

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ИЛИ ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОЦЕНКИТЕ

Гл. ас. д-р Ангел Стефанов

Департамент „Публична администрация“

Нов български университет

Резюме: Оценката на въздействието в различните ѝ форми рядко е обект на самостоятелно теоретично изследване, а по-често се разглежда като етап от цикъла на публичните политики. Липсата на стройна теория вероятно предопределя голямото разнообразие в целите, проявленията и методологията в практикуването на оценката на въздействието. Настоящата разработка се опитва да обвърже основни моменти от теорията на публичните политики, включително процеса по изработване и вземане на решение, с действителността. Основният извод, до който достигаме, е че независимо от множеството наднационални инициативи и регламенти, оценката на въздействието е най-удачно да се прилага в контекста на политическа целесъобразност.

Ключови думи: оценка на въздействието, публични политики, вземане на решение.

IMPACT ASSESSMENT OR THE IMPACT OF AN ASSESSMENT

Assist. Prof. Angel Stefanov, Ph. D.

Department of Public Administration

New Bulgarian University

Summary: Impact assessment in its different shapes seldom is object of specialized theoretical research and much more often is examined as a stage of public policy cycle. The lack of well-established theory probably determines the enormous variety in goals, types and methodology concerning the impact assessment in practice. The following paper aims to consolidate milestones of public policy and decision-making theory with well-established evaluation activities. A conclusion, which emerges from the analysis, points that despite the well-spread global and multinational initiatives, recommendations and

guidelines, the best way to perform impact assessment is in political expediency context.

Keywords: impact assessment, public policy, decision making

Във времето, когато работих активно по настоящата публикация (м. април и май 2015 г.), правителството на Република България и подкрепящите го партии усилено провеждаха реформи в съдебната система, здравеопазването, социално-осигурителния модел, образованието, както и в други сектори, останали недостатъчно осветени от медиите. Тези реформи вероятно отразяват стремежа на управляващите за подобряване на публичната среда и благосъстоянието на гражданите, но в много по-голяма степен са следствие на изключителната динамика на обществените отношения през последните години. Всъщност, след настъпването на края на историята (по думите на Фукуяма) законодателната и изпълнителната власт навсякъде по света постоянно извършват промени в името на благородни намерения. Един от възможните подходи за намеса в динамиката, чрез който може да се аргументира кога да се правят промени и реформи, кои алтернативи да се превърнат в решения, как точно трябва да се случат нещата, кой и защо трябва да участва, е оценката на въздействието.

В научните изследвания няма стройна, общоприета и дори водеща теория относно оценката на въздействието. Предпоставка за липсата на такава теория са различните дефиниции, които могат да се срещнат за понятието оценка на въздействието. Според Уикипедия, оценката на въздействието са формални, базирани на факти процедури, които оценяват икономическите, социалните и екологичните ефекти на публичните политики¹. Международният речник на публичния мениджмънт и управление дефинира понятието като изследване на степента, до която една организация е способна да постигне

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_assessment - последно отворена на 21.05.2015 в 12.14 часа

предварително очакван ефект, като фокуса е върху резултатите, а не върху процеса, чрез който са постигнати (Bhatta, 2015, p.277). Международната асоциация за оценка на въздействието, базирана във Фарго, Северна Дакота, САЩ, твърди, че това е процеса на идентифициране на бъдещи последствия от настоящо или предложено действие, който цели постигане на социална справедливост и качество на околната среда². Според Ръководството за оценка на въздействието на Европейската комисия от 15.01.2009, определението е „набор от логически стъпки, които трябва да бъдат следвани, когато се предлагат публични политики. Този процес подготвя данни за лицата вземащи решение относно предимствата и недостатъците на различните варианти като се оценяват потенциалните им въздействия“³. В българското Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството⁴, се дефинира като инструмент за изследване на ефектите от различните варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми от гледна точка на разходите, ползите и рисковете свързани с тях. Концепцията за практическо въвеждане на оценката на въздействието на законодателството в нормотворческия процес на Народното Събрание и Министерския Съвет я определя като инструмент за подпомагане процеса на вземане на решения и за подобряване качеството, прозрачността, обосноваването и устойчивостта на политиките и законодателството, приемано от органите на законодателната и изпълнителната власт, като същевременно се намаляват разходите и негативните въздействия върху граждани, бизнес, администрация и засегнатите страни като цяло⁵.

² <https://www.iaia.org/> - отворен на 20.05.2015 в 16.52 часа

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf - отворен на 20.05.2015 в 17.52 часа

⁴ Прието с Решение № 549 на Министерския съвет от 25 юли 2014 г.

⁵ Приета от Съвета за административна реформа на 17.04.2015 г.

Различията в обясненията дали оценката на въздействието е процес, резултат или инструмент не е само терминологичен въпрос. Като следствие от това разминаване на понятийно ниво, се проявяват редица други противоречия. На първо място – към кой етап от цикъла на публичните политики можем да отнесем оценката на въздействието? След това – как се реализира оценката на въздействието за различните типове (регулаторни, дистрибутивни и редистрибутивни) и секторни политики? Как да се проведат консултациите със заинтересованите страни? Как се институционализира оценката? Какви инструменти за анализ използва и какви цели може да стоят зад изработването ѝ? Какво се случва в България и как отговаряме тук на горните задачи? За целите на настоящия текст, без да коментирам всички детайли, ще се опитам да дам отговор на част от тези и свързани с тях въпроси, изхождайки както от теоретични изследвания, така и от международната и в частност българската практика.

Оценката на въздействието не може да бъде отнесена категорично само към един от етапите на цикъла на публичните политики. Нейни елементи могат да бъдат открити както при изработването на дневния ред на политиките, така и в следващите етапи – формулиране на целите на политиките, изработване и вземане на решение, анализ и оценка на политиките. Подобна дифузия има както научни, така и чисто приложни основания. Популярна типологизация например разграничава предварителна (*ex-ante facto*) и последваща (*ex-post facto*) оценка (Shafritz, J. and E.W. Russell, 2005, p. 529).

Предварителната оценка при всички положения има връзка с изработването и вземането на решение и по-конкретно с рационалния подход за вземане на решение. Ръководството за оценка на въздействието на Европейската комисия разглежда пет аналитични стъпки за извършването ѝ – дефиниране на проблема; изясняване на целите на политиката; извеждане на алтернативни варианти; изследване на икономическите, социалните и екологичните въздействия; сравняване на вариантите. По същество това са и фазите

за изработване на рационално решение, идеята за което произлиза от Хърбърт Саймън и Питър Дракър. Основните проблеми на този подход са свързани с критиките, които Чарлз Линдблом в класиката „Науката за излизане от безпорядъка“ (Lindblom, 1959) и неговите последователи отправят към всеобхватния рационализъм. Линдблом препоръчва проблемите да започват да се решават „от клоните, а не от корените“. Това е така, защото за едно всеобхватно и рационално решение (което ще изкорени проблема) е необходимо да се изяснят целите, да се приоритизират ценностите, средствата, чрез които ще се провежда политиката, да се дефинират алтернативи, да се пресметне всяка алтернатива какво отношение има към всяка ценност, да се преценят всички преки и косвени последствия към всяка потенциално засегната група и още, и още... Линдблом отчита, че дори и за най-прости проблеми ще са необходими сериозни усилия, ресурси и време за събиране и анализ на информацията. Самото Ръководство за оценка на въздействието на Европейската комисия на стр. 8 задава, че за изготвянето на една оценка ще са необходими повече от 12 месеца. При това положение политическите лица готови ли са да отделят поне 20-25% от времето на мандата си само за анализ на евентуалните дейности, които да предприемат?

Като заместител Линдблом предлага т.нар. инкрементален подход, според който решенията се декомпонират до малки стъпки, и на принципа проба-грешка експерти и ръководители постоянно търсят обединение около конкретни действия и подрязване на проблемни клонове. Той смята, че това е много по-близо до установения административен ред. Вероятно обаче, за да се избегне подобна рутинност, наръчниците за извършване на предварителна оценка на въздействието не са обвързани с предимствата на инкременталния подход. Такава връзка можем да търсим в идеята за прилагане на последваща оценка на въздействието.

Обществото за изследване на оценките, което по-късно прераства в Американска асоциация за оценки, при изработване на свои стандарти

определя оценката на въздействието като един от шестте подхода за анализ на политики и програми (Chelimsky, E. in Perry, J.L. ed., 1989, p. 266-272). Важното в случая е, че оценката на въздействието се разглежда като ретроспективен метод – т.е. може да се прилага само като последваща оценка. Това директно поставя нашия обект на изследване като част от етапа на анализ на вече реализирани публични политики. Тук разликата с европейската практика, която не включва изготвянето на последваща оценка на въздействието, е диаметрална.

Един от двигателите за разпространението на концепцията за оценка на въздействието - Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, наред с предварителната, допуска прилагане и на последваща оценка⁶. Целта ѝ е да направи преглед на вече прилагани политики и регулации и където се налага – да се предложат промени. Според цитираното издание на ОСИР Опис на регулаторната оценка на въздействието, предимство на последващата оценка е, че голяма част от необходимата за анализ информация вече е налична и лесно достъпна. Истинската стойност на последващата оценка обаче е в това, че успява да обедини предимствата както на рационалния, така и на инкременталния модел на вземане на решение, и да се стигне до идеята, която Амитай Етциони нарича *комбинирано търсене* или *скромно вземане на решения* (Etzioni, A. in HBR on Decision Making, 2001, p.45-58). Последващата оценка на въздействието от една страна не е обвързана с дефицита на време, предполага по-прецизен подбор на информацията, която ще се използва, може да отчете действителните реакции на засегнатите играчи, както и техните вече променени нагласи. В същото време политическото ръководство може да прецени дали единствено се е отдалечило от проблема или успешно преследва някакви реални цели, риска диверсифициран ли е в достатъчна степен, доколко обществеността е готова за радикална промяна и т.н.

⁶ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf>, стр. 4, 8-9

Второто поле за полемика относно оценката на въздействието е свързано с характеристиката на политиките, дейностите и решенията, за които трябва, може или не трябва да се прилага. Фактът е, че за различните политики се използват различни техники за остойносттаване.

Ръководството за оценка на въздействието на Европейската комисия най-общо изброява ситуациите, в които тя трябва да се прави – такъв например е случаят с предложенията, включени в законодателната и работна програма на Комисията, други важни дела с ясно идентифицирани икономически, социални и екологични въздействия, незаконодателни начинания, които дефинират бъдещи действия (бели книги, екшън планове) и др. Въпреки това Генералният секретариат и Бордът за оценка на въздействието заедно или поотделно определят необходимостта от извършването ѝ за всяка конкретна инициатива. В опит да се обективизира решението за извършване на оценка на въздействието, все пак ръководството дава предписания за обхвата и задълбочеността на анализа, които стоят в основата на оценката. Слабо-структурираният момент на избор е продължен със силно конкретизиран модел на изпълнение на самата процедура – сравнение на сценарии. Разписани са стъпките от дефинирането на проблема, през събирането на информация, целеполагането, изработването на различни сценарии, какви икономически, социални и екологични индикатори да се съобразят, как да се сравняват сценариите.

Дискреционният подход при определянето дали и кога да се прави оценка на въздействието, позволява гъвкавост в политическите и административните процедури, но далеч не изчерпва вариативността за дефиниране на нуждата от оценка на въздействието. Може би именно поради липсата на детерминираност Адел и Вайланд го определят като обикновена оценка на въздействието, в сравнение с регулаторната оценка на въздействието и оценката на въздействие върху

устойчивостта⁷. Според цитираната статия, всеки от трите вида има свои особености, както в целите, така и в методологията, която използва. В същото време обаче се оказва, че политики, чието въздействие е оценено с различен инструментариум, могат безпроблемно да се съвместяват. Обикновената оценка на Европейската комисия в голяма степен подценява екологичните последици и затова в много европейски държави (напр. Нидерландия и Германия) използват при оценка на националните си политики алтернативните подходи⁸.

Регулаторната оценка на въздействието е предложена и развита като инструмент от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и се използва за по-добро регулиране в контекста на икономическите политики. Най-общо, целите на регулаторната оценка на въздействието са да подобри ефективността и ефикасността на правителствата, за да подобрят конкурентоспособността и икономическите резултати в иновативната и глоболизираща се икономика⁹. Тази чисто стопанска плоскост провокира някои симпатизанти на модела да формулират и принципи като: „колкото по-малко (регулации), толкова повече (успехи); „една (регулация) - вътре, една - вън“, „да не се прави нищо“ и др.¹⁰ Доколкото ми е известно, няма практика такива принципи да се включват в официални документи и ръководства, затова интерпретациите, тласкащи регулаторната оценка на въздействието към пазарния фундаментализъм са ненужни. Все пак сценарият „да не се прави нищо“ се препоръчва от Европейската комисия да се разглежда наравно с всички останали

⁷ <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.663256> - Camilla Adelle & Sabine Weiland (2012) Policy assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:1, 25-33

⁸ Пак там, р. 27.

⁹ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> - Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD countries, OECD, 1997, р. 7

¹⁰ <http://ria.bg/> - НПО Център за оценка на законодателството, последно отворена на 30.05.2015, в 15.31 ч.

сценарии за разрешаването на даден проблем. От своя страна, използваните методи гравитират около анализа разходи-ползи, анализ на ефективността на разходите, оценка на административната тежест върху бизнеса, оценка на риска, математическо и компютърно моделиране. Част от този инструментариум се използва и от обикновената европейска оценка на въздействието.

Третият вид - оценката на въздействие върху устойчивостта, води началото си от концепциите за опазване на околната среда, устойчивото развитие, екологичните права на гражданите. Тъй като стратегическата оценка на околната среда дълго време остава неинтегрирана в анализа на публичните политики, в края на 20-ти век, включително и чрез подкрепата на Световната банка, много страни въвеждат този подход за секторни политики като строителство, транспорт, енергетика, земеделие и др. Акцентът е към преценка на дългосрочното влияние на стопанската дейност на хората върху компонентите на околната среда. Тъй като в много държави (включително и България) оценката на въздействието върху околната среда заживява свой собствен и независим административен живот, Европейската комисия и ОИСР полагат усилия да я върнат в рамките на по-общите оценки на въздействието.

Ако икономическата политика е пример за регулаторна политика, а опазването на околната среда в голяма степен за дистрибутивна, има ли връзка оценката на въздействието с редистрибутивните политики? Ван ден Бош и Кантилън (Moran, Rein, Goodin, 2006, p.296-319) твърдят, че въздействието на политиките трябва да се търси основно в преразпределителен контекст. Тяхната теза е, че независимо дали приемаме намаляването на неравенството и премахването на бедността като обекти на въздействие на политиките, именно там (и в частност пазара на труда и социалните помощи) се появяват най-сериозните отклонения и вторични ефекти на всички политики. В този ред на мисли оценката на въздействието трябва едва ли не да започва и свършва с анализа на публичните разходи за социалните системи. Тяхното крайно

мнение трудно може да се приеме категорично, но показва, че има изследвания, които силно ангажират оценката на въздействието с редистрибутивните политики. Използваните методи са социален експеримент, „разлика в условията“, „преди и след“ и др. При социалния експеримент две случайни извадки от гражданите се наблюдават, като едните получават блага съгласно евентуална бъдеща политика/решение, а други не получават. „Разлика в условията“ е подход, подобен на социалния експеримент, но анализът е на вече въведени и действащи програми и норми (спрямо лица, които по една или друга причина не са покрити от програмата/нормата). Най-използваният метод преглежда състоянието на едни и същи лица „преди и след“ въвеждането на оценяваното действие и го съотнася към предварително очакваните резултати (Moran, Rein, Goodin, 2006, p.297-300).

Изясняването и включването на участниците и заинтересованите страни при изготвянето на оценката на въздействието е фундаментален въпрос за публичните политики. Политическата коректност, въплътена в официални документи и ръководства, изисква процеса по оценка на въздействието да започва на възможно най-ранен етап, да участват всички заинтересовани страни, както и да се дава отчет и обратна връзка какво от консултациите е включено в оценката. Тези изисквания са задължителни както според Европейската комисия, така и според ОИСР. Ръководство за оценка на въздействието на Европейската комисия задава минимални стандарти за консултиране, като например определя, че времето за дискусии трябва да бъде най-малко 8 седмици, целите и проблемите трябва предварително да са ясно формулирани, да се използват различни комуникационни канали и т.н. ОИСР пък застъпва идеята държавите да разработят и поддържат публични регистри с предстоящи, стартиращи и вече изработени оценки на въздействието.

В наръчниците честа практика е да се маркират потенциални рискове пред изработването на оценката на въздействието и,

респективно, пред формирането и прилагането на политиките, свързани с участието на заинтересованите страни. Един такъв риск е набирането на информация – никога не можем да бъдем сигурни, че имаме цялата или точно необходимата ни информация. За да се минимизира този риск, естествено се препоръчва да се проведат консултации с възможно най-много агенти. После – трябва да направим точен баланс между вътрешния и външния анализ, който ще използваме. На следващо място – кой определя кои са заинтересованите страни, по какви критерии и как са представени техните интереси? Например академичната общност често е използвана за независима експертиза, но рядко се отчита, че учените могат да имат и други интереси при изработването на своя анализ – решението може да ги засяга лично, вече са участвали в изработването на решения и са ангажирани с позиция, имат научна предубеденост и т.н. Друга хипотеза предполага, че засегнатите лица не са осъзнали своите общи интереси, нямат структурирани позиции и не могат да излъчат общи говорители и адвокати. Или ако аргументираните им интереси налагат промяна в първоначалния проект, това може да повлияе на решението до степен, която ще обезсмисли предлаганата политика. Накрая – важно е да се разграничат мненията от фактите, особено в контекста на способността на някои групи да убеждават и да налагат позициите си.

Независимо от отчетените потенциални рискове, свързани с консултацияния етап, позитивната литература разкрива по-добре какво се случва, когато външните за институциите актьори трябва да участват. Като описва процеса на публични консултации при анализа на публичните политики Юджийн Бардач препоръчва някои от засегнатите страни да се потърсят по-рано, макар и в неформален порядък, а други на по-късен етап, когато официалната процедура няма как да се заобиколи (Bardach, 2005, p. 88-89). Както може да се заключи, първоначално е добре да се потърси мнението на приятелски настроените играчи; тези, които ще спечелят от евентуалното решение/оценка; неутрални капацитети, които ще предоставят

допълнителна информация и аргументация; дори политически опоненти, които могат да видят изгода в ситуацията. На по-късния официален етап, когато се включат и потенциалните губещи, силно овластени опоненти, слабо заинтересовани и ангажирани лица или играчи, които ще укрият информация, преследвайки собствен интерес, вече трябва да разполагаме със стратегия как да убедим всеки агент в правилността на нашите цели.

Институционализацията на процеса по оценка на въздействието е поне двупластов процес¹¹. От една страна е въвеждането на система за оценка на въздействието, която включва някаква регламентация, обучения, контрол върху качеството и т.н., а от друга – приложението на процедурата. В исторически план институционализацията започва в държави като Финландия и Канада през 70-те година на 20 век и продължава в началото на 80-те в Австралия, Великобритания, Нидерландия и Германия. Голям тласък на идеята дават ОСИР през 1995 и ЕК през 2002, когато публикуват своите първи препоръки и регламенти. В различните държави могат да се обобщят няколко общи елемента – обикновено (не навсякъде) има законово изискване за важни политики да се прави оценка на въздействието; има наръчници и ръководства, които описват близки стъпки; има нарочно административно звено, което координира и контролира процеса; има фаза за консултации; завършва с доклад или препоръки. При прилагането на процедурата обаче, както видяхме и от Ръководството на ЕК, субективният момент се засилва неимоверно, което провокира въпроси относно предназначението на оценката на въздействието.

В България първоначално е въведена оценката на въздействието върху околната среда през 1991 година в Закона за опазване на околната среда. В Закона за ограничаване на административното

¹¹ <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.663256> - Camilla Adelle & Sabine Weiland (2012) Policy assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:1, 25-33

регулиране и административния контрол върху стопанската дейност от 2003 година, чл. 3, ал. 4, 5 и 6 изискват при въвеждането на нов лицензионен, разрешителен, регистрационен, удостоверятелен или уведомителен режим да се прави оценка на въздействието, което режимът ще оказва върху регулираната стопанска дейност. Въздействието на тази норма обаче е минимално, защото тя остава в много голяма степен само добро намерение¹².

По-трайно понятието започва да се коментира през 2005 - 2006 година, когато Института за пазарна икономика (ИПИ) започва да лобира за неговото широко приложение и коментира неправилната му употреба от Министерство на икономиката¹³. В следващите години ИПИ, заедно с Института по публична администрация и европейска интеграция и Американския университет в България, разработват проект „По-добро регулиране чрез прилагане на механизма Оценка на въздействието на регулациите (ОВР)¹⁴“, който задава груба методика за извършване на оценка на въздействието и прави такава на няколко законови и подзаконови актове.

С приемането на страната ни в ЕС държавните институции започват да проявяват по-задълбочен интерес. През 2009 година е реализиран проект „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация“ по ОПАК, подприоритет 1.3 Ефективна

¹² Недостатъците на закона са различни, но тук само ще дам примера с приложението към чл. 9, ал. 1, т.2 за дейностите, за които може да се въведе най-тежкият, лицензионен режим. Сред изброените 43 дейности има такива, като извършване на пощенски услуги, професионално обучение, професионално ориентиране, социални услуги за деца. Следователно законодателят например допуска, че може да се въведе лицензионен режим за услугата „приемно семейство“, без за това да е нужна оценка на въздействието.

¹³ <http://ime.bg/bg/articles/ocenska-na-wyzdejstwiето-za-kakwo-wsyshtnost-stawa-wypros/> - Оценка на въздействието – за какво всъщност става въпрос, последно отворен на 30.05.2015 в 18.12 часа

¹⁴ <http://ria-studies.net/> - последно отворен на 30.05. 2015 в 18.19 часа.

координация и партньорство при разработване и провеждане на политики от администрацията на Министерски съвет. Проектът е на стойност 2 314 137 лева и има един от най-големите бюджети в своята ос. Сред целите му са да осигури по-високо качество на нормативните актове и стратегическите документи; да създаде капацитет в администрацията на всички нива за извършване на оценка на въздействието при разработване и прилагане на политики; да извърши няколко примерни оценки; да обучи най-малко 500 служители от централната и местната администрация; да се разработи ръководство за изготвяне на оценката на въздействието; да се създадат механизми и портал за обществени консултации и т.н. Още на ниво целеполагане открояваме един изключително спорен момент – идеята оценките на въздействието да се децентрализират и деконцентрират. Малките общини или тясно специализирани изпълнителни агенции едва ли някога биха имали ресурса и мотивацията да формират капацитет, който да прави оценка на въздействието върху местните политики или изпълнението на дейности. Това противоречи на коментираната по-горе практика за обособяване на специализирано звено, което да координира, контролира и дори пряко да е ангажирано с изготвянето на всички доклади и препоръки. При реализацията на проекта също остават някои въпросителни¹⁵ – например по какви критерии са подбрани законите, на които са направени седемте предварителни и седемте последващи оценки на въздействието и защо не е направена оценка на ключов закон като този за бюджета? Защо изготвянето на докладите е възложено на външни консултанти? Каква е себестойността на една оценка? С какво консултационния процес се различава от други

¹⁵ Трябва да отбележим, че в системата ИСУН не е въведена подробна информация относно изпълнението на проекта – няма посочени договори с изпълнители, както и не са посочени резултати спрямо индикаторите. На официално запитване към управляващия орган за тази и допълнителна информация за проекта, направено през м. април 2015 към 08.06.2015 г. все още няма отговор.

обществени обсъждания – например тези за ОВОС, общинските бюджети или устройствените планове и т.н.?

С оглед на началната фаза, в която се е намирала инициативата по въвеждане на оценката на въздействието, заобикалянето на тези въпроси провокира недоверието на ключови фактори. Въпреки, че в Националната програма за реформи 2011-2015 е включена мярката за въвеждане на задължителна оценка на въздействието в Закона за нормативните актове, като фактор за устойчив икономически растеж, инерцията от проекта по ОПАК се губи. Донякъде това се дължи и на манталитета и лидерския стил на премиера от 2009 до 2013 Борисов, който силно предпочита инкременталния, вместо рационалния подход за вземане на решение. Вниманието на Министерски съвет се обръща отново през 2013 година, когато в програмата на правителството на Орешарски „Държавност, развитие, справедливост“, на стр. 10, в подкрепа на малките и средни предприятия и насърчаването на стартиращ бизнес като първа мярка е отбелязано въвеждането на „задължителна оценка на въздействието на всички промени и нови закони и подзаконни актове относно ефекта върху стопанската активност и пазара на труда“. В Стратегията за развитие на държавната администрация „Работим за хората“ 2014-2020 също е предвидено въвеждането на задължителна оценка на въздействието на проекти на нормативни актове. Първата стъпка към това въвеждане е промяната на Устройствения правилник на МС и неговата администрация, където чл. 31а, ал. 2. т. 6 изисква в оперативната програма на МС да се отбележи на кои нормативни актове ще се изготвя оценка на въздействието. Критериите, по които ще се преценява на кои актове да се прави оценка и на кои – не, отново остават неясни, но амбицията на правителството и администрацията на МС за по-често използване на оценката на въздействието е отразено и в Плана за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014-2015 г. като първа точка. С подаването на оставката на правителството през лятото на 2014 обаче, инициативата е стопирана – целият член 31а от

Устройствения правилник е отменен, а в програмата на новото правителство за Стабилно развитие на Република България 2014-2018 няма и дума за налагането на оценката на въздействието¹⁶. Такъв завой не е нито неочакван от гледна точка на завръщането на Бойко Борисов, нито невидан. В САЩ през 2002 година президента Буш въвежда нов инструмент за оценка на ефективността на федералните програми (Program Assessment Rating Tool). Този инструмент трябва да се прилага от звеното по мениджмънт и бюджет, в чиито правомощия е извършването на всякакви анализи и оценки на въздействието на политики и законодателство. Дали поради слабото внимание, което Конгреса обръща на предварителните оценки, или поради резултатите от последващите оценки, показващи само около 51% ефективни и умерено ефективни програми, администрацията на Обама прекратява използването на инструмента¹⁷. У нас действията не са толкова крайни - в Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация остава чл. 35, ал. 1, т. 8, според който „Въпросите за разглеждане от Министерския съвет се внасят с придружително писмо и ... стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта, когато изготвянето на такава е предвидено в законодателната програма“, а в Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г.

¹⁶ За подобряване на бизнес средата в България, чрез пълно съобразяване на законодателството, което се приема или изменя, с нуждите на малките и средните предприятия, е предвидена мярката „Въвеждане и задължително прилагане на Тест за въздействие върху малките и средните предприятия (МСП-тест) с цел предварителен преглед на ново или изменящо се законодателство за избягване на допълнителната административна тежест върху МСП“. В частта за Подобряване на функционалността на държавната администрация има текстове за „Законово регламентиране на процеса по разработване, обсъждане и утвърждаване на политики“. При по-широко тълкуване, това може и да се приеме за специфични методи за оценка на въздействието.

¹⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Program_Assessment_Rating_Tool - последно отворен на 05.06.2015, 14.40 часа

е записан нов срок за Законово регламентиране на процеса по извършване на оценка на въздействието.

Въвеждането на оценката на въздействието остава и в дневния ред на Съвета за административна реформа, който приема вече цитираната Концепцията за практическо въвеждане на оценката на въздействието на законодателството в нормотворческия процес на Народното Събрание и Министерския Съвет на 17.04.2015. Наред с разделянето на частична и цялостна оценка, създаването на две специализирани звена към администрациите на МС и НС, една от основните идеи е процедурите да се регламентират в Закона за нормативните актове. Що се отнася до ЗНА обаче, ситуацията е малко по-деликатна. И в сега съществуващите текстове има императивно изискване за предварителна (чл. 28, ал. 2) и последваща (чл. 17) оценка, само че дефинирано с друг терминологичен апарат. Мотивите и докладът за новите актове трябва да съдържат причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните (включително и финансови) резултати от прилагането... В голяма степен тези изисквания съвпадат с някои прости методики за извършване на оценка на въздействието. От своя страна, след влизане в сила на нормативния акт, се проверяват резултатите от неговото прилагане и въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отменяване, изменение или допълнение на нормативния акт - това на практика е изискване за последваща оценка. Въпросът е дали тези текстове досега са прилагани пълноценно, съответно – защо, и с какво новата редакция на закона ще промени положението?

* * *

Както видяхме, теорията е разнообразна, а световната практика - противоречива относно използването на оценката на въздействието. С оглед на примера от САЩ (а и България) дори не можем да твърдим, че прилагането ѝ е еднопосочен и необратим процес. Най-близо до

действителността би стояло определение на оценката на въздействието като неуниверсален инструмент, използващ различна методология за анализ, прилаган по политическа целесъобразност, който подпомага процеса на изработване и вземане на решение. Не е универсален, защото как би трябвало да постъпи управляваща партия, ако очакваното въздействие от предлагани мерки за някое важно предизборно обещание не е удовлетворително, особено при положение че и самата оценка може да не е съвсем правилна?

Оценката на въздействието не трябва да е императивна, а опционална – политиците да решават дали и кога да се прави за всеки отделен случай. В различни ситуации, при въздействието на различни фактори, тя може да изпълнява различни задачи. В идеалния пример, когато политиците имат колебания за фундаментални и дългосрочни решения, може да се търси нейна обективна форма. Друга категория предпоставки са наличието на външен натиск и очаквания, в комбинация с вътрешна несигурност и отричане – тогава оценката на въздействието може да се използва за отлагане на решението, закона или политиката. Третото често срещано обществено състояние, което приляга на оценката на въздействието, е когато желана от ръководителите политика има много противници, които трябва да бъдат убедени в необходимостта ѝ. Тези най-общи възможни приложения обясняват защо Клаудио Радаели класифицира оценката на въздействието като типично „решение, което търси проблеми“.

До каква степен обществото има интерес от систематизираното налагане на оценките на въздействието също е спорен въпрос. Тясно погледнато, това е скъпо и отнемащо време действие и увеличава административните разходи. Но ако задължителната регламентация в законодателството е прекомерна, то задължително в администрацията трябва да се поддържа определен капацитет, защото винаги може да възникнат обстоятелства, върху които да се въздейства с някаква форма на оценка.

БИБЛИОГРАФИЯ

Литературни източници

1. Bhatta, Gambhir, International dictionary of public management and governance, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015
2. Shafritz, J. M. and E.W. Russell, Introducing Public Administration, Pearson Longman, 4th ed., 2005
3. Lindblom, Ch., The "Science" of Muddleing Through, Public Administration Review, 19, ASPA, 1959
4. Chelimsky, el., Evaluating Public Programs in Perry, J.L., ed., Handbook of Public Administration, Jossey-Bass Publishers, 1989
5. Etzioni, A., Humble Decision Making in Harvard Business Review on Decision Making, Harvard Business School Press, 2001
6. Moran, M., Rein, M., Goodin, R., ed., The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, 2006
7. Bardach, E., A Practical Guide for Policy Analysis, CQ Press, 2nd ed., 2005
8. Adelle, C., S. Weiland, Policy assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal, IAIA, 1,2012

Стратегически и нормативни документи:

1. *European Commission Impact Assessment Guidelines*, 2009
2. *Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.)*
3. *План за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014-2015 г.*
4. *Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г.*
5. *Държавност, развитие, справедливост – икономически и социални приоритети на правителството, 2013*
6. *Програма на правителството за стабилно управление на Република България за периода 2014-2018*

7. *Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, 2014*
8. *Оценка на въздействието на законодателството – концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното Събрание и Министерския Съвет, 2015*
9. *Национална програма за реформи в изпълнение на стратегия „Европа 2020“*
10. *Закон за нормативните актове, Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973 г., с последни изменения и допълнения ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007 г.*
11. *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност - обн. ДВ. бр.55 от 17 Юни 2003 г., с пос. Изм. и доп.*
12. *Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация - обн. ДВ. бр.78 от 2 Октомври 2009 г., с посл. изм. и доп.*

Интернет страници:

1. www.wikipedia.org
2. www.iaia.org
3. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>
4. www.strategy.bg
5. www.ime.bg
6. www.ria.bg