



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# МЕТОДИКА ЗА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И ПРОГРАМИ



**ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**



# Методика за предварителна оценка на въздействието на нормативни актове и програми



Каталогът е отпечатан в рамките на проект  
„Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение  
и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“,  
в изпълнение на Договор № С13-22-1/16.04.2014,  
финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“,  
съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



# Съдържание

<b>1. Дефиниране на проблема</b> .....	7
1.1. Значението на ст абилното и основано на доказателства дефиниране на проблема .....	8
1.2. Анализ на първопричините и поведенческите мотиватори .....	8
1.3. Идентифициране на заинтересованите страни и възможностите за избор на политика .....	10
1.4. Разработване на сценарий „без намеса“ като първи вариант на действие .....	11
1.5. Въпроси за проверка .....	13
<b>2. Дефиниране на целите</b> .....	14
2.1. Работа с логически издържан набор от цели .....	14
2.2. Свързване на целите към дефинирането на проблема и разглеждане на заинтересованите страни .....	15
2.3. Направете вашите цели „SMART“ .....	16
2.4. Бъдете наясно с връзките между целите и другите етапи на работата по ОБ .....	17
2.5. Въпроси за проверка .....	18
<b>3. Варианти на действие</b> .....	19
3.1. Препоръки за идентифициране на вариантите на действие .....	19
3.2. Изготвяне на кратък списък одобрени варианти за по-задълбочен анализ на въздействието .....	22
3.3. Въпроси за проверка .....	23
<b>4. Анализ на въздействието</b> .....	25
4.1. Идентифициране на въздействията .....	25
4.2. Съсредоточете се върху най-значимите въздействия .....	27
4.3. Задълбоченият анализ на най-значимите въздействия .....	28
4.4. Специфични въздействия: оценка на административните разходи .....	29
4.4.1. Задължения за подаване на информация и административни дейности .....	31
4.4.2. Измерване и изчисляване на административните разходи . . .	34

4.5. Специфични въздействия: оценка на въздействието върху МСП	36
4.5.1. Консултации с представители на МСП	37
4.5.2. Определяне на обхвата на изискването	39
4.5.3. Измерване на въздействието върху МСП	41
4.5.4. Оценка на алтернативни варианти и мерки за намаляване на въздействието върху МСП	43
4.5.5. Какво не бива да се забравя при МСП-теста	45
4.6. Въпроси за проверка	47
<b>5. Сравняване на вариантите на действие</b>	<b>48</b>
5.1. Сравнителна оценка на ключовите въздействия	48
5.2. Сравнителна оценка на вариантите за действие	49
5.3. Въпроси за проверка	52
<b>6. Вземете предвид мониторинга и оценката</b>	<b>53</b>
<b>7. Взаимосвързани проблеми и окончателни препоръки</b>	<b>54</b>

## Таблицы

Таблица 1: Примеры за положителни/отрицателни въздействия	26
Таблица 2: Техники за консултации	38
Таблица 3: Установяване дали МСП са засегнати	39
Таблица 4: Формуляр за идентифициране на МСП	40
Таблица 5: Определяне на обхвата	40
Таблица 6: Възможни въздействия върху МСП	42
Таблица 7: Възможни мерки	44
Таблица 8: Таблица за оценка по отношение на препоръчаните съображения	45
Таблица 9: Обобщена таблица по отношение на количествените въздействия (фиктивен пример)	49
Таблица 10: Обобщена таблица за класираните варианти на действие по отношение на рециклирането на опасни отпадъчни материали (фиктивен пример)	50

## Фигури

Фигура 1: Дърво на проблемите	9
Фигура 2: Цели	14
Фигура 3: Пример с глобалното затопляне	15
Фигура 4: Инструменти на политиките	22
Фигура 5: Събиране на данни	29
Фигура 6: Оценка на въздействието на предложението за МСП	42



# 1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оценката на въздействието първо се концентрира върху описанието и анализа на обществените проблеми, по които се търси решение, и трябва да изясни защо се обмисля намеса от страна на държавата.

Едно добро дефиниране на проблема трябва да описва и представя доказателства за естеството и мащаба на проблема. То трябва да посочва съответния правен и политически контекст и да предлага разбиране на първопричините за проблема, подкрепено с доказателства.

Доброто дефиниране на проблема трябва да предложи отговори въз основа на най-добрите налични доказателства по отношение на следните въпроси:

## *Описание*

- Кой обществен проблем е налице?
- Кой е в неравностойно положение или за кого съответният въпрос представлява проблем?
- Какви са рисковете (величина и вероятност), свързани с текущото състояние на нещата?
- Как се очаква проблемът да се развива в бъдеще, без нова намеса от страна на държавата?

## *Разбор*

- Какви са причините за проблема?
- Какви са корените на проблема или скритите причини?
- Какво човешко поведение е в основата на проблема?

## *Контекст*

- Какъв е контекстът на конкретната политика?
- Защо съществуващите и текущи интервенции са недостатъчни?
- Има ли правни и политически пречки, които ограничават възможностите за бъдещи регулаторни намеси?
- Кои страни са засегнати от този проблем?



## 1.1. Значението на ст абилното и основано на доказателства дефиниране на проблема

Значението на доброто дефиниране на проблема не трябва да се подценява. Дефинирането на проблема е в основата на оценката на въздействието; без задълбочено дефиниране на проблема всички по-нататъшни стъпки в оценката на въздействието ще бъдат изложени на риск. Дефинирането на проблема предлага рамката, в която ще бъдат анализирани въздействията, като алтернативните варианти на действие ще трябва да се сравняват с описанието на проблема. Без задълбочено и базирано на доказателства дефиниране на проблема сравнението и изборът на предпочитан вариант стават небалансирани.

Предвид важността на доброто дефиниране на проблема е важно да се отдели достатъчно време за анализ и да се проверят първоначалните оценки съобразно приноса на заинтересованите страни и експертните съвети. Имайте предвид, че повечето стъпки по оценката на въздействието ще трябва да бъдат коригирани и преработени с оглед на новите доказателства и данни, генерирани с напредването на анализа. Работата по оценката на въздействието може също така да изисква дефинирането на проблема да бъде преразгледано и прецизирано.

## 1.2. Анализ на първопричините и поведенческите мотиватори

Една добре насочена интервенция изисква добро познаване на причинно-следствените връзки, които водят до сегашното състояние на проблемите. Разбирането на първопричините за проблема ограничава риска от това да се работи само по отстраняване на симптомите, а не по истинските причини за проблема. Без разбиране на първопричините, възможни корективни мерки може да се окажат неефективни, или още по-лошо – да се окажат още вредни въздействия.

Проблемите не трябва да бъдат дефинирани просто като „липса на нещо“ или „необходимост от нещо“, а по-скоро да показват дълбочината и мащаба (местен, регионален, национален) на проблема с цифри, доказателства и данни. Описанието на проблемите трябва да се съсредоточи върху въпроса *защо* желаното състояние не се е осъществило и какви са били възпиращите фактори.

Важно е да се даде описание на *поведението на хората* в контекста на проблема. Трябва да бъдат открити стимулите и мотивацията, които обясняват човешкото действие или бездействие в конкретни случаи. Конкретни и малки по мащаб примери за динамиката и стимулите за поведението на физически лица, предприемачи, потребители и т.н. могат да бъдат полезни за разбирането на поведенческите нагласи.

Желателно е проблемът да се съобрази от гледна точка на поведението, което допринася или пряко причинява проблема, и което може да стане обект на държавната намеса. Например, не „въздухът в града е замърсен“, а „гражданите използват предимно своите автомобили за пътуване на къси разстояния в града/центъра на града“, не „трансграничната търговия е в застои“, а „производителите не предлагат на пазара в чужбина своите продукти /потребителите са намалили покупките на вносни стоки“.

Полезно помощно средство за ясно структуриране и включване на основните причини и последствия на изследвания проблем е методът „дърво на проблемите“. Това е метод на описание на причинно-следствени връзки. Методът стартира в малка група с описание на различните причини и последствия без да се показват причинно-следствените връзки. След като се посочат всички възможни причини и проблеми, се определя ключовият проблем. Ключовият проблем се поставя в ствола на дървото. След това причините се организират и свързват към ключовия проблем чрез задаване на въпроса „какво създава или какво води към него?“ Основните причини се изброяват в корените на дървото като те се свързват едни с други, за да се покаже нагледно тяхната взаимнообвързаност. Над ключовия проблем се посочват последствията от съществуването на проблема. Последствията идентифицираме, като изброяваме симптомите, породени от съществуването на ключовия проблем. На фигурата по-долу е предложен пример за структура на „дърво на проблемите“.



Фигура 1: Структура на „дърво на проблемите“

Две нива на причините и едно ниво на последствия обикновено са достатъчни за цялостно структуриране и обхващане на повечето аспекти от дефинирането на проблема. Разбира се, ако са необходими повече нива, те могат да бъдат добавени. Определянето на ключовия проблем може да изи-

сква преформулиране в процеса на създаването на „дървото на проблема“. Този повторен опит за структуриране причините и последствията помага да се доизгради и определи по-точно ключовият проблем. Постигнатото общо разбиране на проблемите прави по-вероятен висококачественият вътрешен и външен принос по време на процеса на изготвянето на оценката на въздействието. Дървото на проблемите има предимства поради своето визуално представяне, с което се предлага по-голяма яснота на вземащите решения и други заинтересовани страни.

Макар да настояваме да се разглежда човешкото поведение при формулирането на проблема, определени причини или последици могат да бъдат предизвикани от външни фактори, които не подлежат на директна намеса от държавата или са извън нашия контрол. Така, например, различните езици или географски ограничения могат да стеснят трансграничната търговия. Глобалното затопляне или емисиите на газове може да бъдат засегнати от вулканични изригвания или земната орбита около Слънцето. Такива външни фактори трябва да бъдат посочени, а тяхната относителна тежест в причиняването на ключовия проблем трябва да бъде оценена. Ако външните фактори са решаващи, държавната намеса може да е излишна или следва да се съсредоточи върху мерки за смекчаване, а не върху намеса над неконтролируеми причинно-следствени връзки.

### **1.3. Идентифициране на заинтересованите страни и възможностите за избор на политика**

В хода на определянето на проблема засегнатите и заинтересованите страни ще станат по-ясни като естествен резултат на аналитичния процес. Анализът на заинтересованите страни обаче заслужава специално внимание, тъй като определянето на губещите и печелещите от съществуването на даден проблем ще е добър показател за бъдещата подкрепа или съпротива срещу нови мерки за регулиране. Идентифицирането на заинтересованите страни спомага за процесите на консултация и събиране на данни и е от съществено значение за качеството на оценката на въздействието. Предимствата/недостатъците и разходите/, ползите от различните варианти на действие са пряко свързани със съответните заинтересовани страни.

Възможно е да има особено уязвими групи в обществото, чиито интереси изискват специално внимание (например, младите и най-възрастните, лицата с увреждания, бедните и т.н.). Микро, малките и средни предприятия също представляват специфична категория стопански субекти, които може да изискват специално внимание, тъй като последиците от проблема или интервенцията може да се разпределят неравномерно между отделните категории компании.

Други органи на власт на различните нива на управление (например, кметове, областни управители), участващи в процеса на прилагане на съответните настоящи и бъдещи мерки по регулиране, също трябва да се раз-

глеждат като заинтересовани страни. Техните възгледи могат да спомогнат за точната оценка на практическата приложимост на вариантите на действие.

След като проблемът и заинтересованите страни са вече идентифицирани, е важно да се определи пространството за избор на политика. Може да има правни и други ограничения, които ограничават обхвата на наличните варианти на действие. Първата стъпка е описанието на съществуващата правна и стратегическа рамка. Необходимо е кратко представяне на вече съществуващите мерки, както и постигнатите резултати. Освен това трябва да има яснота относно правото да се предприемат действия. Може да има различни правни ограничения (например, съдебна практика, ограничени прерогативи, вътрешни договори, правото на ЕС и т.н.), които изключват определени подходи или инструменти (например, държавни помощи, правила за конкуренцията и т.н.).

Целта на оценката на въздействието е да се предостави избор, основан на доказателства, между различните варианти на действие. Ако правните и политическите ограничения са такива, че няма да има особени възможности за избор, то работата по оценката на въздействието губи своя смисъл. Проблемите на политиките и правните ограничения, които не оставят никакво пространство за решение, е най-добре да не се подлагат на оценка на въздействието.

#### **1.4. Разработване на сценарий „без намеса“ като първи вариант на действие**

Целта на разработването на сценария „без намеса“ е двойна. От една страна, той обяснява как би се развила настоящата ситуация без допълнителна намеса, а от друга да опише фактическа информация, за предпочитане изразена в количествено отношение, която ще бъде използвана за сравнение на въздействието с алтернативните варианти на действие.

Разработването на сценария зависи от това дали вече има съществуваща политика:

- Ако няма политика, „изходното положение“ е равностойно на продължаваща липса на политика.
- Когато вече съществува политика, изходното положение е продължение на съществуващата политика без никаква допълнителна интервенция.

Важно е да се знае, че ако няма допълнителна интервенция спрямо текущото състояние, то това не означава, че няма да се случат други събития и динамика по отношение на проблема. Това не е непременно сценарий със

статични въздействия, а напротив – липсата на намеса може да доведе или до влошаване, или до подобряване на състоянието в обществения проблем. Важно е в сценария да се опише дали текущата ситуация би се развила към по-добро или към по-лошо, а също така защо е вероятно това да се случи с течение на времето.

Анализът на развитието на проблема във времето без намеса е първият вариант на действие в оценката на въздействието. Вариантът „без намеса“ е базата за сравнение с всички останали варианти на действие, за да се определи кой е най-предпочитаният от тях.

Разработването на сценария „без намеса“ изисква разглеждането на широк кръг от фактори:

- Резултатите и въздействието на съществуващите политики. Извършени оценки със задна дата и данни от мониторинга могат да бъдат особено полезни и следва да бъдат включени, когато такива са налични;
- Действия, предприети от други държави, Европейския съюз и т.н.;
- Еволюция на съответните сектори, отрасли и пазари;
- Всички нови и зараждащи се тенденции, свързани с проблемите, неговите причини и последици.

Различните аспекти на проблема трябва да бъдат обосновани с конкретни доказателства. По-специално трябва да има ясни фактически признаци за това колко сериозен и обширен е проблемът или до каква степен той ще стане по-сериозен без намеса, както и дали има необратими последици. Например, ако се твърди, че европейските кораби се разглобяват по опасен начин, с тежки последици за околната среда, следва да се даде фактическа обосновка, за да се различи степента на проблема. Информацията за броя на корабите, за които става дума, обемите и естеството на изхвърлените вещества, информацията за рисковете от демонтирането на кораби или за появата на свързани с разглобяването злополуки, наранявания и други факти, както и най-добрите налични доказателства, които са събрани по ключовите аспекти на проблема. Те ще трябва да се използват при сравняването на различни варианти на действие при оценката за това доколко качествено намаляват рисковете за околната среда и здравето, а също и как обемите на правилно демонтираните кораби ще се развиват във времето.

Разработването на дефинирането на проблема, както и на сценария „без намеса“ обикновено са свързани с някои неясноти или липсваща информация. Трябва да се опитате да съберете колкото е възможно по-качествени налични доказателства и колкото се може повече информация от заинтересовани страни и експертите. Въпреки тези усилия все пак може да ви се наложи да правите допускания и предположения. Важно е докладът за ОВ ясно да посочва несигурните елементи, рисковете и допусканията. Не забравяйте, че

докладът за ОВ е основно инструмент за добре информирано вземане на решение. Следователно вземащите решения трябва да бъдат осведомени за несигурността и свързаните рискове.

## 1.5. Въпроси за проверка

След дефинирането на проблема се опитайте да отговорите на въпросите по-долу, за да се уверите, че сте постигнали качествена работа:

- Описали ли сте ясно какъв е проблемът и защо ситуацията представлява проблем?
- Има ли конкретни доказателства за изясняване на степента и тежестта на проблема?
- Описали ли сте основните причини и последствията от проблема и има ли доказателства в подкрепа на вашите интерпретации?
- Разбирате ли мотивите на човешкото поведение, които допринасят за проблематично състояние на нещата?
- Изяснили ли сте кой губи и кой печели от проблема; идентифицирали ли сте заинтересованите страни с особено внимание върху уязвимите групи и МСП?
- Какви са съществуващите мерки спрямо проблема и защо те са недостатъчни?
- Описали ли сте правните и други ограничения пред евентуална бъдеща намеса?
- Взели ли сте под внимание развитието на проблема с течение на времето?
- Изследвали ли сте нововъзникващите или вероятното развитие на пазарите, както и развитието на отделните нива на държавното управление и обществото като цяло по отношение на развитието на проблема?
- Можете ли да предоставите фактически и за предпочитане количествени доказателства за основните въздействия и последици от проблема?
- Разгледали ли сте свързани оценки или научни анализи по проблема?

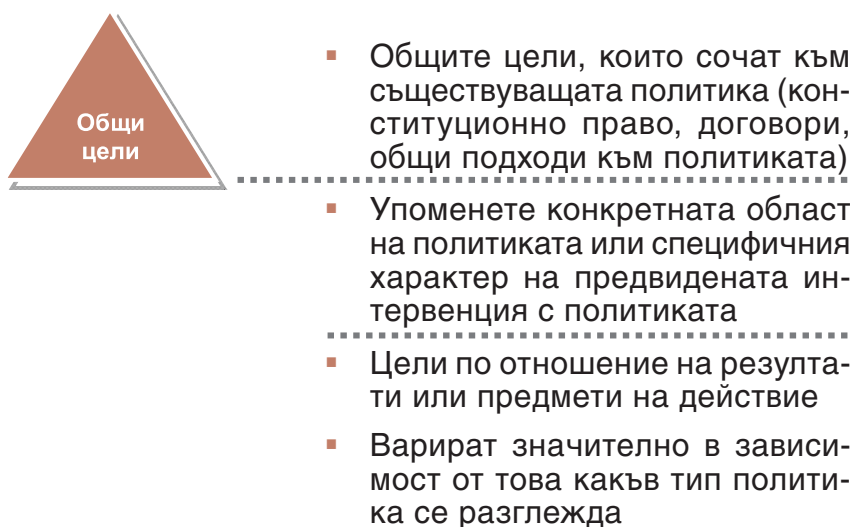
## 2. ДЕФИНИРАНЕ НА ЦЕЛИТЕ

Всички оценки на въздействието трябва да имат ясни цели, които са пряко свързани с решаването на дефинираните при анализа проблеми. Целите трябва да посочват какво точно се стреми да се постигне след адресирането на проблема.

Без ясно разбиране на това, което една бъдеща интервенция трябва да постигне, е трудно да се идентифицират възможните варианти на действие, както и още по-трудно да се сравняват вариантите на действие. Целите представляват единствените ефективни критерии за оценка на успеха или провала на предложените варианти на действие. Без ясни цели също така е невъзможно да се проследи изпълнението на политиката, както и да се прецени дали тя е произвела желаните ефекти. И накрая, определянето на целите е ключова стъпка при определяне на нивото на амбиция на всяка политика и нейното свързване с вече съществуващи политики.

### 2.1. Работа с логически издържан набор от цели

За да разработите логически издържан набор от цели, би трябвало да разграничите три нива: общи цели, конкретни цели и оперативни цели. Не винаги ще трябва да разглеждате целите и на трите нива. Повечето оценки на въздействието се извършват на нивото на специфични и оперативни цели.

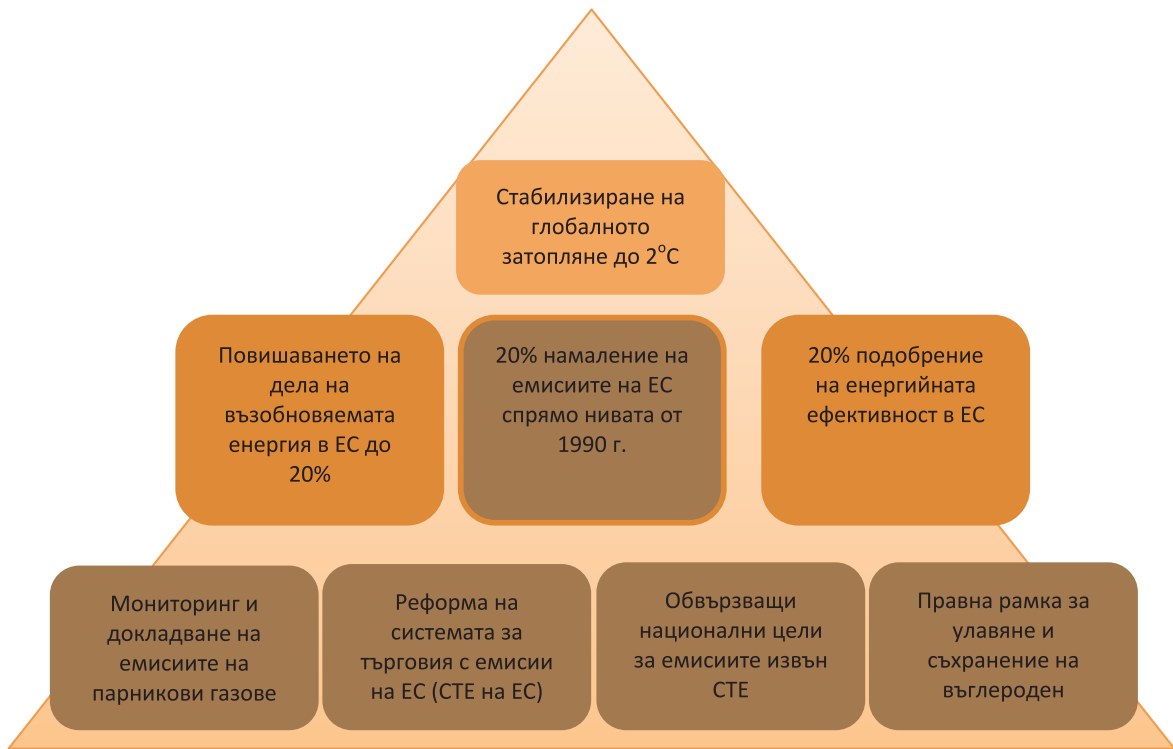


Фигура 2: Цели

Когато се определят целите на различни нива, трябва да има ясни връзки между тях. Да разгледаме пример, свързан с глобалното затопляне. Може да се определи една обща цел за стабилизиране на глобалното затопляне до 2 градуса по Целзий. Няколко конкретни цели могат да допринесат за



реализирането на тази обща цел. Намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> с 20% е една от тези конкретни цели. Целта за CO<sub>2</sub> сама по себе си е подкрепена от няколко оперативни цели, касаещи Европейската схема за търговия с емисии, национални цели за намаляване на емисиите и инициативите в областта на улавянето и съхранението на въглероден диоксид.



Фигура 3: Пример с глобалното затопляне

## 2.2. Свързване на целите към дефинирането на проблема и разглеждане на заинтересованите страни

Формулираните специфични и оперативни цели следва да са пряко свързани и пропорционални на проблема и на първопричините. Общите цели, към които инициативата се очаква да допринесе, изискват по-малко пряка по характера си връзка, но конкретните и оперативните цели трябва да бъдат ясно свързани със спецификата на проблема.

Като се има предвид необходимостта от тясна връзка на конкретните и оперативните цели за дефинирането на проблема, тези цели могат да се променят по време на процеса на ОВ с оформянето на по-добра представа за ефективността и ефикасността на различните варианти на действие. Възможно е докато работите по конкретен вариант да се сблъскате с недостатък, за който преди това не сте помисляли. В такива случаи е добра практика да се определи нова (конкретна или оперативна) цел за избягване на този недостатък. Друга вероятност е в хода на анализа да стане ясно, че



целта за намаляване с 20% ще бъде постигната без намеса, следователно трябва да се зададе по-амбициозна цел. И отново, коригирането на целите може да гарантира, че другите варианти също се оценяват спрямо амбициозната цел, а следователно оценяването и сравнението на вариантите се извършва по един и същи набор от критерии.

Може да бъде полезно да се разгледа поведението на заинтересованите страни при формулиране на конкретни/оперативни цели. Причините и поведенческите фактори за проблема може да покажат индикации за целите, които трябва да бъдат постигнати. Например, слабото ниво на трансгранична търговия е идентифицирано като проблем. От една страна, производителите не успяват да продават своите продукти в чужбина поради значителни регулаторни и административни пречки. От друга страна, потребителите не успяват да правят трансгранични покупки, тъй като нямат доверие на качеството на гаранционната и следгаранционната поддръжка в трети страни. Като се има предвид факта, че са налице две заинтересовани страни с различни причини за своето слабо ниво на действие, може да се наложи да бъдат определени две отделни цели на политиките, насочени към различните причини за бездействие. В този случай става дума за целта да се намалят регулаторните и административни пречки пред трансграничната търговия, както и да се повиши доверието на потребителите по отношение на гаранционната и следгаранционната поддръжка.

### 2.3. Направете вашите цели „SMART“

Целите не трябва да бъдат пряко свързани само с проблема и неговите първопричини. Те трябва да бъдат „SMART“ – може да не е възможно всички да са напълно „SMART“, но трябва да се стремите да постигнете колкото се може повече от критериите.

**Specific (конкретни):** Целите трябва да бъдат точни и достатъчно конкретни, за да не позволяват различни тълкувания. Те трябва да се разбират по сходен начин от всички.

**Measurable (измерими):** Целите трябва да определят желаното бъдещо състояние в измерими параметри, така че да е възможно да се провери дали целта е била постигната или не. Такива цели или се посочват в количествено измерение, или се основават на комбинация от описание и задаване на точки по скала.

**Achievable (постижими):** Ако целите и нивата на целите са насочени към повлияване върху поведението, то тези, които са отговорни за тях трябва да бъдат в състояние да ги постигнат.

**Realistic (реалистични):** Целите и целевите нива трябва да бъдат амбициозни – определяне на цел, която отразява само сегашното ниво на постижение, не е полезно. Целите обаче трябва да бъдат реалистични, така че тези, които отговарят за тях, да ги разглеждат като смислени.

**Time-dependent (с определени времеви рамки):** Целите и целевите нива си остават неясни, ако не са свързани с определена дата или период от време, в рамките на които трябва да бъдат постигнати желаните резултати.

Както бе посочено по-горе, може да не е напълно възможно да се прилагат всички елементи на критериите „SMART“. Въпреки това трябва поне да се опитате да формулирате целите в измерими величини, като посочвате показатели, които могат да бъдат проследявани.

## 2.4. Бъдете наясно с връзките между целите и другите етапи на работата по ОВ

Целите, които сте поставили представляват връзката между описанието на проблема и вариантите на действие. Целите също така са от съществено значение за оценката и сравнението на различните варианти. Запомнете, че успехът на усилията за мониторинг и оценка също ще зависи от това доколко надеждно са определени целите.

- *Свържете целите с анализа на проблемите:* Уверете се, че целите са пряко свързани и пропорционални на проблема и неговите първопричини.
- *Свържете целите с идентифицирането на вариантите на действие:* Това е един повтарящ се процес, в който преразглеждате целите си и задавате по-ясно варианти на действие. Не е възможно да идентифицирате варианти на действие, без да имате ясна представа за целите. Също така не можете и да посочите подробни цели, без да сте взели предвид особеностите на различните варианти на действие.
- *Свържете целите с оценката и сравнението на вариантите на действие:* Критериите, които ще използвате при сравняване на вариантите на действие, трябва да бъдат тясно свързани с целите. Например, критерият за „ефективност“ ще бъде оценка на степента, до която е вероятно формулираният вариант на действие да осигури изпълнението на определените цели.
- *Свържете целите с бъдещите си дейности за мониторинг и оценка:* Без ясни цели не е възможно да следите и оценявате дали дадена интервенция се развива по план. „SMART“ целите са необходими, за да се определят качествени показатели. Това, от своя страна, ще ви позволи да следите напредъка и оценявате степента, до която сте постигнали целите си.

## 2.5. Въпроси за проверка

След формулиране на целите се опитайте да отговорите на въпросите по-долу, за да се уверите, че сте обхванали основните изисквания за определяне на целите:

- Целите отразяват ли желаните резултати, които могат да се очакват от потенциалната интервенция?
- Целите свързани ли са пряко с проблема и неговите първопричини?
- Разгледали ли сте факторите, допринасящи за проблема, и тяхното отношение към заинтересованите страни при определяне на целите?
- Дефинираните цели част от логически издържан набор от свързани помежду си цели ли са?
- Целите отговарят ли на правилото SMART или поне измерими ли са?
- Достатъчно прецизни ли са целите, за да се даде възможност за оценка и сравнение на вариантите на действие?

## 3. ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ

След като сте определили целите, следващата фаза на ОВ включва две стъпки. Първо, помислете за широк спектър от надеждни възможности и механизми за осъществяване, с които е вероятно да бъдат постигнати целите. Второ, изберете един кратък списък от варианти на действие, чиито последици да бъдат щателно проучени.

Разглеждането на широк спектър от варианти на действие ще спомогне да мислите по-творчески и новаторски, а също така ще осигури по-голяма прозрачност. Това е начин да се покаже на политици и заинтересовани страни, че съществуват алтернативни варианти, които могат да бъдат предпочетени и че те са анализирани сериозно с ясни аргументи. Така по-лесно може да се обясни логиката зад предложените варианти и може да се избегнат ненужни дискусии на варианти, които няма да помогнат за постигане на целите.

Важно е да не бързаеме с изводите, както и да отдадем на всички надеждни варианти на действие дължимото внимание, дори и да смятате, че предпочитаният вариант е съвсем очевиден. Противоречащите на интуицията варианти може да не са напълно реалистични, но те могат да имат характеристики, които да се окажат полезни за намиране на други, по-реалистични варианти.

Както бе споменато по-горе по отношение на целите на политиката, вариантите на действие също трябва да бъдат тясно обвързани с предишните стъпки, а именно дефинирането на проблема и целите. Вариантите на действие ще трябва да се конкретизират чрез идентифициране на съответните инструменти на политиката (например: правни норми, саморегулиране, съвместно регулиране, инструменти за комуникация и икономически стимули).

### 3.1. Препоръки за идентифициране на вариантите на действие

Идентифицирането и първоначалното пресяване на съответните варианти изискват ясно осъзнаване на предпочитанията по отношение на съответната политика на различните заинтересовани страни, както и на свързаните с тях практики и опит в други държави или на международно ниво. Важно е да се осигури достатъчно широка перспектива и да се генерира обширен списък. Не пропускайте да определите същността и съдържанието на различните варианти на действие. След създаването на всички възможни варианти те следва да се оценят въз основа на тяхната ефективност, уместност и логическа съгласуваност. Този първи преглед трябва да ви позволи да съкратите списъка до управляемо множество варианти на действие, както и да ви предостави обосновка да се откажете от разгръщане на някои варианти,

дори и ако е налице тенденция те да бъдат предпочитани от някои заинтересовани страни.

По време на пресяването и съкращаването на списъка от варианти следва да се придържате към следните препоръки:

- Продължете процеса стъпка по стъпка и се въздържайте от незабавни решения. Целта на предварителното пресяване **не** е да **изберете най-добрия вариант за действие** още в самото начало, а по-скоро да изберете набор от варианти, които заслужават по-нататъшно разглеждане.
- Сред избраните варианти **винаги** трябва да включвате и вариантът „**без намеса**“. Не забравяйте, че този така наречен „вариант не прави нищо“ ще бъде крайъгълният камък за сравняване на вариантите, както и за идентифициране на евентуално предпочитания вариант.
- Винаги трябва да работите с реалистични и **същински варианти**, които представляват истински алтернативи. Работата по оценка на въздействието ще загуби надеждността си, ако работите с три варианта, които включват стандартния вариант „без намеса“, „предпочитан вариант“, веднага следван от „краен или нереалистичен вариант“. Оценката на въздействието ще създаде съвсем резонното впечатление, че се стремите да се застъпвате или да подчертае ползите от един вариант, без да желаете да разгледате неговите алтернативи.
- **Вариантите на действие трябва да бъдат ясно описани**, което да позволява на експертите, политиците и хората да разберат съдържанието на вариантите и как те се различават по отношение на подход и последици. Вариантите трябва да бъдат достатъчно добре разработени, така че да се даде възможност за предварителна оценка на тяхната ефективност, ефикасност и логическа съгласуваност с общите цели на дадена политика.
- В случаите, когато вече са налице интервенции по съществуващи проблеми, трябва да обмислите дали те не могат да бъдат разрешени чрез **по-добри организационни и технологични мерки в рамките на съществуващата среда**.
- Когато съществуващите интервенции не успяват да постигнат желанния резултат, то може да е полезно да се помисли за вариант на действие, който се фокусира върху **по-добри насоки за осъществяване или оптимизиране** на съществуващите мерки, а не върху създаването на нови интервенции.
- Естественният уклон на регулаторите е да регулират! Именно поради тази причина администрация и политици може да са вътрешно преду-

бедени да се справят с проблемите на обществото предимно чрез регулаторна намеса и промяна на законодателство. При идентифицирането на варианти на действие винаги трябва да обмислят възможността за регулаторни интервенции или алтернативи на традиционния ред на регулиране чрез „командване и контрол“. **Помислете дали инструменти за комуникация, икономически инструменти или инструменти за саморегулиране могат да бъдат идентифицирани като варианти на действие за по-нататъшно разглеждане.**

- Въпреки че е важно вариантите на действие да се асоциират със специфични инструменти на политиката, трябва да се подчертае, че те трябва да бъдат **различни по отношение на тяхното същество и подход. Вариантите на действие не трябва просто да представят вариации в правните инструменти** (например: закон или кодекс, постановление на Министерския съвет или наредба на министър), **или варианти на конкретни условия за изпълнение** (например, вариации в преходни периоди, честотата на докладване, брой на изискваните разрешителни и т.н.). Изборът на правни инструменти и условия за изпълнение се извлича от съществените избори, предвидени във варианта на действие. Бъдете внимателни да не ограничавате вариантите на действие само до правни инструменти и варианти за изпълнение.
- При идентифицирането на варианти на действие не забравяйте **да включите разширяването на обхвата или надграждането върху вече съществуващите интервенции** като вариант на действие. Работата върху съществуващите интервенции не е задължително да е същото като вариантът „без намеса“, тъй като този подход всъщност води до допълнителни интервенции. Тези допълнителни интервенции може да са тясно съобразени със съществуващите вече мерки, но те не водят до промяна или разширен обхват, или въвеждане на нов сектор на политиката. Надграждането върху съществуващите интервенции може да осигури предимства за заинтересованите страни (например, ограничени разходи за преходния период и познаване на самия подход) и за държавните органи, тъй като те може да използват вече установени разпоредби за прилагане и изпълнение.
- Различните заинтересовани страни (например, представители на един икономически сектор, неправителствени организации, политически партии, държавни органи и др..) може да са изразили предпочитание към конкретен вариант на действие. Дори ако тези варианти на действие със значителна подкрепа от заинтересованите страни не са заслужили вашата подкрепа, все пак е важно внимателно да разгледайте тези варианти. **Вариантите, които се ползват със значителна подкрепа от заинтересованите страни, не трябва да се отхвърлят без ясна мотивация** защо те се смятат за недостатъчно ефективни, ефикасни или логически последователни. Нивото на подкрепа от страна на заинтересованите или политическата подкрепа не следва да

бъдат определящ фактор за предварителния избор на варианти на действие, но ако отхвърлите такива варианти, вие трябва да имате ясно обоснована мотивация.

При идентифицирането на варианти на действие може да бъде полезно да се разгледат различни политически инструменти. По-долу ще намерите примерен преглед на политическите инструменти, които могат да бъдат използвани като примери, когато се обмислят алтернативни варианти:



Фигура 4: Инструменти на политиките

### 3.2. Изготвяне на кратък списък одобрени варианти за по-задълбочен анализ на въздействието

След като сте определили широкия списък на възможни варианти на действие, трябва да намалите броя на вариантите, оформяйки кратък списък. Изборът на варианти за по-нататъшно подробно разглеждане следва да се извършва въз основа на следните основни критерии:

- **Ефективност:** степента, до която вариантът е вероятно да постигне целите. Трябва да обмислите дали вариантът допринася за постигането на всички цели, както и до каква степен.
- **Ефикасност:** степента, до която целите могат да бъдат постигнати чрез даден вариант на действие при дадено равнище на финансови



ресурси, или при по-ниски разходи. Трябва да разгледате вероятните разходи и ползи, свързани с варианта, и да се стремите към най-доброто съотношение разходи/ползи.

- **Логическа свързаност:** степента, до която вариантът на действие се вписва в съществуващите и общи цели и подходи на политиките, както и степента, до която вариантът генерира компромиси между икономическите, екологичните и социалните проблеми. Необходимо е да се разгледа степента на отклонение и възможното противоречие на варианта на действие със съществуващите политики и общите социални проблеми.

Трудно е да се определи точно броят на вариантите на действие, които трябва да изберете за по-нататъшен анализ. Въпреки това броят на вариантите в краткия списък никога не трябва да бъде по-малък от три. Когато се разполага само с два варианта на действие, а именно вариант „без намеса“ и „вариант фаворит“, това не предполага истински избор и по тази причина не може да бъде окачествена като реална оценка на въздействието, а по-скоро като обосновка за предварително определена политическа интервенция. Три варианта на действие са минимумът, но добра практика е да изберете повече от три, за да се избегне капанът на създаването на „крайния вариант“ или т.н. нереалистичен вариант. Изборът на повече от осем варианта пък рискува да превърнете задълбочения анализ на въздействието и сравнението на вариантите в неуправляем процес. Ето защо, като най-общо правило, трябва да се опитате да изберете между четири и седем варианта на действие.

### 3.3. Въпроси за проверка

След идентифицирането и първоначалното пресяване на вариантите на действие се опитайте да отговорите на въпросите по-долу, за да се уверите, че сте обхванали основните препоръки за добре изготвен набор от варианти на действие:

- Успяхте ли да идентифицирате и ясно да опишете най-малко три варианта на действие?
- Вариантът „без намеса“ присъства ли в краткия списък?
- Взели ли сте предвид варианти на действие със значителна подкрепа от заинтересованите страни?
- Взели ли сте предвид нерегулаторни интервенции като релевантни варианти на действие?



- Взели ли сте предвид опростяване и/или усъвършенствани подходи за осъществяване в случаите, когато вече съществуват регулаторни мерки?
- Предоставили ли сте обоснована мотивация за отхвърлени варианти на действие?
- Вашите варианти на действие представляват ли съществено различни подходи, а не просто вариации в правните инструменти или условията за изпълнение?
- Развили ли сте и описали ли сте включените в краткия списък достатъчно подробно, за да се даде възможност за систематично сравнение на базата на ефективността, ефикасността и логическата съгласуваност на варианта?

## 4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Анализът на въздействието следва да обърне внимание на вероятните икономически, социални и екологични последици за всеки от включените в краткия списък варианти на действие. Целта на този анализ е да се предостави ясна информация за въздействието на вариантите на действие като основа за сравняването им един спрямо друг, както и спрямо съществуващото положение, а вероятно и за класирането им по отношение на ясно определени критерии за оценка.

Анализът на въздействието обикновено се състои от три последователни стъпки, а именно<sup>1</sup>:

- идентификацията на икономическите, социалните и екологичните последици от варианта на действие;
- идентифициране на най-важните въздействия;
- задълбоченият анализ на най-значимите въздействия.

### 4.1. Идентифициране на въздействията

На първо място трябва да определите икономическите, социални и екологични въздействия, които е вероятно да възникнат в резултат на изследваните варианти на действие. Предвид широкия обхват на анализа на въздействието (например, в икономиката, социалната сфера и околната среда), анализът трябва наистина да ви позволи да включите всички предвидими и значителни въздействия.

В *Приложение 1 от Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в Република България* ще намерите кратко представяне на възможните икономически, социални и екологични въздействия заедно с ключовите въпроси, които могат да ви помогнат да идентифицирате съответните въздействия на варианта на действие. Предложените списъци на въздействията са само индикативни, като е възможно да се наложи разглеждането и на други допълнителни въздействия в зависимост от спецификата на конкретния случай.

Въздействията могат да имат положително/отрицателно въздействие за обществото като цяло (например, чист въздух, по-голяма безопасност, по-малко смъртни случаи и т.н.) но доста често въздействията са свързани със заинтересовани страни (например, по-малко трудови злополуки, получава-

<sup>1</sup> Насоки за оценка на въздействието. Европейска комисия (2009), стр. 30–43.

не на по-добро качество за потребителя срещу същата сума пари, увеличаване на достъпа до пазара за производителите и т.н.). Освен това положителните и отрицателните въздействия могат да бъдат неравномерно разпределени в обществото, както и да доведат до изместване на разходите от една група заинтересовани към друга. Например, по-добрата защита на потребителите може да доведе до преки разходи за производителите и търгов-

**Таблица 1: Примери за положителни/отрицателни въздействия**

<b>Примери за положителни/отрицателни въздействия<sup>1</sup></b>	
Ползи за граждани или потребители	<ul style="list-style-type: none"> <li>по-добър достъп до информация, по-ниски цени, по-безопасни продукти, по-добро осигуряване на качеството, по-добри условия на труд и т.н.</li> </ul>
Ползи за бизнеса	<ul style="list-style-type: none"> <li>по-ниски производствени разходи, по-кратки процедури, субсидии, по-голяма правна сигурност, прозрачност и предвидимост, по-ниски цени на суровините, възникване на нови пазари и т.н.</li> </ul>
Ползи за правителството	<ul style="list-style-type: none"> <li>по-целенасочена нормативна уредба и процедури, приходи от данъци, по-ниски разходи за мониторинг и прилагане, по-малко административни формалности и т.н.</li> </ul>
Ползи за обществото	<ul style="list-style-type: none"> <li>по-добро ниво на образование, по-добро качество на околната среда, икономично използване на пространството и ресурсите, по-безопасно пътно движение, по-висок икономически растеж, по-висок стандарт на живот, справедливо разпределение на доходите и т.н.</li> </ul>
Неблагоприятни последици за гражданите или на потребителите	<ul style="list-style-type: none"> <li>увеличени потребителски цени, намаляване на разнообразието от стоки и услуги, по-голяма несигурност, по-високи разходи за здравеопазване и т.н.</li> </ul>
Неблагоприятни последици за бизнеса	<ul style="list-style-type: none"> <li>по-високи цени на енергията и суровините, инвестициопоследици от промени в производствения процес, налози, разходи, свързани с бариери пред търговията, по-голяма сложност на регулаторния режим, нови административни тежести и т.н.</li> </ul>
Неблагоприятни последици за правителството	<ul style="list-style-type: none"> <li>инвестиции в инфраструктура и обучение за прилагане на законодателството, разходи за събиране на данни и управление на данни, увеличени разходи за контрол и прилагане и т.н.</li> </ul>
Неблагоприятни последици за обществото	<ul style="list-style-type: none"> <li>неблагоприятно преразпределение на доход или богатство, възпрепятстване на иновациите, по-ниска заетост, намаляване на икономическия растеж, увреждане на околната среда, изчерпване на ресурсите и т.н.</li> </ul>

<sup>1</sup> Leidraad voor de opmaak van een regulerings-impactanalyse. Vlaamse Overheid (2012) p. 69.

ците на дребно. При разглеждане на въздействията е полезно да се свържат въздействията по отношение на засегнатите заинтересовани страни и да се види дали те „печелят или губят“ като резултат на определени въздействия. По-долу ще намерите примери за отрицателни и положителни въздействия за заинтересованите страни и обществото като цяло.

## 4.2. Съсредоточете се върху най-значимите въздействия

Определянето на най-важните въздействия на интервенцията, както и на вариантите на действие в „краткия списък“ първоначално ще бъде най-добре изразено в качествено отношение. Вие трябва да обясните защо смятате, че дадено въздействие ще бъде важно – например, въз основа на предполагаемата величина или очакваната вероятност. Важността на въздействието може да е свързана и със заинтересованите страни, тъй като може да сте предположили, че те ще изпитат значителни отрицателни/положителни ефекти или има вероятност да бъдат изправени пред значителни нови разходи или ползи.

Въздействията също могат да бъдат допълнително разяснени по отношение на причинно-следствените връзки, които вече сте разгледали при дефинирането на проблема. При определянето на най-значимите въздействия също трябва да обмислите дали са налице някои специфични въздействия:

- Какви са **изискванията за прилагане и осигуряване на съответствие**, свързани с вариантите на действие, какъв е резултатът от тях по отношение на разходи/ползи?
- Има ли въздействия върху особено **уязвимите групи в обществото** (например, младежи, възрастни хора, домакинства с ниски доходи, хора с увреждания и т.н.), които също могат да изискват по-задълбочен анализ?
- Вариантите на действие предвиждат ли създаването на **задължения за информиране** по отношение на бизнеса? Ако е така, тези въздействия или **административни разходи** ще трябва да бъдат описани, количествено и парично изразени, като се използва Интерактивния калкулатор на административния товар (вж. [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)).
- Вариантите на действие предполагат ли **икономическо въздействие върху малките и средни предприятия** (МСП)? Ако е така, трябва да бъде извършен и „МСП-теста“, предвиден в *Приложение 3 на Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в Република България*.

За оценка на въздействията, произтичащи от задължения за информиране (например, административни разходи/тежести) и на икономическите въздействия върху МСП по-долу са предоставени допълнителни указания.

Разясняването на най-важните въздействия на ясен и достъпен език е важно, за да се гарантира, че трети страни могат да проверят предположенията ви и да разберат количественото и парично изражение в последващия дълбочинен анализ.

### **4.3. Задълбоченият анализ на най-значимите въздействия**

Въз основа на предварителното пресяване на въздействията и идентифицирането на най-важните въздействия сега трябва да продължите със задълбочения анализ на основните въздействия на включените в краткия списък варианти на действие. Вие ще трябва да определите ефектите и, където е възможно, да посочите в парично изражение разходите и ползите.

Количественото и парично изражение може да се изготвят с помощта на различни техники, като се започне от анекдотични доказателства и казуси и се стигне до използването на макро-иконометрично моделиране.

Независимо от използваните техники оценката на въздействието ще изисква данни. Необходимостта от съответните данни трябва да бъде основна грижа от началото на процеса на оценка на въздействието, но тя ще стане още по-важна на етапа на оценка на основните въздействия. Типът необходими данни варира за всеки отделен случай и поради това е трудно да се осигурят готови или унифицирани препоръки по отношение на събирането на данни. Достатъчно е да се подчертае, че има много потенциални полезни източници, където необходимите данни са били събрани и са налице, готови за ползване. Данните може да не са точно съобразени с вашите изисквания, но често чрез приспособяване и екстраполация могат да бъдат генерирани полезни данни. По-долу е включен примерен списък на техники за събиране на данни и източници:



Фигура 5: Събиране на данни

В случай, че не са на разположение основни данни и количественото (и парично) изражение на въздействието не е възможно, добра практика е това да се посочи и обясни изрично в доклада за ОВ.

#### 4.4. Специфични въздействия: оценка на административните разходи

Законодателството и отделните регулаторни интервенции носят разходи за икономическите субекти и обществото като цяло. По отношение на разходите правим разграничение между *съществените разходи* и *административните разходи*.

**Съществените разходи** са разходите, с които се сблъскват икономическите субекти при прилагането на задължителните изисквания на нормативната уредба, които предвиждат, че предприятията трябва да извършат или да избегнат определени действия или поведение. Съществените задължения пряко допринасят за реализирането на дадена материална цел. Разходите, направени от участниците за осигуряване на съответствие със съществените задължения **не се** считат за административни разходи.

**Административните разходи** са разходите, които икономически субекти правят във връзка със спазването на изискванията в областта на регулирането, които предвиждат, че предприятията трябва да предоставят определена информация на държавни органи или трети лица. Тези изисквания се наричат **задължения за информиране**. Наложените задължения за информиране често са свързани с необходимостта администрацията да наблюдава, инспектира и гарантира спазването на нормативните задължения, но само по себе си задължението за предоставяне на информация не допринася пряко за съществената цел на интервенцията.

Всяко задължение за информиране се състои от определен брой *изисквания за данни*, които трябва да бъдат предоставени с различна честота и в различен формат, за да се спази задължението.

За да отговорят на различни изисквания за данни, фирмите трябва да предприемат редица различни *административни дейности* (напр. събиране на информация, обработка на данни, изпращане на данни и т.н.). Тези административни дейности могат или да бъдат извършени вътрешно във фирмата от страна на служителите, или предприятията могат да предпочетат да възлагат това на външни доставчици, което води съответно до вътрешни и външни административни разходи.

Административните разходи произтичат от административните дейности, които се извършват, само заради законовото задължение за предоставяне на информация. Административните дейности по събирането и обработката на информация, които биха били извършвани от фирмите дори и в отсъствието на законодателство (например, **обичайни разходи**) **не са включени при изчисляване на административните разходи**.

**Преките финансови разходи** (напр. данъци, мита и т.н.) за икономическите субекти, които са резултат от конкретни и преки задължения да се прехвърли сума пари на публичен орган също **не се считат за административни разходи**. Преките финансови разходи не са свързани с необходимост от информация от страна на публичен орган, но представляват пряко прехвърляне на финансови ресурси.

#### *Пример за административни и други разходи.*

Един вариант на действие в оценката на въздействието предвижда химическите заводи да монтират филтър, за да се сведе до минимум замърсяването на въздуха. Вашият вариант на действие също така изисква химическите заводи да измерват, записват и докладват генерираните от тях емисии, след като е бил инсталиран филтърът.

Разходите, направени за инсталирането на филтъра са съществени разходи за привеждане в съответствие, които пряко допринасят за материалната цел за намаляване на замърсяването на въздуха. Административните дейности и еднократни разходи, свързани с предоставянето на публичните органи на информацията относно емисиите са административни разходи.

Във вариантите на действие вие също така разглеждате стимули, за да се гарантира по-добро прилагане и постигане на съответствие. Разглежда-

те, например, възможността химическите заводи да кандидатстват за държавна субсидия за частично компенсирание на допълнителните разходи или, като алтернатива, намаляване на данъка въз основа на ежегодно подаваните данъчни декларации на предприятията. За химическите заводи, които не успяват да изпълнят изискванията за инсталиране на пречиствателна техника и докладване се предвижда финансова санкция или глоба.

Работата, свързана с попълването и подаването на заявлението за държавната субсидия, е административен разход. Дори ако молбата за субсидия е на доброволен принцип, има допълнителни задължения за информиране, които трябва да се изпълнят при кандидатстване за субсидията. Използването на годишните данъчни декларации на химически заводи няма да се счита за административни разходи, защото подаването на годишните данъчни декларации е стандартна практика и част от обичайните разходи (освен ако не се изисква специфична допълнителна информация, за да се изпълнят изискванията за намаляване на данъка). Налагането на санкции и глоби в случай на неспазване представлява преки финансови разходи и по тази причина не е включено в изчисляването на административните разходи.

#### **4.4.1. Задължения за подаване на информация и административни дейности**

За да се улесни откриването на съответните задължения за подаване на информация във вариантите на действие, по-долу сме включили примерен списък на видовете задължения за информиране.

Видове задължения за подаване на информация:

- **Уведомление за (специфични) дейности или събития** (напр. превоз на опасни товари; организиране на големи публични събития);
- **Подаване на (повтарящи се) отчети;**
- **Предоставяне чрез етикети на информация за трети страни** (напр. етикетирание на енергийната информация върху домакински уреди; ценови етикети);
- **Предоставяне на информация за на трети страни извън етикетирането** (напр. финансов проспект; задължение за оповестяване от страна на работодателите към работниците);
- **Заявление за индивидуално разрешение или освобождаване**, т.е. задължение, което се изпълнява всеки път, когато дадена задача трябва да бъде извършена; (напр. разрешителни за строеж; пътни превозвачи, кандидатстващи да бъдат освободени от забраната за товарни превози в неделя);



- **Заявление за общо разрешение или освобождаване** (напр. разрешение или лиценз за работа в определена дейност като банкиране или продажба на алкохол);
- **Регистрация** (напр. вписване в търговския регистър или професионален списък);
- **Сертифициране на продукти или процеси, т.е.** задължение за предоставяне на сертификат или получаване на сертификат;
- **Инспекция от името на публични власти** (напр. когато фирмите трябва да следят условията за работещите в тях;)
- **Сътрудничество с одити и проверки от страна на публичните органи, включително поддържането на подходящи записи**
- **Заявление за субсидия или безвъзмездна помощ.**

Задълженията за предоставяне на информация във вашите варианти на действие трябва да бъдат свързани с административни дейности, необходими за изпълнение на задължението за предоставяне на информация, което се разглежда. С цел да се улесни определянето на административните дейности по-долу е включен неизчерпателен списък на видовете административни дейности:

Видове административни дейности:

- **Запознаване със задължението за предоставяне на информация.** Използваните от предприятията ресурси във връзка с това да се запознаят с правилата за задължението за предоставяне на дадена информация.
- **Извличане на информация.** Извличане на съответните цифри и информация от фирмените регистри и външни източници (напр. държавни регистри), които са необходими, за да се изпълни дадено изискване за подаване на данни (може да включва физическото отиване до даден държавен орган и получаването на документи).
- **Изчисляване, оценяване и представяне на данни.** Извършване на работата, която е необходима за представяне на числата и цифрите, които се изискват при изпълнение на изискването за данни.
- **Текстово описание.** Подготовка и писане на текст, който се изисква при изпълнението на изискването за данни.

- **Срещи/заседания.** Срещи, провеждани вътрешно с групи различни служители, участващи в изпълнението на изискването за данни или в случаите, когато спазването на изискването за данни изисква срещи с одитор, адвокат, и т.н. ...
- **Проверки от страна на публичните органи.** Възможно е да се наложи предприятията да отделят време за оказване на помощ на инспектори (проверяващи). Проверките могат да се извършват както преди подаването на документи по задължението за уведомяване, за да се прецени дали може да бъде дадено одобрение, така и след като задължението на информацията е била изпълнено, за да се види дали фирмата действително е изпълнила задължението за подаване на информация. Тази дейност трябва да бъде включена в измерването само ако проверката се отнася до изпълнението на задължението за подаване на информация. Инспекции могат да бъдат извършени и за да се прецени дали предприятията отговарят на съществените изисквания в нормативната уредба – разходите за участие в такива посещения са съществени разходи, а не административни тежести.
- **Обучение, актуализиране на нормативните изисквания.** Съответните служители трябва да бъдат държани информирани относно правила, които се променят често (поне веднъж годишно).
- **Копиране, подаване, и т.н.** В някои случаи е необходимо да се представят по няколко копия от задължително изискваната от органите информация. Може също така да е необходимо да се запази информацията като запис (архив), с цел впоследствие да се предостави, ако е изискана при проверка.
- **Подаване на информация.** Подаването на задължителната информация (ако е необходимо) и отделеното време за достигане до съответните публични органи – чрез електронна поща, обикновена поща или чрез лично подаване пред органа (може да включва чакане на опашка). Действителната такса не е включена тук.
- **Закупуването на (ИТ) оборудване и консумативи,** за да се използва специално за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Задълженията за предоставяне на информация са последствия от предвидените мерки във вариантите на действие. Разграничаването на съответните административни дейности не винаги е ясно и лесно. **Разговори, панелни дискусии със заинтересованите страни и експертни съвети** са полезни средства, за да се събере информация за включените дейности или за изпитване на валидността на предположенията ви.

#### 4.4.2. Измерване и изчисляване на административните разходи

Изчисляването на административната тежест се извършва като се използва следната основна формула:

$$\Sigma P \times Q,$$

където  $P$  (цена) = Тарифа  $\times$  време

където  $Q$  (количество) = броят на фирмите,  $\times$  честотата

**Цена:** Състои се от разходи за заплати плюс режийни за административна работа, която се извършва вътрешно, или почасово заплащане за външни доставчици на услуги. Включени са и всички необходими закупени материали (напр. пощенски марки, оборудване за събиране на информация и т.н.).

**Време:** Времето, изразено в часове или минути, необходимо да се извърши административната дейност.

**Количество:** Представлява брой на икономическите субекти, засегнати от изискването, както и честотата, или колко пъти годишно, дейността трябва да се извършва

#### *Пример за изчисляване на административните разходи.*

Чрез един прост пример, нека приемем, че вариантът на действие в ОБ предвижда създаването на задължение за предоставяне на информация. Задължението за предоставяне на информация касае съхранение на данни, които да са на разположение в съществуващия вътрешен регистър на предприятието. Изпълнение на задължението за информация изисква две отделни административни дейности, а именно събирането на данните и въвеждане на данните в регистъра. Въз основа на проведени разговори вие сте установили, че събирането на данни и въвеждането на данни съответно изисква два часа плюс един час работа от служител с разходи за заплатата му, равни на 30 лева. Събирането и вписването на данните трябва да бъде извършено до края на всеки месец и ще се прилага за 1000 предприятия.

**Цената** (време  $\times$  разходи за заплата) възлиза на 3 часа  $\times$  30 лв. = 90 лв.

**Количеството** (популация  $\times$  честота) е в размер на 1000 предприятия  $\times$  12 пъти годишно = 12 000

Административните разходи, породени от задължението за предоставяне на информация (и двете прилежащи административни дейности) се изчислява, както следва:

**Административни разходи** (цена  $\times$  количество) е в размер на 12 000  $\times$  90 лв. = 1 080 000 лв.

Ако вариантът на действие ще доведе до други задължения за предоставяне на информация и други произтичащи административни дейности или преки разходи, те ще трябва също да се изчислят и да се сумират, за да се установят общите административни разходи на варианта на действие.

Измерването на административните разходи изисква няколко ключови стъпки. Първо, съдържанието на задължението за предоставяне на информация трябва да бъде ясно установено. Второ, целевата група трябва да бъде определена, като същевременно се обръща внимание на евентуалната необходимост да се проучат и определени подгрупи (напр. микро-предприятия спрямо големи компании). Трето, задължението за предоставяне на информация трябва да бъде свързано със специфични административни дейности. Четвърто, събирането на информация за ключовите параметри, а именно честотата, необходимото време, разходите за заплати, директни разходи, разходи за възлагане на външен изпълнител. Пето, действителното изчисляване на административните разходи с помощта на формулата, посочена по-горе, и отчитане на резултатите.

Измерването и изчисляването на административните разходи изисква събиране на данни и консултации. Методите за събиране на данни ще трябва да се избират в зависимост от всеки отделен случай и могат да включват фокус-групи, консултации със заинтересованите страни, консултантски доклади, теренни проучвания, експертни оценки. Можете също така да извлечете полезни стандартизирани данни от предишни изчисления на административната тежест, проведени в България и/или въз основа на други национални или европейски измервания.

След като административните разходи на варианта на действие са вече изчислени, може да се окаже полезно да разгледате начини за намаляване на административните разходи. Типичните въпроси за намаляване на разходите, които може да си зададете, са:

- Задължението за предоставяне на информация като цяло необходимо ли е за постигане на целите на съответната политика?
- Може ли информацията да бъде опростена?
- Могат ли да бъдат избегнати или отстранени някои административни дейности?
- Може ли целевата група да бъде намалена, напр. чрез въвеждане на изключения за микропредприятията и МСП?
- Може ли административните дейности да бъдат опростени чрез намаляване на честотата, времето, което е необходимо и/или необходимите преки разходи?

## 4.5. Специфични въздействия: оценка на въздействието върху МСП

МСП-тестът е неразделна част от регулаторната оценка на въздействието. Целта на МСП-теста е да се обърне изрично внимание и да се оцени стриктно въздействието на бъдещото законодателство или други политически предложения върху сектора на МСП като цяло, както и върху подсектора на микропредприятията. Съответните резултати трябва да бъдат взети под внимание при изготвянето на предложенията, за да се вземат специфични мерки за преодоляване на евентуални диспропорции, касаещи МСП.

МСП-тестът е инструмент, който служи за разработване на предложения за политика по начин, който да отговаря на нейните цели, като същевременно се избягва законодателство, което би могло да окаже непропорционално въздействие върху предприятията. Действително МСП са много често непропорционално засегнати от нормативната уредба поради техния малък размер и по-оскъдни ресурси като време, финанси, експертни знания, икономии от мащаба и пр.

Тази процедура може да помогне на политиците и администрацията да ограничат ненужните тежести върху МСП по следните начини:

- Вземете под внимание алтернативите и кой ще бъде засегнат;
- Намерете компромис между цели, които са противоречиви помежду си;
- Подобрете качеството, ефективността и функционалността на нормативната уредба.

За да бъде успешен, МСП-тестът трябва да направи оценка на въздействието на законодателството върху МСП възможно най-скоро по време на процеса за изготвяне на мерки по регулиране. Необходимо е резултатите от МСП-теста да се концентрират в една част от доклада за оценка на въздействието и да се предостави възможно най-подробна информация за всеки един от етапите на процедурата.

МСП-тестът включва отделен анализ, който съставлява четири основни стъпки:<sup>1</sup>

1. Консултации с представители на МСП.
2. Определяне на обхвата на изискването.
3. Измерване на въздействието върху МСП.

---

<sup>1</sup> Част III: Приложения към ръководството за оценка на въздействието. Европейска комисия (2009)

#### 4. Оценка на алтернативни варианти и мерки за намаляване на въздействието върху МСП.

Първите две стъпки са основни при определянето дали МСП ще бъдат засегнати от законодателното предложение. Ако случаят е такъв, трябва да бъдат извършени стъпки 3 и 4. Особено усилие и внимание трябва да се обърне на процедурата за консултации, за да се потвърдят и обосноват следващите стъпки, както и окончателното решение. Чрез този процес ние ще се стремим да отговорим на въпроса: Как секторът на МСП може да бъде защитен от негативните въздействия на новото законодателство?

##### 4.5.1. Консултации с представители на МСП

Етапът на консултации не трябва да се разглежда като задължение и „чиновнически“ процес, а по-скоро като основа за разработване на висококачествени и основани на доказателства предложения за политики. Целта е да се извърши първоначална консултация за вероятното въздействие на предложението, което непропорционално засяга МСП. С други думи, как ще бъдат по различен начин повлияни в сравнение с други по-големи предприятия.

Важно е да се консултирате с разнообразни МСП в съответните сектори, във възможно най-кратки срокове и с разумен брой представители на бизнеса (напр. 10). С колкото повече МСП се консултирате, толкова по-добре. Въпреки това, стремежът за консултации с голям брой МСП не трябва да има отрицателно въздействие върху качеството или целостта на консултацията.

Консултациите може да са насочени и към МСП чрез примерите в таблица 1.

Тази фаза е специфично насочена към МСП и трябва да допълва общите насоки за консултиране на заинтересованите страни. Заинтересованите страни, с които се провеждат консултации, използваните инструменти, комуникационните канали и периода на консултации (напр. минимум 12 седмици) трябва да се впишат в доклада за оценката на въздействието. Препоръчително е резултатите от консултациите да се съберат и представят в специален раздел за МСП-теста. Освен това трябва да бъдат споменати срещнатите трудности, като например ниска посещаемост по време на фокус-групи или малък брой на отговори на анкети...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SME Test Benchmark 2013. Eurochambers (2013)  
[http://www.eurochambres.be/objects/3/Files/SME\\_Test\\_Benchmark\\_2013-2013-00787-01.pdf](http://www.eurochambres.be/objects/3/Files/SME_Test_Benchmark_2013-2013-00787-01.pdf)

**Таблица 2: Техники за консултации**

<b>Техники за консултации, насочени към МСП</b>	
Теренни пътувания, интервюта	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Теренните пътувания са един добър начин за провеждане на консултации и диалог и постигане на разбиране с МСП. Те създават реални впечатления за положението на фирмите и ви поставят „на тяхно място“.</li><li>▪ Теренните пътувания могат да бъдат планирани така, че да се проведат консултации едновременно с много МСП, тъй като доста често МСП се намират и/или работят в близост едно до друго, като например бизнес клъстери и бизнес инкубатори.</li><li>▪ Задължително проверете съдържанието чрез изпращането му обратно до участниците.</li></ul>
Анкетни, онлайн консултации, форум	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Анкетите трябва да са специално приспособени към МСП, не само чрез съдържанието, но и чрез процеса.</li><li>▪ Възможно е МСП да се нуждаят от повече време и усилия, за да попълнят анкетите. Предоставянето на допълнителна информация и съдействие би могло да помогне.</li><li>▪ Наградите и стимулите за попълване на анкетите може да увеличат броя на отговорите.</li></ul>
Фокус-групи, кръгли маси, работни срещи	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Фокус-групите, основани на различните сектори на съответните МСП се смятат за добър и качествен инструмент за консултации.</li><li>▪ По същия начин заемането на роля на фасилитатор при дискусия между различните участници може да доведе до конструктивни дискусии и/или да хвърли светлина върху конкретни препятствия. Задължително вземете мерки тези дискусии да бъдат коректно водени.</li><li>▪ Симулационните работни семинари могат да са полезни за откриване как конкретните заинтересовани страни ще действат и ще се държат в определени ситуации. Може да се използва за тестване на политиките и алтернативните варианти и мерки.</li></ul>
Тестови панел на МСП и представители на мрежата на заинтересованите страни	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Поради интензивността на работата и по-оскъдните ресурси по отношение на времето и броя служители може да е трудно да се получи съдействието на МСП и да се добие представа за техните гледни точки. Създаването на специален панел на МСП е директен и ефективен метод за консултация.</li><li>▪ Тези мрежи съществуват с цел да представляват МСП, така че те са надежден и важен източник на информация.</li></ul>

Разгледайте различните „действащи лица“ в сферата на МСП: МСП, мрежи от МСП, представителни организации на МСП, сдружения на МСП, НПО, фирми, които са активни в общността на МСП и екосистемата на предприемачеството (инкубатори, организатори на стартиращи фирми).

Събирането и отразяването на възгледите на МСП трябва да бъде систематично, тъй като това ще осигури достатъчно доказателства и данни, които биха залегнали в основата на информирано решение. Добра практика е



да се осигури провеждането на редовни консултации с цел да се подкрепи напредъкът, постигнат в рамките на МСП-теста, и да се гарантира, че получените данни са отразени в оценката на въздействието.<sup>1</sup>

#### 4.5.2. Определяне на обхвата на изискването

Въз основа на резултатите от консултациите и анализа на данните тази стъпка има за цел да установи дали МСП са засегнати, както и да определи степента на въздействие в рамките на сектора на МСП.

По време на тази предварителна оценка на сектора на МСП, органът/министерството, отговорни за изготвянето на предложението, трябва да се отговори на следните въпроси:

- Секторът на МСП ще бъде ли засегнат от нормативната уредба (мерките по регулиране)?
- Кои части на сектора на МСП ще бъдат засегнати?
- Какви са основните икономически характеристики на засегнатите части на сектора на МСП?
- Ще бъде ли засегнат подсекторът на микропредприятията?

Тази първоначална оценка представлява предпоставка за определяне на цели и идентифициране на възможности за постигане на целите.<sup>2</sup>

**Таблица 3: Установяване дали МСП са засегнати**

Установяване дали МСП са засегнати, както и степента на въздействието <sup>3</sup>
<b>Брой на фирмите и размер</b> (микро-, малки, средни или големи)
<b>Брой заети</b> във всяка категория предприятия
<b>Относителна тежест</b> на различни видове МСП в сектора
<b>Връзки с други сектори</b> и възможни последици от <b>ролята на подизпълнител</b>
<b>Тип на фирмите и правен статут</b> , акционерно, с ограничена отговорност, социално предприятие и т.н. ...
<b>Оборот</b> , брутен или среден

Особено внимание трябва да се обърне на представянето на начина, по който идентифицираният проблем има различни ефекти в зависимост от размера на организацията, но и каква е вероятността от проявата и тежестта на негативните въздействия.

<sup>1</sup> SME Test Benchmark 2013. Eurochambers (2013)

<sup>2</sup> SME Test Benchmark 2013. Eurochambers (2013)

<sup>3</sup> Част III: Приложения към ръководството за оценка на въздействието. Европейска комисия (2009)



Може да попълните следния формуляр за по-добро определяне на МСП, които попадат в обхвата на регулаторния режим.

**Таблица 4: Формуляр за идентифициране на МСП**

<i>Сектор</i>	<i>Раздел (двузначен код)</i>	<i>Клас (четиризначен код)</i>	<i>Забележки/групи</i>
A (01–03)			
B (05–09)			
C (10–33)			
...			
U (99)			

Метод за определяне на предприятията, които попадат в обхвата на режима/услугата:

- Определяне на засегнатите дейности по актуалния Класификатор на икономическите дейности (към момента КИД 2008/NACE Rev 2. КИД/НСИ);
- Детайлизиране на обхвата посредством четиризначен код тогава, когато не всички предприятия с основна дейност от раздела попадат в обхвата на регулацията;
- Условия, които не могат да бъдат класифицирани въз основа на основна икономическа дейност се записват в „Забележка/други“;
- В случай, че се извършва промяна на съществуващо задължение, следва да се посочи броят на административните услуги, предоставени в три последователни предходни отчетни периода.

Посоченото дотук трябва да се обобщи в таблицата по-долу:

**Таблица 5: Определяне на обхвата**

<i>Сектор/ раздел/ИД подлежащ на регулация</i>	<i>МСП в съответния сектор/раздел/клас</i>	<i>МСП в обхвата на регулацията по оценка на административния орган</i>
<i>Код</i>	<i>Брой</i>	<i>Брой</i>

\* Данните за броя на МСП са достъпни на интернет страницата на Националния статистически институт (НСИ). По-детайлна информация може да бъде предоставена допълнително.

Съвместен качествен анализ с количествени елементи (напр. дял на МСП, дял на работещите в него и т.н.), когато е възможно и пропорционално.<sup>1</sup>

Използването на външни проучвания е важно за по-нататъшното определяне на характера и мащаба на проблема, както и кого засяга той и до каква степен.<sup>2</sup> Този процес може да се ръководи от научни позиции, информация от съществуващите електронни бази данни, библиотеки, уважавани и признати външни експерти, в случаите, когато ще бъде необходима неутрална позиция или когато на основния екип липсва опит в конкретната област.

Ако секторът на МСП е значително засегнат, трябва да се извърши по-нататъшен анализ, който да бъде отразен в целите и вариантите на действие във връзка с ОВ.

#### **4.5.3. Измерване на въздействието върху МСП**

Въз основа на горната оценка дали МСП могат да бъдат засегнати или не, администрацията, която отговаря за предложението, трябва да обясни защо са решили да преминат към МСП-теста или да обосноват решението си защо не са го направили. Ако МСП са засегнати в значителна степен, трябва да се извърши оценка и измерване на действителното въздействие, така че да се предприемат по-качествени мерки за адресиране на диспропорциите. Това може да се реализира чрез пълен качествен и количествен анализ на разходите и ползите за МСП, ефективността, бизнессредата и административното съответствие. Задълбочен и систематичен количествен анализ е от решаващо значение на този етап, тъй като дава възможност за обективно вземане на решение, като обосновава данните за качеството и гарантира наличие на достатъчно и надеждни данни за висококачествена и основана на доказателствата оценка.

Форматът и процесът на изложения по-горе анализ на разходите и ползите за МСП трябва да се разработят еднакво за всички варианти на действие (включително сценария „без намеса“), за да се сравнят различни групи МСП (микро, малки и средни предприятия или сектори), големите предприятия, както и различните алтернативни варианти и смекчаващи мерки. Резултатите могат да бъдат представени в обобщена таблица за всеки вариант за курс на действие, групи МСП и алтернативни мерки.

<sup>1</sup> SME Test Benchmark 2013. Eurochambers (2013)

<sup>2</sup> SME Test Benchmark 2013. Eurochambers (2013)

**Таблица 6: Възможни въздействия върху МСП**

Описание на въздействието/ качествен анализ	Количествено и парично изражение на разходите и ползите <sup>1</sup>
<b>Финансови и материални въздействия върху икономическата ефективност на МСП</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Какви са произтичащите <b>финансови разходи или ползи</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Изчисляването на тези разходи на годишна или еднократна база, създадени от задължението за плащане на такси или мита.</li> <li>✓ Количествено определяне на разходите може да се извърши чрез въздействие върху заетостта, продукцията, оборота, производителността и инвестициите</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Разходите за приспособяване</b>, породени от задължението за адаптиране на естеството на продукта/услугата и/или на процеса на производство/предоставяне на услуги с цел постигане на икономическите, социални и екологични стандарти (напр. закупуване на ново оборудване, обучение на персонала, допълнителни инвестиции)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Прогнозните оперативни разходи (постоянни и променливи) са годишните разходи, които МСП правят за постигане на съответствие с нововъведените разпоредби</li> <li>✓ За сравнение на вариантите и алтернативите оценката на еднократни капиталови или инвестиционни разходи трябва да бъде представена като общи годишни разходи в зависимост от нетната настояща стойност, като се използват методите на амортизация (годишната амортизация)</li> </ul>
<b>Административни тежести</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Административни разходи и разходите за постигане на съответствие</b> се пораждат от задължението за предоставяне на информацията относно дейностите и продуктите на МСП, включително еднократни и редовни административни разходи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Изчисляването на тези разходи на годишна или еднократна база, създадени от задължението за плащане на такси или мита. Разгледайте също и размера и начина на плащане на таксата</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Метод за подаване на заявления</b> и съответната необходима документация (подаване на място или електронно подаване)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Разходите може да са финансови или материални (измерване на използваните ресурси)</li> </ul>
<b>Въздействие върху конкурентоспособността на МСП<sup>2</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Загуба на конкурентоспособност</b> поради външни фактори</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Какво е състоянието по отношение на наличието на финанси, достъп до финансиране, данъчни режими, достъп до ресурси и квалификация и т.н.</li> </ul>

<sup>1</sup> Economic Impact Assessment (EIA) for Small and Medium Enterprises (SMEs) Manual. BIZimpact II (2014)

[http://www.bizimpact.hr/download/documents/read/eia-database-report—final\\_52](http://www.bizimpact.hr/download/documents/read/eia-database-report—final_52)

<sup>2</sup> Част III: Приложения към ръководството за оценка на въздействието. Европейска комisia (2009)

✓ <b>Промени в поведението</b> на конкуренти, доставчици или клиенти, които влияят на инвестиционния цикъл	✓ Количественото определяне на разходите може да се представи чрез въздействието върху заетостта, продукцията, оборота, производителността и инвестициите, но също и на износа и вноса
✓ <b>Въздействие върху бариерите за навлизане на пазара, конкуренцията на пазара и пазарната структура</b>	✓ Количественото определяне може да бъде извършено чрез износа и вноса
✓ <b>Въздействие върху иновациите</b> , които се определят като технологични и нетехнологични (процеси, маркетинг и т.н.)	✓ Количественото определяне може да бъде направено чрез притока на национални и чуждестранни инвестиции, но също и чрез общата продукция на различните сектори на МСП

Оценка на въздействието на предложението за МСП

= броят на засегнатите фирми по вид регулаторно събитие  
 X очакваното въздействие за всяка една фирма

*Фигура 1: Дърво на проблемите*

**Фигура 6: Оценка на въздействието на предложението за МСП**

При количествено определяне на резултатите е важно да се придържаме към едни и същи стойности на измерване за целия МСП-тест. Това ще позволи по-лесно сравнение между различните варианти на действие, начини на действие, смекчаващи мерки и различни групи МСП. По този начин ще бъдат постигнати по-добри решения. Различните мерки, използвани за анализа на разходите и ползите, трябва да бъдат обяснени и обосновани.

Когато определянето на количествено/парично изражение на въздействието на вариантите на действие не е възможно, причините трябва да бъдат посочени и обяснени.<sup>1</sup>

#### **4.5.4. Оценка на алтернативни варианти и мерки за намаляване на въздействието върху МСП**

След описания дотук анализ на разходите и ползите отговорният административен орган трябва да определи:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Economic Impact Assessment (EIA) for Small and Medium Enterprises (SMEs) Manual. BIZImpact II (2014)

<sup>2</sup> Част III: Приложения към ръководството за оценка на въздействието. Европейска комисия (2009)

- Ако МСП са засегнати неблагоприятно, разгледайте възможностите за използване на специални мерки за МСП;
- Ако МСП са засегнати непропорционално в сравнение с големите фирми, разгледайте възможностите за използване на смекчаващи мерки.

В зависимост от конкретната ситуация може да се използват различни мерки:

**Таблица 7: Възможни мерки**

Някои възможни мерки: <sup>1</sup>
<b>Пълно/частично освобождаване на МСП в зависимост от големината им или на микропредприятията</b> – напр. фирми под определени прагове не трябва да спазват някои специфични задължения, когато това не обезсилва първоначалната цел на законодателството.
<b>Временно намаляване или освобождаване</b> – напр. преходен период, по време на който МСП са освободени, или по-дълги интервали за определени задължения.
<b>Намаления на данъците или пряка финансова помощ</b> за компенсиране на разходите.
<b>Намалени такси</b> – Когато тези такси са особено високи и/или представляват фиксирани разходи, които ще бъдат непропорционално понесени от МСП.
<b>Специализирани информационни кампании или потребителски ръководства, обучение, както и специално обучени служители (help-desks)/офиси</b> – напр. специализирани бюра за помощ за предоставянето на персонализирана информация за МСП.
<b>Общи инициативи за опростяване, които са в полза на МСП</b> – напр. използване на онлайн инструменти, опростени проверки.

Винаги проверявайте дали тези мерки са **възможни, необходими и пропорционални** и не пропускайте да ги включите в крайната оценка. Помислете дали те са специфични, измерими, постижими и приемливи, реалистични и навременни, като спазвате правилото „SMART“.

По посочените съображения трябва да се изготви пълна и изчерпателна таблица за оценка.

<sup>1</sup> Част III: Приложения към ръководството за оценка на въздействието. Европейска комисия (2009)

**Таблица 8: Таблица за оценка по отношение на препоръчаните съображения**

Пълно/частично освобождаване	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Защо този вариант не се препоръчва или прилага?</li> <li>▪ Какви биха били вероятните последици, ако е бил използван?</li> </ul>
Удължен преходен период или временно освобождаване	
Различни изисквания по типа и/или размера на фирмата	
Пряка финансова помощ за малки предприятия	
Възможност за доброволно спазване на режима и решения	
Специализирани информационни кампании или ръководства за потребителя	
Обучение и специализирана подкрепа	

Добра практика би било да се консултират МСП за по-нататъшна обратна информация за вариантите и мерките, които има вероятност да бъдат приети, за да се „затвори цикъла“ на МСП-теста.<sup>1</sup>

#### **4.5.5. Какво не бива да се забравя при МСП-теста**

##### *Микропредприятията<sup>2</sup>*

Съгласно „обърнатата доказателствена тежест“ в законодателството на ЕС, микро предприятията (МП) трябва априори да бъдат изключени от обхвата на регламента на ЕС, освен ако не бъде демонстрирана необходимост да бъдат включени, т.е. повечето от очакваните ползи не могат да бъдат

<sup>1</sup> Small Firms Impact test Guidance for Policy Makers. BIS Department for Business Innovation and Skills (2009)

<http://www.bis.gov.uk/sfit>

<sup>2</sup> Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Европейска комисия (2011)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0803:FIN:EN:PDF>

постигнати без тяхното включване. Това обаче не е така по българското законодателство.

Органът/министерството, отговорен за изготвянето на предложението, който обмисля да изключи МП, следва да извърши следната процедура:

- Обяснение в ОВ защо МП следва да бъдат изключени или не. Определяне как регулацията може да им се отрази пропорционално и споманаване на възможността за прилагане на адаптирани решения.
- Осигуряване на подкрепящи и ясни доказателства за взетото решение. Дали освобождаването не би позволило регулацията да постигне целите си или дали е в интерес на МП да бъдат включени.
- Представяне на нуждите и интересите на МП благодарение на процес на консултации, който трябва да осигури мненията на МП относно освобождаването или предпочитан вариант, за да се оценят положителните и отрицателните въздействия върху МП.
- Въз основа на събраните доказателства и на базата на консултациите, докладът за ОВ трябва да представи окончателно виждане по въпроса дали МП трябва да бъдат включени в законодателството, за да може то да постигне своите цели.

### *Прозрачност*

Концентрирайте констатациите от МСП-теста в една част на доклада (отделете му приложение или обобщена таблица). Осигурете колкото е възможно повече подробности относно етапа на консултации, за да се обоснове МСП-тестът.

Включете стандартизирано резюме в доклада за ОВ, за да улесните бързото идентифициране на ключовите резултати от МСП-теста с препратки къде може да се намери информацията за всяка стъпка. Причините да не се проведе пълен МСП-тест трябва да бъдат ясно определени и обосновани.

Представете резултатите от теста за МСП в резюмето на оценката на въздействието. В случай, че МСП-тестът е слаб (например по отношение на количественото определяне), докладът за ОВ следва да уточни причините (напр. липса на данни, слабо участие в консултациите и т.н.).

### *Пропорционалност*

МСП-тестът съществува, защото МСП са непропорционално засегнати в сравнение с по-големите предприятия. Пропорционалността формира основата на МСП-теста, така че е от жизненоважно значение анализът да показва диспропорцията, когато тя съществува, както и че действията за коригирането ѝ са пропорционални на решавания проблем.

## 4.6. Въпроси за проверка

След извършване на анализ на въздействието се опитайте да отговорите на въпросите по-долу, за да се уверите, че сте обхванали основните препоръки за правилно изготвяне на анализа на въздействието:

- Идентифицирали ли сте най-значимите въздействия за всеки вариант на действие и за съответните заинтересовани страни?
- Изследвали ли сте кой „печели или губи“ въз основа на въздействието за всеки вариант на действие?
- Изготвили ли сте количествено и, ако е възможно, парично изражение на основните въздействия по отношение на сценария „без намеса“?
- Изяснили ли сте по какъв начин сте се справили с пропуски в данните и елементите на несигурност по отношение на въздействията?
- Взели ли сте под внимание възможните последици от разпределението на въздействията върху определени уязвими групи от обществото, икономически сектори или региони?
- Има ли вероятност вашите варианти на действие да генерират непропорционално въздействие върху МСП, и ако е така, приложихте ли МСП-теста?
- Включили ли сте изискванията за изпълнение и съответствие във вашата оценка на вариантите на действие?
- Вашите варианти на действие предвиждат ли създаването на задължения за информиране и ако е така, изчислили ли сте съответните административни разходи?
- Разгледали ли сте едни и същи въздействия за всеки от вариантите, така че да се даде възможност за балансирано сравнение?
- Изготвеният от вас анализ на въздействието дава ли ясна представа за предимствата и недостатъците на всеки вариант на действие?



## 5. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ДЕЙСТВИЕ

След анализа на най-значимите въздействия трябва да се сравнят и класират различните варианти на действие и да се посочи предпочитаният вариант. Сравнението на вариантите може да се извършва с помощта на следните стъпки:

- Изброяване и сравняване на най-значимите въздействия (като отрицателни и положителни ефекти), по всички анализирани варианти на действие.
- Сравняване и даване на цифрова оценка на вариантите на действие по критериите за оценка, както и спрямо базовия сценарий.

### 5.1. Сравнителна оценка на ключовите въздействия

Анализът на въздействието е генерирал качествена, количествена и за предпочитане парично изразена информация за най-значимите въздействия. Най-значимите въздействия могат да имат положителни и отрицателни ефекти и трябва да бъдат претеглени за всеки вариант на действие. Пълен анализ на разходите и ползите може да не е възможен (например, защото някои ползи не подлежат на парично изразяване), необходим или дори подходящ. Въпреки това разглеждането на разходите и ползите, например с частичен анализ на разходите и ползите, може да предложи полезна аналитична рамка и да доведе до балансирани оценки.

Полезно е да се определят най-значимите въздействия за всеки вариант на действие (включително за варианта без намеса) в сравнителна обобщена таблица с основните количествени/парично изразени ефекти.

Като пример разгледайте количествените въздействия на различните варианти, които имат за цел да се занимаят с оползотворяването и рециклирането на опасни материали в отпадъците. Основните количествено или парично изразени въздействия се отнасят до обема на рециклираните опасни материали, броя на трудовите злополуки, въздействието върху заетостта, приходите за търговците на отпадъци и административните разходи за предприятията за рециклиране. Въздействията са описани в относително изречение спрямо вариант А (вариант „без намеса“).

**Таблица 9: Обобщена таблица по отношение на количествените въздействия (фиктивен пример)**

	Вариант А	Вариант Б	Вариант В	Вариант Г	Вариант Д
<b>Въздействие върху околната среда</b>					
Рециклирани опасни отпадъчни материали	0	-6%	+23%	+30%	+23%
<b>Социални въздействия</b>					
Аварии/ злополуки	0	+1489	-473	-996	-473
Заетост (СПРВ)	0	+200	-860	-1900	-600
<b>Икономически въздействия</b>					
Приходи за собствениците на отпадъци (€)	0	+12 500 000	-22 500 000	-63 000 000	-22 500 000
Административни разходи на предприятията за рециклиране (€)	0	0	+2 000 000	+30 000 000	+2 000 000

Макар използването на количествено/парично изразени въздействия да допринесе за основана на доказателствата оценка, не трябва да пренебрегват значителните въздействия, които са изразени в качествено отношение.

## 5.2. Сравнителна оценка на вариантите за действие

Балансираното сравнение на вариантите на действие изисква критерии за оценка. Критериите за оценка, които използвате, ще зависят от областта на политиката, както и естеството на целите. Най-важните критерии са тези, които са пряко свързани с целите – казано с прости думи, вариантите следва да постигат целите и това трябва да става с минимални нежелани странични ефекти (като, например, разходи за привеждане в съответствие или административни тежести). Критериите за оценка, които трябва да се вземат предвид са ефективността, ефикасността и логическата съгласуваност на всеки от вариантите на действие.

Използването на критериите за оценка за класиране на вариантите на действие е най-полезно в определена последователност. Първо, трябва да започнете с класиране на варианта въз основа на критериите за ефективност и така да определите вариант, който най-добре изпълнява определените цели. Второ, трябва да имате предвид ефикасността на различните варианти и да разгледате разходите, които са свързани с прилагането на вариантите на действие. В много случаи това може да разкрие компромиси, които са от значение за изготвящите политиките, когато се придържат към даден вариант. Например, може да установите, че най-ефективният вариант също така предполага по-високи разходи, или че по-малко ефективният вариант генерира много положителни странични ефекти. По какъв начин ще прецените тези аспекти на ефикасността спрямо аспектите на ефективността ще определи и общото класиране на вариантите. За да се гарантира пълната прозрачност на процеса, трябва ясно да посочите в доклада как очакваните въздействия водят до различните цифрови оценки за класиране.

Отново ще бъде полезно да се представят сравнените варианти в таблица с критериите за оценка и вариантите на действие, посочени в редове и колони. По-долу е показан пример за такава таблица, която касае рециклирането на опасни материали в отпадъците.

**Таблица 10: Обобщена таблица за класираните варианти на действие по отношение на рециклирането на опасни отпадъчни материали (фиктивен пример)**

	Вариант Б	Вариант В	Вариант Г	Вариант Д
<b>Ефективност</b>				
Цел 1 Опазване на околната среда	–	+	++	+
Цел 2 Безопасност на работещите (аварии/злополуки)	–	+	++	+
Цел 3 Правна сигурност	+	+	+	++
<b>Ефикасност</b>	–	+/-	–	+
<b>Логическа свързаност</b>	Не, значителен компромис	Да, ограничен компромис	Да, но значителен компромис	Да, ограничен компромис
<b>Риск за прилагане</b>	Ограничени рискове	Ограничени рискове	Важни рискове	Ограничени рискове
<b>Заклучение</b>				<b>Предпочитан вариант</b>

В примера по-горе за рециклирането на опасни отпадъчни материали две количествени въздействия (напр. обем рециклирани материали и трудови злополуки) съответстват на две цели (напр. опазване на околната среда и безопасност на труда). Една трета цел, без количествено изражение, касае правната сигурност. Други критерии за оценка касаят ефективността, съгласуваността и рисковете за изпълнение, свързани с вариантите на политика.

Вариант Б е най-неефективният вариант. При него намаляват рециклираните обеми и безопасността на труда в сравнение с вариант А (сценарий „без намеса“). Той предлага правна сигурност и има благоприятни икономически въздействия, но не успява да изпълни две основни цели (околна среда и безопасност).

Вариант Г е най-ефективният вариант, тъй като той предлага най-голямо увеличение на рециклираните обеми (30%) и безопасност на труда (996 по-малко злополуки) със задоволително ниво на правна сигурност. Макар да е много ефективен вариант, той не е ефикасен вариант, тъй като създава най-големите административни разходи, намалява приходите и създава значителни рискове за прилагане/съответствие. Той също така представлява важен компромис заради своето въздействие върху заетостта в сектора за рециклиране (напр. намаляване на 1900 СПРВ).

Както вариант В, така и вариант Д са ефективни варианти, като показват добър резултат и по трите цели. Вариант Д показва малко по-добри резултати по отношение на целта „правна сигурност“. И двата варианта са ефикасни, със сходни нива на разходи и загуба на приходи, възникнали по отношение на съоръженията за рециклиране и търговците на отпадъци, като рисковете за прилагане/съответствие се оценяват като равностойни. Въпреки това както вариант В, така и Д представляват компромис по отношение на проблема със заетостта. Макар да са ефективни и ефикасни, и двата варианта имат отрицателно въздействие върху заетостта. Въздействието на намаления брой СПРВ е по-голямо за вариант В (-860 СПРВ), отколкото в случая на вариант Д (-600 СПРВ).

С оглед на сравнителната оценка вариант Д се откроява като препоръчителен вариант, тъй като е вероятно да постигне желаните резултати с най-ниски разходи и най-малък компромис с опасенията, свързани със заетостта.

Идентифицираният предпочитан вариант не винаги може да е ясен и прост или да е свързан с избора между несъизмерими компромиси. Въпреки това е добра практика да се посочи препоръчан вариант, тъй като това добавя яснота и прозрачност към вашия анализ. Изборът на предпочитан вариант ще улесни външния преглед на анализа на въздействието, като се фокусира вниманието върху видовете въздействие, които са определили вашия краен избор. Например, предпочитанието към вариант Д в примера по-горе до голяма степен зависи от прогнозната загуба на работни места в рамките на варианти В и Д. По този начин качеството на прогнозата за заетостта ще бъде важно, а въздействието върху заетостта ще трябва да бъде внимателно наблюдавано по време на прилагането и изпълнението на вариант на действие Д.

Имайте предвид, че макар да сте посочили предпочитан вариант, вземащите политически решения в крайна сметка **може да направят различен избор**. Целта на анализа на въздействието не е да се предрешава политическия избор, а по-скоро да се помогне това **да бъде информиран избор**. Вземащите политически решения могат, например, да дадат предимство на най-ефективния вариант на действие (напр. вариант Г в примера по-горе), тъй като изпълнението на определени цели или постигане на „задължителни резултати“ може да се счита за по-важно от разходите или изпълнението. Целта на оценката на въздействието е да информира напълно и обърне вниманието на вземащите решения към въздействието и страничните ефекти, свързани с техните алтернативни възможности за избор.

### 5.3. Въпроси за проверка

След сравняване на вариантите на действие се опитайте да отговорите на въпросите по-долу, за да се уверите, че сте обхванали основните препоръки за ясно сравнение на вариантите на действие:

- Направили ли сте сравнение между основните количествени и качествени въздействия във всички варианти на действие?
- Установили ли сте ясни критерии за оценка, които са пряко свързани с целите на действието и определените основни въздействия?
- Изяснили ли сте и обяснили ли сте как и защо сте дали тези конкретни оценки на различните варианти на действие?
- Представили ли сте класираните варианти в сравнителна таблица?
- Посочили ли сте възможните компромиси, генерирани от вариантите на действие?
- Избрали ли сте предпочитан вариант или посочили ли сте компромисите, които пречат на избора на предпочитан вариант?
- Посочени ли са ясно основанията за избора на предпочитан вариант, по-специално по отношение на въздействието, свързано с „втория в класацията“ избор?

## 6. ВЗЕМЕТЕ ПРЕДВИД МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКАТА

В зависимост от предпочитания вариант на действие вече трябва да обмислите как да се наблюдава (подлага на мониторинг) неговото изпълнение и как да се събира информацията относно степента, до която изпълняваното действие постига целите. Правилното прилагане, нивата на съответствие на изискванията и нормативната рамка за прилагане може да играят важна роля за успеха или провала на действието, като мерките за мониторинг могат да послужат за предупреждение на политиците относно евентуални трудности и необходимостта от коригиращи действия.

Очакваните ключови (негативни/позитивни) въздействия или рискове, които са взети предвид по време на извършения анализ на въздействието, може да бъдат оценени спрямо данните от мониторинга и да предизвикат необходимост от допълнителни интервенции и смекчаващи мерки.

Мерките за мониторинг също така ще създадат стабилна отправна точка за евентуална оценка на действието. Яснотата на целите и на това, което може да се разглежда като успех или провал на дадена политика, ще бъдат важни въпроси в ретроспективната оценка.

Като част от интервенцията можете да обмислите създаването на изискванията относно докладване на данни от целевите групи (обърнете внимание на административните разходи!) и/или разпоредби относно докладите за оценка (напр. доклади за изпълнение, одити, последваща оценка, агенция за оценка и т.н.).

## 7. ВЗАИМОСВЪРЗАНИ ПРОБЛЕМИ И ОКОНЧАТЕЛНИ ПРЕПОРЪКИ

Процесът на оценка на въздействието представлява всеобхватно усилие, което изисква време, ресурси и участие на заинтересованите страни. Следователно **планирането и организацията** са от ключово значение. Вземете под внимание възможно най-рано с кои заинтересовани страни да се консултирате, какъв е необходимият обхват на анализа и съответните информационни потребности.

Оценките на въздействието трябва да съвпадат с **ранните етапи на разработване на политиката**, когато полезните възможности са все още отворени и все още не са направени ключовите решения. Изготвянето на ОВ, когато предложението за политика вече е ясно, на практика обезсмисля ОВ и я свежда до контрапродуктивно административно упражнение. Работата по оценка на въздействието следва да се разглежда като сърцевината на реалната подготовка на политиката, а не като отделен и до голяма степен административен процес.

Оценките на въздействието изискват **работа в екип** и централна роля на длъжностните лица, отговорни за разработването на политики. Един общ недостатък в националните системи за ОВ е сякаш приетата за даденост теза, че работата по ОВ и съставянето на доклада за ОВ принадлежат към работните задължения на правния отдел, а не на експертните служители с познания в съответния сектор. Качеството на ОВ зависи от съдържанието на експертизата, както и от юридическите познания. Изолирането на експертите от изготвянето на ОВ често означава, че работата по ОВ е понижена до ниво на административно „чиновническо“ упражнение, което почти няма значение за избора на политика.

Оценките на въздействието изискват консултация със заинтересованите страни. Лесно е изискванията за консултации да се приемат като допълнителна административна пречка. На практика обаче внимателно насочените и организирани консултации могат да генерират много предимства. Те са нещо като барометър за вашите предположения и анализи, може да генерират подкрепа и/или разбиране и да осигурят полезна информация и данни. Трябва да подходите към **консултациите** като към **помощ за вашата работа**, а не като препятствие.

Вниманието към **пропорционалността** трябва да е част от всички аспекти на работата по оценката на въздействието. Няма конкретна техника или основно правило, които да гарантират пропорционален анализ. Вие ще трябва да направите оценка на пропорционалността на избора си на базата на всеки отделен случай. Достатъчно е да кажем, че трябва да се стремите към по-смислено използване на публичните ресурси. Основните ориентации в политиката може да изискват повече време, усилия и консултации, отколкото технически мерки с ограничен обхват. Големите въздействия ще изискват по-задълбочено и сериозно изследване (евентуално количествено изра-

зено/в парично изражение) от скромните по мащаба си въздействия, които трудно се различават в отделните варианти.

Докладът за оценка на въздействието следва да бъде **изготвен по разбираем и достъпен начин**. Избягвайте техническия жаргон и се погрижете съдържанието да бъде такова, че познанията на един неспециалист да са достатъчни, за да разбере анализът. Докладът трябва да отразява различните етапи на процеса на ОВ и ангажираността на заинтересованите страни. Ако искате вашият доклад за ОВ да се използва ефективно от политици и заинтересовани страни, важно е да изготвите кратък, ясен и самостоятелен текст. Ограничете доклада за ОВ до 30 страници и осигурете всичката останала техническа и допълнителна информация в приложения, в които да правят справка онези, които искат да проверят вашите помощни материали и данни. Докладът за оценка на въздействието служи като инструмент за комуникация на вашата обосновка, доказателства и евентуални възможности за избор. Погрижете се те да бъдат ясно разпознаваеми в доклада.







## **ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**

*Провежда обучение за служебно и професионално развитие на служителите от администрацията, конкурси за добри практики, конференции, годишни срещи и други форуми.*