

Проф. д-р Румен Брусарски*

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

В памет на Алфред Алън Шмид

През 70-те години на XX век икономистите осъзнават, че публичните разходи и нормотворчеството имат аналогични последици за разполагането на оскъдните ресурси и социалната справедливост. Така в орбитата на икономическия анализ „разходи – ползи“ влиза и процесът по създаване на нормативни актове. Изследването е посветено на възникването и развитието на оценката на въздействието в САЩ, Европейския съюз и България.

JEL: K00; K20; K30

Ключови думи: държавно регулиране; оценка на въздействието

Оценката на въздействието е практическа техника (съвкупност от подходи, методи и процедури) за анализ и оценка на очакваните (вероятните)/ действителните (фактическите) последици (разходи, ползи и разпределителни ефекти) от предлаганите/действащите нормативни актове¹ за обществото като цяло.

Изпълнителна заповед 12 866 от 30.09.1993 г. на американския президент Бил Клинтън започва така: „Американският народ заслужава регулаторна система, която работи за него, а не против него – регулаторна система, която пази и подобрява неговото здраве, сигурност, околна среда и благоденствие и усъвършенства функционирането на икономиката, без да налага неприемливи и неразумни разходи на обществото; регулаторна политика, която признава, че частният сектор и частните пазари са най-добрият двигател за икономически растеж; регулаторни подходи, които уважават ролята на щатските, местните и племенните правителства; и регулации, които са ефективни, последователни, разумни и разбираеми. Ние нямаме такава регулаторна система днес“ (вж. Executive Order 12 866 of September 30..., 1993, p. 1). В съдържателно отношение този преамбюл приляга на всяко съвременно демократично общество. Светът има (остра) нужда от *по-добро регулиране*.²

Пионерският опит на САЩ

В средата на миналия век нормотворческата активност на държавата достига до непознати висоти. Нормативната база расте и се усложнява, адми-

* УНСС, катедра „Финанси“, brussarski@yahoo.com

¹ „Нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган“ (чл. 1а от Закона за нормативните актове, 1973).

² „По-добро регулиране“ е слоган на реформата на нормотворческия процес в Европейския съюз и титул на новия пакет от методически документи за оценка на въздействието на Европейската комисия.

нистративният апарат – също. Основните сфери на държавно регулиране в развития свят са общественото здраве, екологията, безопасността на труда, защитата на потребителите и т.н.

На този фон през 1969 г. Алфред Алън Шмид, професор по икономика на селското стопанство в Мичиганския щатски университет (САЩ), публикува научна статия под заглавие „Ефективната публична политика и държавният бюджет: Еднакво третиране на публичните разходи и публичните правила.“ (Schmid, 1969). В краткия редакторски анонс на статията е записано: „Доколкото нормотворчеството и публичните разходи имат сходни последици за разполагането на ресурсите и справедливостта, съществува необходимост от *обща рамка* (к.м. – Р.Б.), в която двата вида въздействия от двата вида решения да могат да бъдат оценявани“ (пак там, с. 579). Според нас именно тази публикация е „първата лястовичка“ в проблемната област, а проф. Шмид е духовният баща на съвременната оценка на въздействието.

Процесът на активно държавно регулиране среща решителен отпор (основно) в лицето на бизнес-сектора. Най-колоритна е картината в САЩ – огромно количество жалби, протестни писма и възражения заливат администрацията. В отговор на това през 1971 г. президентът Никсън (1969-1974 г.) създава конфиденциална група за ревизия на нормотворческия процес по т.нар. Програма за оценка на качеството на живот (вж. OMB. Memorandum for the Heads of Departments and Agencies, 05.10.1971). Акцент в работата на тази група е екологичното законодателство, а мненията за постигнатите от нея резултати са *противоречиви*. През 1974 г. в длъжност встъпва президентът Форд (1974-1977 г.). Загрижен за икономическата ситуация в страната (застой, висока инфлация и т.н.), той организира серия от консултации и конференции на тема „Какво да се прави?“. Основните практически резултати от проведените дискусии и направените предложения са:

- нов консултативен орган в Изпълнителния офис на президента – Съвет за стабилност на заплатите и цените (ССЗЦ) (Council on Wage and Price Stability Act, Public Law 93-387, 24.08.1974);

- Изпълнителна заповед 11 821 от 27.11.1974 г.,³ която задължава съответните органи на изпълнителна власт да окомплектоват всеки проект на значим („голям“) нормативен акт с официален отчет (справка) за неговото *инфлационно въздействие* (Executive Order 11821 of November 27, 1974, Inflation Impact Statements). За прилагане на изпълнителната заповед Офисът за управление и бюджет (ОУБ)⁴ издава Циркулярно писмо А-107 (4 страници) – първото в световен мащаб ръководство за оценка на въздействието (вж. OMB, 1975).

През 1976 г. заглавието на Изпълнителна заповед 11 821 се променя от „Отчети за инфлационното въздействие“ на „Отчети за икономическото въздей-

³ Рождена дата на оценката на въздействието.

⁴ Office of Management and Budget (OMB) – структура на Изпълнителния офис на президента на САЩ.

ствие“ (вж. Executive Order 11 949 of December 31, 1976...). Това не е формален акт, а израз на действителна промяна – анализът (само) на инфлационното въздействие прераства в (пълен) анализ на *икономическото въздействие*. Четири години по-късно – при президентството на Джими Картър (1977-1981 г.), със Закона за намаляване на канцеларската работа (Paperwork Reduction Act, 1980) към ОУБ се създава Офис за информация и регулаторни работи (ОИРР).⁵

Встъпването в длъжност на президента Рейгън (1981-1989 г.) дава мощен тласък на оценката на въздействието в САЩ. Изпълнителна заповед 12 291 от 17.02.1981 г. поставя основите на една *строга, всеобхватна и силно централизирана система*, чиито най-важни граждански елементи могат да бъдат систематизирани така (вж. Executive Order 12 291..., Federal Regulation):

- „Регулаторно действие не се предприема, освен ако потенциалните ползи от регулацията не превишават потенциалните разходи за обществото“ (Executive Order 12 291..., Sec. 2, (b) – с други думи, основен метод за оценка на въздействието е *анализът „разходи – ползи“*.

- ОИРР на ОУБ става специализиран *орган за надзор* върху нормотворчеството на федералните министерства и агенции (с много широки правомощия).⁶

- Предварителната оценка на въздействието е *задължителна за всички големи правила*.⁷ Дали едно правило е голямо, или не, се определя (първоначално) от съответните министерства и агенции, но *директорът на ОУБ има право* „да предписва критерии ... да нарежда едно правило да се третира като голямо и да изисква всеки набор от свързани правила да се разглежда като голямо правило“ (Executive Order 12 291..., Sec. 3, (b)).

- Изготвените от министерствата и агенциите предварителни оценки на въздействието се депозират в ОИРР/ОУБ за *преглед (рецензия)*.

- Евентуалните противоречия между министерствата и агенциите, от една страна, и ОИРР/ОУБ, от друга, се изглаждат с посредничеството на създадената на 22.01.1981 г. *Президентска работна група за регулаторни облекчения*.

- Министерствата и агенциите започват *последваща оценка на въздействието* на действащите големи правила (за идентифициране на нормативни

⁵ Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA).

⁶ ОИРР (по същество) наследява ССЗЦ, който е закрит с Изпълнителна заповед 12 288 от 29.01.1981 г.

⁷ Съгласно част 1, точка „б“ на Изпълнителна заповед 12 291 от 17.02.1981 г. „голямо правило“ означава всяко правило, което е вероятно да доведе до:

(1) годишен ефект върху икономиката от 100 млн. USD или повече;

(2) голямо нарастване в разходите или цените за потребители, отделни индустрии, федерални, щатски или местни правителствени агенции или географски региони, или

(3) значителни вредни ефекти върху конкуренцията, заетостта, инвестициите, производителността, иновациите или върху възможностите на разположени в САЩ предприятия да се конкурират с разположени извън САЩ предприятия на вътрешните или експортни пазари.“

актове, които трябва да бъдат усъвършенствани, опростени или отменени) (Executive Order 12 291..., Sec. 3, (i)).

Джим Тоци, първият заместник-администратор на ОИРР (и горещ поддръжник на дерегулирането), определя Изпълнителна заповед 12 291 като „регулаторно цунами“! (Tozzi, 2011, p. 63). За прилагане на изпълнителната заповед ОУБ издава Временно ръководство за анализ на регулаторното въздействие (5 страници)(вж. OMB, 1981).

Четири години по-късно Изпълнителна заповед 12 498 от 04.01.1985 г. довършва започнатото, като изтегля водещата роля на ОУБ в самото начало на регулаторния процес – федералните министерства и агенции са задължени да изготвят и да представят на директора на ОУБ *проект на ежегодна програма* за всички свои значителни регулаторни дейности (вж. Executive Order 12 498 of January 4, 1985...). ОУБ преглежда и координира отделните проекти, предлага промени и накрая ги обобщава в *Регулаторна програма на правителството на САЩ*.⁸

Тази уредба остава в сила и през мандата на президента Джордж Буш-старши (1989-1993 г.), като функциите на Президентската работна група за регулаторни облекчения се поемат от *Съвета по конкурентоспособност*, създаден на 31.03.1989 г.

С Изпълнителна заповед 12 866 от 30.09.1993 г. (Executive Order 12 866 of September 30, 1993...)⁹ президентът Бил Клинтън (1993-2001 г.):

- свива приложното поле на оценката на въздействието – тя става задължителна само за *значителните регулаторни действия* на федералните министерства и агенции;
- възстановява водещата роля на министерствата и агенциите в регулаторния процес;
- ограничава правомощията на ОИРР/ОУБ;
- повишава прозрачността на федералното регулиране.

На основата на Изпълнителна заповед 12 866 междуведомствена група под ръководството на администратора на ОИРР подготвя и публикува на 11.01.1996 г. документ със заглавие *„Икономически анализ на федерални регулации съгласно Изпълнителна заповед 12 866“*, който описва „най-добрата практика“ за икономически анализ на значителни регулаторни действия, дължим по силата на изпълнителната заповед (вж. OMB, 1996). През 2000 г. този документ е издаден като *ръководство* за оценка на въздействието, потвърдено от президента Джордж Буш-младши (2001-2009 г.) през 2001 г.

⁸ В Регулаторна програма на правителството на САЩ 1988-1989 г. е публикувано (ново) Ръководство за анализ на регулаторното въздействие (14 страници). Вж. Regulatory Program of the United States Government 1988-1989, Appendix V, p. 561-574.

⁹ Изпълнителна заповед 12 866 от 30.09.1993 г. отменя изпълнителни заповеди 12 291 от 17.02.1981 г. и 12 498 от 04.01.1985 г. и закрива Съвета по конкурентоспособност.

На 17.09.2003 г. е публикувано *актуалното* ръководство за оценка на въздействието в САЩ – *Циркулярно писмо А-4* (48 страници) (вж. ОМВ, 2003). В структурно отношение ръководството включва осем раздела, както следва:

- *въведение* – необходимост от анализ на предложените регулаторни действия; ключови елементи на регулаторния анализ;

- *необходимост от федерално регулаторно действие* – пазарни провали или други социални цели; доказване, че регулирането на федерално ниво е най-добрият начин за решаване на проблема; презумпция „против икономическото регулиране“;

- *алтернативни подходи за регулиране* – различни възможности за избор, дефинирани от закона; различни срокове за изпълнение; различни методи за принуда; различни степени на строгост; различни изисквания за фирмите с различна големина; различни изисквания за отделните географски региони; продуктови вместо технологични стандарти; пазарноориентирани подходи вместо директен контрол; информационни мерки вместо регулиране;

- *аналитични подходи* – анализ „ползи – разходи“; анализ на ефективността на разходите; мерки за ефективност в общественото здраве и безопасност; разпределителни ефекти;

- *установяване и измерване на ползите и разходите* – общи бележки; методи за остойностяване на ползите и разходите; норми на дисконт; други ключови съображения; отчитане на несигурността;

- *специализирани аналитични изисквания* – въздействие върху малкия бизнес и други малки субекти; административни тежести; насоки за качество на информацията; отчети за екологичното въздействие; въздействие върху децата; въздействие върху енергетиката;

- *официален отчетен доклад* – категории ползи и разходи; количествена характеристика и остойностяване на ползите и разходите; качествени ползи и разходи; третиране на ползите и разходите във времето; третиране на риска и несигурността; прецизност на изчисленията; отделно отчитане на трансферите; ефекти върху щатските, местните и племенните правителства, малкия бизнес, заплатите и икономическия растеж;

- *ефективна дата* – ръководството влиза в сила на 01.01.2004 г. за регулаторни анализи на предложени проекти на нормативни актове и на 01.01.2005 г. за регулаторни анализи на завършени проекти на нормативни актове.

Осем години по-късно – през първия мандат на президента Барак Обама (2009-2017 г.), ОИРР издава *помагало* за прилагане на Циркулярно писмо А-4 – *Анализ на регулаторното въздействие: буквар* (16 страници) в четири раздела (вж. OIRA, 2011):

- въведение;

- ключови елементи на анализа на регулаторното въздействие;

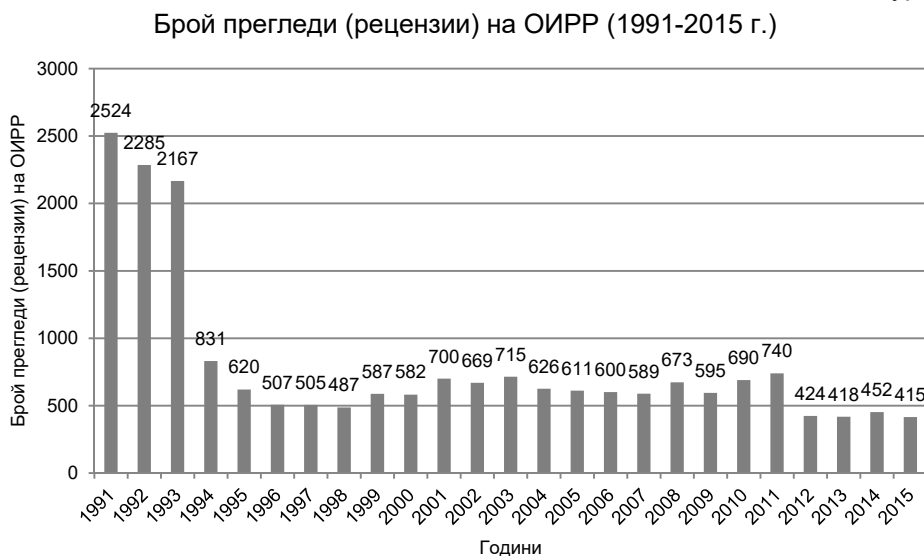
- анализ на регулаторното въздействие (в 9 стъпки: характеризирай нуждата от регулаторно действие; дефинирай изходното ниво; определи времевия

хоризонт на анализа; установи набора от регулаторни алтернативи; определи последиците от регулаторните алтернативи; характеризирай количествено и остойности ползите и разходите; сконтирай бъдещите ползи и разходи; оцени ползите и разходите, които не могат да бъдат измерени количествено и остойности; характеризирай несигурността за ползите, разходите и нетните ползи);

- обобщаване на регулаторния анализ.

Фиг. 1 показва общия брой на прегледите (рецензиите), направени от ОИРР, на проекти на нормативни актове, придружени със съответните оценки на въздействието за периода 1991-2015 г. Динамиката на този своеобразен индикатор за продуктивност на ОИРР дава (най-обща) представа за развитието на оценката на въздействието в САЩ през последните 25 години.

Фигура 1



Източник. <http://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearchInit?action=init> (последен достъп на 24.08.2016 г.)

Общият брой прегледи (рецензии) на ОИРР включва пет компонента:

- преглед на проекти на нормативни актове, чиято подготовка е на много ранен етап (под 4% от всички прегледи);
- преглед на предложени проекти на нормативни актове (около 40% от всички прегледи);
- междинен преглед на завършени проекти на нормативни актове (около 10% от всички прегледи);
- преглед на завършени проекти на нормативни актове (около 40% от всички прегледи);

Генезис и развитие на оценката на въздействието

- преглед на необвързващи документи на федералните министерства и агенции (под 10% от всички прегледи).

От представеното във фиг. 1 се „набиват на очи“ няколко неща:

- До 1993 г. ОИРП преглежда (рецензира) по 2000-2500 проекта на нормативни актове и оценки на регулаторното въздействие годишно (това всъщност е така от 1981 г. – началото на първия президентски мандат на Роналд Рейгън).

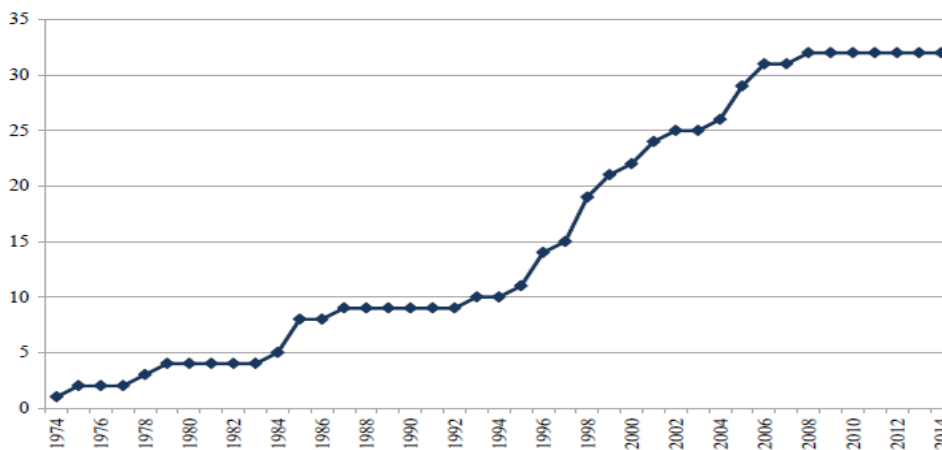
- През 1994 г. натовареността на ОИРП намалява драстично, което е резултат от свиването на приложното поле на оценката на въздействието (до значителните регулаторни действия).

- След 1994 г. броят на прегледите (рецензиите) на ОИРП се колебае в относително тесни граници.

Както може да се очаква, почти всички развити страни са „заразени“ от примера на САЩ и въвеждат различни форми на оценка на въздействието. Фиг. 2 представя темповете на този процес в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за периода 1974-2014 г.¹⁰ През 1974 г. оценка на регулаторното въздействие се прави само в САЩ. За едно десетилетие (последното на XX век) броят на страните, прилагащи оценката на въздействието, нараства от 9 на 22, а през 2014 г. той вече е 32.

Фигура 2

Въвеждане на оценка на въздействието в страните-членки на ОИСР (1974-2014 г.)



Източник: OECD. Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment, 2015.

¹⁰ ОИСР е създадена на 14.12.1960 г. от 20 страни. През 1974 г. в организацията членуват 24 държави, през 1994 г. – 25, а през 2014 г. – 34. Сега страните-членки на ОИСР са 35 (България не е сред тях).

От иновативно начинание оценката на въздействието постепенно се превръща в рутинен, задължителен тест за нормативните актове на модерната държава (и на наднационално ниво). Натрупва се богат практически опит, теоретичният фундамент укрепва, методологията се развива и усъвършенства.

ЕС – пример за добра практика

Оценката на въздействието в Европейския съюз стартира през 1986 г. с въвеждането на процедура за *оценка на въздействието върху бизнеса* (ОВБ).¹¹ Анализират се ограничен брой предложения за регулиране, включени в Годишната политическа стратегия на Европейската комисия (ЕК). Обект на оценка са разходите, които фирмите от бизнес-сектора правят за изпълнение на съответните нормативни актове.

ОВБ търпи сериозна критика:

- изключително тесен обхват (концентрира се единствено върху бизнеса);
- късно включване в нормотворческия процес (анализират се предложения за нормативни актове, които вече са част от Годишната политическа стратегия на ЕК);

• крехка научна основа.

Във връзка с това през 90-те години на XX в. ЕК подсилва ОВБ с няколко нови инициативи:

- опростяване на законодателството в областта на вътрешния пазар (опит за интензифициране на последващата (ex post) оценка на нормативни актове);
- формиране на звено за опростяване на бизнес-средата (1997 г.);
- разработване на бизнес-тест панел (1998 г.).

Резултатите не са обнадеждаващи и през декември 2000 г. се създава специална консултативна група (известна като група на Манделкерн¹²), която трябва да подготви работен план за по-добро регулиране и нов модел за оценка на въздействието. Финалният доклад на групата е готов на 13.11.2001 г. През юни 2002 г. ЕК представя Работен план за по-добро регулиране (Better Regulation Action Plan) и Съобщение за оценка на въздействието (Communication on Impact Assessment) Три месеца по-късно е публикувано първото ръководство за *интегрирана* оценка на въздействието на нормативните актове в ЕС в две части:

- Оценка на въздействието в Комисията – Насоки (28 страници) (Impact Assessment in the Commission – Guidelines);

¹¹ ОВБ се въвежда по време на британското председателство на Съвета на ЕС и (до голяма степен) копира прилагания във Великобритания модел за *Оценка на разходите за изпълнение* (на нормативните актове).

¹² По името на нейния председател М. Манделкерн – представител на Франция.

- Наръчник за оценка на въздействието в Комисията – как да се направи оценка на въздействието, технически приложения (41 страници) (A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment).

Основните характеристики на новия модел могат да бъдат систематизирани по следния начин:

- интегриран подход – отчитат се всички (очаквани) *икономически, социални и екологични въздействия* на оценяваните проекти на нормативни актове;

- двустепенна процедура:

- *встъпителна* оценка на въздействието – задължителна за *всички* инициативи на ЕК за регулиране (проекти на регламенти, директиви, финансови програми, бели книги, насоки за преговори по международни споразумения и т.н.);¹³

- *разширена* оценка на въздействието – задълбочен анализ на проектите на нормативни актове с очакван (в резултат от встъпителната оценка) *значителен* икономически, социален или екологичен ефект.

- адекватна методология – *анализ „разходи – ползи“*, анализ на ефективността на разходите, мултикритериен анализ и анализ на риска.

В Съобщение от 16.03.2005 г. ЕК оценява постигнатото (за относително кратък период) като „първи стъпки в това, което трябва да бъде постоянно усилие“ (вж. European Commission...COM, (2005)97, р. 4) и трасира пътя за по-нататъшно усъвършенстване на системата за оценка на въздействието.

На 15.06.2005 г. е публикувано *ново ръководство* за оценка на въздействието,¹⁴ което включва:

- Насоки за оценка на въздействието (Impact Assessment Guidelines) (48 страници);

- Приложения към Насоките за оценка на въздействието (Annexes to Impact Assessment Guidelines) (51 страници).

Насоките за оценка на въздействието са структурирани така:

- въведение – Какво е оценка за въздействието? Защо оценката на въздействието е важна? Отговори на въпроси за оценката на въздействието;

- процедурни правила – предложения, изискващи оценка на въздействието; обучение по оценка на въздействието; планиране на оценката на въздействието: пътната карта и цикълът на стратегическо планиране и програмиране; връзка между предварителната и последващата оценка на въздействието; пропорционален анализ; междуведомствени ръководни групи; консултации със заинтересуваните страни; събиране на информация и използване на експертни

¹³ Изключенията са много малко – зелени книги, периодични доклади, изпълнителни решения, предложения, свързани с международни ангажменти, мерки на Комисията по спазване на общественото право.

¹⁴ По-малко от три години след първото издание (септември 2002 г.).

становища; представяне на резултатите: доклад за оценката на въздействието; междуведомствена консултация и представяне на Колегията на комисарите; използване на резултатите: докладът за оценка на въздействието и законодателният процес; публикуване на окончателния доклад;

- ключови аналитични стъпки в оценката на въздействието: какъв е проблемът; какви са целите; какви са политическите опции; какви са вероятните икономически, социални и екологични въздействия; как се сравняват опциите; как могат да бъдат организирани мониторингът и последващата оценка?

Списъкът с *приложения* към Насоките за оценка на въздействието включва:

- формат на пътната карта;
- проблеми за разрешаване;
- подходи към дефинирането на проблема;
- политически инструменти;
- софтуер „Индикатори и количествени инструменти“;
- как да се подготви въпросник;
- количествени модели;
- как да се оцени ефективността на разходите;
- оценка на въздействието върху растежа, конкурентоспособността и заетостта;
- оценка на административните разходи, наложени чрез законодателството;
- оценка на непазарните въздействия, особено върху околната среда и общественото здраве;
- сконтиране;
- методи за сравняване на въздействията;
- допълнително указание за индикатори, мониторинг и последваща оценка;
- принципа на предпазливост и необратимостта;
- формат на окончателния доклад за оценка на въздействието.

В новото ръководство на ЕК по-специално внимание заслужават няколко неща:

- отпадане на двустепенната процедура на оценка на въздействието (встъпителна и разширена)¹⁵ – водещ става принципът за *пропорционален анализ*: „Дълбочината и обхватът на оценката на въздействието ще се определят от вероятните последици от предложеното действие“ (вж. European Commission. Impact Assessment Guidelines..., p. 8);

¹⁵ Всъщност *пътната карта* заменя встъпителната оценка на въздействието.

Генезис и развитие на оценката на въздействието

- акцент върху оценката на *икономическите въздействия* (в преследване на по-висока конкурентоспособност, заетост и икономически растеж);
- по-добро интегриране на измерването на *административните разходи* в оценката на въздействието – разработване и въвеждане на т. нар. модел на нетните административни разходи;
- включване на *Европейския парламент* и *Съвета на ЕС* в процеса на оценка на въздействието.

На 15.03.2006 г. ЕК *актуализира* няколко фрагмента от Насоките за оценка на въздействието и Приложение 10. Оценка на административните разходи, наложени чрез законодателството.

През ноември 2006 г. се създава *независим Съвет за оценка на въздействието (COB)*, който „предоставя съвети и подкрепа за развитието на култура на оценката на въздействието в Комисията“ и „гарантира, че оценките на въздействието са с високо качество, изследват различни политически опции и могат да бъдат използвани в рамките на законодателния процес“ (European Commission. A Strategic Review of Better Regulation in the European Union..., p. 8). Членове на този специализиран *орган за надзор* върху оценката на въздействието в ЕК са заместник-генералният секретар, отговорен за интелигентното регулиране (председател на съвета), и осем постоянни служители с ранг на директор в ЕК (по двама от всяка от четирите групи дирекции по области, както следва: макроикономика, микроикономика, околна среда, социални въпроси).

На 15.01.2009 г. ЕК публикува *третото* поред ръководство за интегрирана оценка на въздействието – Impact Assessment Guidelines (130 страници), което е усъвършенствана версия на ръководството от 2005 г. (актуализирано през 2006 г.), със следната структура:

- основи и процедури на оценката на въздействието;
- ключови аналитични стъпки на оценката на въздействието;
- приложения – 14 броя (в отделен документ).

Актуалната уредба на оценката на въздействието в ЕС е от 19.05.2015 г. – пакет от документи за *„По-добро регулиране“*, в т.ч.:

- Насоки за по-добро регулиране (Better Regulation Guidelines) (91 страници);
- „Инструментариум“ за по-добро регулиране (Better Regulation „Toolbox“) (414 страници).

В структурно отношение Насоките за по-добро регулиране включват *седем основни елемента*:

- по-добро регулиране в Комисията (какво е по-добро регулиране; как да се регулира по-добре);
- насоки за планиране (кога може да започне подготовката на политика; кой участва в процеса на утвърждаване; какво трябва да бъде утвърдено);

- насоки за оценка на въздействието (ключови въпроси и принципи на оценката на въздействието; доклад за оценка на въздействието; от оценката на въздействието до разработването на политика);

- насоки за подготовка на предложения, прилагане и транспониране (планове за прилагане; по-добро проектиране на нормативните актове; връзка между правото на ЕС и мерките за транспониране на държавите-членки; мониторинг на прилагането);

- насоки за мониторинг (ключови въпроси и принципи на мониторинга);

- насоки за последваща оценка и проверки на пригодността (ключови принципи и концепции; ключови въпроси, на които последващата оценка трябва да отговори; работен документ на екипа, изготвящ последваща оценка; използване на резултатите);

- насоки за консултация със засегнатите страни (обхват и дефиниране на консултацията със засегнатите страни; общи принципи и минимални стандарти; кога се изисква консултация със засегнатите страни; как да се подготви и проведе консултацията).

„Инструментариумът“ за по-добро регулиране (допълнение към Насоките) представлява *комплекс от 59 инструмента, обособени в 8 групи*, както следва:

- общи принципи на по-доброто регулиране (инструменти 1 – 3);

- как да се прави оценка на въздействието (инструменти 4 – 15);

- как да се идентифицират въздействията при оценки на въздействието, последващи оценки и проверки на пригодността (инструменти 16 – 31);

- прилагане, транспониране и подготовка на предложения (инструменти 32 – 34);

- мониторинг и осъществяване на интервенция (инструмент 35);

- последващи оценки и проверки на пригодността (инструменти 36 – 49);

- консултации със засегнатите страни (инструмент 50);

- методи, модели и разходи и ползи (инструменти 51 – 59).

На 19.05.2015 г. с Решение на председателя на ЕК Жан-Клод Юнкер е създаден независим *Съвет за регулаторен контрол (СРК)*, който заменя СОВ, смятано от 01.07.2015 г. (вж. European Commission. Decision of the President of the European Commission on the establishment..., 2015). В състава на новия съвет влизат:

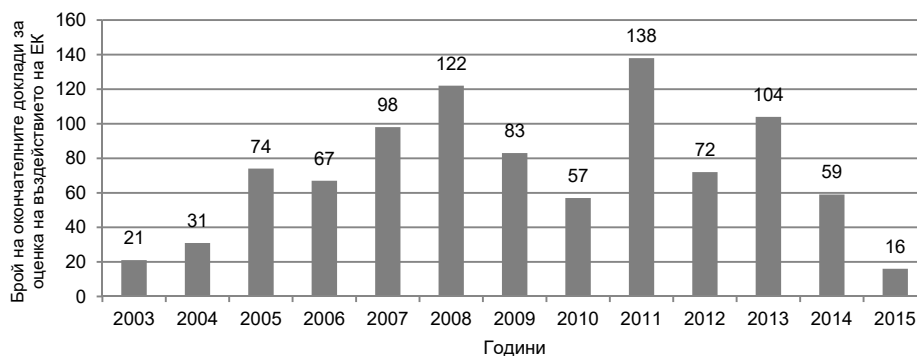
- председател (с ранг на генерален директор в ЕК);

- членове (6 човека) – трима високопоставени служители на ЕК и трима външни експерти с опит в областта на макроикономиката, микроикономиката, социалната политика и екологичната политика, „за да покрият трите стълба на устойчивото развитие“ (European Commission. Communication to the Commission, Regulatory..., 2015, p. 3).

Във фиг. 3 и 4 е илюстрирано (в количествен план) развитието на интегрираната оценка на въздействието в ЕС.

Фигура 3

Брой на окончателните доклади за оценка на въздействието на ЕК (2003-2015 г.)

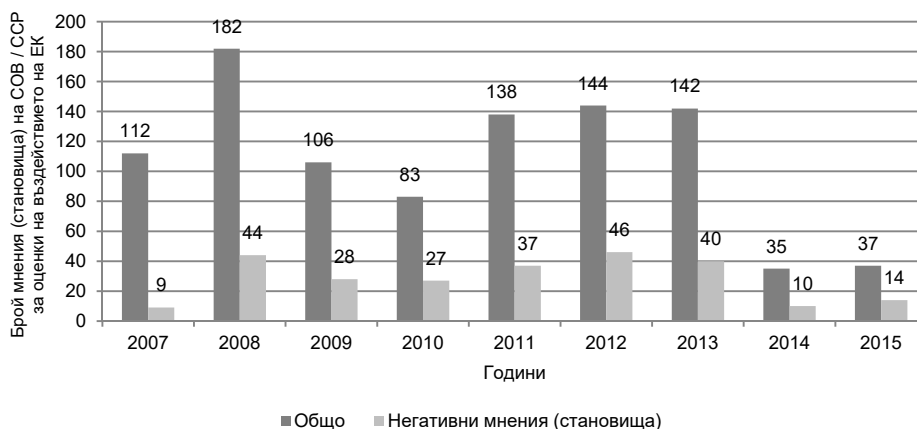


Източник. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm (собствени изчисления на основата на информация към 26.08.2016 г.)

От въвеждането на интегрирана оценка на въздействието до края на 2015 г. ЕК е подготвила **942 окончателни доклада** за оценка на въздействието на проекти на нормативни актове (регламенти, директиви и др.). Това прави средно по **72-73 доклада годишно**, съответно – **около 6 доклада месечно**.

Фигура 4

Брой мнения (становища) на СОВ/СРК за оценки на въздействието на ЕК (2007-2015 г.)



Източник. Impact Assessment Board/Regulatory Scrutiny Board 2015 Activity Statistics, 2016.

От началото на своята дейност до края на 2015 г. надзорният орган (СОВ/СРК) е дал общо 979 мнения (*становища*) за оценки на въздействието на ЕК, в т.ч. 255 *негативни* (26%). Това е средно по 108 – 109 мнения (*становища*) годишно, в т.ч. над 28 *негативни*, съответно – около 9 мнения (*становища*) месечно, в т.ч. повече от 2 *негативни*.

Къде сме ние?

За оценка на въздействието в България се говори от началото на третото хилядолетие. „Огънят“ се поддържа главно от неправителствените организации,¹⁶ академичния свят и някои заинтересувани страни. Българската държава определено е длъжник на обществото в това отношение. Формално, както често става у нас, правна уредба има (макар и пестелива), но това не означава кой знае какво!? В края на 2015 г. нормативната база на оценката на въздействието включва:

- Закон за нормативните актове (Обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.);
 - Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (Обн. ДВ, бр. 39 от 21 май 1974 г.);
 - Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (Обн. ДВ, бр. 55 от 17 юни 2003 г.);
 - Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (Обн. ДВ, бр. 97 от 25 ноември 2014 г.);
 - Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (Обн. ДВ, бр. 78 от 2 октомври 2009 г.).
- С чл. 28 *Законът за нормативните актове* постановява, че:
- „Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган“ (вж. ал. 1, в сила до 04.11.2016 г.);
 - „Мотивите, съответно докладът, съдържат:
 1. причините, които налагат приемането;
 2. целите, които се поставят;
 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз“ (вж. ал. 2);
 - „Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган“¹⁷ (вж. ал. 3, в сила до 04.11.2016 г.).

¹⁶ Институт за пазарна икономика, Център за оценка на въздействието на законодателството и др.

¹⁷ Любопитната подробност тук е, че (в тълкувателен план) тези разпоредби важат само за законопроектите на правителството и не засягат законодателните инициативи на народното представителство!?

В чл. 3 на *Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност* е записано:

- „При планиране или изготвяне на законопроект, който предвижда въвеждането на режим ..., органът, предложил включването му в законодателната програма на Министерския съвет или отговорен за неговото изготвяне, подготвя мотивирано становище за необходимостта от това регулиране и съответно за възможността за постигане на целите ... без неговото въвеждане“ (ал. 4);

- „При внасянето в Народното събрание на законопроект, в който се предвижда въвеждане на режим ..., заедно със законопроекта и мотивите към него вносителят представя и мотивирано становище относно необходимостта от това регулиране“ (ал. 5);

- „Мотивираното становище по ал. 4 и 5 съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност. Становището се публикува в Интернет или по друг подходящ начин“ (ал. 6).

Според *Правилника за организацията и дейността на Народното събрание* „В мотивите вносителят дава становище по очакваните последици, включително и финансови, от прилагането на законопроекта“ (чл. 73, ал. 2).

В *Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация* има цял набор от разпоредби, които са свързани с оценката на въздействието, в т.ч.:

- „финансова обосновка, одобрена от министъра на финансите:

- а) за актове, които оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет, съгласно приложение 2.1;

- б) за актове, които не оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет, съгласно приложение 2.2“ (чл. 35, ал. 1, т. 4);

- „стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта, когато изготвянето на такава е предвидено в законодателната програма“ (чл. 35, ал. 1, т. 8).

Програми и проекти за въвеждане на оценка на въздействието, разработване на методическа документация и създаване на административен капацитет също не липсват. Сред най-обещаващите инициативи по тази линия е проект BG051PO002-1.3.02-0005-C0001 „*За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация*“ по ОП „Административен капацитет“ (09.07.2008 г. – 09.07.2009 г.) на обща стойност 2 187 232 лв. Основните резултати от изпълнението на проекта могат да бъдат систематизирани така:

- предложения за *законодателно регламентиране* на оценката на въздействието в България;

- разработване на *ръководство* за оценка на въздействието;¹⁸

¹⁸ Министерски съвет (2009). Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България (55 страници).

- седем практически *предварителни* оценки на въздействието (проекти на: Закон за изменение и допълнение на Закона за измерванията, Закон за изменение и допълнение на Закона за храните, Закон за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците, Закон за хидромелиорациите, Закон за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите, Закон за обществените библиотеки и Закон за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения);

- седем практически *последващи* оценки на въздействието (Закон за управление на отпадъците, Закон за насърчаване на инвестициите, Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина, Закон за държавните такси, Закон за закрила на детето, Закон за социалното подпомагане и Закон за местните данъци и такси);

- подобряване на *капацитета* за оценка на въздействието (квалификация на служители от централната и местната администрация).¹⁹

Въпреки всичко това непредубедените специалисти в проблемната област, общо взето, са единодушни – истинска оценка на въздействието на нормативните актове в България (все още) *няма!*? Признава го и приетата на 17.04.2015 г. от Съвета за административна реформа на Министерския съвет „*Оценка на въздействието на законодателството: Концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет*“, в която се посочва: „Не са постигнати целите за въвеждане на ефективна и основана на европейски практики оценка на въздействието в работата на структурите на законодателната и изпълнителната власт. ... Въпреки изрично определените в редица национални стратегически и програмни документи мерки за въвеждане на оценка на въздействието на законодателство в периода 2008-2014 г. и инвестираните публични средства за институционализиране на оценката на въздействието, за възлагане разработването на доклади и оценки, на методологии и ръководства, за обучение на администрацията и пр. цялостен резултат не е налице.“

С РМС № 549 от 25.07.2014 г. е прието *Ръководство за изготвяне на оценка на законодателството*,²⁰ „предназначено за представителите на администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието на законодателството“. Основният текст на Ръководството включва три дяла:

- *понятия и правила* – същност; определяне на обхвата и задълбочеността на оценката на въздействието; събиране на информация и консултиране със заинтересуваните страни;

¹⁹ Като част от екипа на изпълнителя бях сигурен, че този проект ще даде необходимото „ао“ (начално ускорение) на процеса по въвеждане на оценка на въздействието в България. Сбърках (за жалост)!?

²⁰ Актуализиран вариант на Ръководството от 2009 г. в обем от (скромните) 31 страници, в т.ч. 10 страници основен текст и 21 – приложения (4 броя)!?

- *процедурни етапи* – планиране на оценката на въздействието и формиране на екип за нейното изготвяне; провеждане на ранни неформални консултации (сондажи); изготвяне на доклад за оценката на въздействието и резюме на доклада; представяне на доклада и резюмето в администрацията на Министерския съвет; провеждане на официални обществени консултации; финализиране на доклада с отчитане на евентуалните препоръки от администрацията на Министерския съвет за повишаване на качеството на оценката на въздействието;

- *ключови аналитични стъпки* – дефиниране на проблема; определяне на целите; варианти за действие; анализ на въздействията на отделните варианти (в т.ч. МСП-тест²¹ и измерване на административното бреме²²); сравняване на вариантите; правила за мониторинг и последваща оценка.

На 20.04.2016 г. 43-ото Народно събрание на Република България (най-накрая)²³ приема Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове.²⁴ Носеща конструкция на Закона е новата глава втора „Оценка на въздействието на нормативни актове“ (§ 3), която предвижда:

- оценка на въздействието, извършвана от съставителя на проекта на нормативен акт (чл. 19, ал. 1);

- предварителна (ex ante) и последваща (ex post) оценка на въздействието (чл. 19, ал. 2);

- частична и цялостна предварителна оценка на въздействието (чл. 20, ал. 1).

Тази *законова уредба* на оценката на въздействието повлича крак в няколко основни направления:

- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета от Министерския съвет с Постановление № 301 от 14.11.2016 г. (Обн. ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.);²⁵

- серия от изменения и допълнения на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (Обн. ДВ, бр. 78 от 02.10.2009 г.);

- нов Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (Обн. ДВ, бр. 35 от 02.05.2017 г.).

²¹ За оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП).

²² Чрез използване на Модела на стандартните разходи и Интерактивния калкулатор на административни тежести (вж. <http://www.strategy.bg>).

²³ Сагата за нов Закон за нормативните актове/подходящо изменение и допълнение на действащия Закон за нормативните актове датира от 2008 г. (С протоколно решение от 18.12.2008 г. Министерският съвет приема Концепция за нов Закон за нормативните актове).

²⁴ Обн. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г. Проектозаконът за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове е разработен на основата на цитираната „Оценка на въздействието на законодателството: Концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет“ от 2015 г.

²⁵ В изпълнение на чл. 19, ал. 4 от Закона за нормативните актове от 1973 г.

Посятото дава богат урожай още през първата година – за периода 04.11.2016 – 31.10.2017 г. са изготвени „около 365“ (вж. Център на оценка на въздействието на законодателството. Доклад с резултати от мониторинг..., 2017, с. 1) оценки на въздействието, т.е. средно по една на ден! Качеството на „реколтата“ обаче (определено) не е на ниво!? Основните неуспехи на старта на практическата оценка на въздействието у нас могат да бъдат систематизирани по следния начин:

- явни и скрити опити за заобикаляне на Закона за нормативните актове;
- формално отношение в особено големи размери;
- тотално negliжиране на методите за цялостна предварителна оценка на въздействието (анализ „разходи – ползи“, анализ на ефективността на разходите и др.);²⁶
- обществени консултации „на пожар“.

За да се усъвършенства оценката на въздействието в България, е необходимо:

- доизграждане на подзаконовата „надстройка“ (с акцент върху подходите, методите и процедурите за оценка на въздействието);
- създаване на необходимия капацитет на национално и местно ниво;²⁷
- формиране на култура на оценката на въздействието в обществото.

*

Оценката на въздействието възниква в САЩ през 70-те години на ХХ век. Впоследствие почти всички страни от развития свят въвеждат различни форми на оценка на въздействието.

В ЕС оценката на въздействието стартира с въвеждането на процедура за оценка на въздействието върху бизнеса през 1986 г. Шестнадесет години по-късно ЕК публикува първото ръководство за интегрирана оценка на въздействието.

За оценка на въздействието в България се говори от началото на това хилядолетие. Правна уредба има (макар и пестелива), амбициозни програми и проекти – също. Истинска оценка на въздействието обаче (все още) липсва!? На 20.04.2016 г. 43-ото Народно събрание на Република България приема Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове. Носеща конструкция на закона е новата глава втора „Оценка на въздействието на нормативни актове“. Тази законова уредба инспирира серия от подзаконовни действия и определен практически опит. Трудното обаче тепърва предстои.

²⁶ Вж. чл. 28, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието от 2016 г.

²⁷ Отговорността е основно на Института по публична администрация и съответните висши училници.

Използвана литература:

- Закон за нормативните актове. – Обн. ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.
- Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове. – Обн. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г.
- Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. – Обн. ДВ, бр. 55 от 17 юни 2003 г.
- Министерски съвет (2009). Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България.
- Министерски съвет (2009). Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. – Обн. ДВ, бр. 78 от 2 октомври 2009 г.
- Министерски съвет (2014). Ръководство за изготвяне на оценка на законодателството.
- Министерски съвет (2016). Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. – Обн. ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.
- Народно събрание (2014). Правилник за организацията и дейността на Народното събрание. – Обн. ДВ, бр. 97 от 25 ноември 2014 г.
- Народно събрание (2017). Правилник за организацията и дейността на Народното събрание. – Обн. ДВ, бр. 35 от 2 май 2017 г.
- Оценка на въздействието на законодателството: Концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет, 2015.
- РМС № 549 от 25.07.2014 г.
- Schmid, A.* (1969). *Effective Public Policy and the Government Budget: A Uniform Treatment of Public Expenditures and Public Rules. The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, A compendium of Papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee. Congress of the US, Vol. 1, 91st Congress, 1st Session, p. 579-591.*
- Tozzi, J.* (2011). *OIRA's Formative Years: The Historical Record of Centralized Regulatory Review Preceding OIRA's Founding.* – *Administrative Law Review*, Vol. 63, Special Edition.
- Council on Wage and Price Stability Act, Public Law 93-387, 24.08.1974.
- European Commission (2002). *A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment.*
- European Commission (2002). *Impact Assessment in the Commission – Guidelines.*
- European Commission (2002). *Communication on Impact Assessment, COM(2002) 276.*
- European Commission (2002). *Better Regulation Action Plan, COM(2002) 278.*
- European Commission (2005). *Annexes to Impact Assessment Guidelines.*
- European Commission (2005). *Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111.*

European Commission (2005). Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791.
European Commission (2005). Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005)97.

European Commission (2006). A Strategic Review of Better Regulation in the European Union, COM(2006) 689.

European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92.

European Commission (2015). Better Regulation „Toolbox”.

European Commission (2015). Communication to the Commission, Regulatory Scrutiny Board, Mission, tasks and staff, C(2015) 3262.

European Commission (2015). Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015) 3263.

Executive Order 11821 of November 27, 1974, Inflation Impact Statements.

Executive Order 11949 of December 31, 1976, Economic Impact Statements.

Executive Order 12291 of February 17, 1981, Federal Regulation.

Executive Order 12498 of January 4, 1985, Regulatory Planning Process.

Executive Order 12866 of September 30, 1993, Regulatory Planning and Review. Federal Register, Vol. 58, N 190, Monday, October 4, 1993.

OECD (2015). Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment.

OIRA (2011). Regulatory Impact Analysis: A Primer, 15.08.2011.

OMB. (2003). Circular A-4, 17.09.2003.

OMB. (1996). Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866, 11.01.1996.

OMB (1981). Interim Regulatory Impact Analysis Guidance, 1981.

OMB (1975). Circular A-107, 28.01.1975.

OMB (1971). Memorandum for the Heads of Departments and Agencies, 05.10.1971.

Paperwork Reduction Act. Public Law 96-511, 11.12.1980.

Regulatory Program of the United States Government 1988 – 1989.

Интернет източници:

<http://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearchInit?action=init>

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

<http://www.strategy.bg>

4.XI.2017 г.