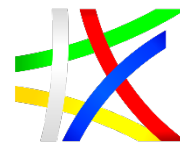





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



**КАЧЕСТВЕНО РЕГУЛИРАНЕ
И ИНОВАЦИИ: НАЙ-ДОБРИТЕ
ПОДХОДИ И ПРАКТИКИ ОТ
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СВЕТА
И РЕГУЛАТОРНАТА ПОЛИТИКА
В БЪЛГАРИЯ**

София, 2021

Проект BG05SFOP001-2.017-0001/28.11.2019 г. „Дигитална трансформация в обучението - дигитална компетентност и учене“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

**КАЧЕСТВЕНО РЕГУЛИРАНЕ И ИНОВАЦИИ: НАЙ-ДОБРИТЕ ПОДХОДИ
И ПРАКТИКИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СВЕТА
И РЕГУЛАТОРНАТА ПОЛИТИКА
В БЪЛГАРИЯ**

София, 2021 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Аналитичен документ

**КАЧЕСТВЕНО РЕГУЛИРАНЕ И ИНОВАЦИИ: НАЙ-ДОБРИТЕ ПОДХОДИ
И ПРАКТИКИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СВЕТА
И РЕГУЛАТОРНАТА ПОЛИТИКА
В БЪЛГАРИЯ**

Автори:

гл. ас. д-р Тони Димов

Павел Иванов

Анализът се подготви с участието на Габриела Гарова-Мучева – докторант, и със съдействието на служителите от ИПА Анна Мария Ваклинова и Елена Димкина.

ISSN 978-619-7262-27-8

©Институт по публична администрация, 2021

ANALYTICAL DOCUMENT

REGULATORY QUALITY AND INNOVATION - THE BEST APPROACHES AND PRACTICES FROM THE EUROPEAN UNION AND THE WORLD AND REGULATORY POLICY IN BULGARIA

Abstract: Both the European Union and the Organisation for Economic Co-operation and Development consider that today the member states need to strengthen their regulatory processes. In a time of fiscal restrictions and increased global uncertainty, the regulatory policy remains the key government instrument for ensuring the safety and well-being of citizens, while stimulating innovation, which also means economic prosperity. Despite what has been achieved so far, much work is yet to be done to reap the benefits from voluntary regulation. This is due to the fact that very often regulating as in "normal times" in the current situation of a global pandemic and its challenges can be a discouraging task.

Regulatory policy is critical for creating a favourable environment for investment, which again means the same: more innovation and, of course, additional economic growth. With the ever-increasing pace of transformative technological changes, governments are facing higher and higher complexity and uncertainty in more and more areas of regulation.

This analysis, for the first time in modern history, examines if the regulatory policy in Bulgaria has contributed to the economic growth and whether the regulatory management system has improved after the launch of the regulatory reform in 2016. It also presents recommendations for the introduction at the national level of the most efficient approaches and practices from the European Union and the world.

Keywords: regulatory policy, regulatory reform, better regulation, regulatory quality, regulatory management tools, innovation.

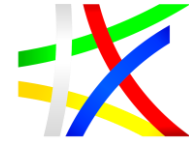
Sofia, 2021



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Габриела Гарова-Мучева завършва средното си образование в град Пловдив с интензивно изучаване на хуманитарни науки и английски език, а след това придобива образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „Право“ в Югозападния университет „Неофит Рилски“.

От 2019 г. е редовен докторант по международно частно право в Института за държавата и правото при Българската академия на науките. Естеството на изучаваната дисциплина и спецификата на научните ѝ занимания обосновават интереса и познанията в сферата на международното право и развитието на иновациите. Участвала е в изготвянето на научни разработки във връзка със сферата на регулаторната политика и проучвания на теми, свързани с подбора на международноправни принципи и практики и тяхното прилагане в България. Има опит в изследването и анализирането на различни практики и подходи на качествено регулиране.

Владее английски и френски език.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

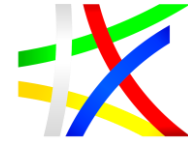
I. ВЪВЕДЕНИЕ	10
1. Актуалност и значимост на избраната тема	10
2. Общи и специфични цели на анализа	12
3. Обхват на изследването	12
4. Възможности за използване на резултатите от анализа за развитието на публичната администрация.....	13
II. СЪПЪКОВ ПОДХОД „5П“	14
1. Практики	15
1.1. Практически аспекти на съвременната регулаторна политика.....	15
1.2. Практики на ангажиране на заинтересованите страни	22
1.3. Практики на предварителна оценка на въздействието на регулирането.....	33
1.4. Практики на последваща оценка на въздействието на регулирането	36
2. Подходи	45
2.1. Качественото регулиране и тежестта върху бизнеса.....	46
2.2. Качественото регулиране и трансформиращите технологии	47
3. Препоръки	55
4. Постигания	61
5. Подбор.....	68
III. АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ И КОНСТАТАЦИИ	68
1. Ключови констатации относно регулаторната политика.....	68
2. Ключови констатации относно ангажирането на заинтересованите страни.....	69
3. Ключови констатации относно предварителната оценка на въздействието на регулирането	70
4. Ключови констатации относно последващата оценка на въздействието на регулирането	71
IV. ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИТЕ ПРОУЧВАНИЯ И АНАЛИЗ	73



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ И ПОДХОДИ В БЪЛГАРИЯ	76
VI. ИЗТОЧНИЦИ	81



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Списък на използваните съкращения

АМС	Администрация на Министерския съвет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗНА	Закон за нормативните актове
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
КРК	Комитет за регулаторен контрол
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НС	Народно събрание
ОВ	Оценка на въздействието
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПМС	Постановление на Министерския съвет

Подбор на практики

Практики 1	Държави – членки на Европейския съюз
Практики 2	Органи за регулаторен надзор
Практики 3	Националните парламенти като органи за регулаторен надзор
Практики 4	Порталът за правителствени консултации на Словашката република
Практики 5	Финландската онлайн платформа за ангажиране на заинтересованите страни „Кажете си думата“
Практики 6	Ангажиране на заинтересованите страни при разработване и транспониране на законодателството на Европейския съюз



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Практики 7	Ангажиране на заинтересованите страни през целия цикъл на политики на Европейската комисия
Практики 8	Полският опит на консултиране в рамките на правителството на етапа на преговори за законодателни актове на Европейския съюз
Практики 9	Оценка на ефективността на ангажирането на заинтересованите страни в Нидерландия
Практики 10	Прагови тестове за определяне на необходимостта от оценка на въздействието
Практики 11	Методи за последващо оценяване и преразглеждане на регулирането
Практики 12	Последващо оценяване и преразглеждане на регулирането
Практики 13	Прилагане на мерки за компенсиране на регулирането
Практики 14	Включване на заинтересованите страни при идентифициране на регулаторната тежест на действащото законодателство

Подбор на подходи

Подходи 1	Намаляване на регулаторната тежест върху бизнеса
Подходи 2	Качествено регулиране в условията на трансформиращи технологии
Подходи 3	Иновациите и публичната администрация
Подходи 4	Нова регулаторна рамка, свързана с пазарна трансформация в Австралия
Подходи 5	Уроци от инициатива за регулаторна модернизация в Канада
Подходи 6	Ново регулиране в областта на транспорта във Финландия
Подходи 7	Нови стратегии спрямо големите данни и дезинформацията в Италия

Подбор на препоръки

Препоръка 1	Настройка на инструментите за управление на регулаторната политика за постигане на регулиране, подходящо за бъдещето
Препоръка 2	Адаптиране на институционалните рамки за управление за гъвкаво и отговарящо на бъдещето регулиране



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Препоръка 3	Адаптиране на дейностите по правоприлагане към „новото нормално“
Препоръка 4	Прилагане на експериментални клаузи
Препоръка 5	Приемане на законодателство, ориентирано към резултатите
Препоръка 6	Прилагане на залязващи клаузи
Препоръка 7	Тест на алтернативи

Подбор на постижения

Постигания 1	Чешката република
Постигания 2	Полша
Постигания 3	Белгия
Постигания 4	Дания
Постигания 5	Нидерландия

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Актуалност и значимост на избраната тема

В средата на 2015 г. Европейската комисия обявява своята най-амбициозна и мащабна от началото на новото хилядолетие програма, касаеща нормотворческия процес на ниво Европейски съюз и държави членки, наречена програма за по-добро регулиране. Тя включва приемането на цялостен пакет за по-добро регулиране, в т.ч. нови и всеобхватни Насоки и Инструментариум за по-добро регулиране¹. Чрез тях се налага един изцяло нов и завършен от методологическа гледна точка подход на окончателно интегриране на инструментите за управление на регулирането в процеса на формулиране на политики и законодателство. Те включват събрани за първи път на едно място всички познати до момента подходи, практики и насоки, които следва да бъдат прилагани от служителите в политикоправещите администрации на ниво Съюз и в отделните държави членки за постигане на по-добро регулиране, каквото е понятието, възприето в ЕС, или на качествено регулиране, което е наложеният термин в рамките на ОИСП.

Почти по същото време в България е разработена първата съвременна концепция за практическо въвеждане на оценката на въздействието на законодателството, която е приета от Министерския съвет. С нея се предвижда не просто реципиране на някои от механизмите за по-добро регулиране от ЕС в България. Тя предписва изготвянето и внасянето на цялостен пакет от изменения и допълнения в националния статутен закон, наречен Закон за нормативните актове. Чрез тях като интегрална част от националния нормотворчески процес се планира да бъдат въведени предварителната оценка на въздействието на регулирането, обществените консултации в структуриран вид и последващата оценка на въздействието на законодателството. Това са утвърдените и възприемани като най-важните инструменти за управление на регулирането както от ЕС и неговите държави членки, така и от организации като ОИСП, които имат дългогодишни традиции в наблюдението на регулаторните политики и регулаторните реформи в глобален мащаб.

В концепцията на българското правителство от 2015 г. се предвижда и промяна в принципите на нормотворчеството. Това означава цялостна смяна на философията на Закона за нормативните актове, която трябва да доведе до замяна на приоритетите и до качествено нов модел на вземане на законодателни решения в България в унисон с най-добрите стандарти и практики в ЕС и света. През 2016 г. основният пакет с промени е факт. Така точно преди 5 години, макар и със закъснение от повече от 16 години след демократичните промени от 1989 г. и над 8 години след присъединяването си към ЕС, държавата ни поема по пътя на по-доброто регулиране.

През 2017 г. ЕК осъвременява своите Насоки и Инструментариум за по-добро регулиране², като поставя два много сериозни акцента, касаещи бъдещите подходи на регулиране в ЕС и неговите държави. Първо, прилагането на ключовите инструменти на по-доброто регулиране, каквито са предварителните оценки на въздействието, консултациите със заинтересованите страни и последващите оценявания, да представлява междуведомствено усилие с активното

¹ „Better Regulation Guidelines“, „Better Regulation Toolbox“ SWD(2015) 111 final, {COM(2015) 215 final}, {SWD(2015) 110 final}

² „Better Regulation Guidelines“, „Better Regulation Toolbox“ SWD(2017) 350



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



участие на всички администрации и институции, които притежават специфична експертна насоченост, особено в сфери като конкурентоспособност и иновации, въздействия върху МСП, икономически, социални и екологични въздействия и др. Второ, при оценката на въздействието всеки вариант на публична политика или мярка за регулиране да бъде анализиран от гледна точка на:

- ✓ очаквани въздействия върху изследователската дейност и иновациите;
- ✓ потенциал за намаляване на отрицателните въздействия върху изследователската дейност и иновациите и
- ✓ начините, по които могат да се насърчат инвестициите и предвидят облекчения за изследователска дейност и иновации.

Това е причината тези, действащите и днес, Насоки и Инструментариум за по-добро регулиране да изискват изключително внимателно и взискателно оценяване на потенциалните въздействия на бъдещи регулаторни интервенции, които биха могли да засегнат развойната дейност и иновациите. Това се обезпечава чрез подходите на:

1. провеждане на широки консултации, улавящи гледната точка на развойната дейност и иновациите;
2. извършване на задълбочена оценка на потенциалните въздействия върху развойната дейност и иновациите и
3. адресиране на всякакви съображения, свързани с избора и дизайна на мерките за регулиране, които биха били въведени.

В своя последен и актуален към настоящия момент глобален Преглед на регулаторната политика от 2018 г. ОИСР посочва, че преобладаващите темпове на технологични промени и безпрецедентната взаимосвързаност на икономиките изправят правителствата пред несигурност и сложност по отношение на това какво и как да се регулира. Валидността на действащите национални законодателства и способността на правителствата на практика да се адаптират към предизвикателствата, включително такива, свързани със световната пандемия, са поставени под въпрос. Това изисква все по-гъвкав публичен сектор, способен да използва многобройните възможности, предлагани от технологичните промени, за да се подобри създаването на правила, които са адаптирани към новите реалности и рискове³.

Що се отнася до програмите за по-добро регулиране на страните от Европейския съюз и на самия ЕС, от ОИСР считат, че те се нуждаят от постоянно внимание. Моделът „задай и забрави“⁴ вече не работи. Държавите трябва да укрепят своите регулаторни процеси и участващите в тях институции. Във време на фискална строгост и повишена глобална несигурност регулаторната политика остава ключов държавен инструмент за осигуряване на безопасността и благосъстоянието на гражданите, като същевременно стимулира иновациите, което означава и икономическия просперитет. Въпреки постигнатото до момента предстои много работа, за да се извлекат ползите от по-доброто регулиране⁵. Това се дължи на факта, че много често

³OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, 2018

⁴ От англ. set and forget

⁵ Better Regulation Practices across the European Union, OECD 2019

регулирането като в „нормално време“ в настоящата ситуация на световна пандемия може да се окаже обезсърчаваща задача. Регулаторната политика е от критично значение за създаването на благоприятна среда за инвестиции, което отново значи същото: повече иновации и естествено повече икономически растеж. При непрекъснато нарастващите темпове на трансформиращи технологични промени правителствата са изправени пред увеличаваща се сложност и несигурност във все повече области на регулиране.

В целия този сложен наднационален контекст попада настоящият анализ „Качествено регулиране и иновации – най-добрите подходи и практики от Европейския съюз и света и регулаторната политика в България“, който цели да провери къде се намира България. Неговата тема е особено значима и навременна точно в настоящия момент, защото той има за задача за първи път след изминалите 5 години от започването на реформата в регулаторната политика у нас да постави на задълбочено изследване въпроса за това дали страната ни е започнала да регулира с мисъл за новите технологии, научноизследователската и развойната дейност и иновациите и дали е способна да приема законодателство, което е „готово за бъдещето“ според новата концепция на Европейската комисия⁶.

2. Общи и специфични цели на анализа

Общите цели на анализа са да потърси и намери отговор на въпроса дали и доколко новата регулаторна политика в България е допринесла за ефективно прилагане на инструментите на по-доброто регулиране у нас и в частност способстват ли те за насърчаване и развитие на иновациите и икономическия растеж.

Специфичните цели на анализа предвиждат набелязване и подбор на най-добри практики и подходи на качествено регулиране от ЕС и света, които отразяват и стимулират новите технологични решения и развойната дейност, съпоставка между тях и инструментите на по-доброто регулиране, прилагани в България, и формулиране на препоръки за адаптираното въвеждане на най-относитимите от тях на национално ниво.

3. Обхват на изследването

Провеждането на изследването преминава през последователното изпълнение на следните дейности и поддейности, представени по-долу.

Дейност 1. Определяне обхвата и структурата на анализа включва:

Поддейност 1.1. Извършване на бърз скрининг на действащите практики и подходи в ЕС и отделни държави членки в областта на по-доброто регулиране.

Поддейност 1.2. Стъпков подход със следните ключови точки – „5П: практики, подходи, препоръки, постижения и подбор“.

Поддейност 1.3. Проект на съдържанието на доклада с анализа.

⁶ Началото на тази концепция е поставено с решение на Комисията C(2020)2977 final от 11.5.2020 за създаването на Платформа Готови за бъдещето, от англ. FitForFuture - F4F



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В рамките на Поддейност 1.1 е извършено първоначално набелязване на основните относими източници на данни и информация на практики и подходи на качествено регулиране с цел ясно очертаване на обхвата на проучването.

Поддейност 1.2 включва прилагане на стъпковия подход „5П“, чрез който въз основа на по-детайлен преглед на данните от идентифицираните източници на информация и проучване на документи е извършен предварителен подбор на практики, подходи, препоръки, постиженията и др.

Поддейност 1.3 предвижда изготвяне на проект на съдържание на доклада с анализа, който е представен за обсъждане и е получил одобрение от възложителя на изследването – Института по публична администрация към българското правителство.

Дейност 2. Провеждане на бенчмарк проучване за подбор на добри практики и подходи с възможност за успешно въвеждане в България включва изпълнението на:

Поддейност 2.1. Селектиране на най-добри практики и подходи в областта на по-доброто регулиране в ЕС и държавите членки с особен фокус върху НИРД и иновациите.

Поддейност 2.2. Подбор на ключови препоръки и очертаване на основни тенденции от изследванията и разработките на ОИСР в областта на по-качественото регулиране с акцент върху НИРД и иновациите.

В изпълнение на Поддейност 2.1 е създаден „Дълъг списък“ (Long list) от най-добри практики и подходи на по-добро регулиране от ЕС и отделни държави членки, от който впоследствие да бъдат избрани най-относитимите и приложими за България.

В рамките на Поддейност 2.2 е проведено експертно филтриране на основни констатации и препоръки, направени от ОИСР в нейните актуални изследвания, анализи и насоки, касаещи регулирането, в частност в сфери като НИРД и иновациите.

Дейност 3. Изготвяне на доклад включва поддейности по структуриране и изготвяне на доклад в следните части:

1. Представяне на окончателния подбор на добри практики и подходи „Кратък списък“ (Short list) с най-относитимите и подходящи за реципиране в България.

2. Основни констатации и изводи от изпълнените изследователски и аналитични дейности и отправяне на предложения за експертно адаптиране на избраните практики, подходи и препоръки с цел тяхното най-пълноценно и гладко интегриране в действащото българско законодателство.

3. Изготвяне на окончателен доклад със структурирани, обобщени и анализирани резултатите от изпълнението на дейност 1 и 2, който се представя за окончателно одобрение от възложителя в лицето на Института по публична администрация.

4. Възможности за използване на резултатите от анализа за развитието на публичната администрация

Резултатите от изследването могат да служат като солидна основа и отправна точка за бъдещи по-широки и задълбочени аналитични и практически разработки в същата сфера. На база на тях могат да бъдат създадени нови методологически насоки и инструменти, целящи регулиране



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

с най-високо качество у нас и съдържащи гаранции за неговата максимална насоченост към създаването на благоприятни условия за научноизследователска и развойна дейност и стимулиране на иновациите като ключови фактори за ускоряване на икономическия растеж и подобряване на благосъстоянието на обществото.

За да бъде максимално улеснено използването на резултатите от изследването от страна на публичната администрация и другите заинтересовани по темата страни са използвани специфични способи за обозначаване на данните, находките и заключенията в доклада. Резултатите от проведеното набелязване (бенчмарк) и извършената селекция са представени в самостоятелно обособени карета (боксове), представящи последователно подбора на практики, подходи, препоръки и постижения в отделните раздели на доклада. Извън тях, там, където са установени относими към целите на изследването практики, подходи и препоръки, текстът е поставен в **болд**. Когато селектираните практики, подходи и препоръки са от конкретни държави, организации (като ЕС и ОИСР) или институции (като ЕК) или е търсен сравнителен и сравнителноправен ефект, техните наименования са поставени в **болд** и **италик**.

II. СТЬПКОВ ПОДХОД „5П“

В най-широк смисъл стъпковият подход⁷ се използва за обозначаване на явление, което се осъществява или променя постепенно, като серия от регулярни, последователни и планирани етапи. В малко по-тесен план стъпковият подход намира приложение в някои от основните инструменти за управление на регулирането. Такъв е примерът с предварителната оценка на въздействието, която на практика представлява логически завършен механизъм от стриктно установени като съдържание и последователност ключови аналитични стъпки и процедурни етапи. Стъпковият подход е широко използван от ЕС и ОИСР и при структурирането на различните инструменти, целящи по-добро и качествено регулиране. Това най-ярко е демонстрирано в настоящото изследване в раздела, посветен на препоръките, където е представя Инструмент 21 за оценка на въздействието върху научните изследвания и иновациите от Инструментариума за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2017 г., който е разработен като последователност от конкретни стъпки⁸.

В контекста на настоящото изследване стъпковият подход „5П“ е оригинално творение на неговите автори, което се използва като модел за концептуализация и анализ. Включените в него 5 стъпки: практики, подходи, препоръки, постижения и подбор, са приложени като способ за дезинтегриране, за целите на анализа, на утвърдената методология на ЕС и ОИСР за представяне на регулаторната политика като съвкупност от инструменти (за управление на регулирането), най-важните от които са ангажирането на заинтересованите страни в процесите по регулиране, предварителната оценка на въздействието и последващата оценка на въздействието на регулирането. Чрез подхода „5П“ тези инструменти са разгледани през призмата на тяхната практическа стойност, полезен ефект и приложимост. Това е причината в изследването

⁷ От англ. Stepwise approach

⁸ Tool #21. Research & Innovation, Better Regulation Toolbox SWD (2017) 350



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

регулаторната политика на ЕС и ОИСР да е представена с нейните практически аспекти, а ключовите инструменти за управление на регулирането да са очертани чрез бенчмарк проучване. Крайната цел е извършването на основан на фактите и доказателствата подбор на добри практики, подходи и препоръки с цел тяхното реално въвеждане в България.

1. Практики

1.1. Практически аспекти на съвременната регулаторна политика

Регулаторната политика на ЕС е създадена под знамето за по-добро регулиране. Въвеждането на дневния ред на ЕС за по-добро регулиране в сегашния му вид датира от началото на новото хилядолетие. В ранните етапи програмата на Европейската комисия за по-добро регулиране се базира основно на **подхода към опростяване и подобряване на качеството** на законодателството на ЕС, както и на **засилването на конкурентоспособността** на европейските икономики. Още през 2005 г. Европейската комисия препоръчва на държавите – членки на ЕС, да създадат национални стратегии за по-добро регулиране и по-специално системи за интегрирана оценка на въздействието, която изследва икономическите, социалните и екологичните ефекти от политиките и мерките за регулиране.

Основните стълбове на програмата за по-добро регулиране на ЕС включват:

1. стандартизиран процес за консултации с външни заинтересовани страни и обществеността по време на разработването на предложенията за регулиране на Комисията с ясното разбиране, че прозрачността и откритото участие в регулаторния процес са от основно значение за приемането и спазването на законодателството от неговите адресати;

2. задължителна предварителна оценка на въздействието по време на разработването на всички основни предложения за регулиране на ЕС, която е централният механизъм, обезпечаващ изграждането на солидна база с доказателства относно очакваните икономически, социални, екологични и други въздействия на предложенията за регулиране;

3. системно използване на последващите оценки на въздействието за преразглеждане на съществуващото законодателство, което гарантира, че то остава подходящо за постигане на целите си с течение на времето, както и провеждането на цялостна програма за опростяване на регулирането⁹.

Със своя Пакет за по-добро регулиране от 2015 г., допълнително усъвършенстван през 2017 г., Комисията подновява политическия си ангажимент към централните елементи и инструменти на по-доброто регулиране, като същевременно с това въвежда значителни промени в своята регулаторна политика. Пакетът включва нови **Насоки** и **Инструментариум** за провеждане на консултации, предварителни оценки на въздействието и последващи оценявания.

⁹ Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка, известна като програмата REFIT. Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Регулаторна пригодност на ЕС“, Страсбург, 12.12.2012, COM(2012) 746. Пълното название на програмата е „A Regulatory Fitness and Performance Programme“. Краткото заглавие на програмата е „EU Regulatory Fitness“. В случая акронимът REFIT се употребява двойко, като съкращение на „Regulatory Fitness“ и като самостоятелна дума „refit“, която на български език означава ремонтирам, поправам, реновирам, преустроявам, преоборудвам и т.н.

Други промени включват реформи на надзорния механизъм на Комисията за контрол на ОВ и последващите оценки на въздействието.

Докато Европейската комисия е единствено отговорната институция за инициирането на законодателство на ЕС, съзаконодателите, т.е. Съветът на ЕС (съставен от представители на държавите членки) и Европейският парламент преговарят и приемат окончателните предложения чрез законодателните процедури, предвидени в договорите. И трите институции все повече се стремят да въведат общ подход към по-добро регулиране. Това е довело до сключването на **междуинституционални споразумения**, признаващи значението, което имат обществените консултации със заинтересованите страни, предварителната и последващата оценка на въздействието за подобряване на качеството на законодателството на Съюза. Последното такова е Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2016 г., сключено между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия.¹⁰

Във всички държави – членки на ЕС, както в миналото, така и днес по-доброто регулиране е концепция, която е призната като важна част от ефективното публично управление. Двигателите за иницииране на по-добри стратегии за управление на регулирането обаче варират в различните страни. Например икономическият растеж, конкурентоспособността и нуждите на бизнеса са основните причини за ангажиране в политиките за по-добро регулиране за едни държави, а за други те са свързани с постигането на обществени цели, като поддържане на качествени обществени услуги и намаляване на тежестта от регулирането.

Днес държавите – членки на ЕС, показват, поне по принцип, силен политически ангажимент към по-добрата регулаторна политика. Всички те са приели стратегии, насърчаващи регулаторната реформа или насърчаващи по-високо качество на регулирането в цялото правителство¹¹. Всяка държава членка има въведен механизъм за предварителна оценка на въздействието. В почти всички страни на ЕС се прилагат системи за ангажиране (консултиране) на заинтересованите страни в регулаторните политики, което гарантира прозрачност и съгласуваност на вземаните решения с техните адресати. Последващата оценка на въздействието обаче е по-рядко срещана, само в 22 от 28 държави членки, което показва, че все още не всички страни от Съюза са разработили и въвели ефективни модели за преразглеждане на действащото законодателство.

Регулаторният надзор е критично важен елемент на ефективните рамки за подобряване на регулирането. Той осигурява важни стимули за прилагането на регулаторната политика на практика. Още през 2012 г. в своята Препоръка относно регулаторната политика и управление¹² ОИСР признава важната роля на регулаторния надзор. В нея са очертани широк спектър от институционални функции и задачи за насърчаване на висококачествено вземане на решения, основани на факти и засилване на ефектите от регулаторната политика. Тези задачи и функции включват:

¹⁰ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество. ОВ L 123, 12.5.2016 г.

¹¹ От англ. Whole-of-Government

¹² Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012, OECD Publishing, Paris, 2012



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. контрол на качеството;
2. изследване на потенциала за по-ефективно регулиране;
3. принос за систематичното подобряване на прилагането на регулаторната политика;
4. координация между институциите и
4. обучение и насоки за прилагане.

Надзорът и контролът на качеството на регулирането са най-слабо развитият аспект на регулаторните политики на държавите – членки на ЕС. Например по-малко от една трета от тях имат предвиден съдебен контрол или контрол от надзорен орган, за да гарантират, че коментарите, получени по време на консултациите със заинтересованите страни, са взети предвид за финализирането на дадено предложение за регулиране. Надзорните органи, които отговарят за контрола върху ангажирането на заинтересованите страни, често, но не във всички случаи, са същите органи, които отговарят за контрола на качеството на ОВ. Систематичният контрол на качеството на последващите оценки е рядък сред страните от ЕС, както е рядък и сред членовете на ОИСР. Девет държави от ЕС понастоящем имат система за контрол на качеството на последващите оценки на въздействието. Отговорността по извършването на качествения контрол на последващите ОВ в почти всички случаи се възлага на същия орган, който отговаря за контрола на качеството на предварителната ОВ.

Въпреки това всяка държава членка е изградила известен капацитет за надзор на регулирането, по-специално е създавала поне един орган, който да отговаря за популяризирането на регулаторната политика за мониторинга и отчитането относно регулаторната реформа, за качеството на регулирането и за контрола на качеството на ОВ. Повечето от държавите имат орган, който отговаря за качеството на правото като цяло, за административното опростяване и намаляването на тежестта от регулирането и за ангажирането на заинтересованите страни. Органите, които отговарят за надзора и насърчаването на последващата оценка на въздействието, както и такива, оправомощени за участие в международното сътрудничество в областта на регулирането, са много по-малко разпространени в целия ЕС.

Практики 1. Държави – членки на Европейския съюз

През 2015 г. *Дания* създава **нов механизъм за надзор** с цел да осигури систематичен и еднакъв подход към прилагането на законодателството на ЕС в цялото правителство и да се избегне налагането на допълнителна тежест за бизнеса чрез транспонирането на директивите на ЕС. **Междуведомственият комитет за прилагане на правото на ЕС** разглежда всички национални законодателни предложения, произтичащи от ориентираното към бизнеса законодателство на ЕС, за да гарантира, че новото законодателство следва пет принципа за прилагане. Тези принципи наред с всичко останало включват изисквания за избягване на тежестите за предприятията, произтичащи от транспонирането и изпълнението на директивите на ЕС, надхвърлящо минималните изисквания, определени в законодателството на Съюза. Комитетът се състои от осем министри и се намира в Министерството на заетостта. Като част от разработването на законодателство за прилагане на ориентирано към бизнеса законодателство на ЕС всички датски министерства трябва да представят на секретариата на



Комитета график за изпълнение, обяснявайки дали петте принципа са спазени. Ако даден законопроект не е в съответствие с петте принципа, въпросът се внася в Междуведомствения комитет, който може да одобри или отхвърли мерки, надхвърлящи необходимото като част от прилагането на законодателството на ЕС.

Наред с Комитета в Дания е създаден и външен **Съвет за прилагане на правото на ЕС**, който съветва Комитета в усилията му да предотврати ненужните разходи за бизнеса при прилагането на новото законодателство на ЕС. Съветът се състои от 11 членове, представители на организации на бизнеса, потребителите, работодателите и синдикатите. Той се подпомага от секретариат, разположен в Датската агенция за пазара на труда и набирането на персонал, която е звено към Министерството на заетостта. Съветът изпълнява три задачи:

1. в случай че установи опасност от приемането на обременяващо бъдещо законодателство на ЕС, той може да посъветва правителството чрез Междуведомствения комитет по прилагане на ЕС да лобира проактивно още на етапа на разработване на законодателството на ЕС;

2. Съветът консултира министерствата относно транспонирането на новото законодателство на ЕС. Като част от тази задача всички министерства трябва да представят на Съвета план за изпълнение на съответната директива в рамките на 4 седмици от приемането в Брюксел, като посочат планирания процес и метод за изпълнение. На тази основа Съветът изпраща препоръки до министерствата, които впоследствие се обсъждат и в Комитета;

3. Съветът може да предложи на Междуведомствения комитет да извърши т.нар. **проверка на съседите**¹³. Това означава компетентното министерство да проучи най-добрите практики в други държави – членки на ЕС, и да провери състоянието на съществуващото прилагане спрямо методите, използвани от тях, за да идентифицира възможности за опростяване на регулирането за бизнеса. Например в резултат на такава „проверка на съседите“ датската морска администрация е решила през 2016 г. да премахне 33 правила за корабоплаване, за да намали регулаторната тежест за датския бизнес.

В средата на 2018 г. **Португалия** извършва обхватна реформа на своята регулаторна политика чрез нова резолюция на своя Министерски съвет. Резолюцията задължава министерствата да оценяват въздействието върху гражданите, както и върху бизнеса на всички закони и подзаконовни нормативни актове. Според нея при поискване могат да бъдат извършвани и последващи преразглеждания и оценявания на законодателството на ЕС. Като част от реформата Португалия подобрява и своите инструменти за управление на регулирането, включително насоките за ОВ и провеждането на обучения по тях.

¹³ От англ. Neighbour check

Оценяването на инструментите за управление на регулирането е от решаващо значение, за да се разбере дали възприетите решения и рамки на регулаторната политика постигат своите цели и да се идентифицират областите, които се нуждаят от подобрене. Тези оценки на практика измерват ефективността на прилаганите инструменти за управление на регулирането. Те дават възможност да се извърши и т. нар. **проверка на реалността**¹⁴, която показва дали отделните инструменти постигат своите цели и дали имат прогнозираното им въздействие върху качеството на регулирането. Оценяването на регулаторните политики като цяло спомагат да се насочат ограничените по дефиниция ресурси за реформи там, където са най-необходими, и да служат като еталон за министерствата и агенциите за подобряване използването на инструментите за управление на регулирането. Накрая, информацията за ефективността на една регулаторна политика осигурява лост за информиране относно напредъка на провежданата регулаторна реформа и за получаване на политическа подкрепа за регулаторната политика като цяло.

Понастоящем държавите – членки на ЕС, не оценяват систематично използването на инструменти за управление на регулирането, т.е. не могат да се ползват от важните резултати, които такива оценки имат. Докладите за ефективността на инструментите за управление на регулирането се фокусират до голяма степен върху предварителната ОВ и често се изготвят ад хок. Половината от всички страни в ЕС са публикували поне един ад хок доклад за ефективността на системата за ОВ и как тя функционира на практика през последните десет години. Десет държави от ЕС предприемат редовни усилия за оценяване, за да преценят ефективността на своите системи за ОВ. За разлика от тях само няколко държави от ЕС са публикували доклади за резултатите от практиките на консултации със заинтересованите страни или последващи оценки на въздействието.

Институционалните споразумения за мобилизиране на по-голям капацитет за регулаторен надзор в държавите от ЕС са разнообразни и многобройни. В страните от ОИСР отговорностите за различните надзорни функции често са разпределени между няколко органа. Картината за Европейския съюз изглежда много подобна. Повечето държави от него имат повече от един надзорен орган, а органите си разделят отговорностите по упражняване на различни надзорни функции. По-голямата част от органите за регулаторен надзор в страните от ЕС са звена или отдели в изпълнителната власт, т.е. в **центъра на правителството**¹⁵ или в съответното ресорно министерство. Въпреки това специализирани органи или органи извън изпълнителната власт, като парламентарни органи, национални одиторски институции или органи, които са част от съдебната власт, също играят важна роля в регулаторния надзор.

В страните от ЕС капацитет за регулаторен надзор в рамките на изпълнителната власт е най-често изграден в рамките на изпълнителната власт. Повече от три четвърти от тях са възложили правомощия за извършването на регулаторен надзор на един или повече органи, разположени именно в центъра на правителството. В около половината от всички държави на ЕС тези органи

От англ. Reality check

¹⁵ От англ. Centre of Government. Понятие, с което се обозначава институцията или групата институции, които осигуряват пряка подкрепа на ръководителя на изпълнителната власт (министър-председател или президент)

споделят надзорни отговорности с едно или няколко ресорни министерства, като се възползват от специфичния опит на тези министерства по икономически или административни въпроси.

Практики 2. Органи за регулаторен надзор

През последните 20 години в Европа се появява нова тенденция на създаване на органи за регулаторен надзор „на една ръка разстояние“¹⁶. Въпреки че чрез тях се постига ефектът на изграждане на капацитет за регулаторен надзор в рамките на изпълнителната власт, тези органи не са задължени да спазват инструкциите или решенията на изпълнителната власт. Въпреки че те могат да имат собствен персонал, те могат да бъдат подкрепяни от длъжностни лица или администрация, които се намират и в рамките на дадено министерство. Европейските органи „на една ръка разстояние“ се различават по своята институционална структура и капацитет, но споделят редица управленски характеристики, които ги различават от по-„традиционните“ участници в регулаторния надзор като звена в центъра на правителството или в ресорните министерства. Институционалната им структура и ресурси осигуряват гаранции срещу външна намеса в техните дейности по регулаторен надзор. В същото време тези органи остават свързани и се отчитат пред държавните институции или правителството, защото последните осигуряват техния бюджет, назначават членовете от състава на техните органи или споделят общи секретариати с тях.

В съответствие с техния мандат тези органи са отговорни за контрола на качеството на инструментите за управление на регулирането, въпреки че обхватът и фокусът на техния контрол, специално спрямо оценките на въздействието, варират. Например някои от тях изследват само ОВ за избрани предложения, често поради ограничени ресурси, а други се фокусират върху проучване на въздействието върху бизнеса или разходите за регулиране. В повечето случаи органите за регулаторен надзор „на една ръка разстояние“, изградени в държавите от ЕС, имат консултативни правомощия за контрол на качеството на оценките на въздействието и не могат да ги връщат за преразглеждане, ако считат, че качеството им е недостатъчно. Изключение прави Комитетът за регулаторен контрол¹⁷ на Европейската комисия. Ако той издаде отрицателно становище по ОВ, оценката трябва да бъде преразгледана и изпратена отново.

Появата на регулаторни надзорни органи в Европа отразява институционалната динамика в областта на регулаторния надзор на международно ниво. В рамките на ОИСР много страни са създали надзорни органи с по-малко традиционни характеристики, като например органи „на една ръка разстояние“ или **смесени органи за регулаторен надзор**, включващи представители на правителството, законодателната власт и/или гражданското общество, академични среди, бизнес или други.

¹⁶ От англ. Arm's length.

¹⁷ Regulatory Scrutiny Board



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Практики 3. Националните парламенти като органи за регулаторен надзор

Парламентите трябва да играят решаваща роля в регулаторната политика и надзора. Като краен орган за одобряване на законодателство те по дефиниция се намират в подходяща позицията да извършват надзор върху прилагането на принципите на по-добро регулиране за нови и изменени закони. Парламентите също са един от основните инициатори на законодателство и могат да изменят законодателни предложения, представени им от изпълнителната власт. Средно около 16% от националните закони, приети в периода между 2014 и 2016 г., са инициирани от парламентите на всички страни от ЕС. Отчасти поради различия в политическите системи делът на законите, инициирани от парламента, варира значително в отделните държави. Докато почти 60% от законите се инициират от парламента в **България** и около 40% в **Чешката република** и **Полша**, сред приетите в периода 2014 и 2016 г. закони в **Гърция** и **Швеция** няма нито един, инициран от техните парламенти.

Противно на видното си място в законодателния процес, парламентите не са много ангажирани с регулаторния надзор в целия ЕС. Съвсем малко държави от ЕС имат парламентарен орган, който да контролира качеството на отделните ОВ. Тези парламентарни комисии обикновено проверяват съществуването на ОВ, придружаващи законодателни предложения, и използват информацията, съдържаща се в ОВ, при своите обсъждания. Шест държави от ЕС имат парламентарен орган, който отговаря за прегледа на цялостната рамка на ОВ. Например Комитетът за оценяване и контрол на публичните политики¹⁸ във **Франция** публикува периодични доклади, разглеждащи различните инструменти, използвани от френското правителство за оценка на публичните политики, включително актуалното състояние на прилагането на ОВ. Парламентите в редица страни от ЕС участват и в инициативите и усилията за последваща оценка на въздействието, за да гарантират, че националното законодателство остава годно за постигане на поставените му цели.

Европейският парламент извършва контрол на качеството на оценките на въздействието на Европейската комисия и последваща оценка на съществуващото законодателство. Директоратът за оценка на въздействието и европейската добавена стойност към Европейската парламентарна служба за изследвания¹⁹ дава предварително становище за всички оценки на въздействието, изготвени от Европейската комисия, представени за разглеждане от парламентарните комисии. Той извършва и други дейности, като например изготвя допълнителни оценки на въздействието или оценки на въздействието върху парламентарните предложения за изменение на законодателните актове. Директоратът изготвя и последващи оценки на прилагането на съществуващото законодателство на ЕС за всички предложения, които актуализират съществуващата правна рамка. Освен това парламентарните комисии могат да поискат от него по-подробни оценки на изпълнението на

¹⁸ От фр. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

¹⁹ European Parliamentary Research Service (EPRS) - Directorate for Impact Assessment and European Added Value.

конкретни съществуващи закони или политики на ЕС или други анализи по въпросите на изпълнението.

1.2. Практики на ангажиране на заинтересованите страни

Ангажирането на засегнатите и заинтересованите от регулирането страни е от основно значение за подобряване на качеството на законодателството, за укрепване на общественото доверие в управлението и държавата като цяло и за повишаване ефективността на правоприлагането. Основната цел на регулаторната политика е да гарантира, че регулирането носи нетни ползи на обществото. Критичен аспект на тази цел е комуникацията с тези, които се интересуват и са засегнати от мерките за регулиране. Това са „заинтересованите страни“. Начините на комуникация, консултации и ангажираност, които позволяват публичното участие на заинтересованите страни в процеса на вземане за регулиране, както и в преразглеждането на законодателството помагат на правителствата да разберат нуждите на гражданите и бизнеса и повишават доверието на обществото в публичното управление като цяло.

Ангажирайки заинтересованите страни, които могат да допринесат със собствения си опит, експертиза, виждания и идеи за разглеждането на действащото законодателство, правителствата получават ценна информация, на която да базират своите решения относно публичните политики. Информацията от заинтересованите страни може да помогне за предотвратяване на нежелани ефекти и практически проблеми, свързани с прилагането на мерките за регулиране. Използването на знанията на заинтересованите страни е полезно и във връзка с оценките на въздействие на регулирането за събиране и проверка на емпирична информация за аналитични цели, за идентифициране на алтернативни варианти на политиките, включително такива алтернативни на традиционното (правно) регулиране и измерване на очакванията на заинтересованите страни.

Днес съществуват значителни различия в изискванията на държавите – членки на ЕС и ОИСР, относно ангажираността на заинтересованите страни в разработването на публични политики и мерки за регулиране. Всички те са приели определен набор от формални правила, които уреждат ангажирането на заинтересованите страни в нормотворческия процес. Като цяло обаче всяка държава членка прилага тези изисквания в различни области на политики. Общата тенденция, която се наблюдава, че действащите правила, уреждащи ангажирането на заинтересованите страни в отделните държави членки, съдържат по-пълни и подробни изисквания относно по-късните етапи от разработването на политики и мерки за регулиране, отколкото по-ранните. Такъв е случаят за 17 от 28-те държави – членки на ЕС, включително **Хърватия, Ирландия, Латвия, Люксембург и Швеция.**

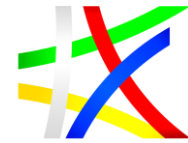
Държавите обикновено прилагат по-сериозни методологии за консултации, касаещи етапа, след като решението за публична намеса вече е формулирано, дори направо взето, в сравнение с по-ранните етапи от неговото разработване. Само **Хърватия, Финландия, Италия и Словашката република** систематично информират предварително обществеността, че се планира да се проведе обществена консултация, например чрез публикуване на съобщения чрез уебсайтове, пътни карти или годишни законодателни планове и програми.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

На следващо място, когато са организирани консултации със заинтересованите страни, около 60% от държавите – членки на ЕС, официално изискват от лицата, формулиращи политиките, да вземат предвид коментарите от тях при разработването на окончателните проектопредложения. Държавите – членки на ЕС, използват различни подходи, като по-голямата част от тях публикуват отделни получени коментари или обобщение на приносите на специален уебсайт за консултации. Надзорът и контролът върху качеството на консултациите са слаби в държавите от Съюза. В по-малко от половината от тях са извършвани публични оценявания на механизмите за ангажиране на заинтересованите страни в регулаторния процес.

Що се отнася до подзаконовите нормативни актове, системите за консултации на държавите – членки на ЕС, обикновено са по-слаборазвити, отколкото при законите. Само във **Франция, Малта, Португалия и Испания** действат по-строги изисквания за консултации на подзаконовите нормативни актове, отколкото за законите. Държави като **България, Чехия и Унгария** имат изисквания и практики за консултации и на законите, и на подзаконовите нормативни актове. Важно за заинтересованите страни е да бъдат информирани за проектите на предложения освен за закони и за подзаконови нормативни актове, особено като се има предвид, че чрез тях често се налагат нови регулаторни изисквания на бизнеса. Един от възможните подходи да се гарантира, че заинтересованите страни са информирани по достатъчен начин за тях е широкото използване на електронни средства за комуникация.

Държавите – членки на ЕС, са склонни да ангажират заинтересованите страни на по-късен етап от разработването на мярката за регулиране, т.е. когато предпочитаният вариант вече е бил идентифициран. Следвайки тази тенденция, те като цяло са разработили по-пълни методологии за консултиране, отнасящи се до по-късните етапи от цикъла на разработване на политики. Те включват определянето на минимални срокове за консултации, както и улесняване получаването на обратната връзка от широката общественост. Относително по-сериозни изисквания за ангажиране на заинтересованите страни на ранен етап от разработването на политики и законодателство, съчетани с обществени консултации на по-късен етап, се наблюдават в **България, Хърватия, Литва, Малта, Румъния и Словашката република**.

За да гарантират, че заинтересованите страни са ефективно включени, лицата, формулиращи политиките, трябва да ги ангажират рано в процеса на вземане на решения. Ясните срокове за дейностите по ангажиране спомага да се осигурят достатъчно възможности и време на заинтересованите страни да представят своите виждания по предложенията за регулиране. Държавите – членки на ЕС, обикновено разполагат с разпоредби за определяне на минимален срок за консултации със заинтересованите страни. Повечето от тях обаче не публикуват годишни законодателни програми (регулаторни планове), не поддържат текущ списък с евентуални бъдещи възможности за предоставяне на информация и не публикуват други документи за ранно предупреждение, които биха могли систематично да информират предварително обществеността за планирани дейности по консултиране.

След започване на консултациите по предложения за мерки за регулиране правителствата трябва да се уверят, че тези, които обикновено са най-слабо представени в процеса на вземане, могат да изразят своите виждания. Например когато възгледите на засегнатите субекти не са адекватно представени чрез други средства, като различни представителни организации,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

браншови асоциации и други, може да се наложи прилагането на алтернативни подходи. Простото публикуване на информация в интернет, без да се достига до заинтересованите страни, невинаги е достатъчно, за да се осигури равен достъп до обществени консултации за засегнатите страни. Затова се препоръчва изготвянето на самостоятелни **програми (стратегии) за ангажиране на заинтересованите страни**. Те трябва да бъдат достатъчно гъвкави, за да се прилагат при различни обстоятелства и да посрещнат различни нужди от информация.

На следващо място, наличието на **подходяща рамка от минимални стандарти и правила** за консултиране осигурява последователност на дейностите на заинтересованите страни в управлението на процеса и гарантира, че е налице постоянна възможност за всяка заинтересована страна да изрази своето мнение и да даде принос. Например може да се наложи НПО, бизнес асоциации или синдикати да координират обща позиция със своите членове или да събират различни видове информация, преди да участват в консултация, което отнема повече време и други ресурси.

Повечето държави – членки на ЕС, разполагат с разпоредби за осигуряване на минимален срок за консултации. Те варират от 7 работни дни в **Литва**, 10 дни в **Унгария и Румъния** и 30 дни в **България** до 12 седмици за определени процедури в **Швеция**. Някои държави от Съюза са определили гъвкави минимални срокове в зависимост от етапа на разработване на политиките, вида на предложенията за регулиране или заинтересованите страни, с които се провеждат консултации. Например в **Литва** минималният срок може да бъде удължен до 12 дни за сложни проекти на законови предложения над 10 страници. **Полша** прави разлика между законите и подзаконовите нормативни актове. Освен това минималният период за проекти на предложения за законови промени може да бъде удължен до 30 дни при консултации със синдикати. В **Словашката република** минималният срок от 4 седмици се прилага за ранни консултации с бизнеса и може да бъде съкратен в случай на споразумение между лицата, вземащи решенията, и консултираните страни.

Повечето държави от ЕС публикуват на общодостъпно място в интернет становищата, които получават по време на консултацията. 23 държави членки правят това в случаите на предложения за законови промени, а 20 при предложения за промени в подзаконовите нормативни актове. Те използват различни подходи за това, като по-голямата част от тях публикуват отделни получени коментари или обобщение на приноса на специализиран уебсайт за консултации. Не много държави обаче се ангажират ясно да демонстрират как коментарите от проведените консултации са подобрили предложенията за регулиране. Държавите, които понастоящем не оповестяват мнението на участниците нито за законите, нито за подзаконовите нормативни актове, са **Чешката република, Унгария, Португалия, Румъния и Испания**.

Още в своята Препоръка относно регулаторната политика и управление от 2012 г. ОИСР акцентира върху важноста да се използва широк спектър от инструменти за консултиране с цел ангажиране на голямо разнообразие от заинтересовани страни. Уредбата на консултацията трябва да отразява факта, че различните легитимни интереси нямат еднакъв достъп до ресурсите и възможностите да изразят своите виждания пред правителството и че трябва да се създаде и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

поддържа разнообразие от канали за получаване и комуникиране на тези възгледи²⁰. Понастоящем държавите – членки на ЕС, използват широк спектър от форми на ангажиране на заинтересованите страни, но това по правило се случва, след като бъде определено предпочитаното разрешение и мярката за регулиране бъде изготвена. Както публичните консултации, така и непубличните форми на ангажиране на заинтересованите страни, включително официалните и неформалните консултации, се използват широко в държавите – членки на ЕС, макар и само в малка част от тези случаи това да се случва на систематична основа.

За да постигнат максимално качество на информацията, получена от заинтересованите страни, правителствата трябва да изберат подходящи инструменти за консултация, съобразени с видовете заинтересовани страни и фазата на процеса по формулиране на политики, въз основа на солидна рамка от минимални стандарти и правила. Страните от ОИСР демонстрират силен афинитет към традиционните офлайн комуникационни инструменти като официални правителствени публикации или „вестници“, съобщения в пресата и обичайни медийни канали като вестници, радио или телевизия, като едва в последно време инвестират и в онлайн инструменти. Предоставянето на достъп до информация по електронен път днес вече се е утвърдило като ефективен начин за активно ангажиране на всички заинтересовани страни по време на процеса на вземане на решения и тъй като „цифровата пропаст“²¹ продължава да намалява с течение на времето, онлайн инструментите за комуникация ще продължават да се налагат като основен портал за ангажиране на заинтересованите страни.

Държавите – членки на ЕС, демонстрират силен ангажимент за ангажиране на заинтересованите страни чрез електронни средства. По-важни за отбелязване са **специално предназначеният онлайн портал**, които предоставят на заинтересованите страни възможността да коментират проектопредложенията за регулиране. Резултатите от проучването на ОИСР от 2019 г. показват, че най-често срещаните средства за публикуване са централните правителствени портали или уебсайтовете на министерствата. По-голямата част от държавите от Съюза публикуват текущи консултации или на централен уебсайт за консултации, или на уебсайтове на отделни правителствени служби или агенции. Почти 80% от всички тях имат централен уебпортал. Нивата на прозрачност са значително по-ниски при подзаконовите нормативни актове.

Държавите – членки на ЕС, използват различни подходи за интегриране на онлайн порталите за консултиране в своята институционална рамка и процеси на регулиране. Повечето от тях разполагат с уебсайтове за текущи консултации както за законите, така и за подзаконовите нормативни актове. **Австрия и Португалия** публикуват текущи консултации единствено за законовите нормативни актове. Понастоящем **Кипър и Люксембург** са единствените държави в ЕС без централен портал за консултации или отделни уебсайтове на министерствата за текущи консултации за закони или подзаконови нормативни актове. Публикуването на консултации на

²⁰ OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance

²¹ С термина Digital gap (от англ.) се обозначава ефектът на разделение между хората с различни възрасти, образователен и социален статус, етнос и други, който се постига благодарение на новите форми на социално неравенство, произтичащи от неравния достъп до съвременните информационни и комуникационни технологии



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

централен портал не означава, че отделни министерства и агенции не могат да поддържат свои специализирани портали за комуникация със съответната заинтересована общност. Централните портали за консултации обаче са ефективен способ за осигуряване на достъп до всички текущи консултативни процеси и за лесно достигане на едно място до проектопредложенията и всички съпътстващи ги документи.

Практики 4. Порталът за правителствени консултации на Словашката република

Публични консултации са необходими за всяко законодателно предложение, представено на словашкото правителство. Всички законопроекти и придружаващите ги оценки на въздействието се публикуват автоматично на правителствения портал (www.slov-lex.sk), едновременно с влизането им в процедурата на междуведомствено съгласуване. Порталът предоставя единна точка за достъп за коментиране на предложения за проекти на нормативни и ненормативни актове (например Концепции, Зелени или Бели книги и други). Той цели да осигури по-лесна ориентация и търсене в законодателството, за да улесни процеса на междуведомствено съгласуване и да подкрепи спазването на действащите законови изисквания и срокове.

Както публичните власти, така и широката общественост могат да предоставят коментари по проектопредложенията и придружаващите ги материали. Всички изпратени коментари са видими на уебсайта. Крайният срок за коментари обикновено е 15 работни дни от публикуването. Широката общественост също може да получи достъп до цялото окончателно законодателство чрез правителствения портал. Писмени коментари могат да бъдат изпращани от представители на широката общественост или като индивидуални коментари, или като „колективни коментари“, на които отделни лица или организации могат да отговорят, като ги подкрепят или отхвърлят. Всеки път, когато коментар получи подкрепа от 500 лица или организации, министерствата са длъжни да предоставят обратна писмена връзка, като вземат коментара под внимание и го отразят в консултираното предложение или обясняват защо същият не е бил приет. След това предоставената обратна връзка е част от досието, което се изпраща на правителството за обсъждане.

На практика всички законодателни предложения се коригират след консултационния процес. Броят на получените коментари варира значително за различните законодателни предложения. Придружаващите законодателните предложения оценки на въздействието също се актуализират въз основа на получените коментари. След процеса на консултация на портала за всички консултации се публикува резюме на получените коментари заедно с мотивите за тяхното разглеждане или неразглеждане.

Прегледът на публичното управление на ОИСР за Словашката република от 2015 г. установява, че броят на коментарите, получени чрез портала, варира и че порталът не се използва в оптимална степен от външните заинтересовани страни поради затруднения начин на ползване и липсата на информираност относно възможността за коментар през него.

Последната версия на портала от 2016 г. включва набор от нови функции за повишаване на удобството за потребителите, включително възможността за достъп и търсене през портала до цялото съществуващо законодателство, което е част от Официален вестник²².

Практиката е доказала, че когато се използват добре, **интерактивните уебсайтове** могат да позволят по-дълбоко ниво на ангажираност, тъй като улесняват „разговора“ между създателите на политики и засегнатите и заинтересованите страни. Едновременно с това те позволяват и диалога между множество заинтересовани страни, който на практика се случва публично пред погледа на цялото общество. Интерактивните уебсайтове дават възможност на заинтересованите страни да се позовават на коментарите на другия, да се тества достоверността на новите идеи, позволяват извършването на анализ на въздействието и оценка на алтернативни решения. От гледна точка на политиците това помага за по-доброто групиране на възгледите на заинтересованите страни по отделни аспекти на предложенията за регулиране.

От гледна точка на заинтересованите страни интерактивните уебсайтове позволяват да се споделят различни преживявания на едно централно място. Например много фирми може да са се борили да спазят определена мярка за регулиране и когато една заинтересована страна представи трудностите, които е имала, други могат да посочат дали са срещали подобни на тях или да представят своите подходи на правоприлагане, ако опитът им се различава. Това спестява време и ресурси на политиците и на заинтересованите страни. Например предложенията за регулиране могат лесно да бъдат групирани чрез онлайн теми, които улесняват заинтересованите страни да открият предложенията, които могат да ги засегнат, като същевременно предоставят ценна информация на политиците. В резултат на използването на интерактивни уебсайтове създателите на политики са в състояние да насочат по-добре своите допълнителни консултации със засегнатите страни, с по-подробни въпроси, ако се търси допълнителна информация, или да представят по-подробни разяснения, когато заинтересованите страни са повдигнали определени проблеми или притеснения относно конкретни аспекти на предлаганата регулаторна намеса.

Както страните от ОИСР, така и държавите – членки на ЕС, използват предимно интерактивни уебсайтове, за да консултират готовите първи варианти на проекти на предложения за регулиране, вместо да участват в дискусия със заинтересованите страни на етапа на ранното разработване на предложенията. По-голямата част от тях не просто публикуват проекти на нормативни актове или мерки за регулиране за онлайн консултации, а позволяват на обществеността да обсъжда проектопредложенията на интерактивен уебсайт. Страните от ЕС обаче използват по-рядко интерактивни уебсайтове, за да обсъждат идеи, жалби или анализи на въздействието, преди да бъде взето решението за регулиране. От всички 28 държави членки 13 използват интерактивни онлайн инструменти за обсъждане на планове за промяна на съществуващите разпоредби, докато 11 се консултират относно плановете за регулиране. Повечето от тях, които използват интерактивни уебсайтове, са разработили свои собствени

²² Източник: Пилотна база данни на ОИСР за практиките за ангажиране на заинтересованите страни в регулаторната политика



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



инструменти, управлявани от техните правителства. Използването на съществуващи инструменти на социални медии като Facebook, LinkedIn или Twitter за консултация със заинтересованите страни е относително оскъдно. Въпреки това много държави членки използват социалните медии, за да информират обществеността за текущите консултативни дейности или като способ за връзка със специализираните уебсайтове за консултации.

Практики 5. Финландската онлайн платформа за ангажиране на заинтересованите страни „Кажете си думата“

Финландия създава **платформата за електронно участие**²³, с която се дава възможност за по-добро взаимодействие с широката общественост по време на ранната фаза на разработване на политики. Тя има за цел да насърчи и подобри диалога между гражданите и публичната администрация, за да гарантира качеството на изготвяното законодателство, да събере информация за различните възгледи, въздействия и възможности, свързани с практическото изпълнение на разглежданите въпроси, и да повиши доверието в регулирането и в демократичното вземане на решения.

Уебсайтът позволява както на служители от администрацията, така и на широката общественост да започнат дискусии по различни теми, включително изготвянето на нови закони, които да отразяват потребностите и идеите за нови политики. Ангажирането на заинтересованите страни е възможно чрез два различни инструмента: дискуссионни форуми и уеб проучвания. Проектите и инициативите са категоризирани на платформата по региони от страната и по ключови думи, които могат да бъдат избрани от инициаторите на проекти. Правителствените структури модерират дискусиите, например чрез предоставяне на насочващи въпроси или помощни материали. Повече от 90% от консултираните проекти започват по инициатива на правителството (на национално или местно ниво), а само 10% от гражданското общество и отделните лица. Бизнес организации или консултантски фирми могат да започнат дискусии, като се обърнат към правителствените структури с искане за организирането на такива.

Данните, които се получават като приноси от заинтересованите страни, участници в консултациите, варират между дълги и подробни коментари със собствени идеи или доказателства и кратки мнения или позиции, сигнализиращи за съгласието или несъгласието на участниците. Събраните данни могат да бъдат използвани от държавните служители за информиране на по-нататъшното разработване на политики, например при изготвянето на нормативни актове, разработването на планове за действие или определянето на изискванията за реформи. Обикновено инициаторът предоставя резюме на дискусиите или резултатите от проучването като продължение на процеса на консултация, което се прилага към останалите материали, използвани в процеса на вземане на решения от правителството.

²³ otakantaa.fi



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



През 2015 г. във Финландия стартира **изследователски проект за оценка на практиките на консултации в регулаторния процес**, включително платформата за електронно участие, от изследователска група от Университета в Хелзинки. Според констатациите от него вниманието трябва да бъде насочено към обхвата, прозрачността и времето, през което трае консултирането. Резултатите също така показват, че онлайн консултациите все още не са постигнали значителен пробив във Финландия, въпреки че са били използвани успешно в няколко по-значими казуса, свързани с изготвянето на законодателство²⁴.

Редица държави – членки на ЕС, имат изисквания за системно информиране на заинтересованите страни относно предложенията за регулиране на ниво ЕС, правени от Европейската комисия. Поначало заинтересованите страни могат да бъдат уведомявани за консултации на ЕК по същия начин, както при предложенията на национално ниво. Малцинство са държавите членки, в които се изискват консултации с местни заинтересовани страни по време на фазата на преговори на проекти за законодателни актове на ЕС. За разлика от това по-голямата част от държавите от ЕС имат изисквания за провеждане на консултации със заинтересованите страни при транспонирането на директивите на Съюза в националните закони, обикновено като част от рутинния вътрешен процес на ангажиране на заинтересованите страни.

Информирането на заинтересованите страни за консултации с Европейската комисия е важно поне по две причини. Първо, то позволява на самата ЕК да ангажира засегнатите субекти, като по този начин има възможност да разгледа повече алтернативни варианти на действие и други въпроси като първоначално спазване, администриране, прилагане и преразглеждане на мерките за регулиране. На второ място, от гледна точка на държавите членки това спомага да се идентифицират конкретни проблеми, съществуващи на национално или местно ниво, които може да не са били идентифицирани или разгледани на равнището на ЕС.

Практики 6. Ангажиране на заинтересованите страни при разработване и транспониране на законодателството на Европейския съюз

Малта и Румъния разполагат с нарочни агенции, които информират местните заинтересовани страни за процесите на консултиране на Европейската комисия. **Управителният комитет за действие между Малта и ЕС²⁵** предоставя информация за позициите на Малта по време на процеса на вземане на решения в ЕС и за провеждане на структуриран процес на консултации. Той обединява в своя състав представители на правителството, националния парламент, трима представители на гражданското общество и свързани с ЕС субекти и други.

²⁴ Източник: Пилотна база данни на ОИСП за практиките за ангажиране на заинтересованите страни в регулаторната политика

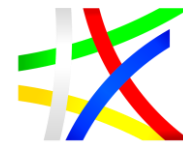
²⁵ Malta-EU Steering Action Committee (MEUSAC) (n.d.), , Consultation, <https://meusac.gov.mt/consultation/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Чрез Министерството на труда и социалната справедливост в *Румъния* платформата за консултации с ЕС има за цел да предоставя редовно информация за текущите обществени консултации на Европейската комисия, за да се улесни активното включване на гражданското общество в процеса на законотворчество в ЕС, особено при неговото изготвяне и транспониране²⁶.

В *Италия* Департаментът за европейски политики към кабинета на Министерския съвет има специален уебсайт, който информира широката общественост за онлайн консултациите на Европейската комисия. Уебсайтът предоставя обща препратка към онлайн портала за консултации на Комисията, както и по-конкретна информация, избрана в съответствие с политическите приоритети на правителството²⁷.

Практики 7. Ангажиране на заинтересованите страни през целия цикъл на политики на Европейската комисия

След приемането на Насоките за по-добро регулиране от 2015 г., актуализирани през 2017 г., *Европейската комисия* разширява списъка си от консултативни методи, за да даде възможност на заинтересованите страни да изразяват своите виждания през целия жизнен цикъл на публичните политики. Тя използва поредица от инструменти за взаимодействие със заинтересованите страни в различни моменти от регулаторния процес. Обратната информация от консултациите се взема предвид от Комисията при по-нататъшното разработване на предложенията за регулиране. На началния етап от разработването на политики обществеността има възможността да предоставя обратна връзка за политическите планове на Комисията чрез **пътни карти и встъпителни оценки на въздействието**, включително данни и информация, които те могат да притежават по всички аспекти на планираната инициатива и оценка на въздействието. Обратната връзка се взема предвид от службите на Комисията при по-нататъшното разработване на предложението за политика. Периодът на обратна връзка за пътни карти и встъпителна ОВ е 4 седмици.

Като втора стъпка се изготвя **стратегия за консултации**, определяща целите на консултацията, целевите заинтересовани страни и консултативните дейности за всяка инициатива. За повечето основни инициативи се провежда 12-седмична обществена консултация чрез **многоезичния портал „Споделете мнението си“**²⁸, която може да бъде съпътствана и от други методи на консултиране. Консултативните дейности позволяват на заинтересованите страни да изразят своите виждания по ключови аспекти на предложението и основните елементи на оценката на въздействието в процеса на тяхното изготвяне.

²⁶ Ministry of Labor and Social Justice (Romania) (n.d.), EU-Consultare, <http://dialogsocial.gov.ro/eu-consultare/>

²⁷ Department for European Policies of the Presidency of the Council of Ministers (Italy), Consultazioni, <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/consultazioni/>

²⁸ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

Заинтересованите страни могат да предоставят обратна връзка на Комисията относно нейните предложения и придружаващите ги окончателни оценки на въздействието, след като бъдат приети от колегиума на Комисията. Отзивите на заинтересованите страни се представят на Европейския парламент и на Съвета и имат за цел включването им в по-нататъшния законодателен процес. Консултативният период за приетите предложения е 8 седмици. Проекти на делегирани актове и важни актове за изпълнение също се публикуват за обратна връзка със заинтересованите страни на уебсайта на Европейската комисия за период от 4 седмици. В края на консултативния процес се изготвя **обобщаващ доклад**, който представя всички резултати от проведените различни консултативни дейности.

Комисията също така се консултира със заинтересованите страни и като част от **последващата оценка на действащото законодателство** на ЕС. Това става чрез получаването на обратна връзка по пътните карти за преразглеждане на действащото законодателство, при самите последващи оценявания на въведени мерки за регулиране и при „проверките за пригодност“²⁹. Освен това заинтересованите страни могат да предоставят своите виждания за съществуващото законодателство на ЕС по всяко време на уебсайта „Споделете мнението си: Помогнете за опростяването!“³⁰, който прави директна връзка с Платформа „Готови за бъдещето“ (F4F).

Провеждането на ангажиране на заинтересованите страни в началото на процеса на разработване на политики е необходимо, за да се идентифицират специфични вътрешни проблеми и чувствителност към инициативите за регулиране на ЕС. Това от своя страна спомага за подходящо отчитане на тези въпроси по време на разработването на самите предложения на ниво Европейски съюз и по този начин за намаляване или избягване на потенциални забавяния при транспонирането на директивите на ЕС по-късно в процеса на регулиране.

Всеобщо възприето днес е разбирането, че вземането на решения без ангажиране на заинтересованите страни може да доведе до конфронтация, спорове, смущения, бойкот, недоверие и обществено недоволство. По-голямата част от отделните държави членки не информират местните заинтересовани страни за регулаторните предложения на ЕК, за да им помогнат да формират позиция за преговори. Понастоящем 11-те държави – членки на ЕС, които изискват ангажирането на заинтересованите страни да бъде проведено на етапа на преговорите, са: *Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Унгария, Италия, Латвия, Полша, Словашката република и Словения*.

Практики 8. Полският опит на консултиране в рамките на правителството на етапа на преговори за законодателни актове на Европейския съюз

²⁹ От англ. fitness checks. Това са кумулативни последващи оценявания, които имат за цел да изследват дали определена група от въведени политики или законодателни мерки в една и съща област или сектор продължават да са адекватни спрямо поставените им цели и ако да, каква е актуалната им способност да ги постигат

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify_bg



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Механизмът за консултации по проекти на законодателни актове в Полша е създаден в Министерството на икономиката и се изпълнява пилотно по програмата „По-добри регулации 2015“. Приети са изрични указания, които подробно описват участието на националните заинтересовани страни в изграждането на полската позиция за преговори. След официалното представяне на проект на законодателен акт на ЕС от Европейската комисия специално назначен водещ експерт препраща текста на вътрешни и външни заинтересовани страни за коментари, за да се обсъди основата на преговорната позиция на Полша. Изготвя се и оценка на въздействието на проектозаконодателството на ЕС върху полското законодателство.

По време на по-нататъшните законодателни етапи водещият експерт препраща всякакви относими документи на заинтересованите страни. Контактът между водещия експерт и заинтересованите страни се поддържа чрез редовен обмен на информация, за да се актуализира позицията на Полша и да се информират за следващите стъпки от законодателния процес на ЕС. Водещият експерт трябва да обмисли промени в позицията на Полша в случай на изменения в проектозакона на ЕС, например поради корекции, направени от Съвета или от Европейския парламент³¹.

Отчитането на ефективността на ангажирането на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения помага на правителствата да структурират по-добре своите политики, да се справят с установените проблеми и да приоритизират по-добре реформите, за да се съсредоточат върху области, в които е необходимо регулиране или където вече въведеното регулиране е ненужно обременяващо. Не на последно място, то позволява да се уловят възприятията на обществото относно регулирането. Сред страните от ОИСР оценявания на практиките за ангажиране на заинтересованите страни се провеждат много по-рядко в сравнение с тези относно резултатите от ОВ. Въпреки че броят на тези оценки се е увеличил от 2014 г. насам, по-малко от една трета от страните от ОИСР понастоящем оценяват и отчитат своите практики за ангажиране на заинтересованите страни³². Резултатите от проучването на ОИСР през 2019 г. показват, че държавите – членки на ЕС, рядко преглеждат ефективността на своите системи за консултации. Въпреки това, когато са правени подобни оценки, те са доказали, че могат да бъдат мощен инструмент за подобряване на ефективността на консултациите сред заинтересованите страни.

Практики 9. Оценка на ефективността на ангажирането на заинтересованите страни в Нидерландия

През 2017 г. *Нидерландия* прави преглед на това как нейната система за интернет консултации е оценявана от гражданите, компаниите и служителите от публичната администрация, както и дали преследваните от нея цели в законодателния процес са постигнати. Резултатите показват, че интернет консултациите се използват систематично от

³¹ Източник: ОИСР, Индикатори за проучване на регулаторната политика и управление 2017 г. Правителствен център за законодателство на Полша

³² OECD Regulatory Policy Outlook 2018.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



държавните служители, като в същото време посочват редица слабости. Например в доклада от прегледа се стига до заключението, че са необходими повече методически указания за държавните служители, както и че липсва достатъчна видимост за гражданите и бизнеса как се вземат предвид коментарите от консултациите³³.

1.3. Практики на предварителна оценка на въздействието на регулирането

Оценката на въздействието на регулирането е едновременно инструмент и процес, предназначен да помогне на политиците, вземащи решения, да се информират дали и как да регулират за постигане на целите на публичните политики. Подобряването на доказателствената база при разработването на политики и мерки за регулиране чрез предварителната оценка на въздействието е един от най-важните механизми, с които разполагат правителствата. Целта е да се подобри дизайнът на мерките за регулиране, като се помогне на създателите на политики да идентифицират и обмислят най-ефективните и ефикасни варианти, включително нерегулаторни такива, преди да вземат решение. Един от методите за това е чрез анализ на очакваните разходи и ползи от регулирането и алтернативните начини за постигане на целите на политиките и идентифициране на подхода, който е вероятно да донесе най-голямата нетна полза за обществото.

Разглеждането на набор от подходи, алтернативни на традиционното регулиране по модела на „командване и контрол“³⁴, включително такива като съвместното регулиране, спомага да се гарантира, че най-ефективните и ефикасни интервенции се използват за постигане на целите на политиките. Опитът показва, че правителствата трябва да поемат твърд курс към преодоляване на насадената инерция на непоемане на рискове, свързани с въвеждането на по-гъвкави мерки и загърбване на културата „първо регулирай, после задавай въпроси“³⁵. В същото време трябва да се държи сметка, че когато се решава да се използват по-леки подходи на намеса като саморегулиране, са налице достатъчно гаранции за постигането на целите на публичните политики.

Още през 2012 г. в своята Препоръка относно регулаторната политика и управление на ОИСР указва на страните членки да интегрират оценката на въздействието на регулирането в ранните етапи на процес на формулиране на политики и създаване на нови предложения за регулиране, като ги призовава ясно да идентифицират целите на политиките и да преценяват дали мярката за регулиране е необходима и как тя може да бъде най-ефективна и ефикасна при постигането на тези цели. В продължение на близо 20 години Европейският съюз се фокусира върху подобряване на резултатите от регулирането чрез своите инициативи за по-добро регулиране. Предварителната ОВ е призната за централния по важност инструмент за управление на регулирането от Европейската комисия.

Към настоящия момент съществуват доста различни системи за оценка на въздействието в държавите – членки на ЕС, което се отразява на разликите в критериите, използвани от ОВ

³³ Източник: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-777197>

³⁴ От англ. Command and control

³⁵ От англ. regulate first, ask questions later



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

относно мерките за регулиране. Общото наблюдение е, че държавите имат стриктни изисквания за предварителна ОВ. *Италия и Литва* имат **официални прагови тестове** за определяне дали ОВ изобщо трябва да се изготвя. *Австрия, Дания, Естония, Литва и Испания* имат официални прагови тестове, за да определят дали трябва да се предприеме опростена или пълна ОВ. *Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия и Словения* предвиждат последици, свързани с недопустимост от формална (процедурна) страна в случаите, когато предложенията за регулиране заобикалят системата на ОВ.

Прозрачността на оценката на въздействието е относително ниска в държавите – членки на ЕС, и е малко под средната стойност за ОИСР. ОВ не се оповестяват публично за консултации на ранен етап от разработването на политиките и дори след вземане на решение за регулиране. Само половината от държавите – членки на ЕС, публикуват систематично ОВ за консултации.

Надзорът и контролът на качеството на ОВ са най-слабата от всички изследвани области и е по-ниска от средната за ОИСР. Общите механизми за контрол на качеството, като оценяване на техните собствени системи за ОВ и парламентарен надзор, обикновено са практики, наблюдавани само в няколко държави – членки на ЕС. Общият надзор е сравнително силен в системите за ОВ на *Естония, Германия и Литва*.

По отношение на **методологията за оценка на въздействието** държавите – членки на ЕС, са склонни да анализират по-тесен набор от икономически, социални и екологични въздействия на предложения за подзаконовни нормативни актове в сравнение с тези на предложения за законопроекти. Това отчасти може да се обясни с факта, че нормативните изисквания за ОВ са по-малко изчерпателни в случаите на подзаконовите нормативни актове, отколкото при проектите за закони. Независимо от това изобщо не е ясно защо изискванията за ОВ, само поради юридическата сила на нормативния акт и неговото място в тяхната йерархия, трябва да бъдат по-малко строги за подзаконовите актове в сравнение със законите. В действителност това може да създаде лоши стимули за създателите на политики да изготвят своите предложения като подзаконовни нормативни актове, за които поначало би било по-подходящо да бъдат във формата на проектозаконали, за да избегнат по-високите изисквания за ОВ, както и евентуален парламентарен контрол.

По-голямата част от държавите – членки на ЕС, имат **универсално изискване за извършване на оценка на въздействието** за целите на информирането на процеса по разработването на предложения за законови промени. Прилагането на ОВ за подзаконовите нормативни актове е повод за безпокойство според ОИСР, защото само в половината от държавите действа всеобщо изискване за провеждане на оценки по тях. Въпреки това 6 държави членки имат изискване да провеждат ОВ във връзка с основните подзаконовни актове. Важно е да се припомни, че подзаконовите нормативни актове обикновено не подлежат или са обект на значително по-занижен парламентарен контрол в сравнение със законите. Въпреки това те могат да имат значително въздействие върху благосъстоянието на обществото. Освен това чрез тях често се „дава живот“ на основните закони и по тази причина те често са виновни за сериозна част от регулаторната и административната тежест, която се налага на гражданите и бизнеса. Поради това е важно да се гарантира, че те се разработват въз основа на подходяща и солидна база от факти, данни и доказателства, в т.ч. и научни.

Въпреки че поначало действат обхватни изисквания за провеждане на ОВ, в държавите – членки на ЕС, понастоящем са предвидени редица **изключения** от тях. Около 40% от страните на Съюза предвиждат изключение от провеждането на ОВ, когато мярката за регулиране се въвежда в отговор на извънредна ситуация. В момента за Европейската комисия също действат изключения за ОВ, свързани с извънредни мерки, както и по отношение на предложения, които имат незначително въздействие. Няколко държави членки изключват приложението на изискванията за ОВ, когато мярката е свързана с прилагането на международното право и други подобни.

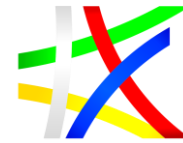
Например в *Белгия* закони, които се отнасят до организацията (устройството и управлението) на самата държава, до прилагането на споразумения за сътрудничество между федералната държава и регионалните власти или такива, свързани с националната сигурност и обществения ред, са изключени от ОВ. В *Ирландия* от ОВ са изключени законите, които се предлагат в резултат от извършено консолидиране на съществуващото законодателство, при което не се въвеждат промени в регулирането. Същото се отнася и за закони, които са пряка последица от съдебно решение и не оставят свобода на преценка при разглеждане на алтернативни възможности или допускане на консултации по същество. ОВ е изключена и в случаите, когато нейното публикуване би могло да се окаже неподходящо, например при налагането на нови данъчни задължения или такси поради тяхната чувствителност и необходимостта да се предотврати евентуалното им избягване или заобикаляне.

Принципът на пропорционалността на оценката на въздействието е заложен в нейната същност. Той определя дълбочината и обхвата на анализа, който трябва да се извърши като част от процеса по оценка, покритието на заинтересованите страни, с които да се проведат консултации и други. Изисквания за пропорционалност съществуват в около 60% от държавите – членки на ЕС. ОИСР още от 1995 г. насърчава прилагането на принципа на пропорционалност на ОВ³⁶. Изискванията за формална пропорционалност са част от системите за ОВ в почти 70% от страните членки на ОИСР.

Практики 10. Прагови тестове за определяне на необходимостта от оценка на въздействието

Праговите тестове за оценка на въздействието са важни по няколко причини. Първо, те спомагат да се гарантира, че мерките за регулиране със значително въздействие върху обществото са адекватно оценени, преди да бъдат въведени. На второ място, те гарантират, че не се разходват публични ресурси за оценка на предложения с незначителни въздействия, при които разходите за самите оценки биха надвишили ползите от тези предложения. На трето място, те спомагат да се избегне и умората от консултации, като такива се провеждат само в случаите, когато се очаква въздействията от регулирането да бъдат значителни. На четвърто място, когато критериите са ясни и прости за прилагане на практика, те спомагат за подобряване на прозрачността на система на ОВ като цяло. Това допринася и да се изгради доверие в

³⁶ OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, OECD Publishing, Paris, 1995.



обществото, че предложенията са били подходящо подложени на ОВ или съответно са били изключени от приложното поле на оценката, така както това е предвидено в законодателството.

Важно е праговете тестове за ОВ да се основават на очакваната значимост на въздействията. Въздействията могат да са както положителни, така и отрицателни и във всяка област от обществения живот и като такива трябва да бъдат по-широки от оценката на въздействията спрямо бизнеса например. Въпреки важността им обаче данните от проучването на ОИСР от 2019 г. показват, че само две държави членки, *Италия и Литва*, имат прагов тест за определяне дали ОВ изобщо трябва да се изготвя. Нито един от тестовете на тези държави обаче не се основава изрично на очакваната значимост на икономическото, социалното и екологичното въздействие на предложението. Въпреки това праговият тест на Италия взема предвид дали разходите за спазване се очаква да бъдат ниски, че има малък брой засегнати субекти, че предложението изисква малко публични ресурси и че има ограничено очаквано въздействие върху конкурентната структура на засегнатия пазар.

По-голям брой държави от Съюза имат праг за определяне дали да се извърши пълна ОВ (или опростена), но все още те са огромното малцинство. Липсата на праг на този етап от развитието на националните регулаторни политики в по-голяма степен отразява недостатъка на двустепенните процеси на ОВ (предварителни/опростени и пълни) в държавите – членки на ЕС. Като цяло общото наблюдение е, че държавите имат изисквания да се придържат към принципа на пропорционалност на ОВ, но често им липсва официален тест за праг с прозрачни критерии за това кога и до каква степен трябва да се проведе ОВ.

Подобно на ангажирането на заинтересованите страни, отделни държави – членки на ЕС, разполагат с процедури, които изискват ОВ да се извършва на етапа на транспониране по отношение на законодателството, създавано от ЕС, но много по-малко на фазата на преговорите. Практиката е доказала, че ОВ осигурява най-голяма нетна полза за лицата, формулиращи политики, когато е започнала в началото на процеса на вземане на решения. Същото важи и за законите, създадени от ЕС. След като Европейската комисия е взела решение за регулиране, отделните държави членки могат да започнат да разглеждат индивидуалните въздействия от него. Понастоящем 13 държави членки на ЕС имат изисквания за провеждане на ОВ при определянето на преговорна позиция относно предложенията на Европейската комисия и това са: *Австрия, България, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Малта, Полша, Словашката република и Словения*.

1.4. Практики на последваща оценка на въздействието на регулирането

През последните години се наблюдава трайна тенденция обемът на приеманите закони и подзаконовни актове бързо да нараства както в повечето страни от ОИСР, така и в тези от ЕС. Не всички нормативни актове обаче биват стриктно оценявани и дори там, където са, не всички ефекти могат да бъдат установени. Нещо повече, много от характеристиките на една икономика или общество от значение за конкретните мерки за регулиране се променят с течение на времето.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

При някои обстоятелства официалните процеси на последващ анализ на въздействието могат да бъдат по-ефективни от предварителния анализ при информиране на текущия политически дебат.

Последващите оценки на ефективността на регулирането трябва да са симетрични с предварителните оценки: чрез проверка дали действително са изпълнени заявените цели, определяне дали е имало непланирани или непредвидени последици и обмисляне дали алтернативните подходи биха могли да се справят по-добре. Преразглежданията, които допълнително обхващат и предложения за промяна и прегледа на първоначалната цел на интервенцията и нейната текуща целесъобразност или легитимност, са особено полезни за подобряване на политиките и мерките за регулиране³⁷.

Общите тенденции, установени от ОИСР към края на 2020 г., показват, че въпреки високите потенциални ползи от извършеното усъвършенстване на действащите инструменти за управление на националните регулаторни политики последващата оценка все още е слабо развита практика в рамките на ОИСР. Държавите – членки на ЕС, обаче показват още по-слабо ниво на интегриране на последващата оценка в своите системи за управление на законодателството. Страни като **Хърватия, Кипър, Гърция, Латвия и Румъния** все още не са разработили систематични подходи за последващо оценяване. От друга страна, има и няколко държави, в които систематично се извършват последващи оценки, като **Германия** например. Сравнително скоро **Италия** е подсилила своята система за последваща оценка с въвеждането на нов набор от процедури за последващо оценяване и реформиране на отговорните институции.

По-голямата част от държавите – членки на ЕС, са интегрирали отделни аспекти на последващата оценка в своята система за управление на регулирането. Липсва обаче системно прилагане или солидна методологическа рамка за провеждане на последваща оценка. Оценяванията често се фокусират само върху административната тежест, а не върху това дали законите и подзаконовите актове са постигнали целите си. По-рядко се срещат изисквания и практики на последващо оценяване, свързани с подзаконовите нормативни актове в сравнение с тези, отнасящи се до предложенията за законови промени. Като цяло системите за последваща оценка са по-слабо изразени в „по-новите“ държави – членки на ЕС. От 13-те държави членки, присъединили се към ЕС след разширяването му през 2004 г., само **Естония, Полша** (за законите) и **Литва** имат изградени системи за последваща оценка на ниво, по-високо от средното за държавите – членки на ЕС.

Като цяло добрата практика включва прилагането на широко „портфолио“ от подходи за последващо преразглеждане на регулирането. В най-общ смисъл това са последващите оценки на въздействието, планираните преразглеждания, преразглежданията, инициирани ад хок, или тези, провеждани като част от текущите процеси по управление на регулирането. Преразглежданията като концепция са по-широкообхватни от последващите оценки на въздействието, тъй като обикновено включват и предложения за бъдеща промяна и при тях често може да се наложи преосмисляне на първоначалната цел на регулирането и нейната текуща целесъобразност и легитимност.

³⁷ OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation, OECD Publishing, Paris, 2020



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Практики 11. Методи за последващо оценяване и преразглеждане на регулирането

Подходите, използвани за преразглеждане на мерките за регулиране, както и самите мерки трябва да са подходящи за целта. Широките подходи за преразглеждане обикновено се класифицират според различните моменти от жизнения цикъл на политиките и мерките за регулиране, в които се прилагат. Въпреки че става дума за различни инструменти и методологии, те имат някои общи характеристики помежду си.

Планираните преразглеждания поначало се фокусират върху изпълнението на мерките за регулиране в определен момент от време или когато възникне ясно дефинирана ситуация. За мерки за регулиране с потенциално значително въздействие върху обществото или икономиката, особено тези, които съдържат иновативни характеристики или когато тяхната ефективност е несигурна, е желателно изискванията за преразглеждане да се включат в самата регулаторна рамка. Към планираните преразглеждания спадат и т.нар. **клаузи за залязване**, които осигуряват полезен механизъм „срещу провал“, за да се гарантира, че целият обем от законови и подзаконови нормативни актове остава годен за целта във времето. Към същата група спадат и **прегледите след изпълнението**, които се извършват в по-кратък срок (например 1 – 2 години). Те са от значение за ситуации, в които предварителната оценка на въздействието е счестена за неадекватна (например от надзорен орган) или е въведена мярка за регулиране въпреки известните недостатъци или очаквани рискове.

Преразглежданията ад хок обикновено се провеждат при възникване на необходимост. **Публичните инвентаризации** осигуряват периодична възможност за идентифициране на актуалните проблемни области в конкретни сектори или икономиката като цяло. **Прегледите, основани на принципи**, използват критерии или принцип за скрининг, за да позволят специфичен фокус върху определени проблеми, свързани с резултатността или въздействията на въведените мерки. **Задълбочените публични прегледи** са подходящи за основните режими на регулиране, които включват значителна сложност или взаимодействия или които са твърде спорни или и двете. **Междюрисдикционните преразглеждания** са полезен механизъм за идентифициране на възможности за подобрения, базирани на сравнения между различни национални юрисдикции, които имат сходни рамки на политики и цели.

Текущото управление на действащото законодателство не се извършва в определен момент от време и е част от действията, касаещи общо регулаторната среда. Трябва да има установени механизми, които да позволят на органите по прилагане да разберат какво е изпълнението „на място“ на дадена мярка за регулиране. **Компенсаторните подходи при регулирането** (като например правилото „едно вътре - едно вън“) и целите за намаляване на тежестта трябва да включват изисквания мерките, предвидени за отмяна, ако все още са действащи, първо да преминават през някаква форма на оценка на тяхната годност. Самите

методи за преразглеждане трябва периодично да са обект на преглед, за да се гарантира, че те продължават да са годни за целта, която преследват³⁸.

Днес от 28 държави – членки на ЕС, само 14 имат разпоредби за задължително периодично оценяване на действащите закони, докато 11 страни го правят по отношение на подзаконовите нормативни актове. Това до голяма степен съвпада и с общата картина на членовете на ОИСР, според която само 26% от страните систематично изискват периодична последваща оценка на действащите законови нормативни актове и 21% за подзаконовите нормативни актове³⁹. В повечето от горните 14 страни от ЕС изискванията се отнасят само за законите в конкретни области на политики. Единствено *Австрия, Дания, Германия, Унгария, Италия и Нидерландия* имат изискване за систематично провеждане на периодична последваща оценка на въздействието на регулирането във всички области на политики.

Практики 12. Последващо оценяване и преразглеждане на регулирането

Сметната палата на *Франция* прави задълбочен преглед на политиките и разпоредбите относно достъпа до социални жилища за хора в неравностойно положение. Проучвайки шест различни местни области, през 2017 г. тя стига до заключението, че настоящата политика е прекалено фокусирана върху новото строителство на такива. В резултат на това правителството стартира жилищен план, който акцентира върху мобилността и прозрачността при избора на хората в неравностойно положение наред с изграждането на нови социални жилища.

През 2016 г. в *Дания* Министерството на енергетиката, обществените услуги и климата сравнява транспонирането на Директивата за енергийна ефективност в Дания с нейното въвеждане в Швеция, Финландия, Германия и Обединеното кралство. Докладът идентифицира несъответствия по отношение на определението за големи предприятия, подлежащи на задължителни енергийни одити, които впоследствие са изяснени от Европейската комисия.

През 2013 г. *Нидерландия* провежда проучване, сравняващо регулаторната тежест върху МСП от хлебопекарния сектор в избрани държави – членки на ЕС. Оценяването сравнява въздействието на въведената правна уредба в Нидерландия, Литва, Испания и Ирландия. Оценката включва ефектите от директивите на ЕС, регламентите на ЕС и националните закони и подзаконовни актове. Целта на проучването е да се оцени дали съществуват значителни разлики в прилагането на законодателството на ЕС на национално ниво, водещо до регулаторна тежест, и да се дадат препоръки как да се постигнат значителни облекчения за конкретния сектор. Прегледът идентифицира възможности за подобрене в националното законодателство, както и в законодателството на ЕС. Например докладът заключава, че използването на освобождавания и по-леки режими за пекарни, които са МСП, в законодателството на ЕС може

³⁸ Source: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation, OECD Publishing, Paris, 2020

³⁹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, 2018



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

да намали регулаторната тежест и да подобри икономическата жизнеспособност на тези предприятия.

През 2016 г. *Италия* сравнява изискванията си за уведомяване на предприятията оператори на храни с тези във Франция, Испания и Обединеното кралство. Прегледът разкрива случаи на позлатяване на правото на ЕС⁴⁰. По-специално част от информацията, която се изисква да бъде предоставена на публичната администрация във формуляри за уведомяване за регистрация на хранителни предприятия, е определена като излишна или не се изисква от съюзното законодателство. В резултат на прегледа Италия преразглежда и стандартизира изискванията за уведомяване в съответствие с практиките в други европейски държави.

Европейската комисия е възприела концепцията за „проверка на пригодността“, за да оценява по-задълбочено конкретни области на регулиране. Проверките за пригодност са увеличени след стартирането на програмата REFIT през 2012 г., която има за цел да оцени административната тежест в ЕС. През последните години Комисията провежда поредица от проверки за пригодност, оценявайки регулаторната рамка, обхващаща специфични сектори или области на политики, като например потребителското право. Тази практика на кумулативни преразглеждания, базирани на сравнения между държави или региони, е особено полезна като се има предвид, че всички държави – членки на ЕС, спазват едно и също съюзно право, в резултат на което споделят значително по обем идентично законодателство и цели на политики, определени в договорите на ЕС.

Понастоящем правителствата все повече се опитват да ограничат потока на разходи, произтичащи от нови мерки за регулиране, и да намалят съществуващия обем на законодателството. Едни от подходите, които набират все повече скорост през последните пет години, са **подходите за компенсирание на регулирането**. При тях въвеждането на нови мерки за регулиране е задължително съпътствано от отмяна на съществуващите такива. Макар да не са в стриктния смисъл форми на оценяване сами по себе си, тези подходи на обвързване на новото законодателство с изисквания за отмяна на старо или поставянето на цели, свързани с постигане на нетно намаляване на регулаторната тежест, представляват източник на сериозна мотивация за властимащите за оценяване на годността на действащото законодателство.

Прилагането на правилата за рационализиране на съществуващите разпоредби при въвеждане на нови (като например подходът „едно вътре - едно вън“), все още не е широко разпространено сред държавите – членки на ЕС. Понастоящем само 10 държави членки имат официализирани правила за обвързване на новото законодателство със задължения, изискващи премахване на съществуващо законодателство или намаляване на регулаторната (съответно и административната) тежест до определен процент или сума на годишна база. От страните, които

⁴⁰ От англ. Gold-plating. Понятие, с което се обозначава практиката на националните органи да приемат разпоредби, които отиват отвъд, надвишават изискванията, поставят по-високи цели и стандарти или излизат извън обхвата на предписанията на правото на ЕС при транспонирането или прилагането му на ниво държави членки



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

са прилагали подходи за компенсиране на регулирането, само **Франция, Германия и Обединеното кралство** са извършили независими оценки на ефективността и ефикасността на тези свои програми, което показва, че все още липсват знания как подобни подходи влияят на нормотворческия процес и на резултатите от регулирането.

Практики 13. Прилагане на мерки за компенсиране на регулирането

Въпреки че основната идея на регулаторната политика, популяризирана от ОИСР, винаги се основава на съпоставяне на разходите и ползите, произтичащи от регулирането, за да се направи заключение относно необходимостта от самата публична намеса в пазара и обществените отношения, много страни от ОИСР са възприели други инструменти и техники за управление на регулирането, фокусирани върху измерване и намаляване на отделни регулаторни разходи.

Подходът за компенсиране се корени в определянето на нетни количествени цели за намаляване на административните разходи и по-късно на разходите за спазване и регулаторните разходи, пионер в които е **Нидерландия**. През 90-те години на миналия век тя въвежда метод за количествено определяне на административната тежест в парично изражение, известен като Стандартния модел на разходите, който е съпътстван от ангажимент на правителството да намали административната тежест с 25% в рамките на следващите 5 години.

Обединеното кралство е първата държава от ОИСР и ЕС (преди Брекзит), която въвежда подхода „Едно вътре – едно вън“ като официална правителствена политика през 2011 г. Програмата е счтена за толкова успешна, че правителството решава да отиде по-далеч и да удвои компенсацията, като въведе подход „Едно вътре – две вън“. През 2015 г. подходът дори е засилен още, така че всеки паунд новосъздадени регулаторни разходи трябва да бъде компенсиран с намаление от 3 паунда, т.е. става „Едно вътре – три вън“.

Франция възприема регулаторна политика за компенсиране през 2013 г. „Нормативното замразяване“⁴¹ изисква от министерствата както да компенсират нарастването на разходите за бизнеса, така и да премахват или ако не е възможно, да опростяват съществуващото законодателство, когато въвеждат ново. Разглеждат се и разходите за местните власти и гражданите. Този подход е заменен от политиката „Две за едно“ през 2017 г. Така задължението за компенсиране е удвоено с намерението да се наложи по-голям контрол върху потока на предлагане на ново законодателство и да се намали обемът на действащите нормативни актове.

В **Германия** правилото „Едно вътре – едно вън“ е въведено от правителството с негово решение от 2015 г. като част от програма „Намаляване на бюрокрацията и по-добро регулиране“. Със стартирането на програмата през 2006 г. германското правителство си поставя

⁴¹ От фр. Gel de la réglementation



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

за цел да намали отчетливо разходите за бюрокрация и да избегне нови задължения за информиране.

Съвсем наскоро **Испания** представя своя версия на компенсиране на регулирането, а **Финландия** приключва пилотен проект, тестващ политика „Едно вътре – едно вън“.

Оценяванията на законите и подзаконовите актове, както и самите нормативни актове трябва да са базирани на солидна методологическа рамка. Определянето на стандарти за качество на последващите оценки и предоставянето на насоки на компетентните органи гарантира както разработване и поддържане на достатъчен опит в публичната администрация, така и осигуряване на контрол на качеството на последващите оценки, провеждани чрез външно възлагане. Около половината от всички държави – членки на ЕС, имат методически документи с насоки за органите, които извършват последващи оценки. Това включва онези държави, които систематично изискват извършването на периодичен преглед на съществуващото законодателство. Страни като **Белгия, Франция, Полша, Швеция и България** също са публикували насоки, въпреки че нямат официално изискване за системно провеждане на последващи оценки. Една трета от държавите от Съюза са инвестирани в разработването на стандартизирани техники за последващо оценяване като научни и статистически методи, които трябва да се използват, когато се оценяват действащите нормативни актове.

За да се направи ефективен преглед и да се направят препоръки за подобряване на действащото законодателство, е важно да се определи дали регулаторната рамка е постигнала желаните цели, дали законодателството се прилага ефективно и ефикасно и до каква степен всякакви, включително неочаквани, въздействия от регулаторната интервенция са били правилно адресирани. Само 4 държави членки на ЕС и Европейската комисия днес изискват извършването на систематична последваща оценка на основните цели на действащото законодателство. Това са **Австрия, Дания** (за законите), **Германия и Италия**.

В повечето държави на ЕС **оценяванията се извършват от администрацията**, отговорна за разработването на нормативния акт. В зависимост от сложността и чувствителността на разглежданата област обаче има различни аргументи за предвиждането на вътрешни или външни ресурси за провеждане на последващи оценки. За значителен брой нормативни актове последващите оценки е най-добре да се извършат в рамките на администрацията или министерството, отговарящи за политиката, като се има предвид запознатостта им с развитието, случили се през жизнения цикъл на дадената мярка, както и възможността да се използва наличният вътрешен капацитет, като по този начин се извършват прегледи на относително ниска цена. Наемането на външни консултанти е полезно за допълване на уменията и опита на администрацията, особено когато се изискват специализирани умения. Основанието за ползването на орган „на една ръка разстояние“ или на организация, осигуряваща независим процес на преразглеждане, е толкова по-солидно, колкото по-чувствителна е дадена мярка за регулиране и колкото по-значими са нейните икономически или социални въздействия⁴².

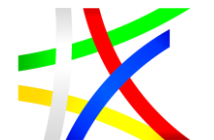
⁴² OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation, OECD Publishing, Paris, 2020



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В повечето държави – членки на ЕС, последващите оценки за законите се изготвят от длъжностните лица или отдели, отговорни за тяхното разработване. Приблизително една трета от държавите членки делегират извършването на последващите оценки на външни консултанти от частния сектор или на академични среди. Като се има предвид, че в почти три четвърти от държавите членки оценяванията се извършват от звената в публичната администрация, формулиращи политиките, предоставянето и разработването на повече и по-добри методологически насоки за тях придобива още по-голямо значение. Изненадваща констатация от данните от проучването ОИСР от 2019 г. е, че само в няколко държави – членки на ЕС, последващи оценки се извършват от органи извън изпълнителната власт. Само в около една четвърт от тях оценяванията се извършват от постоянен орган, звено в парламента или законодателния орган или група или комисия извън правителството.

Когато законодателят участва в провеждането на последващи оценки, той може да играе решаваща роля за институционализиране на последващата оценка в нормотворческия процес. В **Белгия** Парламентарната комисия за мониторинг на законодателството е натоварена с оценяването на законите, които са били приети преди поне 3 години. Тя трябва да идентифицира възможни трудности при изпълнението поради сложност, пропуски, непоследователност, неяснота, противоречия и други и да оцени как законът е постигнал първоначалната си цел. Мнения могат да се изпращат от голям брой заинтересовани страни: всяка администрация, която отговаря за прилагането на закона, всеки орган, отговарящ за прилагането на закона, всяко физическо или юридическо лице, депутати и сенатори. Работата на комисията се подпомага от доклади на съдилищата и от решенията на Конституционния съд.

Държавите – членки на ЕС, прилагат различни механизми на **включване на заинтересованите страни при преразглеждането** на съществуващото законодателство с цел повишаване на прозрачността на процеса по неговото извършване. Ангажирането на заинтересованите страни е особено полезно при последващата оценка на въздействието, защото предоставя информация за това как действат нормативните актове „на място“ и служи за порт на лицата, вземащи решенията за получаване на обратна връзка от тях. Заинтересованите страни могат да бъдат включени както в процеса на идентифициране на области, които се нуждаят от реформа, така и по време на самото преразглеждане.

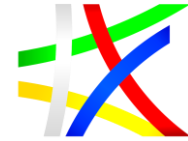
По-голямата част от държавите – членки на ЕС, ангажират заинтересованите страни в последващите оценки на въздействието. Подобно на практиките в ОИСР, това се прави най-често ад хок за отделни политики, а не последователно във всички области на регулиране. Ангажирането на заинтересованите страни при последващата ОВ е по-рядко от това при изготвянето на нови нормативни актове. Държавите – членки на ЕС, които са се задължили да ангажират по-систематично заинтересованите страни в последващите оценки на въздействието, са **Естония, Италия, Люксембург и Швеция**. Освен прякото ангажиране на заинтересованите страни в преразглеждането на действащото законодателство по-голямата част от държавите от Съюза разполагат и с различни постоянно действащи механизми, чрез които обществеността може да дава обратна връзка и препоръки за промяна на съществуващите нормативни актове. Те варират от електронни пощенски кутии, които са най-често използваният механизъм за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

предоставяне на обратна връзка, до предложения за промени, представени чрез омбудсман или петиции за преразглеждане.

Практики 14. Включване на заинтересованите страни при идентифициране на регулаторната тежест на действащото законодателство

Датският бизнес форум за по-добро регулиране е създаден по инициатива на датския министър за бизнеса и растежа през 2012 г. Той има за цел да гарантира, че усъвършенстването на бизнес регулирането се случва в тесен диалог с бизнес общността, като идентифицира онези области, които бизнесът възприема като най-обременяващи, и предлага мерки за опростяване. Те могат да включват промяна на правилата, въвеждане на нови процеси или съкращаване на времето за обработка. Освен административната тежест дефиницията на форума за тежести включва и разходи за спазване в по-широк смисъл, както и разходи за адаптиране, включително „еднократни“ разходи, свързани с адаптирането на адресатите към новите и променени разпоредби. Членовете на Бизнес форума включват представители на работодателски и синдикални организации, предприятия, както и експерти с опит в опростяването. Те са поканени от Министерството на бизнеса и растежа в лично качество или като представители на съответните организации. Бизнес форумът се събира три пъти годишно, за да реши кои предложения да изпрати на правителството за опростяване. Освен това самите заинтересовани страни могат да подават предложения за потенциални опростявания чрез уебсайта на Бизнес форума. Информацията за срещите и произтичащите от тях инициативи се публикува онлайн.

Предложенията от Бизнес форума следват **принципа „спазвай или обясни“**⁴³. Това означава, че правителството се ангажира или да въведе новите (опростяващи действащите) законови предложения, или да обоснове защо няма да го направи. Натрупаното годишно намаляване на тежестта на някои инициативи благодарение на дейността на форума се оценява на 790 милиона датски крони. Информация за напредъка на изпълнението на всички предложения е достъпна чрез специален уебсайт. Резултатите се актуализират три пъти годишно (на www.enklereregler.dk). Бизнес форумът публикува годишни доклади за своята дейност. Датският министър за бизнеса и растежа изпраща и годишни доклади за дейността на Бизнес форума до датския парламент⁴⁴.

Информацията за това как системата за последваща оценка работи на практика е от решаващо значение за преценката дали тя се прилага правилно и постига ли целта си да установи дали нормативните актове остават подходящи. Като се има предвид, че повечето държави – членки на ЕС, все още не са разработили ефективни системи за преглед на действащото законодателство, оценките на последващите оценявания са особено ценни за определяне на областите за подобрене и реформи. Тази информация осигурява полезни данни за подобряване

⁴³ От англ. Comply or explain

⁴⁴ Source: OECD, Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy: first set of practice examples. OECD Publishing, Paris, 2016



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

на спазването на изискванията за провеждане на последващи оценки от страна на лицата, вземащи решенията. Въпреки това докладите за функционирането на системите за последваща оценка на практика са много по-редки от докладите по отношение на ефективността на системата за предварителна ОВ. Това не е изненадващо, като се има предвид, че малко страни систематично извършват последваща оценка.

Само 5 от 28 държави – членки на ЕС, оценяват ефективността на системата си за последваща оценка, от които 3 го правят редовно. *Австрия* например публикува годишни доклади за системата си за последваща оценка, които съдържат резултати от извършен преглед на годишните дейности на министерствата по отношение на последващата оценка, както и дават представа за ефективността на системата за последващо оценяване като цяло.

Във *Франция* оценки на системата за последващо оценяване се публикуват ад хок. През 2017 г. Генералният секретариат за държавна модернизация възлага извършването на външна оценка на системата за оценяване на публичните политики, въведена през 2013 г. Докладващите отбелязват, че заинтересованите страни следва да бъдат по-активно ангажирани, когато се извършват оценявания.

Информация за ефективността на системата за последваща оценка на *Европейската комисия* се публикува в годишния доклад на Комитета за регулаторен контрол. Той преглежда последващите оценки и проверките за пригодност на основните законодателни актове и може да даде отрицателно становище, ако оценяванията не отговарят на изискванията.

2. Подходи

Качественото регулиране е свързано с постоянно подобряване на ефективността, ефикасността и съдържанието на нормативните актове и административните правила. На първо място, понятието за качество на регулирането обхваща процесите на правосъздаване и правоприлагане, т.е. начините, по които се разработват и прилагат регулациите. Тези процеси трябва да са в съответствие с утвърдените в практиката принципи на откритост, прозрачност, отчетност, основаност на факти и доказателства и други. Второ, понятието качество на регулирането обхваща и резултатите, т.е. дали регулациите са били ефективни, ефикасни, съгласувани и ясни. На практика това означава, че мерките за регулиране следва да:

1. обслужват ясно определени цели на политиките и да са годни за постигането им;
2. бъдат ясни, прости и лесно приложими от техните потребители;
3. имат солидна правна и емпирична основа;
4. бъдат в съответствие с останалите нормативни актове и политики;
5. произвеждат ползи, които оправдават разходите, като се има предвид разпределението на ефектите в обществото и се отчитат икономическите, екологичните, социалните и всички останали въздействия;
6. се прилагат по справедлив, прозрачен и пропорционален начин;
7. налагат минимални разходи и да не водят до изкривявания на пазара;
8. насърчават иновациите чрез пазарни стимули и подходи, основани на цели, и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

9. бъдат съвместими, доколкото е възможно, с принципите на конкуренция, търговия и улесняване на инвестициите на вътрешно и международно равнище⁴⁵.

Регулаторната политика и управлението на регулирането са не само от решаващо значение за подобряване на качеството на различните интервенции. Изследователите, които работят в тази сфера, са единодушни, че те са от съществено значение и за изграждането на доверие в тяхната стойност и за ежедневието на бизнеса и гражданите. Според *Линд и Арндт* добрият дизайн на процедурите за разработване и администриране на мерките за регулиране безспорно води до повишаване на правосъзнанието на техните адресати заради повишеното чувство за справедливост⁴⁶. *Ван ден Бос, Ван дер Валден и Линд* считат, че отношението към законите и подзаконовите актове и тяхното спазване (разбирано като съобразяването на човешкото поведение с решенията по регулиране) често са толкова силно повлияни от опита на адресатите и възприятията им за процеса по тяхното създаване, че по важност се изравняват с резултатите, постигнати от тяхното прилагане⁴⁷. Връзките между резултатите, възприеманата справедливост на процесите и приемането на правила и решения са още по-важни във времена на задълбочаване на недоверието в институциите⁴⁸.

2.1. Качественото регулиране и тежестта върху бизнеса

Съществува многообразие от случаи, в които отделни държави постигат значително намаляване на тежестта за бизнеса и гражданите благодарение на инструментите на регулаторната политика. Ако предприятията и гражданите виждат осезаеми резултати, инвестирането в по-добро регулиране е полезна инвестиция. Това, че регулаторната политика е от критично значение за създаване на благоприятна среда за инвестиции и по този начин за икономически растеж и иновации, се потвърждава и от методологиите, използвани от световните рейтингови агенции, като „Мудис“ например. Те включват качеството на действащите регулаторни рамки като една от ключовите променливи при извършване на оценки, изграждането на кредитни профили на държави и други. В някои страни качеството и стабилността на регулирането достигат до една трета като тежест в методологията за оценяване, тъй като добрата и стабилна рамка директно се изразява в по-висока кредитоспособност, по-ниски разходи за финансиране и потенциално по-високи инвестиции⁴⁹.

Подходи 1. Намаляване на регулаторната тежест върху бизнеса

Между 2012 и 2017 г. *Нидерландия* отчита намаляване на регулаторната тежест за предприятия, граждани и професионалисти с 2,48 млрд. евро. Мерките включват опростени

⁴⁵ OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015

⁴⁶ Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris

⁴⁷ Van den Bos, K., L. Van der Velden and E. Lind (2014), “On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts”, Utrecht Law Review, Vol. 10/4, p. 1

⁴⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, 2018

⁴⁹ Moody's Investors Service (2013)

правила за счетоводство и отчитане за малки и средни предприятия, нов онлайн инструмент, който генерира персонализирана декларация за поверителност за бизнеса, и разработване на приложение, което обучава служителите как да следват плановете за реагиране при спешни случаи в компаниите.

През 2014 г. *ОИСР* представя Рамка за оценка на регулаторната политика, включваща конкретни понятия и показатели за резултатите от вложения, междинни и крайни резултати от регулаторната политика. Въпреки че демонстрираната пряка причинно-следствена връзка между управлението на регулаторните инструменти и резултатите от публичните политики не са еднозначно приети от всички, прилагането на рамката и днес се разглежда като един от подходите за практическо измерване на ефектите от прилагането на регулаторната политика, което в крайна сметка допринася за постигане на целите на регулирането⁵⁰.

През март 2016 г. федералните агенции на *Съединените американски щати* публикуват първите си доклади, оценяващи въздействието на рационализирането, преразглеждането и премахването на значителен брой съществуващи регулации. Общо американските агенции оценяват спестяванията за бизнеса и поднационалните правителства на 28 милиарда щатски долара за пет години.

Програмата REFIT на *Европейската комисия* води до поредица от инициативи за спестяване на разходи, включително по-амбициозни цели за предотвратяване и рециклиране на отпадъци, които носят икономии от 1,3 милиарда евро годишно. Това е практиката „на едно гише“, която позволява на едно предприятие да декларира ДДС в държавата членка, в която е установено, като по този начин намалява разходите за спазване на законодателството с 2,3 милиарда евро годишно. Единният цифров портал помага на компаниите да спестят повече от 11 милиарда евро годишно⁵¹.

2.2. Качественото регулиране и трансформиращите технологии

Регулаторната политика е още по-важна предвид трансформиращите промени, които настъпват в съвременните икономики и общества. **Трансформиращите технологии** са вид иновации, които залагат на бурния напредък в изчислителната мощ, свързаността, мобилността и капацитета за съхранение на огромни по количество данни. Тези съвременни явления, от една страна, предлагат възможности за повишени икономически ползи, растеж на производителността и подобряване на жизнения стандарт, като често запълват и дефицити в предпочитанията на потребителите. От друга страна обаче, те съдържат в себе си потенциал коренно да променят и да „разрушат“ даден установен пазар, което е причината да бъдат наричани още **технологични разрушения**. От трета страна, те могат да представляват реален риск от появата на значителни регулаторни предизвикателства, каквито са например управлението на обществените отношения и заетостта в условията на цифрова икономика, балансиране на напредъка и влиянието на

⁵⁰ OECD (2014), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris

⁵¹ European Commission (2017), REFIT Scoreboard



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



изкуствения интелект и роботиката в редица сектори и проблеми, свързани с етиката при генетичните технологии.

Дигиталните пазари и онлайн платформите са основна част от съвременната глобална икономика. Те са сложна екосистема, населена от няколко участника на пазара, обхващащи всички икономически и социални среди. Цифровите данни са ключови в тази екосистема и в икономиката на платформите, където взаимодействията, трансакциите, потреблението и производството се осъществяват от или се основават на цифрови данни и информация. Понастоящем икономиката на цифровите данни поставя сериозни проблеми пред политиките по отношение на защитата на данните и поверителността, въздействията върху конкуренцията и защитата на потребителите. Освен това новите, сложни за установяване собственици на големи данни чрез определени алгоритми могат да повлияят на възприемането на факти и новини, предадени от дигитални посредници, като оказват реално въздействие върху свободата на информацията и плурализма на медиите. Политиките и регулаторите се борят да разберат как да продължат и как да се доближат до съществуващите икономически затруднения и да намерят оптималния баланс между статичната и динамична пазарна стойност на икономиката на информация и данни, от една страна, и зачитането на индивидуалните и колективните основни права, от друга.

Предвид безспорния потенциал за едновременно значителни печалби и загуби, правителствата трябва да изберат подходящи подходи, при които насърчават приемането на иновативните технологии и едновременно с това управляват или смекчават рисковете, които те представляват. От една страна, те следва да бъдат бдителни при приемането на разпоредби, които смекчават и служат за превенция срещу всякакви потенциално неблагоприятни икономически и социални въздействия на подобни технологични трансформации. От друга страна, регулаторната среда не трябва да ограничава неоснователно иновациите. Този компромис се усложнява от факта, че тези технологии все повече размиват границите между потребители и производители и между традиционните области на политики, като по този начин правят регулаторните интервенции още по-трудни за управление.

Подходи 2. Качествено регулиране в условията на трансформиращи технологии

Според ОИСР правителствата са предприели различни подходи за разработване на адаптирани мерки за регулиране, които едновременно насърчават иновациите и намаляват свързаните с тях рискове по безпристрастен и пропорционален начин. Те варират от тежки подходи, които изрично предотвратяват разработването или приемането на нови технологии, до по-леки, като например приемане на изключения (освобождаване) от действащите нормативни изисквания за определен срок на нови иновативни участници на пазара, които преследват генерални регулаторни цели, като например защитата на потребителите. Такъв е **подходът на „регулаторния пясъчник“**⁵². В много сектори и пазари, като се има предвид

⁵² От англ. Regulatory sandbox. Регулаторният пясъчник означава „безопасно пространство“, в което предприятията могат да тестват иновативни продукти, услуги, бизнес модели и механизми за доставка, без да е необходимо веднага



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



темпът на технологичен напредък, регулаторите са избрали **подхода „изчакайте и вижте“**⁵³, за да се даде време и да се установи кои от очакваните рискове ще се материализират в действителност.

Тази „разрушителна“ среда е самостоятелно основание за по-системно прилагане на принципите и инструментите за управление на регулаторната политика на отделните държави. В действителност инструментите, като оценката на въздействието на регулирането, ангажирането на заинтересованите страни и последващото оценяване, предлагат възможности за отразяване и събиране на различни гледни точки за въздействието на регулирането върху иновациите, като същевременно защитават обществения интерес. По-голямата част от страните оценяват въздействието на новите регулаторни мерки върху иновациите като част от процеса на оценка на въздействието на регулирането, което е нов момент, установен след последния преглед на регулаторната политика, правен от ОИСП през 2015 г.

Използването на **поведенчески подходи**⁵⁴ през целия цикъл на политиките също спомага за получаване и използване на доказателства при вземането на решения и гарантира, че въпросите, свързани с изпълнението и прилагането на политиките и законодателството, се отчитат на ранен етап от тяхното разработване. Те са приемани за инструменти, които допринасят за създаването на по-добри политики и мерки за регулиране, за адаптирани към нуждите на адресатите регулаторни решения и иновации. Чрез насърчаване на експериментирането и по-доброто разбиране на действителното човешко поведение, приложено към регулаторната политика, тези подходи могат успешно да се използват като елементи от предварителната и последваща оценка на въздействието, както и за насърчаване на информираното ангажиране на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения. Не на последно място, прилагането на поведенчески подходи води и до промяна в поведението на институциите, регулаторите и регулираните субекти.

Подходи 3. Иновациите и публичната администрация

Едно от големите предимства на новите цифрови технологии е, че лицата, вземащи решенията, и публична администрация могат да се възползват от тях, за да увеличат капацитета си за ефективно регулиране. Иновациите и специално тези в областта на информационните технологии създават възможности за насърчаване приемането на основани на факти, приобщаващи и ефективни публични политики и мерки за регулиране.

да понесат всички обичайни последици, предвидени в законодателството, с което се регулиран извършването на съответната дейност.

⁵³ От англ. wait and see.

⁵⁴ От англ. Behavioural Insights. Индуктивен подход на създаването на политики, който комбинира познания от психологията, социалната наука и други с емпирично тествани резултати, за да открие как всъщност хората правят своя избор



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Изкуственият интелект, използването на алгоритми и нарастващото навлизане на отворени данни, както и **социалните медии** са само някои от примерите за това как новите технологии могат да помогнат на властите и администрациите да събират своевременно информация, да извършват анализ на данни, да ангажират различни общности чрез консултации при вземането на решения и да гарантират по-голяма съгласуваност на политиките. Също така възможностите, предлагани от „големите данни“, позволят разработването и прилагането на регулации, основани на анализа на риска⁵⁵.

Подходи 4. Нова регулаторна рамка, свързана с пазарна трансформация в Австралия

През април 2018 г. австралийската комисия по конкуренция и потребители публикува доклад от проучване на пазара в комуникационния сектор, който потвърждава наличието на значителна промяна в неговото развитие. Като причини се посочват развитието на местно ниво и промените в глобалните технологии и бизнес тенденции, в начина на комуникация и употребата на мрежите за предоставяне на услуги. При наличието на бързо променяща се среда и технологични промени се оказва необходимо регулаторите да бъдат информирани за развитието на пазара, което може да доведе до бързо възникване на проблеми. В тази връзка комисията насочва усилията си към допълнително събиране на информация и мониторинг в сектора, особено върху нововъзникващите пазари, като например такива, базирани на интернет на нещата⁵⁶. Така спрямо относително новозараждащия се сектор на интернет на нещата тя стига до извода, че трябва да се позволи неговото първоначално развитие да се случи без въвеждането на някакво специално регулиране. Като взема под внимание бързото развитие и относителната незрялост на сектора, Комисията възприема като подходящ подход ненамеса чрез регулация с цел насърчаване на инвестициите и конкуренцията на този пазар, съчетано с извършването на текущ мониторинг върху развиващите се процеси в него⁵⁷.

Подходи 5. Уроци от инициатива за регулаторна модернизация в Канада

Инициативата за регулаторна модернизация на канадската транспортна агенция цели разрешаване на въпроси, свързани с регулирането на бързо развиващите се стандарти, практики и технологии. Важен аспект на инициативата е и сътрудничеството на агенцията с други федерални служби, организации и международни партньори за решаване на въпроси с цел избягване на дублирания или противоречия между възприетите нови регулаторни

⁵⁵ OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, 2018

⁵⁶ От англ. Internet of things (IoT). Относително нова концепция за това, че създаването на все по-умни физически устройства, превозни средства, сгради и други дадености на заобикалящата ни среда дава възможност те да могат да бъдат свързвани чрез интернет в обща мрежа, което на свой ред им позволява да събират и обменят данни помежду си, да работят в синхрон и да улесняват живота на хората

⁵⁷ Source: OECD Shaping the Future of Regulators: the Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, 2020



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

разрешения. През последните десетилетия технологичният напредък води до бързи и динамични промени в бизнес моделите и практиките на работа в транспортните сектори. На обратния полюс стоят завишените очаквания на потребителите (пътуващи и изпращачи) по отношение на транспортните услуги. Като независим регулатор агенцията прилага мерки за регулиране, които обхващат националната транспортна система на Канада, които обхващат всички видове транспорт: въздушен, автомобилен, междупровинциален и международен железопътен, междупровинциален и международен морски, и упражнява надзор по отношение на икономическите въпроси и достъпността до транспортни услуги на всички, включително на хората с увреждания.

Проблем представлява остарялата уредбата на някои отношения, което води до проблеми за икономиката, пътниците и спедиторите и ефективността на цялата икономическа дейност в сектора. Това е причината през 2016 г. да бъде стартиран проект за модернизация на регулирането, който включва преразглеждане и актуализиране на действащите мерки за регулиране в него. Основната му цел е гарантиране на актуалността на регламентацията и адекватността ѝ към промените в бизнес моделите, очакванията на потребителите, технологиите и най-добрите практики в регулираната област. Инициативата за регулаторна модернизация включва четири фази на консултации – за достъпен транспорт, въздушен транспорт, защита на пътниците във въздуха и железопътен транспорт. По отношение на достъпността на превозите тя консолидира действащите разпоредби и доброволни кодекси за поведение в един цялостен и обвързващ набор от разпоредби, наречен Правила за достъпен транспорт за хората с увреждания.

Новите мерки за регулиране дават отговор на проблеми, свързани с променящата се технологична среда. По-специално правилата определят изисквания за достъпност на технологиите и оборудването, които обикновено се използват от доставчиците на транспортни услуги и пътниците. Те са от полза за всички канадци, независимо дали са със или без увреждания, които използват националната транспортна система. Като примери биха могли да се посочат онлайн чекирането, павилионите за самообслужване и други.

Друг аспект на проекта е свързан със защитата на пътниците във въздуха. В съответствие със Закона за модернизация на транспорта агенцията приема нови правила, установяващи минимални задължения на авиокомпаниите към пътниците в редица области, включително ясна комуникация, закъснели или отменени полети, отказано качване на борда, закъснение при кацане от 3 часа, настъпяване на деца под 14-годишна възраст, повреден или изгубен багаж и транспортиране на музикални инструменти. Именно тези нови разпоредби са способствали за постигането на прозрачен, ясен, справедлив и последователен режим на канадския пазар, а националната уредба е приведена в съответствие с най-добрите практики в други международни регулаторни режими.

Съществен елемент при наличието на технологични предизвикателства за насърчаване на достъпността в рамките на всички юрисдикции е международното сътрудничество. В тази връзка наличието на все по-големи и персонализирани средства за мобилност води до

усложненост и повече ангажираност в различните страни за координиране на превоза, особено при авиокомпаниите. Решението на агенцията е създаване на **многостранен форум за помощ при мобилност**, който подпомага разработване на краткосрочни цели и препоръки за насърчаване на безопасното съхранение и транспортиране на помощни средства за мобилност. Агенцията и други представители на участващите държави в него използват новите технологии за споделяне на данни, за да създадат леснодостъпен сборник от нормативни актове и политики за насърчаване на хармонизиран подход за достъпни международни пътувания. Основните постигнати резултати са обменът на информация и най-добри практики, привеждане в съответствие на националното законодателство с международното и с новите технологии и насърчаване прилагането на международните стандарти в областта на транспортните услуги и мобилността⁵⁸.

Подходи 6. Ново регулиране в областта на транспорта във Финландия

През 2019 г. е създадена Финландската агенция за транспорт и съобщения, която трябва да продължи дейността на Финландската транспортна агенция и Агенцията за съобщения. Основните цели, предвидени в стартираната от нея реформа на регулирането в областта на транспорта, са подобряване на способността да се реагира на промените в нуждите на клиентите и оперативната среда. Допълнителна цел е подобряването на ефективността и крайните резултати от дейността на компетентната администрация чрез по-гъвкаво и ефективно използване на ресурсите. Реформата цели по-добро използване на свързаните с транспорта данни в частния сектор и въвеждането на нови бизнес дейности и процеси. На следващо място е поставено установяването на по-добро използване на данните в полза на общество, цифровизация, по-висока целенасоченост на услугите в сферата на транспорта и създаването на транспортни пазари чрез въвеждането на ново регулиране в сектора. По този начин се преследва по-добра свързаност между транспортния и комуникационния сектор.

За постигането на по-висока ефективност и стимулирането на благоприятна регулаторна среда за бизнес и иновации в условията на пазарна трансформация и бързо развиващите се технологии на базата на изготвено проучване на сектора, Агенцията достига до извода, че регулирането следва да бъде гъвкаво, редовно да се проверява неговата годност за постигане на целите, както и да са налице разнообразни инструменти за действие, а не да се очаква един възприет модел да отговаря на всички цели. Основните характеристики в развитието на транспортната система са свързани с постигнатото от финландските власти стимулиране на технологичното развитие чрез оптимална адекватност на регулирането и съобразяване с най-добрите практики в различни области. Като пример в тази насока е посочена разработената **цифрова шофьорска книжка**, както и продължаващото развитие на този процес, който предвижда и въвеждането на **цифрови лицензи за пилоти**.

⁵⁸ Source: OECD Shaping the Future of Regulators: the Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, 2020



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



По-доброто и последователно обслужване на клиентите и улесняването на работата се подпомагат от правила относно събирането и използването на данни, свързани с регистрацията на превозни средства, кораби и самолети, както и лицензи за персонала в различните видове транспорт. Проследяването и насърчаването на развитието в сектора се постига чрез сътрудничество с експерти в областта на защитата на данните и киберсигурността. Тези промени във Финландия спомагат за разработването от агенцията на общи подходи в много подсектори, като например транспортни регистри, права на пътниците, правото и задължението на лекарите да предават информация на транспортния орган и други. В области като цифровизация, киберсигурност, автоматизирани превозни средства и въздействие на транспорта върху околната среда финландският подход залага на изследването и възприемането на най-добрите практики и опит на международно ниво⁵⁹.

Подходи 7. Нови стратегии спрямо големите данни и дезинформацията в Италия

Секторът на комуникациите и медиите и институциите, отговарящи за неговото регулиране, са на първа линия в процеса на справяне с предизвикателствата, породени от технологиите и динамиката на пазара в областта на цифровата политика. Те традиционно регулират комуникационните мрежи, които са „гръбнакът“ на цифровата екосистема, а най-често услугите, предоставяни от цифровите платформи, са заместители на традиционните комуникации, информационни и аудио-визуални услуги.

Основният „разрушителен“ аспект на икономиката на онлайн платформата се отнася до установяването на бизнес модел, основан на глобални цифрови трансакции, където данните се обменят имплицитно чрез евтини или безплатни услуги в многостранен пазарен контекст. Другата относима и потенциално „разрушителна“ икономическа характеристика на цифровите платформи е, че те могат драстично да намалят разходите на потребителите за трансакции и търсене, като позволяват постигане на икономически ефективни резултати, подобни на такива, които биха се случили в условията на перфектна конкуренция. Колкото по-големи са цифровите платформи, т.е. приближаващи се до всички възможни абонати и обхващащи все по-традиционни пазари, толкова по-ефективни са техните алгоритми и услуги. Намаляването на разходите за трансакции и търсене води до намаляване времето, което потребителите използват за търсене на информация. По този начин цифровите платформи позволяват претоварването с цифрова информация и ефективно избират съответната информация, като по този начин перфектно експлоатират предпочитанията и нуждите на потребителите за информативно съдържание. Това неизбежно подкопава плурализма. Този процес се възприема като водещ до патологични информационни явления, каквито са поляризация на гражданите и обществото, т.е. тенденция да се получава предимно информация, съобразена с техните идеологически предпочитания, дезинформация, като фалшиви новини например и други.

⁵⁹ Source: OECD Shaping the Future of Regulators: the Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, 2020

Италианският регулаторен орган за комуникации и медии⁶⁰ работи именно в такъв контекст. Неговата основна цел е предприемането на нови регулаторни мерки и действия, свързани с приемането на нови публични политики, обединена в нова обща парадигма спрямо големите данни, насочени към разбиране и справяне с явленията на дигиталната трансформация, фокусирани както върху големите данни, така и върху дезинформационните стратегии, които са строго взаимосвързани. Въз основа на свое широко проучване на пазара на данни от 2018 г. AGCOM стига до извода, че поради структурните и трайни провали и сложността на цифровата екосистема е необходим **холистичен регулаторен подход** към нейните мрежи и услуги. Той следва да разгледа и отговори на взаимозависимостите на системата, така че нито да рискува отрицателно въздействие върху иновациите, нито да осигури непълна или просто формална защита на правата на потребителите и гражданите. С други думи, необходимо е да се изгради **хоризонтална регулаторна рамка** за цифровата икономика за защита и овластяване на потребителите и гражданите на всички пазари и сегменти на цифровата екосистема, където информацията и данните на потребителите са от решаващо значение.

Като първа стъпка от новата регулаторна парадигма отварянето на „черната кутия“ и разглеждане на сложните и комбинирани трансакции с цифрови данни. Следователно на регулаторите трябва да бъдат предоставени съответни правомощия за проверки, за да установят и оценят, наред с другото, времето и методите за събиране и съхранение на данни, функционирането и отчетността на прилаганите алгоритми, методите за анализ на данните и извличането и употребата на информацията.

Вторият важен момент е, че динамиката на големите данни съвместно с интернет на нещата, изкуствения интелект и 5G налагат да се преодолее традиционното разграничение между различните видове данни – лични, нелични, чувствителни и други, поради което новият подход трябва да се позовава просто на данните такива, каквито са (данните *per se*). Трето, регулаторите трябва да получат мандат, компетенции и правомощия да се справят или сведат до минимум риска от нови пазарни неуспехи, като скрити трансакции, незавършени пазари, информационни асиметрии и др.

За да разбере явления като изкривяванията на информацията онлайн, фалшивите новини и дезинформация, AGCOM провежда пазарни проучвания на тема „Потребление на новини“ и „Онлайн стратегии за дезинформация и верига за доставка на фалшиво съдържание“. Чрез тях установява, че днес цифровите платформи играят все по-важна роля в информационната система, която е структурно променена от големите данни. Това се дължи главно на способността на цифровите платформи да събират лична информация и да извличат стойност от данните посредством точно профилиране, което прави участниците в тях „световни лидери“ в онлайн рекламния сектор. Големите данни са от решаващо значение и от гледна точка на онлайн плурализма, тъй като са в основата на алгоритмите на платформите и позволяват

⁶⁰ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

персонализиране на генерирането и разпространението на информация и по този начин дезинформация, поляризация и други патологични информационни явления.

Срещу цялото това разнообразие от проблеми AGCOM решава да приеме мерки на **саморегулация и съвместна регулация**. В тази връзка е създаден технически комитет относно плурализма и достоверна информация за цифровите платформи, включващ AGCOM и представители на повечето от заинтересованите страни на пазара, например социалните мрежи – Facebook, търсачките Google, редакторите на пресата и доставчиците на аудио-визуални услуги и др. Той има за цел да създаде консенсус, да идентифицира и популяризира решения за саморегулиране и съвместно регулиране на проблемите с онлайн дезинформацията. Комитетът включва пет работни групи, които отговарят за приемането на методологии за класифициране и откриване на прояви на онлайн дезинформация, мониторинг на икономическите рекламни потоци, насочени към финансиране на фалшиво съдържание, проверка на фактите, медийна и цифрова грамотност и провеждане на информационни кампании против дезинформацията, насочени към потребителите.

Основният резултат от действията на AGCOM относно стратегиите за големи данни и дезинформация е частично отваряне на „черната кутия“ и частично запълване на информационната празнина, постигнато чрез извършването на пазарни проучвания, често в сътрудничество с други публични органи, например такива за защита на конкуренцията, личните данни, агенции по киберсигурност и цифровизация и специфични изследвания, поръчани на университети и изследователски центрове. Въз основа на тях е постигнато сътрудничество с всички основни участници на пазара и заинтересовани страни, съвместно с които са възприети подходи за саморегулиране и съвместно регулиране въз основа на данни, за справяне с явления като дезинформация, „речта на омразата“, фалшиви новини и др.

В резултат от новите подходи, като страничен положителен ефект е постигната повишена осведоменост в обществото относно въздействието на цифровата икономика и икономиката на данни. Освен това създателите на национални политики в сектора са разбрали, че е от изключително значение оценяването на въздействието на цифровизацията и разрушителните технологии върху регулаторния капацитет на националните публични органи с цел да се разбере дали и как е необходимо да се преосмислят и предефинират компетенциите, правомощията на регулаторите и механизми за сътрудничество както за улесняване на развитието и експлоатацията на потенциалните ползи от цифровата икономика и икономиката на данни, така и за справяне с нейните предизвикателства и рискове⁶¹.

3. Препоръки

От ОИСР отдавна са установили потенциала, който имат т.нар. трансформиращи технологии коренно да променят начина, по който живеем и работим заедно. За да помогнат на политиките и да отключат потенциала на технологиите и иновациите, като същевременно

⁶¹ Source: OECD Shaping the Future of Regulators: the Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, 2020

гарантират защита на обществото в контекста на висока несигурност, Комитетът по регулаторна политика към ОИСР⁶² и Мрежата на икономическите регулатори⁶³ към ОИСР са разработили съвместна работна програма, структурирана около следните основни стълба:

1. създаване на добри практики за справяне с предизвикателствата пред регулирането, породени от нововъзникващите технологии и подпомагане на социално изгодни иновации;
2. предлагане на базирани на данни подходи за по-ефективни и ефикасни нормотворчески и регулаторни решения.

В изпълнение на тази програма в средата на 2021 г. от организацията обявяват публична онлайн консултация по проект на Препоръка на ОИСР за гъвкаво управление на регулирането с цел възползване от иновациите⁶⁴.

Основните цели на препоръката са:

- ✓ подобряване на познанията и разбирането за регулаторното качество в светлината на дефицитите в прилаганите съществуващи подходи, както и високите нива на несигурност, свързани с бързите иновации и технологичните промени;
- ✓ постигане на съгласие по базисните елементи на съвременните регулаторни рамки, за да се гарантира, че иновациите служат за постигане на основните цели и подобряват просперитета на обществата. Това включва решаване на начина, по който се извършват ангажираността на заинтересованите страни, оценката на въздействието, оценката на риска, институционалното сътрудничество (включително международно регулаторно сътрудничество, което е изключително важно), които трябва да се развиват в контекста на бързи иновации и технологични промени;
- ✓ насърчаване на ефективни трансгранични регулаторни действия, за да се осигурят съгласуваност и оперативна съвместимост на регулаторните рамки, свързани с иновациите;
- ✓ насърчаване на ключовата роля на регулаторната политика в по-широките стратегии на правителствата в областта на иновации.

Във връзка с това в документа са направени няколко групи от ключови препоръки.

Препоръка 1. Настройка на инструментите за управление на регулаторната политика за постигане на регулиране, подходящо за бъдещето

Държавите следва да гарантират, че приеманите от тях нови мерки за регулиране са подходящи за бъдещето. В тази връзка им се препоръчва да разработят **по-адаптивни, повтарящи се и гъвкави цикли за оценка на регулирането**, като същевременно се възползват от новите технологични решения за подобряване на качеството на доказателствата чрез:

⁶² OECD Regulatory Policy Committee

⁶³ Network of Economic Regulators

⁶⁴ Public consultation on the draft OECD Recommendation on Agile Regulatory Governance to Harness Innovation (Forthcoming): <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/regulation-and-emerging-technologies.htm>



1. използване на регулаторни инструменти за управление по гъвкав и интегриран начин за информиране на непрекъснатия процес на обучение и адаптация през целия цикъл на политики;

2. въвеждане на механизми за наблюдение, както и подходи за последващи прегледи на регулирането, които допринасят за задоволяване на нуждите, произтичащи от бързи и динамични иновации;

3. въвеждане на инструменти за управление на регулирането, които позволяват оценка на въздействието на регулирането върху иновациите, доколкото е възможно, включително в рамките на администрациите и през граница;

4. използване на нови източници на данни и непрекъснат мониторинг, за да се разберат по-добре ефектите от регулирането и по този начин да се изготвят по-широки, по-надеждни и навременни оценки на въздействието и

5. предоставяне на компетентните органи за регулаторен надзор на мандат и необходимите ресурси, които позволяват извършването на цялостен контрол на качеството, включително на действието на новите и променени инструменти за регулаторно управление.

Държавите са призвани да въведат **механизми за ангажиране на заинтересованите страни и широката общественост в регулаторния процес**, включително граждани и иновативни малки и средни предприятия на ранен етап от цикъла на формулиране на политики за повишаване на прозрачността, изграждане на доверие и извличане на ползи от повече и различни източници на експертиза.

На държавите се препоръчва да вземат предвид съществуването на **международна екосистема за иновации**, от която да се възползват, като възприемат най-подходящите доказателства и подходи на регулиране в областта на иновациите. Затова те са насърчени да повишат координацията и сътрудничеството между отделните национални институции и звена, отговорни за създаване на политики и мерки за регулиране, както и да засилят, като поставят на следващо ниво двустранното, регионалното и международното регулаторно сътрудничество за справяне с трансграничните последици на политиките в областта на иновациите.

Препоръка 2. Адаптиране на институционалните рамки за управление за гъвкаво и отговарящо на бъдещето регулиране

ОИСР препоръчва въвеждането или адаптирането на институционалните рамки за управление и регулаторни подходи, които са **насочени към бъдещето**, залагат на развитието на организационен капацитет и съответно възлагат ясни мандати, провеждат системно актуализиране и анализ на сценариите за действие, предвиждайки и наблюдавайки регулаторните последици от иновациите със значително въздействие.

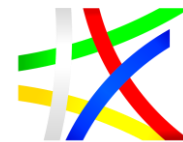
На страните се препоръчва да разработват по-фокусирани върху резултатите подходи на регулиране, за да позволят ускорено развитие на иновациите, като използват възможностите, предлагани от цифровите технологии и (големите) данни чрез:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. ограничаване на използването на стриктни правила до случаите, когато те са необходими, по-специално с тях се цели осигуряване на подходяща защита за гражданите и околната среда;

2. предоставяне на ясни насоки за прилагане и насърчаване на допълващото използване на инструментите на „гъвкавото право“⁶⁵, като доброволни стандарти, когато е целесъобразно, и

3. използване на възможностите, предоставени от цифровите технологии, и появата на нови източници на данни, за да се подпомогне разработването, наблюдението и прилагането на мерки за регулиране, насочени към резултатите.

ОИСР приканва държавите да започнат да позволяват по-голямо експериментирание, тестване и изпробване на иновациите с цел тяхното стимулиране чрез:

1. улесняване използването на изключения от регулирането, за да се даде възможност за контролирано тестване на иновациите и да се насърчи регулаторното обучение;

2. насърчаване на междусекторни и междюрисдикционни експерименти, за да се осигури на предприятията среда, в която да се изпробват междусекторни иновации и да се подобри регулаторното сътрудничество, като се насърчи оперативната съвместимост на регулаторни рамки, и

3. проактивно ангажиране на заинтересованите страни по ключови аспекти на разработването, изпълнението (включително механизми за мониторинг и отчетане) и оценяване на инициативите за тестване.

Препоръка 3. Адаптиране на дейностите по правоприлагане към „новото нормално“

ОИСР препоръчва държавите да адаптират своите стратегии за регулиране и дейности по правоприлагане, за да насърчат изпълнението, да помогнат на иноваторите да се ориентират в регулаторната среда и едновременно с това да продължат да защитават обществения интерес, включително в рамките на всички юрисдикции, чрез:

1. приемане на базирани на данни, адекватни подходи за идентифициране, оценка и управление на рисковете, преразглеждане на съществуващите рамки за управление на риска според случая;

2. систематично включване на въпроси и съображения, отнасящи се до правоприлагането, в законодателните предложения и свързаните с тях оценки;

3. разширяване на сътрудничеството между институциите и организациите, провеждащи изследвания и отговарящи за правоприлагането на мерките за регулиране, свързани с иновациите, както в отделната държава, така и когато е осъществимо, в рамките на всички юрисдикции и

⁶⁵ От англ. Soft law. При него регулирането се извършва чрез правно необвързващи актове като политики, насоки, стандарти, доброволни кодекси, концепции, бели книги, зелени книги и т.н.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. адаптиране на правомощията за регулиране, така че те да са фокусирани върху управлението на риска и постигането на резултати, вместо да бъдат ориентирани предимно към прилагането на конкретни правила и процедури.

В своите актуализирани Насоки за по-добро регулиране през 2017 г. Европейската комисия въвежда изцяло нов и усъвършенстван в сравнение с предишния **инструмент за оценка на въздействието върху научните изследвания и иновациите**⁶⁶. Той очертава основните съображения, свързани с подходите при разработването на съвременни и ориентирани към иновациите законодателни предложения. Инструментът не е ограничен до разглеждането на въздействията само върху технологичните иновации, а може да бъде използван и за изследване на други форми на иновации, като например социални иновации, иновационни бизнес модели или иновации в публичния сектор.

Оценката на потенциалните въздействия на законодателството върху научните изследвания и иновациите зависи от типа на мярката за регулиране и нейните общи цели. В нейната основа стои установяването до каква степен инициативата може да има положителни или отрицателни въздействия върху капацитета за научни изследвания и иновации на фирмено, секторно или ниво ЕС, като например дали тя би довела до създаване или намаляване на пречките пред иновациите или съответно отслабване или засилване на стимулите за инвестиране в иновации и др.

Инструментът включва следните основни стъпки, представени по-долу.

Стъпка 1. Разширяване на консултациите, така че те да покрият гледните точки на иноваторите. Целта ѝ е да се установи дали разрешаването на идентифицирания проблем е вероятно да има значителни въздействия върху иновациите и научните изследвания и това е въпрос, който следва да е централен елемент на стратегията за консултиране. Общодостъпната онлайн консултация със заинтересованите страни следва да включва въпроси за потенциалните въздействия върху научните изследвания и иновациите, за възникващи технологии и за въздействията върху разрастващите се компании. Тя трябва да достигне до всички релевантни заинтересовани страни и специално до стартъпите.

Стъпка 2. Оценка на потенциалните въздействия върху научните изследвания и иновациите. Преминването на тази стъпка се осъществява чрез попълването на специално подготвен контролен списък, съдържащ индикативен набор от въпроси, които следва да установят дали оценяваната мярка за регулиране би засегнала:

1. научните изследвания, фазата по тестване или демонстрация;
2. прилагането на иновативни разрешения или извеждането им на пазара;
3. стимулите за инвестиране, растеж, работни места или разрастване на компаниите в ЕС.

Стъпка 3. Разглеждане на съображенията относно дизайна на мярката за регулиране. В нейната основа е заложено разбирането, че цялостното въздействие върху изследванията и иновациите зависи от редица фактори, включително от съдържанието на самата мярка за регулиране, нейното администриране и прилагането ѝ от адресатите. Именно затова чрез нея се преследва установяване:

⁶⁶ Tool #21. Research & Innovation, Better Regulation Toolbox SWD (2017) 350



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. на потенциалното въздействие на предложенията върху самите начини на реализиране на научните изследвания и иновациите и резултатите от тях;
2. на възможностите за намаляване на отрицателните въздействия върху научните изследвания и иновациите и
3. как иновациите могат да бъдат използвани за по-добро постигане на целите на конкретната политика.

Стъпка 4. Прилагане на инструменти за използване на потенциала за иновации и намаляване на отрицателните въздействия. Тя съдържа неизчерпателен списък с инструменти и подходи, които могат да бъдат използвани за подобряване на дизайна на законодателството, така че то да бъде по-отворено към иновации и да използва иновациите за по-добро постигане на целите на политиката.

Препоръка 4. Прилагане на експериментални клаузи

Експерименталните клаузи позволяват на властите, натоварени с администрирането и прилагането на законодателството, да имат известна гъвкавост по отношение на иновативните технологии, продукти или подходи, дори ако те не отговарят на всички съществуващи законови изисквания. Те могат да бъдат подходящи, когато законодателството изисква да бъдат подробно дефинирани характеристиките на даден продукт и тази цел може да бъде постигната в бъдеще чрез различни иновативни решения. Те могат също да бъдат предложени с изричното намерение да се насърчават иновациите и експериментите. Комплексните експериментални клаузи понякога се наричат „регулаторен пясъчник“, рамка, която позволява иновациите да бъдат тествани в реална среда, обект на регулаторни освобождавания, гаранции и подкрепа.

Препоръка 5. Приемане на законодателство, ориентирано към резултатите

Законодателството, ориентирано към резултатите, определя измерима цел, без да предписва точните механизми за нейното постигане. То дава на заинтересованите лица гъвкавост да решат как да постигнат целта. Законодателството, ориентирано към резултатите, по принцип следва да е винаги предпочитан вариант, освен ако не е налице ясна необходимост от дефиниране на точни механизми, чрез които дадена цел трябва да бъде постигната. То предотвратява „заклучването“ към определена технология или подход и създава по-равнопоставени условия за иновативни технологии и подходи за конкуриране със съществуващите такива.

Препоръка 6. Прилагане на залязващи клаузи

Залязващите клаузи прекратяват или отменят някои или всички разпоредби на даден законодателен акт след определена дата, освен ако за тяхното продължаване не е предприето допълнително действие от компетентните институции. Те могат да бъдат използвани, за да гарантират, че законодателството не се превръща в пречка пред иновациите на бързо променящия се пазар и технологична среда. Те също така могат да бъдат инструмент за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

законодателно експериментирание, тъй като позволяват на законодателя да тества нов подход или рамка на регулиране спрямо нови технологии по ясно определен начин. При решението за тяхното използване обаче следва да бъде отчетен рискът от регулаторна несигурност.

Препоръка 7. Тест на алтернативи

Тестът на алтернативи изисква лицата, предлагащи мерки за регулиране, да разгледат потенциални алтернативи и да мотивират защо избраното от тях разрешение е оптималният вариант за постигане на целите на политиката. Приложено стриктно, изискването за проучване на алтернативи има потенциала да насърчи иновациите и търсенето на нови подходи към съществуващите цели.

Тестът на алтернативи може да е приложим и когато дадени проекти, продукти или технологии биха имали отрицателно въздействие върху главна цел на регулирането, като например защита на потребителите или околната среда, или когато те не могат да покрият определени стандарти, но решаващият орган по регулиране има причина да ги одобри поради техните по-широки ползи. В тези случаи тестът на алтернативи може да спомогне за гарантиране, че желаните по-широки ползи се постигат чрез използване на най-добрите налични технологии.

Препоръка 8. Прилагане на „подхода на водача в класирането“⁶⁷

„Подходът на водача в класирането“ се отнася до законодателните разпоредби, които предвиждат обновяване на определени стандарти или законови изисквания, така че те да отразяват по-високите нива на производителност, станали възможни поради научния или техническия (технологичния) прогрес. Ако една иновация постигне по-високо ниво на производителност, то това ново ниво се превръща в новото ниво, към което трябва да се стремят съответните производители. „Подходът на водача в класирането“ насърчава иновациите чрез награждаване на пионерите, тъй като другите участници на пазара са задължени да приемат тази иновация или да търсят собствена иновация, която да носи поне толкова или по-добри резултати.

4. Постижения

В проучването си от 2019 г. ОИСР обособява самостоятелна глава, в която са представени профилите на отделните държави членки, разгледани през призмата на техните регулаторни политики и достиженията в управлението и използването на инструментите на регулаторната политика. Те съдържат преглед на регулаторните практики, включително ключови постижения и области, които се нуждаят от усъвършенстване. Представените обобщени резултати на държавите – членки на ЕС, илюстрират актуалната ситуация във всяка от тях от гледна точка на приложението и ефективността на предварителната оценка на въздействието, ангажирането на заинтересованите страни и последващото оценяване в националните нормотворчески процеси. Профилите също така представят информация за използването на инструменти за управление на

⁶⁷ От англ. Top-runner approach.

регулирането на националното законодателство и на законодателните актове на ЕС, както и описват институционалната структура за регулаторен надзор във всяка държава.

Постижения 1. Чешката република

Според ОИСР Чешката република има добре развит процес на оценка на въздействието на законодателството, включващ механизми за контрол на качеството чрез **Борда за оценка на въздействието**, който е от типа „на една ръка разстояние“ от правителството. Всички проекти за законови и подзаконовни нормативни актове, изготвени от изпълнителната власт, трябва да бъдат придружавани от основна оценка на въздействието. Пълна ОВ се извършва за същите видове проектопредложения, от които обаче се очакват нови и значителни въздействия. Съществува поле за подобряване на качеството на ОВ, особено по отношение на количествените представяния на въздействията. ОВ не е задължителна за законодателни инициативи на народните представители. Те представляват около 40% от всички внасяни проектозаконали.

Всички законопроекти, предлагани от правителството, се публикуват на правителствен портал, достъпен за широката общественост. Задължително е провеждането на консултации в рамките на процеса на ОВ, като резултатите от тях се обобщават в докладите за оценка. Не са предвидени обаче задължителни правила, определящи продължителността или формата на тези консултации. Препоръчва се Чешката република да стандартизира процеса на обществени консултации и да стимулира заинтересованите страни, включително широката общественост, да участват с приноси в консултациите.

Чешката република е една от първите държави – членки на Съюза, които започват провеждането на **програма за намаляване на административната тежест**. Съкращаването на бюрокрацията все още е приоритет за правителството, но за разлика от много други страни фокусът все още не е разширен и за други регулаторни разходи. Оценката на изпълнението на действащото законодателство се извършва обикновено ад хок и се използва доста рядко. Чешката република планира да въведе по-систематични последващи прегледи на съществуващите разпоредби.

Правителственият законодателен съвет е консултативен орган към централната изпълнителна власт, който наблюдава качеството на законопроектите, преди те да бъдат представени на правителството. Една от неговите работни комисии, **Съветът за оценка на въздействието**, оценява качеството на оценките и спазването на процедурите, определени в задължителните насоки за ОВ. Той оказва съдействие на органите, които ги изготвят, при поискване и представя становища относно това дали проектозаконодателството трябва да бъде подложено на пълна ОВ, или не, предоставя методическа помощ и издава допълнителни насоки за процеса на ОВ.

Отделът за правителствено законодателство към кабинета е отговорен за наблюдението на качеството на законопроектите от гледна точка на юридическа техника.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Неговите функции са част от процедурата по междуведомствено съгласуване, когато проектозаконодателството се представя на правителствения законодателен съвет и неговите работни комисии.

Постижения 2. Полша

ОИСР констатира, че Полша е направила редица промени в своите практики на управление на регулирането през 2015 г. въз основа на новите правила за работа на Министерския съвет в рамките на неговата **програма за по-добро регулиране**. Правилата, приложими към полския Министерски съвет, които са в сила от същата година, въвеждат обществените консултации като общ принцип на процеса на вземане на решения, както и изискват изготвянето на доклад с резултатите от приключените консултации. В случай че не са провеждани консултации, министерствата са длъжни да предоставят подробни обосновки за това в ОВ. Налице е значително подобрение и в ангажирането на заинтересованите страни и широката общественост чрез въвеждането на **уебсайт на централното правителство**. Той поддържа и активен списък на участниците, които са заявили, че желаят да бъдат информирани за нови проектопредложения за регулиране.

ОВ са необходими за всички предложения за закони и подзаконови нормативни актове. Направените промени в Полша включват разработването на **нови насоки за оценка на въздействието** и разпространението на **стандартизирани формуляри за оценка на въздействието**. По искане на Министерския съвет или на отделни министерства и ведомства се изготвят и последващи оценки на въздействието. Тенденцията е с течение на времето тези оценки да бъдат разширени и наред с административната тежест да се съсредоточат и върху общото социално, икономическо и екологично въздействие на регулирането.

Канцеларията на министър-председателя отговаря за централния надзор на инструментите за управление на регулирането в Полша. Министерството на икономическото развитие отговаря за системното подобряване на регулирането и програмата за по-добро регулиране в Полша. Координаторът за ОВ и Правителственият програмен борд отговарят съвместно за осигуряване на качествен контрол на ангажираността на заинтересованите страни и ОВ, като бордът е отговорен и за проверка на качеството на последващите оценки на въздействието. Друг орган, Законодателният съвет, отговаря за осигуряването на контрол върху качеството на предложенията за регулиране. Парламентарният контрол в Полша се ограничава до проверка на юридическото съдържание на актовете и се извършва както за законите, инициирани от изпълнителната власт, така и за тези от парламента.

Постижения 3. Белгия

В Белгия ОВ е задължителна за всички закони и подзаконови нормативни актове, представени на Министерския съвет на федерално ниво и обикновено се споделят със социалните партньори като основа за консултации. Периодичният последващ преглед на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

законодателството е задължителен за определени законодателни предложения. Понякога се използват и клаузи за залязване. В рамките на изпълнителната власт **Агенцията за административно опростяване към кабинета на министър-председателя**, която е фокусирана върху оценката на административната тежест след 2013 г., отговаря за цялостната политика на „по-добро регулиране“. Тя подпомага дейността на **Комитета за оценка на въздействието**, който е съвещателен орган по оценките на въздействието. Той изготвя и ежегодни доклади за качеството на всички ОВ и на процеса по оценка като цяло. Членовете на Комитета за ОВ се определят от съответната администрация, като неговият състав може да се променя без официална процедура.

Консултациите с широката общественост в Белгия обаче не се провеждат систематично. Понастоящем не съществува и единна уебстраница на централното правителство, на която да се публикуват всички текущи консултации. Така въпреки че ОВ бива консултирана със социалните партньори, широката общественост не може да участва в консултативния процес.

Постижения 4. Дания

В Дания регулаторната реформа е важна точка от дневен ред на правителството още от 80-те години на миналия век. Нейният първоначален фокус върху конкурентоспособността впоследствие е разширен до намаляването на тежестта от регулирането, а в последно време е насочен и към **насърчаването на благоприятстващо иновациите регулиране** в икономическата сфера. През 2015 г. е създаден **Комитет за прилагане на правото на ЕС**, който осъществява наблюдение на действието и ефектите от изпълнението на съюзното законодателство в икономическата област. От 2018 г. цялото датско законодателство трябва да отговаря на нововъведените принципи за гъвкавост и доказана цифрова готовност.

Правителството периодично преразглежда съществуващото законодателство със значително въздействие. През 2015 г. методологията за ОВ на регулирането на бизнеса, както и целта за нетно намаляване на тежестта от регулирането са актуализирани. В тях са включени допълнителни хипотези, според които ОВ следва да се извършват както за проектите на закони, така и на подзаконовни нормативни актове над определени прагове. Дания систематично ангажира заинтересованите страни и използва интерактивни уебсайтове за консултации на по-късния етап от процесите на формулиране на политики и разработване на проекти за нормативни актове.

Екипът за ефективно регулиране към датската бизнес служба е отговорен за контрола на качеството на ОВ на нормативните актове, налагащи значителна тежест за бизнеса. Той също така дава насоки и извършва обучения за използването на подходящи инструменти за управление на регулирането, включително на ОВ. Екипът за ефективно регулиране, както и Комитетът за прилагане на правото на ЕС към датското министерство на заетостта проверяват качеството на прилагането на законодателство на ЕС в областта на бизнеса. Това са двата



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

национални органа, които насърчават систематично подобренията в управлението на регулирането и идентифицират областите, в които то може да стане по-ефективно.

Министерството на финансите на Дания отговаря за контрола на качеството на спазването на принципа за **доказана цифрова готовност** и измерва ефекта на регулирането върху брутния вътрешен продукт. **Министерството на правосъдието** наблюдава и осъществява цялостния **съдебен контрол за качество на регулирането**.

Постижения 5. Нидерландия

Нидерландия има дългогодишни традиции в провеждането на регулаторни реформи със силен акцент върху намаляването на тежестите за бизнеса и гражданите. Въпреки че основният фокус на предварителната оценка на въздействието остава върху измерването на разходите за регулирането, през 2015 г. тази рамка е актуализирана, с което се въвеждат **оценки на въздействието върху иновациите, МСП**, равенството между половете и развиващите се страни. Периодичната последваща оценка на ефективността и ефикасността на регулирането е задължителна за всички проекти за закони, приети от 2001 г. насам. Днес тя включва и оценка на регулаторната тежест и се допълва от прегледи на административната тежест и разходите за първоначално спазване в конкретни сектори.

През последните години Нидерландия поставя силен акцент върху достъпността и прозрачността на процеса на регулиране. За тази цел тя стартира **цифров календар**, който позволява на обществеността да проследява законодателния процес. Обществените консултации са допълнително популяризирани чрез централния интерактивен уебсайт. Това е довело до неговото по-често ползване за консултации по проекти на предложения, както и по документи относно политики, които информират обществеността за естеството на проблема и възможните решения. МСП могат да дават предложения в ранните етапи от разработването на мерки за регулиране като част от въведения тест за МСП.

В рамките на изпълнителната власт **Отделът за съдебните въпроси и за политиката за по-добро регулиране в Министерството на правосъдието и сигурността** на Нидерландия отговаря за проверката на цялостното спазване на рамката на ОВ. **Отделът за регулаторна реформа и ИКТ политика в Министерството на икономическите въпроси** координира програмата за намаляване на регулаторната тежест и осигурява надзор върху качеството на оценките на регулаторната тежест.

Консултативният съвет за оценка на регулаторната тежест, който е орган от типа „на една ръка разстояние“ от правителството, съветва министерствата относно качеството на отделните оценки на тежестта на ранния етап от разработването на предложенията и може да препоръчва подобряване на оценките, ако счете същите за неадекватни.

Според проучването на ОИСР *България* значително е реформирала своята система за управление на регулирането, което е пряк резултат от влизането в сила на промените в Закона за нормативните актове на 4 ноември 2016 г. Благодарение на него са удължени минималните срокове на консултациите със заинтересованите страни до 30 календарни дни. Той е довел и до създаването на централен портал за консултации, които са по-добре интегрирани в националния механизъм за предварителна и последваща оценка на въздействието на нормативните актове. Централният портал за обществени консултации предоставя и възможност за директна обратна връзка на участниците. Чрез него се дава отчет на заинтересованите страни как техните мнения и становища са допринесли за оформянето на окончателните предложения за проекти на нормативни актове.

ОИСР констатира, че ЗНА е въвел и нова система с изисквания за оценка на въздействието, при която предложенията за нормативни актове вече подлежат на частична или цялостна предварителна ОВ. В края на 2016 г. в България, в рамките на администрацията на МС е създаден и отдел, който играе ролята на надзорен орган за контрол на качеството на ОВ в рамките на изпълнителната власт, като подпомага и тяхното извършване. След влизането в сила на ЗНА всички нови закони, кодекси и подзаконови актове на Министерския съвет подлежат на последваща оценка в рамките на пет години от тяхното въвеждане.

Министерският съвет е отговорен за насърчаване на цялостната регулаторна политика в България, включително за ангажирането на заинтересованите страни и за изготвянето на предварителни и последващи оценки на въздействието. Надзорният орган в Дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет в България отговаря за контрола на качеството на инструментите за управление на регулирането. Съветът за административна реформа, създаден през 2009 г., действа като консултативен орган към Министерския съвет за координация на дейностите по намаляването на регулаторната тежест както за бизнеса, така и за гражданите.

Описанието на профилите на отделните държави – членки на ЕС, от гледна точка на инструментите за управление на регулирането приключва с нарочно, за първи път представяно в подобен вид, приложение, даващо информация относно дяловете на проектите на национални закони, внасяни за разглеждане в националните легислатури от представители на парламента. В профила на Полша ОИСР изрично подчертава, че изискванията на регулаторната политика спрямо изпълнителната власт не се прилагат за закони, предложени в рамките на парламента.

В частта от доклада, посветен на България, се посочва, че представените в профила на страната показатели за ангажиране на заинтересованите страни и ОВ за законопроектите обхващат единствено процедурите, извършвани от изпълнителната власт, която към онзи момент предлага приблизително 42% от законите в България. Съществуват изисквания за провеждане на ОВ за информиране на разработването на проектозаконите, предложени от народни представители, въпреки че те са относително по-малко строги от тези за изпълнителната власт. Така България е абсолютен първенец за целия ЕС в негативната класация, която посочва обективната картина на спазването, респективно неспазването на изискванията за по-добро



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



регулиране с изключително високия резултат от 58% (днес 61,1%⁶⁸) на законопроекти, внасяни от народни представители. А именно в тази част от националния нормотворчески процес не се прилага качествено нито един от инструментите на „по-доброто регулиране“. Далеч след нас в същата класация е Чешката република, при която този процент е 41% и Полша с 40%.

От гледна точка на иновациите България е определена за нововъзникващ иноватор в Европейския индекс за иновации за 2021 г.⁶⁹, като с течение на времето нейните показатели бавно се подобряват в сравнение с общите нива в ЕС. В тази група на нововъзникващи иноватори се включват още Хърватия, Унгария, Латвия, Полша, Румъния и Словакия. Половината от разходите на бизнес сектора за научноизследователска и развойна дейност у нас са свързани с големите мултинационални компании. България е специфична с това, че има най-големия дял на финансиране, идващо от чужбина, от всички останали страни от ЕС. Ниското ниво на публични ресурси възпрепятства развитието на сътрудничеството с частния сектор и е пречка за привличането на изследователи. Освен недостига на ресурси налице е и недобро разпределяне на публичното финансиране за НИРД сред университетите и изследователските институти. Сериозен проблем е и слабата свързаност между тези звена и дейността на предприятията.

Тенденцията в страните от ОИСР е точно обратната. Нарастващият дял на публичното финансиране да бъде насочен към съвместни иноваторски усилия между изследователските институции и индустрията. Насочването на допълнителни средства за подобни дейности е от важно значение и за България поради липсата на взаимосвързаност между научните изследвания и дейността на предприятията. Връзките с мултинационални компании, които са големи новатори, са важни за използване от националните фирми и изследователи⁷⁰.

В България действа относително нова методологическа рамка за ключовите инструменти за управление на регулирането, прилагани в рамките на изпълнителната власт, каквито са ангажирането на заинтересованите страни в процеса на вземане на решение и предварителната и последващата оценка на въздействието на законодателството. При тях измерението „иновации“ е изрично отчетено в Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието от 2019 г.⁷¹ То посочва, че предвид възприетия към момента у нас подход, при преценката на необходимостта за извършване на цялостна предварителна оценка на въздействие трябва да се изследва, наред с останалите, и въпросът за възможните негативни въздействия на оценяваната мярка за регулиране върху конкурентоспособността, пазарните отношения, конкуренцията, иновациите или потребителите.

При ключовата аналитична стъпка от процеса по ОВ, свързана с определянето на икономическите въздействия на оценяваните варианти, ръководството указва, че по отношение на иновациите и изследванията следва да бъде установено дали всеки отделен вариант:

1. стимулира или възпрепятства научноизследователската и развойната дейност;

⁶⁸ По данни от „Изследване на законодателната дейност на 44-ото Народно събрание“ на Националния център за парламентарни изследвания към Народно събрание:

<https://parliament.bg/pub/ncpi/20210329041138Изследване%20на%20законодателната%20дейност.pdf>

⁶⁹ European innovation scoreboard 2021: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en

⁷⁰ OECD Regulatory Policy Outlook 2015.

⁷¹ Прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. улеснява въвеждането и разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти;
3. засяга права върху интелектуалната собственост (патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права) и
4. насърчава или ограничава академичните или промишлените изследвания.

5. Подбор

Настоящият междинен доклад от изследването съдържа находките, констатациите и изводите от проведеното бенчмарк проучване за подбор на най-добри решения в областта на качествено регулиране и иновациите с възможност за успешно въвеждане в България (Дейност 2). Резултатите от него са представени като „Дълъг списък“ (Long list) от най-добри практики, подходи и постижения от ЕС и държавите членки и ключови препоръки и изводи от анализи, насоки и разработки на ОИСР в областта на по-доброто регулиране с особен фокус върху НИРД и иновациите.

След като този списък бъде прегледан, обсъден и одобрен от възложителя, при изготвянето на окончателния доклад от изследването (Дейност 3) и на базата на експертно адаптивен анализ ще бъде представен финалният подбор на добри практики, подходи, изводи и препоръки в „Кратък списък“ (Short list) с най-относитимите от тях, подходящи за следване, реципиране и въвеждане в България.

III. АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ И КОНСТАТАЦИИ

1. Ключови констатации относно регулаторната политика

Както Европейският съюз, така и неговите държави членки показват силен общ политически ангажимент към регулаторната реформа. Започвайки своите инициативи в областта на по-доброто регулиране още в началото на хилядолетието, допълнително подсилени чрез Пакета за по-добро регулиране от 2015 г., осъвременен през 2017 г., и Междуинституционалното споразумение от 2016 г., Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът признават ангажирането на заинтересованите страни, предварителната ОВ и последващото оценяване в нормотворческия процес на ниво Съюз за основни инструменти за подобряване на качеството на регулирането.

Въпреки значителното припокриване между държавите членки ЕС инвестира средно по-малко в областите на ангажиране на заинтересованите страни, предварителната ОВ и последващото оценяване в сравнение със средното ниво в ОИСР. Разликата е особено поразителна в областта на последващата оценка, където държавите – членки на ЕС, все още не са разработили ефективни системи за преразглеждане на съществуващото законодателство.

През последните 20 години се наблюдава тенденция на увеличаване на органите за регулаторен надзор в цяла Европа. Тяхното институционализиране осигурява предпазни механизми срещу намесата на правителствата в дейностите им по надзор. Въпреки това те често остават свързани и отговорни пред правителствата, например като споделят обща администрация с тях и най-вече като разходват бюджетни средства, определени от тях. Като върховен орган,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

който приема законодателството, националните парламенти следва също да играят решаваща роля в регулаторната политика и надзора за качество на регулирането.

2. Ключови констатации относно ангажирането на заинтересованите страни

Въпреки че всички държави – членки на ЕС, са инвестирани в консултации със заинтересовани страни по предложенията за регулиране, съществуват съществени различия между страните както в техните изисквания, така и в прилаганите практики. Всички държави имат въведени изисквания за консултации и те обикновено предоставят широки възможности за приноси не само от заинтересованите страни, а от цялото общество. Изискванията за консултации са по-малко строги за подзаконовите нормативни актове, отколкото за законите. През последните години Европейската комисия също инвестира значително в подобряване на диалога си със заинтересованите страни. По-специално тя има структуриран подход за информиране на обществеността за предстоящи консултации и за ангажиране на засегнати членове на обществеността през целия процес на разработване на политики.

За да се увеличи максимално стойността на ангажирането на заинтересованите страни, е важно лицата, вземащи решенията, да провеждат консултации както на ранен етап, така и на късен етап от процеса на разработване на политики. Изискванията за консултации на ранен етап от същия процес там, където е установен проблем с регулирането и се обмислят възможни варианти, са далеч по-слабо развити, отколкото в случаите, когато решението за регулиране е било взето и е бил идентифициран предпочитан вариант на регулиране. Това пречи на заинтересованите страни да дадат своя принос в регулаторния процес на етап, в който те могат да предложат други възможности, които да бъдат взети предвид от оправомощените да решават лица. Това, от своя страна, може да остави у заинтересованите страни усещането, че техните приноси не се оценяват, да повлияе отрицателно на доверието във взетите решения и потенциално да причини допълнителни разходи на правителството на по-късен етап заради недостатъчното спазване и прилагане.

За всяка разработена мярка за регулиране, независимо дали преди това е имало някакви други форми на ангажиране на заинтересованите страни, добрата практика изисква да се провежда структуриран процес за консултиране. Заинтересованите страни трябва да знаят, че има определени процедури, които всяко предложение за регулиране трябва да премине, в които всички заинтересовани страни имат възможност да се включат. Държавите – членки на ЕС, са предприели значителни инвестиции за търсене на приноси към законопроектите си от засегнатите страни, особено чрез средства за електронна комуникация. Общата тенденция е, че те имат по-пълни изисквания за консултиране по-късно в процеса на разработване на политики.

Държавите членки обикновено не използват годишни планове, пътни карти или други подобни инструменти, за да информират заинтересованите страни предварително за възможни бъдещи искания за техния принос в предстоящите консултации относно предложенията за регулиране. Това лишава заинтересованите страни от възможността да предоставят по-добре обмислена обратна връзка в предстоящите консултации, а също така пречи на лицата, вземащи



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

решения, да получат по-съдържателни приноси по време, когато разработването на политиката или мярката за регулиране се намира в своя зародиш.

Държавите – членки на ЕС, са инвестирани в широк спектър от методи, както и в сериозно подобряване на своите инструменти за онлайн комуникация, за да гарантират, че всички засегнати страни са уведомени за консултациите. Повечето от тях вече разполагат с централни онлайн портали за консултации в допълнение към отделните уебсайтове на министерствата. В някои страни тези уебсайтове са доста напреднали, позволявайки на заинтересованите страни да коментират „на живо“ законопроектите, а също така да влизат в дискусия с множество други заинтересовани страни. Въпреки че тези инвестиции трябва да бъдат признати като успешни, все още често не е ясно как и дали получаваните приноси и коментари се вземат предвид от лицата, формулиращи политиките. Подобно на страните от ОИСР, държавите – членки на ЕС, не са склонни да оценяват дали техните практики за ангажиране на заинтересованите страни всъщност дават очакваните резултати. Следователно не е известно дали и до каква степен заинтересованите страни са подобрили дизайна на предложенията за регулиране и как това от своя страна е помогнало за подобряване на общото благосъстояние на обществото.

3. Ключови констатации относно предварителната оценка на въздействието на регулирането

Оценката на въздействието на регулирането е ключов инструмент за лицата, формулиращи политики, когато решават дали и как да регулират, за да постигнат целите на публичните политики. Използването на ОВ се разшири през последните 30 години в страните от ЕС. Почти всички държави – членки на ЕС са внедрили механизма на ОВ като основна част от инструментите си за управление на регулирането и като цяло се ползват с изрична политическа подкрепа за ОВ на високо ниво. Съществува съществена разлика между прилагането на ОВ на практика спрямо законите и по отношение на подзаконовите нормативни актове. Това е особено остър проблем предвид липсата на регулаторен надзор при повечето от подзаконовите актове. Само половината от държавите – членки на ЕС, систематично публикуват ОВ за целите на консултациите по предложения за регулиране със закони.

Основен принцип на ОВ е тя да бъде пропорционална на нивото на очакваните въздействия от оценяваната политика или мярка. Част от принципа на пропорционалност се отнася до необходимостта от филтриране на предложенията, за да се гарантира, че ресурсите за оценка на въздействието са подходящо насочени. Въпреки тяхното значение държавите – членки на ЕС, не използват прагови тестове за тази цел, независимо че мнозинството от тях имат изискване предприетото ниво на оценка на въздействието да бъде пропорционално на очакваното въздействие на регулаторното предложение.

Само около половината от държавите – членки на ЕС, имат изискване да обмислят базисния вариант или още варианта „да не се прави нищо“. Може би по-тревожното е, че по отношение на подзаконовите нормативни актове в по-малко от половината от държавите задължително се идентифицират и оценяват алтернативни варианти. Неразделна част от добре функциониращата система на ОВ обаче гарантира, че всички възможни варианти – включително нерегулаторни, се



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

разглеждат и оценяват систематично. Изследването на различни варианти помага да се информират лицата, които вземат решения, за очакваното въздействие на предложенията и по този начин допринася да се намали рискът от регулаторен провал.

Европейската комисия изисква ОВ да се провежда за предложения със значително икономическо, екологично или социално въздействие. Комисията публикува встъпителни оценки на въздействието, които очертават проблеми в конкретни публични политики, и предварително оценява очакваните въздействия. След обществена консултация, посветена на встъпителната ОВ, Комисията предприема пълна ОВ, включваща събиране на данни и доказателства, както и консултации със заинтересованите страни. ОВ подлежат на контрол от Комитета за регулаторен контрол, след решението на който може да се наложи да бъдат преразгледани освен оценките и самите предложения за регулиране.

По отношение на създадените от ЕС закони ОВ много по-често се изисква при транспониране на директиви на ЕС, отколкото за формиране основата на преговорната позиция на отделните държави – членки на ЕС. Когато те нямат официални изисквания за провеждане на ОВ на фазата на преговори, се разчита единствено на оценките на въздействието на Европейската комисия. Като цяло, когато ОВ се провежда за транспониране на директиви на ЕС, се прилагат същите процедури, както в случая с националните закони. Около половината от държавите – членки на ЕС, систематично изискват оценка на „позлатяването“, т.е. дали на национално ниво са добавени разпоредби, които отиват отвъд изискванията, посочени в директивите на ЕС като част от националните ОВ, при транспонирането на директивите на ЕС.

Оценявания на ефективността на системите за ОВ са извършени в редица държави – членки на ЕС, които и включват даването на предложения за подобряване на действащите регулаторни практики. Въпреки това тези оценявания биха били по-полезни, ако техният фокус се съсредоточи още повече върху това как системите могат да бъдат усъвършенствани във времето.

4. Ключови констатации относно последващата оценка на въздействието на регулирането

Едва след като законите влязат в сила, правителствата могат да оценяват пълното им влияние върху обществото. Много от характеристиките на една икономика или общество, имащи отношение към конкретни възприети законодателни решения, се променят с течение на времето, така че дори мерките за регулиране, които са били напълно подходящи за постигане дадена цел при приемането им, могат да остаряят с времето. За да гарантират, че мерките за регулиране остават годни за постигане на своите цели, държавите трябва редовно да преразглеждат своето действащо законодателство. Последващата оценка на въздействието обаче остава относително неразработена сред членовете на ОИСР и много страни от ЕС.

В по-голямата част от държавите – членки на ЕС, липсва систематичен подход за извършване на последваща оценка на отделни нормативни актове. По-малко от една пета от тях систематично оценяват дали законите и останалите мерки за регулиране постигат своите цели, както се очаква. Когато от лицата, формулиращи политиките, се изисква да идентифицират



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



действителните разходи и ползи от въведени мерки, това обикновено се отнася само за избрани области на регулиране.

През последните десетилетия усилията за преразглеждане на съществуващите нормативни актове се дължат до голяма степен на мотивацията за намаляване на регулаторната тежест. Тази цел до голяма степен остава в центъра на подходите за последващо преразглеждане на законодателството. Докато почти всички държави – членки на ЕС са провели преразглеждания, фокусиращи се върху административната тежест, само една четвърт са извършили задълбочени прегледи, за да оценят по-широк спектър от въздействия и кумулативния ефект на регулирането, въведено в определена област с цел да информират предстоящи реформи.

Европейската комисия използва редица подходи за преразглеждане, съчетаващи систематични оценявания на отделни мерки за регулиране със задълбочени прегледи на конкретни сектори на политики. Чрез принципа „първо оценявай“⁷², наричан още „принцип на първо последващо оценяване“⁷³, Комисията се ангажира да извършва последващо оценяване на всички въведени мерки, преди да направи ново предложение в дадена област на регулиране. Според пакета за по-добро регулиране от 2015 г., актуализиран през 2017 г., основните последващи оценки и преразглеждания подлежат на качествен контрол от Комитета за регулаторен контрол, което допринася за засилен надзор върху последващите оценки.

Докато почти всички държави – членки на ЕС, имат насоки за предварителни оценки, само половината разполагат с такива и за последваща оценка. А солидната методологическа рамка е неразделна част от добре функциониращата система за последващо оценяване, като гарантира, че последващите оценки отговарят на целта си и са достатъчно качествени за информиране на бъдещите промени или реформи. В повечето държавите – членки на ЕС, последващите оценки се извършват от отделите, отговорни за разработването на предложението за регулиране. Само в малка част от тях органи и комитети извън правителството са отговорни за извършването на последващи оценки. Колкото по-чувствителна е дадена мярка за регулиране и колкото по-значими са нейните икономически или социални въздействия, толкова по-полезно е тяхното външно и независимо преразглеждане.

Държавите – членки на ЕС, като цяло оценяват приноса на заинтересованите страни при последващото оценяване на въздействията на съществуващото законодателство. Три четвърти от тях имат действащи механизми, чрез които обществеността може да предоставя препоръки за промяна на законодателството и за ангажиране на заинтересованите страни при извършване на последваща оценка. В повечето страни обаче това е възможно само за избрани области на политики. Освен това според ОИСР държавите от ЕС следва по-често да публикуват доклади за последваща оценка онлайн, за да гарантират прозрачността на резултатите от дейностите по оценка. В момента това се прави от по-малко от половината от всички държави членки.

⁷² От англ. Evaluate first

⁷³ Allio, Lorenzo. “Ex post evaluation of regulation: An overview of the notion and of international practices”, in Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook. Paris, OECD Publishing, 2015

Оценки на ефективността на системите за последваща оценка са извършени само в 5 държави – членки на ЕС. Когато такива са били проведени, те са предоставили ценна информация за това как същите могат да бъдат подобрени.

IV. ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИТЕ ПРОУЧВАНИЯ И АНАЛИЗ

Публичните политики и мерките за регулиране са основните инструменти в ръцете на управляващите за определяне поведението на гражданите и техните общности и за насърчаване на благосъстоянието на обществата и икономическия растеж на държавите. Регулирането засяга всички сфери на бизнеса и в действителност нашия живот като цяло. Чрез него се регламентират изискванията, които определят качеството на продуктите, с които се храним, начините, по които се придвижваме от едно място на друго, вървейки пеша, ползвайки градски транспорт или шофирайки собствен автомобил, правилата, които определят нашето здраве и безопасност и т.н. Въпреки че са жизненоважни за нас, днес обикновено приемаме регулациите за даденост.

Регулирането представлява централна част от дейността по държавно управление, която засяга всички области на обществения живот. Мерките за регулиране се приемат от държавите за защита на гражданите, потребителите, работниците, бизнеса, околната среда и т.н. Когато са добри, те подобряват живота на хората. Когато са твърде ограничителни, лошо замислени, излишни или неадекватни, налаганите чрез тях правила могат да затруднят стартирането на нов бизнес, търговията в чужбина или преминаването през основни административни процедури, като подновяване на лични документи, получаване на разрешителни за извършването на дадена дейност или регистрирането на ново дружество например. Прекалено сложните регулаторни рамки, липсата на прозрачност при създаването на правила и неефективното или неправилното им прилагане могат да са по-скоро вредни, отколкото полезни. Небалансираните или непропорционални разпоредби могат да доведат до загуби за администрацията или обществото, до свръхоправомощаване за вземане на решения и дори до корупция. По-лошото е, че неадекватните правила може да не постигнат целите си и по този начин да не успеят да ни защитят, което води до загуба на доверие на гражданите в институции и в държавата като цяло.

Добрата регулаторна политика осигурява необходимите предпоставки за създаването на норми и правила, които подобряват благосъстоянието на гражданите. През последните 30 години държавите полагат усилия за усъвършенстване на практиките и подходите на своите регулаторни политики, за да гарантират тяхното постоянно високо качество. Въпреки това, тъй като обществата непрекъснато повишават своите стандарти и изисквания за регулаторно качество, самото регулиране става все по-сложно. Нарастващите темпове на технологични промени и задълбочаването на глобализацията отделно поставят значителни предизвикателства пред националните регулатори.

Почти едно десетилетие след като прави преглед на практиките на по-добро регулиране в ЕС (от 15 държави) през 2019 г., ОИСП за първи път оценява систематично ангажирането на заинтересованите страни в процесите по регулиране, предварителната оценка на въздействието и последващата оценка на въздействието на регулирането във всички страни от ЕС и Европейския



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



съюз, като ги сравнява със собствените си стандарти за регулаторна политика и управление, както и с тези, възприети в нейните страни членки.

По отношение на националните *регулаторни политики* изводите са, че понастоящем всички държави – членки на ЕС, са приели политики, насърчаващи регулаторната реформа, обхващащи различни области на управление на регулирането. Докато в почти всички държави членки преобладават политики, които залагат на предварителната ОВ, консултациите със заинтересованите страни, административно опростяване и намаляването на тежестта (регулаторна и административна), последващата оценка е по-рядко срещана.

Въпреки своята водеща роля регулаторният надзор все още е една от най-слабо развитите сфери на регулаторната политика в ЕС. Независимо че всички държави от ЕС са създали органи, които отговарят за насърчаването на регулаторната политика, както и за мониторинга и оценяването на регулаторната реформа като цяло, надзорът все още е неравномерен и се фокусира основно върху контрола на оценката на въздействие на регулирането, като пренебрегва останалите елементи на регулаторната политика. По-голямата част от органите за регулаторен надзор в страните от ЕС са разположени в изпълнителната власт. По-рядко срещано е органи извън изпълнителната власт да осъществяват дейности по регулаторен надзор. Противно на видното си място в законодателния процес, националните парламенти не са сериозно ангажирани с регулаторния надзор в целия ЕС.

Що се отнася до *ангажирането на заинтересованите страни* в националния нормотворчески процес, основните изводи са, че държавите – членки на ЕС, често извършват това твърде късно в процеса на разработване на политики, което означава, че невинаги то има реален ефект и стойност. Още по-поразително е заключението, че в някои държави членки ангажирането на заинтересованите страни все още не е достатъчно широко. По-голямата част от страните от ЕС са инвестирани сериозно в създаването на онлайн правителствени портали за по-добра комуникация със засегнатите страни при разработването на закони. Макар и похвални, тези инвестиции не дават своите пълни ползи. Например заинтересованите страни обикновено не са информирани от политиките за това как са помогнали да се оформят и в крайна сметка да се подобрят предложенията за регулиране. Това често води до разочарование сред заинтересованите страни, до отхвърляне на налаганото регулиране и до намаляване на доброволното спазване и ангажираност в бъдещите консултации със заинтересованите страни. По-голяма отчетност за резултатите от консултациите е необходима не само в страните от ЕС, но и в страните от ОИСР в по-широк план. Това е констатация, направена от ОИСР на база анализа на данни още през 2018 г.⁷⁴

Страните от ЕС обикновено не улесняват ранното включване на своите граждани в регулаторните предложения на Европейската комисия. Комисията използва поредица от различни инструменти, за да ангажира заинтересованите страни в различни моменти от цикъла на формулиране на политики. По този начин държавите от ЕС и техните граждани имат възможност да участват, да представят доказателства и да подобряват законите на ЕС, включително на ранните етапи от тяхното разработване. Много страни членки обаче не информират в достатъчна

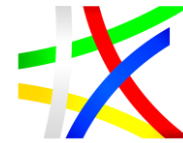
⁷⁴ OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, 2018



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

степен своите заинтересовани страни за тези възможности, за предоставяне на приноси. Вместо това по-голямата част от ангажираността на заинтересованите страни в законодателния процес на ЕС се случва, след като Комисията е взела решение за регулиране чрез отделните процедури за транспониране. На този етап фокусът на консултациите обикновено е върху прилагането на директивите на ЕС на национално ниво, а не върху очакваното от тях въздействие върху обществото. За да се гарантира, че законите на ЕС се възползват пълноценно от консултациите със заинтересованите страни, държавите членки следва да предоставят по-добри информация и доказателства по време на самия дизайн на проектите на мерки за регулиране.

Много държави от ЕС все още не се възползват пълноценно от полезните ефекти на *предварителната оценка на въздействието на регулирането* при разработването на националното законодателство. Те не оценяват систематично алтернативи на предложения водещ вариант, който най-често предвижда най-интензивната регулаторна намеса, и са склонни да се фокусират върху ползите и разходите за бизнеса само при определяне на потенциалните въздействия на този вариант. Процесът на ОВ все още започва едва след като предложенията за регулиране са разработени, т.е. решенията са почти взети от правителствата.

Държавите – членки на ЕС, обикновено оценяват въздействията спрямо правителството, бизнеса (включително МСП), конкуренцията, обществото и околната среда. Трябва да се отбележи, че въпреки че предварителната ОВ се извършва на различните варианти за регулиране, най-често количествено представяне на разходите и ползите се прави само за предпочитания вариант, което може да изкриви крайните резултати от оценката. Количественото определяне на ползите е по-рядко в държавите – членки на ЕС, отколкото количественото представяне на разходите, което често затруднява финалната преценка дали оценяваните мерки оправдават разходите, свързани с тях.

Във връзка с *последващата оценка на въздействието на регулирането* изводът е, че всички държави от ЕС и самият Европейски съюз остават по-опитни в създаването на закони, отколкото в гарантирането, че същите продължават да носят ползи за обществата. Законите не подлежат систематично на последващи оценки в почти всички страни от ЕС, което създава риск остарели норми и правила да продължават да са в сила. Това представлява съществена загуба на ресурси за:

1. правителствата, свързани със завишените разходи за администриране, проверки за спазване и правоприлагане;
2. бизнеса поради ненужната регулаторна (и административна) тежест и
3. гражданите заради ограничаването на тяхната свобода и право на избор на поведение и повишените разходи от регулирането, когато то не е добре обмислено, както и поради излагането на потенциални рискове, когато регулациите не са в крак с обществените промени.

Когато се извършват последващи оценки, те често са недобре структурирани и не позволяват систематично провеждането на обществени консултации по тях. Още по-лошо, последващите оценки не оценяват систематично дали са постигнати целите на регулирането – нещо, което е от жизненоважно значение за установяване дали политиките и мерките за регулиране остават подходящи за целта.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ И ПОДХОДИ В БЪЛГАРИЯ

В България основните инструменти за управление на регулирането са регламентирани в националния статутен закон, наричан още „закон относно законите“, както е Законът за нормативните актове. Към 2015 г., когато в ЕС започва съвременната епоха на по-доброто регулиране, в българската държава и общество е постигнат консенсус относно необходимостта обществените консултации в структуриран вид, предварителната ОВ и последващото оценяване да бъдат интегрирани като императивни, всеобхватни и задължителни механизми в нормотворчеството ни. В края на 2016 г. основният пакет с промени влиза в сила. Започва най-мощната регулаторна реформа в съвременна България.

По отношение на *ангажирането на заинтересованите страни* у нас действа изискването за провеждане на ранни, неформални консултации със заинтересовани страни като процедурен етап от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието. То най-общо важи за предложения за нови закони и кодекси или за предложения за изменение и допълнение на всякакви (законови и подзаконови) нормативни актове, от които се очакват значителни последици. Тези консултации със заинтересованите страни предшестват общодостъпните обществени консултации, провеждани по вече изготвения проект на нормативен акт, мотивите или доклада към него и извършената оценка на въздействието. Още преди началото на регулаторната реформа действа официален портал за обществени консултации на МС, който играе ролята на единна интерактивна точка за информация, включително чрез имейл известяване на регистрираните потребители за консултациите, провеждани в рамките на изпълнителната власт⁷⁵.

По принцип България изисква еднакво ангажиране на заинтересованите страни при разработването на законовите и на подзаконовите нормативни актове. Те се ползват като източник за информиране на отговорните лица относно същността на проблема, както и за да се обогати базата данни, на която ще се основат бъдещите разрешения на идентифицираните проблеми. Предвидени са и действат идентични изисквания и стандарти за консултации, приложими и за двата вида нормативни актове. В края на 2019 г. са въведени изцяло нови Стандарти за провеждане на обществени консултации⁷⁶, приложими в рамките на изпълнителната власт. От началото на 2021 г. е в сила и нов Образец на консултационен документ, който е общодостъпен и публикуван на официалния портал за обществени консултации⁷⁷.

В България все още действа старият европейски модел на широки обществени консултации в нормотворческия процес, който отдавна е отстъпил място на подхода на целенасоченото ангажиране на заинтересованите страни в отделните политики и мерки за регулиране. Това се постига чрез проактивно търсене на контакт с тях от страна на компетентните администрации и прилагането на специално подготвени за целта социологически инструменти за консултиране, които гарантират таргетирано получаване на търсените данни и информация. С това може да се

⁷⁵ www.strategy.bg

⁷⁶ Приети с решение на Съвета за административна реформа от 16.09.2019 г.

⁷⁷ <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=22516>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



обясни и относително ниската активност на заинтересованите страни и обществото в провежданите понастоящем консултации по проектите за нормативни актове от българското правителство.

Системен недостатък на парламентарната практика от началото на действието на регулаторната реформа у нас е, че въпреки императивното изискване на Закона за нормативните актове в рамките на НС не се провеждат обществени консултации нито като етап от изготвянето на оценките на въздействието, нито като фаза, предхождаща внасянето на законопроектите за разглеждане. В същото време националният закон е категоричен и безспорно важи за всички субекти с право на законодателна инициатива, като гласи, че при изработването на проекти на нормативни актове се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица.

Що се отнася до *предварителната оценка на въздействието*, българската правна система е възприела двустепенния процес на оценка, според който предварителната ОВ се дели на частична и цялостна. Частичната ОВ е оценката принцип. Тя по правило се прилага за всички нормативни актове, които не попадат в изрично предвидените хипотези, за които се изисква извършването на цялостна ОВ. Такива са случаите на изработване на изцяло нови закони и кодекси. Цялостна ОВ може да бъде извършена и извън горната хипотеза на нови закони и кодекси по преценка на съставителя на проекта на нормативен акт, както и когато частичната ОВ е показала, че от предложението могат да се очакват значителни последици.

Методологическата рамка за извършване на предварителна ОВ е актуализирана наскоро. В края на 2019 г. е въведено ново „Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието“⁷⁸. От началото на 2021 г. са в сила най-съществените изменения в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието от приемането ѝ през 2016 г. до днес⁷⁹. От началото на 2021 г. са в сила и изцяло нови образци за частична и цялостна предварителна ОВ⁸⁰.

В ЗНА прагът, чрез който се разграничава каква оценка да бъде извършена, е регламентиран с относително определена норма, която изисква наличието на очаквания за значителни последици от предложението за политика или мярка за регулиране. Частичната предварителна ОВ играе ролята на своеобразен филтър, определящ вида на изискуемата ОВ. Така тя може да сигнализира за очаквания за значителни последици, свързани с оценяваното предложение, което означава задължение за изготвянето на цялостна предварителна ОВ.

Пет години след началото на регулаторната реформа в България големият недостатък в българската регулаторна политика е свързан с липсата на уредено разграничение между предварителните ОВ, които се извършват за проектопредложения, внасяни по инициатива на отделните народни представители. Този дефицит е с потенциал да компроментира ефективността на регулаторната реформа въобще, като се има предвид, че понастоящем около 2/3 от законодателството се предлага именно от тези субекти с право на законодателна инициатива.

⁷⁸ Прието с РМС № 728 на МС от 05.12.2019 г.

⁷⁹ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., посл. изм. и доп. Държавен вестник, бр. 84 от 29.09.2020 г.

⁸⁰ <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=215>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Голямото предизвикателство пред държавната администрация продължават да са цялостните предварителни оценки на въздействието. Много често извършването на оценката започва на толкова късен етап от цикъла на формулиране на политики, че до голяма степен я обезсмисля. Наблюдава се и практиката на директно пристъпване към препоръчване още в началото на доклада на варианта на регулаторна (законодателна) намеса, преди изобщо да са анализирани и сравнени очакваните въздействия на всички разглеждани алтернативни варианти, което прави оценката предрешена. Това е изключително погрешен подход на структуриране на оценката на въздействието, който представлява пряко проявление на т.нар. регулаторен инстинкт, който в България е разпространен в своята най-крайно негативна форма на „законодателен инстинкт“. При него властимащите по интуиция, почти във всякакви случаи, независимо от естеството на проблемите, чието разрешаване преследват, пристъпват към извършването на законови промени. Това е порочен подход, който е коренно противоположен на възприетите в ЕС принципи на „законодателстване в краен случай“ и на „първо последващо оценяване“.

От гледна точка на *последващото оценяване* на действащото законодателство България е едно голямо положително изключение от общата практика в ЕС и ОИСР. Тя разполага с изцяло завършена правна и методологическа рамка за извършване на последваща оценка на въздействието на законодателството. От края на 2020 г. е в сила първото прието в съвременната българска държава „Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието“⁸¹, което съдържа детайлизирана методологическа рамка за този вид оценка. От началото на 2021 г. е в сила и първият в новата ни история образец на доклад за последваща оценка на въздействието, одобрен от Съвета за административната реформа⁸². Тези нови методологически инструменти са приложими за последващите оценки на въздействието, изготвяни в рамките на изпълнителната власт.

В България липсва изискване за систематично извършване на последващи оценявания. Законът предвижда, че последваща ОВ се извършва в срок от 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет, като визира нормативните актове, одобрени след промените от 2016 г. Оценяване може да се извърши и в по-кратък срок, определен от органа, който е задължен да извърши оценката. Това в общия случай е органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт. В рамките на изпълнителната власт това може да е и органът, който традиционно предлага промени в него. Все още практиката по извършване на последващи ОВ в България е оскъдна. Това се дължи основно на факта, че не са изтекли първите 5 години от влизането в сила на измененията в ЗНА, от който момент ще започне и поэтапното възникване на задълженията на компетентните органи за извършването на този вид оценки.

Според ежегодните доклади с резултатите от мониторинга върху прилагането на задължителната оценка на въздействието в България, изготвяни от експерти на Центъра за оценка на въздействието на законодателството⁸³, които са пряк участник в целия процес по въвеждането

⁸¹ Прието с Решение на МС № 885 от 3 декември 2020 г.

⁸² <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=24111>

⁸³ www.ria.bg

на новите инструменти за регулаторно управление у нас, предварителните очаквания, съществували около и веднага след началото на реформата, са се оправдали напълно. Промяната в мисленето и действията на властимащите, в чиято компетентност влиза предлагането и приемането на нормативни актове, е много трудна, бавна и непостоянна. Налице са както скрити, така и абсолютно явни опити за пълно или частично заобикаляне на въведената със ЗНА задължителна оценка на въздействието.

Изводът, който се прави, е, че в България след пет години на регулаторна реформа не е налице промяна във виждането към нормотворчеството. То не се възприема като един добре структуриран унифициран цикъл на формулиране на политики и законодателство, който гарантира тяхното оптимално високо качество. Концептуален подход в процеса по правосъздаване у нас липсва. Една от най-силните страни на възприемането на този подход би била смяната във възприятията спрямо регулирането чрез методите на правото. При него на нормативните актове започва да се гледа като на един от многото възможни варианти за действие, насочени към постигане на целите и резултатите, заложен в националните стратегии и политики, възприети от държавата или от местната власт на базата на постигнат консенсус по тях в обществото. При следването на концептуалния подход към правното регулиране приемането на един нов закон или изменението в действащ такъв не е откъслечно действие или акт на субективно решение на определен кръг от властимащи лица. То не е и усилие за временно разрешаване на някакви проблеми или за моментно възползване от благоприятно стечение на фактори и обстоятелства, а е част от една обща стратегия, стъпка от реализацията на определена концепция, план за действие или пътна карта, които са възприети от държавата и обществото⁸⁴.

От началото на реформата през 2016 г. в България не е извършвано цялостно оценяване на ефективността на въведените нови инструменти за управление на регулирането, каквито са оценката на въздействието и обществените консултации в структуриран вид. Първото предложение, което може да бъде направено, е именно това да се изготви цялостна оценка на постиженията и резултатите от регулаторната реформа, предвид изтеклия първи 5-годишен период от нейното начало.

По отношение на оценката на въздействието следва да се преосмисли начинът, по който тя се прилага или по-скоро не се прилага в рамките на законодателната власт и негативният ефект, който това явление има за целия нормотворчески процес.

Основните акценти при оценката на ефективността на обществените консултации следва да бъдат поставени върху тяхното частично приложение в националния нормотворчески процес предвид факта, че те са изключени при законодателните предложения, правени в рамките на парламента.

България се нуждае от цялостно преосмисляне и рестарт на регулаторната реформа от 2016 г., каквито могат да бъдат постигнати чрез приемането на нова национална **Програма за по-добро регулиране** или **Програма за усъвършенстване и опростяване на националното законодателство**.

⁸⁴ Димов, Тони. Оценка на въздействието на регулирането. София, Сиела, 2017

Поради неравномерното разпределение на тежестта от регулаторната реформа, свързано със заложеното в законодателството ни почти пълно освобождаване на законодателния орган от задълженията за прилагане на ключовите инструменти за управление на регулирането, България се нуждае от **Междунституционално споразумение** между органите на изпълнителната и законодателната власт с цел поемане от тях на генерален ангажимент за по-добро регулиране и високо качество на националното законодателство.

Институционалната рамка на националната регулаторна реформа е незавършена. Необходимо е изграждането на **коресподентни органи в рамките на изпълнителната и законодателната власт**, които да отговарят за надзора върху прилагането на инструментите на регулаторната политика и за контрола върху качеството на регулирането. Държавата ни се нуждае и от създаването на нарочен **национален орган за регулаторен надзор**, който да обхваща еднакво и двата национални субекта с право на законодателна инициатива. Един от възможните варианти е той да бъде изграден на принципа „**на една ръка разстояние**“ от правителството и парламента като **смесен орган за регулаторен надзор**, който да е независим, изграден на изцяло експертна основа и да включва представители на правителството, парламента, гражданското общество, академични среди, бизнес и др.

Един бъдещ национален орган за регулаторен надзор би могъл да стане инициатор за **изграждането на мрежа** между действащи консултативни или експертни звена в рамките на изпълнителната и законодателната власт, които са фокусирани в отделни аспекти на регулаторната политика, като например ангажиране на заинтересованите страни, намаляване на административната тежест, оценката на специфични въздействия като МСП, НИРД и иновации и др. Той би станал и органът, отговорен за включване на България в **международното регулаторно сътрудничество**, в което тя до момента не участва.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

VI. ИЗТОЧНИЦИ

1. Department of Business, Energy & Industrial Strategy (UK) (2018), *Transposition guidance: how to implement European directive effectively*:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/682752/eu-transposition-guidance.pdf.
2. European Commission (2018), *Monitoring the Application of Union Law: 2017 Annual Report*, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law.pdf>.
3. European Commission (2017), *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.
4. European Commission (2017), *Better Regulation Toolbox*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf.
5. European Commission (2015), *Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-establishing-refit-platform_may2015_en_1.pdf.
6. European Commission (2015), *Decision on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/decision-on-the-established-of-an-independent-regulatory-scrutiny-board_may2015_en.pdf.
7. European Commission (2015), *Better regulation for better results - An EU agenda*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf.
8. European Commission (2005), *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN>.
9. European Commission (2002), *European governance - A white paper*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>.
10. European Court of Auditors (2018), *Special report No 16/2018: Ex-post review of EU legislation: a well-established system, but incomplete*, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=46063>.
11. European Parliament, Council of the European Union, European Commission (2016), *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2016.123.01.0001.01.ENG>.
12. European Parliamentary Research Service (EPRS) (2018), *Impact Assessment and European Added Value*, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Impact-Assessment-European-Added-Value-presentation.pdf>.
13. OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Publishing, Paris.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

14. OECD (2019) Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en.
15. OECD (2018), *Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, OECD Publishing, Paris.
16. OECD (2018), *Key Findings and Conference Proceedings, 9th Conference on Measuring Regulatory Performance: Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes, Lisbon, 20-21 June 2017*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>.
17. OECD (2018), *10th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, Mexico City 5-6 June*.
18. OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
19. OECD (2016), *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy. First set of practice examples*, OECD Publishing, Paris.
20. OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
21. OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
22. OECD (2012), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en>.
23. OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
24. OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
25. OECD (2010), *Better Regulation in Europe: An OECD Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States, Executive Summaries*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf> (accessed on January 2019).
26. OECD (2009), *Better Regulation in Europe: An OECD Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, General perspectives from the first reviews*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44983092.pdf>.
27. OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
28. OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD Publishing, Paris, <http://acts.oecd.org/instruments/showinstrumentview.aspx?instrumentid=128&instrumentpid=124&lang=en&book=false>.