опростяване на съществуващото законодателство или чрез хармонизиране на съществуващи регулации и по този начин като цяло да се намалят разходите за привеждане в съответствие за предприятията, работещи на единния пазар.

2.7. Приложимост на метода

Методът "анализ на разходите и ползите" в голяма степен изисква наличие на надеждна информация за остойностяване (монетаризиране) на съответните критерии, въз основа на които ще бъде оценявано въздействието.

Приложим е при изготвяне както на предварителни, така на последващи оценки на въздействието. В случай на предварителна ОВ за остойностяването на отделните видове разходи и ползи в голяма степен следва да бъдат използвани прогнози или допускания относно обхвата и стойностите на конкретните разходи. Необходимо е максимално детайлно описание на дейностите/мерките, чрез които ще бъдат реализирани отделните сравнявани варианти, за да може за всяка от тях да бъде направена максимално реалистична оценка на стойностите.

В случай на използване при последваща ОВ вероятността количествени данни да са достъпни е голяма. Следва да се обръща внимание на тяхното качество – надеждност и представителност. За всеки конкретен случай следва да се преценява дали събирането на необходими данни е в съответствие с принципа за пропорционалност.

Източници:

Better regulation "Toolbox", https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

Оценка на въздействието на регулациите, Практически наръчник, К. Пашев, Н. Вълев, Р. Брусарски, Асоциация за мониторинг на управлението, София, 2007

Guidelines for the Regulation Impact Assessment, Ministry of Economy, Poland



3. МЕТОД ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МУЛТИКРИТЕРИЕН АНАЛИЗ

3.1. Общо описание

В много случаи цялостното остойностяване на въздействията на разглежданите варианти на политика е невъзможно, въпреки че тези въздействия могат да бъдат значителни. Най-често това са въпроси, свързани със социални въздействия и опазване на околната среда. В тези случаи е подходящо прилагането на методи, които да позволяват изготвяне на количествена оценка, но без непременно остойностяване на въздействието в пари. Напр. може да е възможно да се оцени броят на хората, които ще бъдат засегнати от дадена регулация, но без да се дава парична оценка на въздействието.

Мултикритерийният анализ (МКА) може да бъде полезно допълнение или алтернатива на анализа "разходи-ползи". МКА може да бъде използван и в двете последователни фази на оценката на въздействието, както самостоятелно, така и в комбинация:

- Във фазата на оценка на икономическите, социалните и екологичните измерения (при необходимост) на всеки вариант, вкл. възможния баланс между тези измерения;
- Във фазата на сравнение на вариантите на политика: спрямо трите основни критерия за ефективност, ефективност и съгласуваност с други политики (където е приложимо) МКА също така позволява разпределянето на разходите и ползите между различните видове заинтересовани страни (когато това е неравномерно), за да се вземат предвид и някои опасения за потенциално несправедливо разпределение на влиянието, когато това е уместно.

Прилагането на МКА позволява в оценката да бъдат включени и ползи, които не могат да бъдат остойностени.

3.2. Насоки за прилагане

МКА се основава на дефинирането на четири концепции, а именно: цели, критерий за оценка, последствия и характеристики. Целите посочват желаната посока на промяна, напр. растежът трябва да бъде максимизиран, социалното изключване трябва да бъде сведено до минимум, емисиите на въглероден двуокис трябва да бъдат намалени.



Критерият за оценка е основа за оценка във връзка с определена цел (всяка цел може да включва редица различни критерии). Това е функция, която свързва алтернативните действия с променлива, показваща желанието ѝ според очакваните последствия, свързани със същата цел. Класически пример в икономиката може да бъде националният доход, спестяванията и инфлацията в рамките на целта за максимизиране на икономическия растеж. Последствията са синоним на цел и е нещо, което може да бъде постигнато или пропуснато, напр. намаляване на азотното замърсяване в езерото с най-малко 10%. Ако дадено последствие не може или не е вероятно да бъде постигнато, то може да бъде превърнато в цел. Характеристиката е мярка, която показва дали последствията са постигнати или не, въз основа на това, че дадено решение ще предостави средства за оценка на различни цели.

В исторически план първият етап от разработването на МКА се характеризира с т.нар. Методологичен принцип на мултикритерийното вземане на решения (MCDM). Основната цел на това е да се разкрият ясно възможните субективни предпочитания на вземащите решения и след това да бъдат търсени математически решения на ясно структурирания проблем чрез повече или по-малко усъвършенстван алгоритъм. Всички аспекти на процеса на оценка, който води до дадено решение, също допринасят за неговото качество и успех.

Съгласно принципа на мултикритерийното вземане на решения (MCDA), главната цел не е да се намери решение, а да се конструира или създаде нещо, което може да помогне на участник в процеса на вземане на решения, да формира, да подкрепя и/или да трансформира предпочитанията си или да вземе решение в съответствие със собствените си цели. Необходимостта от участие на обществеността се възприема все повече в най-новите разработки на МКА. По-специално, социалната мултикритерийна оценка (SMCE) признава необходимостта от разширяване на MCDA чрез включване на понятието за социалния актьор. По този начин процесът на социалната мултикритерийна оценка трябва да бъде възможно най-активен и по-прозрачен. Следва да се има предвид обаче, че въпреки че участието е необходимо, то не е достатъчно условие за успешна оценка.



3.3. Методи за мултикритериен анализ

Мултикритериен анализ е съвкупност от всички цели (или последствия), критерии (или характеристики) и оценка на критериите. Това означава, че това, което формално определя метода, е набор от свойства, чиито различни аспекти се оценяват чрез математически показатели. Не съществува една "най-добра" или подходяща за всички случаи процедура за агрегиране на оценката на отделните свойства на оценяваните различни варианти на политиката. Подходящо е разработване на алгоритъм за всяка отделна оценка, отразяващ не само формалните характеристики на различните варианти, но и реалните последствия, произтичащи от тяхното прилагане.

Съществува голямо разнообразие от различни методи и инструменти за МКА, които отговарят на различни потребности (напр.: избор, оценка, класификация), възникващи при ОВР или други оценки: някои са агрегиращи, други не (или само частично); компенсаторни или не (или само частично). Някои от тях са по-лесни за разбиране / близки до човешките разсъждения, отколкото други, имат по-разнообразни характеристики (напр.: като отчитат несигурността или несравнимостта), основани на различни набори от предположения / контекст на употреба / или методи за отчитане на гледни точки на заинтересованите страни / ценности / преценка или за определяне на тежести, когато се използват, на тези предпочитания / съждения. Много от тези методи и инструменти са доказали полезността си на практика в контекста на сложните и многостранни проблеми, които се разглеждат при оценка на въздействието на политиките.

Сред комбинациите от методи и инструменти на МКА, които биха могли да бъдат потенциално използвани на различни етапи в оценките на въздействието може да се обърне особено внимание на следните: QuickScan (един от новите методи/инструменти, разработен в рамките на Програма ESPON, първоначално разработен от DG REGIO), NAIADE, Promethee, D-SIGHT, Macbeth, методите Electre, както и Decision Deck open source components approach.



Примери за прилагане на метод за мултикритериен анализ

Не-линеарен/ не-заместващ подход – методът, подходящ за прилагане при изготвяне на оценка на въздействието, се състои от три стъпки.

Стъпка 1: За всеки от разработените варианти на политика (или алтернативи) се определят краен брой индикатори (или показатели), които определят важните елементи на различните варианти. Необходимо е да бъде осигурена информация в следните три аспекта:

- *изпълнение* на даден вариант на политика по отношение на всеки критерий (т.е. числова стойност на съответния показател);
- *тегло (значимост)* на всеки от показателите
- *посока* на всеки от показателите в съответствие с общата цел: **+1** в случай, че по-високата стойност на показателя отговаря на по-добро постигане на целите или **-1**, в случай на влошаване на състоянието спрямо поставените цели

Мултиплицирането на тези три елемента за множество показатели дава възможност за количество оценени показатели, по които да се сравнява и класира всеки вариант на политика по отношение на всеки критерий.

Стъпка 2: Изработване на квадратна матрица $N \times N$, наречена "матрица на превъзходството/изпреварването", която обобщава как една опция се сравнява с друга за всички възможни двойки варианти на политика.

Стъпка 3: Извършване на изчисления, с помощта на които се прави финално подреждане на възможните варианти на политики, което позволява максимизиране на "добрите" оценки на всяка двойка и минимизиране на "лошите" оценки.

Друг вариант за прилагане на сходен подход за мултикритериен анализ, включва следните етапи:

- определяне на целите на проекта за регулация;
- идентификация на алтернативните подходи и методи за постигане на целите;



- определяне на измерими критерии за сравняване на съответните алтернативи. Тези критерии трябва да бъдат свързани с целите на проекта за регулация;
- оценка на алтернативите по критерии. Най-простата схема (скала) за оценка включва три стойности: **(-1)** – отрицателен ефект, **(0)** – неутрален ефект и **(+1)** – положителен ефект. Съществуват и по-комплексни системи (с повече стойности), които дават по-прецизни и по-представителни резултати. В практиката много често се използва скала с диапазон от **(-10)** до **(+10)**. Оценка **(+10)** означава, че съответната алтернатива има 2 пъти по-голям (положителен) ефект (въздействие) от алтернатива, оценена с **(+5)**, 5 пъти по-голям положителен ефект от алтернатива, оценена с **(+2)** и т.н. Ако една алтернатива за регулация генерира 4 млн. лв. годишни разходи, а друга – 8 млн. лв., първата алтернатива ще получи оценка **(-5)**, а втората – **(-10)**.
- дефиниране на относителната важност (значимост) на всеки критерий (претегляне на критериите);
- ранжиране (подреждане) на алтернативите по степен на тяхната атрактивност. Колкото по-висок е крайният резултат, толкова по-атрактивна е съответната алтернатива

Пример 1: За намаляване на пътно-транспортните произшествия (ПТП) се обсъждат две алтернативи за регулация. Алтернативите ще бъдат оценени на основата на 4 критерия с различно тегло, по скала с диапазон от **(+10)** до **(-10)**

Критерии	Тегла (%)	Алтернатива 1		Алтернатива 2	
		Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка
К1. Намаляване на ПТП	40%	+10	+4	+5	+2
К2. Въздействие върху времето за пътуване	30%	0	0	-10	-3
К3. Разходи за прилагане и изпълнение	20%	-10	-2	-5	-1



Критерии	Тегла (%)	Алтернатива 1		Алтернатива 2	
		Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка
К4. Влияние върху хората с ниски доходи	10%	0	0	-10	-1
Общо	100%				

Таблица за сравнение	Алтернатива 1	Алтернатива 2
Алтернатива 1	-	A1A2: 70% = сумата на теглата K1+K2+K4 (40%+30%+10%) Претеглената оценка на A1 е по-добра от тази на A2 за K1, K2 и K4
Алтернатива 2	A2A1: 30% = теглото K3 (20%) Претеглената оценка на A2 е по-добра от тази на A1 за K3	-

Мултикритерийният анализ показва, че *Алтернатива 1* е по-добра от *Алтернатива 2* тъй като $A1A2 (70\%) > A2A1 (30\%)$.

Интерпретация:

Алтернатива 1 намалява броя на пътно-транспортните произшествия два пъти повече от *Алтернатива 2*. В същото време разходите за прилагане и изпълнение на *Алтернатива 1* са два пъти по-високи от тези на *Алтернатива 2*. Накрая, *Алтернатива 1* не оказва никакво влияние върху времето за пътуване и благосъстоянието на бедните, докато *Алтернатива 2* има крайно негативен ефект в тези две направления.

На този фон ще бъде предпочетена *Алтернатива 1* – тя има положителен краен резултат (+2). *Алтернатива 2* е неатрактивна – нейният краен резултат е отрицателен (-3) – и тя ще бъде отхвърлена.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Пример 2: За намаляване на пътно-транспортните произшествия (ПТП) се обсъждат три алтернативи за регулация. Алтернативите ще бъдат оценени на основата на 4 критерия с различно тегло, по скала с диапазон от (+10) до (-10)

Критерии	Тегла (%)	Алтернатива 1		Алтернатива 2		Алтернатива 3	
		Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка
К1. Намаляване на ПТП	40%	+10	+4	+5	+2	0	0
К2. Въздействие върху времето за пътуване	30%	0	0	-5	-1.5	5	1.5
К3. Разходи за прилагане и изпълнение	20%	-5	-2	-5	-1	10	2
К4. Влияние върху хората с ниски доходи	10%	0	0	-10	-1	10	1
Общо	100%						



Таблица за сравнение по двойки	Алтернатива 1	Алтернатива 2	Алтернатива 3
Алтернатива 1	-	A1A2: 70% = сумата на теглата K1+K2+K4 $A1 > A2$ за K1, K2 и K4	A1A3: 40% = теглото на K1 $A1 > A3$ за K1
Алтернатива 2	A2A1: 30% = теглото K3 $A2 > A1$ за K3	-	A2A3: 40% = теглото на K1 $A2 > A3$ за K1
Алтернатива 3	A3A1: 60% = сумата на теглата K2+K3+K4 $A3 > A1$ за K2, K3 и K4	A3A2: 60% = сумата на теглата K2+K3+K4 $A3 > A1$ за K2, K3 и K4	-

Таблица за сравнение на всички критерии	Сума на критерии по двойки	Ранг (от по-голямо към по-малко)
A1A2A3	$A1A2 + A1A3 + A2A3 = 70\% + 40\% + 40\% = 150\%$	3
A1A3A2	$A1A3 + A1A2 + A3A2 = 70\% + 40\% + 60\% = 170\%$	2
A2A1A3	$A2A1 + A2A3 + A1A3 = 30\% + 40\% + 40\% = 100\%$	6



Таблица за сравнение на всички критерии	Сума на критерии по двойки	Ранг (от по-голямо към по-малко)
A2A3A1	$A2A3+A2A1+A3A1 = 40\%+30\%+60\% = 130\%$	5
A3A1A2	$A3A1+A3A2+A1A2 = 60\%+60\%+70\% = \mathbf{190\%}$	1
A3A2A1	$A3A2+A3A1+A2A1 = 60\%+60\%+30\% = 150\%$	3

Мултикритерийният анализ казва, че *Алтернатива 3* следвана от *Алтернатива 1* и накрая *Алтернатива 2* е най-добрата комбинация тъй като A3A1A2 (190%) има най-високо сумарно тегло.

Интерпретация:

Алтернатива 3 е по-добра и от *Алтернатива 1* и от *Алтернатива 2* по критерии 2, 3 и 4, които имат общо тегло 60%, т.е. при нея е най-добро въздействието върху времето за пътуване, разходите за прилагане и изпълнение, и влиянието върху хората с ниски доходи. Ако е невъзможно прилагането на *Алтернатива 3* следващият избор е *Алтернатива 1*, тъй като тя е по-добра от *Алтернатива 2* по критерии 1, 2 и 4 с общо тегло 70%.

Пример 3: За намаляване на пътно-транспортните произшествия (ПТП) се обсъждат три алтернативи за регулация. Алтернативите ще бъдат оценени на основата на 4 критерия с различно тегло, по скала с диапазон от (+10) до (-10)

Пример 3 се различава от пример 2 по промяната в критерий 3 между алтернативи 2 и 3.



Критерии	Тегла (%)	Алтернатива 1		Алтернатива 2		Алтернатива 3	
		Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка	Оценка	Претеглена оценка
К1. Намаляване на ПТП	40%	+10	+4	+5	+2	0	0
К2. Въздействие върху времето за пътуване	30%	0	0	-5	-1.5	5	1.5
К3. Разходи за прилагане и изпълнение	20%	-5	-2	10	2	5	1
К4. Влияние върху хората с ниски доходи	10%	0	0	-10	-1	10	1
Общо	100%						



Таблица за сравнение по двойки	Алтернатива 1	Алтернатива 2	Алтернатива 3
Алтернатива 1	-	A1A2: 70% = сумата на теглата K1+K2+K4 <i>A1 > A2 за K1, K2 и K4</i>	A1A3: 40% = теглото на K1 <i>A1 > A3 за K1</i>
Алтернатива 2	A2A1: 30% = теглото K3 <i>A2 > A1 за K3</i>	-	A2A3: 60% = сума на теглата K1+K3 <i>A2 > A3 за K1 и K3</i>
Алтернатива 3	A3A1: 60% = сумата на теглата K2+K3+K4 <i>A3 > A1 за K2, K3 и K4</i>	A3A2: 40% = сумата на теглата K2+K4 <i>A3 > A1 за K2 и K4</i>	-

Таблица за сравнение на всички критерии	Сума на критерии по двойки	Ранг (от по-голямо към по-малко)
A1A2A3	A1A2+A1A3+A2A3 = 70%+40%+60% = 170%	1
A1A3A2	A1A3+A1A2+A3A2 = 40%+70%+40% = 150%	3
A2A1A3	A2A1+A2A3+A1A3 = 30%+60%+40% = 130%	5



Таблица за сравнение на всички критерии	Сума на критерии по двойки	Ранг (от по-голямо към по-малко)
A2A3A1	$A2A3+A2A1+A3A1 = 60\%+30\%+60\% = 150\%$	3
A3A1A2	$A3A1+A3A2+A1A2 = 60\%+40\%+70\% = \mathbf{170\%}$	1
A3A2A1	$A3A2+A3A1+A2A1 = 40\%+60\%+30\% = 130\%$	5

Мултикритерийният анализ извежда две комбинации с равни сумарни тегла като оптимални:

A1A2A3 и A3A1A2 (170%).

Интерпретация:

В този случай интерпретацията е по-сложна и разликата между комбинациите е по-малка.

От една страна (A1A2A3) алтернатива 1 е по-добра от алтернатива 2 по 3 критерия със сумарно тегло 70%, а алтернатива 2 от алтернатива 3 по 2 критерия със сумарно тегло 60%.

От друга страна (A3A1A2) алтернатива 3 е по-добра от алтернатива 1 по 2 критерия със сумарно тегло 60%, а алтернатива 1 от алтернатива 2 по 3 критерия със сумарно тегло 70%.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Бележка: Получава се нещо като "въртележка" между комбинации със сходни резултати. Може да се разгледа въвеждане на допълнителен/ни критерий/и за открояване на различия. Ситуацията може да бъде онагледена, чрез пример в контекста на спортни събития, напр.: групи на световни първенства, при които понякога се случва основните критерии (точки, голово/геймово съотношение) да са недостатъчни и да се прибегне до допълнителен критерий, напр.: "феър плей" – по-малко наказания.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Подходящо е прилагането на подобен тип МСА да бъде допълвано с анализ на чувствителността, за да се определи стабилността на окончателното класиране на предположението за теглата, дадени за всеки критерий.

Когато трябва да се сравнят много варианти на политика, изброяването на всички възможни класирания е трудно за изчисляване. В такива случаи са необходими по-сложни техники, за да се определи оптималното класиране или, ако това не е възможно, да се осигури сравнително добро сближаване с него.

3.4. Приложимост на метода

Мултикритерийният анализ е приложим при отсъствието на надеждна информация за остойностяване (монетаризиране) на съответните критерии, въз основа на които ще бъде оценявано въздействието. Подходът за прилагането му позволява използване на определени показатели и техни характеристики въз основа на експертни мнения и резултати от вече направени проучвания. Възможността да бъде приложен и в случаи на отсъствие на достатъчно статистическа информация, го прави подходящ за използване при изготвяне както на предварителни, така на последващи оценки на въздействието.

Източници:

Better regulation "Toolbox", https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

Оценка на въздействието на регулациите, Практически наръчник, К. Пашев, Н. Вълев, Р. Брусарски, Асоциация за мониторинг на управлението, София, 2007



4. МЕТОД ЗА АНАЛИЗ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА РАЗХОДИТЕ

4.1. Общо описание

Анализът на ефективността на разходите е практическа техника за анализ, оценка и избор на публични проекти според мащаба на техните разходи за единица полза. Този метод избягва общото количествено измерване на ползите и сравнява разходите на съответните алтернативи за постигането на определена цел (полза). Избира се онзи проект, който "чертае" най-евтиния път до целта.

За разлика от анализа на "разходи ползи", чрез който се цели подпомагането на вземане на решение чрез сравняване на очакваните последици, методът "анализ на ефективността на разходите" е полезен, когато искаме да си отговорим на въпроса каква и колко полза сме допринесли с нашия проект от един лев разходи или разходите за единица полза. Регулаторната намеса при този метод се измерва в някакви други единици (натурални, физически), а не в парични.

4.2. Насоки за прилагане

Методът "анализ на ефективността на разходите" допълва метода "разходи ползи". При анализа на "разходи ползи" се получава информация за това **какво** е нужно да се направи, докато прилагането на метода "анализ на ефективността на разходите" може да помогне за отговор на въпроса **как** да се направи. Методът "анализ на ефективността на разходите" осигурява възможност на регулаторите да изберат вариант, при който ползите се постигат с най-ниски разходи. Методът "анализ на ефективността на разходите" е по-приложим и полезен в предварителните оценки на въздействието на регулации. Чрез него могат да се сравнят различни алтернативи за постигане на целите и регулаторът бива подпомогнат при избора на алтернатива.

Методът "анализ на ефективността на разходите" има по-ограничено приложение от анализа "разходи ползи". Анализът на ефективността на разходите е познат още от средата на миналия век, когато е приложен в САЩ от Министерството на отбраната с цел да се направи оценка на исканията на военните за нови и по-скъпи



оръжия. По-късно методът намира приложение в различни оценки в сферата на здравеопазване, екология, енергетика, образование и други публични сфери.

Методът "анализ на ефективността на разходите" е най-полезен, когато анализаторите се сблъскват с ограничения, които им пречат да извършват анализ на разходите и ползите. Най-често срещаното ограничение е невъзможността да се генерират печалби. Той обикновено се използва в здравеопазването, например, където е трудно да се даде стойност на резултатите, но където самите резултати могат да бъдат преброени и сравнени, напр. "брой спасени животи".

Възможни са два подхода при прилагането на метода. *Първият* е, когато за да се намери ефективността на разходите, се съотнасят разходите към ползите, а *вторият*, обратно – съотнасят се ползите към разходите. Трябва да се има предвид, че резултатът винаги се изчислява към определен момент, обикновено на годишна основа. В рамките на избрана година трябва да измерим във физически/натурални величини ползите от проекта. Също така трябва да се имат предвид броя години на полезен живот на проекта, както и разходите на проекта в съответната година. За да се избегне влиянието на странични фактори, при оценката се има предвид и така наречената годишна норма на дисконт. Така съотношението разходи/ползи например, може да представлява цената на вариант 1 /ползите от вариант 1 във физически единици. При втория подход за прилагане на метода съотношението ще е обрнато – ползите от вариант 1 / цената на вариант 1.

Приведено към примера от здравеопазването, полученият резултат при първия подход ще бъде цената на единица ефективност – X лв., изразходвани за спасения живот. Вторият подход ще ни даде ориентация за различните варианти на действие по отношение на ефективността на единица цена (спасените животи за единица цена). Когато се оценяват различни алтернативи на действие, резултатите от оценката трябва да се подредят от по-високите към по-ниските стойности на коефициента на ефективност. Най-рентабилен е вариантът с най-нисък коефициент на ефективност.



При извършването на анализ на ефективността на разходите е от първостепенно значение да се започне с изчерпателен списък на всички различни разходи и ползи, които могат да възникнат - дори ако някои от тях по-късно бъдат изключени. В противен случай важни аспекти на анализа могат да бъдат пренебрегнати. Най-добрите анализи на ефективността на разходите имат широк поглед върху разходите и ползите, включително непреки и дългосрочни ефекти, отразяващи интересите на всички заинтересовани страни, които ще бъдат засегнати от програмата. Затова се уверете, че анализът е възможно най-изчерпателен.

В здравеопазването например, анализът на ефективността на разходите е метод, използван за подпомагане на решенията за това, коя медицинска помощ да се предлага. За да се улесни сравнението на различните интервенции, екип от експерти, организиран от **Американската служба за обществено здраве (PHS)** (Gold, Siegel, Russell, & Weinstein, 1996), разработва стандартен метод за анализ на ефективността на разходите.

Трябва да се спазват следните препоръки:

- Разходите трябва да бъдат оценени от гледна точка на обществото. Трябва да се имат предвид не само директните разходи за интервенцията, но и ефектът върху разходите за здравеопазване и разходите, направени от пациентите.
- Разходите и ползите трябва да се дисконтират с годишна ставка от 3%, за да отразят по-ниската икономическа стойност на закъснелия разход и по-високата стойност на ползата, която се реализира по-рано.
- Когато ефектът от интервенцията върху разходите и ползите не е напълно реализиран по време на периода на проучването, моделирането трябва да се използва за оценка на разходите и ползите за живота на пациента.
- Прилагане на методи за оценка на статистическата значимост на резултатите от разходната ефективност – когато ефективността на



разходите е основна хипотеза за проучването, вариацията в разходите и резултатите и тяхната ковариация влияят на размера на извадката.

Анализът на ефективността на разходите не се прилага еднакво в системата на здравеопазването. Взимащите решения често приемат нови лечения, без да знаят дали са икономически ефективни. Дори когато е проучена ефективността на разходите, лицата, вземащи решения, може да не могат да интерпретират данните, или може да не са съгласни с резултатите. Въпреки това ограничение, ефективността на разходите се използва все повече за информиране на лицата, вземащи решения в областта на здравеопазването. През 2016 година нова комисия на Американската комисия за обществено здраве допълва и актуализира препоръките в сферата на използването на референтни случаи, моделирането на анализа, етическите условия и синтез на доказателствата.

Предимствата на анализа на ефективността на разходите могат да бъдат обобщени така:

- много по-евтин от анализа "разходи – ползи";
- особено подходящ за сравняване на алтернативи за регулация, от които се очакват приблизително еднакви ползи.

По-важните недостатъци на анализа на ефективността на разходите се заключават в следното:

- "загърбва" проблема за избор на оптимално ниво на ползата;
- концентрира се върху един-единствен вид полза (резултатът, който се преследва) и по този начин фактически изключва възможните странични ефекти от съответната регулация;
- не показва дали проектът за регулация генерира нетна полза за обществото.



4.3. Приложимост на метода

Методът "анализ на ефективността на разходите" е по-приложим и полезен в предварителните оценки на въздействието на регулации, особено в областта на здравеопазването. Чрез него могат да се сравнят различни алтернативи за постигане на целите и регулаторът бива подпомогнат при избора на алтернатива.

Също както и методът "Анализ на разходите и ползите", изисква наличие на надеждна информация за остойносттаване (монетаризиране) на съответните критерии, въз основа на които ще бъде оценявано въздействието.

Източници:

Брусарски, Румен. (2017) Оценка на въздействието, Издателски комплекс на УНСС, София.

<https://www.herc.research.va.gov/include/page.asp?id=cost-effectiveness-analysis>

https://www.hsrcd.research.va.gov/for_researchers/cyber_seminars/archives/video_archive.cfm?SessionID=2396&Seriesid=42

https://www.hsrcd.research.va.gov/for_researchers/cyber_seminars/archives/2396-notes.pdf



5. МЕТОДИ ЗА ОСТОЙНОСТЯВАНЕ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ВЪЗДЕЙСТВИЯ

5.1. Общо описание

Анализът "разходи-ползи" в социалния си аспект има за цел да оцени нетната стойност на политиките или проектите за обществото като цяло. Остойносттаването на непазарните ползи е най-лесно, когато стойностите могат да бъдат отнесени към пазарните цени, напр.: вредите, които нанася замърсяването на въздуха върху реколтата, може да доведат до намаляване на добивите, чрез което може да се остойности влиянието на замърсяването. Пълното остойносттаване на множество стоки, като здраве, околна среда, образование, не може директно да се обвърже с пазарните цени. Въпреки това, въздействието върху тези важни социални фактори не би могло да бъде игнорирано при формулирането и провеждането на политики. За оценката на този вид непазарни стоки се прилагат алтернативни или допълващи инструменти, които дават възможност за сравнение на вариантите на политики в случаите, в които информацията за количества и стойности е ограничена (напр. мултикритериен анализ). Експертите се стремят да определят паричната стойност на непазарните стоки чрез определяне на тяхното влияние върху полезността, т.е. чрез удовлетворението, което предизвиква потребяването на една такава стока или чрез промяната в благосъстоянието на хората при нейното наличие. Директното наблюдение върху полезността е трудно и в общия случай тя се отчита чрез наблюдение на изборите, които хората правят на свързани или хипотетични пазари.

5.2. Насоки за прилагане

За оценяване на стойността на непазарни продукти (човешки живот, човешко здраве, време, екологични блага и др.) икономистите обичайно използват склонност/желание за заплащане, изчислено чрез **метода на проявените или метода на заявените предпочитания**. Тези методи, представляват експериментални методи и структурни модели, които комбинират теоретични постановки с данни от различни източници и които се прилагат сравнително рядко, но могат да бъдат полезни в определени случаи. Всеки един от тези методи има предимства и ограничения: изборът на подход зависи от качеството на наличните



проучвания и степента, в която те измерват продукти, сходни с продуктите, предмет на оценяваната политика.

Проучванията на проявените предпочитания се основават на наблюдавано пазарно поведение с цел оценка на стойността на сходни непазарни стоки. Могат да бъдат прилагани набор от техники, които извличат стойността на стоки и услуги, свързани с околната среда или здравни услуги или работни рискове, от пазарните цени. **Тези техники включват пазарна оценка на икономическите загуби, хедонични методи за ценообразуване и методи за пътни разходи.**

Например, проучванията на "заплащане на риска" (хедонична заплата) изследват компенсацията, асоциирана с работа, която включва различни рискове от смърт или наранявания, използвайки статистически методи, за да отделят ефектите от тези рискове от ефектите от останалата работа и персоналните характеристики. Доколкото такива методи имат предимството да бъдат основани на истинско поведение с реални последици, би могло да бъде трудно да се намери пазарна стока, която да бъде използвана за оценка на стойността на конкретен продукт от дадената политика.

Методите на декларираните предпочитания обикновено използват техники за проучване, за да попитат респондентите каква е стойността, която желаят да заплатят за продукта, обект на изследването. Такива проучвания могат да бъдат проведени за директно установяване на желанието за плащане за един определен сценарий (contingent valuation survey), или за предоставят на респондентите възможност да изберат между два и повече сценария с различни характеристики и цени (choice experiment). Във втория случай, оценката на желанието за плащане се основава на начина, по който респондентите избират, класират или оценяват алтернативите.

Методите на декларираните предпочитания са атрактивни тъй като могат да бъдат адаптирани към конкретния оценяван продукт. Например, проучването може да описва конкретен вид заболяване от определен вид неблагоприятно въздействие. Потенциален недостатък е това, че респондентите не изпитват директно



последниците от сценария и могат да проявят ограничена чувствителност при оценка на задаваните въпроси. Затова, за да бъдат считани за надеждни при използването им при анализ на регулациите, подобни проучвания трябва да бъдат планирани и администрирани много внимателно и да издържат успешно множество тестове за съгласуваност.

Поради значителното време и разходи, свързани с провеждането на нови първични изследвания, експертите често трябва да разчитат на съществуващи проучвания, когато оценяват стойностите на параметрите, както и техните взаимоотношения. Когато се използва за оценка на ползите, този подход обикновено се нарича **"трансфер на стойност"** и обикновено се състои от пет стъпки. Това изисква внимателен преглед на литературата за идентифициране на висококачествени изследвания, които са подходящи за използване в определен контекст. "Качеството" може да бъде оценено, като се вземе предвид вероятната точност и надеждност на използваните данни и методи, като се следват добри практики в областта. Оценката дали дадено изследване е приложимо включва разглеждането на сходството на рисковете и засегнатите популации.



Рамка за прилагане на подхода "Трансфер на стойност"

1) ОПИСАНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКАТА

- Определяне на характеристиките на рисковете и страните (популациите), засегнати от различните варианти на политиката

2) ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛНИТЕ РЕЛЕВАНТНИ СЪЩЕСТВУВАЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ НА СТОЙНОСТИ/ОЦЕНКИ

- Проучване на съществуваща литература за първични проучвания и изследвания, които адресират сходни рискове и популации

3) ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ ЗА КАЧЕСТВО И ПРИЛОЖИМОСТ

- Оценка на качеството на данните и методите, използвани за първичните проучвания, отчитайки степента, в която те следват общоприетите добри практики и предоставят доказателства за валидност и надеждност
- Оценка на приложимостта на изследванията спрямо резултата на политиката, вкл.: (1) сходност на (здравния) риск; (2) сходност на популацията, изложена на риск; (3) възможността за коригиране на разликите между изследваните сценарии и оценяваната политика

4) ТРАСФЕР НА ОЦЕНКА (II)

- Осъществяване на трансфер, изпълнявайки всички необходими корекции на първичните изследователски оценки и прилагайки ги към оценяваните варианти на политиката. В зависимост от наличието на изследвания, трансферът може за се основава на едно проучване или на комбинация от резултатите на няколко изследвания, и може да включва прехвърляне на единична оценка или на оценъчна функция, която съответства на оценяваните варианти на политика

5) АДРЕСИРАНЕ НА НЕСИГУРНОСТИ

- Оценяване на несигурността в оценките, както по отношение на качеството, така и на количеството, вкл. чрез изготвяне на анализи на чувствителност и вероятност на осъществяване и обсъждане на предложения за взимане на решения.



Сходността между използваните изследвания и оценяваните варианти на политика, която е от ключово значение, се отнася до техните пространствени (качество, местоположение) и социално-икономически характеристики (характеристики на популацията, доходи), както и до промените в околната среда, дължащи се на прилаганата политика.

Трансферът на ползи е общоприета практика в областта на опазването на околната среда, където е оценен като изключително подходящ инструмент за оценка на политиката.

Обобщение на основните предимства, недостатъци и подходи за преодоляването им при прилагането на трансфера на ползи

Предимства	Недостатъци	Подходи за преодоляване
Цена (относително ниска)	Нарастване на вероятността и степента на грешки в оценката	Сходност (създаване на информационни бази с изследвания)
Време (относително кратко)		
Прилагане на техники за наблюдение на нуждите от първично изследване на ползите	Липса на налични или лошокачествени сходни изследвания	Мета-анализи
Лесно и бързо прилагане за оценка на възстановителни стойности	Оценките на единичните стойности биха могли да остаряят твърде бързо	Калибриране на функциите

5.3. Приложимост на метода

Методите за остойностяване на регулаторните въздействия, разгледани тук, са приложими и полезни в предварителните оценки на въздействието на регулации, при сравняване на варианти, за които разходите и ползите не могат да бъдат директно остойностени (невъзможно или твърде скъпо).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Източници:

Guidelines for regulatory impact analysis, 2016, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation U.S. Department of Health and Human Services

Benefit Transfer Approaches, Mattia G. Barbera, Economist, Social and Economic Research Team, Research Investigations and Monitoring Unit, Auckland Council, December 2010

Better regulation "Toolbox", https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en



6. АНАЛИЗ НА РИСКА

6.1. Общо описание

Регулацията често се разработва, за да бъде отговорено на проявленията на даден риск. В такива случаи, разработването на регулаторни решения следва да се основава на оценка на риска, който те трябва да адресират. Тази оценка следва да бъде изготвена въз основа на научни принципи и съществуващи добри практики за оценка на риска. Когато е подходящо, предложенията за политики трябва да бъдат оценявани и по отношение на рисковете, които сами те биха предизвикали, например намаляването на риска в дадена област би довело до повишен риск в друга област.

Оценката на риска, управлението на риска и комуникацията на риска са част от цикъла на отговорното регулиране. Оценката на риска е ключов аналитичен инструмент за идентифициране и оценка на степента на потенциална опасност и за оценка на вероятността и последствията от отрицателните резултати за хората, имуществото или околната среда. Управлението на риска се отнася до проектирането и изпълнението на действия и средства за преодоляване на рисковете чрез разглеждане на потенциалните решения и избора на най-подходящия вариант или комбинация от варианти и действия. Комуникацията на риска се отнася до методите и практиките за информиране на обществеността за рисковете при рискови компромиси и е критичен елемент от цикъла на политиката за риска.

6.2. Насоки за прилагане

Добре разработената оценка на въздействието на регулацията може да спомогне за насърчаване на съгласуваността на политиките, като направи прозрачни компромисите, присъщи на регулаторните предложения, като определи кой може да се възползва от разпределящите ефекти от регулирането и кой ще поеме разходите и как намаляването на риска в една област може да създаде рискове за други области на държавната политика.



Една от дилемите на базирания на риска подход към регулирането е изборът, пред който са изправени регулаторите в условия на несигурност. Тъй като последиците от регулаторните интервенции не винаги са ясни, изборът на правилното регулаторно решение невинаги е ясен. Понякога, разработващият регулацията ще бъде уловен между избора на грешка тип I или тип II; да регулира или да не регулира? Регулаторът ще трябва да прецени коя грешка, ако възникне, е по-малко вероятно да нанесе вреда на общественото благо.

На практика това са решения, които регулаторите предприемат през цялото време. Базираният на риска регулаторен подход предполага, че ще бъде прилаган информиран аналитичен подход, но и ще бъде приета до определено ниво политика, която допуска наличието на известен риск.

Няколко държави от ОИСР вече прилагат подход, при който оценката на риска и документирането на тази оценка е част от подготовката на анализа на въздействието на регулирането. Няколко държави изискват оценката на риска да бъде включена в ОВР, но има възможност за подобряване на насоките, които са на разположение на регулаторите за това. Насоките за оценка на риска, разработени от САЩ, определят въпросите, които трябва да бъдат взети предвид при оценката на рисковете от регулаторните проблеми и процесите за оценка на риска. Канада също така предприема процес за разработване на собствени насоки.

Регулаторните органи, прилагащи оценката на риска, могат да преминат от широко регулиране към по-конкретни договорености, които разчитат в по-голяма степен на вътрешните системи за управление на риска на фирмата, за да докладват и предотвратяват възникващите рискове. Това обаче изисква регулаторът да се ангажира със събирането на информация от регулираните субекти. Това създава конфликт между необходимостта от получаване на информация от регулираните субекти и директивата за по-добро регулиране, за да се намали административната тежест от разходите за привеждане в съответствие. Това, наред с други неща, може да бъде източник на напрежение в прилагането на подход, базиран на риска.



Подходи на регулиране, основани на риска (Risk-based approaches to regulation)

Подходът на регулирането, основаващ се на риска, може да доведе до преразглеждане на задълженията за информация и административната тежест. Например, усилията за намаляване на административната тежест могат да помогнат да се избегнат големи инспекции за всички фирми и да се приложи подход, основаващ се на риска, който ще се съсредоточи върху подгрупа от фирми с най-висок риск. Това може да доведе и до преразглеждане на спазването на регулациите, разработване на стратегия за съответствие, която разпределя отговорността за рисковете там, където могат да бъдат управлявани най-добре, дори ако това е в рамките на фирмата.

От тази гледна точка регулаторите трябва да разбират поведението на фирмите и отделните лица, да постигнат по-ефикасно и ефективно прилагане и спазване. Разпоредбите за добро управление са от основно значение за насърчаването на успешното проектиране и прилагане на ефективно регулиране и за справяне с причините за регулаторния неуспех.

Инструментите за оценка на риска и управление на риска, които помагат на регулаторите да избират дали и как да регулират, могат да допринесат за всяка стратегия, която да помогне на страните да бъдат изправени пред глобални предизвикателства. Все повече такива споразумения вероятно ще включват трансгранично регулаторно сътрудничество.

Анализът на риска при оценка на въздействието на регулациите в най-голяма степен се отнася до това, доколко известни и правилно определени са всички разходи и ползи и доколко директно могат да бъдат включени в оценката на въздействието.

В този смисъл анализът на риска се прилага по отношение на първоначалните оценки и оценки и допускания, правени при избора на критерии и тяхното остойностяване за целите на прилагането на различните методи за оценката на разходите и ползите от вариантите на политика.

Анализът на риска предшества оценката на риска, като двете действия се различават по целите и елементите си:



Анализ на риска	Оценка на риска
<p>Част от по-обширния процес на взимане на решения</p> <p>Задава/ идентифицира основните характеристики на проблемите, за които следва да се оцени риска</p> <p>Изисква/търси информация от области, свързани със социалните и поведенческите науки</p>	<p>Използва научна информация за оценка на заплахите, вероятността на случване и последиците</p> <p>Характеризира количествено променливостта и несигурността на рисковете</p> <p>Изисква използване на сериозни научни методи за изготвяне на най-добрата оценка на потенциалния риск</p>

Рисковете възникват поради наличие на несигурност:

- Какво би станало?
- Колко е вероятно то да се случи?
- Колко големи ще бъдат последствията, ако то се случи?

Оценката на риска често се използва за оценяване на ползите при прилагането на анализа "разходи-ползи" и други методи за оценка на въздействието на регулациите. Ползите, предмет на оценка на риска могат да включват например намаляване на заболяемостта, на смъртността или намаляване на неблагоприятни ефекти върху околната среда.

Оценката на риска може да бъде извършена въз основа на прогнози или моделиране. **Прогнозните оценки** се базират на наличен предходен опит със същия вид риск, а предположенията могат да бъдат направени с много висока степен на прецизност. Може да бъде приложено например в области като здравеопазване, пътни произшествия и др. **Моделираните оценки** се базират на данни и теории, които не са свързани директно с оценявания риск, като предвижданията могат да бъдат и в голяма степен несигурни. Примерни области могат да бъдат влиянието на химикалите върху заболяемостта от рак, глобалното затопляне или други сходни комплексни процеси.



За целите на оценката на въздействието на регулациите се търсят възможностите за остойностяване на конкретните резултати при оценката на ползите от намаляването на рисковете.

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

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

- 1) "Оценка на риска" в оценката на въздействие на регулации означава оценка на вероятността да се случи дадено събитие или да се появи даден ефект въз основа на определена причина затова (например, ако човек погълне определена субстанция, вероятността за отравяне е 50%). Целта на анализа в този случай е да се установи причинно-следствена връзка и да се оценят най-вероятните ефекти от дадена мярка.
- 2) Анализът на несигурността оценява вероятността да се получат различни крайни резултати в зависимост от степента на грешките в процеса на оценяване. Например, може да се оцени най-добрият, най-вероятният и най-лошият сценарий в зависимост от различни набори от допускания. По този начин може да се види как различните допускания влияят върху крайния резултат и да се направи оценка на чувствителността.
- 3) Вместо анализ на несигурността може да се установи правило, според което, ако несигурността е прекалено голяма при оценяване на дадени въздействия, да се прилага най-песимистичният сценарий и той да се взема предвид при крайната оценка.



Оценката на очакваната стойност се изчислява чрез следната формула:

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

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

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

6.3. Приложимост на метода

Анализът на риска е приложим и полезен в предварителните оценки на въздействието на регулации.

Източници:

OECD (2010b), OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris

OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>

Presentation by Prof. George Gray, Director of the Centre for Risk Science and Public Health, George Washington University, at the Workshop on Risk Assessment in Regulatory Policy Analysis (RIA), Session 5, Mexico, 9-11 June 2014. Further information is available at <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy>

Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, Институт за пазарна икономика, www.ime.bg, март 2008 година

Оценка на въздействието на регулациите, Практически наръчник, К. Пашев, Н. Вълев, Р. Брусарски, Асоциация за мониторинг на управлението, София, 2007



7. ИЗМЕРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ

7.1. Общо описание

Моделът на стандартните разходи (МСР) представлява рамка за определяне и остойностяване на административните разходи, извършвани от бизнеса, неправителствения сектор, гражданите или публичната администрация, за да отговорят на нормативните изисквания за предоставяне на информация относно извършваната от тях дейност на публичните власти или на частни субекти. *Задължението за информиране* (ЗИ) не винаги е свързано с предаване на информация на държавните орган или на трети страни (частни лица). То може да бъде свързани и със съхранението на информация, която да бъде представена в случай на инспекция/проверка или при поискване също представлява задължение за информиране.

В своята пълнота МСР може да бъде използван за измерване на административната тежест на действащи регулации (последваща оценка). Методът е приложим за предварителна ОВР на нововъведени регулации при определени условия за изпълнение на стъпките по остойностяване на прилагането им.

За постигане на целите на конкретната оценка е препоръчително:

- адаптиране на *Европейския модел на стандартните разходи* (ЕМСР) спрямо целите и обхвата на оценката, с оглед спецификата на регулациите, които ще бъдат изследвани;
- използване на подходящи инструменти за анализ на статистическа и друга информация, осигуряващи цялостен поглед върху изследваните ЗИ;
- прилагане на количествени и качествени методи за измерване на административните разходи, произтичащи от идентифицираните ЗИ;
- оценка на приложимостта на възможностите и подходите за намаляване на разходите по отношение на принципите за добро регулиране.



7.2. Основни понятия

Измерването на административната тежест (АТ) е процедура включваща няколко основни етапа и изискваща ясно определяне на използваната терминология.

На първо място измерването на АТ е свързано определяне на модела за икономическото въздействие на съответния нормативен акт.

Прилагането на нормативната уредба е свързано с разходи и ползи, произтичащи от регулирането на съответните обществени отношения. Като правило именно ползите определят необходимостта от регулирането на обществените отношения. В същото време, разходите, свързани с прилагането на нормативната уредба следва да бъдат в съответствие с естествените принципи за ефективност и ефикасност при реализацията на регулираните отношения.

Разходи, свързани с прилагането на нормативната уредба, произтичат както за бизнеса и гражданите, като пряко заинтересовани страни, така и за публичния сектор, който администрира прилагането на нормативната уредба и гарантира обществените ползи.

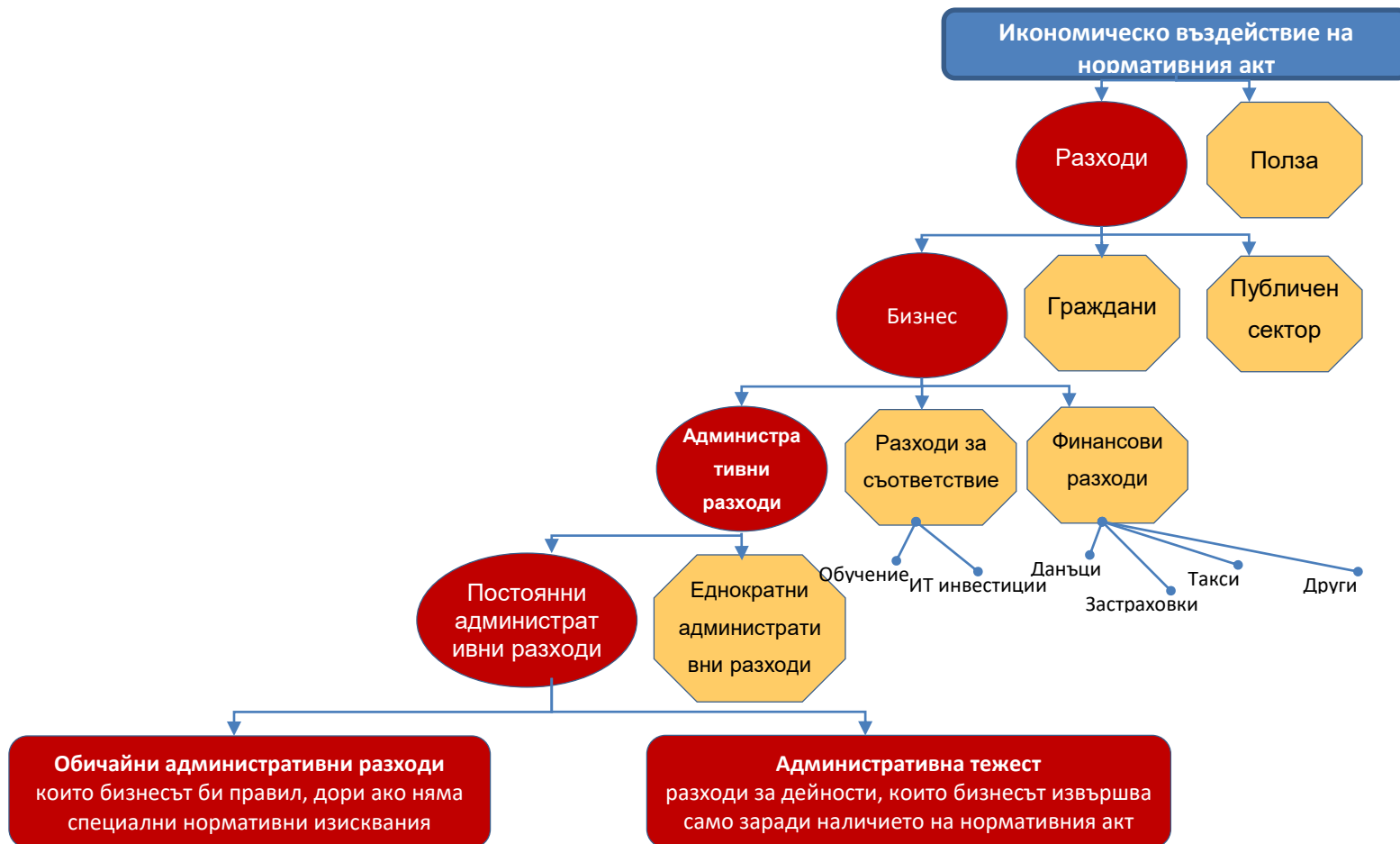
Представената методология разглежда именно разходите, които икономическите субекти (бизнеса) прави във връзка с изпълнението на нормативната уредба. Тези разходи са различни по своя характер и се групират в две основни категории:

- **Административни разходи** – разходите, направени от предприятията, за да отговорят на законовите задължения за предоставяне на информация (задължения за информиране) за тяхната дейност или продукция на публични органи или на частни лица;
- **Разходи за съответствие** – такива, свързани с изпълнение на определени изисквания за съответствие към съответната икономическа дейност;
- **Финансови разходи** – включващи данъци, такси, застраховки и др.

Представеният на фигурата модел илюстрира основните елементи, свързани с концепцията за измерване на АТ върху бизнеса.



Общ модел на разходите представляващи АТ за бизнеса





Задължението за информиране (ЗИ) представлява задължение, възникващо по силата на законова разпоредба, което изисква предоставяне на информация и данни на държавни органи или на трети лица/страни. В този контекст "информация" се разглежда в по-широкия смисъл, и включва разходите за обозначаване, отчитане, мониторинг и оценка във връзка с предоставянето на информацията и съответната регистрация. Задължението за информиране не винаги е свързано с предаване на информация на държавните органи или на трети страни (частни лица). Съхранението на информация, която да бъде представена в случай на инспекция/проверка или при поискване също представлява задължение за информиране."

За целите на измерването на АТ, обект на внимание са именно **административните разходи**, породени от нормативно определените задължения за информиране (ЗИ). Практиката показва, че тази информация, предоставяна от икономическите субекти е изключително разнообразна и следва да се разглежда в широк смисъл, включително етикетиране, изготвяне на доклади, мониторинг и оценка, необходими във връзка с нейното предоставяне и регистрация. На практика подобна информация се предоставя на органи на публичната администрация или частни лица или трябва да бъде в наличност при проверка или да се предоставя при поискване.

Административните разходи от своя страна са два типа: постоянни и еднократни. Еднократните административни разходи са тези разходи, правени от бизнеса еднократно, напр. при въвеждане на нова нормативна регулация и др.п. Значими за измерването на АТ са **постоянните административни разходи**.

За прецизиране на характера и същността на **постоянните административни разходи**, те се определят като:

- постоянни административни разходи (**обичайни разходи**), които са същинска част от осъществяването на икономическата дейност, т.е. разходи за извършването на дейности, които бизнесът би извършвал, дори ако няма специални нормативни изисквания;
- постоянни административни разходи (**административна тежест**), които не са присъща част от осъществяването на икономическата дейност, т.е. разходи



за извършването на дейности, които бизнесът извършва само заради наличието на съответния нормативен акт.

Съгласно Европейския модел на стандартните разходи (EMCP) **"административната тежест"** представлява онази част от административните разходи, която прави само въз основа на съществуващото нормативно изискване и не е свързана с обичайното извършване на икономическата дейност. От друга страна, целта на ЗИ е ефективно изпълнение на основните цели на нормативната уредба и установените нива на защита, определени в законодателството. Намалването на административната тежест е ключова предпоставка за създаване на благоприятна регулаторна среда за развитие на конкурентоспособността на икономиката. Това означава ограничаване на ЗИ до такива, съобразени с "нормалното функциониране" на икономическите субекти.

Внимание заслужава дефинирането на термина "нормално функциониране". Така например, всяко добре управлявано дружество води счетоводство, дори да не е задължено да го прави по закон. Определението за "нормално функциониране" на едно предприятие обаче е относително. Поради това, одобреният от ЕК Европейски модел на стандартните разходи включва извършване на оценка на всички законови задължения. Затова при оценката на ЗИ следва да се отчита дали предвиданото задължение не съответства на добрите практики. Тази информация е важна от гледна точка на формулирането на политики, доколкото новите законови задължения, кодифициращи добрите практики, представляват по дефиниция по-поносимо бремене за икономическите субекти, които засягат, а предложенията за ограничаване на АТ, реално намаляват разходите.



7.3. Специфични условия за прилагане

В зависимост от спецификата на оценяваната регулация идентифицираните ЗИ могат да бъдат класифицирани в три групи:

- национално изискване;
- транспонирано европейско изискване: рамково задължение за информиране, което дава възможност на държавите-членки да формулират сами изискванията към задължените лица;
- транспонирано европейско изискване: изцяло дефинирано задължение за информиране, което не предполага допълнителни действия от страна на държавите-членки.

Дефиниране на регулациите, подлежащи на измерване

Съществуват два типа регулации, които са ясно ограничени:

- задължителни регулации, които бизнеса е задължен да изпълнява; и
- доброволни регулации, които бизнеса може да избере дали да изпълнява.

В съответствие с ЕСМР, следва да бъдат измерени всички административни разходи, които възникват за бизнеса при изпълнение на задълженията за информиране, регламентирани в задължителните регулации. Моделът позволява допълнително да бъдат измервани и доброволни регулации.

Измерването следва да обхване преимуществено регулациите от първия тип – задължителни регулации. Доброволните регулации могат да бъдат разглеждани индивидуално, като за всяка е направена експертна оценка дали да бъде включена за изследване. (напр. ЗИ, които имат значително влияние върху осъществяването на икономическите дейности, напр. ЗИ, свързани с възстановяване на ДДС [ЗДДС], които са доброволна регулация по смисъла на ЕСМР).



Дефиниране на броя икономически субекти, които изпълняват ЗИ

Икономическите субекти могат да изпълняват дадена регулация:

- **изцяло** (всички задължени от регулацията икономически субекти я изпълняват) или
- **частично** (дадена регулация не се изпълнява напълно от всички икономически субекти, които са задължени да я изпълняват).

Това, че дадена регулация не се изпълнява напълно от всички икономически субекти, които са задължени да я изпълняват, може да се дължи на различни фактори (сложност на нормите, съзнателно неспазване на норми или части от тях и др.)

Като основен при оценката на въздействието следва да бъде възприет подхода за **цялостното съответствие** – измерване на потенциалните административни разходи, които бизнеса има при изпълнение на ЗИ. Популацията обхваща всички икономическите субекти, които имат задължение да изпълняват ЗИ.

Сегментиране на ЗИ

Идентифицираните задължения за информиране следва да бъдат сегментирани в следните случаи:

- ЗИ, които се изпълняват по различен начин от различни групи икономически субекти;
- ЗИ, които могат да бъдат изпълнявани по различен начин от една и съща група икономически субекти.

В случай, че едно и също ЗИ, се изпълнява по различен начин от различни групи икономически субекти, съответното ЗИ се сегментира. Това означава, че ЗИ се описват за всеки сегмент (група икономически субекти) според начина, по който се изпълнява ЗИ.



Сегментиране се прилага и в случаите, в които ЗИ може да бъде изпълнено по различен начин от една и съща целева група. (например в случаите, в които ЗИ може да бъде изпълнено както по електронен път, така и на място).

Обхват на измерваните административни разходи

Дефиниция за "Бизнес" в съответствие с ЕСМР е определена като "икономическите субекти, чиято дейност се изразява в продажбата на стоки или услуги, съгласно пазарните условия с цел генериране на печалба за собствениците". Тази дефиниция изключва следните лица:

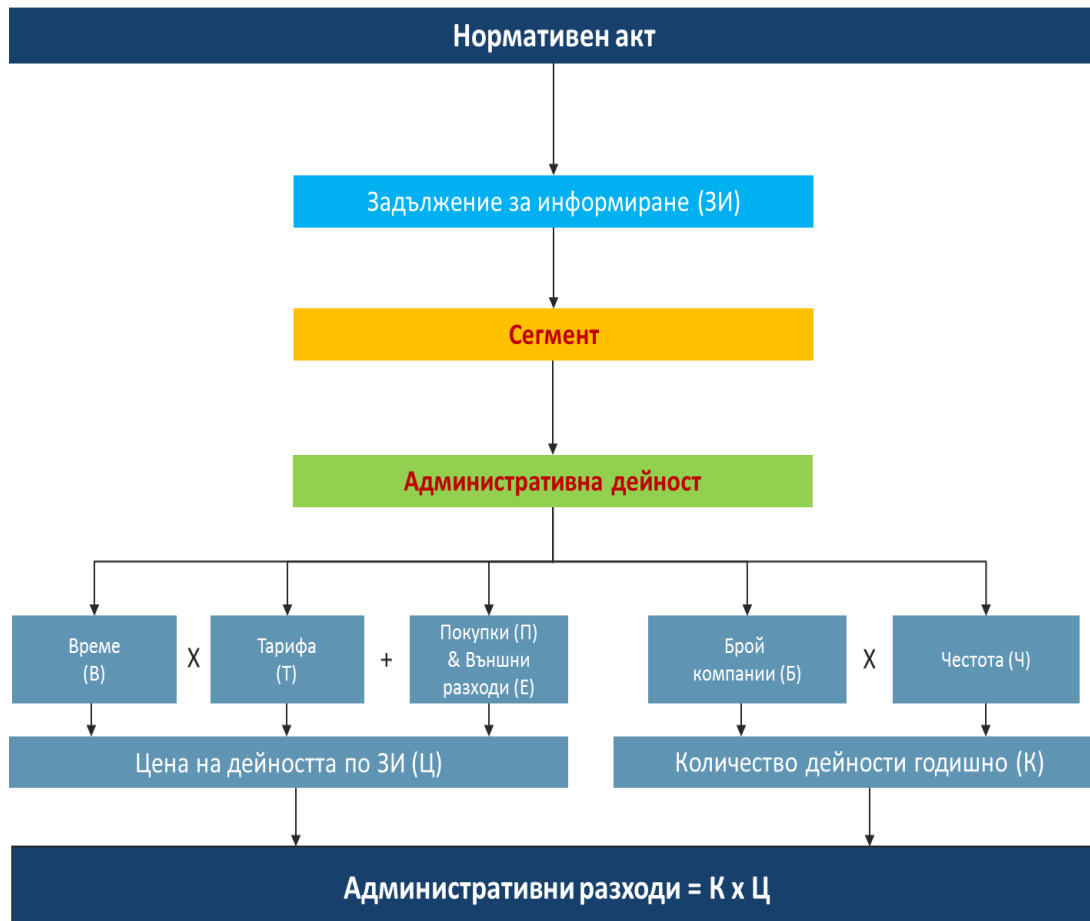
- гражданите;
- произведени от правителството стоки или услуги и реализирани в непазарни условия;
- други субекти, произвеждащи стоки или услуги, които оперират в непазарни условия.

В случаите, в които ЗИ, за които се прави оценка (най-вече в областта трудови и осигурителни отношения и данъчно право), се отнасят (съответно се изпълняват) от по-широка целева група – както от икономически субекти, така и от доброволни и неправителствени организации, следва да се отчете риска информацията за популацията/броя изпълнение на ЗИ да не може да бъде обработена по начин, който да показва данни само за бизнеса.



7.4. Процедура за измерване на административните разходи

Процедура за измерване на административните разходи





Стъпките за изпълнение на процедурата по измерване на административните работи включват:

Фаза 1. Подготвителен анализ	
Стъпка 1.	Идентификация и класификация на информационните задължения (<i>напр. сертификация на продуктите</i>) и изисквания по отношение на данните (<i>напр. дата на производство и състав на продукта</i>)
Стъпка 2.	Определяне на изискваните дейности <i>(напр. обучение на членовете и служителите по въпросите на информационните задължения, попълването на съответните декларации и пр.)</i>
Стъпка 3.	Класификация съобразно нормативния произход <i>(напр. Европейската разпоредба за сертификацията транспонира съответната спогодба на Световната търговска организация)</i>
Стъпка 4.	Идентификация на целевата група (целевите групи), известна като сегментация <i>(напр. големи предприятия, които трябва да изпълняват задължение "А" и малки предприятия, които трябва да изпълняват задължение "Б", където размерът на предприятието се определя от неговия оборот)</i>
Стъпка 5.	Определяне на честотата на изискваните дейности <i>(напр. малките предприятия трябва да попълват даден формуляр веднъж годишно)</i>
Стъпка 6.	Идентификация на целесъобразните разходни параметри <i>(напр. целесъобразност на външните разходи и оборудването)</i> Качествена оценка за значимост на задължението (оценка на степента на дразнимост) <i>(за приоритизиране на значими ЗИ, за които трябва да бъде събрана количествена информация за устойчивостяване)</i>
Стъпка 7.	Избор на източници на данни и разработване, при необходимост, на инструмент(и) за събиране на данни <i>(напр. решение броят на заинтересованите страни да бъде екстраполиран на базата на данните от Евростат, но при определяне</i>



	<i>на броя на часовете, за които всяка от страните трябва да отработи изискваните дейности, на базата на резултатите от събеседванията с представителите на предприятията; за втората задача – подготовка на указания за събеседване и избор на представителна извадка от заинтересовани страни)</i>
Фаза 2. Събиране и стандартизация на данни	
Стъпка 8.	Оценка на броя на заинтересованите страни <i>(напр. 100 000 малки предприятия)</i>
Стъпка 9.	Оценка на представянето на "нормално функционираща организация" във всяка от целевите групи съобразно разходните параметри, идентифицирани при Стъпка 6. <i>(напр. средностатистически, предприятията трябва да изразходват веднъж годишно 25 часа труд на инженер за събиране на информация и 5 часа труд на администратор за попълване на годишната декларация)</i>
Фаза 3. Изчисление и анализ	
Стъпка 10.	Отчет и въвеждане в база данни

За изпълнението на отделните стъпки са приложими следните дейности:

- **Аналитичен преглед (Стъпка 1)** на разглеждания нормативен акт (закон) с цел:
 - идентифициране на подзаконовите нормативни актове;
 - идентифициране на съответното транспонирано европейско законодателство;
 - идентифициране на текстовете, съдържащи ЗИ;
- **Описание на ЗИ** – описание на ЗИ се извършва таблица, формат MS EXCEL [* .xls];
- **Сегментиране (Стъпка 4)** – след идентифициране и описание на ЗИ се извършва тяхната сегментация – ЕСМР предвижда определянето на сегменти, отнасящи се до различните групи икономически субекти, за които се отнася описаното ЗИ. Броя и наименованието на съответните сегменти се отразява във формуляра за описание на ЗИ.



- **Определяне на типовете административните дейности (Стъпка 2)** (съгласно класификатора на стандартните дейности, определен в ЕМСР), свързани с изпълнението на изследваното ЗИ – описание на бизнес-процесите, свързани с изпълнението на ЗИ.
- Дефиниране на **необходимата информация (Стъпка 8)** за измерване на административните разходи "качествени характеристики" на ЗИ, които ще бъдат база за приоритизирането на ЗИ. Тази информация включва:
- броя на икономическите субекти за съответното ЗИ, включително по сегменти;
- брой на реално извършените процедури по предоставяне на информация;
 - др. информация съхранявана в съответните административни структури.
- Определяне на **параметрите на разходите (Стъпка 9)**– тези параметри се определят от основната формула на ЕМСР. Основните разходи са за труд, но ще се отчетат и разходите за покупки (П) на оборудване и консумативи, нужни за изпълнение на ЗИ. Целесъобразните разходни параметри включват:
- **Вътрешна тарифа** – брой часове, необходими за изпълнението на дадено ЗИ от икономическия субект, което е задължено да го изпълнява, умножено по средната часова ставка на лицата, заети с изпълнението му плюс съответния дял от режимни разходи. При изчисленията ще бъдат използват стандартни часови ставки в зависимост от позицията на изпълняващия ЗИ, по информация от НСИ.
 - **Разходи за оборудване и консумативи** – включват само разходи за техника и консумативи, закупени специално за изпълнението на съответното ЗИ;
 - **Външна тарифа** – брой часове, изразходвани от външен доставчик за специфично ЗИ, умножено по часовата ставка на този външен доставчик.



При прилагане на метода от съществено значение е изпълнението на **Стъпка 7** - Избор на източници на данни и разработване, при необходимост, на инструмент(и) за събиране на данни. Такива инструменти могат да бъдат фокус групи, консултации със заинтересованите страни, полеви проучвания, консултантска дейност и експертна оценка. Най-често те се прилагат за верифициране на определените в Стъпка 2 типове дейности, свързани с изпълнението на ЗИ, както и за верифициране на параметрите на разходите, определени в Стъпка 9 – работните часове и типа персонал, необходими за изпълнение на ЗИ, разходи за оборудване и консумативи, външни разходи. В случай, че се извършва предварителна ОВР за въвеждане на нова регулация, инструментите, приложими за верификация на тези елементи са фокус групи, консултации със заинтересованите страни, експертна оценка.

Допустимо е полеви проучвания вкл. прилагане на инструменти за верифициране на определените типове дейности и техните характеристики, да бъдат извършвани преимуществено за ЗИ, които според експертна оценка представляват съществена административна тежест за бизнеса.

7.5. Практически стъпки за идентифициране, описание и оценка на съществуващи ЗИ

В резултат от прилагане на ЕСМР при измерване на административната тежест на национално и европейско (транспонирано) законодателство (общо 69 закона) в рамките на Национален проект за намаляване на административната тежест в периода 2008-2014 г.⁹² са идентифицирани и описани представените по-долу характеристики на ЗИ.

В актуализиран формуляр за описание на ЗИ са добавени следните полета:

- Европейското законово основание (акт) – наименование на акта;
- Член – членът от акта, описващ съответното задължение за информиране;
- Описание (юридическо от европейски акт) – цитат от акта;

⁹² <http://abrio.mec.government.bg/>



→ Тип ЗИ – Описва правния произход на съответното ЗИ – национално изискване или транспонирано европейско изискване.

В ЕСМР има предвидени 12 категории ЗИ. Съгласно ЕСМР всяко ЗИ се класифицира в една от тези категории.

Всяко задължение за информиране се състои от една или повече дейности, които следва да бъдат извършени за неговото изпълнение – т.нар. административни дейности. В ЕСМР административните дейности са обособени в 13 групи.

За всяко идентифицирано ЗИ последователно се описват следните характеристики:

Стъпка	Описание
1. Име ИЗ	За всяко идентифицирано задължение за информиране се посочва име, което дава възможност за ясното му и точно разграничаване от други ЗИ по съответния разглеждан закон.
2. Основен нормативен акт	Посочва се нормативния акт, с който съответното ЗИ се въвежда - абривиатурата на закона
3. Член	Посочва се член от основния нормативен акт, с който се въвежда ЗИ. (в случай, че ЗИ се въвежда с няколко члена, се посочват всички)
4. Свързан нормативен акт	Свързан нормативен акт е акт, различен от основния нормативен акт, който въвежда данни за ЗИ. В свързани нормативни актове най-често са посочвани допълнителни характеристики за реда и начина на изпълнение на ЗИ. (Най-често това са наредби, приети на основание на член от основния нормативен акт). В случай, че данни за ЗИ се съдържат в повече от един свързан нормативен акт, се посочват всички свързани нормативни актове.
5. Член	Посочва се член от свързания нормативен акт, с който се въвеждат данни за ЗИ (в случай, че данни за ЗИ се въвеждат с няколко члена, се посочват всички).
6. Европейското законово основание (акт)	Посочва се акт от европейското законодателство, въвеждащ изисквания към идентифицираното ЗИ.



Стъпка	Описание
7. Член	Посочва се член от европейския законодателен акт, с който се въвеждат данни за ЗИ (в случай, че данни за ЗИ се въвеждат с няколко члена, се посочват всички)
8. Описание (юридическо)	Посочват се цитати от основния нормативен акт и свързаните нормативни актове, които дават информация за ЗИ.
9. Описание (юридическо от европейски акт)	Посочват се цитати от акт от правото на ЕС.
10. Сравнение:	изисквания на ЗИ в български нормативен акт и изисквания на ЗИ в европейски акт Представя се текстово описание подпомагащо идентифицирането на типа ЗИ.
11. Тип ЗИ	Описва се правния произход на съответното ЗИ – национално изискване или транспонирано европейско изискване. Класификатор: (1) национално изискване (2) транспонирано европейско изискване: рамково задължение за информиране, което дава възможност на държавите-членки да формулират сами изискванията към задължените лица (3) транспонирано европейско изискване: изцяло дефинирано задължение за информиране, което не предполага допълнителни действия от страна на държавите-членки.
12. Описание на бизнес процеса	Описанието на бизнес процеса отразява разбирането на анализатора за дейностите, които фирмите следва да извършат, за да изпълнят задължението. На този етап дейностите се описват на високо ниво. Целта е да се създаде разбиране за процеса, преди да се пристъпи към интервютата с бизнеса.
13. Вид задължение	В ЕСМР има предвидени 12 категории ЗИ. Съгласно ЕСМР е необходимо всяко ЗИ да се класифицира в една от тези категории. Класификатор:



Стъпка	Описание
	<p>(1) Уведомление за извършването на (специфични) дейности (напр. пренос на опасни товари);</p> <p>(2) Предаване на (текущи) отчет;</p> <p>(3) Обозначение за информиране на трети лица (напр. поставяне на етикети с информация за мощността на домакинските уреди;</p> <p>(4) Необозначителна информация за трети лица (напр. финансова програма);</p> <p>(5) Кандидатстване за отделно разрешително или освобождаване от задължения (тоест за всеки отделен случай на осъществяване на дадена дейност - напр. разрешително за строеж);</p> <p>(6) Кандидатстване за генерално разрешително или освобождаване от задължения (напр. издаване на лиценз за осъществяване на банкова дейност или продажба на алкохол);</p> <p>(7) Регистрация (напр. вписване в бизнес регистър или професионална листа);</p> <p>(8) Сертификация на продуктите или процесите;</p> <p>(9) Надзор (напр. мониторинг на условията за труд);</p> <p>(10) Оказване на сътрудничество на надзорните органи;</p> <p>(11) Кандидатстване за субсидии или безвъзмездна помощ;</p> <p>(12) Други.</p>
<p>14. Целева група</p>	<p>Целевата група представлява икономическите субекти, които са задължени да изпълняват съответното ЗИ. Те могат да бъдат конкретно дефинирани чрез различни характеристики (например: земеделски производители, занаятчии, малки и средни предприятия) или да бъдат обобщено представени (например: данъчно задължени лица, работодатели).</p> <p>Определянето на целевата група е от съществено значение на този етап с цел получаване на информация за това, какви за кои целеви групи следва да се търси информация за брой изпълняващи и нива на разходи, както и представители на кои групи да бъдат включени в осъществяването на полево проучване в случай на необходимост.</p> <p>В случай, че едно и също ЗИ, се изпълнява по различен начин от различни целеви групи, съответното ЗИ трябва да бъде</p>



Стъпка	Описание
	сегментирано. Това означава да бъдат описани за всеки сегмент (всяка целева група) начина, по който се изпълнява ЗИ.
15. Честота	<p>Честотата показва колко пъти годишно се изисква извършването на ЗИ от бизнеса.</p> <p>Определянето на честотата е важен елемент, чрез който ЗИ може да бъде приоритизирано за измерване. На този етап се определя дали ЗИ е периодично извършвано (ако да, колко пъти в годината), дали се изпълнява еднократно (веднъж при стартиране на икономическата дейност) или инцидентно на следващия етап.</p> <p>Определянето на честотата на изпълнение на ЗИ е важно и за целите на изработването на предложения за намаляване (например честотата на периодично извършваните ЗИ може да бъде намалена).</p> <p>Класификатор:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Еднократно; (2) Периодично (брой годишно); (3) Инцидентно (при настъпване на определено условие, среден брой годишно); (4) Непрекъснато.
16. Компоненти на ЗИ	<p>Компоненти на ЗИ са всички документи, с които е съпътствано ЗИ.</p> <p>Обособяването им в отделно поле е необходимо, тъй като оценяването на времето, необходимо за изпълнение на ЗИ, се извършва на база оценяване на времето за подготовка на всеки компонент. Всеки компонент е оценен по видове административни дейности, необходими за неговото изпълнение.</p>
17. Тип дейност	<p>Всяко задължение за информиране се състои от една или повече дейности, които следва да бъдат извършени за неговото изпълнение – т. нар административни дейности. В ЕСМР административните дейности са обособени в няколко групи.</p> <p>Класификатор:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Запознаване с информационните задължения;



Стъпка	Описание
	<p>(2) Обучение на членовете и служителите за изпълнение на информационните задължения;</p> <p>(3) Извличане на нужната информация от наличните данни;</p> <p>(4) Адаптиране на наличните данни;</p> <p>(5) Осигуряване на нови данни;</p> <p>(6) Изготвяне на информационни материали (брошури и пр.);</p> <p>(7) Попълване на формуляри, декларации, таблици и пр.;</p> <p>(8) Провеждане на срещи (вътрешни и външни – с финансови ревизори, юристи и др.);</p> <p>(9) Надзор и ревизии (включително оказване на сътрудничество при провеждане на проверки от страна на обществените органи);</p> <p>(10) Размножаване (възпроизвеждане на доклади, изготвяне на обозначителни етикети или брошури);</p> <p>(11) Предаване на информацията (изпращане до съответния получател и пр.);</p> <p>(12) Архивиране на информацията;</p> <p>(13) Други.</p>
<p>18. Наличен образец</p>	<p>Посочва се дали за изпълнението на ЗИ има законово установен образец.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) да;</p> <p>(2) не.</p>
<p>19. Компетентен орган</p>	<p>Посочва се орган, който изисква изпълнението на ЗИ (предоставянето на съответната информация).</p>
<p>20. Възможност за електронно правителство</p>	<p>Отразява експертната оценка за възможността съответното ЗИ да може да бъде изпълнено по електронен път.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) Да, има налична интернет платформа;</p> <p>(2) Не, няма, но има възможност да бъде създадена;</p> <p>(3) Не, няма и няма възможност да бъде създадена.</p>



Стъпка	Описание
	<p>(1) "Да, има налична интернет платформа" се посочва в случаите, когато в закона е изрично посочено, че съответното ЗИ може да бъде изпълнено по електронен път.</p> <p>(2) "Не, няма, но има възможност да бъде създадена" се посочва за ЗИ, изпълнението на чиито дейности може да бъде осъществено чрез електронна платформа, но към момента такава не е създадена.</p> <p>(3) "Не, няма и няма възможност да бъде създадена" се посочва за ЗИ, изпълнението на чиито дейности не може да бъде осъществено чрез електронна платформа. (например оказване на съдействие на контролни органи, етикетиране и др.)</p>
21. Степен на сложност	<p>Отразява експертната оценка за сложността за изпълнение на ЗИ от бизнеса на база на това какви дейности включва ЗИ.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) ниска – един компонент или комбинация от компоненти с ниска сложност (дейности с кодове 1, 3, 7, 11, 12);</p> <p>(2) средна – комбинация два и повече от компоненти, компоненти със средна сложност (дейности с кодове 2, 4);</p> <p>(3) висока – комбинация два и повече от компоненти, включващи компоненти с висока сложност (дейности с кодове 5, 6, 8, 9).</p>
22. Степен на дразнимост	<p>Отразява експертна оценка за дразнимостта на бизнеса към изпълнението на ЗИ.</p> <p>Дадено ЗИ може да е лесно за изпълнение, но да се изисква често предаване на информацията, което да предизвиква дразнимостта на бизнеса.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) ниска;</p> <p>(2) средна;</p> <p>(3) висока.</p> <p>Тази предварителна оценка се използва за изчисление на индекса на приоритетност на ЗИ.</p>
23. Риск	<p>Отразява експертна оценка, която описва риска за обществото, ако ЗИ бъде премахнато. ЗИ, които регулират дейности с висока</p>



Стъпка	Описание
	<p>обществена значимост (например се отнасят до безопасността и здравето на работниците) имат съответно висок риск.</p> <p>Оценката на риска от премахване на ЗИ ще служи и като индикатор, когато бъдат се правят предложения за опростяване на ЗИ.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) нисък риск;</p> <p>(2) среден риск;</p> <p>(3) висок риск.</p>
<p>24. Дейност, свързана с обичайния бизнес процес</p>	<p>Изпълнението на всяко ЗИ е свързано с предприемане на определени действия от страна на бизнеса. Бизнесът изпълнява една част от тези действия бизнеса единствено защото е задължен с нормативен акт (административна тежест), докато друга част от тези действия изпълнява и защото са необходими за нормалното изпълнение на дейността му, т.е. би ги изпълнявал, дори и да няма нормативно изискване за това.</p> <p>Дейност, свързана с обичайния бизнес процес, представлява експертна оценка на степента, в която дейностите за изпълнение на ЗИ са част от обичайния бизнес процес. Посочва се в проценти (%).</p> <p>Определянето на степента на свързаност на дейността с обичайния бизнес процес е важно за следващия етап - изчисление на административната тежест. (ако ЗИ е 70% дейност, свързана с обичайния бизнес процес, това означава, че административна тежест ще представляват само 30% от стойността на ЗИ).</p> <p>Дейност, свързана с обичайния бизнес (%): съотношението между Обичайните административни разходи и Съвкупните административни разходи. Показва каква част от измерените посредством ЕМСР административни разходи представляват обичайните административни разходи.</p>
<p>25. Коментар</p>	<p>Вписват се коментар за ЗИ (например дали ЗИ има нужда да бъде сегментирано, дали са настъпили съществени изменения в условията за изпълнение на ЗИ през изминалата година, дали има налични публични данни за изпълнението на ЗИ – електронни регистри, справки)</p>



Стъпка	Описание
26. В сила до (дата)	Тъй като изследването обхваща определен период, в случай, че след този период поради изменение на нормативната уредба дадено ЗИ е отменено, се посочва дата, до която това ЗИ е било в сила.
27. Индикация външни разходи	<p>Външни разходи са разходите, които бизнеса следва да направи за дейности, които не могат да бъдат изпълнени със собствените му ресурси. (например: нотариални заверки, изготвяне на ОВОС, доклади на лицензирани оценители).</p> <p>Външните разходи са елемент на основната формула на модела ЕСМР. На този етап се прави оценка дали дадено ЗИ включва външни разходи или не с цел да улесни приоритизирането.</p>
28. Обем задължени лица	<p>Представява експертна оценка за това каква част от лицата задължени по съответния закон изпълняват конкретното ЗИ. Тази предварителна оценка се използва за изчисление на индекса на приоритетност на ЗИ.</p> <p>Класификатор:</p> <p>(1) нисък обем (обемът на задължените лица е по-малко от 25% от задължените лица по съответния закон);</p> <p>(2) среден обем (обемът на задължените лица е в диапазона 25%-75% от задължените лица по съответния закон);</p> <p>(3) висок обем (обемът на задължените лица е над 75% от задължените лица по съответния закон).</p>
29. Популация	<p>Колко често съответната група икономически субекти са изпълнили съответното ЗИ през годината. (различно от честота – нормативно заложената честота на изпълнение на ЗИ).</p> <p>Поради специфичния вид на статистическите данни, които се поддържат, не винаги може да се определи броя задължени субекти, но има данни за броя изпълнения на съответното ЗИ (което представлява популация*честота)</p> <p>Данни за популацията на всяко ЗИ се събират от съответните компетентни ведомства. Като източник на данни се използват също статистически източници, годишни отчети и доклади на съответните ведомства. Съществува група ЗИ, за които не се поддържа или обобщава информация в компетентните органи или</p>



Стъпка	Описание
	статистиката – за тази група ЗИ следва да бъде направена експертна оценка за популация.
30. Индекс на приоритетност	Изчислява се автоматично по зададена формула на база експертните оценки на полетата обем задължени лица, степен на сложност и степен на дразнимост. Индекс на приоритетност = $0,55 * \text{Обем задължени лица} + 0,35 * \text{Степен на сложност} + 0,1 * \text{Степен на дразнимост}$
31. Приоритизиране	Приоритизирането се състои в това да се подберат и отбележат тези ЗИ, за които е подходящо да бъде извършено пълно измерване, за разлика от останалите, за които експертна оценка на административните разходи би била достатъчна за остойносттаване на административната тежест. Отразява се дали ЗИ е приоритизирано на база изчисления индекс на приоритетност. Класификатор: (1) да; (2) не.
32. Въпрос за установяване на броя дейности, изпълнение в годината, за която се провежда изследването	За всяко ЗИ е формулиран въпрос, който да бъде зададен на компетентните органи, за да бъде установено колко пъти е изпълнено ЗИ през годината или обема на задължени лица, които изпълняват ЗИ. (На пример за ЗИ "Подаване на годишен отчет за дейността", до компетентния орган НАП е формулиран въпроса Колко годишни отчети за дейността са получени през 2009 г.? или Колко фирми са подали годишните си отчети за дейността през 2009 г?)



7.6. Приложимост на метода

Моделът на стандартните разходи в голяма степен изисква наличие на надеждна информация за остойностяване (монетаризиране) на съответните дейности в обхвата на идентифицираните задължения за информиране (ЗИ), въз основа на които ще бъде оценявано въздействието. Най-вече това се отнася до обхват на отделните групи прилагачи всяко ЗИ, както и информация относно времето за изпълнение на всяко действие, както и за нивата на заплащане за всяко ниво на изпълнение в отделните групи прилагачи всяко ЗИ.

Приложим е при изготвяне както на предварителни, така на последващи оценки на въздействието. В случай на предварителна ОВ за остойностяването на отделните ЗИ в голяма степен следва да бъдат използвани прогнози или допускания относно обхвата и стойностите на конкретните разходи. Необходимо е максимално детайлно описание на дейностите/мерките, чрез които ще бъдат реализирани ЗИ в отделните сравнявани варианти, за да може за всяка от тях да бъде направена максимално реалистична оценка на стойностите.

В случай на използване при последваща ОВ вероятността количествени данни да са достъпни е голяма. Следва да се обръща внимание на тяхното качество – надеждност и представителност. За всеки конкретен случай следва да се преценява дали събирането на необходими данни е в съответствие с принципа за пропорционалност.

Източници:

<http://abrio.mee.government.bg/>

Better regulation "Toolbox", https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>



8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА СОФТУЕРЕН ФОРМАТ НА ИНСТРУМЕНТАРИУМА

8.1. Инструменти за по-добро регулиране

Извършването на предварителни и последващи ОВР се основава на различни аналитични методи, приложими съобразно спецификата на конкретния обект на оценка. Прилагането на тези методи – *анализ на разходите и ползите, мултикритериен анализ, анализ на ефективността на разходите, анализ на проявените предпочитания, анализ на декларираните предпочитания, трансфер на стойност, анализ на риска, измерване на административната тежест (модел на стандартните разходи)* – най-често се базира на използване на инструментариум, включващ формуляри, в различен формат (текст, таблици и др.), които стандартизират процеса на събиране и обработка на информацията. Изследваните практики показват, че инструментариумът за прилагане на методите за извършване на предварителни и последващи ОВР, зависи от изискванията към данните, въз основа на които се изготвят оценките, както и от определените критерии и изисквания за тяхното качество.

Основните характеристики на прилаганите аналитични методи за извършване на ОВР, от гледна точка на използваните данни и обработката им са:

- Това са методи на високо ниво, които работят с малки набори от обобщени данни или оценки, а не с големи набори от първични данни.
- Методите изискват прецизна класификация/категоризация на данните съобразно различни номенклатури – на разходи, ползи, рискове, компоненти, формиращи административни задължения и др.
- Методите са "прозрачни" в по отношение на обработката на данните – базират се на (относително) прости изчислителни правила, ясно разбираеми за участниците в процеса на вземане на решения.
- Статистическата или друга алгоритмична обработка на първични данни, например с методите на машинното обучение, или "изкуствения интелект" е извършена преди прилагането им.



Предвид спецификата на ОВР – необходимостта от специфичен подход за моделиране на зависимостите между идентифицираните фактори, които определят състоянието и перспективите на конкретния проблем, обект на оценката, както и избор на приложимите за конкретния случай микс от аналитични методи – не е идентифициран универсален инструментариум за прилагането на тези методи.

Същевременно са установени софтуерно базирани инструменти, които обслужват някои от методите и/или етапи от процеса на ОВР. По-долу са представени три основни предложения за софтуерен формат на инструментариума, подредени хронологично по началото на използването им. За всеки от тях са посочени съответните предимства и недостатъци.

8.2. Набор от електронни таблици

Наборите от електронни таблици във формат MS Excel (XLS/X) или OpenOffice/LibreOffice (ODS) и др. са практически директен пренос към електронен формат на прилагането на методите "на хартия". Те представляват една или повече електронни таблици за всеки метод, които имат множество листа – съответно за въвеждане на данните и извършване на необходимите пресмятания и оценки.

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<ul style="list-style-type: none"> – Дълга традиция и наличие на умения за работа на служителите на публичните администрации с подобни инструменти; – Лесна преносимост/ разпространение на резултатите от прилагане на инструментите; – Стандартен софтуер и формати – MS Office (платен, но широко достъпен) или OpenOffice/ LibreOffice (безплатен и съвместим с предходни версии). 	<ul style="list-style-type: none"> – Липса на стандартна класификация/ категоризация на данните – всяка администрация може да поддържа собствени, взаимно несъвместими такива. – Трудности/ забавяне при необходимост от агрегиране на резултатите от прилагането на инструментите в различни административни звена.



Формуляри, използвани от правителството на Великобритания:

Калкулатор за оценка на въздействието (Impact assessment calculator),

<https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/753510/BIT_Impact_Assessment_Calculator_2018_October.xlsx

Формуляр за оценка на въздействието на регулациите за правителствени политики (Regulatory impact assessment (RIA) template),

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660022/imp-act-assessment-template.zip

Формуляри, използвани от правителството на Нова Зеландия:

Формуляр за резюме на въздействието (Impact Summary Template),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/impact-summary-template.doc>

Формуляр за пълна декларация за въздействието (Full Impact Statement Template),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/full-impact-statement-template.doc>

Формуляр за отчет за въздействието върху възстановяването на разходите – етап 1 (Stage 1 Cost Recovery Impact Statement Template),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/stage1-cost-recovery-impact-statement.doc>

Формуляр за отчет за въздействието върху възстановяването на разходите – етап 2 (Stage 2 Cost Recovery Impact Statement Template),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/stage2-cost-recovery-impact-statement.doc>

Формуляр за ранен ангажимент за анализ на въздействието (Early Engagement for Impact Analysis Form),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/ia-early-engagement-form.docx>

Формуляр Заявка за освобождаване (Exemption Application Form),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/exemption-application-form.docx>

Формуляр за потвърждение на процеса (Process Confirmation Form),

https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/process-confirmation-form_0.xlsx

Формуляр за публикуване на оценката на въздействието на регулациите (Regulatory Impact Assessment Publication Form),

<https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-03/publication-form.doc>



8.3. Специализиран комерсиален софтуер

Специализираният комерсиален софтуер е създаден за да направи по-удобно прилагането на инструментите, да ограничи възможността за субективни решения и да направи резултатите от прилагането на методите по-съпоставими.

Фокусът е върху инструментите, които изискват по-сложни изчисления, например софтуер за мултикритериен анализ е наличен на <https://www.mcdmsociety.org/content/software-related-mcdm>.

Анализът на риска също е метод, за който има широк набор от софтуерни приложения.

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<ul style="list-style-type: none"> – Стандартизиран процес за прилагане на инструментите; – Съпоставимост на резултатите от прилагане; – Стандартизирано класифициране и номенклатури. 	<ul style="list-style-type: none"> – Необходимост от специализирано обучение на служителите на публичните администрации за работа с избрания софтуер; – Необходимост от повече от едно софтуерно приложение за да бъдат покрити всички инструменти; – Потенциално многообразие от софтуерни формати и възможности за несъвместимост между тях; – Висока цена на лицензите на някои от софтуерните приложения.

Софтуер за мултикритериен анализ:

<https://www.mcdmsociety.org/content/software-related-mcdm>

Примери за комерсиални софтуерни приложения за анализ на риска:

<https://www.softwareadvice.com/risk-management/>



8.4. Уеб-базирана информационна система

Уеб-базираните информационни системи се налагат като инструменти за работа на служителите от множество звена на фирми, организации или администрации, изпълняващи сходни задачи. Те позволяват унификация на входните и изходни софтуерни формати, използване на отворени данни, лесно агрегиране на резултатите от прилагането на инструментите в различни организации. Конкретните функционалности на уеб-базираните информационни системи зависят от функционалните спецификации, заложи при тяхното създаване.

Добри практики са изискванията за:

- Поддържане на отворени софтуерни формати за импорт и експорт на структурирани данни – XML, JSON, както и експорт в някои по-старите CSV, XLS/X, ODS за съвместимост.
- Поддържане на потребителски роли за контролиране на достъпа до различните инструменти.
- Достъп до инструментите като уеб услуги, например чрез SOAP или REST приложен програмен интерфейс, или софтуер като услуга (SaaS).
- При спазване на посочените добри практики са налице следните предимства и недостатъци.

Пример за добра практика за използване на уеб-базирана информационна система е **Интерактивният интернет инструмент за намаляване на административната тежест** – <http://abrio.mee.government.bg/>⁹³, който е предназначен за:

- Идентифициране на информационни задължения в законите и подзаконовата нормативна база към тях;

⁹³ Разработен в рамките на проект "Определяне и измерване на административната тежест, произтичаща от задълженията за информиране на бизнеса и предложение за тяхното намаляване", 2009, Министерство на икономиката



- Поддържа база данни с измерените информационни задължения, която да дава възможност да се извършват периодични анализи – например кои сектори са засегнати от дадено информационно задължение, какви информационни задължения съществуват за даден сектор и други;
- Измерване на идентифицираните информационни задължения;
- Представяне на формулираните предложения за възможностите за намаляване на административните разходи.

Системата представя съдържанието си чрез две части:

→ **публична част:**

- Представяне на инициативата за намаляване на административните тежести пред българската икономика – връзка към Програма за по-добро регулиране 2008-2010;
- Методология – приложен подход за измерване, Модел на стандартните разходи, използвани дефиниции – ЗИ, компоненти на ЗИ, административни разходи, административна тежест, обхват на измерването – брой закони и подход за определянето им, начин на изчисление;
- Мерки за намаляване на административната тежест, произтичаща от задълженията на бизнеса за информиране – предложения планирани мерки;
- Международни инициативи.

→ **служебна част с оторизиран достъп:**

- въвеждане, редакция и актуализиране на база данни с всички информационни задължения, със следната структура:
 - Задължения за информиране;
 - Стандартни компоненти;
 - Нива на заплащане по сектори.



- стандартни таблични и обобщени справки за визуализиране на резултатите.
- Възможност за годишно обновяване на резултатите и извършване на сравнителен анализ.

Техническите характеристики, които този инструмент поддържа са:

- *Регистър на информационните задължения* и техните сегменти;
- *Регистър на конкретни административни разходи*, произтичащи от нормативната уредба. Инструментът не поставя ограничения относно разходите, които могат да бъдат въведени и измервани.
- *Регистър на стандартни компоненти на административни разходи*, които могат да се използват при оценка на конкретен разход. Всеки компонент се измерва веднъж и оценката се разпространява върху всички разходи, които го включват.
- *Номенклатура на видовете персонал* в съответствие с класификацията на НСИ и съответните данни за работни ставки по години. Оценката е фокусирана и опростена върху една променлива – време за извършване на дейността по компонент от конкретен вид служител.
- Възможност за повторно измерване на основа на предходни оценки. Фокусът е върху разликите с предходни оценки – отпаднали/ нови административни разходи, променени ставки за труд и само при съществена промяна на компонент – промяна във времето за извършване на дейността.

Подходът е подходящ за оценка на въздействието на промени в нормативната уредба, тъй като оптимизира измерването на множество разходи, породени от промяната, а не се фокусира върху всеки разход поотделно.



ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
<ul style="list-style-type: none"> – Стандартизиран процес за прилагане на инструментите; – Интуитивен интерфейс, близък до електронните таблици; – Стандартизирани класифициране и номенклатури. – Лесна преносимост/ разпространение на резултатите от прилагане на инструментите, възможност за експорт към електронни таблици, възможност за агрегиране на резултатите от прилагането на инструментите в различни административни звена.; – Възможност за интеграция на инструментите в други информационни системи; – Съпоставимост на резултатите от прилагане; – Възможност за мониторинг и проследяване във времето на прилагането на конкретните мерки. 	<ul style="list-style-type: none"> – Необходимост от предварително моделиране на процеса на ОВР и ясно определяне на ограниченията за създаването на универсален инструмент; – Необходимост от начална инвестиция за създаване на уеб-базирана информационна система и ресурс за последващо развитие; – Необходимост от специализирано обучение на служителите на публичните администрации за работа с уеб-базираната информационна система.

В България има опит в прилагането на Уеб-базирана информационна система за измерване на административната тежест – <http://abrio.mee.government.bg/>

Друг софтуерен инструмент за изчисляване на административната тежест е наличен на Портала за обществени консултации – Интерактивен калкулатор на Административния товар – <http://strategy.bg/Calculator/Calculator.aspx>



8.5. Препоръки

Създаването на инструментариум за прилагане на методите за извършването на предварителни и последващи ОВР е водеща тенденция за подобряване на качеството на ОВР и осигуряване на широк набор от доказателства за разглежданите въпроси. Информационните технологии осигуряват възможност за по-цялостно обхващане на информацията и данните, въз основа на които се изготвят ОВР.

Цитираните български практики могат да бъдат разглеждани като база за бъдещо развитие на инструментариума за извършване на предварителни и последващи ОВР. Като иновативно решение може да се разглежда подход за интегриране в **единна, уеб-базирана информационна система** на следните компоненти:

- *правно-информационна система* – включваща регулаторните правила;
- *регистър на заинтересованите страни* със съответните референции към утвърдени класификатори (напр.: Класификацията на икономическите дейности и др.);
- *статистическа информация* за състоянието в съответните сектори или области;
- *друга информация*, релевантна към правният и/или друг компонент на системата;
- *набор от инструменти* за извършване на предварителни и последващи ОВР;
- *алгоритми за избор на подходящ метод или методи* за извършване на конкретни ОВР.

Следва да се отбележи, че този подход изисква значителни инвестиции, както и мобилизиране на значителен експертен потенциал, включително научна и практическа обосновка за прилагане на теоретичните концепции за ОВР.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОГРАНИЧЕНИЕ НА ОТГОВОРНОСТТА

Настоящият документ е изготвен от **Агенция СТРАТЕГМА ООД** в изпълнение на обществена поръчка с предмет: **"Изследвания за укрепване на капацитета на администрацията" – обособена позиция 1: "ПРАКТИЧЕСКИ НАРЪЧНИК И ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ"**, по проект **"Работим за хората"** укрепване капацитета на институциите за посрещане на предизвикателствата на съвременните публични политики", финансиран от Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по договор за безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-2.004-0004-C01. Възложител **Института по публична администрация**.

Докладът е изготвен в рамките на **Договор № РХ-17/10.09.2018 г.**, подписан между **Института по публична администрация** и **Агенция СТРАТЕГМА ООД** на 10.09.2018 г. Докладът е изготвен единствено във връзка с посочения договор и предназначен за ползване от **Института по публична администрация** в съответствие с условията по договора.

Ако някой от посочените факти, констатации или изводи не е достатъчно изчерпателен или точен, е необходимо да бъдем информирани за това, тъй като непълнотата или неточността могат да имат влияние върху планираните последващи действия, във връзка с изпълнението на проекта.

Всички управленски, организационни и други решения са отговорност единствено на **Института по публична администрация**.



ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

- Cutting Red Tape in Europe Legacy and outlook Final Report (2014), Brussels, 24 July 2014, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_cce-brocuttingredtape_en.pdf (High Level Group on Administrative Burdens (HLG) was set up in 2007 to advise the European Commission on the implementation of the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union)
- European Commission (2017), REFIT Scoreboard, <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>
- European Commission, Better regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en
- European Commission, Better Regulation Guidelines (SWD (2017) 350), <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>
- European Commission (2017), Better regulation toolbox, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf
- German Federal Government (2016), Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/321452/4017bb96cfb1c32fc38c8d65a04a1bc8/2016-08-31-better-regulation-2015-data.pdf?download=1>
- German Federal Government (2016), Better Regulation, Annual reports, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/better-regulation/annual-reports-199638>
- Government of Canada, Cabinet Directive on Law-Making, <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations/guide-making-federal-acts-regulations-cabinet-directive-law-making.html>
- Government of Ireland (2004) Government White Paper, "Regulating Better" https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Work_Of_The_Department/Transforming_Public_Services/Better_Regulation/Better_Regulation.html
- Government of Ireland (2009), REVISED RIA GUIDELINES How to conduct a Regulatory Impact Analysis, http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2012/07/Revised_RIA_Guidelines_June_20091.pdf
- Government of Ireland (2016), Consultation Principles & Guidance, <https://dbei.gov.ie/en/Publications/Consultation-Principles-and-Guidance.html>
- Government of Ireland, Better Regulation, <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/Better-Regulation/>
- Government of the Netherlands (2017), "Better Regulation: Towards a Responsible Reduction in the Regulatory Burden 2012-2017", <https://www.government.nl/documents/reports/2017/08/22/better-regulation-towards-a-responsible-reduction-in-the-regulatory-burden-2012-2017>



- Government of the Netherlands (2018), Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2018) Doing Business 2019, Training for Reform, <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>
- Le Portail de la modernisation de l'action public (2016), Baromètre 2016 de la qualité de l'accueil dans les services de l'État: la progression se confirme | Modernisation, <http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-sameliore/en-fixant-des-referentiels/barometre-2016-de-la-qualite-de-laccueil-dans-les-services-de-letat-la-progression-se-confirme>
- OECD (1995), Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/128>;
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>
- OECD (2010), Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>
- OECD (2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>;
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>.
- OECD (2014), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>
- OECD (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
- OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>
- OECD (2014), The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD (2017), The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272804-en>
- OECD (2018), Regulatory Policy Outlook 2018, ISBN 978-92-64-30-7049 (EPUB). <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- OECD/KDI (2017), Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280366-en>.



- Treasury Board of Canada, Policy on Regulatory Development,
<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management.html>
- UK Government (2014), Hancock: red tape drive saves business a record £10 billion,
<https://www.gov.uk/government/news/hancock-red-tape-drive-saves-business-a-record-10-billion>
- UK Government (2016), "Business regulation: perception survey 2016",
<https://www.gov.uk/government/publications/business-regulation-perception-survey-2016>
- UK Government (2017), "Regulatory Futures Review",
<https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-futures-review>.
- UK Government (2018), BETTER REGULATION FRAMEWORK, Guidance,
<https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework>
- USA Government (2016), Guidelines for regulatory impact analysis, <https://aspe.hhs.gov/pdf-report/guidelines-regulatory-impact-analysis>
- Годишен доклад за извършването на оценка на въздействието за 2017 г., одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 16 юли 2018 г., <http://strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=13942>
- Годишен доклад за извършването на оценка на въздействието за 2016 г., одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 25 октомври 2017 г., <http://strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=11208>
- Доклад с резултати от мониторинга върху прилагането на задължителната оценка на въздействието в България през първата година от нейното действие, мониторингът извършен от екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството за периода 04.11.2016 г. – 31.10.2017 г., <http://ria.bg>
- Европейска комисия (2015), Решение на Председателя на Европейската комисия за създаване на Комитет за регулаторен контрол, C(2015) 3263 окончателно [Decision of the President of the European commission, on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015) 3263 final]
- Европейска комисия (2015), Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати – Програма на ЕС, COM/2015/0215 окончателно [Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions – Better regulation for better results – An EU agenda, COM/2015/0215 final]
- Европейска сметна палата (2010), Специален доклад № 3/2010: Оценка на въздействието в институциите на ЕС – подпомага ли тя вземането на решения?, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_03/SR10_03_BG.PDF



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Европейска сметна палата (2018), Специален доклад № 16/2018: Последващ преглед на законодателството на ЕС – системата е добре разработена, но е непълна, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/better-regulation-16-2018/bg/>
- Закон за нормативните актове, обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г., последни промени бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.
- Иванов, Павел. Регулаторната реформа изисква фокус отблизо и превключване на бързи обороти, <http://regulatoryreform.bg/>
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с Постановление № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 2017 г., в сила от 18.11.2016 г.
- Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, одобрено с Решение № 549 от 25 юли 2014 година, http://pris.government.bg/prin/file_view.aspx?did=66462&pid=72768
- Танев, Тодор. Анализ на публичните политики, науката за създаване на конкретни политики, Военно издателство ЕООД, 2008
- Танев, Тодор. Стратегическо управление в публичната сфера, Военно издателство ЕООД, 2008



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ ПО
ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Изследване

Практически наръчник и инструментариум за по-добро регулиране

Изследването е подготвено от колектив в състав:

Станка Делчева

Милена Стефанова

Емил Йорданов

ISBN 978-619-7262-12-4

© Институт по публична администрация, 2019