

OECD Презледи на регулативната реформа

Регулативни политики в страните от OECD

ОТ ИНТЕРВЕНЦИИ
КЪМ РЕГУЛИРАНО УПРАВЛЕНИЕ



ОЕСД Прегледи на регулативната реформа

Регулативна политика в страните от ОЕСД

*От интервенции към регулативно
управление*

2002

ОЕСД

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

Съгласно Член 1 на Конвенцията, подписана в Париж на 14 декември 1960 г. и влязла в сила от 30 септември 1961 г., Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) ще подпомага политики, предназначени:

- Да постигат най-висока степен на устойчив икономически растеж, трудова заетост и повишаване на жизнения стандарт в страните членки, като в същото време се поддържа финансова стабилност и по този начин се допринася за развитие на световната икономика.
- Да допринасят за стабилен напредък на процеса на икономическо развитие на страните членки, а също и на страните кандидатки.
- Да допринасят за разширяване на световната търговия на многостранна основа, без дискриминация в съответствие с международните ангажменти.

Първите страни членки на ОИСР са: Австрия, Белгия, Канада, Дания, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Англия и САЩ. Следващите страни стават членки, чрез присъединяване съответно след отбелязаните дати: Япония (28 април 1964), Финландия (28 януари 1969), Австралия (7 юни 1971), Нова Зеландия (29 май 1973), Мексико (18 Май 1994), Чехия (21 декември 1995), Унгария (17 май 1996), Полша (22 ноември 1996), Корея (12 декември 1996) и Словакия (14 декември 2000). Комисията на Европейския съюз участва в работата на ОИСР (Член 13 от Конвенцията на ОИСР).

Преводът на тази книга стана възможен с подкрепата на Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with Open Society Institute)

Изразяваме признателност на NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD за организационната подкрепа в проекта за превод на тази публикация.

Изразените в публикацията възгледи не представляват официалните виждания на Комисията, Страните членки на OECD или страните от Източна и централна Европа, участващи в програмата. Възгледите са на съответните автори.

Първоначално публикувано от ОИСР на английски и френски със заглавия:

Английско заглавие: *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*

Френско заглавие: *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE: De l'interventionnisme à la gouvernance de la regulation.*

© 2002 OECD

Всички права запазени

© 2005 Национален университетски център "Икономика на публичния сектор", Университет за национално и световно стопанство

Публикувано с разрешение на OECD, Париж.

Качеството на българския превод и съответствието му с оригиналния текст е отговорност на Национален Университетски център "Икономика на публичния сектор" Университет за национално и световно стопанство.

Преводач: *Мария Мандажиева*

Редактор: *доц. Румен Брусарски*

© OECD 2002

Разрешение за публикуване на част от този труд с нетърговска цел или използване пред аудитория може да се получи от Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1)44 07 47 70, fax (33-1)46 34 67 19, за всяка страна с изключение на САЩ. В САЩ разрешение трябва да се получи от Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA или CCC Online: www.copyright.com. Всички други заявки за разрешение на копиране или превод на цялото издание на книгата трябва да се направят до издателството на OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex, France.

Предговор

Качеството на държавното регулиране засяга всички, които работят за създаване на условия за глобален устойчив икономически растеж. Както отбелязва Комисията за публичен мениджмънт на ОИСР, качеството на държавното регулиране е решаващо за икономически постижения и ефикасност на държавното управление с цел подобряване живота на гражданите. Качеството на регулиране става още по-важно, когато правилата се интернационализират и националните регулации въздействат на световната търговска система.

Все още страните членки имат подобни и тревожни проблеми с използване на регулации. Като отчитат тези проблеми, а също така след извършена огромна работа от страните членки за подобряване качеството на регулиране, Съветът на ОИСР приема на 9 март 1995 г. **Препоръка за подобряване качеството на държавните регулации.**

Препоръката, първият международен стандарт за качество на регулации, разработен от мрежа специалисти в Комисия по публичен мениджмънт за реформи и мениджмънт в регулирането. На срещата през май 1993 г. тези специалисти се съгласяват, че Секретариат трябва да разработи на база на съществуващи практики в ОИСР (виж "Създаване и използване на регулативен списък за проверка в страните от ОИСР", **Публикация по публичен мениджмънт на OECD [OECD*GD(93)181]**), упътващ списък за проверка на добри принципи при взимане на решения. Проект за "Справочник за взимане на регулативно решение", рецензиран в средата на ноември 1994 г. и предаден на Съвета за приемането му като Препоръка.

Мениджмънт на публични услуги (PUMA) предлага експертиза за мениджмънт и сравнителен анализ в помощ на страните от ОИСР за подобряване на ефикасност, надеждност и ефективност. След като работи върху иновации в мениджмънт на публичния сектор, под ръководството на "Комисия за публичен мениджмънт, изследвания, анализи и доклади", PUMA предлага провеждане на форум на страните членки за обмяна на идеи.

Препоръката е изработена в рамките на работна програма на PUMA за Регулиращ мениджмънт и реформа, създадена от страните членки за подобряване на сравнителна информация в тази област. Тази регулативна дейност има няколко цели:

- **Подобряване качеството на регулиране**, чрез изследване на институционалните и процедурни стратегии за подобряване на регулативни решения.
- **Подпомагане развитието на по-ефективен мениджмънт на регулативна система** – повишаване регулативната ефикасност и намаляване на разходи, подобряване на структурното приспособяване на икономиките на страните от ОИСР, повишаване на регулативна гъвкавост, отзивчивост, откритост и прозрачност.
- **Стимулиране използването на алтернативни инструменти**, чрез повишено разбиране как регулативни и де-регулативни инструменти могат да се използват за ускорено постигане на политическите цели.
- **Укрепване на ефективност и легитимност на международната регулативна система** за решаване на общите проблеми.

Благодарности

Докладът е дело на работна група по регулативен мениджмънт и реформа, част от работна програма на Комисия по публичен мениджмънт на OECD. Той е изготвен от Cesar Córdova-Novion, Rex Deighton-Smith и Scott Jacobs под ръководството Rolf Alter. Chiara Goretti, Jefferson Hill и Martin Stokic, предоставили ценна информация. Sandrine Duchesne е отговорна за статистическия анализ, Maggie Sidbon и Jennifer Stein за техническото сътрудничество.

Книгата е публикувана с разрешение на Генералния секретар на OECD.

В Интернет докладите за опита на всички страни с регулативната реформа са на адрес: www.oecd.org/regreform/backgroundreports

Съдържание

Административна информация.....	9
Глава 1. Въведение.....	15
Глава 2. Регулаторна роля на държавата: история и развитие.....	17
Бележки.....	22
Глава 3. Регулаторни политики.....	23
3.1. Цели на регулативната политика.....	24
3.2. Основни елементи на регулативна политика.....	24
3.3. Двете важни измерения на регулативна политика.....	27
3.4. Заключение за регулативни политики.....	35
Бележки.....	37
Глава 4. Средства за подобряване на регулативното проектиране... 39	
4.1. Стимулиране на ефикасност: използването на анализ за регулативно въздействие.....	40
4.2. Регулаторни и не-регулативни алтернативи.....	47
4.3. Административно опростяване и намаляване на лицензи и разрешителни.....	53
4.4. Регулаторна прозрачност	61
Бележки.....	67
Глава 5. Средства за подобряване на регулативното внедряване 69	
5.1. Административна справедливост.....	70
5.2. Юридически преглед.....	71
5.3. Регулаторно съгласие	71
5.4. Други средства за повишаване на регулативно изпълнение... 76	
Бележки.....	76
Глава 6. Институции за управление на регулативната политика... 77	
6.1. Структури за регулативен надзор.....	77
6.2. Очертаваща се роля на независими регулатори.....	85
Бележки.....	91
Глава 7. „Състояние на нещата“ за регулативната политика..... 93	
7.1. Държавна политика и средства за изготвяне на правила.....	94
7.2. Динамични аспекти на регулиращите качества.....	96
7.3. Регулаторни институции.....	97
7.4. Политически успехи и провали.....	97
7.5. Оценяване на регулативна политика.....	99
7.6. Комуникация на въздействията на реформата.....	99
7.7. Резюме.....	100
Бележки.....	101

Глава 8. Бъдещият дневен ред – проблеми с регулативната политика	105
8.1. Регулативна политика.....	105
8.2. Оценки на регулативната политика.....	108
8.3. Регулативни институции.....	109
8.4. Регулативни практики.....	110
8.5. Интегриране елементите на регулативната политика	112
Глава 9. Заключение: Модернизирани Препоръката от 1995 г. за регулативно качество	113
Анекс 1. Използване на анализ на регулативното въздействие	117
Бележки.....	125
Анекс 2. Регулативни алтернативи	126
Бележки.....	134
Анекс 3. Административно опростяване и използване на инструментариума на Електронното правителство.....	135
Бележки.....	138
Анекс 4. Регулативна прозрачност.....	139
Бележки.....	167
Анекс 5. Регулативната отговорност – подобряване на съответния процес и административна сигурност.....	168
Бележки.....	176
Анекс 6. Стратегии за преразглеждане на съществуващото регулиране.....	177
Бележки.....	184
Библиография.....	185
Списък на прозорците	
1. Корените на регулативната инфлация.....	18
2. Списък на ОИСР с критерии за държавно регулиране.....	21
3. Австралийска обобщена рецензия.....	32
4. Година на адаптиране на държавни политики за регулативно качество.....	35
5. Постигане на максимална полза от АРВ: най-добри практики....	43
6. Програма за намаляване на лицензи в Мексико и Белгия.....	59
7. Нидерландска таблица с 11 (Т11) ключови фактори за съгласие..	74
<i>Анекси</i>	
8. Доброволни споразумения в Нидерландия.....	133
9. Най-добри практики в САЩ за консултиране: известие и коментар.....	147
10. Преминаване към по-прозрачно консултиране в Нидерландия	152
11. Използване на информационни технологии за заздравяване на публичното консултиране.	154
12. Регулативни регистри: практиката на някои страни.....	161
13. Повишено използване на полу-легални мерки.....	165

14. Използване на ICT регулативни комуникации.....	169
15. Някои елементи в закони за административна процедура в страни от ОИСР.....	172
16. Успешни обобщени прегледи в Унгария и Корея.....	180

Списък на таблиците

1. Опис на разрешителните и лицензите в избрани страни от ОИСР, които се изискват на национално ниво	57
2. Проблеми с регулативна прозрачност в 12 страни от ОИСР.....	64
3. Селекция от няколко регулативни и за защита на конкуренцията власти в страни от ОИСР.....	86
4. Заключение за регулативен инструментариум.....	102

Анекси

5. Резюме на избрани изисквания, предназначени за прозрачност на местното поведение, свързано с търговията.....	141
--	-----

Списък на диаграмите

1. Избрани инструменти за регулативно качество, съдържащи се в регулативна реформа в 28 страни на ОИСР.....	26
2. Аспекти на оценки на регулативно въздействие в 28 страни от ОИСР.....	41
3. Спектър от регулативни и нерегулативни инструменти	49
4. Политически алтернативи все повече прилагани от 28 страни на ОИСР във важни политически области.....	51
5. Стратегии за програми в 28 страни от ОИСР за намаляване на административни пречки.....	55
6. Отговори на въпроса: отговорен ли е определен министър за осъществяване на реформа в регулирането?.....	78
7. Отговори на въпроси: има ли в националната администрация структура, отговорна за прилагане и мониторинг на регулативна реформа и за регулативно качество?.....	79

Анекси

8. Анализ на потенциални разходи и ползи в АРВ.....	120
9. Използване на количествена оценка на риск в развитие на регулации.....	121
10. Използване на публични консултации за първични и второстепенни регулации в 28 страни от ОИСР.....	143
11. Форми на консултиране, използвани в страни от ОИСР.....	144
12. Достъпност на механизмите за публично консултиране, октомври 2000.....	154
13. Качества на регулациите – средна степен за всички страни, процент от бизнеса казва, че напълно или до голяма степен одобряват – % до голяма степен или изобщо не одобряват качествата на регулациите.....	159

Административна информация

Този доклад очертава изготвянето на дневен ред за регулативна политика и развитие на концепция "регулативно управление" в страните от ОИСР, като част от по-широк държавен дневен ред.

Планирането на дневен ред на регулативната политика е усилие, продължило почти 25 години, с цел подобряване на разбирането за естеството на регулиране, като средство на държавата и повишаване на ефективността на това средство. С течение на времето тези усилия се разширяват и задълбочават, като се започва с представи за дерегулиране, преди да се пристъпи към концепции за регулативна реформа, регулативен мениджмънт и сега регулативна политика.

Дневният ред за регулативна политика съдържа три главни елемента: регулативна политика, регулативни инструменти и регулативни институции.

Ефективната регулативна политика, проектирана да максимизира ефикасност и ефективност на регулирането, трябва да се базира на интегриран подход към тези три съвместно действащи елемента. Прозрачност и отговорност са цели, както и способности за успешна регулативна политика. Обаче степенята на приложение на тези различни инструменти в страните от ОИСР е доста различна.

Около четири пети от всички страни на ОИСР определено използват регулативна политика.

Докато само някои страни адаптират тази политика през 80-те години, то през последната половина на 90-те става масово увеличаване на адаптирането на тази политика. Определени политики сигнализират за необходимост от осъществяване на реформа и насърчаване на прозрачност, за стимулиране на последователност и координация между различните елементи на реформа. Сравняването на политиката на различните страни подчертано показва общи елементи, независимо от ясната тенденция за разширяване на обхват и превръщането в по-детайлни с натрупване на опит. Основен принцип е определяне на изрична политическа отговорност на две нива – политическо и административно и възприемане на рецензиране на регулации. Ключовите елементи на повечето политики включва също приемане на определени ръководни цели и формулиране на принципи за добро регулиране.

Главните елементи, използвани за повишаване на ефикасност и ефективност на регулиране, включват анализ на регулативно въздействие (АРВ), внимателно системно разглеждане на регулативните алтернативи, публични консултации и подобряване.

При използване на механизми за консултация и отговорност, се взема предвид конкретният случай, независимо че страните от ОИСР отдавна използват тези инструменти, настъпват съществени промени при тяхното изготвяне и внедряване, за да служат на нови цели и в отговор на все по-големи изисквания на гражданите. Особено по-отворено и по-използвано става информирането на всички групи от обществото, като средства за генериране на обективни факти в помощ на АРВ.

Използването на АРВ и регулативни алтернативи е предимно неотдавнашен феномен за страните на ОИСР, но се разпространява бързо през последните години.

Приблизително половината страни от ОИСР използват сега АРВ, като интегрална част от цялостното развитие на регулациите. Въпреки че голям брой страни го използват само при определени обстоятелства, обсегът и усъвършенстването на АРВ продължава да се разширява, независимо че обективните стандарти на анализите често не са високи, този инструмент вече има голямо влияние върху проектиране на политика, като стимулира системно използване на принципа за разходи-ползи, очертаване на рамка за анализиране на регулативни решения. Фактически всички страни признават, че повишават използването на разнообразни алтернативи, освен традиционните форми на регулиране, въпреки че за по-голямата част това повишаване става от много ниско ниво и има голяма необходимост от изследване на политики.

Висококачествен проект за регулиране не може да подобри благосъстоянието на обществото, ако не се осъществи ефективно прилагане.

Осигуряване на съгласувано регулиране, включва детайлен проект за регулиране и висококачествена стратегия за изпълнение.

Естеството и функциите на структурите за регулативен надзор са важни институционални фактори за изпълнение на регулативна политика.

В момента ситуацията е смесена. Структури за регулативен надзор има в повечето страни от ОИСР, но са изправени пред големи предизвикателства за мобилизиране на адекватна власт, осигуряване на ресурси и капацитет за осъществяване на регулативна политика. По-належащо от създаване на централни структури за надзор, е назначаването през последното десетилетие близо до правителството на дузини

регулатори, отговорни за наблюдение на важни икономически сектори, като финанси и публични услуги. Тяхното развитие е в резултат на призната необходимост от независимост от политическа и административна интервенция, също от регулирани компании и други интереси, ако регулативните цели са правилно постигнати. Обаче, основното предизвикателство при реализиране на ползите от такава независими структури е осигуряване на механизми за адекватна отговорност, задоволителна политическа последователност в отношенията с правителствените структури и институции.

Внедряването на регулативна политика и поддържането на инерцията на реформата също изисква наличие на истински поддръжници на реформата.

Това е много съществено, като се има предвид негативните ефекти върху някои групи в обществото, от които се очаква активно да опонират на реформата. За появяване на поддръжници на реформата е необходимо ясно да се обясняват ползите от реформата, както и рисковете от провал на реформата.

Този доклад завършва с идентифициране на различни ключови предизвикателства за бъдещето – изпълнение на дневния ред за развитие и внедряване на регулативна политика.

Ключовите предизвикателства са:

- Развитие на регулативна политика в концепция “регулирано управление” и интегрирането му в по-широк дневен ред за управление, осъществявано в ОИСР.
- Разширение на обхвата на регулативна политика с по-задълбочено фокусиране върху регулирането и осъществяването на националните интереси и надхвърляне на националните интереси.
- Принос за разбиране на икономическото значение на регулирането, което означава, че упражняваните изисквания от регулиращите власти на публичния сектор към ресурсите на частния сектор са добре разбрани и помагат за информиран дебат.
- Ангажиране със системна *ex post* оценка на регулативни политики, способности и инструменти.
- Продължаване на изграждането на институции за регулативна реформа, включително по-добро разбиране на тяхната роля и характеристики.
- Работа върху разбиране на сложността и несигурността на регулирането и
- Подобряване на контрола върху “сивото регулиране” или “полу-регулирането” и стандарти на трета страна, като интегрални елементи на средства за регулативна политика.

Накрая, докладът предизвиква ревизия на Препоръката на съвета на ОИСР за подобряване на качеството на държавното регулиране и развитие на инструменти за само-оценяване с цел постигане на общо подобрене на регулативната политика в страните от ОИСР.

Регулативна политика в страните от ОИСР: от интервенции към регулативно управление

Резюме: През последните 20 години, малко реформи в публичния сектор са получили повече внимание и са предизвиквали повече противоречия, от направените реформи за прилагане на регулирането и регулативния мениджмънт. Появата на регулативна политика – определена политика, която цели непрекъснато подобряване качеството на регулативната среда – и показва как идеи за “дерегулиране” или “бюрократични ограничения” бързо отстъпват на идеята за добро централно управление, основано на разбиране как регулативни практики могат съществено да подобрят функциониране на пазара, ефективност на публичния сектор и задоволяване на гражданите, чрез смесване на дерегулиране, свръх регулиране и по-доброкачествено регулиране, подпомагано от нови или подобрени институции.

Глава 1

Въведение

Малко реформи в публичния сектор са получили през последните 20 години повече внимание и предизвиквали повече противоречия, от направените реформи за прилагане на регулативен мениджмънт. След като само в 3 или 4 страни започват през 1980, сега почти всички 30 страни от ОИСР имат програми за регулативен мениджмънт и почти изключително се дебатира върху това как да се подобри системата за регулативен мениджмънт, а не защо е необходим. Много рядко в историята, реформа на публичния мениджмънт от такъв мащаб се разпространява толкова бързо сред толкова много страни.

Възникване на регулативна политика – това е определена политика, която цели непрекъснато повишаване на качеството на регулативната среда – не просто история за разпространяване на идея. Естеството на регулативен мениджмънт и самата реформа претърпяват задълбочени и бързи промени през същите тези 20 години. В началото идеите за “дерегулация” или “**бюрократични спънки**” бързо отстъпва на идеи за регулативна реформа, включващи смесено прилагане на дерегулиране, свръх регулиране и подобрена ефективност на регулации. Обаче, тези концепции за реформа допускат също, че естеството на понятието реформа е епизодично и цели да реставрира регулативната структура до оптимално ниво, чрез една по-малка поредица от интервенции. Опитът скоро демонстрира, че такива възгледи са нерационални. Така че, отново дават път на концепцията качествен регулативен мениджмънт. Регулативния качествен мениджмънт се различава от представата за процес реформа, като динамичен, интегрален с ролята на държавата и непрекъснато следван. Освен това фокус на регулирането да бъде качество.

Днес в страните от ОИСР, концепцията за регулативен качествен мениджмънт до голяма степен отстъпва на “регулативната политика”. Регулативната политика, както и други важни държавни политики, като монетарна и фискална, динамично се основава и фокусира върху виждането, че осигуряването на качествена регулативна структура е постоянна грижа на държавата. Обаче, тя се ангажира по-скоро с ролята за активно “качествено осигуряване”, отколкото с роля за по-реагиращ “качествен мениджмънт”. В някои страни, които повече от десетиле-

тие се занимават с тези въпроси, регулативна политика отстъпва път на регулативно управление. Регулативно управление, като концепция се основава на по-обширната тема за демократично управление. Това ще рече, задачите включени в изпълнението на регулативни функции надхвърлят определяне и въвеждане на инструменти. Координиране и обхващат също са по-обширни въпроси, интегрални с демократично управление - прозрачност, отговорност, ефикасност, адаптивност и последователност. Регулативното управление се отнася за по-голяма територия, включваща комплексно взаимодействие на други регулативни "актьори", като законодателството, съдебното право и държавни действия на национално над национално нива.

Този доклад документира развитието на образци за регулативно качествено и появата му на дневен ред. Тук се прави преглед на политики, способности и инструменти, адаптирани в страните от ОИСР, като се определят най-добри и обещаващи практики, а също така и не толкова успешни инициативи. Той очертава връзката между тези елементи на регулативна политика с по-обширен дневен ред за управление. Докладът описва извършената задълбочена работа, ръководена от Секретариата на ОИСР, в страните членки за осигуряване на оценка на настоящото "състояние на нещата" по тези въпроси. Най-важното, адаптира се динамично и модерно виждане, фокусирано върху основните приоритети за изпълнение на дневния ред за регулативна политика.

Докладът има за цел да отговори на изложените през 1995 г. задължения в *Препоръката на Съвета на ОИСР за подобряване на държавното регулиране*. Той представя отчет за напредък до министрите в ОИСР, за въвеждане на принципи, като тези от Препоръката, в регулативните структури на страните от ОИСР. Докладът завършва с предложение за допълнителна препоръка, която фокусира специфично върху динамични и систематични елементи на регулативната политика.

Глава 2

Регулативна роля на държавата: история и развитие

През 1997 г. ОИСР обявява: “През този век е необходимо спешно прилагане на регулирането за развиване на модерна индустриализирана демокрация [...] Регулации помагат на държави да постигат забележителни успехи в закрилата на различни икономически и социални ценности.”¹ Регулирането се развива, като основен способ на държавата да управлява по-комплексни икономики и разнообразни общества и да балансира конкуриращи се интереси.

През по-голямата част от столетието, органически се разрастват регулиращи организации. Използването на регулиране се прилага в различни области и ролята му бързо нараства. Регулирането предлага на правителства удобни и високо ефективни способи за взимане на политически решения. То представлява не толкова явно средство за присвояване от държавата на частни ресурси, колкото традиционните фискални средства. Накратко казано, комплексен набор от фактори зарежда така наречената “регулативна инфлация” (вж. прозорец 1). Все пак се полагат някои усилия за разбиране естеството на регулиране, като политически инструмент за изследване на слабите и силните страни на регулиране. Появата на дерегулативна и регулативна реформа в началото на 1970-те представлява един от първите опити да се отговори на естество и граници на регулиране като политически инструмент.

По това време необходимост от по-добро разбиране на регулативен инструмент, не е изключителния двигател на дневния ред на реформата. Първите усилия с “дерегулиране” са предизвикани от спад в икономиката и се базират на възгледа, че прекалени регулации пречат на икономиката, като спъват иновации и предприемчивост. Обаче тези първи опити с “дерегулиране” в най-добрия случай са само донякъде успешни. Техният провал в постигане на желаните резултати предизвиква допълнителни изследвания на естеството на регулативен проблем. Продължава изследването на естество на регулативни инструменти, защото дерегулиране отстъпва през 80-те и 90-те години най-напред на регулативната реформа, след това на регулативен мениджмънт и напоследък на развиване дневен ред за регулативна политика.

Прозорец 1. Корените на регулативната инфлация

Историята на регулираното управление не е последователна държавна стратегия, а по-скоро реакция на променяща се необходимост, благоприятни ситуации в различни страни, икономики и политически поводи. Следвайки внушителен растеж по обхвата и мащаб регулиращи интервенции през по-голямата част на двайсети век, промените в икономическата среда започват да показват все по-ясно прикриваните преди разходи за остарели, неефективни и постоянно нарастващи регулативни структури. Тези фактори включват петролната криза през 1970, валутната нестабилност, спад на тарифи, също така растящо безпокойство от сложност на деградиращата среда. И още, въпреки че проблемите причинени от лошо качество на регулиране видимо се увеличават, реформата продължава да се отлага или блокира. Регулативна политика трябва да включва разбиране, защо правителства се затрудняват да контролират качеството и количеството на регулации и трябва да упражнят коригиращи действия. Главните причини включват следното:

- Сложността на реформа и несигурност за последствията блокират прогреса. Това до известна степен се дължи на програмното фрагментиране в структурите на управление. На правителствата често им липсва координация и капацитет за планиране, необходим за продължаване напред със съгласувани политически програми и реформи.
- Корпоративни интереси често са причина, за прилагане и защитаване на изгодни за тях регулации, за блокиране на необходима реформа, дори когато ползите от нея за по-голяма част от обществото са значително по-големи, от концентрираните (твърде очевидни) разходи за групови интереси. В някои страни се проявява “регулативна култура”, където бизнеса търси държавна протекция по-скоро за оцеляване, отколкото за собствено функциониране. Отсъствие на прозрачност е ключов проблем. Корпоративните интереси се засилват от липса на прозрачност в процеса на взимане на решения и от безотговорни административни решения.
- Стимулиращи структури в състава на регулиращата администрация не насърчават ефективна и отговорна преценка. Стимулирането често е в полза на частни, отколкото на общи интереси. Надделяват краткосрочни над дългосрочни виждания, преследване на теснопартийни цели с всички средства и използване на подробно и традиционно контролиране, вместо гъвкави и новаторски подходи. Повечето регулатори не са компетентни да оценяват скритите разходи за регулиране или да установяват, че регулирането се извършва ефективно и последователно.
- С течение на времето едно добро регулиране може да се превърне в лошо. Правителствата отделят малко внимание на ревизиране, модернизирани и елиминирани на ненужни или вредни регулации. Напоследък много регулации са от началото на миналия век, когато икономически и социални условия са твърде различни от сегашните. Правителствата трябва да използват средства за по-бързо откликване на променяща се среда.
- Твърде често, законодатели издават закони, като символично публично действие, вместо практично решение на действителни проблеми. Този проблем, който произлиза предимно от споменатите по-горе слаби стимулиращи структури, се изостря от липса на фокус върху съгласие, внедряване и *ex post* оценка на регулираща ефективност в повечето страни от ОИСР.
- Мястото на регулативните структури става все по-разпръснато. Регулациите се упражняват на национални и глобални нива, в същото време националните правителства са с тенденция “външно договаряне” – упражняване на регулиране, чрез увеличено използване на трета страна. Това показателно засилва тенденцията за дублирано, конфликтно или прекалено засилено регулиране, тъй като координацията между тези различни регулативни често е слаба или изобщо няма.

Както подчертава ОИСР през 1970 г., пътят е труден.² Политици и държавни служители обещава много през 80-те, но до началото на 1990-те резултатите не оправдават очакванията и много реформи са разочароващи. Първоначалните концепции за регулативна реформа, като процес на просто елиминиране на някои правила и ревизиране на други, води до изясняване на процедурни, институционални и накрая задълбочени културни трансформации, важни за много области в частния и публичния сектори. Регулирането, което в началото на 80-те изглежда лесно се оказва труден, комплексен и многостранен дневен ред. Повечето реформи не въздействат или липсват инструменти за провеждане. Още по-лошо, регулативната реформа се оказва трудна задача за политическия процес.

По един и същи начин става все по-ясно, че с нарастване на външния натиск и разбиране корените на развит регулативен проблем, че правителствата нямат друг избор освен да не отлагат. Външният и вътрешен натиск – като изискванията на гражданите за по-добри услуги, нови технологии, шокове от икономическа закостенялост и еволюция от производство до обслужващи икономики – комбинирани за създаване на нова среда, в която нискокачествени регулативни системи все повече наказват гражданите. Неуспехи с регулиране са наказвани по-жестоко, когато еродиращо търпение и доверие на гражданите в правителство. Повишената глобализация на световната икономика засилва още повече тези тенденции. Традиционните средства за управление на икономиката, базирани на монетарна и фискална политики изглежда вече не действат и регулативната реформа представлява нова надежда за правителствата, изправени пред висока безработица, ниска производителност и изисквания за световна “конкуренция”. Регулативната реформа е част от по-задълбочена икономическа и социална трансформация. Много страни от ОИСР продължават да са изправени пред спешна и трудна задача за ускоряване на прехода към пазарно-ориентиран растеж с технологични иновации в икономиките, промени в потребителското търсене и взаимозависимост от регионалния и глобален пазар. При този преход реформите в предлагането за стимулиране на конкуренцията и намаляване на неефекасност на регулирането става главна задача на ефективна икономическа политика. Действително, сега в ОИСР се приема, че ефективна икономическа стратегия за устойчив дългосрочен растеж, трябва да съчетава фискална, монетарна и конкурентно-ориентирана политика на предлагане. По този начин, регулативната реформа все повече се превръща в централен въпрос от дневния ред на държавната икономическа политика.

Увеличеният натиск за по-добро регулиране също се дължи на лошото състояние на регулирането. Регулиране се прилага в много области, когато се увеличава сложността на правилата. Тези тенденции означават, че задачата за осигуряване на регулативно качество е по-наложителна от всякога.

Всеобщ мит е, че живеем в ера на де-регулация. Тази погрешна концепция се корени в конфузията “либерализиране на пазара”, което се провежда съвместно с “дерегулиране”, което се прилага в малко политически области и в много малко страни. Фактически, либерализиране на пазара обикновено изисква нови и сложни регулиращи режими. Приватизацията обикновено означава повече регулации, а не по-малко. Например, регулирането бързо се увеличава в Англия през 80-те, когато приватизацията стимулира създаване на нови регулативни институции и режими за насърчаване на нови конкуриращи се пазари. Без изобщо да се е получило някакво забавяне в увеличаването на нови регулации в областта на социалната политика, качество на околната среда, сигурност, здравеопазване, защита на потребители и стандарти на работни места. Всички налични индикатори и изследвания показват, че регулирането продължава да бъде едно от най-широко използваните средства от правителствата и че използването му бързо се увеличава.

Предизвиканите от регулирането разходи са големи – достигат 10% от БВП и повече в някои страни. Тези правила трябва добре да са изработени и прилагани, ако ползите ще са съответно толкова големи.

Независимо от обещанието, безпокойството от регулативната реформа нараства и продължава да предизвиква много грижи, че държавата твърде бързо отстъпва и се отдалечава от някои области. Политическите неуспехи, свързани с либерализиране на пазара и “дерегулиране” в някои области, поставят под въпрос посоките на тези политики. Такъв е случаят, когато потребителите и гражданите изобщо не получават ползи от реформа. Получават се враждебност срещу пазарните сили, когато регулативните реформи се характеризират, като малко по-добри от дерегулирането, което само по себе си се превръща в синоним на тъмна страна на глобализацията. Кризи и неуспехи, които изглеждат свързани с лошо регулиране – енергийни кризи в Оукланд и Калифорния, влакови катастрофи в Англия, страхове за безопасността на храните – недостиг на горива и как се регулира търсенето. Дискутираните в доклада качества на регулативни инструменти могат отчасти да са отговор на тези безпокойства. Правилно прилагани, те могат да намалят рискът от политически провал – в резултат от лошо регулиране, прекалено регулиране или недостатъчно регулиране, което може да доведе до катастрофални последици.

Твърде рано в развитието на текущия дневен ред на регулативна политика, “дерегулиране” е заменено с “регулативна реформа” и след това с “регулативен мениджмънт”. Тази промяна неизбежно води до отдалечаване от въпросите – кое регулиране да се елиминира и кои регулативни структури да се подобрят от гледна точка на проектиране и функциониране. С течение на времето и натрупания опит в реформите се появяват основните елементи на качествен регулативен мениджмънт. Видно е, че до това развитие се стига, от приемането през 1995 г. на *Препоръка на Съвета на ОИСР за подобряване на качеството на държавното регулиране*³. Тогава за първи път се адаптират поредица от международно признати принципи за осигуряване на регулативно качество. Препоръката включва: Списък на ОИСР с 10 точки за критерии за държавно регулиране, подредени в рамка 2.

Опити за подобряване на регулативно качество първо са фокусирани, доста странно, върху определяне на важните области с лошо регулиране, защитаване на определени регулативни реформи и премахване на трудни регулации. Все по-ясно обаче се признава, че *ad hoc* подходи към реформа са недостатъчни. Трудността на задачата изисква координирано действие едновременно на много фронтове, когато ползите от логични подходи и широко прилагане на политическо обучение са твърде реални, за да бъдат пренебрегвани.

И така, дневния ред на реформата започва да се разширява, за да включи адаптиране на ред определени политики, дисциплини и инструменти. Те трябва по-скоро да са постоянни, отколкото с епизодичен характер. Най-общо казано, това означава осигуряване на изрична политическа подкрепа за реформата, чрез адаптиране на реформираща политика от всички нива на “цялото правителство”, придружено с навременност, резултатност и оценяващи механизми. Включва също адаптиране на последователни подходи към процеса и внедряване на нови политически инструменти, като използване на анализ на регулиращо въздействие (АРВ), консултиращи механизми и регулативни алтернативи. Вероятно най-важно е, адаптирането на регулативни политики да означава, че отговорността за елементите на програмата да са възложени на определени министри и държавни структури.

Прозорец 2. Списък на ОИСП с критерии за държавно регулиране

1. Дефиниран ли е правилно проблемът?

Точното представяне на проблема е важно за неговото решаване: факти за естество на проблема, важност и обяснение за възникване (установяване на подбудите на засегнатите страни).

2. Оправдана ли е намесата на държавата?

Интервенция на държавата трябва да се основава на изрично доказателство, че действието е оправдано, като се има предвид естеството на проблема, вероятните ползи и разходите за интервенция (да се основава на реалистична оценка на държавната ефективност) и алтернативни механизми за решаване на проблемът.

3. Регулацията най-добрата форма ли е за държавна интервенция?

Регулаторите трябва в началото на регулиращия процес да извършат информирано сравняване на политическите инструменти за различни варианти на регулиране и дерегулиране, като обсъждат съответно разходи, ползи, разпределителен ефект и административни изисквания.

4. Съществува ли юридическа база за регулиране?

Регулативните процеси трябва да са структурирани, така че всички регулативни решения да се подчиняват на "господството на закона", което означава категорични отговорности, всички регулации да са одобрени от по-високо ниво регулации в съответствие с приетите договорености и спазване на принципи, като сигурност, пропорционалност и приложими процедурни изисквания.

5. Какво е правилното ниво (или нива) на държавата за това действие?

Регулаторите трябва да изберат най-подходящото ниво в правителството за предприемане на действия или ако са включени в различни нива, трябва да се създаде ефективни системи за координиране между различните управленски нива.

6. Оправдават ли разходите получените ползи от регулирането?

Регулаторите трябва да изчислят очакваните общи разходи и ползи от всяко предложено регулиране, възможните алтернативи и да ги предоставят в достъпен формат на вземащите решения. Разходите за държавно действие, трябва да е оправдано от ползите, преди да се предприеме такава.

7. Прозрачен ли е сред обществото разпределителният ефектът от ползите?

Що се отнася до принципи за справедливост и разпределителен ефект от държавната интервенция, регулаторите трябва да представят прозрачно пред всички социални групи разпределянето на регулативните разходи и ползи.

8. Регулирането дали е ясно, принципно, разбираемо и достъпно е за потребителите?

Регулаторите трябва да определят дали ще бъдат разбрани правилата от вероятните потребители и за постигане на това трябва да са сигурни, че текста и структурата на правилата са достатъчно ясни.

9. Имат ли всички заинтересовани страни възможност да представят вижданията си?

Регулациите трябва да се представят по отворен и прозрачен начин с подходящи процедури за ефективно и навременно приемане от заинтересуваните страни като засегнат бизнес, профсъюзи и други заинтересуваните групи или нива на държавата.

10. Как да се постигне съгласие?

Регулаторите да определят стимулите и институциите, чрез които регулацията ще бъде ефективна и трябва да изготвят стратегии за внедряване и постигане на най-доброто им прилагане.

Значението на институциите се осъзнава напоследък и разбирането на това остава сравнително неценено. Необходимите институции за работа по дневния ред на реформата са много и от различен вид. Те включват регулативен мениджмънт и структури за надзор в състава на Кабинета, изпълнителна власт, администрацията и в Парламента. Тук са включени също независими регулатори, както и други ключови участници в регулативното качество, като специалисти в изготвяне на закони.

Развитието на дневен ред на регулативна политика е значително затруднено от фрагментиране, което е характерно за усилията, свързани с реформата. Напредък в основните три области – регулативна политика, инструменти и институции се извършва по различно време и предимно независимо от формиране на връзки между тези критични области, останали незавършени и неразбрани добре. Ето защо няколко години са основната част от работата на ОИСР върху регулативен мениджмънт и реформа, за да се подчертае значението на тези връзки и да се постигне разбиране на специфичното им естество и характеристика.

Друг много важен въпрос е фрагментирането и липса на координация между политики за регулативни реформи и други важни политически въпроси от дневния ред. Програмата по хоризонтала на ОИСР за регулативна реформа, започва през 1995 г., и представлява едно от първите признания на връзките между регулативна реформа, конкуренция и търговски политики, както и важната им връзка с потребителската политика и въпросите за иновации и динамична ефикасност. Програмата по хоризонтала документираща тези връзки, чрез комбинирането на 5 координирани “тематични” изследвания, подкрепени от 6 секторни изследвания, които третират въпросите в контекста на стратегически важни сектори на икономиката.⁴

Основното послание от тези изследвания е, че регулативна политика трябва да улеснява оперирането на ефикасни пазари, социални политики и възможно най-малко да се потиска или изопачава функционирането на пазара. Динамична ефикасност осигурена от ефикасни пазари е важна за постигане на обществени цели. Регулацията трябва да се управлява по такъв начин, че ефикасност да не представлява компромис в преследване пасивни цели.

Следващите секции от този доклад разглеждат по ред всеки от тези елементи за успешен подход към регулативно управление – регулативни политики, инструменти и институции. Те ще работят за изграждане на пълна картина на дневния ред за регулативно управление, както става в страните от ОИСР. Различните аспекти на регулативна политики са илюстрирани също с резултати от две изследвания на ОИСР, проведени през 1998 и 2000 г., върху държавен капацитет за осигуряване на висококачествено регулиране.⁵ След това, ще се дискутира “състоянието на нещата” в страните от ОИСР, като се преглеждат различни ревизии, ръководени след 1998 от Секретарят на ОИСР. И накрая са идентифицирани и дискутирани възникналите главни проблеми.

Бележки

1. Виж ОИСР (1997e)
2. Виж ОИСР (1997e)
3. ОИСР (1995a)
4. Програмата за регулативна реформа на ОИСР започва през 1997 г. В нея са включени 5 различни комисии от ОИСР (Икономическа, Публичен мениджмънт, Закон за конкуренция и политика, Търговия и Информация, Комуникации, се провежда преглед на регулирането в 16 страни: Канада, Чехия, Дания, Гърция, Унгария, Корея, Ирландия, Италия, Япония, Мексико, Нидерландия, Полша, Испания, Турция, Англия и САЩ. По-подробна информация в Интернет на страница: www.oecd.org/regreform/backgroundreports
5. Отзиви от две ревизии сега са интегрирани в база данни на ОИСР за регулативен капацитет. Участват съответно 26 и 28 страни през 1998 и 2000 г. Люксембург и Словакия не са включени във фигурата за 2000 г. Да се има предвид, че отзивите се базират на самооценка.

Глава 3

Регулативни политики

Като се започва с Препоръката от 1995 г. страните от ОИСР постигат консенсус, как изобщо да се внедряват регулативни политики в публичната администрация и в частност сред регулаторите. Регулативна политика е системно развиване и осъществяване на политики и начин за използване от правителствата на техните регулативни възможности. Това включва използване на стимулите, с които разполагат регулаторите, интегриране на дневния ред за регулативна политика в административни процедури и променяна в културата на регулаторите, така че подходите за гъвкавост и резултат, да се прилагат системно при проектиране на регулации.

Опитът на водещите страни членки в ОИСР показва, че тези промени няма да се постигнат просто с държавна нареждане. Реформите почти винаги се посрещат с широка опозиция, многобройни пречки и значителна инерция. Прилагане на нов регулативен ред е Ахилесова пета на усилията в реформирането, защото правителствата не правят необходимите инвестиции в информирани и човешки ресурси. Ефективната реформа зависи от развиване на системно организирани процедури с определена постоянна политическа подкрепа и адекватни ресурси.

3.1. Цели на регулативната политика

Всички регулативни политики се основават на смесеното използване на икономически, юридически и публичен мениджмънт принципи. Основните цели са до голяма степен общи за страните от ОИСР, въпреки че ударението върху отделните цели може да варира в широки граници, като отразява различните специфични особености. Главните цели на регулативна политика са:

- Повишаване социалното благосъстояние, чрез по-добро балансиране и изготвяне на по-ефективни социални и икономически политики.
- Подобряване на икономическото развитие и потребителското благосъстояние, чрез поощряване на влизане в пазара, иновации и конкуренция и по този начин популяризиране на конкуренцията.

- Контролиране на регулативните разходи, за подобряване на производствената ефикасност, като се намалят ненужните разходи, особено за малките и средни предприятия.
- Повишаване на ефикасност, отзивчивост и ефективност на публичния сектор, чрез реформи в публичния мениджмънт.
- Рационализиране и реституиране на закона и
- Подобряване ръководната роля на закона и демокрацията, чрез реформи в законодателството, включително подобряване на достъпа до регулиране, намаляване на прекалената свобода на действие на регулаторите и упражняващите регулации, което е основен източник на корупция.

Някои примери могат да илюстрират твърдението, че разнообразието на политическите подходи се обяснява до голяма степен със специфичните проблеми, пред които е изправена дадена страна и естеството на политическите възможности за напредък на реформата. В Япония и Корея, където широко е разпространено виждането, че основния регулативен проблем е прекаленото регулиране и държавната интервенция в икономиката, фокусира се върху намаляване на икономическата роля на държавата, чрез дерегулиране. В САЩ където бариерите са сравнително по-малко за влизане в повечето сектори, но процъфтява скъпа федерална регулативна структура в социалната политика, се фокусира върху подобряване качеството на регулиране, чрез точно прилагане принципите за анализ "разходи-ползи". В Холандия, която преориентира държавата от корпоративни към по-пазарни отношения, дневния ред за регулативно качество е с акцент върху реструктуриране на регулативните процеси, особено консултациите и намаляване на административните пречки за бизнеса, конкурентен в Европа. В Мексико, където се интегрира регулативната рамка в зоната за свободна търговия на Северна Америка, приоритетно е елиминиране на несъвместими, прекриващи се регулации и подобряване на правото и приложимост на закона. В Европейския съюз фокусът е върху ефективно внедряване на единствена пазарна програма, чрез хармонизиране на регулациите между страните членки и елиминиране на регулативни бариери за през гранична конкуренция в пазара на труд, стоки и капитали.

Вероятно най-драматично и радикално използване на регулативни политики става в икономиките в преход. Чехия, Унгария и Полша за десет години преминават от централно планирана икономика към пазарна икономика. Това изисква масова програма за дерегулиране и свръх регулиране, цялостна преработка на институционалната рамка и изготвяне на първите принципи за мерки за прозрачност и отговорност. Успехът на тези страни, включително постигане на членство в ОИСР и бързо преминаване през процеса за присъединяване, става възможен с адаптиране на стратегически и системни подходи към задачите за изграждане на регулативни политики, инструменти и институции – накратко, с адаптиране на последователна и ефективна регулативна политика. Например, при прегледа от ОИСР на политиката на Унгария през 2000 г. се отбелязва, че "реформата в регулирането заема централно място в демократизиране, преминаване към пазарна икономика, модернизирание на администрацията, делегиране на власт към местно самоуправление и хармонизиране с законодателството на ЕС."¹

3.2. Основни елементи на регулативна политика

Докато различна политическа, конституционна и административна среда в страните от ОИСР изисква различни модели, основните елементи на ефективен мениджмънт изглежда не се променят в тези страни. Опитът на тези страни вну-

шава, че ефективна регулативна политика има три основни компоненти, които са съвместно действащи: адаптиране на най-високо политическо ниво, стандарти за определени измерими регулиращи качества и наличие на постоянен капацитет за регулативен мениджмънт.

Адаптиране на най-високо политическо ниво

Адаптиране на най-високо политическо ниво осигурява авторитет на институциите и сигурност, че държавата има стимул за постигане политическите цели и стремежи. Това подпомага прозрачност, защото правителството, фактически, е обвързано с постигане на тези цели и стремежи. За отбелязване е, че до 2000 г., всички страни членки на ОИСР с регулативни политики потвърждават, че политиките им са изготвени, ревизирани или потвърдили от настоящите правителства.

В много страни съществени елементи на регулативната политика – като изискванията за анализ на регулиращо въздействие (АРВ) и процедури за консултации – са адаптирани в законодателството. На това общо се гледа като на средства за осигуряване на съгласие на високо ниво, също така показване по конкретен начин от правителството на значението на изискванията. Закони за елементи на регулативна политика помагат също за постигане на съвместими стандарти и резултати и за сигурна прозрачна политика.

Обаче известен недостатък при използване за тази цел на законодателство също може да се установи. Промяна на законодателство е по-трудно и отнемашо време от поправка на формални политически документи. Следователно, като се използват закони политиката може да стане не особено отзивчива и адаптивна към променящи се обстоятелства или усвояване на политика. Освен това, на използването на законодателство може да се гледа, като на “централизиран” подход и по този начин противоречив на някои политически традиции.

Съдържание на регулативни политики

Съдържанията на национални регулации се развиват много бързо. Значението на реформиране на регулативната рамка в повечето страни се увеличава и намалява с течение на времето. Обаче тенденцията последователно е към прогресивно разширяване обсега на политиките, включително адаптиране, развитие и усъвършенстване на нови елементи. Това е част от по-широка еволюция на дискутираната по-горе регулативна политика. Общо казано, прибавят се нови политически елементи в отговор на нови проблеми, разширени за да обхванат повече политически области и задълбочени, за да включат по строги качествени инструменти и да отразят усвояването на политика. Все повече задължения за отворен международен пазар също водят до сходство на многобройни елементи на регулативна политика. Процесите на взимане на решения прогресивно стават по-емпирични (виж частта с АРВ и съответствие по-долу), основавайки се на оценки за правни качества. Това е място, където Препоръката на ОИСР от 1995 има най-голямо въздействие. В толкова различни страни, като Италия, Дания, Унгария и Гърция. Препоръката осигурява праг (**репер**) за стимулиране адаптирането и направлява изготвянето на по-балансирана качествена национална регулативна политика и така увеличава необходимостта от регулативна политика.

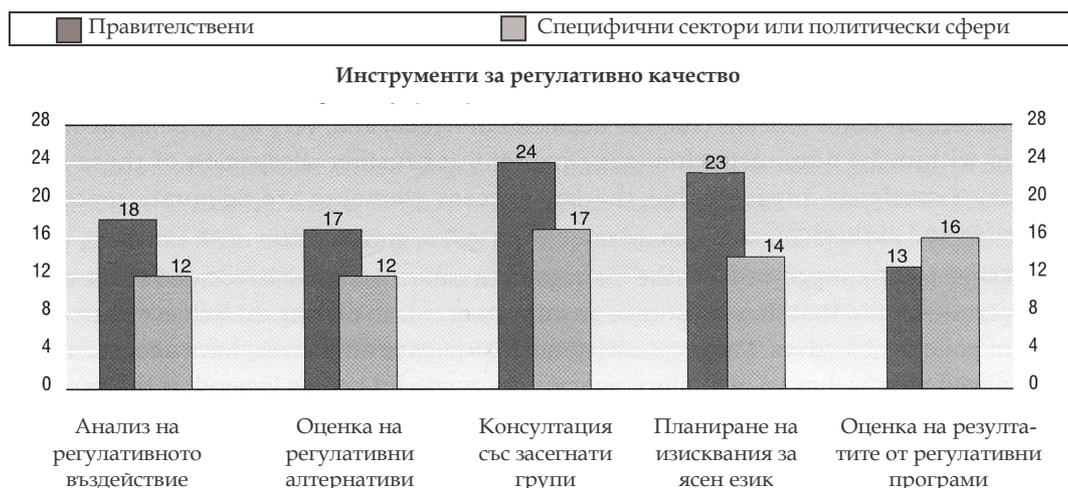
Разширяването на обсега и целите на регулации става толкова бързо, че се появява опасност от адаптиране на твърде много критерии за качество в преследване на твърде много цели. Полученото въздействие върху цялостното качество на регулиране може да се окаже негативно – или най-малкото не толкова ефективно, от по-проста и по-ясна политика. Опасността може да възникне, от изисквания

надвишаващи капацитета на регулаторите ясно да реагират и от много политически цели, свързани с типични конфликти – по тези причини регулаторите стават предпазливи – кои цели ще се най-желани и кои качествени елементи най-харесвани.

Фиг. 1 показва, че до 2000 г. по-голяма част от страните в ОИСР, включват набор от инструменти за качество в политиките си за реформа. Изискванията за консултиране са най-общия елемент, в същото време 18 страни включват в техните политики изискване за Анализ на регулативното въздействие (АРВ). Приблизително половина от страните в ОИСР имат общо изискване за обсъждане на регулативни алтернативи. Значително по-малко разпространено е използването на формални изисквания за оценка.

Програми за регулативна политика типично започват с фокусиране върху една или няколко цели и с време и натрупване на опит грижите растат, дневният ред става по-сложен и безпокойствата за несвързани с реформиране разходи също. Всичко това се отразяват на националната конкурентоспособност. За много страни със сравнително дълга история на активност в реформирането най-общата възможна цел – постигане нетно социално благосъстояние – все повече се признава за основание за реформа.

Фигура 1. Избрани инструменти за регулативно качество, съдържащи се в политики за регулативна реформа в 28 страни на ОИСР



Източник: ОИСР (2000) Отзиви от прегледа на регулативен капацитет на страните от ОИСР

Динамиката, обаче, не е постоянна. Както много политически инициативи, регулативна политика е обект на промяна на политически и социални приоритети и интереси. Това е особено характерно в началото, преди твърдо да е въведена политиката, с още неясни за много хора ползи, докато разходите са често по-концентрирани и съответно взимат застрашителни размери при дебати. Въпреки, че регулативни политики формално не са отричани, усилията на някои страни в началото губят инерция и са изоставени ефективност или ефикасност. Когато това се случва, резултатът обикновено е определяне отново на по-добре обмислена и по-успешна политика, тъй като правителството се заема със спорни въпроси.

За допълване и повишаване ефективното прилагане на техните политики някои страни допълват общи политики с планове за по-детайлна ежегодна реформа. В Корея, например, ясен усъвършенстван регулативен план изисква от агенции

и Комисия за регулативна реформа да изготвят ежегодни планове. В Япония политики за регулативна реформа са с тенденция обнародване на тригодишна база. Тези краткосрочни планове изглежда са фокусирани върху активиране хода на реформа и максимализиране на отговорност, чрез планиране на краткосрочни и средно срочни цели и резултати, които влизат в по-широк стратегически контекст на цялостен план.

Друга потенциална полза от краткосрочни политики е преориентиране на политики в отговор на променящи се приоритети или усвояване на политика и в същото време поддържане на съгласуваност с дългосрочна политика. Това може да означава, че правителствата са по-склонни да променят подходи заради грешки и неуспехи, защото политическата ангажираност е по-слабо свързана с краткосрочни програми, до степен, че на това се гледа като на “тактически” елементи в дългосрочен стратегически план. Обаче, сравнително малък е опитът с използване на този подход, което внушава нужда от допълнителни изследвания на тези въпроси.

Мениджмънт капацитети

Успешни регулативни политики неизменно включват някой механизъм или механизми за мениджмънт и координиране на успех от реформа, мониторинг и докладване на резултати. Тези мениджмънт капацитети могат да бъдат различни структури за надзор на ниво Кабинет на правителството, комисии от старши специалисти (като ръководители на отдели) и служители от администрацията (виж Глава 6 с повече дискусии за тези структури). Опитът показва, че ключови елементи за успех са адекватни ресурси, опит и авторитет.

Тези фактори подсказват, че тези мениджмънт капацитети трябва да са на централно място в правителството и да играят важна роля за постигане целите на политическа реформа. Много страни като Мексико и Корея адаптират твърде централизирани подходи за регулативна реформа, със структури на високо ниво в правителството с големи отговорности за определяне на цели, приоритети, мониторинг и докладване на резултати. Този подход може да увеличават отчетност и прозрачност.

Някои по-малки страни обаче намират такъв централизиран модел по-малко подходящ за техните политически и институционални нужди и изисквания за провеждане на политика. Например, докладът на ОИСР за регулативна реформа в Дания отбелязва безпокойство, че използване на структури за централизиран регулативен надзор може да “увеличи конфликти и формалности за сметка на резултати”.² Въпреки това, докладът също отбелязва, че създадена регулативна комисия на високо ниво представлява стъпка към по-централизиран подход, отколкото преди. Въобще, адаптиране на регулативни политики на политическо ниво е важно във всеки политически и институционален контекст, но механизмите за внедряване трябва да отразяват специфичните традиции на страната. Въпреки това, опитът на редица страни от ОИСР внушава, че степента на централна координация и контрол е важен елемент за успешна регулативна политика.

3.3. Двете важни измерения на регулативна политика

Регулативна политика се нуждае от фокусиране върху две измерения на регулативна дейност: да установи или реформира регулативната оценка на нови регулации (т.е. променяща се концепция) и да защити реформата на съществуващи регулации (основна концепция).

Подобряване изготвяне на правила

Всички правителства по традиция потвърждават външни оценки за правно качество на текст от проектозаконали и регулации, преди представянето им в Парламент. Често тази важна задача е извършена от авторитетна институция, ангажирана в последния етап от планиране на процеса. В страни с граждански права те са по образец на French Conseil d'État. Обаче неотдавна оценката на същността на предлагани закони се ръководи предимно от натиск на ниво Кабинет или от вътрешни (т.е. вътрешно-министерски) консултации. Оценката на очаквани въздействия на предлагани закони и на качеството им са оставени на самопреценка, защото тяхното потвърждаване става твърде късно и зависи от политически предпочитания, определени месеци преди да имат ефект.

През последните две или три десетилетия, важна иновация е преоткриване на следните решаващи функции – проверка и баланс. Контролиране на качество във връзка със същност на предлагани закони сега изглежда по-вероятно е да се ръководи от включени в закони административна процедура или от други инструменти на формална държавна политика, като указания на Кабинета. Въвеждането на такива механизми се развива, като важен елемент от съдържанието на регулативни политики.

Главна цел на тези процедурни проверки за същност на предложена регулация е да е сигурно, че развитието на процеса е съпроводено с рационален и сравнителен подход за постигане на политически цели и информирание е осъществено с въвличане на широк кръг засегнати групи. По такъв начин законодателството или други механизми често се използват за определяне на специфични изисквания за АРВ и консултации. Тези въпроси са дискутирани по-късно в разделите за инструменти за регулативна политика.

Свързано с тях е повишеното използване на процедурни проверки за подобряване рецензирането на съществени въпроси на политическо и на най-високо административно нива. Един пример представлява използването в Унгария на “двустепенен” процес на ревизиране на предложено регулиране, при който министерски предложения се преглеждат на среща на административните секретари и потенциално се връщат за допълнително обсъждане, преди да се представят на Кабинета. Административните секретари също са информирани от *Referatura*, която представя експертен анализ на проектозаконали и предложения за усъвършенстване и се представят директно на техните срещи.³ Подобен “двустепенен” процес се прилага също в Чехия. Все повече се предпочитат нови технологии за подобряване на вътрешната координация и изследване същността на предложена регулация. Например, Канада въвежда нов подход за изграждане на капацитет, “Обучаващо средство”, като се разчита предимно на Интернет технологии. Това “Обучаващо средство” предоставя на служителите on-line достъп за подбиране на политики, напътствие и най-добри практики при предприемане подходящи анализи за помощ при вземане на информирани решения за регулативни предложения.

Втора серия въпроси също е важна. Закони за административна процедура все повече се прилагат и се занимават предимно с въпроси за прозрачност и отговорност при взимане на решение, свързано със създаване и прилагане на закони, включително спецификация на апелативни процеси. Понеже обхватът на тези закони се разширява, започва да се обръща внимание на редица по-обширни и по-стратегически въпроси, включващи връзката между първично и вторично законодателство, също координация между тези две нива на регулиране, последователност при изследване и прилагани процедури за качествен контрол, също така степен и уместност на дадените права на администрацията да изготвя вторични закони, базирани на законодателната “рамка”. Това определя някои от най-важните

възникващи въпроси за регулативна политика, тъй като се отнася до ново регулиране.

На институционално ниво важен елемент за самостоятелна оценка на нови регулации е тяхното рецензиране от структура, независима от регулатора, предложил регулацията, в идеалния случай на високо правителствено ниво (виж секция 6.1.). Това е съществено за осигуряване, че са взети предвид вижданията на "цялото правителство", независимо от лобитата. Тази роля на оценяваща структура в администрацията допълва процедурите за проверка на политическо или най-високо административно ниво, описано по-горе, като се провежда в началото на процеса на политическото развитие и се основава на по-детайлно и експертно разглеждане (т.е. във връзка с въпроси като АРВ). Подобен императив съществува при обсъждане на средствата за реформиране на съществуващите регулации (виж следващата секция).

Въвеждане на това изискване може да означава, че отговорните за регулативната политика, в някои случаи сами провеждат рецензирането. Обаче ресурсни ограничения плюс необходимостта от сигурност, че самите регулатори поемат отговорност за качествени резултати на регулирането означава, че ролята на централната власт в повечето случаи ще бъде по-индиректна. Важна индиректна роля включва, помагане при потвърждаване или установяване на приоритети за рецензиране, определяне на уместни процеси за рецензиране, методологии, оценяване и докладване пред правителство и/или Парламент на постигнати резултати. Възможно е тази роля да бъде общо обезпечавана с учебни и направляващи материали, също така със специфична техническа експертиза.

Подържане на модерно регулиране: динамични аспекти на регулативната политика

Горните елементи на регулативна политика по същество са статични. Това значи, че са фокусирани върху въпроса, как системно да осигуряват, че ново адаптирана регулация е от високо качество. Но дори висококачествена регулация се превръща в по-слабо ефективна и по-малко подходяща с течение на време и с промяна на обстоятелствата. Предизвикателството да се поддържа модерна регулация – сигурност за продължително запазване на качество на регулиране – е голямо постижение на регулативна политика.

Най-драматични регулативни ревизии са провеждани в Чехия, Унгария и Полша, извършили фундаментален преход от централно планиране към пазарни икономики и едновременно интегрирали 80 000 страници от Европейския *aquis communautaire*, като част от процеса на присъединяване. В Унгария например 799 от съществуващите 983 закона са приети след 1990 г. Ревизията на през 1998 г. на Полската конституция правно оправдание. Но твърде важни ревизии на съществуващи закони и регулации са направени също в други страни от ОИСР, най-осезаемо в Канада, Мексико и Австралия. През 1992 Федералното правителство на Канада започва отговорен преглед на всички регулации, "да потвърди, че използването на регулативна държавна власт, води до най-голям просперитет на канадците". След ревизията (завършила през юни 1993) са анулирани, ревизирани или определени за преразглеждане 835 от общо 2 800 регулации, вписани тогава в *Консолидиран индекс на задължителни инструменти*. Корея успява за по-малко от година да елиминира на 50% от регулациите си, докато Мексико ревизира над 90% от националното си законодателство за около 6 години. Австралия е близко до приключване на шестгодишно преразглеждане на 1700 закона и второстепенни регулации, определени като съдържащи ограничения за конкуренция.

За разлика от тези страни, само Австралия (през 1994) стартира национален преглед на регулации, без да е изправена пред голяма икономическа криза. Много

често кризи са причина за основен преглед на програми, защото правителствата търсят начин за допълване на традиционните макроикономически средства с реформи. Най-обща перспектива е активността явно да остане твърде ограничена и не особено честа. Много страни чак сега променят закони и регулации въведени преди десетилетия дори векове и при много различни обстоятелства. В Италия откриват през 1998 г., че една от пет административни процедури е регулирана с разпореждане направено преди 1960 г. Регулативната закостенялост е изключително скъпо струваща, увеличава риска от провал на политика и забавя технически и организационни иновации. Обикновено правителства подценяват бързината на промяна. В САЩ регулативните реформи отприщват приливната вълна на иновации в производството, услугите и производствените методи, което демонстрира, колко предишните регулативни структури репресират иновации в много сектори. Подобни резултати се получават в страни, включително Англия и Австралия след основни регулативни промени за основни индустрии, като енергетика и телекомуникации.

По тази причина в доклад на ОИСР от 1997 г. се препоръчва правителствата “систематично да преразглеждат регулациите, за да са сигурни че продължават да отговарят на предвидените цели, ефикасност и ефективност”. Системен подход подкрепя осигуряване на последователност в подходи и критерии за преразглеждане, генерира инерция и сигурност, че не са изключени от реформиране важни области заради лобита на силно заинтересовани. *Ex post* прегледи могат да помогнат за определяне, дали законодателство отговаря на първоначалните цели, но не замества ролята на АРВ в осигуряване на системна база за преценка от самото начало на политическите алтернативи. *Ex ante* анализ избягва проблеми, докато *ex post* коригира проблемите в началото.

През последните години се наблюдава увеличаване на инвестициите вследствие ревизиране на съществуващи национални регулации, но общата картина не е особено позитивна. Само 6 страни от ОИСР провеждат периодични прегледи на всички регулации. В някои области са обезпечени автоматични прегледи, използвани от много страни, но почти никъде не са широко разпространени.

Качеството на оценяване също е подозрително. Когато се провежда оценяване, то е с тенденция *ad hoc* и неструктурирано. Само 12 страни са развили стандарти за оценителни техники или критерии, използвани при прегледи на регулации. И още, при отсъствие на такива стандартизирани подходи, същностната преценка е оставена на регулираща агенция, която извършва прегледа и в резултат обезателно се получават противоречия и не може да се осъществи контрол за качество на всички държавни нива.

Отчасти в резултат от тази липса на системен подход, усилията често са повърхности и фокусирани върху маргинални промени на комплексни регулативни режими, които не подобряват много общата регулативна среда. Например, в САЩ се докладва, че усилията за “преработване на регулиране” са довели до изваждане на 16 000 страници от Кодекс за федерални регулации или около 11% от целия кодекс. Но мерки за успех, като намаляване на страници или брой регулации може да се критикува на много основания. Във всеки случай, през същия период намалените страници почти изцяло са заменени с нови регулативни изисквания.⁴

Цифри, като намалени брой страници лесно се изразяват количествено, докато впечатляващи “резултати” се представят без установени изгоди. Дори да се махнат постижения “с умряла тежест”, прозрачността на регулираната среда малко говори за качество на отделни регулации: за техни разходи или ползи, ефикасност или “разходи-ефективност”. Регулативните бюджетни и икономически разходи са доста близки до въпроси за истинския интерес към реформа, но почти не

ги включват в рецензиращи програми. В останалата част се разглеждат използвани от ОИСР пет основни стратегии за преглед на регулации.

“Бракуване и създаване” е скъпо и бавно, но може даде добри резултати.

За да се постигне истинска промяна, често е необходимо разбираемо преразглеждане и изготвяне на цялостен регулативен режим често. Това в Япония се нарича “бракуване и създаване”, в САЩ “преоткриване на регулиране”. Това позволява приоритетно ревизиране на специфични сектори и по-цялостно премисляне на принципите, заложили в регулативен режим. То взема предвид взаимодействие между многобройни регулации.

Бракуване и създаване е съвместимо с предпочитанието на ОИСР в доклада от 1997 г. за разбираеми реформи, основани на пълен и прозрачен пакет. Разбираема реформа има няколко предимства: ползите се виждат бързо (което значи, че интересите към реформата бързо се увеличават), засегнати страни получават повече предупреждения за необходимост от адаптиране, законови интереси имат по-малка възможност да блокират промяната и реформата се радва на по-висока политическа характеристика и ангажираност. Изготвянето на интегриран пакет за реформи също улеснява балансирането на многобройни политически цели и интереси.

Подходът “бракуване и създаване” не се използва често, но когато се използва, изглежда дава резултати. Успешни примери в Дания е преработване на цялостната структура на регулиране на околната среда, което започва през 1980-те и програмата MDW в Нидерландия (виж по-долу). Все още “бракуване и създаване” е скъпо и не винаги приемливо, особено където е ограничена възможността за осигуряване на ресурси и експертиза. Например, през 1998 г. за ускоряване на реформи във важни сектори на икономиката, Мексиканското правителство създава консултативни работни групи за обсъждане на регулиране в 4 икономически сектори: текстил, туризъм, рудодобив и строителство. Тези групи работят с подобен подход, като на концентрирани в отделно министерство. Обаче поради недостатъчни ресурси този групов подход е изоставен.

Обобщени рецензии, “бракуване и създаване” често поглъщат енергията на правителства и донасят само незначителни резултати. Обобщени рецензии са политики, които инструктират регулиращи структури да преразглеждат изцяло техните регулации спрямо общи критерии като необходимост и ефикасност. Обобщени рецензии са действия, ограничени във време и с широк обхват (цялостният набор от правила с определени ефекти, като въздействие върху бизнеса). Вероятно една от най-амбициозните рецензии е започнала от Австралия в средата на 1990-те (вж. прозорец 3), но през 1980-те, Турция също провежда обширен преглед на цялостното си законодателство.⁵ Интересен вариант на този подход е Шведската инициатива гилотина. През 1980-те в Швеция се гласува постановление “гилотина”, което анулира стотици регулации, които не са централно регистрирани след определена дата. Това е популярен правителствен подход, защото е особено видим и политически символичен, но не засяга сериозно законови интереси, освен ако е резултат от силен политическа и институционална подкрепа.

В практиката, обобщени рецензии са с тенденция намаляване, чрез изключване преглед на най-обезпокоителни регулации, поради липса на приоритетна фрагментация, липса на задълбоченост и вискателност в рецензията, което неминуемо е в резултат от обхвата на процеса. Много такива рецензии са козметични усилия, парализирани от бюрократични спънки или групови интереси. Реформите са с тенденция да обявят победа, като цитират броя на приети правила или елиминирани страници, а не уместни мерки за намаляване на разходи или увеличен коефициент на разходи-ползи.

Прозорец 3. Австралийска обобщена рецензия

Австралийските правителства на федерално и щатски нива са направили разбираем преглед за елиминиране на неоправдани, ограничаващи конкуренцията регулации. Базирано е на подписано споразумение през 1995 г. за провеждане на Национална политика за защита на конкуренцията. Програмата за преглед на законодателството, първоначално е трябвало да завърши през 2001 г., впоследствие е удължена до 2002. Този преглед е безпрецедентен по обхват и амбиция за страните от ОИСР.

Програмата е следствие от Доклад за Национална политика за защита на конкуренцията, представен на Австралийското федерално и щатски правителства през 1993 г., в него се казва, че "Австралия е изправена пред основни предизвикателства за реформиране на икономиката с цел повишаване жизнения стандарт на нацията...". Едно от предизвикателствата е "реформиране на регулации, които неоправдано спъват конкуренцията". Понеже законът за конкуренция не може сам по себе си да коригира регулативните бариери за конкуренция, много от които произлизат от други закони, докладът обявява, че е "необходим нов механизъм": Адаптиране от всички Австралийски правителства на комплект принципи с цел закони и регулации да не ограничават конкуренция, освен ако е в интерес на обществото. Това е свързано с:

- Възприемане на принцип, че всяко ограничение на публична конкуренция трябва ясно да демонстрира, че в интерес на обществото.
- Подлагане на внимателно разглеждане на нови регулативни предложения, с изискване всички големи ограничения на конкуренция да изтичат след определен период и влизане в действие след процес на внимателен публичен преглед.
- Подлагане на системен преглед на съществуващи регулации, които упражняват значителни ограничения на конкуренцията, за да се определи дали съответстват на първия принцип и впоследствие отпадат за не повече от 5 години, до влизане в сила след внимателен публичен преглед.
- Сигурност, че преразглеждането на регулации става със широка икономически перспективи до възможни размери.

През април 1995 Съветът на Австралийското правителство подписва Споразумението за защита принципите на конкуренция, което включва тези препоръки. Всяко правителство може да определя свой дневен ред и приоритети за реформа. Регулации ограничаващи конкуренцията подлежат на преразглеждане всеки 10 години, вместо автоматично да отпадат. Графики за рецензиране са съгласувани до 1996 и съществена част от процеса е завършил.

Интересно е, че са включени финансови стимули за реформата в Споразумението за защита принципите на конкуренцията, което се очаква да повиши данъчните приходи на страната приблизително с 56 билиона годишно. За споделяне на приходите правителството ще направи "плащания от конкуренция" на всеки щат, освен ако щата не успее в срок да завърши регулативните прегледи и за "ефективно внедряване" на други ангажменти в споразумението, като дерегулиране на газ, електроенергия, водоснабдяване, и транспорт.

* Hilmer, F., Raynor, M. and Taperell, G. (The Independent Committee of Inquiry) (1993) National Competition Policy, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Приложението съдържа още детайли от програми за обобщени рецензии. Основният урок от ред установени сродни неуспехи е: необходима е загриженост при проектиране и внедряване на такива регулативни рецензии. Трябва да са изключително структурирани и прозрачни с истински независим надзор. Някои смятат, че управленското предизвикателство е в намиране на правилния баланс между централизиран и децентрализиран процес на рецензиране. Изобщо, трябва да се каже в заключение, че успешни обобщени рецензии са нито евтини, нито бързи, както се надяват правителствата. Все пак, с подходяща рамка може да работят.

Залязване и автоматични клаузи за преразглеждане. Залязването е процес, при който при приемане на нови закони или второстепенни регулации автоматично се дават дати на изтичане. Близко средство е организирано анулиране. Според организирано анулиране, на съществуващи регулации се дават “залез” дати *via ex post* действие на регулирането. Организирано анулиране и обобщено залязване са въведени заедно и в някои случаи уреждани с един закон.

Закони, подлежащи на залез (приключване) или на организирано анулиране могат да продължат да действат, само ако се преработят, чрез нормална процедура за изготвяне на закони. Ето защо залязването е с тенденция радикално да намали средния брой години на регулативна структура и поне теоретично ще осигурява регулярни преразглеждания и реформиране на съществуващите регулации.

Не е достатъчна информацията, от която да се съди за успеха на залязването. Докато повечето страни от ОИСР казват, че използват залязване на регулации в някои регулативни области, само малко страни рутинно използват тези подходи и се правят малко оценки на “разходи ползи”. Залязването може да създава непредвидени проблеми и неправилни стимули, особено ако е определен малък период на действие. В някои случаи МСП се безпокоят от регулативно залязване, защото може да промени предвижданията за регулативната среда. Залязване може също да е с тенденция намаляване на съгласие към края на времетраенето на регулирането. То също потенциално е скъпо за регулативните структури, тъй като ресурсите може да са обвързани с развитие на ново регулиране и осъществяване не регулативен процес.

Само Австралия, която рутинно използва залязване и организирано анулиране за второстепенно законодателство има голям опит с този инструмент. Тези два способа са прилагани едновременно с регулации автоматично анулирани след всеки десет, седем или дори пет години (в различните щати). Изследвания напоследък в ОИСР⁶ преразглеждат използването на залязване в няколко щата на Австралия и заключават, че то значително е намалило влезли в сила регулации, премахва много излишни регулации стимулира модернизирани и преработване на доста от оставащите регулации. Четири от петте щата, използващи залязване решават за 10 годишен цикъл, Ню Саут Уелс избира 5 годишен цикъл. Обаче, 10 годишния опит води до заключение, че 5-годишен цикъл е твърде кратък за пропилените усилия в изисквания и широко прилагани клаузи, обезпечени от държавно законодателство.

Корея също напоследък адаптира принципа залязване. Когато регулации нямат “ясна причина да продължава да съществува”, тяхното продължаване по принцип не би трябвало да продължи над 5 години. Когато агенции са сигурни, че регулации трябва да продължат да се прилагат над този период, трябва най-малко една година преди изтичането, да се обърнат към Комисията за регулативна реформа за преразглеждане, с използване на АРВ и само оценка. Държавните служители описват това като “гъвкав залез”. Корейските власти спорят, че изборът на 5-годишен цикъл отразява бързо сменящата се регулативна среда. Може да има ползи от чести ревизириания за оправдаване на регулиране. Обаче, ОИСР съветва при прегледа в Корея, че 5-годишен цикъл в повечето случаи с първостепенно законо-

дателство и второстепенно регулиране търпи риск от непоносими ресурси за преразглеждане на АРВ и отклоняване от стратегически цели.

Други примери с използване на залязване включват 3-годишен период на залязване в САЩ на всички държавни изисквания и използвания в Мексико 5-годишен период за технически стандарти. Последният е комбиниран с изискване всички стандарти да се преразглеждат през първите 12 месеца на прилагане, за да се определи дали действат, както е предвидено.

Мандатни, или “автоматични” рецензии са системни прегледи на съществуващи регулации, при които регулациите се групират по възраст и се преглеждат според текущите критерии за регулативно качество и така постепенно са привеждани в съответствие с действащите стандарти. Вариант на този подход е вмъкване в индивидуални закони на *клаузи за рецензии*, според които да бъдат преразгледани след определен период. Автоматизираните процеси за преглеждане могат да се смята за по-слаби от залязване.

За разлика от залязване, продължава да действа правило, докато не се предприеме действие за елиминиране. Такива *ex post* изисквания често стават по-общи в страните от ОИСР, такъв пример е Япония, където програмата за реформа 1998-2000 изисква включване в новите регулации фиксиран график за по-нататъшни преглеждания.

Клаузи за преразглеждания могат да действат като мощна притурка на *ex ante* АРВ, чрез проверка на изпълнение на регулации според първоначалните предположения. Автоматични прегледи изглежда са свързани с по-малко ресурси от залязване, тъй като няма нужда от използване на публични ресурси за преправяне на регулации, които покриват прилагания тест за качество. Обаче фактът, че се изисква позитивно действие за премахване на регулации, които не минават теста според автоматичен преглед подсказва, че прилагането може да е свързано с корпоративни интереси за защитаване на техните привилегии. Така че сравнителната ефективност на автоматичния преглед може да е по-ниска. Липсата на санкции за регулации в случай на неефикасност също отслабва правдоподобността на този вид инициативи.

Вариантни процеси или еквивалентност на тестове за изпълнение позволяват на бизнеса да използва по-евтини методи, които показват че са еднакво ефективни със съществуващо регулиране. Този подход може да позволи бързо *de facto* модернизиране на регулации. Има няколко примера с използване на този метод в страните от ОИСР и две правителства, които имат намерение да приложат политики за вариантено регулиране (Канада и Австралийски щат Ню Саут Уелс), но се отказват поради страх, че вариантите ще подценяват регулативните стандарти.⁷ По подобна причина в щата Виктория, не се приема препоръка за такава политика от Парламентарната законодателна комисия. Въпреки това, в малки мащаби се въвеждат такива механизми за регулативна гъвкавост. Например, Канада адаптира концепцията в Споразумения за околната среда, съгласно Закон за защита на околната среда от 1999 г.⁸ Това може би е сфера, където по-нататъшно експериментиране е основателно. Като концепция - вариантени процеси обединява логиката на базирано на изпълнение регулиране – т. е., че регулирането трябва да се фокусира на резултат не на предвиждания - със способност за впрягане на граждански сили на бизнес или на други целеви групи за проектиране на по-ефикасни процеси.

Горните механизми, които общо взето включват елементи на преглед и реформа, се допълват в някои случаи с иновации според реформата. Отличително средство, адаптирано през последните години в страните от ОИСР е използване на второстепенни регулации за елиминиране на въведени в закони пречки. Това е

централен елемент в Закон за регулативна реформа, гласуван през 2001 г. В Англия (който заменя Закон за дерегулиране и договаряне от 1994 г.) и в Италия инициативата “delegificazione”. Тези закони целят повишаване капацитетът на процеса реформа в претоварените парламентарни системи с осигуряване на механизъм, чрез който изпълнителната власт може да допълни промени в законодателство, обект на продължително парламентарно разглеждане и отхвърляне.

3.4. Заключение за регулативни политики

Докладът на ОИСР от 1997 г. показва, че всяка страна от ОИСР с организирана и продължителна програма за регулативна реформа, съзнава необходимостта от изрично политическо изявление за реформиране на най-високо държавно ниво споделянето на причините за реформа и създаване на подкрепа за промяна. Докладът от 1997 определя ползата от регулативна политика, като най-добра практика, препоръчвайки на страните “да адаптират на политическо ниво обширни програми за регулативна реформа, която ясно да показва цели и рамка за внедряване.”

Опитът след 1997 г. потвърждава тези заключения. Общо погледнато, прегледа на регулации във всички страни с изрични регулативни политики показва, че тези страни последователно постигат по-бърз и продължителен прогрес в сравнение със страните без ясни политики. Колкото по-съвършени са принципите, по-конкретна и отговорни е програмата за действие, толкова по-обширна и ефективна е реформата. До края на 2000-та, 24 от общо 30 страни на ОИСР са адаптирали политики за регулативна реформа.⁹ Впечатляващо е, че повечето регулативни политики, основаващи се на принципи за регулативно качество са адаптирани напоследък. Повечето политики са на не повече от няколко години (вж. рамка 4) и след адаптирането са претърпели продължително усъвършенстване и подобряване.

Рамка 4. Година на адаптиране на държавни политики за регулативно качество

1981	САЩ
1985	Обединеното кралство
1986	Канада
1993-94	Дания
1994	Нидерландия
1995	Мексико
1996	Унгария, Ирландия, Финландия
1999	Италия
1998	Япония, Корея
2000	Чехия, Гърция, Полша

Източник: Виж доклада “Държавен капацитет за осигуряване на високо регулативно качество” в Канада, Чехия, Дания, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Мексико, Нидерландия, Полша, Англия, САЩ. Докладите са в Интернет на адрес: www.oecd.org

Политика за регулативна реформа изглежда служи на няколко важни цели при внедряване, подкрепа и задълбочаване на реформите за регулативно качество:

- Тя сигнализира за държавния ангажимент да реформира регулативната среда. Значението на регулативната реформа нараства и помръква с времето в много страни. Обаче през 1998 г. всяка от страните в ОИСР с регулативни политики

обявява, че такива политики се изпълняват, ревизират или препотвърждават от настоящите правителства.

- Тя поставя ясни цели и средства за постигането им и може да съдейства при трансформиране на реформа в системен и постоянен процес. Тя установява сигурност при използване на регулативна власт от страна на държавните служители. Тя повишава централната държавна власт при внедряване на политиката и намалява влиянието на корпоративните интереси да блокират реформа.
- Тя увеличава ефективността на усилията за координиране и коопериране, чрез въвеждане на обща рамка или политика. Това помага за осигуряване на последователност и разбираемост, при реформиране на регулативната среда. Координирането става по-лесно, между сродните структурни реформи, като политика за конкуренция, корпоративно управление и секторни реформи и така засилва вероятността за успех.
- Тя упълномощава и мобилизира действия в администрация, подобрява ефикасност, отзивчивост и ефективност на публичния сектор, чрез реформи в публичния мениджмънт. Реформа може да бъде рискова и нежелана за много държавни служители, особено когато заинтересовани групи защитават статуквото. Необходима е политическа подкрепа и направляване за преодоляване на съпротивата вътре в администрацията и да предпазва реформата от агресивни интереси.
- Тя показва на политици и обществото, защо политическите цели са важни за обществото. Необходимост от публична подкрепа означава приложимост на регулативна реформа за постигане на по-големи социални и икономически цели и трябва да бъде разяснявана и споделяна с акционери и общество.
- Тя повишава правдоподобността и прозрачността на промяната и по този начин ускорява резултатите. Конкретни програми ще повишат правдоподобността на реформа и ще намалят разходите за реформа, като се погрижат за предварително информиране и по такъв начин улеснят приспособяването.
- Тя рационализира и отново излага закона и променя културата на регулиране и натиска за регулативна инфлация, като ревизира тежестта на доказването за регулиране, изискващо регулаторите да показват защо трябва да регулират.

В допълнение към тези точки, адаптирането на конкретна политика е твърде важно за управленските перспективи. Това значи, че правителствените програми за реформа са прозрачни цели и стратегии и така правителството осигурява сигурност за резултатите. По този начин отговорността за осъществяване на държавна политика има две измерения – отговорност към гражданите и отговорност на регулаторите към правителството. Освен това, както е отбелязано по-горе, адаптиране на конкретна политика, благоприятства съгласуваност между нея и други сродни лостове на политика.

Ръководено от ОИСР рецензиране в 16 страни между 1998 и 2001 г. също предоставя обширен източник на данни за анализ на ключови слабости при внедряване в практиката на политики за регулативна реформа. Основните установени слабости от този източник са:

- **Липса на ясно уточнени принципи за регулативно качество**, по-специално конкретно адаптиране на принципа “приходи-разходи” и липса на яснота за очакваните резултати.
- **Важни пропуски в обсега на политиката** от гледа точка обсег на национална регулация, включена в неговото поле на действие (първична, вторична регулация, отхвърлена от Кабинета, регулации на секторни регулатори и др.) и от

- гледна точка на почти универсално изключване на под-държавно регулиране, както и съществено освобождаване от основното поле на действие на политиката.
- **Липса на консултации при развиване на политика**, което води до липса на публична подкрепа за регулативна политика.
 - **Липса на институционална и стратегическа подкрепа за устойчивост на политиката**, вследствие на раздробяване на отговорности, представляващо най-голяма опасна при установена опозиция.
 - **Липса на упътвания при внедряване на политиката**, за министерства и други агенции на правителството.
 - **Липса на механизми и способност за прокарване на политиката от отговорните институции.**
 - **Недостатъчно фокусиране върху мониторинг, оценка и докладване на успех**, като средства за обратна връзка, подържане и увеличаване поддръжниците на реформа.

Накрая, ясно е, че регулативната политика още не постига съществен напредък в адресиране на въпроса с ресурсите, приписвани на регулирането. Някои изчисления показват, че в много страни разходите за регулации могат да достигнат или надминат 10% от БВП. Сериозността на проблема с ресурсите е слабо разбрана. Въпреки това, в никоя страна не се полагат съгласувани усилия за мениджмънт на въпроса с регулативните разходи, с изключение на САЩ през последните години, когато Конгреса започва да изисква изчисляване на общите регулативни разходи от Службата за мениджмънт и бюджет.

Постигане на успех по този въпрос представлява голямо предизвикателство, както се вижда от ограничените опити за преборване с концепцията за Регулативно бюджетирание. Обаче реформите продължават да показват, че регулирането отклонява частни ресурси за публични цели по идентичен начин с данъчното облагане и разходи през бюджета, така че на подобни стандарти на прозрачност и отговорност трябва да се гледа по подходящ начин.

Бележки

1. Виж OECD (2000d), стр. 120.
2. OECD (200d), стр. 139
3. Виж OECD (2000d), стр. 130-131.
4. Главна счетоводна служба (1997), стр.2.
5. От 1985 – 1988 в Турция се извършва цялостно преразглеждане и систематизиране на всички действащи закони и регулации. Общо са отменени 11 200 закона и регулации и 1664 неприложими и не-ефективни закони и регулации, като останалите закони са консолидирани в общо 700. Виж OECD (2000e).
6. Доклад на отдел за Мениджмънт на публичните услуги на OECD за Оценка на регулативно въздействие в Нов Южен Уелс. PUMA/OECD. Публикуван от Комисията за регулативен преглед на Парламента на Нов Южен Уелс, Доклад №18/51, януари 1999. Специално виж стр. 38-40.
7. Виж Закон за регулативна ефикасност в доклада за регулативни реформи в Канада.
8. Виж OECD (2002c).
9. Виж OECD (2000f).

Глава 4

Средства за подобряване на регулативното проектиране

Малко е съмнително, че повечето правителства могат съществено да намалят регулативните разходи, докато с по-добри регулативни решения повишават ползите. Много анекдоти и аналитични данни подкрепят заключението, че правителства често регулират лошо и не осъзнават последствията от техни решения без никаква или ограничена оценка на алтернативи, освен традиционните форми на закони и регулации.

Задачата за подобряване на взимането на регулативни решения има редица измерения. Това значи последователно прилагане на редица съвместно действащи инструменти с цел системно постигане на високо качество. Важни инструменти са анализ на регулативно въздействие, публични консултации, обмисляне на алтернативни регулации, съгласие и мерки за намаляване на ограниченията за съгласие. Използването на анализ за регулативно въздействие прогресивно подобрява емпиричната база за регулиране в повечето страни от ОИСР. Неговата роля от тази гледна точка се подкрепя от по-обширен диалог със засегнати страни, чрез повишено използване на редица консултации и инструменти. В добавка, “инструменталната рамка” на политиците се увеличава, защото се отделя по-голямо внимание на алтернативи на традиционния регулативен модел “командване и контрол”. Накрая, уместно са положени много усилия за подобряване използването на “потребителска благосклонност” при регулации, наречени “административно опростяване” или “намаляване на бюрокрацията”. Това са програми, които целят намаляване на разходите за съгласие, без компромис с регулативните ползи, чрез подобряване на изискванията за съгласие и с увеличаване на достъпа до регулиране.

Тази част прави преглед на опита на страни от ОИСР при внедряване на тези инструменти, идентифицира тенденции и най-добри практики и опити за резюмиране на “състоянието на нещата” във връзка с използването им. Значителен допълнителен материал се предлага в приложенията, които са допълнителен източник за практикуващите.

4.1. Стимулиране на ефикасност: използването на Анализ за регулативно въздействие (АРВ)

Засилва се тенденцията в страните от ОИСР към използване на по-емпирично базирано регулиране. На висококачественото регулиране все повече се гледа, като на регулиране, което от гледна точка на разходите, най-ефективно постига желаните резултати. Забелязва се развитие на разбиране, че всички политически действия са свързани с компромис между различно използване на ресурси, докато все повече изрично се заявява и приема, че основна цел на политическо действие – включително регулиране – е максимално постигане на социално благосъстояние. Отминава ерата, когато правителствени служители реагират, както става в една страна на ОИСР през 1993 г., на въпроса колко са разходите, отговорът е: “законът го позволява, така че разходите не са важни”.¹ Подобно небалансирано фокусиране върху намаляване регулативните разходи, отбелязано при използване на инструменти като “оценки на бизнес въздействие”, също намалява и се заменя с необходимост от съпоставяне на ефикасност и ефективност, чрез адаптиране на принципа “разходи-ползи” и анализ “разходи-ефективност”.

Идеите за ефикасност се развиват от статични концепции до динамични концепции, които се опитват – често с ограничен успех – да обръщат внимание на ефект върху иновации, търговия и конкуренция. По-добра емпирична аргументация на регулативни решения също силно се подкрепя от международни търговски правила. Например, Основното споразумение за търговия и услуги (GATS) изисква стандартите за предлагани услуги да са “базирани на обективни и прозрачни критерии” и “не по-сложни от необходимо за осигуряване качество на услугата”. Пропорционалният принцип, използван от Европейския съд, има почти еднакво действие за всички страни членки на ЕС. Следователно, насочването към повече ефикасност и резултатно-ориентирано регулиране намалява бариери за международна търговия и инвестиции, като въвежда по-прозрачен стандарт за взимане на национални решения.

Има опасност от опитите за възприемане на динамични ефекти и по-ясна представа за пасивни въздействия, изясняването на големия брой влияния – върху създаване на работни места, възрастни, региони, жени, МСП и много др. – да затрудни непоносимо регулативните процедури и да подцени усилията за АРВ. В допълнение, прекаленото наблягане на ефекти върху специфични групи или сектори, предполага съществуване на определен приоритет и може да се рискува основната цел – осигуряване на максимални ползи за обществото като цяло. Този проблем е директно свързан с подобно безпокойство, отбелязано по-горе, че някои регулативни политики стават твърде сложни и прекалено обременени от често противоречиви критерии и изисквания.

Препоръката на ОИСР от 1995 г. подчертава ролята на АРВ в осигуряване на най-ефикасни и най-ефективни възможности. Докладът на ОИСР от 1997 г. за регулативна реформа препоръчва държавите “да интегрират анализ за регулативно въздействие (АРВ) в регулативни реформи.” Списък с най-добри практики с АРВ е дискутиран в детайли в доклада от 1997 г. – Анализ на регулативно въздействие: Най-добри практики в страните от ОИСР.²

АРВ се развива бързо и голяма част от законите и другите регулации, засягащи интересите на гражданите са изследвани с различни форми на АРВ. Независимо че само две или три страни от ОИСР използват АРВ през 1980, то до 1996 г. повече от половината страни от ОИСР са адаптирали програми за АРВ. До края на 2000 г. 14 от всичко 28 страни на ОИСР са адаптирали универсални програми за АРВ и други 6 използват АРВ за някои регулации. Също така се увеличава прила-

гането на АРВ при първичното законодателство, където в миналото принципно се е използвало във връзка с по-ниско ниво регулации. Това непременно ще има положително въздействие върху потенциалния принос на регулативни качества.

Тенденцията към адаптиране или засилване на АРВ се увеличава през последните години на 1990-те и следователно програми с прилагане на АРВ в страните от ОИСР са сравнително нови и продължават да се развиват. Опитът показва, че програмите за АРВ са с тенденция за разширяване и задълбочаване с течение на времето, защото се акумулира опит и експертиза при използването им. АРВ се използва в различни форми, които съответстват на различни политически програми на правителствата (вж. фиг. 2). Някои страни оценяват само бизнес въздействие, други административно натоварване с документация. Други използват пълен анализ на "разходи-ползи", базиран на теории за социалното благосъстояние. Оценка на влияние върху околна среда е за определяне на потенциални въздействия на регулации върху качество на околна среда. Други регулатори оценяват как предложени правила засягат органи на местно самоуправление, етнически групи, малък бизнес или международна търговия. Във всеки от тези случаи, АРВ е инструмент за взимане на решение, метод за:

- а) системно и последователно изследване на потенциални въздействия, възникнали вследствие правителствено действие и
- б) информиране на политици³. Анализирането и комуникирането са два критични аспекта на политика.

Фиг. 2. Аспекти на оценки на регулативно въздействие в 28 страни от ОИСР



Понякога се критикува АРВ за подмяна на политическа отговорност с механичен инструмент, но този критицизъм е погрешно насочен. Във всички страни от ОИСР АРВ е една притурка към взимане на добро решение, а не подмяна на политическо доверие. В Англия оценки на регулативно въздействие се използват за информиране на министрите за вероятните разходи за бизнеса и за "определяне ключовите фактори на двете страни на уравнението, като помощ (не заместител за) на правителствени социални и политически решения ..."⁴. АРВ най-добре се разбира, като един от методите за "взимане на решение", сред другите използвани методи за взимане на регулативни решения. Методите, използвани от регулатори в страните от ОИСР за постигане на решения могат опростено да се представят в пет категории:

- **Експертни** – Решението е постигнато от експерт, регулатор или външен експерт, който използва професионална преценка, за да реши какво трябва да се направи.
- **Консенсусни** – Решението е постигнато от група акционери, които достигат до обща позиция, която балансира техните интереси.
- **Политически** – Решението е постигнато от политически представители и се основава на “партизански” доводи за важност на политически процес.
- **Заимстване** – Решението се базира на доверие във външен модел, например международно регулиране.
- **Емпиричен** – Решението се базира на факти и анализ, които очертават параметрите на действието в съответствие с установените критерии. Всяко регулативно решение е в резултат на смесване на тези методи. Смесването е различно в зависимост от националната култура, политически традиции, административния стил и в зависимост от конкретен случай. Например, в Нидерландия се разчита повече на консенсус, отколкото в повечето страни, повече използват заимстване от големите държави. В решителни моменти вестниците са с тенденция да подтикват към политически методи и далеч от емпирични.

Анализ на регулативно въздействие е емпиричен метод за взимане на решение. Неговото влияние се определя не само от формалната роля на емпиричните методи, но и от приноса му за други методи за взимане на решения. Петте метода за взимане на решения са взаимно допълващи се: самия АРВ е нито “непременно нито достатъчен за проектиране на разумна публична политика⁵, но може да играе важна роля за увеличаване качеството на дебата и за споразумение с другите методи за взимане на решение.”

Докато АРВ сам по себе си не определя решения, нито е неутрален. Информирание е мощно средство и въпросите, които АРВ адресира, като използван метод за анализ и представяне, подбиране на място и момента за участие в процеса, може да засегнат съответно въздействие на заложи на карта ценности. Той може да засили или отслаби страните, въвличените в взимането на решение, също и капацитета им за излагане на аргументи и дори да обяви невъзможни решения, които зависят от взаимодействие между АРВ и другите методи. Капацитетът на АРВ да променя естеството на решение е една причина, поради която АРВ остава противоречив и труден метод за внедряване.

По същество АРВ се опитва да изясни свързаните фактори за взимане на решение. Той подтиква регулатори към взимане на балансирани решения, като компромис с възможни решения на специфични проблеми (включително решение да не се регулира) за постигане на по-големи икономически и разпределителни цели. Далеч от това да е технически инструмент, който просто “да се добави” към решение с политическа директива, той е метод за трансформиране на мнението, какво е подходящо действие, всъщност каква е правилната роля на държавата. Опитът ясно показва, че най-важния принос на АРВ за качество на решения, това не е точността на използваните изчисления, а действието анализиране – задаване на въпроси, разбиране на истинското въздействие и изследване на предположения. Необходимо са значителни културни промени, за да се превърне такъв анализ в истинска част от все по-комплексна среда за взимане на решение.

Препоръката на ОИСР от 1995 г. започва с два въпроса: *Ясно ли е формулиран въпросът?* и *Оправдано ли е действието на държавата?* АРВ доказва, че е най-доброто средство за отговор на тези въпроси. Правилното дефиниране на проблема е съществено. Много регулативни неуспехи са резултат от неправилно разбиране на

проблема и от неадекватно внимание към индиректните ефекти от държавното действие, което може да подкопае резултатите. Ако регулаторът е с твърде ограничена представа, пълно съгласяване може да доведе до превратни резултати.⁶ До края на 2000 г. 22 страни от ОИСР адаптират практика винаги изрично да оправдават необходимостта от такова действие, преди да предприемат регулативно действие, в същото време още 5 страни го правят в някои случаи. Само една страна докладва, че не извършва такова доказване. Такова доказване почти винаги е свързано с АРВ, защото АРВ дава полезна рамка за оценка на опции и последствия от действие. В Корея например, регулативните структури трябва като част от техния АРВ да търсят мнения на експерти и на тази база “да дефинират цел, обсег и метод” на предложени регулации. Процесите в Канада, Австралия и на Щат Ню Йорк изискват изследване на два етапа: първи, да се отговори на въпроса, дали изобщо би помогнало някакво регулиране и втори, да се анализират алтернативи на разходи-ползи. В Ръководството на Канада това се нарича “сканиране на алтернативи”, преди започване на някакъв формален икономически анализ.

Докладът за АРВ на ОИСР от 1997 г. завършва с 10 най-добри практики, свързани с АРВ (Прозорец 5). Тези 10 практики не значат, че е желателна една система за внедряване на АРВ във всички страни. Институционални, социални, културни и юридически различия между страните изискват изработване на различни системи. Наученото от продължително използване на АРВ показва необходимост от задълбочено обмисляне и оценяване на проектираната система. Обаче тези елементи на “най-добра практика” служат за отправна точка при създаване на система с вероятност за максимални ползите от АРВ. Програма за рецензиране, провеждана в 16 страни от 1998-2001, оценява програми за АРВ според тези 10 практики и Приложението обобщава основните заключения на програмата за рецензиране в тези 10 области.

Прозорец 5. Постигане на максимална полза от АРВ: най-добри практики

1. Максимизиране на политическото обвързване на програмата за АРВ.
2. Внимателно определяне на отговорностите за програмните елементи в АРВ.
3. Обучение на регулаторите.
4. Използване на последователен, но гъвкав аналитичен метод.
5. Развиване и внедряване на стратегия за събиране на данни.
6. Целеви усилия в АРВ.
7. Възможно най-ранно интегриране на АРВ в политическия процес.
8. Споделяне на резултатите.
9. Максимално включване на обществото.
10. Прилагане на АРВ, както за съществуващи, така също и за нови регулации.

Източник: ОИСР (1997) Анализ на регулативно въздействие: Най-добра практика в страни от ОИСР, Париж)

Проблеми и най-добри практики

Цялостна оценка на резултатите от две десетилетия инвестиране в АРВ показва смесена картина. От една страна има почти универсално съгласие сред службите за регулативен мениджмънт, че когато е направен добър АРВ той повишава “разходи-ефективност” на регулативните решения и намалява броя на ненужни и с лошо качество регулации. Също така АРВ подобрява прозрачността на решения-

та и следователно споделянето и участието на засегнати групи. Проведено предварително допринася също за подобряване на държавната последователност и комуникацията между министерствата. Доклад от Нидерландия, като част от Датска програма MDW⁷ показва, че 20% от регулативните предложения са подобрени или отхвърлени в резултат на АРВ. Рецензиране от ОИСР на регулации в Корея показва, че през първата година от спазване на АРВ в тази страна (1998-99) повече от 25% предложения за регулиране са отхвърлени от Комисията за регулативна реформа. Независимо изследване в Канада показва, че продължително използване на АРВ, заедно с осигуряване на ръководство и обучение, стимулира културни промени сред регулаторите.⁸

Все още мненията продължават да са балансираны с данни за голямо несъгласие и проблеми с качество на АРВ. От десетте добри практики с АРВ, дискутирани по-горе, повечето страни са оценени слабо за общо събрани данни, обучаване на държавни служители и прилагане на АРВ на съществуващо регулиране. Някои рецензии в САЩ показват, че почти 40% от адаптираните регулации пропадат на тест за "разходи-ползи".⁹ Дори в страни с ясно формулирани програми много регулации продължават да се правят без дори елементарен тест за разходи.

Друг проблем е, че покриването на обсега остава на парчета. Само 12 страни използват АРВ последователно за по-ниско ниво или второстепенни регулации, докато 15 страни по принцип го използват при законодателство. Изключването на програми за АРВ често е голямо. АРВ рядко се използва на регионално или местно ниво, с изключение на няколко федерални държави, като Австралия, където широко се прилага на щатско ниво и Мексико, където се прилага в някои щати. Неравномерното използване на програми за АРВ сериозно намалява ефективност. Като се има предвид, че закони и по-ниско ниво регулации могат да имат подобни въздействия, няма причини предварително да се прави разлика между тях, следователно разликата изглежда по-скоро е свързана с институционални отношения и исторически обстоятелства, отколкото с рационално проектиране. Освен това АРВ повечето време се прилага при отделно регулиране, отколкото при регулативни режими, обхващащи нови и съществуващи регулации. Така може да осигурява след време и с натрупан опит само много общи изчисления за нарастващи въздействия. На последно място АРВ е предназначено предимно при регулации "командване и контролиране". Нарасналото използване на ориентирани към изпълнението регулации и тенденция да се адаптират стандарти и други инструменти в регулации "по препоръка" представляват реални предизвикателства за ефективност на АРВ. Прилагането на АРВ към регулативни алтернативи също е източник на нови предизвикателства. Резултатът от този натиск вероятно ще бъде необходимост от допълнително обмисляне на проектиране и прилагане на изисквания за АРВ, включително оценка на неговата ефективност в определяне вероятното действие на нетрадиционни инструменти.

Ръководеното от ОИСР рецензиране след 1998 г. показва, че има няколко обширни въпроси в основата на проблемите с внедряване и постигане на пълния потенциал на АРВ. Те трябва да напътстват опитите за подобряване бъдещото използване на програми за АРВ.

Технически въпроси

Проблеми с аналитични методи. На най-фундаментално ниво има несъгласие, какви аналитични методи да се използват: върху какво смесване на качествени и количествени изчисления да се фокусират проектантите. Те са базирани на стойности (виж по-долу) и на мнения, какво е прагматично постижимо. В добавка,

аналитичните методи не са напълно развити и продължава да има несъгласие около важни въпроси. Такъв е случаят с методи, като анализ “разходи-ползи”, където въпроси, като въвеждане на социална норма на дисконт, оценка на скрити ползи, управление на риска и несигурността, продължават да провокират дискусии. Колкото повече социални и за околната среда регулации са подложени на АРВ, толкова повече въпроси за оценяване и балансиране на рисковете, допълнително усложняват проблема с подходящи аналитични методи. Методите за развиване и използване на анализ за качество имат нужда от повече внимание.

Проблеми с данните. В общи линии слабото внедряване в страните от ОИСР на стратегии за събиране на данни означава, че важните данни за провеждане на добър анализ често са недостатъчни, в същото време стратегии *ad hoc* за събиране на данни често не успяват под предлог време и разходи. Популярен проблем е неуспеха напълно да се оползотвори потенциала на стратегии за консултиране, като източници на данни и средствата за определяне на качество на данни и качество на предположения.

Ценностни конфликти и борба за власт

Съпротива срещу АРВ като концепция. Съпротивата срещу АРВ на концептуално ниво продължава да е висока. Някои заинтересовани групи и регулатори продължават да опонират на АРВ, като противници на тяхната същност. Ключов въпрос изглежда е ролята на АРВ в категорично безрезервно използване на компромис при всички политически действия, както и границите за действие на държавната власт. Такива идеи на някои заинтересовани групи и дори на някои регулатори се възприемат, като предизвикателства за техните идеали.

Роля на АРВ в променяне на взаимоотношения, свързани с власт. Горната дискусия изтъква ефекта на АРВ в променяне на основанието за взимане на решение, като предпочита методи за експертно взимане на решения пред други форми. Заинтересовани групи, които печелят от други методи за взимане на решения, логично се чувстват заплашени от нови разпоредби в резултат на АРВ, в същото време някои групи може да схващат този аспект на АРВ, като противоречащ на националните традиции и практики за взимане на политически публични решения.

Институционални и ресурсни въпроси

Стимули и санкции. Изискванията, че регулаторите трябва да правят анализ, не се подкрепят от адекватни позитивни стимули за съгласие, докато санкциите за несъгласие с изисквания за АРВ също не заслужават много доверие в редица страни. Тези стимули и санкции са от критична важност, при съществуващите противоположни стимули за реактивно и дори популистко взимане на решение. Проблемите в тези области подчертават размерите на необходимите културни промени за истинско укрепване на АРВ в процеса на осъществяване на публична политика. Това показва също проблемът за превръщане на общата политическа ангажираност с политика за регулативно качество в конкретна подкрепа и действия.

Технически капацитет. Много регулатори не притежават капацитет за провеждане на висококачествен АРВ, защото не им достигат знания или ресурси. Необходимите аналитични методи може би са твърде сложни и скъпоструващи, за да са практични, като се има предвид капацитета на регулативните структури. Липсата на знания показва основното пренебрегване на необходимост от съществено и детайлно обучение от координиращи структури, констатирана в почти всички рецензирани до днес страни. Липса на ресурси за провеждане на качествен АРВ

често води до неуспех да се съгласуват приоритети, като интегрален елемент от процеса на осъществяване на политика. Това от своя страна показва, че необходимите дългосрочни културни промени за успешно използване на АРВ са далеч от осъществяване. Липсата на капацитет е също причина за неуспех в насочване на АРВ. С цел да се максимализира ползата от наличните ресурси за оценка на въздействие, политиките трябва да извършват предварително оценяване на регулации, за които са нужни пълен и комплектован АРВ и такива, които изискват по-опростени анализи, както и регулации, които са под прага за вероятни нетни ползи. В Корея например се използват два прага за определяне къде да се прилага АРВ: дали регулацията е с потенциални годишни ползи най-малко 10 билиона Won и дали засяга повече от 1 милион души.

Правни въпроси

Законодателни пречки. В някои случаи, закони изискват регулатори на всяка цена да следват техните регулативни мисии, без да преценяват други въздействия и компромиси. В други случаи, наборът от алтернативни политически инструменти, позволени за употреба може да са стриктно ограничени от законодателство. Тези проблеми отразяват факта, че перспективите за качествено регулиране, заложен в АРВ трябва да проникнат в политическия процес, ако искаме АРВ да осъществи пълния си потенциал. Опити да се адаптира АРВ в *ad hoc* контекст често прави прозрачни по-големи проблеми на регулативната политика

Процедурни въпроси

Проблеми с контрол на качество. Контролът за качество е често слаб и намалява съществено потенциалните ползи от АРВ. Не се прави достатъчно често независима оценка на АРВ от специалисти в регулирането. Само 11 страни от ОИСР, изискват такава оценка. Когато се провежда такава, често е некачествена, вследствие на ограничени ресурси или когато оценяващата структура е далеч от централната власт и няма необходимата власт, за да оспорва оценките на регулаторите и да изисква по-стриктно провеждане. Този въпрос е свързан тясно със споменати по-горе проблеми с неадекватно санкциониране или стимули.

Проблеми със структурното проектиране. АРВ често се изготвят твърде късно в регулативния процес, след като е взето решение. Този проблем отчасти отразява общия неуспех на реформи да постигнат културни промени, като приемане на АРВ за интегрална част от взимане на решение. Все пак, проблемът често се изостря от поставените изисквания в АРВ, които често са несъвършени и не успяват да осигурят или изискат започване на АРВ в ранен стадии на формиране на политиката. Освен това, неотдавнашна тенденция, отбелязана по-горе, е включване в изискването за АРВ на по-обширен набор тестове и критерии, които са причина за противоречиви и често неясни оценки и претоварват капацитета на регулаторите. По тази причина, в много случаи подобряването на структурния дизайн може да налага опростяване на прилаганите тестове или използване на оценяваща система.

Конфликти стимули. Регулаторите са под непрекъснат натиск да взимат бързи решения, особено където има интервенция на политически императиви. Анализ и консултация могат да забавят процеса. Докато използването на АРВ и консултиране продължава да се увеличава в страните членки на ОИСР, непрекъснатото предизвикателство е да бъде сигурно, че са интегрирани във взимане на решение, дори когато този натиск е най-голям.

Политически въпроси

Политическо търсене на АРВ. Въпреки, че АРВ предлага информация, често няма търсене на информация от политици, вероятно защото е трудно да се получават политически дивиденди от решения, които служат на по-широки и разпръснати интереси, свързани с по-тесни програмни интереси. Освен това, политиките са склонни да смятат АРВ за краткосрочно спиране на регулативна инфлация или нискокачествено регулиране. На практика, обаче, един процес на АРВ изисква дългосрочно инвестиране, свързано със стръмна крива на обучение и културна промяна. Това плюс факта, че предимно се използва за потока от нови регулации, вместо за съществуващи такива, често означава, че първоначално очакванията са твърде високи и когато не са постигнати, може да се получи враждебна реакция срещу АРВ.

Внимателното програмно и институционално планиране може да парира много от тези проблеми. Един полезен урок, получен от страни, които напоследък са въвели АРВ е, че независимо от високата политическа подкрепа и по-доброто разбиране изискванията за АРВ, което сега се отглежда в "рано приетите" страни, разумно е да се започне скромно (например с използване списъка за справки на ОИСР от 1995 г.). Машабът и обхватът на АРВ тогава може да се разшири, сравнително бързо, когато използването на способа стане по-приемлив и започне да се натрупва опит и експертност.¹⁰ Обаче, регулатори и оценяваща структура за АРВ трябва да могат прогресивно да интегрират този инструмент в тяхната култура и опериране. Горната дискуссия засега изтъква някои от основните области на неуспех, следват приоритетите за бъдеща работа. Внедряване на напълно действаща система за АРВ е дългосрочна задача. Трябва да бъде свързана с прогресивно развиване и разпространяване на специфична експертиза, усъвършенстване на механизми за въвеждане и контрол и успехи в промяната на административната култура. Култура, която подкрепя подход към политика, основана на експертиза и цел за максимизиране на социалното благосъстояние, твърдо залегнала в администрацията на политическо ниво и сред акционерите извън правителството. Така фактът, че ефективността на АРВ в подобряване на политическите резултати е слаба, е очевиден и не е изненадващ.

4.2. Регулативни и не-регулативни алтернативи

Регулирането представлява само един от широкия набор политически инструменти, които могат да се използват от правителства за постигане на политическите цели. Различните инструменти имат значително вариращи характеристики и могат малко или много да са подходящи за решаване на определен политически въпрос. Независимо от това, доклад на ОИСР от 1997. обсъжда слабото анализиране и, "... когато се анализирани тенденцията е по-скоро индивидуално изследване, отколкото сравнително". По такъв начин те "... рядко са [...] изследвани, като възможни алтернативи. По-скоро се свързват с институции или културата, обкръжаваща специални области на публична политика".¹¹ Това означава, че изборът на политически инструменти клони към базиране по-скоро на обичаи и институционална култура, отколкото на рационален анализ за съответствие на различните инструменти за решаване на определен проблем.

Следователно, критично предизвикателство за регулативната политика е стимулиране на културни промени вътре в регулативни структури, което да осигури системен сравнителен подход към въпроса как най-добре да се постигнат политическите цели. Ефикасно и ефективно политическо действие е възможно само, ако всички налични инструменти се разглеждат, като средства за постигане на идентифицираната цел. Инструментите за обсъждане включват обширен набор

от регулативни инструменти, също така редица видимо различни форми за регулиране. Тези инструменти могат да се групират по редица признаци – например според ефикасност, ефективност, безпокойство, сигурност или разходи. Фиг. 3 показва (неизчерпателен) “спектър” от инструменти, базирани на тяхна степен на предполагаема интервенция върху свободния пазар. Така инструменти в единия край на спектъра, клонящи към резултат “свободен пазар”, включват общия закон за конкуренция и изискване за информиране, докато в другия край на спектъра са публичен монопол и дори забрани за всякаква активност в сектора. Допълнителна дискусия на индивидуални регулативни алтернативи се съдържа в приложенията.

Основните проблеми за въвеждане на необходимата културна промяна са премахване на закостенели навици, възприемане на определени политически области, като третирани с точно определени политически инструменти и повишаване степента на разбиране на обхвата на политическите инструменти и техните характеристики. От регулативна гледна точка, това означава промяна на съществуващите представи за избор между “регулиране” (представляващо общоприетото) и “алтернативи” (представляващо политически риск), в което има презумпция, действаща в полза на регулативен отклик и една, която е вероятно да приеме традиционната форма на регулиране “командване и контролиране”.

От регулативна гледна точка, адаптирането на не-регулативен подход, където регулации с “командване и контролиране” е традиционно използван инструмент, непременно включва риск, свързан с използване на неизпитани подходи и така до реален или предусещан неуспех да се развият адекватни реакции. Рискът възниква от адаптиране на нов или нетрадиционен подход *per se* и защото приетите алтернативни инструменти може да не са добре разбрани и/или може да им липсва задълбочено “проследяване на данни” при решаване на политически въпроси. По тези две причини е възможно нетрадиционен подход да има по-сериозни последици за регулатора, отколкото неуспех от традиционно регулиране.

Докато държавата винаги прилага редица политически инструменти, сигурно е, че експериментиране с “кръстосано обогатяване” между политически области и “политическо обучение”, упражнявано през последните години, когато регулаторите търсят нови и усъвършенствани инструменти за справяне с нарастващите очаквания за резултати от регулативните действия. Резултатът от това е, че много нови инструменти, както и форми на регулации са налице за регулатори. В добавка, нивото на разбиране на много политически инструменти неимоверно нараства, с възможност за прилагане в нови случаи. Разбиране на възможност за комбиниране на различни политически инструменти също нараства. Това означава, че новаторски подходи към политически цели, много често включват допълващо традиционно регулиране с други инструменти, вместо цялостна подмяна традиционна регулация.

Целият този напредък означава, че потенциалните ползи значително нарастват от преминаването към по-систематичен избор между политически инструменти. В същото време, бързи промени, глобализация и нараснали изисквания на гражданите засилват натиска върху традиционното регулиране и намаляват способността му да се справя с очакванията. Следователно използването на подходящи алтернативни политически инструменти е фундаментално за дневния ред на регулативна политика.

Настоящата картина на регулативните алтернативи е, че използването им расте с бързи темпове, но в кой абсолютния обхват от използването им – в контекст с преобладаващо традиционно регулиране – остават по-ниско. Следователно, това остава област с висок приоритет за допълнителни усилия от всички страни членки на ОИСР. Следва поглед върху признаци за прогрес и ключови области за допълнителна промяна.

Конкуренция		Монопол	Липса на формална икономическа активност
Пазарни решения		Държавни решения	
Свободен пазар	Свободен пазар, държавата прилага политика за обща конкуренция	Регулиране – командване и контрол	Държавна забрана за икономическа дейност
	Задължително разкриване на информация за осигуряване на потребителския избор	Регулирани частни монополи	Корпоративни публични монополи
	Доброволно регулиране в частния сектор (доброволни споразумения, частни стандарти)	Договаряне на монополи с частния сектор	Публични монополи
	Пазарни стимули установени от държавата (данъци, заощади на собственост)	Регулиране на монополи с частния сектор	
	Регулативен процес (изискващ фирми да оценяват риск и разходи-ефективност)	Корпоративни публични монополи	
	Регулиране на изпълнение (стандартни цели, определени от държавата)	Публични монополи	
		Договаряне на монополи с частния сектор	
		Корпоративни публични монополи	
		Публични монополи	
		Държавна забрана за икономическа дейност	

Индикации за използване на различни политически инструменти

Възможна ефективна компенсация, но се изисква интервенция за създаване на рамка или поддръжка	Ефикасно пазарно препятствие само с инфо-асиметрия- изискване за разкриване намалява разходи за коригиране	Високо качество на добра практика има сред участниците в пазара или трудност за решаване- съществени въпроси се решават по взаимно съгласие.	Основно пазара е ефикасен – интервенция с цел отстраняване на вторични ефекти	Трудно се определят стандарти на изпълнение, този отговор подсказва ползите от системно мислене и разкриване.	Лесно се определят специфичните стандарти, но са възможни много технически решения, техническите промени са бързи.	Само няколко приемливи опции, необходим е контрол на високо държавно ниво, защото са засегнати важни ценности или са вероятни големи рискове	Високо ниво на естествен монопол, но стандарти на изпълнение могат да се уточнят и адекватно да се проверят	Някои аспекти на условията могат да се конкурентни, но е желателен държавен контрол на целия процес, заради трудности в регулирането на об-	Силен държавен монопол плюс трудности в регулирането на резултатите вследствие на многобройни цели или беззаконности. Връзка с фундаментални
---	--	--	---	---	--	--	---	---	--

Фиг. 3. Спектър от регулативни и не-регулативни инструменти

Признаци за тенденции в използването на алтернативи

Данни, от проведен от ОИСР Обзор на регулативен капацитет, показват че до края на 2000 голямо мнозинство от страните в ОИСР сега изискват регулатори, да оценяват алтернативни регулативни инструменти – регулативни и не-регулативни, преди приемане на нова регулация. Общо 21 страни обявяват, че имат това изискване през 1998 г. С същото време 5 обявяват, че го нямат. Слаба промяна се забелязва между 1998 и 2000, с 22 страни отговарят в по-късно изследване, че такива оценки се изискват “винаги” или само “в някои случаи”.

Обаче, забележителна промяна се наблюдава във връзка с ключова подкрепяща политика. В направен през 2000 г. преглед общо 18 страни обявяват, че имат издадени ръководства за използване на алтернативни политически инструменти, сравнено само с 11 страни при прегледа през 1998 г. Справочният материал е особено важен за стимулиране използването на алтернативи, като се има предвид общото ниско ниво на разбиране сред политиките на повечето инструменти. В добавка, напътстващи документи позволяват на правителство да изтъкне и обясни своя ангажимент към по-системен политически избор и да осигури позитивно потвърждение на използване определени инструменти при точно определени обстоятелства. Обезпечаване на такава подробност трябва също да осигурява доверие в политиките за обсъждане на алтернативни политически инструменти. Затова вероятно се наблюдава увеличено използване на ръководен материал за повишаване използването на алтернативи. От тази гледна точка, увеличаването на ръководни материали може би е “водещ индикатор” на набираща скорост тенденция в тази област.

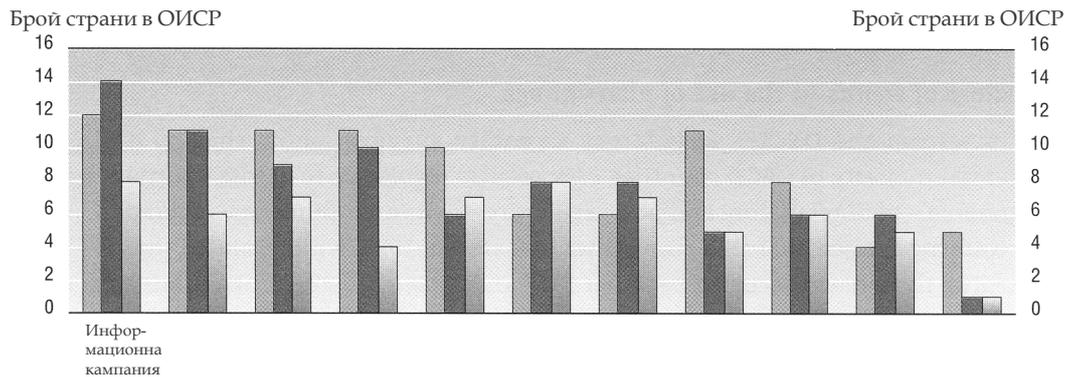
Увеличено използване на алтернативи се наблюдава сред редица важни политически области, достойното за отбелязване е водещото регулиране на околната среда в повечето страни от ОИСР, когато става въпрос за използване на абсолютния обхват алтернативи, в сравнение с традиционно регулиране. Регулатори на околната среда най-много използват регулативни алтернативи и са най-активни експериментатори на нови приложения на алтернативи, установяват почти всички 16 прегледа на регулативни реформи, проведени до днес от ОИСР.

Наборът от алтернативи, който се използва от страните в ОИСР, е доста голям. Фиг. 4 обобщава данните от 1998 г. за *Регулативен капацитет на база данни от ОИСР*. Може да се направи обстоен преглед. Първо, сравнителната честота, с която определени алтернативи се адаптират, е подобна сред обсъжданите 3 основни политически области.¹² Например информационната кампания за всяка от трите политически области е все повече използвана алтернатива от най-голям брой страни. Второ, алтернативните форми на регулиране се нареждат високо сред оценяваните регулативни и не-регулативни способности, с базирано на изпълнение регулиране на второ място в две области и с регулиране на процес на трето място в една област и на четвърто в останалите две. Това показва едно повишено усъвършенстване схващане за регулативен инструмент, както и по-голяма склонност да се разглеждат алтернативи при регулиране. Трето, пазарно базираните инструменти за съжаление се нареждат ниско.

Търгуваните разрешителни се нареждат най-ниско или на второ най-ниско място във всички три области, докато осигурителните схеми, данъци и субсидии също се нареждат по-ниско в много области. Само области околна среда, данъци и субсидии видимо се отличават, като се нареждат четвърти сред обсъжданите 11 алтернативи. Като се има предвид силното фокусиране на активност при регулативната реформа върху насърчаване на “пазарно настроено” регулиране, особено като средство за спечелване на динамична ефективност, това трябва да е приори-

тетна област за бъдеща активност. Четвърто, подходи с “с лека ръка”, включително информационни кампании и доброволни обвързвания също са важни. Това може да подсказва, че регулатори все повече усещат възможности за адаптиране на кооперативни подходи за постигане на политически цели и фокусират внимание върху ултимативната необходимост от съгласие на регулираните. Фактът, че кооперирането също се отчита като често прилагано, също подкрепя това заключение.

Фиг. 4. Политически алтернативи все повече прилагани от 28 страни на ОИСР във важни политически области



Източник: ОИСР(2000), отговори от проучване за регулативен капацитет в страните от ОИСР

Комбиниране на политически инструменти за постигане на политически цели

Значителна област за политическо обучение е свързана с потенциално полезно комбиниране на различни политически инструменти. Такова комбиниране може да се получи при раздробяване на регулативни проблеми в компонентни въпроси и идентифициране на най-подходящите инструменти за третиране на всяка компонентна част. Умението да се комбинират политически инструменти за адресиране на тези въпроси се развива в страните от ОИСР. Предишно изследване, ръководено от ОИСР показва възможности за подобряване на ефикасност и ефективност, чрез развиване на сложно смесване на политика.¹³

В публикациите напоследък, комбиниране на политика се категоризира, като допълваща, несъвместима, последователно допълваща се и допълваща се или независеща от определени обстоятелства.¹⁴ Комбиниране идентифицирано по същество, като допълващо, включва информационни стратегии и всички други инструменти, доброволност и регулиране с “командване и контролиране”, широко-базирани икономически инструменти и задължително докладване и мониторинг. Комбиниране по същество несъвместима, включват широко-базирани икономически инструменти за саморегулиране и регулации с “командване и контролиране” и широко-базирани икономически инструменти.

Дания предлага интересен пример на такава политическа смес. Там един вид на регулативен процес е комбиниран със съществуваща регулация “зелена такса”, която използва икономически стимули за награждаване на фирми, които подписват доброволни правила. Този регулативен процес, познат като “енергиен мениджмънт”, изисква предприятията да са съгласни да развият и въведат програми и системи за мениджмънт на енергийно използване. Новото комбиниране следва препоръките от Прегледа на изпълнението на регулациите на околна среда, извършен от ОИСР през 1999 г., който сигнализира за безпокойства, свързани с ефикасност на реформи “зелена такса” заради високите административни разходи за включ-

ване и мониторинг в доброволни споразумения. Използването на планове за енергиен мениджмънт е с намерение да намали необходимостта от обстоен мониторинг и да намали финансовите разходи за бизнеса за включване в доброволните правила.

Безпокойства, свързани с използване на алтернативи

Независимо от широкото приемане на общата рационалност на алтернативи на традиционно регулиране, правителства, бизнес, държавни служители, не правителствени организации (НПО) и граждани, изразяват безпокойство за тяхното използване. От гражданска или потребителска перспектива, НПО, потребителски организации и други асоциации понякога има опасения при използване на алтернативи, защото ги смятат за “меки” регулации в полза на бизнеса за сметка на обществото или потребителите и това представлява регулативна измама. Такива опасения е особено вероятно да възникнат при доброволни обвързвания и саморегулиране. НПО и потребителските групи също изказват загриженост за приложимост на алтернативи, особено където регулативните изисквания са по-скоро фокусирани върху резултат, отколкото върху въвеждане, както например с базирани на изпълнение регулации. Както се отбелязва при реформи, базирани на вариантни процеси, има опасения някои еквивалентни алтернативи да засегнат регулативни стандарти или да намалят изискване за съгласяване.

Също така както големи, така и малки фирми може да се чувстват застрашени от алтернативи. Съществуват разходи, свързани с запознаване как оперират нови регулационни режими, както и определяне на най-добро бизнес действие в отговор на нов закон. По-големи фирми може да смятат, че познаването на съществуващата регулация дава конкуриращо предимство, което ще се загуби с адаптиране на алтернативен подход. По-малки фирми често се страхуват, че големи фирми са в по-изгодно положение за използване на алтернативи. Освен това, някои алтернативи може да имат негативни ефекти, които не е лесно да се предвидят *ex ante*. Например саморегулирането може да осигури възможности за създаване на картели или да постави бариери чрез частни организации и асоциации.

На тези опасения трябва да се обърне внимание, ако широко се възприемат регулативни алтернативи, като легитимни инструменти за държавна политика. Те често възникват поради липса на прозрачност и отговорност във връзка детайлно проектиране, въвеждане и изпълнение или мениджмънт на алтернативи. Това, от своя страна, често е резултат от лошо проектиране. В същото време трябва да се разбере, че някои от тези безпокойства се основават на страхове от изгубване на привилегировани позиции или от даване предимства на конкуренцията. Все повече политиките признават тези проблеми и реагират с въвличане на местни граждани и заинтересовани групи в проектиране на алтернативни политически инструменти и с прилагане на разгласяване и други информационни изисквания в проектите си.

Най-добри практики при използване на алтернативи

На този етап не е възможно създаване на разбираемо ръководство за най-добри практики за регулативните алтернативи, защото не е генериран достатъчно опит и достатъчно политическо обучение. Обаче може да се обърне внимание върху някои практики, заради техния принос за успех в тази област.

Както се отбелязва по-горе, преобладаващата част от страните в ОИСР са въвели формално изискване за обсъждане на алтернативи, като част от процеса регулиране. Предизвикателство е в практиката да влезе в сила такова изискване. По-

тенциално ефективен способ е интегриране на това изискване в анализ за регулативно въздействие, което ефективно превръща формалната дискусия за алтернативи в част от изискване за АРВ. Обаче, успехът на такава стратегия критично ще зависи от извършване на АРВ в началния период на политическия процес, преди регулаторите да са силно обвързани с конкретен политически инструмент. Допълнителна мярка би била да се комбинира популяризиране на възприемане и разбиране на характеристики и разнообразие на политическия инструментариум с обучаваща програма за АРВ.

Разкриване пред обществото как и защо са адаптирани или не са адаптирани възможни регулативни политически инструменти. Например в Нидерландия Директивите на Министерство на правосъдието за законодателство изискват да се обясни пред Парламента причината или (причините) защо не са използвани алтернативи за регулиране. Напоследък в Нидерландия се повишава прозрачността при внедряване на алтернативи, с цел възстановяване на общественото доверие в използване на алтернативи и така да се разшири тяхното използване.

Надзор от независима агенция предотвратява адаптиране на неподходящи регулации. Например в Унгария се делегират отговорности на кантори за търговия, индустрия и други полудържавни структури, за издаване на лицензи, за определяне на стандарти и за поставяне на етични и професионални изисквания. Унгарската агенцията за защита на конкуренцията се застъпва много пъти за спиране развитие на бариери за влизане, такива като определяне на минимални нива на такси за някои услуги или забрана на сравнително рекламиране.¹⁵

Надзорна функция може да се използва за стимулиране използване на алтернативи. Например Регулативната комисия в Дания проверява регулативните предложения спрямо справочния списък на ОИСР за по-добри регулации. Това дава възможност на министерства да обсъждат дали регулиране с "командване и контролиране" ще бъде най-ефективният политически инструмент или други опции ще успеят да постигнат целите с по-ниски разходи. Проверките на Комисията са в много ранен стадии на развитие на регулиране и е механизъм, който насърчава министерства да обсъждат алтернативи, когато предложено законодателство не е ясно доказано.

След адаптиране прогресът и ефективност на алтернативи трябва да има мониторинг, така че ползите да бъдат широко разбрани, направените изводи разпространени и обхватът на прилагане на различните политически инструменти се оцени по-добре от правителство и общество. В Дания се използва политика за насърчаване на оценяване и модифициране на политически програми, свързани с алтернативни инструменти. Министерство на финансите сериозно стимулира използване на оценяване, особено където се използват субсидирани програми. В същото време такива оценявания се правят публично достъпни.

4.3. Административно опростяване и намаляване на лицензи и разрешителни

Някои регулативни реформи са по-популярни от обещания за опростяване на "бюрократични пречки". Едно от най-често срещаните оплаквания от бизнес и граждани в страните на ОИСР е прекалена сложност на държавните формалности и документи. Това илюстрира факта, че формалностите са сред най-видимите регулативни спънки, налагани на бизнеса от правителства, докато важността им за постигане на големи регулативни цели не е ясна. Освен това намаляване на разрешителни и лицензи може да създава политическо съгласие, особено сред НПО, което впоследствие може да асистира на реформите с убеждения за адаптиране на

по-далечни реформиращи инициативи. Обаче, тъй като всички правителствени интервенции, формалности са важни инструменти, използвани от тях за провеждане на публична политика, често се обявява необходимост от въвеждане на механизми за различни важни програми. Освен това много формалности са съществен източник на информация за правителства, необходима за мониторинг на действащи програми. Инициативи за опростяване на административни регулации, така ще трябва да посрещат компенсирани сили и да успяват с балансиран, но непрекъснати успехи.¹⁶

Независимо от това, остарели, лошо предвидени или прилагани формалности могат значително да засегнат внедряване на иновации, да вмъкнат или създадат ненужни бариери за търговия, инвестиции и икономическа активност. Регулации и формалности, които са остарели или лошо проектирани за постигане на политически цели, може да са причина за ненужни големи разходи. Нарастващият ефект на много регулации и формалности от многобройни институции и държавни нива, може да е особено голям. Това е проблем, който правителства вероятно малко осъзнават, ако не са разработени стратегии за координирана регулативна реформа. Резултатът от това може да забавя реакция на бизнеса, отклоняване на ресурси от продуктивни инвестиции, спъване на пазара, намаляване на иновации и работни места и общо обезсърчаване на предприемчивост. Тези ефекти са свързани с по-големи разходи за глобалните пазари, където бизнес конкуренцията може да се засегне от ефикасност на вътрешната регулативна и административна среда. Освен това, може на практика да действат като анти-конкурентни мерки, като осигуряват в някои пазари протекции за "вътрешни". "Бюрократичните спънки" са особено тежки за по-малкия бизнес и може да действат изключително обезсърчаващо за стартиране на нов бизнес.

Фактите показват, че в страните от ОИСР през последните години значително се увеличават затрудненията от държавни формалности, като резултат от увеличаване на регулации в области, като околна среда и повишено търсене на информация за изготвяне и прилагане на политика. В повечето страни най-натоваарваща е прекалената данъчна документация, следвана от документацията за регулиране на трудовата заетост.

Извънредно големи са разходите за административно натоварване от гледна точка време и пари. Според изчисления на Световната банка, започване на бизнес в Мексико в края на 1990-те може да отнеме до година и половина, в същото време разходите за справяне с всички формалности, свързани с опериране на бизнес в някои случаи достигат до 3% от общите разходи на голяма фирма, без да се взимат предвид сделки и разходи за пропуснати възможности.¹⁷ В Турция един предприемач, за да основе компания, трябва да мине през 19 различни етапа.¹⁸ Освен това, липса на подходящ мениджмънт, предшестваш последните реформи, предизвиква несигурност и възможности за корупция, защото регулативни агенции понякога не знаят за колко формалностите отговарят. Един бизнес обзор на ОИСР¹⁹, след проведен преглед между април 1998 и март 1999, на почти 8 000 малки и средни предприятия (МСП) в 11 страни, предоставя допълнителни данни за административни разходи.²⁰ Обзорът показва, че разходите за административно съответствие са значителни за МСП и за икономиката като цяло. Разходите за административно съответствие представляват 4% от БВП на бизнес сектора в тези страни и варират от по-малко от 2% във Финландия до 7% в Испания. Данните ясно показват потенциала за намаляване на разходи в тази област. Средно всяко МСП изразходва годишно 30 000 USD за справяне с данъци, работни места и изисквания за околна среда. Това се равнява средно на 4 100 USD за всяко работно място или около 4% от годишния оборот на компаниите. Обаче разходите са значително по-големи за по-

малки фирми, средно 4 600 USD за МСП с 1-9 работни места, 1 500 USD за средно предприятие (с 20-49 работни места) и само 900 за големи МСП (с 50-500 работни места). Средно около 60% от разходите отиват за договаряне на външни експерти за осигуряване на ефективност.

През 1997 г. доклад на ОИСР показва, че “бюрократични ограничения и държавни формалности, могат да предизвикат значителни отклонения в правителствена ефикасност и спестяване на разходи”. Докладът заключава, че “Намаляването на оперативните и динамичните разходи на *ex ante* разрешителни и лицензи е висок приоритет за правителства, които искат да повишат стартиране на бизнес и да подобрят конкурентния натиск в икономиката.” До 2000 г. двайсет и шест страни от ОИСР стартират програми за намаляване на бюрократичните ограничения. Фиг. 5 резюмира основните стратегии, използвани в тези програми.

Предимно използваните специфични стратегии принадлежат на една от тези категории. Това са информационните подходи, ре-инженерингът и технологичните решения. Общо казано, дългосрочни програми започват с информационни подходи преди преминаване към ре-инженеринг и след това към технологични решения.

Фиг. 5. Стратегии за програми в 28 страни от ОИСР за намаляване на административни пречки



Информационни подходи

Най-общият информационен подход е “обслужване на едно гише (one-stop shop)” за получаване на лиценз и разрешително. Сега са много разпространени и са базирани на идеята за намаляване на разходи за започване на бизнес, като за лицензи и разрешителни се информира на едно място. Информацията обикновено включва необходимите разрешителни за даден бизнес, молби, изисквания и детайли за контакт. С натрупване на опит в “обслужване на едно гише” и технологичен напредък, доставяните услуги са с тенденция да се разширяват. Това може да включва и сродни въпроси, като кодове, списъци на приложими закони и регулации, както и информация за лицензи и разрешителни, изисквани от други държавни нива. Механизмите за доставка се разширяват – от телефон, лице с лице комуникация, със CD-ROM системи, рекламни вестници до Интернет. Интересна тенденция в Мексико е развиване в частния сектор на “обслужване на едно гише”, въведено от бизнеса и индустриални асоциации. Например Националната индустриална асоциация направлява 8 такива отдела, а Търговската камарата на Мексико Сити ръководи 7. В Гърция информационното “обслужване на едно гише” превръща местните административни услуги в широко достъпни, чрез Интернет.

Гражданите, които живеят по островите на Гърция, чрез програма ARIADNE могат да получават и попълват повечето от държавните документи и формалности.

Малко оценки са направени за “обслужване на едно гише”. Едно независимо оценяване е направено в Виктория, Австралия през 1994. Според него ползата за гражданите от това обслужване възлиза годишно на 21 милиона австралийски долара, докато общата оценка на проекта за “разходи-ползи” е впечатляваща в съотношение 1 към 15. В Италия такова обслужване намалява времето за започване на бизнес от 3 до 11 месец, вместо 2-5 години, което ще увеличи стартиране на бизнес. Но в много страни с прилагане на обслужване на едно гише остава основният въпрос за координиране между регулативни органи. Според критиката новата структура само прибавя един допълнителен пласт към администрацията, особено в случаи, когато се прави опит за използване на “обслужване на едно гише”, за служба за издаване на отделен лиценз. Други съветват, че разпространяването на “обслужване на едно гише” подронва целта – един прозорец на държавата за всички цели.

Тясно свързан, “информационно базиран” подход за намаляване на административни пречки, е създаване на закони и регулации, по-широко достъпни “потребителски благосклонни”, чрез увеличаване на търсещи функции. Например в Испания през 1992 г. започва преразглеждане на всички административни формалности и в резултат през 1995 г. за първи път се публикува опис на всички формалности. Впоследствие се осъвременява през 1997 г. и се качва в Интернет. Настоящият опис включва категоризация на формалностите, информация за сроковете за отговор и последица от липса на отговори, цели на формалности, правно основание и отговорната административна структура. Планират се бъдещи подобрения, включително по-добър капацитет за търсене и публикуване на “потребителски благосклонен” справочник за намиране на формалности.

Достъпът в Интернет до съществуващи в много страни формуляри има интересен и често неочакван страничен ефект. Непосредственият достъп и експониране на прекалени бюрократични ограничения, които изискват информация по неясен и дублиран начин, в много случаи е с цел остри директни реакции от потребители и медии, предизвикващи властите да опростяват съответните формуляри. Осъзнавайки този ефект агенции, лансиращи административното опростяване, понякога използват такива “засрамващи” стратегии, т.е. излагане на неясни формуляри в Интернет, като двигател за допълнително опростяване на нежелателни реформи.

В категорията на информационно базирани подходи са опитите да се броят формалностите и да се измерват ограниченията. Съвсем ясно е, че правителството трябва да има сериозно разбиране за размера и естеството на проблема, преди да е способно да предприеме стратегически усилия за справяне. Обаче само 8 страни успяват да представят общия брой на лицензи и разрешителни в База данни на ОИСР за регулативен капацитет (вж. Табл. 1). На програми за измерване на ограничения може да се гледа като на оформяне на връзка между информационно обезпечаване и развитие на ре-инженерингови подходи, тъй като осигуряват основна входяща информация за последното.

Например, напоследък Белгийската агенция за административно опростяване стартира проект, с който създава регистър на приблизително 300 приложими за бизнеса административни процедури. Допълнително, за повишаване на прозрачност регистърът се използва като средство за определяне на приоритетни прегледи и опростяване на процедури (включително за обединяване на формалности и статистически изисквания). В Норвегия Регистър за обявяване на задължения на предприятия също се поддържа, като прозрачен надзор на изискванията за бизнес и

където е възможно за асистирание на усилия за координация и опростяване на тези изисквания.

Табл. 1. Описи на лицензи и разрешителни в избрани страни от ОИСР, които се изискват на национално ниво (Не са включени обяви)

	Брой формалности
Англия ¹	312
Норвегия	255
Мексико	834
Унгария ¹	1 600
Финландия	+1 000
Корея	2186
Португалия ¹	2 225
Швейцария ²	278

1. Данни от 1998

2. Отговорите не включват изисквания на федералните закони, но се прилагат от кантоните.

Източник: ОИСР (2000) Отговори от Преглед на регулативен капацитет в страните от ОИСР и допълнително осъвременени от страните, Париж.

Процес ре-инженеринг

Подходите чрез процес ре-инженеринг се основават на рецензиране информационни материали, изисквани от държавни формалности с цел оптимизиране, включително намаляване броя на тежестите от всяко от тях чрез преработка, елиминиране на етапи и прилагане на по-подходящи технологии. Най-общото средство е програми за намаляване на лицензи и разрешителни.

Ex ante изискване за лицензи и разрешителни е една от най-ощетяващите регулативни форми. Непрекъснато повишава несигурност и отлагане на инвестиции и има непропорционален ефект върху стартиране на МСП. В същото време то е много скъпо за прилагане от публичната администрация. Много са разпространени в страните от ОИСР, независимо от различния обхват на приложение вследствие на регулативни традиции и подходи. Следващите данни от страните в ОИСР, въпреки че са непроверени за стриктна сравнимост, ясно илюстрират тази особеност.

Страните от ОИСР много се различават по използване на *ex ante* за контролиране, от основно презумпция за свободно започване на бизнес с лицензиране, резервирано за области, в които предвидими рискове са идентифицирани, до презумпция в полза на лицензиране за повечето дейности. До края на 2000 г. повечето страни от ОИСР са решили особените проблеми от прекалени лицензи и разрешителни с помощта на средства, като обединяване на сродни лицензи и споразумяване със "съответни власти", клаузи "мълчаливо съгласие", опции за "негативно лицензиране" и строги рецензиращи програми, както и координация между различни държавни нива. Използване на външни източници за документиране се прилага в технически области от много страни, включително Италия и Австралия. В много страни от ОИСР с история със широко прилагане на *ex ante* лицензиране, сега политиката е в полза на *ex ante* проверки. Това значи, че програмите за намаляване на лицензи отразяват промени в залегналата философия за отношения държава - пазар. Не е чудно, че напредването може да става изключително бавно.

Сложността на реформи за лицензи и разрешителни е добре илюстрирана от опита на Япония. През 1990 г. се решава, че броят на разрешителни и лицензи трябва да се намали наполовина²¹, въпреки това до 1993 г. броят им непрекъснато расте всяка година. Следва намаляване през 1994 г. и 1995 г., тенденцията нагоре

продължава през 1996 г. и 1997 г. Обаче според Агенцията за координация и мениджмънт главната причина за повишаване на броя се дължи на де-регулация: дейности, забранявани преди или ограничавани след де-регулация се разрешават при определен. Заявени тестове в атомни лаборатории например, са преместени в частни структури, които задължително трябва да имат сертификат.

Общото изпълнение за намаляване на лицензи и разрешителни е смесено. В редица случаи се обявява, че съществено е намалено количеството, но по-стриктни анализи често разкриват по-незадоволителна картина. Например, в Нидерландия правителството обявява през 1996 г., че целта от 1993 г. за постигане на 10%-но намаление на административни ограничения е постигната и е одобрена нова цел за намаление с 25%. Обаче, намалението е калкулирано на "статистическа" база, като е пренебрегнато въздействието на допълнителни ограничения по време на програмата, вследствие на нови регулативни изисквания. Освен това в много случаи се вижда, че отменените лицензи са най-малко затрудняващите. Те или са свързани с малки административни пречки, или до голяма степен вече са отпаднали от употреба.

САЩ се опитват да контролират натоварването с документи с помощта на много детайлен *Закон за намаляване на документацията (ЗНД)* от 1994 г. Все пак, прегледът на ОИСР на Регулативната реформа на САЩ заключава, че "... програмата не успява да намали натоварването за обществото, независимо, че това е основната цел на ЗНД." В най-добрия случай забавя темпото на повишаване на натоварването. Такива ползи може би са истински, но те са недостатъчни за потвърждаване. Въпреки скептицизма към твърдения за намаляване на общия брой ограничения, постигнатото намаление в някои случаи показва, че истинските ползи трудно се осъзнават. Освен това, дори елиминиране на някои лицензи с ограничен практически ефект може да допринесе за отдалечаване от лицензионни изисквания към презумпция за свободно започване на бизнес. Има данни, че средните разходи за получаване на лицензи може да намалее, според очертаните по-горе технологични ползи, процедурна организация и широко разпространение на стандартизационните инициативи. Възприемането на принцип за отдалечаване от *ex ante*, одобрен в редица страни, ще има изключително въздействие в средно-срочен план, въпреки съпротивата на засегнати бизнес интереси и административни отлагания в краткосрочен план. В допълнение, разрешаване на нови лицензи е позитивно в някои области, когато с индивидуални концесии става преминаване на определена дейност от държавен монопол в оспорван, регулативен пазар с преследване на ползи от ефективност и на по-големи икономически възможности.

Електронно-базирани механизми за доставка

През последните години важен механизъм за намаляване на административните ограничения е експлозивното развитие на системи за електронен обмен на данни, като алтернатива на традиционната размяна на документи. Например, Японските митници разрешават износители, вносителите и митнически брокери, да подават декларации по електронен път, с което се подобрява точност и ускоряване на процедури. В Дания програма EDI позволява електронно представяне на счетоводна информация, включително годишно отчетане, данъчни декларации и някои статистически доклади. През 2002 г. се очаква системата да е достъпна за всички предприятия. В голям брой страни много данъкоплатци могат да подават данъчните декларации по Интернет, вместо с книжни формуляри, благодарение на законното приемане на електронния подпис.

Централен елемент на тези системи е възможен отделен бизнес номер, който да осигурява поверителност. Във Франция програма SIREN позволява попълване на всички формуляри, както и връзка между различни агенции. Системата Австралийски бизнес номер (АБН) е амбициозна инициатива в тази област. Развита в отговор на доклад за Специална задача за де-регулация на малък бизнес, който препоръчва въвеждане на отделен идентификатор за опростяване на бизнес отношенията с държавата, АБН е така направен, че да осигурява система за бизнес регистрация, където бизнеса има само нужда от отделен бизнес идентификатор за всичко свързано с държавни отношения. Докато АБН принципно се използва за бизнес отношения с данъчните служби и за бизнес цели, съществува тенденция да се разшири използването му с други държавни служби и агенции. Австралийският бизнес регистър Online (АБР Online) позволява online регистрация и търсене на АБН. Щатски, Териториални и местни държавни власти също могат да използват АБН за модернизиране на регистрационните изисквания.

Прозорец 6. Програма за намаляване на лицензи в Мексико и Белгия

Интересен подход за систематичен преглед на всички бизнес лицензи е използван в Мексико между 1995-2001. Прегледът се състои първо в установяване на пълния опис на всички формалности, второ всички да се рецензират от правоспособна структура на базата на опростен АРВ, накрая да се включат одобрените в регистър. В резултат на този процес, почти 80% от преди съществуващите формалности са елиминирани или опростени. Федералният регистър на формалности сега е уникален източник за влезли в сила формалности. Важна бъдеща полза от този механизъм за преглед е че позволява значително намаляване на ограничения от по-ниски бюрократични нива, с което се намаляват възможности за корупция.

Подобен, но по-насочен подход, е възприет в Белгия от Агенция за административно опростяване (ААО), където през 2000 г. започва програма за рецензиране за драматично намаляване на документния товар на граждани и бизнес. Тази програма се изпълнява в три фази. Първа, (ААО извършва пълен опис на най-използвани формалности). Втора, поставя „индекс“ на всяка от тях. Индексът се калкулира според стандартна формула. Крайната стойност е резултат от умножаване на индикатор за тежест с честота и брой засегнати хора. Индикаторът на тежестта на формалността се калкулира в съответствие с предварително съгласувана таблица, където е даден номер на всеки параметър: такси, правилно информиране, четливост на формуляр, брой формуляри, разнообразие за дискусия с отговорно министерство и акционери на начини за намаляване на индекса, чрез промяна на един или повече параметри, съставляващи индекса. Благодарение на този прозрачен и съгласуван процес ААО определя праг, откъдето може да се оценява опростява, но също система различни партньори да дискутират различни опростяващи подходи, приложими за всякаква формалност.

Оценяване на програми за административно опростяване и намаляване на ограничения

Програмите за административно опростяване могат да бъдат мощно средство за борба със закостенялата бюрокрация особено в страни, където административните процедури са с тенденция да формират публичните услуги (т.е. страни с гражданско право и страни в преход). С разрешаване на стратегическо рецензиране на “бюрократични ограничения” често се осигурява рязко намаляване на акумулирани с десетилетия формалности. С контролиране броя на формалности и

информационни изисквания, програми за административни опростявания могат да намалят обхватът на бюрократичните ограничения върху бизнеса и други групи, също така да се ограничи развитие на корупция в администрацията. Тези програми могат да насърчат отговорни и открити правителства, чрез повишаване на достъп до административна информация и документация и премахване на “информационния монопол”.

Програмите за административно опростяване имат заслугата за получаване на ползи, без използване на по-голяма регулативна структура. Тази характеристика, комбинирана с факта, че те обикновено представляват реформа със скромнен мащаб и по този начин са свързани с по-малък риск. Рискът е малък за реформи да се провалят от съгласувана опозиция на секционни интереси или непредвидени проблеми. Освен това, реални резултати могат да се получат за кратко време, което устройва политическия кръг. Това значи, че тези програми често могат да са изключително полезни за мобилизиране на поддръжници на реформа в ранен стадий на одобряване на такива програми и за поддържане политическия интерес и ангажираност.

Програмите за административни опростявания се различават от много други регулативни реформи, така наречените “шайби и болтове” реформи, движени от технократски умения и интуиция, вместо предварително осигурена политическа воля и подкрепа или прекалено изискана реформа “със сложна рамка”. Тази характеристика подсказва, че те могат да са особено подходящи, като фокус на реформираща дейност в смисъл на “циклично гише – това е движение на реформата напред през периоди, в които политическата подкрепа е ограничена.

Обаче съществува риск, че програми с фокус върху технологични решения и обслужване на едно гише, могат да отклонят енергия и ограничени ресурси от фундаментални реформи, намалявайки степента на критики от по-широка регулативна структура и по този начин намаляване на общата ефективност на реформираща програма. На тези програми може да се гледа като на “нежна” регулативна програма с по-малък потенциал за фундаментално засягане на корпоративни интереси от други регулативни реформи. Установен бизнес, който печели от регулативни бариери за конкуренция се чувства сравнително не заплашен от програми за намаляване на ограничения. Регулаторите не ги смятат за основна заплаха за регулираната от тях област, ако могат да заменят лиценз или документална работа с ново изискване или стандарт.

Освен това, възможно е повишеното използване на програми за системни реформи – включително АРВ и регулярни, изисквания за мандатни изисквания – с течение на време да влияят на намаляване потенциални ползи от *ad hoc* програми. Вярно е също, че много от стратегиите, прилагани с програми за административно опростяване, могат да са по-ефективни, ако се интегрират в дневен ред на регулативна политика с по-системни елементи. Това ще включва, например, инкорпориране на подходящи принципи и управление в регулативно ръководство за “най-добри практики” за регулиране, което да отговаря на въпроси като:

- Необходимост от превръщането на случаите с лицензи, разрешителни и други форми “богати на натоварване” в регулативна интервенция.
- Въвеждане на систематични подходи за намаляване на тежести в определени случаи – например прилагане на критичен подход към информационни изисквания, подновяване на лицензи и др.
- Идентифициране на засегнати групи и на потенциални средства за интегриране на административни елементи в ново регулативно изискване в съществуваща програма.

- Обмисляне на по-малко предписващи (и административно трудни) алтернативи на административна регулация, като трансформиране на *ex ante* упълномощаване в уведомяване или в очаквани *ex post* стандарти.

Общо, програмите за административно опростяване са с голям принос за по-широки регулативна политика, особено през стадии на развитие. Както е отбелязано по-горе, необходимо е непрекъснато обсъждане на най-ефективни средства за постигане намаляване на тежест в рамките на примерни регулативни цели. Използване на по-систематични механизми е специална област за бъдещо задълбочено разглеждане. Освен това, важно е да се адресира въпроса, доколко липсата на обективни средства за намаляване на административни тежести, могат да ограничат капацитет на правителства в тази област. Липсата на такива инструменти затруднява обективна оценка за ефективност на програми. Това също така спъва управление на политика и програми за намаляване на натоварване в области с най-голяма необходимост от прилагане на такива програми. Това илюстрира, колко са важни по-системни усилия за определяне на цели, базирани на доказателства и постигането им, за да се оценяват успехи на реформа и правилно да се определят приоритети.

4.4. Регулативна прозрачност

Концепцията за прозрачност бързо се превръща в централна тема на написаното за управление и за публични дебати. Прозрачност също е най-важното изискване на гражданското общество и служи на основната демократична ценност – отвореност. Идеята за прозрачност е демонстрация на по-добре познатата концепция за публично консултиране, но е доста по-обширна по обхват. Терминът “прозрачност” сам по себе си не е прозрачен и се възприема по различен начин от различни групи.²² Тези концепции за прозрачност варират от просто уведомяване на обществото, че е взето регулативно решение, за контролиране на административна благонадеждност и корупция, по-добро организиране на законовата система, чрез систематизиране, централна регистрация, използване на публично консултиране, анализ на регулативно въздействие и активни присъствени подходи във взимане на решения. Информация за прозрачност събрана в База данни на ОИСР за регулативен капацитет показва, че практиката и изпълнението в различните страни много се различава, но нито една страна не покрива изискванията за добра практика.

В най-широк смисъл, прозрачност може да се разбира от гледна точка на взаимоотношенията между държава, пазар, общество, с други думи организация на държавно управление. Това е схващането, с което се дискутира прозрачност, като част от дебат за управление и гражданско общество. Във всички предстоящи реформи за управление, повишаване на прозрачност може би е най-важното и успешно средство за промяна на взаимоотношения. В най-оперативен смисъл, който се използва в тази книга, прозрачност е капацитет на регулирани обекти да идентифицират, разберат и изразят виждания за техните задължения според закона. С тази дефиниция, регулативна прозрачност е доста по-сложно и по-успешно средство, отколкото се схваща в началото. Прозрачността е съществена част от всички фази на развитие на регулации – въвеждане, изпълнение и рецензиране, както и цялостен мениджмънт на регулативната система.

Важността на прозрачност за регулативна реформа произлиза от факта, че може да определя много от причините за неуспех, като регулативна измама и пристрастие към концентрирани ползи, неадекватна информация в публичния сек-

тор, закостенялост, несигурност на пазара и неспособност за разбиране на политически риск, както и липса на отговорност. Прозрачност на самата регулативна политика, както и на институции, средства и процес е еднакво важна за успеха. Прозрачност стимулира развитие на по-добри политически опции и помага за ограничаване на прилагане и въздействие на произволни решения при внедряване на регулации. Прозрачност с право се нарича най-острата секира срещу корупцията.

Прозрачност съдържа демократични, както и икономически качества. Непрекъснатото развитие на гражданско общество – включително НПО – повишава изискванията за прозрачност във всички сфери на държавна дейност в страните от ОИСР. Правителства се стремят да се справят с тези изисквания, като развиват подобрени модели и подходи за по-добро информироване и включване на гражданите в политическия процес. Идеята, “споделяна демокрация”, обхваща разнообразните взаимоотношения с групи от гражданското общество и е допълнение към традиционната представителна демокрация, с цел повишаване капацитета на правителства за ефективно внедряване на политика с помощта на информирано общество.²³

Тенденцията на страните към отвореност се засилва с разширяване на редица, свързани с международна търговия, наказания за регулативна прозрачност, като **GATS** изискванията, резюмирани в Приложение IV. Чужди фирми, отделни лица и инвеститори, които търсят достъп до пазар, трябва да имат адекватна информация за нови или ревизирани регулации, така че да базират решения на прецизна оценка за потенциални разходи, рискове и пазарни възможности, но имат трудности за получаване на информация от местни играчи на пазара. Повишена прозрачност в тези области означава по-интензивна конкуренция, свързана с икономически ползи, особено от динамична гледна точка. Регулативната прозрачност се увеличава от повишено използване на международни стандарти, което намалява разходи за информиране и увеличава сигурност за потребители и пазарни играчи. Все още, изпълнението е далеч от задоволително, както е дискутирано по-долу.

Според най-новото осъвременяване на *База данни за регулативен капацитет*, 20 страни от ОИСР до 2000 имат официална държавна програма за прозрачност, която широко се прилага. Други две страни имат изисквания за прозрачност в някои политически области. Практики за прозрачност са съвместно прилагани и са най-ефективни, когато се използват в комбинация, като част от структурирана система. Сред най-използваните елементи на регулативна прозрачност, както се прилагат в страните от ОИСР са:

- Консултации със заинтересовани групи.
- Използване на разбираем език.
- Законодателно опростяване и систематизиране.
- Регистри на съществуващи и предлагани регулации.
- Електронно разпространяване на регулативни материали

Следващата част резюмира най-показателните тенденции през последните години в страните от ОИСР, за подобряване на основните механизми за прозрачност. По-детайлна дискусия се съдържа в Приложение IV.

Независимо от осъществения напредък, регулативната прозрачност в страните от ОИСР е доста по-ниска от добри практики. Цялата налична информация – *Докладът* на ОИСР от 1997, събрани регулативни индикатори от ОИСР през 1998 и 2000, мулти-национален бизнес преглед и продължаващи серии от детайлни прегледи в редица страни, ръководени от ОИСР – демонстрират сериозни загриженост относно непрекъснатата липса на прозрачност в регулативно развитие и приложение. Рецензираните от ОИСР регулативни реформи в отделни страни анализират въпросите с прозрачност. Така се осигурява съществен ресурс за идентифициране

текущото състояние на нещата и основните проблеми, на които да се обърне приоритетно внимание. Таблица 2 резюмира тези данни, показвайки 17 основни проблеми за прозрачност, определени при преглед от ОИСР на регулативни практики, проведено между 1998 и 2000. Таблицата включва също препоръките на ОИСР за решаване на всеки проблем, като ги включва в прегледа на съответната страна.

ОИСР заключава в доклада от 1997, че регулативната прозрачност съществено се подобрява през 1990-те, особено поради повишеното използване на публични консултации и достъп до информационни средства. Правителствата на ОИСР инвестират в последните години в информационно обслужване и достъп и се отзовават на това, което чуват. Консултациите се превръщат в стандартизирани и обема на информацията нараства, особено когато АРВ става по-достъпно. Въвлечени са редица по-разнообразни заинтересовани групи, особено в страните с традиции в корпоративни отношения, където консултирането преди е било ограничено само до бизнеса и трудови взаимоотношения. Уязвими и пристрастни форми на консултиране, като сложни консултантски структури са заменени с по-открити и гъвкави консултации. Нови технологии позволяват създаване на централна база данни с инструменти за търсене, електронно попълване и институционален ре-инженеринг, чрез обслужване на едно гише. Тези реформи помагат на граждани и бизнеса да намерят пътя с помощта на комплексна регулативна държавна организация. Непрекъснатия прогрес след 1995, включва възприемане от много страни на минимум стандарти за публични консултации, повече контрол върху използване на неформални регулативни инструменти, като практически кодекси, указания и широко използване на комуникационни технологии, като Интернет.

От гледна точка ефикасност на механизмите трябва още много да се направи, както е видно от Таблица 2. Освен това, фундаментално положение е изискване на дългосрочни решения за интегриране на принципи за прозрачност в преработване на регулативни процедури от "люлка до гроб". Нито една страна още не е предприела такава реформа.

Допълнителен проблем е, поява на регулативни тенденции – особено приемане на регулативни стилове, базирани на адаптирани полу-легални мерки с разширено използване на технически стандарти – с опасност да намалят регулативната прозрачност и така да подронват постигнати ползи. Нарастващият обем, сложност и неяснота на много модерни регулации, далеч надминава капацитета на по-голяма част от бизнеса и на гражданите да разбират задълженията си.

Също така, въпросът с прозрачност получава сравнително малко внимание в контекста на международната търговия. Голяма част от бизнеса, участващ в международна търговия и инвестиране, твърди че регулативната прозрачност е слаба за чужди фирми и представлява източник за неравностойно положение с местните конкуренти. Такива въпроси са с потенциал да предизвикат истински пречки в развитие на международната търговия и инвестиране и да намалят ползата от конкуренция за страни, които не адресират ефективно тази важна роля на регулативна прозрачност.

Таблица 2. Проблеми с регулативна прозрачност в 12 страни от ОИСР¹

Проблем прозрачност	Препоръки на ОИСР	Бр. страни с идент. проб.
Използват се някои форми на публични консултации при развиване на нова регулация, но не систематично и липса на минимум стандарти за достъп. Участие пристрастно или неясно	Възприемане на минимум стандарти с ясни правила на играта, процедури и критерии за участие, приложими за всички регулативни органи. Използване на "съобщение и коментар" като гаранция срещу регулативна уловка. Намаляване на "неформални" консултации с подобрани партньори	8
Системна тенденция за изключване от консултации на по-слабо организирани или мощни групи - потребителски интереси или нови участници в пазара.	Допълване на съществуващи консултантски подходи с насочени за засенгнати групи. Включване на "аутсайвери" като МСП и потребители във формални консултантски процедури. Отворени консултантски структури за всеки. Нови подходи, като Интернет не са предубедени срещу малкия бизнес и по-малко богатите част на обществото.	4
Програми и стратегии за регулативни реформи не са прозрачни за засенгнати групи.	Развиване на последователни и прозрачни планове за реформа и консултиране с основните засенгнати интереси в тяхното развиване	5
Трудно достъпна информация до съществуващи регулации (особено за МСП и чужди търговци и инвеститори)	Създаване на централизирани регистри за правила и формалности с позитивна защита, обслужване на едно гише, използване на информационни технологии за осигуряване на бърз и по-евтин достъп до регулации.	5
Труден за разбиране юридически текст	Възприемане на принцип за ясен език	12
Сложност в структурата на регулативни режими	Систематизиране и рационализиране на закони	12
Интерфейс на национално и по-ниско ниво - необходима повече координация и комуникация при взаимодействие	Установяване на ясни компетенции между нива на управление; размяна на информация за избягване на повторения.	3
АРБ никога или не винаги се прилага при публични консултации	Интегриране на АРВ в ранен стадий на публични консултации	9
Неадекватно използване на комуникационни технологии	По-често използване на Интернет за обявяване на проекти и окончателни правила, като механизъм за консултация.	6
Липса на прозрачност при държавни доставки	Адаптиране на изрични стандарти и процедури за взимане на решения.	3
Липса на прозрачност на министерски заповеди и роли на регулатори	Изясняване на отговорности между регулатори.	3
Регулативна власт делегирана на не правителствени структури, като саморегулиращи структури без изисквания за прозрачност	Развиване на ръководства за използване на регулативна власт от не правителствени структури и задължения за прилагане на всички изисквания за прозрачност.	2
Прекалено голяма предпазливост при прилагане на регулации	Засилване на административните процедури и механизмите за отговорност. Елиминиране на използването на неформални регулации, като административно ръководство и институтиране	4
Липса на прозрачност на регионално, държавно и местно ниво	Работа за подобряване регулативна прозрачност на регионално и местно ниво.	8
Неадекватно използване на международни стандарти	Насърчаване използването на международни стандарти и на уникални национални стандарти.	4
Липса на ясни стандарти при лицензи и концесии, както при телекомуникации.	Намаляване на концесии и лицензи до възможни граници, чрез използване на обобщено регулиране, обявяване на ясни критерии за концесии и лицензи, използване на публични консултации за промени в съществуващи лицензи и концесии.	7
Недостатъчно прозрачни решения на независими регулатори	Използване на АРВ за независими регулатори, също използване на публични консултации с регулатори и потребителски групи	5

¹ Този списък е резултат от направен преглед между 1999 и 2001г. в Чехия, Дания, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Мексико, Холандия, Испания и САЩ

Публични консултации

Публичните консултации все повече се използват за събиране на емпирична информация с аналитични цели, промяна която до голяма степен представлява широкоразпространено адаптиране на АРВ през последните години сред страните членки на ОИСР и за по-общо минаване в повечето страни към по-аналитично базирани модели за взимане на решения. Основно съществуват 5 механизми за консултации: неформално проучване, разпространяване на регулативни предложения за публично коментиране, публични съобщения и коментари, прослушване и структури за консултации. Тези слаби и силни страни, свързани с повишаване на регулативно качество са дискутирани в Приложение IV. Консултирането е съществена помощ за аналитично базирани решения, защото е източник на данни за "разходи-ефективност", също и информация по въпроси за приемливост на различна политика, която може да е важна за определяне на практичност и изготвяне на стратегии за съответствие и приложение.

Използваните модели за консултации в страните от ОИСР се характеризират с все по-голяма отвореност и достъпност, особено за по-малки, по-неорганизирани интереси. В някои страни това отразява отдалечаване от корпоративни модели на управление към по-плюралистични подходи. По-общо казано, отдалечаването отразява признаването на плюралистично естество на обществата и по-голямо търсене на консултации и участие на по-образовани и осъзнаващи граждани. Сродно положение е, механизмите за консултации да стават по-стандартизирани и систематични, да увеличават ефективен достъп, чрез подобряване на предвиждания и също на осъзнаване на възможностите на консултирането.

Редица иновации в информационните технологии са от съществена полза за повишаване на ефективно наличие на възможности за консултации. Обезпечаване с проектозакопи, дискуссионни материали, (т.е. "бели" или "зелени" материали) и други материали в Интернет, свързани с консултиране, осигуряват възможности за по-слабо организирани групи, като им предоставят по-голям достъп до информация, за да допринасят ефективно на този процес. Подобно, възможността да се направят по електронен път коментари, намалява разходи и бавене и позволява на обществени групи, да оперират по-ефективно във формулиране на виждания и съобщаване на правителство. Правителствата от ОИСР показват висока степен на желание, да адаптират нови важни развития на информационните технологии в услуга на по-ефективно консултиране, но конкретните примери са все още много малко.

Накрая, съществува тенденция за адаптиране на различни форми на консултации в комбинации с цел подобряване на цялостното изпълнение. Това отразява нарастващото разбиране на силни и слаби страни на различните стратегии за консултации и на факта, че са подходящи за различни специфични обстоятелства и за различни етапи на консултации. Понеже консултациите започват в ранен етап на политическия процес, все по-разпространено е управление на няколко етапа по различно време с различни механизми.

Появяват се допълнителни проблеми и предизвикателства. От прегледа в Англия и Канада се вижда, че всяка система за обширни консултации може да има за резултат твърдения от заинтересовани групи за "изтощителни консултации", които претоварват с обема на материалите, за които се иска мнение. Независимо, че изтощителните консултации се дължат на развитие на консултативни и прозрачни регулативни режими, те представляват втора генерация важно предизвикателство, за справяне с усъвършенствани регулативни системи. Освен това, "изтощителни консултации" могат да се получат от слабости в механизмите за реагира-

не на входяща информация. Това е, защото неуспеха да се реагира на изразени виждания от консултираните страни, ще води до подронване на доверие в механизмите за консултации и ще ражда цинизъм за стойността на бъдещи консултации.

Регулативна яснота, комуникация и достъп

Друго измерение на прозрачност, в която може да се постигне съществен напредък е повишаване на яснота на правните и регулативни рамки, ефективност на комуникация и класифициране на достъп. В много страни от ОИСР съществува повишено използване на системно законодателно излагане на закони и регулации за повишаване на яснота и идентифициране и елиминиране на несъвместимост. В добавка, възприемане на централизирани регистри на закони и регулации за повишаване на достъп, сега широко се разпространява в 18 страни от ОИСР, които обявяват в края на 2000, че са публикували влязъл в сила консолидиран регистър на всички второстепенни регулации и при 9 от тях влизането в сила става при условие, че са включени в регистъра.

Дори сега по-голям брой страни изискват използване на разбираем език при проектиране на закони и повечето от тези (16 страни) подкрепят тази политика, чрез публикуване на справочни материали и/или адаптиране на обучаващи програми. Тези политики подпомагат ефективно комуникиране на законодателство, чрез създаване за гражданите на интелигентни закони. Важни, особено за постигане на високо ниво на съгласие и ефективно прилагане. Те също намаляват риска от оплаквания и спорове. Обаче, използване на ясен език може да намали точност и съвместимост, ако не се използва правилно.

В много страни с динамична прозрачност започват да се взима под внимание публикуване на бъдещ регулативни планове, което повишава ефективни консултации и отговорност. Накрая, расте нивото на ефективно електронно разпространение на регулативни документи с $\frac{3}{4}$ от страните в ОИСР, които сега публикуват в Интернет повечето или всички първични закони.

Електронно правителство и регулативна прозрачност

Използването на информационни технологии (ИТ) за комуникации с цел подобряване на регулативна достъпност, участие и отговорност има потенциал за прозрачност на стандарти и практика. ИТ, като Интернет могат да се използват за споделяне на информация, за подобряване на ефективен достъп до комуникативни възможности, намаляване на разходи и отворен достъп до държавни пазари. Много страни от ОИСР търсят възможности да експлоатират потенциала на достъп, базиран на ИТ за повишаване на прозрачност в области, като публични консултации, електронно попълване на данни, обслужване на едно гише и държавно осигуряване.

Третият глобален форум за електронно правителство, проведен в Неапол през март 2001 заключава, че използването на ИТ може да превърне ролята на държавата, за свързани с прозрачност области на дейности, в достъп до информация, заздравяване на процеса взимане на решения, формиране на политика, подобряване събирането на данни и анализ. Използването на ИТ може да улесни споделяне на информации и включване на експерти, разширяване на базата за идентифициране и решаване на конфликтни интереси и цели. Основната потенциална полза от ИТ е капацитета им да въвлече гражданите в политически дебат, чрез директни взаимоотношения.

Много страни от ОИСП са направили съществени стъпки към използване на ИТ, като средство за подобряване на прозрачност. Например, през 2000 г. 23 страни осигуряват публичен достъп чрез Интернет до текста на всички или повечето първични закони, за сравнение през предшестващите две години страните са само 13. Подобно, голям обем информация е достъпна по електронен път за подпомагане на консултантските процеси. Те включва текст за АРВ, както и консултантски материали от различен вид.

Независимо от това, връзката между регулативните процедури и електронно използване на ИТ често не може често да се добави към съществуващи процедури, защото може да предизвика съществени промени в съдържанието и организацията на административната работа и на ре-инженеринг на администрацията за посрещане на изискванията на гражданите. Страни, които са много напред в използването на ИТ, като САЩ, Дания и Канада са развили обща политическа рамка за информация, като използват ИТ. В САЩ, например, намаляването на книжната работа е, чрез разбираема рамка за управление на информационни ресурси. На документи се гледа, като на средства за подаване на информация и като електронна среда не се различава от други средства.

Допълнителен проблем е “цифрово разделение”, термин, използван да подчертае факта, че докато съществена част от населението на дадена страна няма достъп до Интернет и свързаните с него технологии, развитието на инициативите на електронно правителство, ще води до повишаване на неравенство по отношение на достъп и участие. Някои страни правят усилия да се справят с този проблем, чрез осигуряване на субсидиран достъп до Интернет за публични разглеждания с оглед бъдещо развитие на електронно правителство, включително в регулативен контекст.

В резюме, независимо от разнообразието на инициативите и подобряването на регулативната прозрачност, нужна е допълнителна работа. Мащабът и дълбочината на проблема на регулативната сложност и недостъпност са твърде големи за бързото им решаване. Всъщност регулативната инфлация и технологичните промени продължават да са с тенденция усложняване на регулирането. Най-ефективните средства за правителствата за подобряване на яснота и достъп са комплекта средства за регулативен качествен мениджмънт – консултиране, АРВ и комуникации. Систематизиране, регистри, проектиране с разбираем език, ранно планиране и особено използване на ИТ са начало на създаване на път в регулативните джунгли, позволяващ лесен достъп в някои области. Но напредъкът е в началото, бавен и разочарованието сред регулираното общество е много голямо. По-нататъшно усъвършенстване и инвестиране в тези средства определено си заслужава.

Бележки

1. Коментар на специалист по политика за околната среда, който касае национална програма за рециклиране, цитиран в *The Economist*, 29 май 1993, “Survey: Environment”, p. 18.
2. ОИСП (1997d).
3. Следващите няколко параграфа са адаптирани от Jacobs, Scott (1997) в ОИСП 1997d).
4. ОИСП (2002d)
5. Институт за изследване на публична политика на американски предприятия (1996), p.3.
6. Например, регулиране на сигурността на самолетите може да намали риска от самолетни катастрофи, но ако цените на самолетните билети растат някои хора ще предпочитат пътуване с кола, което е още по-рисковано. Понеже политическата цел не е достатъчно ясна – спасяване на живот вместо на всяка цена предотвратяване на самолетни катастрофи – регулации за сигурност могат да предизвикат повече смърт, отколкото да ги предотвратят. В този случай, колкото по-скъпо и очевидно сигурно е регулирането, толкова по-превратен ще е резултата.
7. Виж Formsma (1997), p.221
8. ОИСП (2002c); и Обединение за регулативни консултации и група Delphi (2000)

9. Hahn, Robert (1999)=
10. Виж Cordova-Novion, Cesar (2002), "Прилагане на АРВ в страните от ОИСР" в разискванията на 2nd Workshop на АПЕК-ОИСР Кооперативна инициатива за регулативна реформа, в Интернет на страница www.oecd.org/regreform.
11. ОИСР (1997а),р.3.
12. Прегледът на база данни за регулативен капацитет включва въпроси за използване на регулативни алтернативи в регулации за околна среда, здравеопазване, сигурност, защита на потребителите и регулации за защита право на труд.
13. ОИСР (1997б).
14. Guninngham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. (1998).
15. ОИСР (2000d).
16. ОИСР (2002ъ).
17. Световната банка (1990),pp. 23-28.
18. ОИСР (2002е).
19. ОИСР (2001а).
20. Австралия, Австрия, Белгия, Финландия, Исландия, Мексико, Нова Зеландия, Норвегия, Португалия, Испания и Швеция.
21. ОИСР (1999с).
22. За някои, прозрачност значи, че държавата прави това което смята за достатъчно - основен принцип господство на закона. За други, това значи всички регулирани единици имат еднакъв достъп до регулативните процеси и еднакво разбират правата и задълженията си. Прозрачност може също да значи, че държавата е неутрална сред пазарните субекти, или резултатите от провеждана политика са ясни и сигурни. Всички са аспекти на по-големи въпроси.
23. ОИСР (2000а).
24. ОИСР (2000f).

Глава 5

Средства за подобряване на регулативното внедряване

Предишната глава разглежда разнообразието на използваните специфични средства за сигурност, че процеса на проектиране и развитие на регулации е от високо качество и качествата на резултатите са системно осигурени. Обаче, за да е ефективно постигането на политически цели, регулации трябва адекватно да се прилагат и изискват. Тази част разглежда механизми, използвани от страните в ОИСР за осигуряване правилно внедряване на регулации. Разбирането на това последно звено от регулативна политическа верига е свързано с обсъждане на въпроси, свързани с практично приложение, включително права за облекчаване на регулираните и за регулативно съгласие и внедряване. Всички тези въпроси са свързани с взаимоотношения между регулатори и регулирани: регулатори трябва системно и справедливо да прилагат и изискват регулациите, регулираните групи трябва да имат достъп до административно и правно преразглеждане на действията на регулатори.

Достъп до преразглеждане осигурява отговорност за действията на регулативните бюрократи и на правителството, на което служат, включително и за използване на лични преценки. Изисквания за отговорност означават нормален резултат от прозрачни практики, детайлно определяне на изискванията на процеса, че правителството е ангажирано да поддържа регулативната си способност, права и протекции, дадени на бизнес и граждани във връзка със законодателния процес и изпълнение на тези отговорности. Ключови инструменти за установяване на правителствена отговорност в страните от ОИСР са административни процедури, използване на независими и стандартизирани апелативни процеси и адаптиране на правила за насърчаване на отзивчивост, като определяне време за отговор на молби и клаузи за “мълчаливо съгласие”.

Осигуряване със средства, като тези за правилно прилагане на регулации, определено са основни за постигане на регулативни цели. По същия начин, тъй като нивото на съгласие вероятно е най-важната детерминанта за ефективност на

регулация при постигане на политически цели, проектиране и прилагане на регулация трябва да започне с разбиране на фактори, определящи готовност на регулираните групи да се подчиняват на регулация. Трябва да се отбележи от самото начало, че разликата между регулативен дизайн/развитие, от една страна и регулативно изпълнение, от друга страна, са далеч от ясно очертана. Например, много от детерминантите на регулативно съгласие са сродни с качество на регулативно проектиране, както се признава в следващата част. По същия начин, докато независими регулатори първоначално са загрижени за прилагане на регулативни структури, тяхната експертиза непременно да означава, че формират част от политическата обратна връзка, което след време да води до реструктуриране на регулативните структури.

5.1. Административна справедливост

Някои страни от ОИСР отдавна имат Закон за административни процедури (ЗАП) – например законодателството в САЩ датира от 1946. През последните години се забелязва адаптиране на това законодателство, включително замяна на съществуващи закони с модернизирани и разширени версии. Например, в Япония през 1994, в Корея и Мексико през 1996 и в Унгария през 1999 и 2000 г са приети закони за нови или подобрени административни процедури. Сред многото предназначения на ЗАП, две са централни за регулативния мениджмънт на дадена страна: да осигури ефективна публична администрация и да защити правата и интересите на гражданите. От гледна точка на регулативна политика, ЗАП има широк обхват, често включва изисквания за процес регулативно управление (т.е. консултации, АРВ, публикации, залазване, отхвърляне), изпълнение и контролиране (наличие на правила, правила за административна свобода на действие, срокове за взимане на решение), ревизиране и поправки (осъвременяване на обединени материали), обжалвания и съответен процес. Фокусът на ЗАП варира в различните страни, рефлектирайки същността на различните проблеми. В Япония ЗАП е използван за обявяване незаконно принудителното използване на административно управление. За разлика, в Мексико фокусът е върху намаляване прекаленото благоразумие при изпълнение, като се подобрява достъпа до информация от регулатори и са определени ясни административни механизми за обжалвания и срокове за отговор на жалби относно информирание.

Главно, основна тенденция е широкоразпространеното адаптиране на независими процеси за административни жалби. В някои случаи е адаптирано в основен ЗАП, докато в други случаи те са адаптирани на по-ниско ниво, със степен на опростен достъп, осигуряван с указания или с установяване на практика. Един по-широко прилаган важен принцип е административен преглед да включва възможност оплакване да се чуе от административна структура, различна от отговорната за първоначално взетото решение. Това осигурява допълнителен елемент на независимост и отговорност на процеса, както и сигурност, че се спазват стандартизираните процедури за преглед.

Други механизми за отговорност, насочени към административни регулации, като адаптиране на законодателен лимит за време и мълчание са правила за съгласие, които обикновено се адаптират на по-ниско ниво, обединени в индивидуални части на закони, вместо основен закон. Това показва разнообразието на условията, при които трябва да оперират стандартите, но също ограничава предвидимост на тези изисквания и постигане на последователни, справедливи стандарти в различните административни области. Наистина, малко страни докладват за широко разпространено използване на тези инструменти, което говори, че има място за постигане на по-голяма отговорност.

5.2. Юридически преглед

Предишната част за административен преглед подчертава необходимостта от преглед на независима агенция в администрацията с цел повишаване на прозрачност и отговорност. Наличието на юридически преглед на административни решения може да се смята за гарант за прозрачност и отговорност и е вероятно да подобри ефективно качество на направени решения по време на юридическия преглед.

В допълнение към опериране по този начин, като проверка на изпълняване на регулация в индивидуални случаи, обезпечавана с юридически преглед в някои страни от ОИСР, се превръща във важен механизъм за контролиране на регулативно качество. Например, неотдавнашен преглед от ОИСР на регулативна реформа в Ирландия открива, че Ирландския процес на юридически преглед помага за идентифициране на закони и регулации с лошо качество.¹ Ефективността на процеса произлиза от способността на правораздаването да разгледа регулативната съвместимост с конституционните принципи, включително изключителна пропорционалност и правото да бъдеш чул. Резултат е също на съдебната проверка, дали делегираното законодателство е напълно съвместимо с главното законодателство, както е случая с неотдавнашно решение на Върховния съд, което отменя ограничения за получаване на таксиметрови лицензи.

Обаче, докато административни и юридически прегледи са основни гаранции за справедливост и отговорност и по този начин на качествено регулативно изпълнение, трябва да се признае, че обикновено тези способности са скъпи и отнемат време за компенсиране на грешки. Впоследствие, малко е вероятно регулирани групи, особено Малки и средни предприятия (МСП) и частни лица, да използват тези компенсиращи средства и да използват правата си, защото понесените регулативни тежести от всеки индивид, често са малки (т.е. повече дни да се чака, допълнителна документна работа). Вместо това, те биха приели регулативните разходи пръснати на потребители или намаляване нивото на съгласяване. Това подчертава необходимостта от осигуряване на *ex ante* регулативно качество, както и осигурен от регулацията внимателен подход за определяне естеството и размера на административната свобода на действие.

5.3. Регулативно съгласие

Предишните части обсъждат важност на ефективно контролиране на прилагането на регулации, като средства за разбиране, как са постигнати регулативните цели. Обаче, сигурност че въпроси за съгласие са напълно обсъждани през фазата на регулативно проектиране е спорно, най-ефективното средство за осигуряване, че въпросите за прилагане и спорове са ограничени и необходимостта от горните процеси е минимална. Също така, системно несъгласие често е ясен индикатор за необходимост от основна регулативна реформа. На въпроса със съгласие до неотдавна се отделя сравнително малко внимание от регулатори и освен това непрекъснатото увеличение на мащаба и обхвата на регулации внушава, че този проблем продължава да расте по важност, като детерминанта на регулативно качество.

Бързото увеличение на количествената сложност на регулации в ОИСР след 1970-те произвежда впечатляващи ползи в някои области на икономика и благосъстояние, но твърде често резултатите от регулации са разочароващи. Драматични регулативни неуспехи са с тенденция да предизвикват нужда от нови регулации с малко оценки за вероятни причини за неуспех. Независимо, че са малко сви-

детелствата за това, многото вицове и изследвания на ОИСР подсказват, че неадекватно съгласие е в основата на много неуспехи. Тази тенденция изглежда е свързана с амбиции на регулатори за увеличаване на политически цели и на “регулативна инфлация”. В същото време намаляващи нива на социален консенсус за регулативни цели може да означава, че високата степен на “съгласие”, която трябва да е в основата на успешно законодателство, може би намалява. Липса на съгласие е често срещана, но малко разбрана причина за регулативен провал.²

Постигане на пълно съгласие рядко се получава, най-малкото на разумна цена и правителства почти винаги ще трябва да се съгласяват в “задоволителна степен” на (не)-съгласие. Няма обща дефиниция за “приемливо” ниво на съгласие, защото всяка политическа област има свои спецификации, различия и чувствителност. Определянето на приемливо ниво на съгласие отчасти зависи от естеството на рисковете, дължащи се на несъгласие. Несъгласие е, например, по-алармиращо в атомната енергетика, отколкото в друга политическа област. Освен това, приемливо ниво зависи отчасти от културните особености на страната през даден период: например, степен на несъгласие може да стане проблем, дори при съществуване на такова ниво на несъгласие, но преди това неосъзнато.

Използването на съгласие може да бъде два вида с “формално съгласие” или със “съществено съгласие”. Казано по друг начин, може да има важни разлики между съгласие – стриктно спазвано съгласие и съгласие в широк смисъл, което осигурява постигане на основната регулативна цел. Разликата изглежда се появява в контекста на увеличеното използване на алтернативи, базирани на изпълнение в сравнение с регулации с “контролиране и командване.” Свеждане до минимум възможностите за постижимо привидно съгласие по начини, които не водят до съществено съгласие се превръща във важно предизвикателство за регулатора. Регулативното проектиране трябва да стимулира реално съгласие, ако целта е постигане на регулативните цели.

Подобряване на съгласие е свързано с детайлно разбиране на контекста в който оперира регулация, което означава, коя е целевата група, какво е естеството на индустрията или средата в която съществува. Нивото на факторите за несъгласие с регулативните изисквания са четири вида.

Познаване и разбиране на регулативните изисквания. Много регулативни съгласия са “доброволни” и се дължат на гражданско и на бизнеса доверие в правителство, че действа в интерес на обществото. Обаче, дори доброволно съгласие зависи от познаване и разбиране на правилата от целевата група. Общ проблем е регулатори да приемат, че изпълняването на законодателните изисквания ще е достатъчно за осигуряване на изискваното ниво на разбиране. Това все повече е малко вероятно в среда на регулативна инфлация, където броя и сложността на регулации, както и темпото на промените непрекъснато расте.

Както се дискутира преди, отговорността на политиците не свършва с публикуване на решение. Нови решения може да имат нужда от придружаващи информационни кампании за обявяване и разяснение на целевата група. Въпроси на регулативен дизайн също участват: в много случаи, решения са явно твърде сложни, за да бъдат широко познати и разбрани и единствения начин за постигане на адекватно съгласие е да се прости и с намалена регулативната тежест. Наистина, все по-голяма е нуждата от балансиране на легалната точност и сигурност за опростяване на регулации. Този проблем може да стане особено голям, когато регулация се модернизира или поправя след известно време с добавяне на детайли и погълване на празноти. Например, в Англия реформите “Robens” за професионални заболявания и сигурност през 1980-те заменят много технически правила с

няколко ясни за разбиране, гъвкави основни правила. Целта е да се улеснят работодатели. Обаче след време се налага да се развият много технически и детайлни “практически принципи”, според общите условия за професионална безопасност и регулиране на здравеопазване, за адресиране на специфични случаи и за по-голяма сигурност за работодатели. Разпространението на тези принципи, отново илюстрира степента на сложност за бизнеса на сегашните подходи, базирани повече върху риск, с по-леко докосване до добре действащ бизнес и по-голяма помощ за постигане на съгласие с по-проблематичните.³ Подобна тенденция се наблюдава в Австралия, където са адаптирани същите подходи за реформиране на регулации за здравеопазване и сигурност.

Склонност към съгласие. Съгласие изисква разбиране на закона и воля за съгласие. Волята за съгласие може да е доброволна, осланища се на икономически стимули или в резултат на натиск за прилагане. Доброволното съгласие вероятно е слабо, когато разходите (време, пари и усилия) за съгласие с решение се смятат за твърде неразумно високи, заради твърде високи стандарти, времето за постигане на съответствие твърде кратко или регулацията не е гъвкава по отношение на индивидуалните обстоятелства. Санкционирането може да е неадекватно, ако несъгласие е с големи предимства и слаба вероятност за проследяване.⁴

Доброволно съгласие заради приемане на политически цели ще изчезне, ако хората не виждат връзка между технически решения и значителен резултат.⁵ Един подход, прекалено базиран на основно правило или “правнически” подход за съгласие, може да има същия ефект, който да подронва постигнатите политически цели. Изследванията показват, че когато хората чувстват, че регулатори са прекалено стриктни в прилагане на решения и глоби, те реагират с намаляване на усилия за съгласяване и по-скоро се стремят към минимално съгласяване с буквата на закона, отколкото с неговото намерение.⁶ Прекалени технически правила, могат да повишат несъгласие, чрез усуквания и творческа интерпретация.

Умение за съгласие. Регулатори трябва да се фокусират върху склонност към съгласие. За малък бизнес, особено, бремето на асимилиране и съгласие с много сложни и технически правила може да е неразумно и да подронва доверие в регулатори и регулативни структури. Например, доклад на ОИСР показва, че акумулиране на регулативни формалности в Мексико увеличава деспотичния характер на администрацията, такова нещо прави невъзможно за бизнеса да осъзнава или да се съгласява с всички процедурни изисквания, като оставя регулатори да решават кои правила да прилагат и как да ги прилагат.⁷

Правителствен капацитет да прилага и контролира регулации. (Не)-съгласие може да е с малка вероятност за проследяване и контролиране, ако ресурсите на регулативната агенция са неадекватни или липсва стратегия за мониторинг и контрол. При такива обстоятелства, “базирани на санкция” мерки за съгласие ще се провалят. Мексико е изключение сред страните от ОИСР, адаптирала политика, която отчита този проблем. Изрични са изискванията, регулации да са подкрепени от достатъчно бюджетни и административни ресурси, за осигуряване на ефективно прилагане и контролиране на регулациите.

Вероятно първият опит за осигуряване на регулатори с разбираемо ръководство по въпроси, свързани със съгласие, включително регулативно планиране с приятелско съгласие е издадено в Канада през 1992 г. със заглавие: *Стратегически подход за развитие на политика за съгласие*. Това е справочник с широк обхват, който разглежда въпроси, включително ролята на акционерни групи, свързани със съгласие фактори и ролята на контролиране. Той включва също упътване стъпка по

стъпка. Този документ продължава да е ключов справочник по въпроси за съгласие на регулатори и Канада остава сред сравнително малкото страни от ОИСР, адаптирала детайлна стратегия за упътване на регулатори, с цел постигане на съгласие.

Най-разбираем опит до днес за подобряване на приятелско-съгласие при регулативно проектиране е направен в Нидерландия. Проектът е съвместно развит от Министерство на правосъдието и Университет Erasmus. Дейността за съгласие е базирана на ключови фактори за съгласие – “Таблица от 11” (T11), повторена в Прозорец 7, които до голяма степен са съвместими с дискусиата на въпроси за съгласие в предишната част. Прилагането се осъществява от определен отдел на Министерство на правосъдието, Инспекторат за юридическа оценка, който действа като вътрешен консултант за регулатори в опит да се подобри вероятно съгласие, чрез усъвършенстване на проектиране и приложение на проектозаконали.

T11 може да се използва за анализиране на силните и слаби страни на проекто-регулации от гледна точка на съгласие. Това се прави с поставяне на оценка от 1 до 5 на всеки елемент от T11, с по-ниска оценка за потенциални проблеми със съгласие. Това дава обща представа за регулация и вероятна ефективност на предлагани мерки за изпълнение и комуникации. Освен това, адекватно се дискутират и адресират всички аспекти на политическото планиране, които могат да засегнат съгласие. Разглеждайки съществуваща регулация, този анализ ще установи, къде са вероятните провали на съгласие. Съгласно анализ T11, регулативният анализ е оптимален, когато регулация е лесна за прилагане и произвежда максимално ниво спонтанно съгласие. Ако T11 показва, че спонтанно съгласие е недостатъчно и не може да се подобри в определени области, тогава може би е необходим допълнително контролиране и санкции в тази област да предпазва от нарушения и да се получи разумно ниво на съгласие.⁸

Работата на ОИСР върху съгласие показва, че работата за получаване оптимално ниво съгласие трябва да включва ориентирана към резултат политика, регулативно планиране ориентирано към съгласие и стратегии за постигане на ефективно регулативно приложение. В своя доклад ОИРС идентифицира принципи във всички тези области.⁹ Тези принципи са предложени за предварителен, справочен списък за използване при планиране, внедряване и мениджмънт на ориентираните към съгласие регулации и са повторени в Приложението. Докладът заключава, че прилагане на препоръчания капацитет изисква правителства и регулативни агенции да развият нов капацитет, за да се справят с проблемите за съгласие.

Планиране на ориентираните към съгласие регулации и регулативна оценка изисква правителства да развият усъвършенстван инструментариум за анализиране на слаби и силни страни на съгласие на (съществуващи и предлагани) регулации и за развитие на стратегии за осигуряване на съгласие с политически цели. Анализ на съгласие показва дали е вероятно предлагана регулация да постигне приемливо ниво на съгласие и ако е така, как може да се постигне най-ефективно. Инструменти за анализ на съгласие трябва да са чувствителни към факта, че винаги ще има различаващо се отношение в целевите групи. Това означава, че е необходим смесен политически инструментариум за справяне с “лидери” за съгласие и с “инертни”.

Ако правителствата се пазят от провал, важно е да развият база данни и методологии за ефективно измерване степен на съгласие. Мониторинг на тенденции за съгласие трябва да е ключова част от *ex post* програми за оценки на съществуващи регулации. Обаче, повечето програми намират за трудно да събират общи и систематични данни за тенденции при съгласие в други политически области, където количествени резултати са трудни за измерване. Мониторинг на съгласие е сравнително нова активност в страните от ОИСР. До сега са малко свидетелствата,

че резултатите от мониторинг на съгласие са използвани за модифициране на не-ефективна политика и за получаване на по-ефективно внедряване. Теоретично правителства биха събирали не само статистически валидни стандарти за поведението на съгласие, но също данни за постигане на техните ултимативни политически цели с цел определяне, дали съгласяване с правилата допринася за постигане на политически цели. Често по-лесно се събират критерии за резултат, отколкото критерии за съгласие.

Прозорец 7. Нидерландска таблица с 11 (Т11) ключови фактори за съгласие

Фактори Т11:

Фактори за спонтанно съгласие (фактори, които въздействат на доброволно съгласие – това е съгласие, което би възникнало, когато не се прилага натиск):

Т1. *Познаване на правила*: Целева група запозната с закони и регулации и има яснота (за качество) на закони и регулации.

Т2. *Обсъждане на “разходи-ползи”*: Материални и нематериални предимства и недостатъци в резултат на нарушаване или спазване на регулация.

Т3. *Ниво на приемане*: До каква степен целева група приема в общи линии политика, закони и регулации.

Т4. *Нормативна ангажираност*: Вродена склонност или навик на целева група да се съгласява със закони и регулации.

Т5. *Формален контрол*: Вероятност, че поведение на несъгласие от целева група ще бъде проследено и неодоброено от трети страни (т.е. не-правителствени организации) и са възможни санкции, наложени от трети страни (т.е. загуба на репутация на потребители/контрактори).

Контролиращи фактори (влияние на натиск върху съгласия):

Т6. *Вероятност за неофициален доклад*: Вероятност да се разкрие нарушение не по време на официално разследване и официално да се докладва.

Т7. *Вероятност за контрол*: възможност да бъде обект на административна или одиторска проверка от официални власти.

Т8. *Вероятност за проследяване*: Възможност да се открие нарушение по време на административен одит или основно разследване от официални власти. (Вероятност за разкриване поведение на несъгласие, когато се провежда някакъв вид контролиране).

Т9. *Селективност*: Повишена вероятност за контролиране и разкриване в резултат на анализ за риск и целеви групи, личности или области (т.е. до каква степен по-често успяват да проверяват нарушители, отколкото спазващи закона).

Размери на санкции (въздействието на санкции върху съгласие):

Т10. *Вероятност за санкции*: Възможност да се наложи санкция, ако се открие нарушение при упражняване на контролиране и криминално разследване.

Т11. *Сериозност на санкции*: Сериозност и вид на санкция и свързани враждебни ефекти причинени от санкции, например, загуба на респект и репутация.

Източник: Dick Ruimschotel, Методология за съгласие, Амстердам и But Klaasenp Министерство на правосъдието.

Увеличава се осъзнаването на проблеми със съгласие в страните от ОИСР, но действията за подобряване не са координирани и систематични. Повишаване на регулативно съгласие изисква повишено внимание към всички елементи от веригата правителствени действия – от дефиниране на проблем до мониторинг на съгласие. Участващите в процеса на развитие и прилагане на регулации трябва да съзнават взаимно зависимия характер на техните действия и необходимост от последователност и координация. Осъществяване на регулация с благосклонно съгласие изисква интегрирана стратегия.

5.4. Други средства за повишаване на регулативно изпълнение

Предишните части изследват административни и юридически прегледи и ориентирани към съгласие регулативни планове, като ключови средства за осигуряване на ефективна и справедливо приложена регулация, така че да се постигнат заложените цели. Обаче, програма за преглед също показва, че други институции за управление осъществяват важни приноси в тази област. Използване на Омбудсман става все по-разпространено в толкова различни страни, като Гърция и Корея, които са въвели Омбудсман през 1990. По няколко причини Омбудсман е особено важен в този контекст: той осигурява евтини средства за отстраняване на причини, съществуващи във всички групи на обществото, той оперира неформално в широк периметър и докладва на парламента, така осигурява независимост и прозрачност.

По подобен начин Национална сметна палата в много страни, като Канада, Англия и Австралия прогресивно разширяват ролята си от чисто счетоводна перспектива. Те сега често играят важна роля в оценяване изпълнение на администрация, включително нейната ефективност при внедряване на регулации. Например, Доклад на ОИСР за регулативна реформа показва, че Националната сметната палата на Англия е изготвила редица доклади с конструктивни препоръки за използване на оценки за регулативно въздействие и за регулации на общественополезна мрежа.¹⁰ Одиторските офиси работят в противоположният спектър на Омбудсман, като се фокусират върху систематично изпълнение и резултати. Обаче, те споделят подобни предимства, като независимост от правителство (обикновено докладват на Парламенти), прозрачност на действия и възможност да оперират в редица области.

Тези развития показват, че на въпросите за регулативно внедряване се отделя голямо внимание от много държавни институции и че се използват различни механизми за справяне с възникналите разнообразни проблеми на внедряването. Те показват също общи позитивни тенденции от гледна точка на прозрачност и отговорност.

Бележки

1. OECD (2001b)
2. Голяма част е от OECD (2000c) (в Интернет на страница: www.oecd.org/regreform). Вж. също OECD (1993).
3. Genn, H. (1993), pp. 219-233, p. 227.
4. Coffee, J. (1981), pp. 386-459.
5. Прекомерно стриктна регулация може да направи съгласието твърде скъпо струващо и регулирането твърде сложно за познаване и разбиране.
6. Bardach, E. и Kagan, R. (1982), p. 107.
7. OECD (1999b).
8. Информацията за T11 е доставена от Dr. Dick Ruimschotel, PO Box 2 681, 1 000 CR Amsterdam. Ph.: +31 20 520 0 421, Fax: +31 20 520 0 421. Вж. също OECD (1999d).
9. OECD (2000c), (в Интернет на страница: www.oecd.org/regreform)
10. OECD (2002d).

Глава 6

Институции за управление на регулативната политика

Ролята на институциите в дискусии за публичната политика до голяма степен досега е пренебрегвана, но вече получава значително внимание. Този доклад значително е фокусиран върху планирането и прилагането на регулативни инструменти от високо качество, но при липса на подходящи институции за осигуряване на внедряване, регулативните инструменти ще бъдат безполезни. Необходимите институции за осъществяване на дневния ред на регулативна политика са много и от различни видове. Те включват структури за регулативен надзор в Кабинета на правителство и изпълнителната власт, в администрация и в Парламент. Те включват също независими регулатори, както и други ключови участници за постигане на регулативно качество, като специалисти в проектиране на закони.

6.1. Структури за регулативен надзор

Доклад на ОИСР от 1997 г. препоръчва правителствата “да създават ефективни и сигурни механизми вътре в правителство за управление и координиране на регулации и реформи”. Опитът на държави показва, че добре организиран и проверяван процес, опериран от “двигатели на реформа” с ясна сигурност за резултати е важно за успеха на политика за регулативно качество. Причините за това са няколко. Необходимо е поддържане на последователни и системни подходи в цялата администрация, ако реформата е с широко предназначение и със стремеж да заслужи доверие. Често е трудно регулатори сами да се реформират или да интегрират нови качествени способности за справяне с затруднения. В Корея разбират, че преди създаване на централна комисия за регулативна реформа, “използваните до 1997 г. реформиращи методи могат да се опишат като подходи “с главата нагоре”. Съгласно подхода “с главата нагоре” самите регулатори са отговорни за решения, кои регулации да се реформират и кои да се анулират. Търсене на подход “с гла-

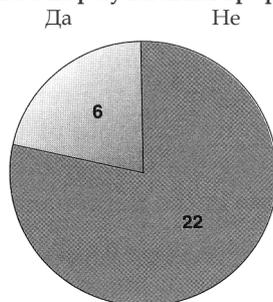
вата нагоре” е равностойно обществото да иска регулаторите да признаят, че техните правила са някак си сбъркани или погрешно насочени.”¹

Организиране на реформа изисква съсредоточаване на специфични отговорности и власт в агенции от централната власт за контрол, надзор и насърчаване на прогреса в цялата администрация. Всички страни са съгласни, че главната отговорност за качествено регулиране и реформиране трябва да е на ниво министерство или независим регулатор. Това значи, където съществува експертиза и където се формулира политика. Сега повечето правителства са създали централен капацитет за регулативна координация и мениджмънт (т.е. структури за регулативен надзор), поддържан от министри с всички отговорности на правителство за регулативна политика. Фактически, създаването на тези структури в страните от ОИСР е един от най-видимите признаци за интегриране регулативна реформа в системи за държавен мениджмънт. В някои страни, като Норвегия и Нидерландия, две или три структури с отговорности за аспекти на регулативна политика координират формално и неформално, за да движат политиката и да натискат за реформи. Паралелно с многостранното естество на регулацията, са създадени структури за регулативен надзор на всяко ниво на управление в административни, политически и вътрешно-правителствени институции.

В няколко страни структури за регулативен надзор са подпомагани от групи с ориентация към реформи, като министерства на финанси и комисии за защита на конкуренция и търговия. През 2000 власти за защита на конкуренция в 14 от 28 страни изпълнява роля на рецензент на регулативни предложения за потенциално въздействие върху конкуренция и влизане в пазар. Двигатели на реформа от частния сектор, като консултантски агенции или частни инициативи, също могат да са полезни при идентифициране на приоритети, предлагане на специфични реформи и общо за осигуряване подкрепа на реформата.

Фигури 6 и 7 са снимка на редица структури за регулативен надзор в края на 2000. Фиг. 6 показва, че отговорността за напредване в повечето страни е на министерско ниво. Отговорността на министерства през последните години постоянно се увеличава, което сигнализира, че въпроси за регулативна реформа стават приоритет на политическия дневния ред. Моделът “делегирани отговорности”, който разчита на министерско благоразумие, ще продължава да се използва, но в тази рамка реформите търсят начин да направят задължителни добри практики за вземане на решения и да засилят министерската отговорност и стимулите за действие. В Австралия, например, лична преценка за освобождаване от преглед на правила е с тенденция да се премести по-високо в йерархията и от министри на правосъдие да се изисква формално да “потвърдят”, че отговарят на изисквания за регулативни процедури или качество.

Фиг. 6. Отговори на въпроса: Отговорен ли е определен министър за подкрепа за успеха на регулативната реформа?

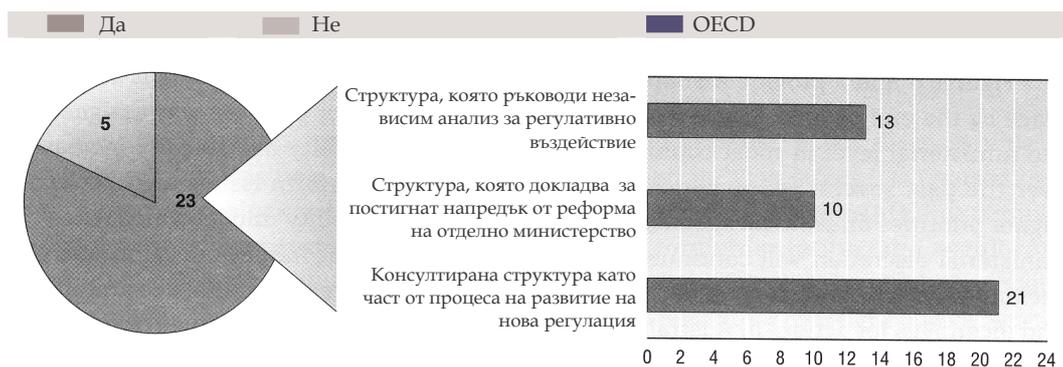


Източник: ОИСР (2000), Отговори на проучване за регулативен капацитет в страните от ОИСР, Париж.

Фиг. 7 показва, че за провеждане на политика, според проучвания на ОИСР в 28 страни, 23 от тях имат създадени до 2000 г. сериозни поделения, които да играят роля в мениджмънт на регулативно качество, в сравнение с 14 през 1996. Повечето са в администрации и, въпреки че консултантски комисии, комисии за регулативна реформа в Кабинета, парламентарни комисии и вътрешно правителствени комисии също много се използват.

Традиции за министерска независимост по регулативни въпроси доказва, че са мощно оръжие срещу централен регулативен мениджмънт, което изисква внимателно балансиране между сътрудническо и конфронтационно взаимоотношение с регулатори. Обаче, видно е че по-висока степен на централно контролиране по въпроси за качество, въздействие на бюджет и политика за публични услуги, отдавна са възприети в повечето страни, което внушава, че съществуващите мнения за министерска независимост по въпроси за регулативно качество може да не са неотменими. Изобщо, опита в страните от ОИСР показва, че реформи за подобряване на регулативно качество ще се провалят, ако се оставят изцяло на регулатори, но ще пропаднат също, ако са много централизирани. Регулатори трябва да поемат основна отговорност според система за поощряване, надзиравана от регулативен мениджмънт и реформиращи структури.

Фиг. 7. Отговори на въпроси: Има ли в националната администрация структура, отговорна за прилагане и мониторинг на регулативна реформа и за регулативно качество?



Източник: ОИСР (2000) Отговори на проучване за регулативен капацитет в страни от ОИСР.

Отговорности за регулативни политики обикновено са съсредоточени на политическо и административно ниво. На политическо ниво двете обичайни алтернативи са номинирането на индивидуален министър, като отговорен за регулативна реформа или създаване на Министерска комисия за поемане на колективна отговорност. Използването на комисия има предимството, че степенята на упражняваната власт е с вероятност да бъде по-голяма от тази, която отделен министър може да поеме, като в същото време обезателно съществува голям елемент на "изкупуване" на реформиращата политика от важна част на Кабинета. Ефективен пример за такъв подход е министерска комисия, отговорна за ръководене на програмата MDW (Функциониране на пазари, Де-регулиране и Законодателно качество) в Нидерландия.²

На административно ниво много страни смятат, че наличие на структури за централен строг надзор, близко до централната власт, са важни за напредък. Извършва се бързо преместване на тези поделения в централната власт. Напоследък 20 от всички 22 страни с такива поделения ги позиционират в Кабинета на Министър председателя/Президента или по друг начин с бюджетна агенция, сравнено с

по-малко от половината от страните, със структури за реформи създадени през 1996. Това бързо преместване показва повишено признаване, че ефективността на тези структури се повишава от тяхното директно свързване с центъра на политическа и с административната власт. То е съвместимо с непрекъснатото разширяване на целите на регулативна политика. Когато дадена политика е предназначена за подобряване на бизнес среда, чрез премахване на "ненужни" или "прекалени" регулации, логично е регулиращата структура да е в Министерство на икономиката. Където основната цел е осигуряване на високи правни стандарти за качество, предпочита се Министерство на правосъдието. Обаче, понеже фокусът се премества върху по-обширна концепция за регулативно качество и динамичен подход към регулативен мениджмънт, предпочита се мястото главно да са отдели на Министерски съвет или министерства на финанси. Това преместване може да подпомага развитие и разбиране на реформа, като средство за по-ефикасно и ефективно управление, вместо политика планирана в полза на определени групови интереси.

Независимо от общата тенденция, някои малки страни с традиции в сътрудничество и консенсус продължават да предпочитат по-децентрализирани решения. Те също така спорят, че в малка администрация целия апарат може да е излишен и бюрократичен. Така се смята, например, в Норвегия. Обаче, отхвърляне на структура за централен регулативен надзор, не означава отсъствие на координиране по въпроси на регулативна политика. Датското правителство, например, насърчава координация на реформи в публичната администрация, като създава между-министерска координираща структура за регулативни реформи (Регулираща комисия), независимо, че до неотдавна не е имала централно надзорно поделение вътре в администрацията.

Не е изненадващо, че най-строги поделения за насърчаване и надзор на регулативно качество има в 3 страни с президентска система на управление – Корея, Мексико и САЩ. Трите страни са създали строги структури, независими от регулативни структури, с различни правни, процедурни и за мениджмънт пълномощия (Корея и Мексико са създали комисии на високо ниво, а в САЩ имат централна институция за мениджмънт и бюджет на регулативно качество). Те са постигнали забележителни успехи в подобряване на регулативните си системи. В по-голяма степен от повечето парламентарни системи, президентските системи имат капацитет и традиция в институционални структури да изпълняват президентска политика.

В страни със сравнително слаба централна власт, координация и мениджмънт функции по-слабо се забелязват. Обаче, обръща се по-голямо внимание на координация между агенции с отговорности за определени аспекти на програми за регулативни реформи. Например, в Нидерландия Министерство на правосъдието, на Околната среда и на Икономиката си сътрудничат за осигуряване услуги "канцеларска помощ", което е в сърцевината на опитите на администрацията за подобряване на стандартите на АРВ. Много страни, включително Германия, Япония и Португалия също са създали на високо ниво независими комисии за асистирание при определяне формата на политика за регулативна реформа. В някои случаи, това са средства за осигуряване на диалог с ключови групи, обикновено предимно в корпоративния сектор и могат да се смятат по същество за част от консултативната структура на правителство. В други случаи тяхната функция е централна за развитие на реформираща политика.

Доклад на ОИСР от 1997 отбелязва, че има разделение между страни с гражданско право, които предпочитат *ad hoc* комисии и страни с обичайно право, които предпочитат структури за реформа вътре в администрацията³, като определят схемата на различни легални традиции и институционална динамика. Има обаче

свидетелства, че тази разлика, ако изобщо съществува, може да изчезне, защото страните проявяват по-голяма гъвкавост в адаптиране на традиционни подходи за постигане по-добри резултати. Фактически, най-забележителния аспект на използване на структури за надзор, е разнообразието на различните структури и ролята, която развиват.

Сред структурите за реформа, създадени извън администрацията, ключовата разлика е между тези, които са постоянни и тези с по-ограничен мандат. Където е разрешен ограничен мандат, той в общи линии съответства на внедряването на реформа. Например, Австралийската структура за де-регулиране на малък бизнес е създадена от ново правителство през 1997, за да препоръчва начини за постигане на амбициозната цел на правителството, да намалява регулативната тежест върху бизнеса. Постоянните комисии вероятно са повече, което по-скоро показва повишено разбиране на дневния ред за регулативно качество, като постоянна отговорност на правителство, отколкото “епизодично” усилие по повод на “регулативна реформа”. Такива постоянни комисии след време често се сменят по отношение състав и в резултат на възложени задачи, тъй като правителствените приоритети се изменят и развиват. Например, Британско поделение със специални задачи за подобро регулиране със широкото членство, привлечено от бизнеса, местно управление и не-правителствени организации, произлезли от по-ранното поделение със специални задачи за де-регулиране, което има по-тясно, повече към бизнеса ориентирано членство и както показва името му, по-голямо фокусиране върху де-регулиране. Напротив, настоящото специално поделение осигурява правителството със съвети и предложения по редица обширни въпроси за регулативни реформи и изпълнява важни защитни функции.⁴ Необикновен вариант на модел на група за външни консултации е осигурена в Корея от Комисия за регулативна реформа, която комбинира членове от министерства и от частния сектор.

Независимо от разнообразните структури, опериращи извън администрацията, регулативните надзорни структури в министерства остават твърде обикновени. Такива структури са по-способни да играят роля в политическото развитие на процеса, да идентифицират възникващи проблеми и да лобират в правителството за промени с цел подобряване на качество. Фактът, че има опитни администратори, които са запознати с институционалните проблеми и с други ограничения, също подобрява потенциалната им ефективност и потенциалното доверие сред регулаторите. Получава се дългосрочно преместване на тези структури към централната власт, където сега са повечето от тях. Независимо от това, много страни продължават да споделят отговорност за различни аспекти на реформа между различни министерства. Например, както е отбелязано по-горе, Датският модел “канцеларска помощ” е за сътрудничество, включващо 3 министерства. В страни със сравнително децентрализирани модели на държавна администрация, разделянето на отговорности между агенции може би е неизбежно. Обаче, може би от увеличеното разнообразие и сложност на регулативните процеси, които се извършват в много страни, това да е предпочитано развитие.

Какво изпълняват структурите за регулативен контрол?

Специфичната роля на институциите за регулативно качество много зависи от контекста и варира от гледна точка на степен на централизиране на надзора. Понеже самите регулатори (обикновено как са представени от отговорния министър) главно са отговорни за извършване на реформа, мениджмънт на регулативната реформа е децентрализиран по същество, с различни нива за качествен контрол, убеждаване и надзор, обезпечавани от реформиращи структури. Далеч от успех са управляващите регулативни структури за мениджмънт да властват, напри-

мер, над бюджетни служби, да защищават отрязване (cross-cutting) на политически цели.

По-горе фиг. 6 и 7 сумират отговорите на въпросници на ОИСР от 1998 и 2000 за *База данни за регулативен капацитет*. Те илюстрират част от разнообразието на роли, изпълнявани от структури за надзор. Почти всички участват директно в процеса регулативно развитие, най-малкото с консултации, като част от процеса на развитие на нова регулация. Повече от половината имат по-директна роля, заради способността им да ръководят независими анализи за регулативно въздействие. Малко под половината се радват на “стратегическа” роля, като отговарят за докладване за цялостния напредък на реформа, осъществен от индивидуални министри. Интересно е, че според въпросниците, броя на осъществяващите докладване много намалява между 1998 и 2000. Прегледът на този материал и на други преразглеждания на регулативни реформи, навеждат на мисълта, че поетите задачи от структурите за надзор, могат да се групират в три вида, както следва:

Осигуряване на мнение и подкрепа

Основна задача е да се повиши регулативен капацитет на администрацията, като средство за системно осигуряване на генериране на по-високо ниво регулации. Ключови задачи за подпомагане на тази роля, включват публикуване и разпространяване на упътване и провеждане на обучение по въпроси за регулативно качество. В допълнение, специфична експертиза може да се осигури за регулатори в контекста на тяхното развитие на определени регулации, чрез механизми, като Датската “канцеларска помощ”, която директно осигурява експертна входяща информация, или с финансиране на външни експерти за изпълнение на специални задачи.

Тази роля потенциално е с най-дългосрочно въздействие при прилагане на регулативна политика, защото е базирана на необходимост да се постигнат културни промени сред регулаторите. Обаче, прегледите показват, че повечето от тези задачи са сравнително малко приоритетни. Осигуряването на обучение по въпроси за регулативно качество, изрично е цитирано във всеки доклад за проведен преглед, като важен приоритет за напредък. Причината може би е недостатъчните ресурси за повечето надзорни групи, трудно им е да отделят средства от по-непосредствени задачи, като свързаните с упражняване на предизвикателна функция.

Предизвикателна функция

Втората роля в Канада се характеризира като “предизвикателна функция”. Тук, фокусът е върху рецензиране на нови регулативни предложения по време на политическото развитие на процеса и работа за подобряване на качество. Основният механизъм за адаптиране на тази роля е провеждане на качествен преглед на АРВ.

Централната ос на регулативна политика е концепцията, независима структура да оценява съществените (т.е. по-скоро, а не легалните) качества на нова регулация и работа за осигуряване, че министерства се съгласяват с качествените принципи, включени в критериите за оценка. Регулативната предизвикателна функция се концентрира върху тази способност на надзорните структури да оспорват техническите качества на АРВ и на залегналите в основата регулативни предложения. За да изпълнява тези задачи надзорна структура, трябва да има технически капацитет, да потвърди анализът на въздействия и политическа власт да потвърди, че нейното мнение е по-скоро преобладаващо, отколкото отхвърлено.

Това изискване е съществена причина за спомената по-горе тенденция, структури за регулативен надзор (следователно и предизвикателна функция) да се пренасочат към центъра на правителството. Обаче, това само по себе си не е без рискове. Защото една обективна оценка може да е много подривна от гледна точка на регулативни процеси (особено ако АРВ не е проведен и оценен възможно най-рано в политическия процес, с ясно разграничаване между структура за регулативен надзор, като екзаминатор на АРВ и портиер на Кабинета, което може да е необходимо с цел да се предпази независимост и свобода на действие на първата. По подобен начин, трябва да се спазва изискването за ясно дистанциране на ролята на оценител от тази на внедряващ, за да се запази оценяващия процес ясен, да се намалят всякакви потенциални “конфликт на интереси” и да се създаде напрежение за надзора, между неговата предизвикателна функция и функцията за мнение и подкрепа. Създаване на твърде близки отношения в контекста за изпълнение на последното, може да предизвика подценяване на способността му сериозно и независимо да изпълнява предишната си роля.

Властта упражнявана от надзорни структури при изпълняване на предизвикателните функции е от два типа. Първият и по-често срещан е, когато надзорната структура осигурява на регулатора оценка за качество на регулация (т.е. АРВ), където се посочват слабости, неизпълнения и се предлагат подобрения. Може да лобира в правителството, като търси подкрепа за мнението си от други министри. В някои случаи надзорната структура може да публикува коментари и оценки и по такъв начин да осигури мощен натиск за подобряване на изпълнение, чрез система “засрамване и обвиняване”. Вторият и по-рядко използвана форма на власт е тази на “портиер”. Това е когато надзорната структура има право на вето за качество на предлаганата регулация. В някои страни (например Австралия), потвърждаване на адекватност на АРВ се изисква да се получи от надзорна структура, преди да продължи регулативното действие. Тези изисквания рядко са абсолютни, когато е възможно да бъдат прескочени по различен начин, но осигуряват допълнително средство на надзорната структура, както и сигнализиране за нивото на възложената от правителството власт. Вариант на такава власт е възможността на надзорна структура да коментира и така да поставя под съмнение политиката в контекста на нейното представяне за окончателно приемане от Кабинета или Парламента. Отново, притежаване на такава власт от надзорна структура подава ясен сигнал на регулатори, че нейното мнение трябва сериозно да се прецени.

Други допринасящи фактори за успешно упражняване на предизвикателна функция е необходимостта надзорната структура да работи, след потвърдена на политическо ниво ясна регулативна политика, адекватно финансирана, включително достатъчна експертиза по съответните дисциплини, за да упражняват независима преценка и да са свързани със съществуващите центрове на администрация и бюджетни служби. (т.е. центрове на правителство и/или финансови министерства).

Подкрепа

Подкрепа на регулативната реформа е третата важна роля на регулативната надзорна структура. В този контекст, подкрепата се отнася по-скоро до съдействие за дългосрочно внимателно отношение към регулативна политика, включително при политически промени, развитие на нови и подобрени инструменти и институционални промени, вместо до функциите, свързани с ежедневен мениджмънт. Примери за надзорни структури, които играят роля в това отношение са Икономически съвет на Канада (до неговото закриване през 1990) и Британски специален отдел за по-добро регулиране.

Важността на функцията подкрепа е тристранна. Първо, експертни регулативни реформатори са ясно най-добре поставени, да идентифицират нови и обещаващи инструменти и практики, за подобряване на регулативно качество. Те притежават по-обширно виждане върху регулативните проблеми, спомагат за последователност и намаляване на препокривания и дублиране. Така могат да препоръчват регулации на регулативни структури, за да повишат динамичната им еволюция. Второ, подкрепа помага да се контролират ползите от реформа и да се разпространява тази информация в правителство и обществото. (т.е. кръстосано размножаване на регулативните иновации). Последно, регулативното адвокатстване може да помага за създаване и увеличаване броя на привърженици на реформа и да се противодейства на корпоративни интереси в усилията им срещу полезни реформи.

Застъпничеството може да обхваща стратегии, като публикуване на информации за резултати от реформа вътре и извън правителство, като се осигурява входяща информация, сведения за други политически процеси, идентифицира и насърчава нови инструменти и институционални подходи.

Оценка на изпълнение

Не е чудно, че повечето от централните надзорни поделения спорят, че са имали съществена, обикновено неизмерима, роля в подобряване качеството на адаптирани регулации. Качествени подобрения се получават от анулиране на лоши регулации, по-добро структуриране на процеса взимане на решение, така че дебатите да са по честни и полезни за повишаване нетните ползи от адаптирани регулации. В Дания, например, интервенции на Комисията по регулиране за необходими нови закони, намали законодателните инициативи през 1998 и 1999 с около 25% в сравнение с предишни години. Друга важна полза, отбелязана в Дания е критично разглеждане на закони, което е в резултат на способността на Комисията да осигурява ранното им представяне в Парламента, за осигуряване повече време за преглед от комисия и подготовка за парламентарен дебат. Броят на регулации в Корея се намалява с 50% за по-малко от година благодарение на работата на Регулативна комисия, вероятно най-видимия резултат в сравнение с което и да е централно поделение.

Прегледи на ОИСР в различни страни ясно показват, обаче, че регулативни мениджъри имат твърде малка власт и ресурси, за да изпълняват възложените им задачи. Те са затруднени от броя и сложността на произвежданите от министерства регулации. Това навежда на мисълта, че най-важното решение на отделни централни поделения е приоритетно разпределяне на ограничените им ресурси към най-важни регулативни решения.

Важна стъпка е надзорните поделения да станат постоянна част от мениджмънта на публичния сектор на федерално и държавно ниво. Независимо, че функциите и властта им да продължават да еволюират, тъй като реформите търсят по-ефективни подходи, тези поделения развиват различни умения и опит за модернизирани на управлението. Освен това, системните процеси на регулативен мониторинг, проследяване и надзор, за което до голяма степен са отговорни дават възможност на правителства по-рано да проследяват регулативни проблеми и по-бързо да ги решават.

Всеобхватната еволюция на дневния ред на регулативната политика може да се ускори с подходяща структура за регулативен мениджмънт. Динамични промени могат да се движат от централни поделения с по-дългосрочни виждания на цялото правителство. В дългосрочен план, поделения по регулативен мениджмънт трябва да отговарят за непрекъснато адаптиране и подобряване на регулативни системи, тъй като се променят външни условия, информацията става достъпна и възникват нови проблеми.

6.2. Очертаваща се роля на независими регулатори

Една от най-разпространените институции на модерно регулативно управление е така нареченият независим регулатор или автономни административни агенции с регулативни права. Това са регулативни институции близко до министерства или дори до изпълнителна власт. Използването на такава институция бързо се развива през 1980-1990-те и продължава да нараства, особено във връзка с приватизацията на държавни предприятия и възникване на конкуренция в монополната индустрия от преди.⁵ Това особено се увеличава в областта на обществените услуги, като енергетика, телекомуникации и в сектори, където е необходим специфичен секторен надзор, като финансовите услуги. Дузини такива структури са създадени в страни от ОИСР само през последните години. Тези тенденции се поддържат от WTO споразумения, от реформи в Европа, от единствен пазар и от политически препоръки на ОИСР, Световната банка, Международния валутен фонд и други международни институции. Регулативните практики на тези структури влияят до голяма степен на националните регулативни режими.

Таблица 3 показва колко бърза е появата на тези структури. В телекомуникациите, няколко страни създават регулативни структури преди 1990, но 20 страни – или 2/3 от членове на ОИСР – го правят през следващото десетилетие, повечето след 1995. В енергетика, 11 страни имат независими регулатори през 1990. Много страни през този период също укрепват независимост и структури за управление на техните секторни регулатори. Десет страни създават или съществено подобряват службите за независими консултации, които играят роля в регулиране на промишлеността. Още структури са създадени в други сектори и политически области. Търсените основни ползи от модел за независимо регулиране, е предпазване на пазара от интервенции с намеса на политици и бюрократи. Независимост предпазва регулатори от влияние на определени интереси, като регулирани фирми, финансови институции или други не-правителствени организации (НПО). Независимост повишава прозрачност, стабилност и експертиза. Отговорността също може да се повиши, особено където детайлни закони поставят конкретни цели, да ръководят регулатори и са установени специфични изисквания за докладване пред Правителство и Парламент. Малко е съмнително, че независимите регулатори са важен напредък, в сравнение с регулативни функции, възложени на редица министерства, без ясни задължения за потребителско благосъстояние. Теоретичното твърдение се подкрепя от емпирични показатели, че икономическите ползи от отворен пазар – от гледна точка вътрешни и външни инвестиции – са най-големи точно в тези сектори – финансови услуги и телекомуникации – където преобладават независими регулатори, въпреки че причината не е абсолютно ясна. Но, независими регулатори не са имунизирани срещу сериозни рискове, като изненада или допринасяне за регулативен провал. Освен това, те могат да създадат нови потенциални проблеми, които не са адекватно преценени. Критична оценка на изпълнение на независими регулатори, трябва да определи дали подобреното планиране, може да избегне бъдещи проблеми с регулативно качество.

В прегледите на регулативното качество на 16 страни, ОИСР приветства създаването на независими структури, защото тази тенденция предлага голям потенциал, за подобряване на регулативната ефикасност. Специализирани и автономни регулатори изготвят важни “проверки и баланси”, за да съответстват на властта на министерства и заинтересовани групи. Те вероятно ще успяват с по-бързи и с по-високо качествени регулативни решения и ще се характеризират с по-прозрачни и отговорни операции, *vis-à-vis* с министерските алтернативи. Когато са най-ефективни и най-сигурни, тяхната независимост и роля са базирани на ка-

Таблица 3. Селекция от няколко регулативни и за защита на конкуренция власти в страни от ОИСР

	Телекомуникация	Енергетика	Финансов сектор	Защита на конкуренция
Австралия	Австралийска телекомуникационна агенция (ACA) (1997) Австралийска комисия за защита на конкуренция и потребители (ACCC) (1995) ¹ Австралийска агенция за радио честоти (АВА) (1992)	Австралийска комисия за защита на конкуренция и потребители (ACCC) (1995) ¹	Австралийска агенция за регулативен контрол (APRA) (1998) Австралийска ASIC (1998)	Австралийска комисия за защита на конкуренция и потребители (ACCC) (1995)
Австрия	Австрийска регулативна агенция за телекомуникации и радио честоти (RTR GmbH) [преди Телеком контрол (ТКС) (1997)]; Белгийски институт за пощенски услуги и телекомуникации (ВІРТ) (? година) Канадска комисия по радио, телевизия и телекомуникации (СRТС)(1968)	Комисия за регулиране на електричество и газ (CREG) Национален борд по енергетика (1959)* Управление за енергийно регулиране (2001) Надзорен съвет по енергетика (1999) ⁵	Чехска комисия по сигурност (1998) ³ Чехска национална банка	Kartellgericht (Агенция за защита на конкуренция) Conseil de Concurrence (Агенция за защита на конкуренция) Федерално бюро за защита на конкуренция Чехско управление за икономическа конкуренция (1991) Датска агенция за защита на конкуренция; Съвет по конкуренция (Konkurrenceadet) преди 1990 Финска агенция за защита на конкуренция (FCA) (1988)
Белгия	Финска регулативна комисия по комуникации (2001) [преди Административен център по телекомуникации (ТАС) 1988]	Агенция за енергиен пазар (SMK) (1995)		Агенция за защита на конкуренция (the competition Council) (1 декември 1986) Федерален картел
Белгия	Агенция за регулиране на телекомуникации (ART) (1997)	Комисия за енергийно регулиране (2000)	Надзорен съвет за финансови услуги (май 2002) Комисия по капиталови пазари (1996)	Комисия по конкуренция (1991, задравяване на съществуваща структура) Агенция по икономическа конкуренция, НСО (1990)
Белгия	Регулативна агенция за телекомуникации и пощи (REG-TP) (1 август 1996) ⁶ Национална комисия по пощи и телекомуникации (ЕЕГТ) (1998) ⁷ Агенция по комуникации, НІФ (19993)	Регулативна агенция по енергетика (MEH) (1994)		Ирландска регулативна агенция за защита на конкуренция (1991)
Германия	Пощенска и телекомуникационна администрация (РТА) (1999)	Агенция по енергетика		Агенция за защита на конкуренция (1990)
Гърция	Директор по телекомуникационно регулиране (ODTR) (1997) ⁸	Комисия по енергийно ⁹ регулиране (2002)	Ирландска регулативна агенция за финансови услуги (IFSR) (2002)	
Гърция	Директор по телекомуникационно регулиране (ODTR) (1997) ⁸	Агенция по енергетика	Италианска национална банка (независима само за компетентност по конкуренция); ISVAP; CONSOB	
Исландия	Пощенска и телекомуникационна администрация (РТА) (1999)	Агенция по енергетика		
Ирландия	Директор по телекомуникационно регулиране (ODTR) (1997) ⁸	Агенция по енергетика		
Италия	Коммуникационна агенция (за телекомуникации, телевизия и издателства) (1997)	Агенция по енергетика		
Япония				Японска комисия за честна търговия
Корея				Корейска комисия за справедлива търговия (1990, развита от предишна структура)

Люксембург	Институт на Люксембург по телекомуникации (ILT) (1997) Федерална телекомуникационна комисия (COFETEL) (1995) Независима агенция за пощи и телекомуникации (OPTA) (1997)	Люксембургски телекомуникационен институт (LTI) Регулативна комисия по енергетика (CRE) (1995)	Мексиканска централна банка; Комисия по банково дело и сигурност Нидерландска агенция за защита на конкуренция, NMA, (1998) Комисия по търговия
Нов Зеландия			
Норвегия	Норвежка агенция за пощи и телекомуникации (NPT) (1997) ¹⁰	Дирекция по водни ресурси и енергетика (NVE) (1996)	Норвежка агенция за защита на конкуренция (NSA) (1994)
Полша	Управление за пощенски и телекомуникационни регулации (URPP) (замества URT – Управление за телекомуникационно регулиране, октомври 2000) на 01.04.2002	Агенция за енергийно регулиране (1997)	Служба за защита на конкуренция и потребители (OCCP)
Португалия	Национална агенция по телекомуникации (ANACOM) (преди това ICP, създадена през 1981)	Регулиране на сектор енергетика (ERSE)	Съвет по конкуренция в Словакия
Словакия	Управление по комуникации (2000)		
Испания	Комисия по телекомуникационен пазар (CMT) (1997)	Национална енергийна комисия	Испанска комисия за защита на конкуренция Испански трибунал за конкуренция (преди 1990)
Швеция	Шведска национална агенция за пощи и телекомуникации (NPTA) (1994) (преди Шведска национална агенция по телекомуникации, 1992)	Шведска национална администрация по енергетика (1998)	Шведска агенция по конкуренция (01 юли 1992)
Швейцария	Комуникационна комисия (ComCom) (1997) Федерална служба по комуникации (OFCOM) (1992)	Федерална банкова комисия	Комисия по конкуренция
Турция	Телекомуникационен борд (2000)	Борд за регулиране на енергийния пазар	Турски борд за защита на конкуренция (1994) ¹²
Обединеното Кралство	Офис по телекомуникации (OFTEL) (1984)	Офис за регулиране на газ и електроенергия (OFGEM) ¹³	Комисия по конкуренция ¹⁴ Офис за справедлива търговия (OFT)
Съединени американски щати	Федерална комисия по комуникации (FCC) (1934)	Федерална комисия за енергийно регулиране (FERC) ¹⁵ (1977); Различни щати, Комисии за публични комунални услуги	Министерство на правосъдието (DOJ); Федерална комисия по търговия (FTC) (1914)

Забележка: Датата кореспондира на годината, в което е извършена последната съществена реформа. В тази таблица са вписани само автономни министерски агенции и независими регулативни структури. Не са включени други полу-автономни институции, като регулативни подразделения в министерства или консултантски структури.

1. На федерално ниво.
2. Правата му се увеличава от 2001 г.
3. Няма право да изготвя правила, но оперира, като внедрител и за мониторинг на пазара.
4. Реструктурирана и започва да действа от 01 януари 1998.
5. Създаден, за да замени Комисията за определяне цени на тока и Комисия за определяне цени на газ и парно.
6. Регулативната агенция е създадена, за вземане на предпазни мерки според Закон за телекомуникации, влязъл в сила от 1 август 1996, но започва да се прилага от 1 януари 1998.
7. Приложена през 1992 със Закон 2 075, наречен Национална телекомуникационна комисия (БЕТ). БЕТ започва в действителност да оперира през лятото на 1995. Преименувано е на Национална комисия по пощи и телекомуникации (БЕТТ) през 1998.
8. Назначен е през 2000 за регулиране на пощенските услуги.
9. Преди с името Комисия за регулиране на електроснабдяване, CER (1999)
10. Създадена през 1987, като Норвежко управление за регулиране на телекомуникациите. След промяна на името му се възлага мониторинг на пощенския пазар през 1997.
11. Започва да оперира от 31 август, 2000.
12. Започва да оперира през 1997.
13. Формира се с комбиниране функциите на предишния Офис за доставка на газ (OFGAS) и Офис за регулиране на електроснабдяване (OFFER).
14. На 1 април 1999 замества комисията по монополи и сливания (ММС“).
15. Създадени, за да заменят Федералната комисия.

Източник: ОИСР, различни изследвания, IEA, Регулативни институции в либерализираните пазари за електроснабдяване, Париж; ОИСР (2002), Управление на секторните регулатори на ОИСР, Париж, (предстоящо).

тегоричния статут на добре определени функции и цели. Те се нуждаят също от адекватни ресурси, базирани на политика за гъвкав състав, която позволява да се привлича и поддържа компетентен състав. Да се ползват от финансовата независимост на държавния бюджет. В Ирландия и в някои щати на Австралия независими регулатори са овластени от Парламенти да повишават такси за лицензи и данъци за регулираната индустрия. Това позволява на регулаторите да имат подходящ състав, помещения, оборудване, услуги и други ресурси, необходими за тяхното функциониране. Обаче, някои рискове могат да намалят дългосрочно качествено регулиране в тези жизнено важни сектори.⁶

- **Независими регулатори могат да забавят структурни промени**, като пропускат потенциални ползи за потребители. Регулаторите често са на секторни нива и може да препятстват сближаване между сектори и поява на нови бизнес модели. По подобен начин, както се увеличават регулатори, може да се повиши институционалната неизменност.
- **Рискът от изненада намалява, но не се елиминира ако регулатора трябва да се справя със структурни слабости**, особено за секторни регулатори с недостиг на ресурси. Подобно, прекалено регулиране може да се получи, където статични институции искат да запазят своя *raison d'être*.
- **Неадекватна демократична отговорност**. Независимостта трябва да е балансирана с механизми за отговорност, за да се избегне създаване на "миниатюрни правителства"⁷. Отговорност трябва да се поддържа, чрез добре планирани статутни, включително изпълнителен надзор и способности за управление, стриктни процедурни изисквания, механизми за докладване, публични консултации и съществена юридически рецензия.
- **Независими регулатори могат да предизвикат фрагментиране на държавна политика и действия**, особено при политика за защита на конкуренция. Тъй като секторното реструктуриране става по-конкурентно, специфични секторни проблеми стават по-маловажни *vis-à-vis* с общи проблеми, засягащи конкуренция. Но инерция и съпротива от регулатори има вероятност да спъва трансфери на власт и прекалено сложни регулации за защита на конкуренция. Слабости в правораздаване и/или законодателен бранш също въздейства на цялостното изпълнение на независимите регулатори.

Много от тези рискове могат да се сведят до минимум с внимателно регулативно планиране, но в много случаи, ролята на принципните регулативни права не са ясно дефинирани и механизмите за отговорност остават непрозрачни. Легалните права са твърди слаби в някои случаи и твърде слаби при други. Без определени критерии, приоритети и условия за ангажимент на министерски агенции, които добавят не-икономически цели към мандата на регулатори, могат също да намалят тяхното общо представяне и степен на яснота по отношение на отговорностите им. В някои случаи регулатори са сервилни към министри, а в други твърде благоразумни, за да управляват пазарните играчи. Малко страни имат координирана институционална рамка за подбор и работа с регулатори. Те са установени по-скоро с *ad hoc* маниер, често вследствие на международни споразумения или ангажименти. Отговорности пред министри и Парламент е непрекъснатата грижа, с която никоя страна не се е справила задоволително. Замяна на директна политическа отговорност, базирана на министерска отговорност с управленска/техническа отговорност между регулатори и министри, както и Парламент може да създаде нови потенциални проблеми. Съществува риск, че такъв парламентарен надзор ще е твърде слаб, позволяващ на регулатора твърде голяма неподходяща свобода на

действие, особено като се има предвид, че в някои страни парламентарния състав може да не е в състояние да подкрепя Парламент за упражняване на рецензиращи функции във връзка със сложни, технически движени регулативни мисии. От друга страна е важно изискванията за отговорност да не са компромисни във връзка с необходима независимост за регулаторите. Твърде склонен към интервенции Парламент може да насочва регулатор към специфични пазарни решения, които не са свързани с регулативната мисия. Една от малкото страни стартирала обширен дебат върху отговорност на нови регулиращи структури е Ирландия. През март 2000, Министърът за публична инициатива, публикува документ със заглавие Управление и отговорност в регулативния процес: Политически предложения. Документът е с намерение да разреши безпокойствата относно “демократичен дефицит”, който може да въздейства върху доверие и легитимност на новите регулативни институции.⁹

Твърде е рано да се идентифицират най-добри практики, които се отнасят до независими регулатори. Въпреки тенденцията за създаване на нови структури сред страните от ОИСР, някои страни обявяват намеренията си да сливат регулатори или да отменят права върху икономически сектори, поради установяване на ефективна конкуренция, фаворизираща в този момент замяна на закони за обща конкуренция със специфични секторни закони. Досега, обаче, има малко конкретни примери за регулаторни отмени, следващи установяване на работеща конкуренция. Ясно е също, че политически рискове са свързани с използване на независими регулатори. Обсъждане на използването на независими регулатори и планиране на такива регулации, трябва да включва внимателно разискване на въпроси, включително следните:

- Дали подходящия модел е този на определен регулатор или на един или повече много-секторни регулатори. Вероятни ползи от последните, от гледна точка по-обширно специфично фокусиране и отговорност и способност за изграждане на експертиза, може да са повече от повишено безпокойство за по-малко от оптималното използване на недостатъчните човешки ресурси, повторения сред структури, повишена институционална закостенялост, фрагментация и увеличен риск от регулативни изненади.
- Осигуряване на подходящи взаимоотношения между Комисия по конкуренция и секторни регулатори. Тези взаимоотношения трябва да избягват фрагментиране на политика за защита на конкуренция и прилагане на несъвместими подходи, като в същото време признават важни специфични секторни проблеми. Ясно разбиране, кои проблеми са от междинно естество и са необходими механизми за осигуряване на регулативна “еволюция” по време на прехода.
- Осигуряване на контрол за регулативно качество. Произвежданите регулации от регулаторите, трябва да са обект на система за регулативен качествен мениджмънт, като прозрачност и изисквания за АРВ.
- Необходими са механизми за координиране и хармонизиране. Където са подобни теоретичните обосновки, съществени въпроси, като контролиране на цени или мениджмънт на аранжирани за достъп до “необходими улеснения (или мрежа)” или цени за взаимна връзка, трябва да се сондират последователно от различни регулативни агенции, докато специфични секторни различия в индустрията изискват отклонение.
- Аранжирани за правно преразглеждане трябва коректно да се планират, за да се избегне превръщането на апелационен съдия в ултимативен регулатор. На статутите трябва да даде ясно напътствие за целите на регулативните режими и тяхната връзка с по-обширни въпроси. Трябва добре да се обмислят основанията за правно преразглеждане и мерките за това да са валидни.

Тези проблеми предизвикват ОИСР да търси разбираеми прегледи на функционирането на независими регулативни структури за идентифициране на проблеми и развиване на съвместими решения. Повече работа от ОИСР за мониторинг и оценка на най-добри практики, при проектиране на тези важни регулативни институции, които по-нататък биха асистирали за постигане на очакваните ползи от функциониране на пазара и в същото време да се спазват нормите за прозрачност и отговорност.

Бележки

1. ОИСР (1998a).
2. Програмата MDW, обаче е координирана и управлявана на ежедневен принцип от Министерство на правосъдието и на Икономиката (отговорно за защита на конкуренцията).
3. Виж (1997c), р. 211.
4. ОИСР (2002d).
5. Министерства и други регулативни комисии са част от регулативния сценарии в страни, като САЩ и Канада след 1920, ако не и преди. Обаче, широкоразпространеното приватизиране през 1980-те и 1990-те е с много голямо използване на институции от този тип в различни страни от ОИСР.
6. Виж ОИСР (2002b).
7. Виж ОИСР (2002c).
8. See Majone, G. (1993).
9. За дискусия на управление и отговорност виж Правителство на Ирландия, Министерство за публична инициатива, 2000, Управление и отговорност в регулативния процес: Политически предложения, март, Дъблин. За по-пълна дискутиране на "демократичен дефицит" в регулативния процес, виж Ferris, Tom (2000).

Глава 7

„Състояние на нещата“ за регулативната политика

Докладът представлява описание на появата на политически дневен ред. Дневният ред остава недовършен и още недостатъчно развит. Освен това, появяват се нови елементи, които изискват “втора генерация” политика, институции, инструменти и реформи. Този доклад показва, обаче, непрекъснатата тенденция към разширяване и задълбочаване на регулативната политика. Тази политика продължава, не се изоставя или забавя от никоя страна в ОИСР. По отношение опита на страните през изминалото десетилетие са идентифицирани три важни събития. Първо, *Препоръката за подобряване на качеството на държавни регулации* на ОИСР от 1995 обявява първият международен стандарт за регулативно качество. Като такъв, тя маркира формалното признаване на смяна в подходи и цели от осъществяване на *ad hoc* подобрения към регулативни структури, които системно да имат предпостава за регулативното качество и средствата за насърчаването и подобряването му.

Второ, публикуването от ОИСР на *Доклад за регулативна реформа*, който е приветстван от министри през май 1997, се радва на първо формално признаване на важността на свързване на регулативна политика с други ключови елементи от дневния ред на държавна политика, най-отличителна защита на конкуренция и търговия. Следва начало на “хоризонтална” програма за прегледи на регулативна реформа, което е индикатор за приемане на ключови аспекти от дневния ред на регулативната политика. Това е свързано с адаптиране на политика за осигуряване на регулативно качество, като съществен елемент от по-обширна държавна политика – особено на програми за структурни реформи – и признаване на необходимост от интегриране на регулативна политика в конкурентно способност, търговия и потребление.

Трето, работата на ОИСР във връзка управление, включва съществено съсредоточаване върху регулативна политика, като фундаментална част от работата за проследяване на целите за прозрачност, отговорност, легитимност, ефикасност и

политическа съвместимост.¹ Това означава признаване, че регулативна политика е централен елемент от по-широка работа на правителство и една интегрална част от цялостния му капацитет за управление.

Обаче, ако формирането на дневния ред на регулативната политика става очевидно, толкова очевидно е, съществуването на значителни празнини в приложението и остава още за постигане. На най-основното ниво, културните промени сред създаващи и прилагащи правила, от които се изисква да подкрепят регулативната система, които системно генерират високо качество регулации, и напълно ги интегрират в дневния ред на управление и още трябва да бъде осъзнато. В повечето агенции, в повечето страни фокусирането продължава да е в полза на контролиране аспекти на легални качества на управление, в сравнение с инструментариум и дисциплини, които насърчават регулативно качество в по-широк смисъл на способност на регулация да се справя с регулативните цели. На оценката на тези аспекти на регулативно качество все още се гледа, като на “още” – допълнителни изисквания, които по-скоро отнемат време и ресурси – вместо, като на интегрални части от политическото развитие на процеса. Освен това, степента на осъзнаване на въпроси за ключови регулативни качества, както и усилия за прилагане в практиката на регулативна политика, продължават да са различни сред страните от ОИСР, в същото време изглежда различията между лидери и последователи се увеличават.

Това изглежда е неминуемо, предвид продължаващите проблеми на ниво прекалено сложна държавна политика и институционална подкрепа. Накратко, може да се каже, че дневния ред на регулативна политика показва сравнително високо ниво на развитие на изисквания за много индивидуални политически инструменти, но много по-слабо формирана подкрепяща архитектура, включваща политика, институции и интегриране в дневен ред на друга политика. Общо резюме на “състояние на нещата” във връзка с дневен ред на регулативна политика е както следва:

7.1. Държавна политика и средства за изготвяне на правила

База данни за регулативен капацитет на ОИСР показва, че почти всички страни от ОИСР са адаптирали политика за регулативно качество и за всеки случай политиката или е обявена, ревизирана или подобрена от настоящо правителство. Има и явно свидетелство, че политиката често се разширява и модернизира, прогресивно по-точна и с по-далечни цели. В по-широк смисъл, всички страни фактически признават необходимостта от усъвършенствана политика в тази сфера, както и необходимост да се разглежда, като еволюиращ документ, който трябва се променя и развива на чести интервали.

Въпреки това, остават много недостатъци. Повечето са най-малко неразбираеми по обseg, докато няколко обединяват конкретни цели или стремежи с изисквания за регулярно докладване. Решително, много политики изрично не предлагат прилагане на принципи, които да са в основата на дневен ред за регулативна реформа, особено фокусиране върху социално благосъстояние и така даване на възможност за “изненади” от усилия на бизнеса и други секторни интереси. Това намалява изгледите за създаване и подкрепа на политически поддръжници, популяризиращи високо качество регулации като общо благо.

Критично е, че правителства в общи линии не осигуряват адекватно ниво реална подкрепа за внедряване на политика. Определените ресурси за регулативните надзорни структури са малко, в същото време делегираните права типично

ограничени. Има подобрение по отношение на последното, като такива структури все повече се помещават в центъра на управление. Обаче, правителства в общи линии не показват, че от такива структури се очаква да играят роля на агенти на фундаментална културна промяна в администрацията. За успех се изисква реинженеринг на политическо развитие и процеси за преразглеждане, вместо да се разчита на инструменти, осигуряващи индивидуално качество, като АРВ или обсъждане.

Съществен напредък е постигнат в развитието и адаптирането на ключов инструментариум, разгледан в този доклад, но отново е ясно, че много остава недовършено. Използването на Анализ на регулативно въздействие бързо се разпространява в страните от ОИСР през 1990-те, и все още интегрирането му в политика за взимане на решение е слабо почти във всички случаи. Типично на него се гледа, като на допълнително процедурно изискване, което в най-добрия случай обяснява добри страни на политическо решение, вместо определяне на самото решение. Това е определен симптом за отсъствие на културна промяна, необходима вътре в администрацията за прилагане дневния ред на регулативна политика.

Използването на АРВ остава също частично, в голяма част от регулативната структура в много страни изобщо отсъстваща. Големи слабости преобладават в използване количествени методи и особено в използване на техники за "разходи-ползи" и базирани на свидетелства оправдания. Освен това, АРВ в много случаи остава отделено от процеса консултиране и така се намалява възможността за генериране на необходими данни за максимално постигане на неговото въздействие върху взимане на решение и в същото време подценяване неговото приемане от акционери и обществото и по-такъв начин забавяне на необходимите културни промени за осигуряване превръщането му в основна част от процес за взимане на решение.

Използване на консултиране е доста напреднало в резултат на дълго използване на това средство, както и поради ангажиране на правителства с прозрачност и отговорност². Консултиране служи и ще продължава да служи на по-обширни управленски цели. Все пак то е значително адаптирано и интегрирано в дневния ред за регулативно качество. Където са интегрирани АРВ и консултиране, осигуряването на допълнителна информация преди започване на консултиране, непременно ще асистира на консултирането, като служи на по-обширни цели за прозрачност и отговорност, а също и за осъществяване функции свързани с АРВ за подобряване на емпирична обосновка при взимане на решение. Консултиране става все по-отворено за обществото и за други извън основните елементи на "корпоративен" стил разговори в повечето страни от ОИСР. Въпреки всичко, ефикасност на консултиране е под въпрос в някои страни. Появяват си нови и комплексни проблеми, като справяне с изтощителни консултации или избягване на изненада от консултиращи механизми на заинтересовани групи, не зачитащи мнозинство или с експертни мнения. Особено предизвикателство е търсенето на нов баланс между публично консултиране, гъвкавост и бързина при изготвяне на правила.

Консултирането е един елемент от по-обширния инструмент за "прозрачност". Други елементи, като подобрени комуникации на регулативната рамка и ясен език при планиране на политика са по-нови, но също постигат високо ниво на приемане. Други елементи на това средство – като използване на електронни средства за разпространение на данни и възможности за електронни трансакции – са твърде нови и още по-слабо развити. Общо казано, изглежда елементите на средство за прозрачност се смятат за по-малка заплаха от скрити интереси и срещат по-малка съпротива за тяхното внедряване, отколкото много други аспекти на дневния ред за регулативно качество.

Използване на регулативни алтернативи остава на много ранен етап на развитието. Ясно е, че съществува голям интерес към това средство и експериментирането с него се повишава в много страни. На политическо ниво съществува универсално признаване на необходимост от разглеждане в сравнителен контекст на всички налични политически инструменти, вместо да се продължава с използване на регулация по навик и за удобство. Обаче, прилагането на тази политическа ангажираност в действие в специфични области изисква културни промени в администрацията, желание да се поемат политически рискове и съществена подкрепа от техническо и практическо естество. Повишено използване на алтернативи е със значителни предизвикателства за планиране и внедряване на много средства с цел осигуряване на регулативни качества и може да има нужда от доста работа за развиване на усъвършенствани или добре приспособени консултиращи механизми или АРВ, които да могат да се справят с ориентирани към изпълнение регулации или такива, които до голяма степен разчитат на пазарни стимули и механизми. Подобра комуникация, както и по-бдителни подходи за предотвратяване на злоупотреба и "изненада" може да са нужни за насърчаване на доверие и увереност между регулатори и регулирани по отношение на използване на алтернативи.

Въпросът за регулативно съгласие – с индивидуални правила и с цялостен регулативен режим и политика – продължава да е недостатъчно изследван. Необходими са много повече усилия за измерване степен на съгласие, определяне на източници за ключови напрежения и подобряване и разширяване на инструментариум за подобряване на нива за съгласие и така постигане на регулативната ефективност. Тези предизвикателства са особено силни за страните в преход, както и тези, които бързо хармонизират регулации и се стремят към използване на повисоки регулативни стандарти. Сравнителен подход към тези въпроси би обединил *ex post* преглед за ефективност и ефикасност на съществуващи регулации, също оценка на усилия за внедряване, капацитет и развитие на стратегически подходи за подобряването им.

В дългосрочен план, политиката изисква също ефективен мониторинг и анализ на опит и на необходим капацитет за подпомагане адаптиране на различни инструменти. Това е необходимо за подобряване политическото обучение, което ще намали рискове, свързани с тяхното използване и ще позволи по-детайлно и практическо асистирание на политици, като по такъв начин се разширява тяхното бъдещо използване и за постигане на ползи от тях.

7.2. Динамични аспекти на регулиращите качества

Вероятно най-слабо развит елемент от дневния ред на регулативна политика е модернизирание на съществуваща регулация за сигурност – динамично поддържане на качество. Развити и приложени са много стратегии – от разрушаване и изграждане до насочени прегледи, организирани прегледи, обобщени прегледи и залязване или клаузи за "автоматично анулиране". Но малко са по естество систематични или широко употребяваните. Както е отбелязано по-горе, повечето от тези процеси са вследствие на икономически кризи. Те неизбежно са предимно епизодични, вместо интегрирани в дългосрочен дневен ред.

Така, прекалено сложно разбиране на регулация, като нещо което има вероятност да стане все по-малко ефективно и с времето по-неподходящо, защото икономически, социални промени и политическо обучение продължава да е далеч от широко прилагано. Необходимостта от регулярни прегледи и подновяване на регулиране е основен урок, който до голяма степен остава ненаучен поне на практи-

ческо ниво. Важността на този урок е все по-ясна, тъй като прекалената сложност на динамичните разходи вследствие на ефекта от слабо регулиране, спъващо модернизирани и развитие на нови пазари е все по-широко разбрано. Все по-ясно е, че динамичните разходи от слабо регулиране, въпреки по-слабо видими, вероятно ще са доста по-големи от видимите статични разходи.

7.3. Регулаторни институции

Глава 6 от този доклад показва, че има развиващо се разбиране за важността на институционалния капацитет, необходим за внедряване в практиката на висококачествени регулации. Важно експериментирани е проведено с различни форми на специални структури за подпомагане на регулативна политика във и извън администрацията. Това експериментирани продължава, особено във връзка със структури извън администрацията, независимо от ялната тенденция към преместване на вътрешни структури на централно ниво в правителство – т.е. в Министерски съвет или в Министерство на финансите.

Когато има изгледи за консенсус относно мястото на тези структури и голямо подобие на ролите, които изпълняват, остават съществени проблеми от гледна точка неадекватност на ресурси и власт, което ограничава способността им да изготвят амбициозен дневен ред. До някаква степен, липсата на формална власт може да е явен резултат от установяване на по-широка министерска и ведомствена автономия и директна политическа отговорност на министри и може би дългосрочно ограничение, което налага взимане на модерни и приложими решения. Обаче, изглежда нежеланието за осигуряване на формална власт може да е свързано с липса на ресурси. Това може да се обясни с липса на детайлно разбиране на естеството и обхвата на дневния ред за регулативна политика на политическо ниво, наред с продължителната враждебност вътре в администрацията към аспекти на корпоративни интереси. Това сочи необходимост от продължаване и засилване на диалога между административните и политически нива на управление за изграждане на мостове и задълбочаване на разбиране за потенциал на реформа за осигуряване на правителствени цели. Консултантски комисии и други “външни” структури могат също да играят важна роля като съветници за по-добро регулиране в общата регулативна рамка.

В повечето страни от ОИСР, появата на независими регулатори се наблюдава, като много ново и твърде успешно средство за осигуряване на висококачествено регулиране особено на либерализираните мрежово базирани индустрии. Обаче, изключително бързата степен на културни промени в тези сектори създава съществени предизвикателства за сигурност, че тези структури и управляващото ги законодателство остава приложимо и предпазва срещу възможност да се превърнат в пречка за ползи от фактори, като индустриално съсредоточаване. По такъв начин, докато опита с независими регулатори е позитивен, има нужда да се дава приоритет на по-нататъшни изследвания за условия за техния успех и мониторинг на тяхно изпълнение в тези сектори.

7.4. Политически успехи и провали

Дневния ред за регулативно съгласие е тясно свързан с въпросът за оценка в контекста на публична политика. Малко правителства от ОИСР имат внедрена последователна или разбираема оценяваща политика и нивото на *ex post* оценка на държавни политически инициативи в общи линии остава ниско, включително на

внедрени, чрез регулиране. Това показва ограничаване на обратната връзка с политическия капацитет, което предотвратява навременно проследяване и приспособяване на неуспешна политика, за да се подобри функционирането им и да се осъществят заложените цели. Важен е проблемът във връзка с въпроса за динамични подходи за постигане на политическа ефикасност и ефективност.

Ясно е че са настъпили съществени промени в предприетите подходи за регулиране в много политически сфери в много страни от ОИСР. Сериите проведени прегледи на регулативни реформи от 1998 показват, че в много случаи регулативната структура е значително променена през последните години в области, като околна среда, охрана на труда и сигурност. В случая с околна среда, ключов отличителен белег на това реструктуриране е адаптиране на различни регулативни алтернативи, които да допълват регулативни подходи, от споразумения в Нидерландия до субсидии за използване на по-чисти технологии в Дания и глоби в Корея за производства с много отпадъци.

Докато е трудно на тези промени, директно да се припише подобро изпълнение, ясно е, че страни с адаптирани регулативни политики успяват от гледна точка на по-висока продуктивност и подобряване на благосъстояние. Това е важен стимул за продължаване и разширяване на тези регулации с течение на времето. Няма случаи такива регулативни политики да са изоставяни, независимо от често срещана от много акционери яростна опозиция по време на внедряване. Това показва високо ниво на одобрение на постигнати резултати.

Някои от най-известните регулативни провали са в контекста на приватизация и/или условия за конкуренция за индустрията, която преди е функционирала, като държавен монопол, както в енергетиката и телекомуникации или в други мрежови индустрии. Не е чудно, че такива неуспехи се получават в мрежовите индустрии. Регулативната задача в планиране на система за про-конкурентно регулиране, базирано на разделяне потенциално конкурентни и естествени монополни секции от този тип сектор, непознато за правителства и свързано с невероятни технически и икономически трудности. Освен това, бързите технологични промени, често несигурни предположения, кои елементи от индустрията са спорни и кои имат характеристики на естествен монопол, като в същото време проблемът със "сходство" прибавя допълнителни трудности. Друга несигурност в оценяване на тези провали е проблемът, какво би се случило при отсъствие на реформа. В много области е спорно, че негативните последствия от не реформиране може лесно да надмине наблюдаваните случаи на регулативен провал.

Независимо от това, някои от провалите лесно може да се припишат на специфични грешки на планиращите регулативните системи, особено където правителства срещат противоречиви поощрения. Например, необходимост от постигане на максимално благосъстояние, чрез планиране на пазарно регулиране, защитаващо конкуренцията може да е конфликтно със желани да се увеличи максимално възвращаемост от продажба на държавни активи – особено където са в контекста на належаща нужда от фискална консолидация. Така, развитие на конкуренция понякога се отлага, например, от провал преди приватизация да се реструктурира публичен монопол, или осигуряване на адекватна система за вътрешно-свързващ капацитет. Действията на мощни групови интереси често допълнително отдаляват от сигурни пазарни регулации.

По същия начин, правителства и ценови регулативни служби понякога заблуждават в полза на че купувачи на приватизационни бонове да използват значително кратък до среден срок на възвращаемост. На това може да се гледа, като на средства за насърчаване на доверие в бъдеще на пазара на ценни книжа и по-общо, като начин за показване, че приватизация и реструктуриране на пазар се смята за

успех. Обаче, тези резултати в много случаи са за сметка на отлагане ползите за потребители на реформата. В някои случаи, ценови ползи са с течение на много години, докато прекалено низходителни регулативни стандарти позволяват прибиране на значително над нормални печалби. Слаби регулации означават, че потребители понякога търпят значителни отклонения от стандарти на услуги, което намалява подкрепата за реформи. Ситуацията е комплицирана в някои случаи от факта, че реформа често води до бърза отмяна на непрозрачни и непозволими субсидии, което означава потребителски разходи да се приписват на реформиращ процес, дори където слабото регулиране не е виновник за това.

Независимо, че има такива случаи на политически провали, публичните очаквания от регулативна система са с тенденция да се повишават и разходите за отказ от реформиране биха били в много случаи ясно несигурни. Освен това, с натрупване на опит с индустриални реформи, защитаващи конкуренция се развива разбиране за необходимост от бързо осигуряване на потребителски ползи. Ако те не са, подкрепа за реформата, инерцията за реформиране бързо ерозира.

7.5. Оценяване на регулативна политика

През последните двадесет години страните членки на ОИСР въвеждат инструментариум, проектиран за подобряване на регулативно качество, като се фокусира върху институционална рамка на регулативния процес и върху общо развитие на регулативна политика. Основното заключение, подчертаващо тези усилия е, че системен подход към осъществяване на регулиране – вграден във висококачествена регулативна политика – е ключът към осигуряване на успешни регулативни резултати. Висококачествена регулативна структура може да бъде продукт само на развитие на висококачествен регулативен процес. Тази връзка между регулативна политика и регулативни резултати не е ясно емпирично установена, независимо че прегледи на регулативни реформи от ОИСР документират връзка между дългосрочна регулативна политика и по-добро икономическо изпълнение, както се прилага в Канада, САЩ и Англия.

Тъй като концепцията за широко мащабна регулативна политика става по-широко разпространена и по-гарантирана, отделя се по-голямо внимание на необходимост от оценка дали регулативна политика действително води до по-добри резултати. Това рефлектира не само на необходимостта от оправдаване на насочване на значителни и нарастващи ресурси и разходи за регулативна политика, но също е логично развитие на процес за подобряване на регулативна политика. Сега, ключовите прагове за оценка на качество на регулативен процес, както са поставени в препоръките от 1995 и 1997 на Съвет на ОИСР за регулативно качество по естество са количествени, базирани предимно на процедурни за добро управление стандарти и по същество направлявани със здрав разум. По-нататък успех в измерване на ефективност на различни елементи на регулативна политика и общо ползи от регулативна политика, изисква засилване на усилия за по-ясно идентифициране на по-количествено базирани индикатори и оценяване на изпълнение във връзка емпирични свидетелства за свързани разходи и ползи, от използване на различни регулативни инструменти и институции.

7.6. Комуникация на въздействията на реформата

Потребителски ползи не само трябва да се доставят, те трябва да се приемат, като осигуряващи поддръжници на реформиране. Продължително наблюдение

на естеството на регулативни реформи отчита, че докато губещите от реформа често са малка група, всеки понася сравнително големи загуби, печелещите от реформа често са големи пръснати групи, за които ползите са малки и често невидими. Тази характеристика на реформа означава, че някои предполагаеми "регулативни провали" са по-очевидни отколкото реални. Например, враждебна реакция срещу развивана напоследък австралийска политическа инициатива в защита на конкуренция, особено в селски и регионални общества, които се смятат за губещи в резултат на прилагане на политика. Независим доклад, изготвен от федералното правителство³, разкрива тезата, че такова предположение не се подкрепя от всички с изключение на един район, общо има полза и много предполагаеми политически разходи фактически са в резултат от други промени. Независимо от това, на много места предубеждението остава малко променено, което показва важността на активно обсъждане на случай с реформа, преди поява на предубеждения.

Опити, като тези подчертават важността на комуникиране с граждани и акционери, при прилагане на регулативна политика. Това е малко развит елемент от регулативна политика и трябва да представлява приоритет за правителства, които предприемат или планират широко мащабни усилия за реформиране. Ефективността на комуникацията относно реформа е критична за развитие и поддържане на привърженици на реформа. Ползите от реформа трябва да се идентифицират и да се развива измерима престава за развитие на реформа: което е, всички групи ще имат полза от някои страни на програма за реформа, като в същото време ще се понесат разходи от други страни на реформата. Насърчаване на разбиране за перспектива на "регулативна политика", като общи усилия, вместо серия от постепенни промени, което би повишило приемането на реформи. Обаче, важно е също губещите от определени реформи да са информирани рано и честно за очакваните върху тях ефекти от реформи. Това ще повиши капацитета им да се приспособят към промяната, както и да се осигурят по-добри възможности за уреждане на необходимите преходни аранжжменти в случаи, където разпределителни или преходни ефекти от реформа са особено сурови.

7.7. Резюме

Ако емпиричните данни за потвърждаване на ползи от адаптиране на регулативна политика са сравнително недостатъчни, един силен индикатор за ефикасност може да е факта, че правителства продължават да посвещават ресурси и усилия и продължават да го правят с ускорено темпо. Докато степента на реформираща активност нараства и помръква до някаква степен с политически цикли и приоритети, дългосрочната посока е към по-широко обхватна активност в редица страни. Нито едно правителство, определено не е изоставило или намалило реформиращата активност, в същото време всички, които са адаптирали политика са с тенденция към тяхното задълбочаване и разширяването.

Освен това, тази активност не се ограничава само за страните от ОИСР. Регулативна реформа е важна част от дневния ред на междудържавни форуми. Например, Азиатско Тихоокеанското икономическо сътрудничество (АПЕС) адаптира принципи за регулативна реформа, които са паралелни с тези на ОИСР⁴. В края на 1999, група от Европейски специалисти започват амбициозен проект за рецензиране на практики, за да се подобри Европейското регулиране сред различни нива на управление.⁵ Европейският съюз финансира програма SIGMA за консултиране относно регулативна политика за икономики в преход в Централна и Източна Европа. Световната банка и Азиатската банка за развитие развиват програми за регулативна реформа, в същото време повечето такива организации се ползват от

експертизата на ОИСР и опита на страните членки при конструиране и внедряване на техните програми. Световната търговска организация също дискутира необходимостта от подобряване на процедури за прозрачност при създаване на правила.

В обобщение, независимо от незавършения дневен ред и необходимостта от културни и институционални промени във връзка с регулативен капацитет нивото на регулативната политика показва значителен динамизъм, с постоянно експериментирание с нови методи и с помощта на бързо развиващ се международен опит. Бързо се развива консенсус за регулативни практики, центрирани около Препоръката на ОИСР от 1995. Въпросът днес е не дали е необходим инструментариум за регулативно качество, но кой е по-ефективен и как да се конструира, внедрява и оценява.

Бележки

1. Виж например OECD (2000b), С2000 (111).
2. OECD (2000a).
3. Комисия по продуктивност (1999), Въздействие на политическа реформа за конкуренция в селски и регионални части на Австралия, Канбера. На Интернет страница: www.pc.gov.au
4. www.apcsec.org.sg/whatnew/press/re153_2000.html
5. www.cabinet-office.gov.uk/regulation/europe/mandelkern.htm

Таблица 4. **Заключения за регулативен инструментариум**

Инструмент за регулативна политика	Препоръчва ли се този инструмент за най-добра практика?	Има ли ясни най-добри практики
1. Регулативна политика	Да, за всички страни	<p>Политика трябва да се проектира за справяне с нуждите на страната и за съществуващите политически възможности. Тя трябва да отразява достъгътен консенсус за естеството на проблем, който ефективно да се реши. Политиката трябва да се разширява и задълбочава с нагряване на опит и експертиза, когато са идентифицирани допълнителни проблемни сфери. Целите на политиката трябва ясно да са определени и стандартите за качество конкретни и измерими, за да държат отговорни регулативните структури отговорни за внедряването. Конкуренцията и принципите за "ползи-разходи" трябва да показват същевината на политиката. Покритието на политиката трябва да е възможно най-обширно по отношение на инструментариум, институции и нива на управление. Координацията между регулативно качество и свързана с него структурна политика, ще носи по-бързи и по-добри резултати.</p>
2. Системни програми за подържане регулативните модерни	Да, за всички страни	<p>Необходими са ясни принципи за направляване на програми за рецензиране, включително принципи за конкуренция. Това трябва да се допълни със стандартизирани техники за оценка и критерии за взимане на решения. Процесът на рецензиране трябва да е прозрачен и да допринася за въвеждане на акционери и на обществото.</p>
3. Анализ на регулативно въздействие (АРВ)	Да, но с очакване за средно срочно изпълнена задача.	<p>Няма определен модел за добра (АРВ), но рецензираща програма показва, че 10-те най-добри практики идентифицирани през 1997 продължават да са добри за разработване на ефективна програма. Трябва да се признае необходимостта от създаване на добра програма за АРВ. Все пак, всички програми за АРВ трябва да са базирани на принцип "приходи/разходи" и на принципите за анализ на сравнителна политика.</p>
4. Системно обсъждане на регулативни и не регулативни алтернативи	Да, независимо от малкия напредък, намаляващ възможност за заключения	<p>Докато са необходими нагряване на опит и познания за пълното разбирание на ползи, разходи и рискове за алтернативни инструменти, ясни са многото обстоятелства, при които политически инструменти различни от традиционните "командване и контролиране" са с по-голяма вероятност за постигане на целите. Правителства да изискват разглеждане на алтернативи, когато се проектира ново регулиране. Трябва да се осигурява напътствие за регулатори и да се публикуват регулярни рецензии за въздействие и изпълнение на регулативни алтернативи.</p>
5. Административно опростяване и намаляване на разрешителни и лицензи	Да, особено за страни наскоро започнали реформи, включително страните в преход. Обаче, уместно е да са интегрирани с други политически елементи и да са по-систематични.	<p>Има най-добри практики, но изискват по-задълбочено оценяване. Комбинация от политически отзиви, като обслужване на едно гише и централни регистри на формалности, комбинирани с електронен достъп трябва да третира различните източници на проблема. При селектиране на приоритети, по-голямо фокусиране върху намаляване на ex ante лицензи и разрешителни е вероятно да носи значителни икономически ползи, като инвестиции и повишено въздействие в пазара. Електронни решения обещават значителни печалби, които още са отчасти реализирани. Адаптиране на системен подход към внедряването на намаляващи наговарването мерки ex ante - чрез процеси АРВ - също може да област за по-задълбочено обсъждане.</p>

<p>6. Публични консултации, регулативна комуникация и стратегии за достъп</p>	<p>Да, за всички страни и за първични закони, както и за по-ниско ниво регулации</p>	<p>Най-добри практики за публични консултации са твърде контекстуални, докато различни форми на консултиране може да се комбинират с цел постигане на различни цели. Въобще, по-отворени и достъпни процедури са по-легитимни, по-малко уязвими от изненада и по-вероятно да доставят висококачествена информация, която подобрява анализ на политически опции. Предпазливостта при решаване кого и кога да се консултира трябва да е минимална и прозрачна, за да се избягва даване на специален достъп до интереси на "вътрешен" и системно изключване на интереси на "аутсайдер", такава като по-слаби, по-неорганизирани и нови интереси. Необходимо е внимание за справяне с интересите на цивилното общество и с използване на средства на информационните технологии (ИТ).</p> <p>От гледна точка регулативна комуникация е необходима оценка на ефективност и на различни инструменти. Стратегии за систематизиране, регистри, използване на ясен език, рано планиране и информационни технологии, всяка от тях изглежда ефективна и адресираща аспекти на цялостния проблем, но всяка е недостатъчна сама по себе си. Централизиран бизнес регистър особено с позитивна сигурност изглежда предлага значителни вътрешни и международни ползи за намаляване на бариери за влизане и за конкуренция.</p>
<p>7. Справедлив процес и административна сигурност</p>	<p>Да, за всички страни</p>	<p>Закони за административни процедури или други висококачествени инструменти са необходими за осигуряване на важния принцип, че административни решения са обект на подходящи апелативни механизми, независими от първия взел решението. Степента на административната лична преценка също трябва добре да се обмисли, докато механизми, като "мълчание е стратегия за съгласие" може да е ефективно за стимулиране на по-отзивчиви административни действия. Механизми за посредничество и омбудман са адаптирани в някои страни за допълване на административни и юридически процедури с акцент върху подобряване на достъпа до тези процеси.</p>
<p>8. Адаптиране на стратегии за регулативно съгласие</p>	<p>Да, за всички страни</p>	<p>Появяват се ефективни форми за анализ на съгласие, но не се нуждаят от допълнително подобрене с нагрупване на опит в практиката. Важно е нивата на съгласие да са тясно свързани с адекватност на регулативното проектиране. Това означава, че постигане на съгласие се основава на добро регулативно проектиране, както и на подходящи и ефективни инструменти за внедряване.</p>
<p>9. Механизми за стимулиране на координиране и проследяване на реформи за регулативно качество</p>	<p>Да, за всички страни</p>	<p>Малко са идентифицираните най-добри практики, защото институционалната ефективност е твърде контекстуална и надзора трябва да отговаря на вътрешна политика и административни структури. Въобще се смята, че капацитета за стимулиране на регулативно качество работи по-добре когато се намира в централната власт, за предпочитане близко до функции на традиционен мениджмънт, като бюджетни надзор, вместо в съответно министерство. Министерска отговорност за функциониране повишава ефективност, както и експертиза, капацитет за интервенция в регулативния процес и капацитет за консултиране за качество на индивидуални регулативни мерки. Трябва да се обръща внимание на диференциране на функции: консултиране, предизвикателство и преговоряване.</p>
<p>10. Независими регулагори</p>	<p>Да, но е необходимо внимателно обмисляне, за да се избегнат големи политически рискове</p>	<p>Още не е идентифицирана най-добра практика, но са нужни добри практики за сравнение. ОИСР прави опити за развиване на добри практики за проектиране и опериране на такива структури.</p>

Глава 8

Бъдещият дневен ред - проблеми с регулативната политика

Тази част от доклада идентифицира възникващи въпроси за продължаване и развитие на дневния ред за регулативна политика, като се използва предишния анализ за състояние на нещата и възникващи въпроси при работата на Секретариата, включително програмата за рецензиране. Основната тема е необходимост от продължаване на процеса разширяване обхвата и интегриране в началото на елементите, идентифицирани като фундаментални за развитие на дневния ред на регулативна политика. Идентифицираните приоритети са в три области: политика, инструменти и институции. Съвместимо с наблягане върху интегриране, залегнало в този доклад, за основно се смята едновременния прогрес на всички фронтове.

8.1. Регулативна политика

Свързване на регулативна политика с управленски дневен ред

Основна тема на доклада е необходимост от признаване на концептуални и практически връзки между регулативна политика и по-обширен управленски дневен ред. “Хоризонталният” подход, в който ОИСР е пионер, за разбиране на регулиране и подобряване на регулативната среда, като важно предимство върху което да се гради бъдеща работа. Стабилизиране на тези връзки съществено ще допринесе за “културни” промени, идентифицирани, като изисквани вътре в администрацията, ако целта е напълно да се реализират ползите от дневния ред за регулативна политика. Свързване на регулативна политика с управление ще циментира приемане също на регулативна политика, като постоянно качество на правителствена и публична администрация, която е централна за цялото изпълнение и способна да осъществи очакванията на гражданите.

Един аспект от това фокусиране върху регулативно управление е циментиране на приемането залегналата цел в регулативна политика, общо да повиши социалното благосъстояние, вместо да е инструмент, проектиран да асистира на определен сектор или сектори. Генезисът на политика “де-регулиране” и “регулативна реформа”, централизиран върху западане на икономическо изпълнение, означава тенденция в някои среди да се гледа на регулативна политика, предимно като на елемент от индустриална политика. Тази тенденция е илюстрирана от честата тенденция реформиращи програми, да стават пленник на дневен ред за “индустриално насърчаване”, дори в страни с дълъг опит в реформаторска дейност.

По тази причина действия, които подпомагат прилагане на регулативна политика, мотивирани от загриженост за социално благосъстояние, вместо от подкрепа за секционни интереси, може много да повиши правдоподобност и приемливост за различни акционери. Усилията трябва да са поддържане на политиката през цялото време. Това от своя страна може да е критично за създаване на поддръжници на реформа и така да се стабилизира дневния ред за реформиране и да се повиши степента на прилагане. Съществени механизми, които трябва да се изследват и развиват в това отношение включват важността на прозрачност и отговорност, доверие в правителство, степента на тази взаимовръзки трябва да е подобро разбиране и реагиране на регулативни провали. Във всички тези области, преследването на тези управленски ценности може директно да помага на прилагането на регулативни реформи и на постигане на целите им.

Разширяване на приложения на регулативна политика

Този доклад показва, че дневния ред за регулативна политика е с тенденция за непрекъснато разширяване, включване на нови цели и инструменти и присъствие в цялата администрация. Обаче, също е ясно че по-голяма част от дейността днес е концентрирана вътре в администрацията. Потенциалът на регулативна политика да постигне целите си значително ще се увеличи, ако другите важни участници, като щатско управление, независими агенции, международни и вътрешно правителствени структури и правосъдие изпълняват подходяща роля в прилагането на дневния ред.

Ясно е, че органите на *щатско управление* в повечето страни са активни в реформиране на техните регулации и на регулативния капацитет, особено тези с федерални структури. В някои случаи, те са двигатели на дневния ред за реформа. Например, в Австралия няколко щата са пионери в използване на АРВ, такива са щат Нью Йорк и Илинойс в САЩ, които са лидери в използване на регулативни алтернативи. Обаче, опитът на Мексико, където следвайки голяма федерална програма за лобиране и насърчаване, почти всички правителства на 31 щата и територии сега адаптират политика за регулативна реформа, което показва потенциалът на национални правителства да играят водеща роля на щатско и регионално ниво. Алтернативно, съществен опит в Австралия, включително на Национална политика за конкуренция показва потенциала на съвместно споразумение за дневен ред за реформи, който обхваща федерално и щатски правителства.

Над-национални организации слабо са включени във въпроси за регулативно качество и тяхното влияние върху формата на регулиране в повечето страни продължава да расте. Европейската комисия е важен участник, адаптиращ модернизиране на политика, като модели за съвместно признаване и средства за различни модернизиращи алтернативи за сертифициране на продукти, както и адаптиране на ръководни юридически принципи, като пропорционалност и субсидиране. Нови инициативи за подобряване на регулативната среда в Европейския съюз, включ-

ва *Бялата книга за европейско управление* на Европейската комисията (от юли 2001) и нейното комуникиране с Leaker, Европейски съвет за подобряване и опростяване на регулативната среда (от декември 2001). В този контекст Европейската комисия представя през юни 2002 детайлен План за действие за опростяване и подобряване на регулативната среда на Европейския съюз. Освен това, той очертава инициатива за прилагане на нов, ясен анализ на регулативно въздействие преди края на 2002. Независимо от това остава още много за вършене. Подобно, независимо от нарастващата тенденция за адаптиране на международни стандарти в регулирането, малко е направено от повечето структури за определяне на стандарти за адаптиране на механизми за контролиране на качество, като използване на АРВ в контекст за сравнителна политика. Необходими са значителни реформи в тези сфери, ако не се подценяват провали на други участници в национална политика за регулативно качество.

Парламентите имат съществена отговорност за осигуряване на регулативно качество в най-широк смисъл. Обаче, там изглежда има значителна област за развитие на механизми и подходи за подобряване на изпълнение. Например, в някои случаи съществува законодателство, което изисква специализирани комисии, които да проверяват регулиране и да докладват на парламента срещу редица специфични критерии: Италианският сенат и Депутатската камара през 1997 издават съвместно циркулярен проспект до всички парламентарни комисии с изисквания, които са базирани на Препоръката за регулативно качество на ОИСР от 1995. Мерки като тази вероятно ще допринесат за адаптиране на по-съвместими и по-методични подходи към проверки, както и за подобряване на прозрачност. Освен това, изравняване на такива критерии с подходи за регулативно качество, адаптирани в администрацията, ефективно ще допринесат за засилен контрол на качество и могат да помогнат за укрепване на необходимите културни промени в администрацията.

Обсъждане на вътрешно-правителствени измерения на регулативна политика взема предвид въпроса за модели на *регулативна хармонизация*. Тъй като дневния ред на регулативна политика все повече се интегрира в търговска политика и фокусира върху конкуренция и съображения с пазарна ефикасност, много усилия се полагат за развитие на модели за регулативна хармонизация, включително регулативно сходство, чрез адаптиране на “общи важни изисквания”, различни механизми за постигане на регулативно единство и развитие на взаимно признати подходи. Всички те демонстрират някои практични предимства, докато първоначалното адаптиране на по-свободни хармонизиращи аранжimenti понякога води до етапи на сходство и дори до еднаквост.

Независимо от развиване на опит и знания, няма най-добри практики във връзка с избиране между различни стадии при различни обстоятелства. Една отличителна част за по-нататъшни изследвания е свързана със сродни ползи от единство срещу “*политическа конкуренция*”. Това значи, докато някои оспорват случая за взаимно признаване или по-свободни подходи за регулативна хармонизация, базирано на прагматично приемане, че разходи за постигане на еднаквост могат да са твърде големи, други смятат, че споразумения за еднаквост могат да родят склеротични регулативни системи и да доведат до загуба на позитивни ефекти, които да сочат динамична “регулативна конкуренция”. По-нататъшни изследвания по този въпрос трябва да са приоритетна област за регулативна политика в средно срочен план и да целят осигуряване на ръководство за обстоятелства, при които различни инструменти могат да са предпочитани и/или начини за постигане на максимум ползи от различни подходи и на минимум спънки.

Насърчаване на разбирането на икономическата важност на регулирането

Забелязва се в началото на този доклад, че регулиране показва по-малко видими начини за правителство да отклонява частни ресурси за социални цели от фискалните инструменти. Други публикации на ОИСР* сочат, като най-голямата несигурност общите разходи предизвикани от регулиране – несигурност повишена, обаче, от тотална липса на разумно изчисляване на регулативни ползи. Тази липса на *количествено базирано разбиране на важност на регулиране* е основно препятствие за провеждане на по-обширни дебати, които да възникват от развиване на регулативната политика. Малко или много ли са регулациите? Правилно ли са насочени регулативните усилия? Възможно ли е установяване на политика за ефективно насочване на регулативните “разходи”?

Адресиране на този информационен въпрос трябва да е от най-висок приоритет. Сред малкото изчисления на сумарни регулативни разходи има предположение, че могат да достигнат 10% или повече от БВП (виж по-горе). Дори това изчисление да е базирано статично и да игнорира динамични разходи, които продължават да се смятат за по-големи и по-важни за дългосрочна икономическа стабилност. Ако разходите са от такава величина, липсата на разбирането им и свързаната с тях липса на прозрачност и отговорност за регулативни “разходи” контрастира напълно на свързаните с тях фискален бюджет и ред на управление.

Сега е постигнат малък напредък по този въпрос. Концепцията за *Регулативно бюджетирание* представлява важна демонстрация на концептуални възможности, които могат да възникнат, където въздействия на регулиране са по-добре разбрани. Те включват упражняване на контрол над тоталните регулативни разходи и изисква регулатори да оптимизират в определени граници. Включва също възможност за сравнение и дебатирание на сравнително търсене частни ресурси, направено чрез фискални и регулативни средства. Обаче е ясно, че независимо от бързото развитие на анализ за регулативно въздействие в страните от ОИСР, базирано емпирично регулативно бюджетирание почти липсва.

И така, развитие на инструменти за по-добро разбиране на икономическата важност на регулиране, трябва да потвърждава приоритета за по-нататъшно развитие на дневния ред за регулативна политика. Това трябва да включва изследване на подходи за създаване на стимули за оптимизиране на регулативни “разходи” от регулатори и средства за осигуряване на информирани дебати за натрупвани регулативни натоварвания върху определени сектори и групи. Специфичните инструменти за реализиране на тези успехи на регулативна политика са още не добре развити, но плодотворни усилия в тази област могат да се реализират, чрез по-нататъшно развитие на изисквания за анализ на регулативно въздействие и чрез фокусиране върху оценки *ex post* и върху рецензии на регулации.

8.2. Оценки на регулативната политика

Основно предизвикателство на страните от ОИСР е да подобрят *ex post* оценката на тяхната регулативна политика, инструментариум и институции. Преценката на изпълнение на условията е особено трудна вследствие на проблеми за проектиране на връзки между многостранен процес, политически изисквания и различни индикатори за политически успех. Такива опити са в най-ранен стадии в страните от ОИСР. Освен това, общо *ex post* политически преглед и оценка не са от особено значение за всички правителства. Негативни подбуди отчасти обясняват

* Виж OECD (1997d), особено в Глава 11

това: всички организации, включително отговорни за регулативна политика са заплашвани от непредвидени последствия и от възможност, че тяхното изпълнение ще бъде поставено под съмнение. На политическо ниво също, политическата оценка е свързана с рискове. Това е свързано още със слаба бюджетна позиция на много централни надзорни структури, които не са склонни да инвестират в “минали акции”, вместо да се фокусират върху настоящи или бъдещи ситуации и реформи.

Освен това, разбирането за успех и провал е критично за динамиката на еволюцията на регулативната политика. Както е показано в Глава 7, докато не е направен значителен прогрес, пълното адаптиране и прилагане на концепцията за регулативна политика е далеч от приключване, в която и да е страна от ОИСР, докато в много от тях едва започва. Завършването на този процес изисква повече ресурси да са посветени на разбиране на резултати от предприети сега стъпки, адресирайки провали и систематизирайки и утвърждавайки успехи.

Информация за степента, до която са постигнати регулативните цели, е от съществено значение за подобряване на решения в бъдеще, разпределяне на ресурси и отговорност в регулативния процес. Обаче, отговорни мерки и мониторинг за съгласие са изправени пред много технически и методически проблеми. Само оценка и процеси оценяване биха изисквали международно сравними данни за разходи и ползи на регулации и за регулативната разработка. Освен това, подчертаването на политическите цели често не са ясно изразени в закони и регулации. Въпреки това, изглежда има начини за преодоляване на някои от тези проблеми и за генериране на информация за резултати от регулации.

8.3. Регулативни институции

Изграждане на институции за регулативна политика

Остава ограничено разбирането за най-ефективна институционална база за изпълняване на дневния ред на регулативна политика. Този доклад дискутира ролята на институции, като *специализирани надзорни структури* в администрацията, консултантски комисии и независими регулатори. В нито една от тези области не съществуват ясно определени най-добри практики. В специализираните надзорни структури, които са с най-голям до сега натрупан опит, се появяват добри практики, както се дискутира по-горе. Обаче, степента на тяхното адаптиране е ограничена, докато още има нужда от работа за адресиране на въпроса как да се позиционирани и снабдени с ресурси и власт, за да изпълняват поставените им задачи и как най-добре да балансират предизвикателства, защита и направляваща роля. Тези задачи типично обхващат от осигуряване на техническа подкрепа, обучение и оценка на АРВ, до съзнаване и разбиране на политиката за регулативна реформа и асистирание за постигане на необходимите културни промени в администрацията. Тези роли ясно съдържат потенциал за вътрешен конфликт. Например, възниква въпрос, как надзорна структура да устоява на предизвикателство за независимост, ако участва в развитие на регулация от самото начало, като част от функция съветване и подкрепа. Решаване на тези въпроси може дори да изисква обсъждане за разделяне на функционални отговорности, така че регулативните надзорни структури да станат след време специализирани и отделени.

Състояние на нещата изглежда много подобно на *независими регулатори*. Появяват се някои добри практики, когато по-добре са разбрани присъщи на този модел опасности и средствата за тяхното свеждане до минимум. Въпреки това, остават основните задачи. Те включват постигане на по-добро разбиране за свързани

заслуги на специфични секторни регулатори и определяне на условия, при които всеки модел вероятно да бъде най-подходящ. Те също включват определяне на подходящи средства за осигуряване от ден на ден на независимост от политически натиск и в същото време поддържане на демократична отговорност, обща съгласуваност с други политики и държавни институции.

Интегриране на *парламентарни контролни структури* в усилие за по-обширна регулативна политика е програма, изискваща доста по-продължителна работа. Тези структури в много случаи имат дълга история, като функции за осигуряване на регулативно качество в парламентарен контекст и с добре развити процедури и роля в тази рамка. Но малко работа е свършена по отношение на средства за осигуряване, че тази роля е толкова последователна и съвместно укрепвана, колкото е възможно с другите елементи от дневния ред за регулативно качество. Ключова област за развиване в този контекст може би е осигуряване, че напълно е взета предвид в парламентарен контекст емпиричната информация, получена от прилагане на АРВ, консултиране и други средства за развитие на законодателство в администрацията.

Също доста изостанали са най-добри практики за използването на *външни консултантски структури*. Това потенциално е твърде комплексна област, тъй като естеството и композицията на тези структури варира сред различните страни от ОИСР. Например, структури като Нидерландски социален и икономически съвет има конституционна роля и дълга история, докато структури като Австралийска команди за де-регулиране на малък бизнес е създадена с административно решение, по естество са *ad hoc* и са създадени всъщност, за да изпълняват единствена функция. Междувременно остават в сила различни комисии, създадени административно с по-широки функции, като Британска команда за по-добро регулиране.

Докато този доклад документира някои от общите характеристики на различни форми на консултантски структури, предизвикателството да се идентифицират добри практики за използване на тези различни подходи е до голяма степен задача на бъдещето. В същото време въпросът за използване на такива структури и тяхната връзка с други регулативни институции е централна за съществуващата задача за адресиране продължаващата фрагментация на дневния ред за регулативна политика и осигуряване, че усилията са фокусирани, хармонизирани и по такъв начин ефективни.

8.4. Регулативни практики

Адресиране на регулативната сложност и несигурност

Както е отбелязано по-горе, през последните години голяма част от законодателството на страните от ОИСР е значително преработено от гледна точка на изпълнение и законодателна рамка, установяваща общи задължения често заместващи по-голяма част от специфично законодателство. Такива промени допринасят за намаляване на регулативната сложност. Обаче, прилагането на тези подходи предизвиква поява на компенсирани ефекти, което показва, че сложността продължава да е ключов приоритет – наистина спорно за нарастване на безпокойство – относно дневния ред на регулативна политика.

Важно сред тези тенденции е адаптирането на много *полу-регулации*, често извън регулативни средства, като АРВ и публични консултации. Този подход към регулиране се смята за средства за осигуряване на *потребителски-благосклонна* и не усложнена законодателна рамка, която е подкрепена от детайлни правила, въз-

можно най-еднакви и съвместими с най-добри практики. Обаче, лекотата за адаптиране на голямо количество технически материали намалява от стимули за регулатори, критично да разглеждат, кои неща изискват регулиране и до каква степен. По такъв начин, първоначалното намерение за намаляване на регулативна сложност фатално се подценява. Този резултат може да се получи, където такъв материал стриктно се разглежда по-скоро като “упътване” вместо по същество част от регулативна структура. Това става особено, където има промяна на задължението за доказателство (така че несъгласие с ръководство създава *prima facie* нарушение). Обаче, може да се получи, където бизнес адаптира консервативен подход и се съобразява с справочни документи, вместо да инвестира в развитие на собствени средства за постигане на съгласие с “базирана на изпълнение” регулация.

Стандарти на “трета страна” и сиво регулиране

Тенденцията, регулатори да адаптират много технически материал в структурата на регулациите, освен сложност има значение и за регулативното качество. Особена грижа е, че такива стандарти не са разработвани да функционират, като законодателни инструменти, които обезателно предизвикват поява на въпроси дали са подходящи (т.е. специфицират ли стандартите “най-добра практика” или “минимално приемлива практика”) както и въпроси за приложение. Освен това, използване на “сиво регулиране” или “меки закони” означава адаптиране на справочници и други материали с несигурен правен статус – обезателно предизвиква въпроси за прозрачност и отговорност.

Така че, важно бъдещо предизвикателство за дневния ред на регулативна политика е постигане на бъдещо разбиране за усложненията от тези предизвикателства за формата на регулиране и стремежа за използване на правила и указания, които да водят до максимум ползи от тези инструменти, докато разходите са минимални. Ключов елемент за това може да бъде подобряване на разбиране за различни форми на регулативна хармонизация и еднаквост в търсене идентифицирането на условията, при които може да бъде подходящо всяко средство за най-ефективно и ефикасно адаптиране.

“Извънредни източници” за регулативни функции

Регулативна политика все повече потвърждава, че е важно регулирането да подпомага ефикасни пазари и да избягва изкривяване на пазарни инициативи. Не е чудно, че правителства увеличават прилагане на “пазарно базиране” перспективи за осигуряване на регулативни услуги. Особено се наблюдава повишено използване на *не-правителствени организации* (НПО), включително частния сектор, прилагащ регулации и осигуряващ регулативни услуги, като инспекции и одобрения на дейности и процеси. Например, в Австралия редица строителни инспекции се ръководят от частния сектор, в същото време одобряване на проекти също може да се получи от частния сектор. В повечето летища, охранителни компании контролират товаренето на самолети. Докато този феномен е сравнително нов и не достатъчно разпространен има индикация за значителни ползи от ефикасност с прилагане на “регулативни услуги” на пазара, като се има предвид наблюдаването и регулирането им от държавата. Тези ползи влияят обратно на подобряване изпълнението на публичния сектор, тъй като от държавните услуги се изисква да се конкурират с услугите от частния сектор.

Обхватът за развитие на такива тенденции помага на по-нататъшни изследвания. Например, сега използване на тези “извънредни източници” общо се ограничава до ситуации, при които регулативно одобрение е базирано изключително

на определяне на съгласие с комплект технически или проектантски стандарти, вместо упражняване на ограничения или преценка при прилагане на правила или политика, която е отворена за интерпретации. Трябва да се обсъжда този обхват и привлекателност за прилагане на тези иновации в тази обширна област. Някои рискове са твърде големи, за да бъдат делегирани на частния сектор и изискват резервиране за държавна отговорност. В допълнение, условията за успех с ролята на “извънредни източници”, включително неща, като ролята акредитиране и сигурност на професионална идентичност се нуждае от допълнително изследване.

8.5. Интегриране на елементите на регулативната политика

Докладът общо заключава, че въпреки предприетите важни стъпки за свързване на различните елементи на дневния ред за регулативна политика, остава голяма част от фрагментирането, което характеризира регулативните реформи през последните две десетилетия. Приоритет за по-нататъшното развитие на регулативна политика е да се реализира напълно връзката между главна политика, инструменти и институции. Това усилие трябва да включва допълнителни опити за съчетаване на “икономически” и “юридически” перспективи за регулативно качество, които са ясно допълващи се, приемливо съпоставими с елементи на “разработка” и “внедряване”, респективно на политическия процес. Правителства могат да получат важни уроци за по-нататъшно прилагане на политика със системно сравняване на *ex ante* оценки, като тези получени с APB и *ex post* оценки на постигнати резултати от регулиране.

В допълнение, връзките между дневен ред на регулативната реформа и на политиката за конкуренция, току що започват да се изграждат. Повишеното фокусиране върху регулативна реформа, което до голяма степен е процес на намаляване на регулативно деформиране на пазари и осигуряване на рамки, в които може да оперира ефективна конкуренция, ясно е в полза на развитието на политически връзки в това отношение. По-подобен начин, трябва да продължава да се преследва обединяването на регулативна реформа с търговска политика. Както тарифи, квоти и други са ясни на “граничен контрол”, броят на търговски диспути, свързани с регулативни въпроси е все по-алармиращ. Тези нови не-тарифни бариери могат да са по-сложни и по-малко прозрачни, особено защото включват размери на под-национална търговска отвореност. Освен това, глобализация изисква степен на формализъм в системата за мениджмънт на национално регулиране в подкрепа на търговско доверие и избягване на прекалени предимства за вътрешни или “големи играчи”. Това е особено силно предизвикателство за малки страни.

Фокусът на този доклад до голяма степен е върху изпълнителна власт и администрация, като действащи в регулативната политика. Но други структури, като парламенти и конституционно установени структури, като Датски социален и икономически съвет или Френски държавен съвет също изпълняват функции с действителна или потенциална връзка към този дневен ред. Това показва критично важна област за по-нататъшни изследвания и дискусия. Трябва да се опита да се определи вероятната и ефикасна роля на всеки вид група, базирано на капацитет, както и на отговорност и легитимност. Освен това, ако тези други видове институции трябва да играят по-голяма роля, важно е да се осигури правилен мениджмънт на взаимодействие между тях и ролята им да е взаимно подкрепяне, вместо дублиране и припокриване. Накрая, в по-обширно регулативно управление и господство на закона, политика пренебрегваща качество на правосъдие – включително време за получаване на решения – ще подцени ефекти от подобро регулативно качество.

Глава 9

Заключение: Модернизирание на Препоръката от 1995 г. за регулативно качество

Този доклад в детайли преглежда политика, инструменти и институции на регулативната политика, прилагани в страните от ОИСР. За осъществяване на това се осигурява детайлна оценка на постоянната приложимост на *Препоръката от 1995 за подобряване качеството на държавното регулиране*. Ясно е, че Препоръката от 1995 остава валидна и че списъка от десет точки, които формират част от препоръката също остават подходящи, като механизъм за осигуряване на стандарти за на най-добра практика и се следват при развиване на ново регулиране.

Обаче, този доклад показва също области, в които тези инструменти могат да се подобряват и разширяват. Във връзка с подобряване на съществуващия списък, могат да се обсъждат две разширения на неговия обхват. Те са:

- Да се включи необходимост от преглед на регулативно предложение в светлината на съществуващо регулиране и да се потвърди, че е съвместимо и подходящо и общата регулативна тежест остава разумна за всички идентифицирани групи акционери.
- Да включва указание по въпроса за институции, в контекста на въпроса със съгласие – т.е. “Регулатори да осигуряват, че са на място адекватни и подходящи институционални споразумения за провеждане на правилен мониторинг и осъществяване на дейности за съгласие и внедряване”.

По-специално, фокусът на списъка за справка от 1995 г. е статичен и се концентрира върху осигуряване на качеството на индивидуалните регулации. Ключовото послание на този доклад е, че регулативна политика, особено защото е включена в дневния ред за регулативно управление, трябва да адаптира динамичен и системно ориентиран фокус. Това означава адаптиране на процеси и инструменти, които ще осигурят качество на регулиране и ще бъде подържан и подобряван с

течение на време. Регулативните структури се възприемат, като интегрирано цяло, вместо да се преглеждат и оценяват на части, като колекция от несвързани елементи.

Признаване на тези изисквания подсказва, че ключов напредък от гледна точка регулативно качество би било догълване на списъка за справка от 1995 – което го идентифицира, като списък за справка при взимане на регулативни решения – с друг списък за справка, който е базиран на осигуряване на регулативно качество на дългосрочни системи. Някои ключови характеристики на такъв списък биха били:

- Че е базиран на препоръката за три ключови елементи на регулативна политика: политика, инструменти и институции.
- Че набляга на динамичният елемент на регулативна политика и на необходимостта да се поддържа регулативно качество.
- Че връзките между регулативна политика и по-обширни управленски ценности са признати и взети предвид.
- Че взаимоотношенията между различни регулации и регулативни системи системно се обсъждат и
- Че напълно са съобразени вътрешно-държавни аспекти на регулативна политика.

Развитието на модерна Препоръка за регулативно качество, включваща нов списък за справка с изброени по-горе характеристики, ще представлява важна понататъшна стъпка към определяне и внедряване в страните от ОИСР на дневен ред за регулативно управление и да се възприема, като висок приоритет за бъдещи усилия за регулативна политика.

Насочване към процес-ориентирани и с динамични перспективи регулации, също има усложнения за общо подобряване на инструментариума. В този смисъл, само-оценяващ инструмент за подпомагане на страните в откриване на по-добри практики и от друга страна навреме оценяване на нива на възможности в даден момент спрямо базово положение, къде се намират, ще помогне за развиване на разбиране и ще благоприятства за по-добро регулативно управление в страните от ОИСР.

Анекси

Анекс I

Използване на анализ на регулативното въздействие

ОИСР публикува през 1997¹ серия от десет най-добри практики в разработка и прилагане на система за анализ на регулативно въздействие (АРВ). Тези най-добри практики от тогава се използват, като база за оценки на системи за АРВ, при започване през 1998 на прегледи на регулативни реформи в страните от ОИСР. Следващата дискусия ползва опита на ОИСР след 1997 за провеждане на АРВ – включително и на серия от прегледи, провеждани до написването на тази книга – за да дискутира в детайли важноста на всяка от тези десет точки и да осигури примери за добра практика във всяка област.

Максимална политическа ангажираност с АРВ. Ако трябва да е успешен АРВ в промяна на регулативни решения, в които има заряд на политическа среда, използване на АРВ трябва да е подкрепено на най-високо политическо ниво на управление. Повечето страни от ОИСР са на добро ниво по този критерий. АРВ се подпомага от инструментариум с високо качество, като закони или декрети на министър председател в страните от ОИСР и е с тенденция за ясно интегриране в политическия процес, например, като прикрепен към закон или доклади с изискване да се изпратят на Кабинета, преди да се обсъждат за законодателни предложения.

Най-ефективни програми изглежда са тези, за които АРВ се изисква като условие за на нови регулации и закони. В **Италия**, например, АРВ се изисква за всички правителствени проекти, които се дискутират и потвърждават в Министерски съвет. В **САЩ**, регулативни агенции са инструктирани да не публикуват техни регулации, докато не са придружени с АРВ. За по-нататъшно повишаване на отговорност, изглежда е полезно изискването за АРВ да е подписано от министри или от високо поставени министерски служители. Важни средства, използвани в **Мексико** за постигане на политически ангажимент е изискването АРВ за предлагани закони, президентски регламенти и декрети да са подписани от високо поставени служители, като заместник министри, а за второстепенни регулации да се подписват от генерални директори.

Внимателно определяне на отговорности за елементи от програми за АРВ. Опитът на страните от ОИСР с използване на АРВ ще се провали, ако се остави изключително на регулатори, но би се провалил също ако е твърде централизиран. За осигуряване на “собственост” от регулатори, докато се внедрява качествен контрол и постоянство, отговорностите за АРВ трябва да се споделят между министерства и структура за централен качествен контрол. Всъщност в почти всички страни, отговорните министерства по две причини са основно разработващи регулации и АРВ: Първо АРВ е средство за подобряване на умения, култура и отговорност на регулативни структури и второ защото АРВ се нуждае от най-добра информация и експертиза. Ако АРВ трябва да предизвиква културна промяна в министерства, за да могат да задават правилни въпроси за регулации, то трябва да се извършва от тях.

От друга страна, надзор и качествен контрол се осъществяват от различни структури, които предимно са независими от регулиращите министерства. Страни, които ясно не са идентифицирали надзорни функции и власт, АРВ бавно се развива и министерства са с тенденция да не обръщат внимание на анализите. До сега от 28 страни в ОИСР 11 прилагат централни надзорни структури за прегледане на качество на АРВ. Десет от тях изискват централна надзорна структура да ревизира всички АРВ, като се започва със седем през 1998. Най-силните надзорни структури са на централно място в управлението и имат ресурси и технически капацитет да провеждат рецензиране и власт да налагат ред за АРВ. Опитът в страни, като **Нидерландия** показва, че "проверка и баланс" на функцията за АРВ може съществено да се подобри, чрез здрава връзка между надзор на АРВ и институции, като бюджетни власти.

Надзорни структури реформират различни функции, включително докладване на министерско съгласие за АРВ, като осигуряват техническо асистирание и преглед на качество на индивидуални АРВ. Функцията преглед изисква значителни инвестиции за даване възможност на централна структура всяка година да преглежда и оценява голям брой АРВ, които покриват различни въпроси и области, някои от тях твърде технически. Понякога инвестиции са въпросни, но размера им трябва да се обсъжда във връзка с регулативните разходи, които преглеждат и търсят начин за намаляването.

Преглед на АРВ от законодателно тяло рядко се прави в страните от ОИСР, независимо че има индикации в някои страни, че може да представляват ефективни мерки за качествен контрол. В две страни **Италия** и Конгреса на **САЩ**, изглежда законодатели проявяват по-голям интерес в използване на АРВ, за да преценяват качество на нови закони и регулации. В няколко **австралийски щати**, законодатели имат специфични отговорности за включване в законодателство на правилното прилагане на изисквания за АРВ. Докато в момента уменията на законодатели са слаби, повече действия в посока на използване на АРВ много биха помогнали за ефективно интегриране на АРВ в политическо взимане на решения. По такъв начин, това би било важна област за по-нататъшно развитие на практики с използване на АРВ.

Обучение на регулатори. Регулатори трябва да притежават умения за провеждане на висококачествен АРВ, включително разбиране на съществени методологични проблеми и събиране на данни, както и разбиране на ролята на АРВ за осигуряване на регулативно качество. Силата на изискванията за АРВ трябва прогресивно да расте с увеличаване уменията и капацитета на регулиращите министерства.

Много страни са назад по този критерий. В резултат на това, постигнатото в практиката ниво на сложност на АРВ е ниско. Ниски са инвестициите за постигане на умения при прилагане на политика с използване на АРВ. Осигуряване на обучение е особено важно в ранните стадии на програми за АРВ, когато технически умения и културно приемане на използването на АРВ, като политическо средство трябва да се подобряват. Обаче, високо ниво инвестиране трябва да се поддържа в течение на време, за да отговори на реорганизацията на персонала и да асистира в развитие на по-широки културни промени, които трябва да се постигнат в цялата организация. Значително допълнително инвестиране в развитие на обучаващи стратегии е необходимо за повечето страни. Един начин за подобряване на АРВ е обединяване на обучение за АРВ в национални програми за обучение на публичната администрация, някои от които предлагат курсове за АРВ, както предлаганите сега в **Италия** и **Корея**. Проблемът с неадекватно обучение присъства дори в **САЩ**, въпреки десетилетия натрупан опит с използване на АРВ. През 1998 ОМВ

признава необходимостта от разширяване на обучение и техническа помощ за агенции за подобряване качеството на АРВ.²

Учебници или ръководства са важни за обучаване, но не са заместители. Повечето страни издават учебници или ръководства за аспекти на АРВ, много от тях базирани на материали на ОИСР, като доклада за АРВ от 1997.³ Някои материали са критикувани, като твърде правни или твърде усложнени. Изглежда най-добрите материали са опростените и базирани на конкретни примери или изследване на казуси и осигуряване на практически ръководства за събиране на данни и методологии. Например, на **Обединеното Кралство** "Ръководство за оценка на регулативно въздействие" осигурява изключително добре разработени редица примери, които да направляват аналитици, за ясно определяне на степен на разходи и ползи и тяхното разпределяне сред засегнати от регулиране. Това изчисляване на разходи трябва да е придружено от анализи, които да показват ефектите върху "типичен" бизнес и върху малък бизнес. Ръководството на **САЩ** в по-малко от 40 страни успява да побере почти всеки въпрос, който един икономист може да повдигне за регулативни последици и ръководните принципи за пълно разкриване и прозрачност са логично приложени. Тези материали трябва често да се модернизируют, за да отразяват и включват промени в изискванията за специфични АРВ, като се има предвид необходимостта изискванията за АРВ прогресивно да растат по точност и обхват, както нараства акумулирания опит в администрацията. Модернизирането също е важно за правилното включване в справочни материали на нови регулативни инструменти, методи и институции.

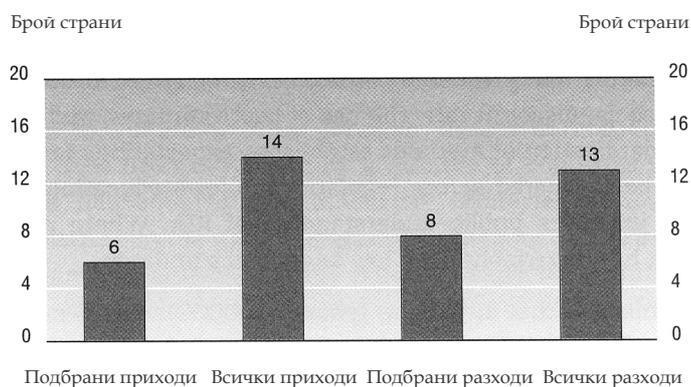
Някои страни от ОИСР са създали информационни бюра или други средства за предлагане на експертни консултации за министерства. Вътрешно-министерско информационно бюро в **Нидерландия** разрешава на регулатори да дискутират в ранен стадий оценки със специалисти в съответни области (например, бизнес въздействие, въздействие на околна среда). Такова бюро може да асистира при проектиране на анализи, събиране на необходими данни, при тяхното анализиране и интерпретиране.

Използване на последователен, но гъвкав аналитичен метод. Въпросът, какъв метод за АРВ трябва да се изисква е централен за разработката и прилагането на всяка система. Няколко методи за АРВ се прилагат в страните от ОИСР: анализ "приходи-разходи", анализ "разходи-ефективност" или "разходи-резултати", "фискален или бюджетен" анализ, анализ "социално-икономическо въздействие", анализ "последствие", анализ "съгласие-разходи" и тестове за "бизнес-въздействие". Тенденцията подчертано е към адаптиране на по-точни и стандартизирани методологии, след акумулиране на опит и експертиза в използването на АРВ. Много страни адаптират анализи за "приходи-разходи". Изискването за **Канадски** анализ за "социално-икономическо въздействие" се заменя през 1986 с формално използване на анализ "приходи-разходи", като част от АРВ. **Нова Зеландия** допълва през 1996 фискалния си анализ с оценки "съгласие-разходи". Нито една не се е отказала от АРВ, след като го е адаптирала или да е преминала към значително по-слаба форма на анализ от преди използваната. Фигура 8 показва, че сега почти в половината страни от ОИСР се изисква оценяване на всички важни разходи и ползи, докато четвърт от тях правят оценка на подбрани приходи и разходи.

Рискът, който трябва да се избягва е увеличаване на наслояването на анализ, за удовлетворяване на заинтересовани групи, че интересите им са представени в АРВ. Това може да води до непрактични и аналитично незащитени изисквания. Наистина, прекалено много цели и оценки създава бъркотия и препокриване. В допълнение, много от тези тестове са толкова неточни и трудни за оценяване, че аналитичната им сигурност е малка и критериите за регулативна ефикасност не са

ясни. Малко е вероятно да има ясна и последователна база за сравняване на относителна важност на противодействащи въздействия върху идентифицирани различни групи. В Ирландия подадени в Кабинета предложения за нови закони са обект на проверка в списъка за регулативно качество, което включва оценяване на усложнения за малки и средни предприятия (МСП) и общо за конкуренция. Обаче, при отделно представяне, всички съществени предложения до Кабинета – независимо дали са юридически предложения – трябва да се “доказват” за въздействие, ако има такова, относно идентифицирани седем публични политически области. Тези приоритетни политически области, включват въздействие върху жени, селски райони, хора в рисковано бедно положение и т.н. Ирландия напоследък опитва да съгласува и интегрира тези доказвания.

Фигура 8. Анализ на потенциални разходи и ползи в АРВ



Източник: OECD (2000), Отговори при преглед на регулативен капацитет в страните от OECD

Тенденцията към адаптиране на анализ “приходи-разходи” е в съответствие със съгласието на страните с принципа в Доклад на ОИСР от 1997, че регулации трябва да “произвеждат ползи, които оправдават разходи, като се имат предвид разпределителни ефекти сред обществото”. Този принцип е известен в редица страни, като “пропорционален” принцип или в по-точна и количествена форма, като тест за “приходи-разходи”. Този тест е предпочитан метод за обсъждане регулативни въздействия, защото цели да произвежда публична политика, която отговаря на критерий за “социално оптимален” (т.е. максимум благосъстояние).

Където не се прилага този тест, няма обективен стандарт, с който министерства да оправдават необходимостта от регулации, нито публично тестване на заключения и малко основание за предизвикателство. Около 19 страни на ОИСР сега използват тест за “приходи-разходи” за някои или за всички регулации. Това е значителен напредък в сравнение с 1990, когато го правят само две или три страни.

Принципът “приходи-разходи” не трябва да се отхвърля, просто защото количествено анализ “приходи-разходи” може да бъде труден. Най-добрата практика е тази, чиято система за АРВ изисква използване на принцип за “разходи-ползи” за всички регулативни решения, но формата на прилагания анализ трябва да е базирана на практическа преценка за приложимост и за разходи. Тъй като всички други аналитични методи по същество са анализ на “приходи-разходи”, каквато и аналитична информация да се генерира, може да се използва за подпомагане на взимане на решение в съответствие с общ принцип за “приходи-разходи”. Опитът показва, че с течение на време правителства са с тенденция, постепенно да подобряват програми за АРВ, така че по-добре да подкрепят прилагане на принцип за

“приходи-разходи”. Този стъпка по стъпка подход ще помогне, да се внедри принципът за “приходи-разходи”, като “навик” в администрацията, но в краткосрочен план признава практически и концептуални трудности на този аналитичен метод.

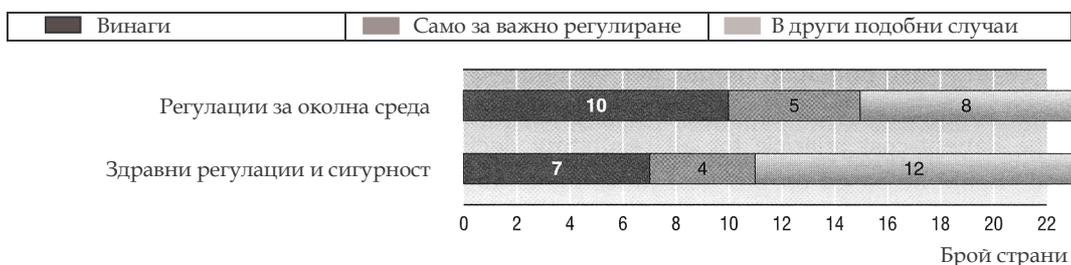
При всички случаи, количествен анализ “приходи-разходи” трябва обикновено да се допълва с други методи. Нито влияние на ефикасност, нито на справедливост могат винаги приемливо да се изразяват в монетарен вид или да се изразяват количествено в други измерения. Невъзможността за количествено изразяване, не се равнява на липса на значение и упътващ документ не трябва да подчинява качествени фактори на количествени в ситуации, където последните са широко признати за важни. Анализ трябва да е достатъчно разбираем, да включва и претегля всички важни ефекти, включително идентифициране на потенциално необратими последици.

Регулатори трябва да са гъвкави, при прилагане на аналитични методи, в стандартизирана рамка. Това показва, че добър икономически анализ изисква професионална преценка и не може да е резултат от прилагане на формула. Броят на допустими аналитични методи трябва да се намали до няколко, по същество поточен метод за регулации с високи разходи и не толкова точен метод за регулации с ниски разходи. Упътване за прилагане на всеки метод също трябва да се стандартизира, включително параметри като обществена дисконтова норма, използване на най-добри преценки и представянето на мнения. Стандартизирането на методите установява очаквания за адекватен анализ, позволява анализът да се сравнява сред регулации, позволява образование и обучение да са разходи ефективни и подобрява публичното разбиране на АРВ. Където не е специфицирана методология, резултатите неизменно са с ниски аналитични стандарти.

Аналитичен метод, който печели почва в страните от ОИСР е оценка на количествен риск, което позволява на регулатори от определен фактор по-добре да осъзнават рискове за хора, околна среда и принос на регулация за намаляване на риска. Оценка на количествен риск повишава капацитета на правителства, да се фокусират върху най-опасните рискове и да ги намаляват с най-малки разходи, в същото време да идентифицират рискове под допустим праг, които да обясняват държавно действие. Оценка на риск бързо заема място сред най-представяните и противоречиви регулативни въпроси в ОИСР и става един от най-честите източници за търговски и инвестиционни диспути. Фиг. 9 показва, че докато само 7 страни от ОИСР постоянно използват оценка на риск за здравни регулации и сигурност, 23 страни използват оценка на риск само понякога. Съществува значителен потенциал за повече инвестиране в този метод, като се има предвид значението му за предпазване от заболявания, катастрофи и фаталност.

Фигура 9. Използване на количествена оценка на риск в развитие на регулации

Дали количествена оценка на риск е обикновена част от развитието на обсег?



Източник: OECD (1998), Отговори при преглед Регулотивен капацитет в страни от OECD

Развитие и прилагане на стратегии за събиране на данни. Страните са оценени слабо по този критерий. Ограничението от данни са най-голямата причина за ограничена аналитична точност. Ползността на АРВ зависи от качествата на използваните данни за оценяване на въздействие. Тъй като въпросите с данни са съществено важни, за най-проблематични аспекти на провеждане количествена оценка, развитие на стратегии и ръководства за министерства, ако трябва да се развива успешна програма за развитие на количествен АРВ.⁴

Публично консултиране е важно средство за събиране на информация, но трябва внимателно да се структурира и събраната информация да се прегледа и критично тества, за да е сигурно, че е необходима за количествен анализ. Ключово безпокойство е вероятност от селективно събиране на данни от акционерни групи, които работят за секторните си интереси. По-отворени консултиращи механизми могат да са едно от средствата за предпазване от този проблем, чрез увеличаване броя на източници на данни и чрез подлагане на предоставен материал от една заинтересована група за проверка и коментари от други групи. Други важни средства за осигуряване по-качествени данни е използване на експертни групи в консултиращия процес, които нямат силни секторни интереси. Това може да включва, например, академични среди и други изследователски структури.

В добавка на консултиране, други целеви средства за събиране на информация на сравнително ниска цена, са развити през последните години от редица страни. Например, **Дания** адаптира две модерни стратегии за подобряване потока от информация за министерства, относно вероятно въздействие на регулиране. В нейните бизнес панели, профилен бизнес се пита директно за очакваните административни трудности от предлагано законодателство. Обаче, опита показва, че точността на данни от тест панел е ниска и системата се смята за "рано предупреждение" за непредвидени важни въздействия. Моделът програма за предприятие е с намерение, да произвежда по-статистически точни данни и се състои от подобрани редица "модели" предприятия, които статистически са представителни, особено с техните индустриални сегменти и с използване на статистическа база данни, за изчисляване на общи административни тежести, чрез обширни интервюта с ограничен брой модели на предприятия Италианските справочници за АРВ предлагат редица механизми за събиране на данни от регулатори, включително преглед на мнения, директни интервюта и използване на фокусирани групи.

Както бе показано по-горе, общото развитие на тези стратегии е сравнително в ранен стадий и значително експериментиране изглежда е ограничено в сравнително малко страни. По такъв начин още няма възможност за идентифициране на най-добри практики. Обаче, това ясно е приоритетна област за по-нататъшно експериментиране и изследване. Забележима обща тенденция е, идентифицираните по-горе инструменти, да се приемат за форма на "управлявано" или "направлявано" консултиране. По такъв начин, продължаващата склонност на бизнеса и другите акционерни групи да помагат на тези програми, ще е критична за техния успех. Това от своя страна говори за необходимост, те да получават адекватна обратна връзка и да имат почва за търсене съществени ползи в резултат на тяхното участие.

Целеви ефекти от АРВ. Тъй като регулациите много се различават по обхват и сложност на влияние, неразумно е да се изследва всяка регулация с подобна прецизност. В същото време е важно използването на АРВ за всички важни регулативни изисквания, независимо от техния формален правен статус. Системите за АРВ на много страни изключват големи области за регулативни действия с незначителни въздействия (например, назначаване на висши служители, промяна на имена на официални структури и др.). Но, аналитичен капацитет е дефицитен ресурс,

който се нуждае от предназначение с използване на някакво правило и основание. Съществено е да се насочват анализи за регулативно въздействие към предложения с очаквания за най-големи въздействия върху обществото и да е сигурно, че всички такива предложения са обект на критично изследване с АРВ.

Времето и усилията вложени в регулативен анализ трябва да са съизмерими с подобряване на регулиране, което се очаква от анализа. Това показва, че може би е необходим АРВ на два етапа – с внимателно първоначално отсяване, за определяне какво ниво на по-детайлен анализ може би е необходим. Прилаганите критерии да са ясни и възможно най-обективни, с цел да се избегне политизиране на процеса и вероятност от пропускане на важни регулации.

Системата за АРВ на **Корея** изисква грубо изчисление на разходи за всички регулации и определяне, като “съществени” регулации, тези които имат годишно въздействие над 10 милиона KRW (равно на 0.9 милиона USD) върху 1 милион хора, ясно ограничават пазарната конкуренция или с отклонение от международни стандарти. Определените, като съществени регулации са обект на пълни изисквания за АРВ. Това е добре подбран набор от критерии, от гледна точка на възможност за определяне на регулации, при които се изисква пълен и детайлен анализ. **САЩ** адаптират подобни критерии, изискващи пълен анализ “приходи-разходи”, където годишните разходи надхвърлят 100 милиона USD или където правила вероятно ще предизвикат голямо повишение на разходи за специфичен сектор или регион, или има значително неблагоприятно влияние върху конкуренция, безработица, инвестиции, производителност или иновации. Това означава, че ОМВ напоследък годишно прави преглед грубо на 600 регулации (това са около 15-17% от публикуваните), от които по-малко от 100 (или 1-2% от публикуваните) са “икономически важни” и по тази причина изискват пълен анализ “приходи-разходи”. **Мексиканския** подход може да се характеризира, като “частично насочен”, защото докато изискването за АРВ се прилага за всички проекто-регулации, в същото време три обширни нива на регулативна точност и усилия се различават по указания в зависимост от важност на регулация.

Нидерландия адаптира подход на две части за насочване на усилията при провеждане на АРВ. Първата част включва прилагане на комплект критерии, подобни на дискутираните по-горе – само 8 до 10% от проекто-регулациите да са обект на АРВ. Втората част включва адаптиране на въпроси за адресиране в АРВ за специфично регулиране. Министерска комисия преглежда регулативни предложения и определя за всяка регулация, на кои от 15-те стандартни въпроса да се отговаря в Директивата, управляващата АРВ. Това “по поръчка” изискване за АРВ е продължило доста дълго, без да има случай след 1995, да се отговаря на всеки въпрос за отделно регулативно предложение.

Общо, са направени много усилия, за насочване на АРВ с помощта на редица идентифицирани критерии за сигурност в правилно насочване. Обаче ясно се очертават пропуски в покриване изисквания за АРВ, което означава, че много регулативни инициативи не са били обект на АРВ. Това особено е свързано с тенденция за законодателство или други инструменти, които установяват изисквания АРВ да определят само сравнително ограничен набор правни инструменти за обект на АРВ. Съществени потенциални иновации в това отношение биха били специфициране обхват на изисквания за АРВ, от гледна точка “ориентиране към изпълнение”. Това означава, АРВ да се прилага за всички инструменти от правен характер, при съществуване на определени прагове или целеви механизми, вместо да се прилага само за първични закони или само за второстепенни регулации, или за други стратегии, базирани на правен статус, или вместо да се прилага върху определена степен на икономически, социални и на околна среда влияния.

Интегриране на АРВ в политическия процес, като се започва възможно най-рано. Интегриране на АРВ в политически процес е съществено важно, ако се превърне в рутинна част от политическо развитие. Ако не се интегрира АРВ в политика, оценката на въздействие просто се превръща в *ex post* оправдание на решения или безсмислена работа. Интегрирането е дългосрочен процес, което често предполага културни промени в министерства, предимно министри и законодатели и сред потребители на анализ.

До някаква степен интегриране е резултат от добре проектирана програма и подходящо време. Обаче, също до някаква интегрирането е продукт на това, колко добре са приложени другите практики с АРВ. Ако съществува силен политически ангажимент и ефективен надзор и стимули, АРВ ще влияе при избора на политика. Ако се приложат ефективни обучаващи програми, съществува по-голям шанс за промяна на схващания на регулаторите за ролята на АРВ, като средство за добро политическо развитие. Оценката през 1996 на **Датската** програма за АРВ показва, че повечето регулатори сега гледат на АРВ, като "на съществена и естествена част от за техния избор на политика" и очакват да ускорят процеса на взимане на решение за законодателство в Министерски съвет, като резултат от подобрена подготовка.⁵ Промените в това отношение следват адаптиране на по-висока степен регулативна реформа с ангажиране на значителна политическа подкрепа.

Споделяне на резултатите и широко включване на обществото. Предположенията и използваните данни могат да се подобрят, ако се тестват, чрез публично разкриване и консултиране. Страните от ОИСР са на ниско ниво по този критерий. Само малка част от страните в ОИСР публично обявяват, че последователно използват АРВ. Въвличане на обществото в АРВ има няколко съществени ползи. Обществото и особено засегнатите от регулации могат да осигурят необходими данни за комплектоване на АРВ. Консултиране може да осигури важни проверки за изпълнимост на предложения от обсъжданите алтернативи и за степен на приемливост на предложената регулация от засегнати страни. Осъществяване на АРВ заедно с проект за регулативни текстове в някаква консултативна процедура, представлява мощен начин за подобряване на качеството на информиране за нови регулации и по този начин подобряване на качеството на самите регулации. Така подобрене в тази област на най-добри практики, ще даде обратна информация за подобряване на събирането на данни.

Дания използва няколко механизма, с които осигурява публично участие в развитие на политика. В най-ранен етап на развитие, комисията използвана за развитие на регулативни предложения осигурява широко представяне на експерти и организирани заинтересовани групи и може да действа, като проводник на данни за АРВ. Обичаят да се представят законодателни предложения за публични консултиране, осигурява друга възможност за входна информация в политическото съдържание и оценки на въздействие. Ключова инициатива предприета през 1999 е обявяването в Интернет на резултатите от оценки на бизнес въздействия, проведено като част от процеса за АРВ. Панели за бизнес тест осигуряват специфична входяща информация от голям брой индивидуални бизнес единици.

Използването на комисии от експерти и акционери също е стандартна практика в **Норвегия**. Там ролята на комисии започва в толкова ранен етап, че е възможно резултата от доклада на комисията да бъде решение, което да не продължи към законодателство.

Прилагане на АРВ към съществуващо и ново регулиране. Съществени пропуски в покритие с АРВ възникват, защото не се прилага типично за оценяване на вече съществуващи регулации. АРВ са еднакво полезни в преглед на съществуващи регулации, както и при *ex ante* оценки на нови регулативни предложения. Всъщ-

ност, *ex post* естество на регулативен преглед означава, че проблемите с данни ще са по-малко и качеството на резултатния анализ потенциално по-високо. Независимо от това, малко страни напоследък изискват прилагане на стандартни тестове за АРВ, като част от техните програми за преглед на съществуващи регулации. Всъщност, при повечето случаи, такива прегледи показват много ограничена степен на методологична последователност, като следствие от липса на ясна посока на правителство за справяне с изисквания, липса на докладване и изисквания за надзор. Последователното прилагане на АРВ за съществуващо регулиране, трябва да показва ключова приоритетна област за по-нататъшно развитие на програми за АРВ в страните от ОИСР.

Бележки

1. OECD, (1997d).
2. OMB, (1998).
3. Този параграф до голяма степен е базиран на доклад на Hopkins, Thomas в OECD (1997d).
4. За допълнително упътване виж Broder, Ivy Morall, John F. III OECD (1997d).
През 1993 Правителството на САЩ увеличава прага, за да увеличи броя на АРВ прегледани от OMB. Тези целеви усилия намаляват броя на прегледи до 600 регулации годишно, вместо предишните 2200. Виж , John F. III (2001), в OECD-APES Обща инициатива, протоколи от Сингапурската конференция, февруари в Интернет на адрес: www.oecd/orgreform
5. Formsma, Sumen (1998).

Анекс II

Регулативни алтернативи

Раздел 4.2 на този доклад прави преглед на редица регулативни алтернативи на разположение на правителства, обща преценка на характеристики на всяка от тях и резюме на контекста в който всяка е вероятно да представлява подходящо политическо средство. Следващата дискусия осигурява по-детайлен анализ на всяка от регулативните алтернативи, описана в доклада. Той включва алтернативни форми на регулиране и алтернативи на регулиране.

Базирани на изпълнение регулации. Базирани на изпълнение регулации уточняват изисквани резултати или цели, вместо средства, с които да се постигат. Фирми и лица могат да избират процеса, чрез който ще изпълняват закона. Това им позволява да идентифицират по-ефикасни процеси и с по-ниски разходи във връзка с техните обстоятелства и също насърчава иновации и адаптиране в голям мащаб на нови технологии. Фокусът на регулации се мести върху резултати, вместо върху цели и степента на интервенция на държавата в пазара ефективно намалява. Адаптиране на базирани на изпълнение регулации може да опростява и изяснява регулации, защото може да са написани от гледна точка на залегнали цели, вместо да изискват голям обем детайлни, установени стандарти в юридически формат. Използването на регулации, базирани на изпълнение бързо се развиват в страните от ОИСР. Съществено е използването им във връзка здравеопазване, сигурност, защита на потребители и особено за регулиране на околна среда. Съгласно *База данни за регулативен капацитет* на ОИСР, през последните години 11 страни от ОИСР са повишили използване на тези регулации.

Има разходи, свързани с базирани на изпълнение регулации. Те могат да са трудни за развитие, защото изискват измерване или специфициране на желателни резултати, които не винаги са видими, където се анализира предписано регулиране. Освен това, самият факт че позволяват различни стратегии за съгласие, предполага се по-трудно потвърждаване на съгласие и в резултат на това да се повишат административните разходи и разходите за мониторинг. По подобен начин, те изискват разпространение на достатъчно оперативни справочници за осигуряване на адекватно разбиране и познаване на изискванията за осигуряване на съгласие. Малкия бизнес често не одобрява регулации базирани на изпълнение, защото се изисква по-голяма отговорност за развитие на подходящи стратегии и се създава несигурност за това какво се изисква за съгласие.

Като следствие от признаване на тези проблеми, повечето страни адаптират указания или "сигурни пристанища" (т.е. условия за "вероятно съгласие"), свързани с регулации, базирани на съгласие. Сигурните пристанища целят ползите от сигурност за съгласие, свързани с предписано регулиране да се постигнат, като в същото време се позволява по-модерни фирми да се възползват от базирано на изпълнение регулиране. Функция указания, като подход за "по-лесно управление", осигурява информация за подходящи за съгласие стратегии и така също повишава сигурност за съгласие.

Обаче, използването на указания и сигурни пристанища могат да предизвикват собствени проблеми, тъй като има опасност да станат *de facto* предписани регулации, като се подценяват ползите от базирани на изпълнение правила. Това ще се случи, ако широко се разпространи адаптиране на “сигурно пристанище” и инспектори и други акционери приемат, че това представлява норма за съгласие. Подобно, указания написани детайлно и предписващо почти винаги се приемат, като квази-регулации.

Следователно, политици трябва да адаптират сложен подход към въпроса, кога регулации за изпълнение вероятно ще се подходящи и какво ниво на указания се изисква. Използването на базирано на изпълнение регулиране, обезателно изисква регулираните да могат да развиват и прилагат стратегии за съгласие, базирано на здраво разбиране на целите и стандартите поставени в регулирането. Подобно, указания и сигурни пристанища, където са използвани, трябва да се развиват въз основа на ясно разбиране на характеристики и капацитет на регулирана група и вероятни ефекти от адаптиране на такива документи за съгласие и стратегии.

Регулации, базирани на процес

Тези регулации са с такова име, защото изискват бизнеса да развива процеси, които осигуряват системен подход за контрол и минимални производствени рискове. Те са базирани на идеята, че при наличие на правилни стимули, производители вероятно ще се окажат по-ефективни в идентифициране на рискове и развитие на решение с ниски разходи от централни регулативни власти. Те са особено полезни, където има многостранни и сложни източници на риск. И *ex post* тест на продукт е сравнително неефективно или твърде скъпо.

В **Нидерландия**, от бизнеса се изисква да разработва индивидуални планове за мениджмънт, базирани на техни собствени оценки за здравеопазване, сигурност и рискове за околна среда, свойствени за тяхната специфика. Тези планове съдържат списъци с ключови рискове, бюджети за справяне с тези рискове, заедно с графици и методи за оценки. Фирми с добре изготвени планове печелят от по-гъвкав подход към техните дейности от Министерство на околната среда.¹ Това е награда за добро регулативно изпълнение на фирма и позволява на министерство да отдели ресурси за сфери, където грижите за околна среда са по-големи.

Регулиране на процес се използва също в **Мексико**, където Екологични одити, които са независими прегледи на продуктивни процеси на компании се използват за идентифициране на проблеми със замърсяване на околна среда и рискове. След одита, компанията подписва споразумение за стъпките, които ще предприеме за подобряване на производствения процес, като се ангажира със срок. Като се съгласява с този процес, фирмата избягва криминални санкции и често намалява застраховките си. До август 1997 Министерство на околната среда одобрява 2110 одиторски проверки и 698 са завършени.²

В **САЩ** програма за анализ на риск в критични контролни точки (НАССР) регулира сигурност на морски храни. От производители се изисква да документират и анализират различните етапи на производствения процес, да идентифицират ключовите моменти, в които възниква риск и стратегиите за справяне. Сравнените ползите от НАССР с преди използваните регулативни подходи по изчисления варират от 1.4 до 2.6 билиона USD, с предотвратяване годишно до 58 000 заболявания от замърсени морски храни. Подходите на програма НАССР са препоръчани от Кодекс на хранителна комисия на ОН и от други страни (Канада във връз-

ка с морски храни), също преминава към използване на програма НАССР.³ В Щата Виктория, Австралия от хранителния бизнес се изисква да изпълняват, базирани на НАССР, “програми за хранителна сигурност” и регулярно се подлагат на одиторски преглед. По същия начин, от оператори на хладилна защита се изисква да адаптират базирани на НАССР планове за управление на риск и системи (RMPS) за довеждане до минимум рисковете от легионерски болести, докато водоснабдителните органи са недостатъчно, за да се изисква да адаптират системи базирани на НАССР.

Координиране

Координиране на регулативната роля е поделена между правителство и индустрия. Обикновено се извършва, чрез юридическо указание или приемане на практически закон. Обикновено промишленост или голяма част от участниците в нея формулират практически закон, в консултации с правителство, за нарушения на закона, обикновено наказания *via* санкции налагани от промишленост или професионална организации, вместо директно от държавата. Този подход позволява на промишленост да има ръководна роля в регулиране на своите участници, като поставя стандарти и насърчава повишена отговорност за изпълнение. Така се използва експертиза и знания в индустрия или в професионална асоциация.

Координиране дава възможност на правителство да включва промишленост и заинтересувани страни в изследване и прилагане на регулации. Това може да води до значително по-високо ниво на съгласие, тъй като промишленост става участник в мониторинг, като в същото време окуражава участниците да гледат на доброто изпълнение, като на общо благо, чрез въздействие върху общественото приемане. От правителствена гледна точка координиране може да бъде твърде разходи ефективно, защото промишлени експерти често ще участват на доброволни начала в отношения с правителство, което ще означава по-ниски режимни и по-голяма отзивчивост.

Обаче, има съществен риск, свързан с координиране, възникващ от вероятност да се превърне в проводник за анти-конкурентна активност, предизвикана от промишлени регулатори. Данни от много страни показват, че такива рискове са широко разпространени. Например, когато регулации управляващи професиите се подчиняват на общ закон за защита на конкуренция, за първи път, от **Австралийска** национална политика за конкуренция, се налагат значителни промени за привеждане в съответствие на съществуващата регулативна структура. По същия начин, когато **Нидерландия** въвежда нов закон за конкуренция през 1998, са нужни 5 години освобождаване на Професионалните бордови, за да има време за постигане на съгласие.⁴

Това подчертава необходимостта от правилно регулативно проектиране, което да се фокусира върху прозрачност и да следва специфицира регулативни принципи, които да ръководят развитие на закони. Възможности за влизане и развиване на регулативни бариери, трябва да бъде доведено до минимум и да се поддържа внимателно преглеждане. Прозрачност е от съществено значение, от тази гледна точка, защото изисквани близки взаимоотношения между индустриални групи и държавни регулатори, според модел за съвместно регулиране, обезателно предполагат по-висок от нормален риск от “регулативна изненада”.

Икономически инструменти

На теоретично ниво, използване на икономически инструментариум, трябва да бъде *a priori* предпочитано средство за постигане на политически цели в различни ситуации. Това е защото тези инструменти – данъци, субсидии, търгувани разрешителни, ваучери и други подобни – оперират директно през пазара, така се впрягат пазарни стимули и се избягва големия потенциал за деформиране на пазарни стимул, присъщи на повечето форми на регулиране. Наистина, фундаменталната цел на регулативен инструмент е точно да намали съществуващите деформации в опериране на пазари, чрез по-добро съпоставяне на парични стимули със социално благосъстояние.

Съществуват добри теоретични причини да се вярва, че икономическите инструменти предлагат потенциал за значителни ефикасни статични и динамични ползи в сравнение с традиционното регулиране с “командване и контролиране”. Икономически стимули предлагат две важни предимства пред традиционното “командване и контролиране”. Първо, помагат на бизнес и други да постигат регулативни цели с най-малки разходи. Второ, пазарни стимули награждават използване на иновации и технически промени за постигане на тези цели.

Напоследък изследвания, свързани с използване на икономически инструменти в политика за околна среда откриват, че малко емпирични сведения са налице в мащаба на ползи от ефикасност на икономически инструменти, независимо от индиректните сведени, че има такива ползи. Данни от САЩ показват, че програма за търгуване на разрешителни за серен двуокис, водят до значителни ползи от ефикасност.⁵ Част от проблема за генериране на данни, за необходимо време, преди ползите от икономически инструменти напълно да се осъществят. Друг проблем е, че икономическите инструменти често се прилагат в контекст на по-големи политически пакети, което прави трудно да се отдели ефекта от определен инструмент.⁶ Разпределителните ефекти от тези инструменти също предизвикват безпокойства за някои части, обаче данните по тази точка не са много ясни.

Съществува голямо разнообразие от икономически инструменти, които правителства могат да използват за по-добро поддръждане на стимули с оптимални социални резултати. Те оперират, чрез приемане на външни разходи или осигуряване на субсидии, отговарящи на външни ползи и включващи данъци, такси, субсидии, потребителска такса и схеми за данъчни отчисления. С увеличаване или намаляване на разход за ангажиране в определена дейност, правителства могат да осигурят мощни стимули за гарантиране на желано поведение или избягване на нежелано поведение. Те могат да се използват за принуждаване на компании или граждани да поемат разходите за вторични ефекти от техните действия. Алтернативно, могат да се използват за осигуряване на адекватно плащане от преди неадекватно плащане ресурси, като качествени свойства на вода или въздух.

В **Дания**, “система зелена такса” се използва за преследване на цели за околна среда. Тази система използва енергийни такси за емисии на CO₂, SO₂ и отпадъчни води, за да влияе на поведение в областта на околна среда. Системата зелена такса е сложна, свързана с прилагане на няколко степени на таксуване за различна употреба или средства за генериране на замърсители. Степента на въздействие е доста голяма с очакване приходите от такси през 2000 да достигнат 1.2% от БВП.⁷

Субсидии могат да се използват за окуражаване на желателни действия. В **Нидерландия** удържки от данък доход са на разположение за намаляване *via* използване на публичен транспорт, както в много други страни, различни степени на индиректни такси фаворизират използване на без оловен бензин. В **Корея** дългосрочни заеми с ниска лихва се отпускат на фирми, които въвеждат апаратура, която предотвратява, третира или рециклира замърсители.

Друг вид икономически инструмент е търгувани разрешителни, за първи път прилагани в САЩ, но сега използвани и в други страни от ОИСР. Вероятно най-известния пример за такова търгуване е програма за киселинен дъжд, ръководена от ЕРА, която е проектирана да намали емисиите на SO₂ в САЩ с 10 милиона тона годишно от нивата през 1980. В програмата замърсители с SO₂ са предвестници на киселинен дъжд, на тях се издават определен брой разрешителни, които да се използват през следващите 50 години. Програмата за търгуване на SO₂ стартира през 1992. Тя допринася за значително намаляване на разходи и намаляване на емисии изпреварва графика. Изчисления на спестени разходи само от разрешаване на търгуване варира от 25 до 43%. През 1990, ЕРА изчислява, че разходите за намаляване на SO₂ през 2010 биха били между 2.6 и 6.1 билиона USD (в USD от 1995). Обаче, направено изследване през 1998 предвижда, че тези разходи биха били малко над 1 билион USD (в USD от 1995).⁸ Други примери за търгувани разрешителни включват:

- Аеролинии в САЩ, търгуващи разрешителни за слотове за кацане на големи летища на цени между 1-10 милиона за слот, при обща стойност на търгувани слотове изчислена на около 400 милиона USD.
- Програма за търгуване Регионални споразумения в Ню Джърси, която позволява на градове, да се справят с задължения за осигуряване на жилища за хора с ниски и средни доходи, чрез търгуване жилищни изисквания с друга желаеща община, чрез Регионално споразумение за съдействие (RCA). Това включва плащане в брой от една община (обикновено от предградията) на друга община, за построяване или ремонтване на жилища за домакинства с ниски или средни доходи. Тези задължения напоследък се търгуват на цена 27 000 USD на бройка.⁹
- Разрешителни за земеделие, включително лицензи за риболов, риболовни квоти за писия, морски език, права за пренасяне на тор и квоти за мляко, се търгуват в Нидерландия.
- В Корея е установено заплащане за вредни емисии, като средство за осигуряване на съгласие за ограничено количество вредни емисии. Таксите са налагани за 10 въздушни замърсители, 17 водни замърсители и два специфични замърсители от животински отпадъчни води. От 1991 до 1996, общия брой на наложени такси варира между 3099 и 4267 и събраните такси варира между 22.2 и 10.4 билиона KRW. През 1997 категорията на таксата варира, така че фирмите имат стимул да намаляват емисиите до 30% от разрешените си нива, обратно на система за директни глоби и така се награждават по-добрите изпълнители.
- В Англия влизане в търговска схема за емисии е отворено за всяка отговорна за емисии единица. Договорени споразумения от компании с данък за промяна на климат могат да се използват за търгуване на емисии, като начин за намаляване разходите за справяне с договорените в споразумението цели.

Информирание и обучение

Най-широко използвания алтернативен подход към регулиране в страните от ОИСР са кампании за информирание и обучение. Тези подходи адресират асиметрично информирание и дават власт на граждани и потребители да адаптират действия или да осъществяват информиран избор, който да съответства на техните предпочитания и да изостря чувствителността им към рискове. Докато много информационни кампании просто търсят начин да информират граждани и да подобрят потребителския избор, някои информационни кампании са по-конкретни

в търсене промяна на поведение. Тази форма на кампания, базирана на опити за “морално въздействие” от правителство, общо се среща, където се цели подобрене на поведение при големи вторични ефекти. Например, в кампания за намаляване на високи скорости при шофиране или намаляване на тютюнопушенето или замърсяване с отпадъци.

В **Дания**, инициативите включват информационни кампании за изхвърляне на батерии или намаляване разхищение на вода за пиене. Друг пример е списъкът на ЕРА за “нежелателни субстанции”, който съдържа приблизително 100 химически субстанции или групи субстанции с познати вредни ефекти върху хора и/или околна среда и се използват в големи количества. Целта на списъка е “морално въздействие” за спиране използването на тези химикали, чрез възможно бъдещо регулативно действие, но не неминуемо със следваща стъпка.

От 1987, **Нидерландия** използва стратегия информационно разкриване на “еко-класифицирани” продукти, това е, предоставяне на информация на потребителите за аспекти на околната среда от използване и/или рециклиране на производения продукт. През 1994 **Унгария** прилага подобна програма за еко-класифициране, наречена “благоприятни за околна среда продукти”, която дава право на около 100 продукта с такса да използват логото, която плащат на държавата.

Указания

Един начин за информационна кампания е обнародването на квази-регулативни “указания” от регулативни власти, където излагат процеси или предоставят интерпретации, за да подпомогнат разбирането на правителствени цели от бизнес и граждани. Те могат да са проектирани за придружаване на съществуващи регулации, особено писаните от гледна точка изпълнение (вж. анекс II), но все повече се използват, като документи сами за себе си. Указанията са полезни, където има много приемливи решения за регулативен проблем., защото не ограничават опциите за съгласие.

В **Дания** широко се използват указания, като алтернатива за регулиране в области за защита на потребители. Потребителският Омбудсман гледа на указания, като на средство да влияе на поведение на определени производства, който са по-гъвкави в сравнение с формално регулиране. Там където възниква значително несъгласие с указания, Омбудсманът може да предизвика съдебно преследване. Указанията имат доказателствен статус при съдебно преследване, като възприемани за интерпретации или изясняване на прилагане на законодателство към определена индустрия или ситуация. Бизнеса има ясен стимул за защитаване на вече изготвени указания, тъй като тяхното анулиране (което може да се получи при случаи на широко несъгласие) вероятно ще води до обнародване на по-детайлни регулации, които вероятно ще намалят гъвкавост и ще увеличат разходи за съгласие.

Докато указания предлагат значителни предимства, от гледна точка на гъвкавост, потенциално могат негативно да въздействат върху конкуренция. Има силни стимули за съществуващи производители да лобират за указания, които поставят бариери за нови участници или които легитимират съществуващи анти-пазарни поведения. Това изисква, да се обърне внимание на отвореност и прозрачност на процедурите, според които са изготвени тези указанията.

Доброволни подходи

Доброволни подходи са аранжimenti инициирани и поети от индустрия и фирми, понякога формално санкционирани или одобрение от правителство, с които сами налагат изисквания, които надвишават или допълват преобладаващите регулативни изисквания. Те включват доброволни инициативи, доброволни закони, доброволни споразумения и саморегулиране и може да варират от гледна точка на приложимост и степен на доброволност.

Има две залегнали причини, защо фирми ще присъстват в доброволни подходи. Първо, компании поемащи доброволни действия да компенсират политическа загриженост, могат да отклонят по-тежко регулиране. Правителство с вярно третиране на възможно бъдещо регулиране, може да окуражи промишленост сама да третира въпроса, вместо фактически да предприеме стъпката за прилагане на регулиране. Второ, фирми могат да подобрят тяхно регулиране и съответно да повишат продажби, чрез участие в доброволни асоциации.

За обществото като цяло, доброволно поети и приложени от фирми аранжimenti предлагат предимството на бързина, консенсус и гъвкавост, обратно на трудност, съперничество и формално изготвяне на правила. Могат да се намалят разходи за съгласие, като в същото време инициативи за съгласяване могат да се увеличат в сравнение с традиционните подходи за налагане на санкции. Най-малкото, доброволни аранжimenti имат потенциал, да насърчават взаимодействия между групи, които при регулативни процеси, нормално действат като съперници.

Един ранен и много успешен пример за доброволни аранжimenti е програма на химическата промишленост Отговорна грижа, която сега се използва в повече от 40 страни. Отговорна грижа цели да ускори подобряване на околна среда в химическата индустрия, като насърчава адаптиране на правила за сигурни практики за мениджмънт на околна среда, включително "грижа от край до край" от управленския подход към производствения цикъл. Степента, до която програма Отговорна грижа ограничава фирмените действия, зависи от държавата и условията за развитието на програмата. В **Канада**, където програмата започва през 1984 се характеризира с амбициозни цели и стриктно контролиране на процедури. Те са резултат от предстояща заплаха за ново законодателство, потребителски бойкоти и местен натиск срещу химическата индустрия непосредствено след катастрофата Bhopal. Обратно във **Франция**, където се адаптира програмата през 1990, тя се развива при отсъствие на всякаква заплаха от допълнително регулиране или заплаха от химическа индустрия. Следователно програмата е заради препоръки, вместо задължителни изисквания, докладване и единствената санкция е изключване от асоциацията на членовете на програмата. Независимо от различия в обхват между страните, програма Отговорна грижа значително засилва взаимоотношения между химическата индустрия и местното население. Тя подобрява практиките за околна среда и увеличава гъвкавост на индустрията за постигане на резултати с ефективни разходи, без да се превръща в обект на нови регулации.¹⁰

В **САЩ**, са развити различни доброволни програми през 1990-те, като програма Защита на околната среда от пестициди, Насърчаване на постижения за околна среда и Инициатива за здрав разум. Изследвания показват, че тези програми съчетават черти на едностранен и доброволни публични подходи, приложени в **Европейския съюз**.¹¹ Повечето доброволни усилия на **САЩ** са сътруднически, незадължителни стратегии.¹²

Прозорец 8. Доброволни споразумения в Нидерландия

Нидерландия използва споразумения от средата на 1980-те и през последните 10 години те стават все по-популярни, особено като инструмент на политика за околна среда. Споразуменията отразяват желание за сътрудничество, вместо съпернически взаимоотношения между индустрия и правителство, при работа за осъществяване на цели за околна среда.

Споразуменията са използване по три начина: като временен инструмент по време на приемане на закон, като допълнение на закон за постигане на по-високи стандарти и като алтернатива на законодателство. Трите широки категории за споразумение са: свързани с околна среда аспекти на продукти, свързани със замърсяване, предизвикано от компании и споразумения за упражняване на определена държавна власт.

С натрупване на опит се полагат усилия за стандартизиране на съдържание и роля, очевидно с издаване през 1992 на Кодекс за изготвяне на споразумения и последващо регулиране от Кабинет, адаптиран през 1995. Фактът, че много споразумения са приложими може да е важен за насърчаване адаптирането на опитите с по-голямо стандартизиране и прозрачност. Значително разочарование възниква от ранното използване на споразумения, базирани на липса на ясни задължения за постигане на резултати, несигурен правен статус, липса на участие на трета страна и ангажираност, че ролята на парламент се измества. Кабинетно регулиране включва критерии за използване на споразумения, обвързване на страни, отвореност, изрично посочване на цели и задължения, взимане предвид интересите на трети страни, решаване на конфликти и оценка.

До издаване на Кодекс за ръководене през 1992, вече съществуват над 150 споразумения. До 1998 има над 50 само в областта на околна среда, покриващи области като метали, хартия и производство на картон, млечни продукти, батерии, PET бутилки, отпадъци и използване на CFC и фосфат. Оценяване съветва, че механизъмът е успешен за постигане на интегриран фокус върху проблеми на фирми с околна среда и че процеса за изготвяне и прилагане на споразуменията, сега добре се приема. Общо, на споразумения се гледа, като на важна притурка към традиционно регулиране.

Забележка: Виж OECD (1999), *Регулативна реформа в Нидерландия*, Париж, р. 131, и Bastmeijer, K. (1997), *„Споразумението, като инструмент на политика за околна среда: Практически казус от Нидерландия“*, публикуван в Huigen, H. (ed), OECD (1997), *Сътруднически подходи към регулиране*, PUMA Извънредни доклади №18, Париж.

В някои страни се използва законодателство за демонстриране на сериозна заплаха за потенциално държавно действие, което в замяна осигурява съществени стимули за развитие, съюзяване и участие в доброволни подходи. Например, законодателство на **Дания** дава право на министри да издават формални заповеди за прилагане на доброволни споразумения и нареждания за присъстващи фирми да се подчиняват на условията в споразумението. Въпреки, че тази власт рядко се използва, вярва се че има значително повишена степен на ангажираност на фирми към различни доброволни подходи.¹³

Както в САЩ, голяма част от доброволни споразумения в ЕС по естество са не обвързващи.¹⁴ Изключение е тенденцията в **Нидерландия**, където Датски споразумения, които са с тенденция за по-принудителни, защото разчитат на правно обвързващи задължения.

Бележки

1. OECD (1999d), p. 132.
2. OECD (1998c), ... 135-151 и Procuraduria Federal del Medio Ambiente (1998).
3. Chenok, Daniel J. (1997).
4. OECD (1999d), pp. 147-8.
5. OECD Правителство на САЩ (1997).
6. OECD (1997b); OECD (1994); OECD (1995b).
7. OECD (2000e).
8. Правителство на САЩ (1999), p.198. Виж: www.geocities.com/flower1_20007/ANCW.html
9. Haddad (1997).
10. OECD (1999f), p=67
11. Mazures, Janice (1998).
12. OECD (1999e), p. 149.
13. OECD (2000e).
14. ЕЕА (1997), Око-институт (1998), цитиран в OECD (1998d), pp. 12,15. ЕЕА (1997), Око-институт (1998), цитиран в OECD (1998d), op. cit., pp. 12,15.

Анекс III

Административно опростяване и използване на инструментариума на Електронното правителство

Този доклад дискутира редица административни опростявания и програми за намаляване на лицензи, групирани в зависимост от това дали са базирани на информационно обезпечаване, процес ре-инженеринг или електронно базирани механизми. Взима се предвид въпроса за размер на административна тежест, като базова входяща информация за проектирането, прилагане и оценка на механизми за намаляване на натоварване. Следващото осигурява някои допълнителни детайли от опита на страни, които са приложили тези програми с цел да различат допълнителни обещаващи практики и практически трудности. Той също се фокусира върху важни технически базирани механизми за намаляване на административните разходи, основаващо се на ред трансакции между бизнес и правителство в две ключови области: обичайни процедури и правителствено осигуряване.

Програми за административно опростяване, предизвикани от малки и средни предприятия (МСП)

Голям брой убедителни свидетелства демонстрират, че малък бизнес непропорционално е засегнат от бюрокрация.¹ Правителства все повече са загрижени, че административното бреме може да е голяма пречка за предприемачеството, с обезкуражаване започването на нов малък бизнес. В отговор на това, голям брой елементи на програми за намаляване на натоварване са насочени специално към сектора на МСП.

През 1995 **Дания** създава комисия с министерски и бизнеса представители, за препоръчване начини за намаляване административното натоварване. В резултат на план за действие са приложени 25 инициативи. Те включват отмяна на редица такси, смятани за особено обременяващи МСП, освобождаване от изисквания за статистически информации и указания за регулиране на околна среда. Започва също пилотна програма Бизнес тест панели за събиране *ex ante* информация за вероятно въздействие на нови регулативни предложения върху намаляване на административни натоварвания. Едно от ключовите предназначения на тази програма е сигурност, че въздействията върху МСП напълно са взети предвид при проектиране на ново регулиране.

Вариант на тези подходи, в смисъл на осигуряване на потенциално различни изисквания за лиценз в отговор на различни условия за бизнес е подход "Гъвкав модел" с изисквания за разрешително и лиценз, адаптиран в Германия през 1996. Централният елемент е гъвкав подход, при които инвеститори могат да избират между различни процедури за лиценз, всяка с различни рискове и разходи за инвеститорите. Гъвкавият модел осигурява редица разрешаващи опции за инвеститор, които се различават в зависимост от изисквано време и степен на риск приет

от инвеститора, ако проекта не е в съответствие с правни изисквания.² Чрез този механизъм, функциониране на бизнес лицензи може да бъде "индивидуално скроен" за различни бизнес условия и предпочитания на отделни мениджъри.

В **Гърция** закон от 1997 опростява процедури за индустриални лицензи, като синхронизира развитие на индустрия и лицензни споразумения за МСП за защита на околна среда. Той консолидира разрешителни за започване на индустриална дейност в единствен лиценз, издаван от регионален отдел на Генералният секретариат за индустрия (ГСИ) във всяка префектура. Обаче, законът не води до предвидените ефикасни ползи, поради липса на ресурси и координация с други отдели, не позволява услуги за МСП да се справят с предписани срокове и изисквания. За решаване на тези проблеми, Министерството за развитие класифицира всички изисквания и ги излага в Интернет с интерактивно указание в помощ на кандидати за попълването *on line*.

Електронно опростяване при митнически процедури

Използваната в **Япония** система за електронен обмен на митнически данни (EDI), адаптирана през 1978 илюстрира как ICT решения могат да се базират на генерална промяна на процедури. Със система EDI износители и техни митнически брокери могат да подават декларации от офисите си по електронен път. Системата EDI подобрява точност на декларации и общо ускорява митнически процедури.

Обаче, митнически процедури не са единствени регулации на границите. Има други, като карантини, санитарни, фито-санитарни, сигурност на храни и лицензи за внос/износ. Според Японски закон за митници, стоки не минали през друг граничен контрол различен от Митнически, не могат да се получат от Митницата разрешения за внос. Свързани с търговия процедури, изисквани от други регулации на агенции са, до неотдавна, нито компютъризирани, нито електронно свързани с Митническа система за EDI. Липсата на електронна връзка между компютърни системи намалява значението на Митническа система за EDI от гледна точка хартиен носител, гладък поток на информация, избягване на входящо дублиране и грешка. В резултат се получават забавяне на освобождаване на внос, повишаване на складови разходи и намалява конкурентност на вносни продукти.

В **Дания** през 1999 са инициирани девет пилотни теста на система за EDI и до 2000, с базиране на EDI става възможно изготвяне на: доклади за счетоводна информация, годишни баланси, данъчни декларации и статистически доклади. Електронно изготвяне на ведомости за заплати също е за служители (данъци, заплати, пенсии и т.н.). Дания адаптира също програма за рационализиране на митнически операции в цялата страна, която включва нова система за EDI в опит да се установи процедура за незабавно митническо освобождаване, като една от двете възможни процедури за вносители. Точно навреме митническо освобождаване трябва да е възможно, ако съответна електронна информация е получена два часа преди пристигане на вноса. Тя ще бъде допълнена с процедура за оценка на оптимален риск, с цел за довеждане до минимум на измама и грешки.

В **САЩ** федерални агенции използват Информационни технологии (ИТ) за по-ефикасно и бързо събиране на информация, като се "изхвърля книжната работа". Една инициатива на Служба за държавни приходи (СДП) да се предлага възможност на над 4 милиона данъкоплатци, които преди са попълвали на хартия данъчни декларации, да използват предлаганата възможност от ИТ. В телекомуникационната индустрия *on line* база данни, позволява кандидати по електронен път

да попълват молби за получаване право, да проверяват техния статус в Интернет страница "Често задавани въпроси" ясно се описват процедури за внос на електронно оборудване и радиопредаватели, като отправя потребители към съответни клаузи от Кодекса за федерални регулации.

Мексико е сред водещите страни във внедряването на интегрирана електронно-базирана митническа система. Мексико въвежда Интегрирана автоматична митническа система (ИАМС) за събиране на мита, която позволява електронен обмен на информация между Главна митническа администрация, Митнически офиси, Митнически брокери, складове и упълномощени банкови институции. Според ИАМС документи могат да се потвърждават или откажат, преди фактическото освобождаване на стоки и по такъв начин се осигурява повече прозрачност и предсказуемост за търговците. Тези промени водят до ефикасни ползи за всички участващи страни от гледна точка подобрение на прозрачност на процедурите. Вследствие на програмата максималното време за освобождаване намалява от около 24 часа до няколко минути. Освен това, броя на митническите служители между 1994 и 1997 намалява с повече от 20% в резултат на получените ефикасни ползи, в същото време броя на вносни и износни операции се повишава с повече от 25% и 62% респективно през същия период. По-прозрачната система води също до подобряване на ефикасност в събиране на мита, а с повишаване на нивото на почтеност се намаляват действия по лична преценка на митнически служители.

В **Испания**, митнически власти наблюдават 125 митници. Те прилагат компютъризирана система, базирана на Протокол на Обединените Нации за електронен обмен на данни и хармонизирани серия данни (UN/EDI), от 1994 за износни сделки и от 1996 за вносни сделки.³ Системата за EDI позволява на потребители, да подават износни и вносни декларации в митнически служби и да получават митнически разрешителни, чрез електронен обмен. Испански служители изчисляват, че декларации чрез EDI са използвани при 70% от декларации за внос и 95% при декларации за износ. С правилно използване на декларации за EDI, стоки може да се освободят за няколко секунди. Преди внедряването на система за внос, базирана на EDI, испански власти изчисляват, че средно времето за митническо освобождаване е 4 часа.

В **Корея** също, прилагане на система за EDI илюстрира основна технологична инициатива за намаляване на административни разходи. Това напоследък е прието за освобождаване на внос/износ.

Държавно предоставяне

През март 1996 в **Мексико** започват модерен процес за държавно предоставяне през Интернет, позната като COMPRANET за подобряване на прозрачност на всички процедури. С използване на Интернет могат да се реализират съществени ефикасни ползи за държавни покупатели и доставчици от гледна точка време и разходи, чрез електронно получаване и обявяване на документи за съответни технически оферти, държавни закони и регулации.

Освен това, малки фирми в отдалечени райони и чужди предприятия могат да имат същия достъп до предоставяна информация, както големи местни предприятия. Държавни агенции печелят от по-конкурентен тържни процес, който предлага по-ниски цени и/или по-добри услуги. Мексикански власти имат намерение да развият по-нататък COMPARNET за предоставяне на възможност на участващи агенции да изпълняват всичката необходима допълнителна работа и контрол на процеса предоставяне с електронни средства. С развитие на електро-

нен подписи, криптография и международни стандарти в електронния обмен на данни ще възникнат възможности за наддаване, чрез COMPRANET.

В **Корея** също се използва Интернет в областта държавно придобиване, като информация за договаряне на публични услуги се публикува не само в официални вестници и ежедневници, но все повече и в Интернет.⁴ Прибавя се резюме на английски за участие в наддаване за доставка на продукти и услуги (включително строителство), покривани от WTO Споразумение за държавни доставки (СДД).

В **Италия** достъп до информация се улеснява от развитие на електронни доставки на ниво ЕС и италианска инициатива за е-доставка. Интернет страница (www.acquisti.tesoro.it) предоставя виртуален каталог за всички търгове на публичната администрация. Това значително увеличава прозрачност, защото дава на всички фирми, включително чужди, навременна и пълна информация относно доставяне на стоки и услуги за италианската публична администрация.

Бележки

1. За дискусията относно ефекти и начини за измерване на административни тежести, виж OECD (2001a).
2. Виж OECD (1997ъ), р. 228
3. Правилата на Обединените Нации за Електронен обмен на данни за администрация, търговия и транспорт, обхващат набор от международно признати стандарти, директиви и указания за електронен обмен на структурирани данни и особено на свързани с търговия на стоки и услуги между независими, компютъризирани информационни системи. За повече информация в Интернет на страница: (www.shedi.net.cn/edi-stand).
4. Информация за държавна доставка е в Интернет на страница: Информация за доставка на Република Корея: www.sarok.go.kr

Анекс IV

Регулативна прозрачност

Тази част предоставя допълнителна дискусия към включената в основната структура на доклада за ключови елементи на регулативна прозрачност. Тя разглежда редица опити на държави и вниква в характеристики, предимства и недостатъци на много различни инструменти за регулативна прозрачност.

4.1. Публично консултиране

Повече от почти всички инструменти за регулативно качество, публично консултиране отдавна е широко познато, като ключ за регулативно качество. Много страни от ОИСР, с дълго и разнообразно институционално и историческо минало, имат отдавнашни и обширни консултантски структури. Базирана на значителен исторически опит *Препоръката на ОИСР от 1995* идентифицира в някои детайли механизмите, с които консултиране допринася за регулативно качество.

Признава се, че Консултиране и публично участие в регулативни решения допринася за регулативно качество с а) когато в дискусия се взема предвид експертиза, перспективи и идеи за алтернативни действия от директно засегнати; б) помага на регулатори да балансира противни интереси; с) идентифицира непреднамерени ефекти и практически проблеми; д) осигурява качествена проверка на административна оценка на разходи-ползи; и е) идентифицира взаимодействия между регулации от различни части на правителство. Консултантски процеси могат също да повишат доброволно съгласие, като намаляват разчитане на налагане и санкции.

Консултации могат да бъдат средства за разходи-ползи в отговор на други регулативни принципи в списък за справка, като например идентифициране на проблема, необходимост от правителствено действие и избор на най-правилно действие.¹

Независимо от дългата си история, използването на публични консултации в страните от ОИСР бързо еволюира. Консултирането става все по-отворено и по-силно присъствено. Целите и механизмите се променят. Залегналият натиск в полза на разширено използване на публични консултации включва:

Защо е важно публично консултиране?

Консултирането съществено увеличава обема на информация на разположение на правителства, върху която може да се базират политически решения. Повишеното използване на инструменти за кузи сигурност, дискутирани в Глава 4, особено анализ на регулативно въздействие и преценяване на алтернативни политически средства, означава повишена необходимост от консултации за събиране на емпирична информация с аналитични предназначения, като:

- Анализи на политически проблеми преди взимане на решение, че такова действие е основателно.

- Анализ на регулативно въздействие за измерване на очаквани въздействия от политически опции и
- Идентифициране и обсъждане на политически опции (регулативни и не регулативни).

Тези инструменти са информационно интензивни. Освен това събиране на данни е скъпо и повечето данни, свързани с политиката се държат от регулирани обекти. Консултации представляват разходи-ефективни средства за събиране на информация, въпреки че качество на информация трябва внимателно да се управлява и оценява. В резултат, правителства все повече гледат на засегнати страни, като на източници на информация. Обсегът и обема на данни, които правителства търсят да събират, чрез консултации много се увеличава и това твърде усложнява проектирането на консултантски процеси.

Консултиране може да помогне също за компенсиране на фрагментираното и не координирано естество на регулативни структури в повечето страни, защото представлява единствения сигурен източник за информация за средни въздействия и за цялостната регулативна съвместимост. Това значи, такава информация може сигурно да се получи само от потребители на регулиране. Разбира се, успехът на всички такива опити да се даде по-голяма тежест на въпроси за координиране и ограничаване на насъбрани регулативни тежести също зависи от фалшифициране на продуктивно сътрудничество между регулативни отдели в правителство.

Търсене на по-голямо участие и отговорност

Промени в естеството на гражданско общество и взаимоотношения между правителство и население също тласкат правителства към по-интензивно използване на консултиране. По-образовани и информирани граждани търсят повече информация от правителство и повече чуване на тяхната дума, относно какво правят правителства и как го правят. Отворена и консултативна политика е част от тези търсения, което създава натиск за по-отворени консултативни механизми, с по-добра информация и по-ефективни възможности за присъствие и диалог. В същото време напредък в информационни технологии повишава правителствената способност, да се справя с тези изисквания, както и способност на групи от гражданското общество да организират, преследват и стимулират тези цели.

Докато понякога правителства се оплакват от разходи за по-голяма прозрачност – които са от отлагания за завършване на регулативен процес, както и възможност по-силни, групи за натиск да подценят регулативното качество – по-широкото участие допринася също за регулативно качество. Аранжирани за строга отговорност означават, че правителства плащат по-висока цена за лошо решение, като обръщат прекалено внимание на тесни интереси и на слабо внедряване.

Вътрешни тенденции към отвореност са засилени от разширяване насоката на свързани с търговия условия за регулативна прозрачност, като изисквания GAT, обобщени в Таблица 5. Чужди фирми, частни лица и инвеститори, търсещи достъп до пазар, трябва да имат адекватна информация за нови или променени регулации, така че да базират решения на точни оценки на потенциални разходи, рискове и пазарни възможности, но имат по-големи трудности от местните участници в пазара за получаване на информация. Регулативна прозрачност се подобрява от увеличеното използване на международни стандарти, които намаляват разходи за търсене и повишават сигурност за потребители и пазарни играчи.

Таблица 5. Резюме на подбрани изисквания, предназначени за прозрачност на местното поведение, свързано с търговията

Процедури за членове на местно правосъдие	Процедури за използване между членове на WTO
<p>Параграф III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Препоръчва публикуване или други мерки за публично оповестяване на съответни мерки за общо прилагане, които спадат към, или засягат действие на GATS. • Прилага едно или повече места за контакт за разглеждане на молби за информация от други членове, относно съответни мерки за общо приложение, които спада към, или засягат действие на GATS. <p>Параграф VI</p> <ul style="list-style-type: none"> • В сектори, където членовете имат специфични ангажименти, те трябва да осигуряват, че всички мерки от общо приложение, засягащи търговия и услуги са администрирани разумно, обективно и безпристрастно. • Всеки член ще поддържа или ще създаде юридически, арбитражен или административен съд и процедури за точен преглед и мерки за административни решения, засягащи търговия на услуги. Където се провежда такъв преглед от агенция за взимане на решения, членове ще осигуряват процедури за обективен и безпристрастен преглед. • Където се изисква упълномощаване за доставяне на услуга, компетентни власти без отлагане ще предоставят информация за статус на искане и ще информират в определен срок кандидата за решението относно молбата. 	<p>Параграф III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Незабавен отговор на искания от други членове за информация за съответни мерки за общо прилагане, които спадат към, или засягат действие на GATS. • Известяване на WTO за запитване относно детайли по дадена точка. • Годишно известяване на WTO за нови, или промени в съществуващи закони, регулации и административни указания, засягащи сектори, където съставна част има специфично обвързване. • Възможност за съобщаване на Съвета за търговия в услуги за мерки от други членове. <p>Параграф VII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Известяване на съществуващи споразумения за приемане, започване на преговори за приемане и адаптиране или модифициране на ново споразумение за приемане. • Всеки член може да иска Съвета за търговия в услуги, да изиска от друг член, да доставя специфична информация за монополист, доставчик на участника. • Известяване за нови монополни права за предлагане на услуга, покривани от специфично обвързване на участник.
<p>Процедури за членове на местно правосъдие</p> <ul style="list-style-type: none"> • В сектори, където някой член е със специфичен ангажимент, ще се прилагат всякакви лицензионни, квалификационни изисквания и технически стандарти, базирани на обективни и прозрачни критерии, без да са по-натоваарващи от необходимото или ограничение за доставяне на услугата. • В сектори, където член е поел задължения за професионални услуги, ще се прилагат адекватни процедури, за потвърждаване на компетентност от професионалисти на други членове. 	<p>Процедури за използване между членове на WTO</p> <p>Параграф IX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Всеки член е задължен да участва в консултиране, когато се изисква от друг член, с цел да се елиминират практики, които могат да ограничат конкуренцията и търговия в услуги. Всеки членът, обект на искането ще предостави публично достъпна информация и друга информация от не конфиденциално естество.
<p>Справочен материал за базисни телекомуникации</p> <ul style="list-style-type: none"> • Своевременно снабдяване на други доставчици на услуги с техническа информация за съществени улеснения и комерсиално свързана информация, необходима за тяхното доставяне на услуги. • Процедури за взаимовръзка трябва да са публично достъпни и основни доставчици ще направят публично достъпно или техните споразумения за взаимовръзка или указание за споразумение за взаимовръзка. • Универсални сервизни задължения трябва да се администрират по прозрачен и не дискриминационен начин и да не бъдат по-натоваарващи от необходимо. • Изисквания за лицензи трябва да са публично достъпни и причини за отказ да се аргументират при поискване. • Всякакви процедури за разпределение и използване на ресурси трябва да се извършват по обективен, навременен, прозрачен и недискриминационен начин. 	

Източник: Адаптирано от OECD (2001), *Засилване на регулативната прозрачност: вникване в GATS от прегледи на регулативни реформи*, Париж

Улесняване на внедряването и подобряване на съгласието

Регулиране може да постигне целите си, ако има високо ниво на съгласие (виж Глава 5.3). Консултиране може да повиши нива на съгласие с навременно оповестяване на нови регулативни изисквания и с максимално време за тези, които трябва да се съгласят да се приспособят към новите регулативни изисквания. Когато засегнати са активно въввлечени в развитие на регулиране, по вероятна е появата на чувство за легитимност и споделена собственост и е възможно нивото на “доброволно съгласие” да се повиши. Консултиране също е възможно да разкрие проблеми за съгласие с регулативни предложения и следователно позволява да се адресират, преди да се одобряват регулативните стандарти.

Ускоряване на отзивчивостта

Първата част на този доклад отбелязва, че с ускоряване промяната на регулативната среда в резултат на фактори, включително технологични промени и глобализация, ефективния живот на регулиране е договаряне. Висококачествено регулиране все повече е динамична концепция, синоним на отзивчива и адаптивна политика. Консултиране може да подобри отзивчивост, като позволява по-бързо идентифициране на необходимите промени. Получаване на консенсус и политическа подкрепа, чрез консултиране също се цитира, като начин за ускоряване прилагането на противоречиви регулативни решения. В същото време необходимост от отзивчивост може да е фактор, работещ срещу консултиране: ако консултиране се приема, като обременяващо и отнемащо време, правителства загрижени за ускоряване на решение, може да се опитат да го заобикалят.

Замесването на тези промени в по-присъствен и открит регулативен процес се задълбочава. По-системният подход към правене на политика, информационни и управленски изисквания, с които е свързан, водят до нови разбириания на правителства за обществото, като ценен партньор в управление, включително в развитие на регулации и регулативен мениджмънт. Правителства осъзнават, че не могат всичко да вършат и трябва да споделят задачи с директно засегнатите. В много страни от ОИСР, това води обществото да изпълнява нова роля в развитие, прилагане и ревизия на регулации.

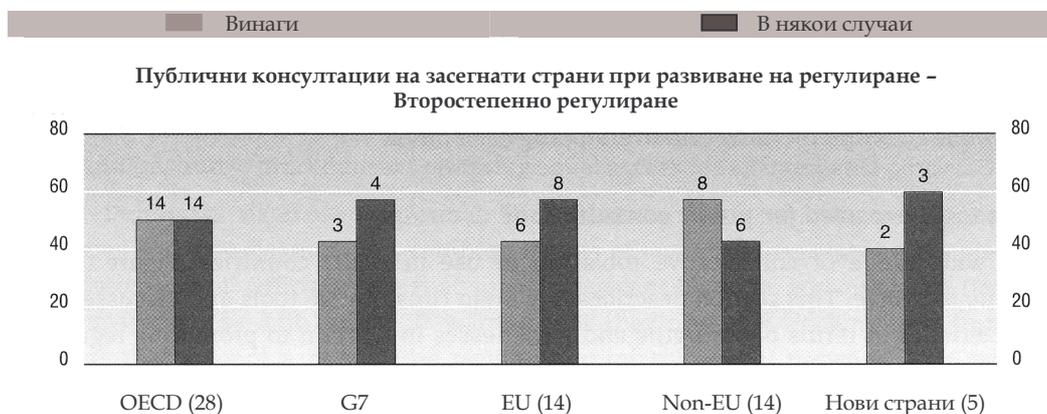
Колко страни консултира ОИСР?

По-долу фигура 10 показва, че публично консултиране се използва широко, но не универсално в страните от ОИСР. Двайсет страни системно прилагат процедури за публично консултиране при развитие на първични закони, други седем понякога използват консултиране в добавка на парламентарни дебати, които сами по себе си са форма на публично консултиране. За второстепенни регулации, данните не са така добри. Само 14 от 28 страни имат системни процедури за публично консултиране на второстепенни регулации, докато другата половина в някои области понякога използва публично консултиране. За двата вида първични и второстепенни регулации, изглежда страните извън ЕС консултират по-системно от страните в ЕС. Има малка разлика между нови и стари страни членки на ОИСР, която показва, че нови страни бързо адаптират най-добри практики.

Независимо от значителните положени усилия за пре-проектиране и разширяване на програми за консултиране, нивото на задоволство от консултантски аранжimenti остава доста ниско сред някои регулирани единици и доста често, сред обществото. Напоследък РУМА предоставя ясни сведения за мулти-национален бизнес в 11 страни, който е администрирал това. Вижда се, че мениджъри на МСП смятат, че степента на консултиране при развитие на нови регулации е нис-

ка, с голям мнозинство компании (77%), които вярват, че бизнеса рядко или изобщо не се консултира и само 9% от компаниите вярват, че бизнеса често или винаги се консултира.²

Фигура 10. Използване на публични консултации за първични и второстепенни регулации в 28 страни от ОИСР



Източник: OECD (2000), Отговори при преглед на Регулативен капацитет в страни от ОЕСД.

Изглежда няколко фактора допринасят за това недоволство. От една страна, съществува напрежение между правителствено желание навреме да приключи политическо действие и необходимост да осигури адекватно време за групи с малко ресурси да участват ефективно в консултации. Ограничението от ресурси може да означава, че съобщение за съществуване на възможност за консултиране, не прониква толкова широко, колкото би било желателно. В други случаи, консултации са ограничени за определени групи, вместо да са отворени за всички заинтересовани страни. Проектиране и прилагане на програми за консултации трябва да съответстват на капацитета на правителство и цивилно общество, но капацитета на заинтересовани групи, често се пренебрегва при взимане на решение как да се консултира.

Какво е публично консултиране?

Терминът “консултиране” е широко дефиниран в този доклад. “Публично консултиране” описва три свързани форми на взаимодействие с заинтересовани членове на обществото, както следва:

Известяване е комуникирането на информация с обществото за регулативни решения и е крайгълен камък за върховенство на закона. Това е еднопосочен процес за комуникиране, в който обществото се третира, като пасивен потребител на правителствена информация. Известяване, само по себе си, не представлява консултиране, но може да бъде първа стъпка. От тази гледна точка, предварително известяване дава време на акционери, да се подготвят за предстоящи консултации. Известяване се изисква в много страни за различни видове регулативни действия, включително адаптиране на първично и второстепенно законодателство, упражняването на различни форми на административни преценки и намерение да регулира в бъдеще (както ежегоден Регулативен план на федералното правителство на САЩ). Известяване е също стратегия за постигане на целта улесняване на внедряване и повишаване на съгласие (виж Глава 5.3).

Консултиране е свързано с активно търсене мнения на заинтересовани и засегнати групи. То е двупосочен поток на информация, който може да се появи на

всякакъв етап от регулативно развитие, от идентифициране на проблем до оценка на съществуващо регулиране. То може да е процес на един етап или, както в повечето случаи непрекъснат диалог. Консултиране е все повече ангажирано с целта за събиране на информация за улесняване проектирането на качествено регулиране.

Участие е активното участие на заинтересувани групи във формулиране на регулативни цели, политика, и подходи или при проектиране на регулативни текстове. Участието обикновено е с намерение да улесни прилагане и повишаване на съгласие, консенсус и политическа подкрепа. Правителства са склонни да предлагат на акционери роля в регулативно развитие, прилагане и/или налагане при обстоятелства, при които те желаят да повишат чувството за “притежаване” на, или ангажираност към, регулациите извън очакваното постижение *via* чисто консултативен подход. Например, в много страни има присъствен “съвместно-регулативен” подход към регулирането на професии, като адвокати и лекари. Поради въпроси за легитимност и рискове от изненади в резултат на частни интереси в държавни решения, има необходимост от ясни принципи за направляване на участие, включително строги изисквания за прозрачност.

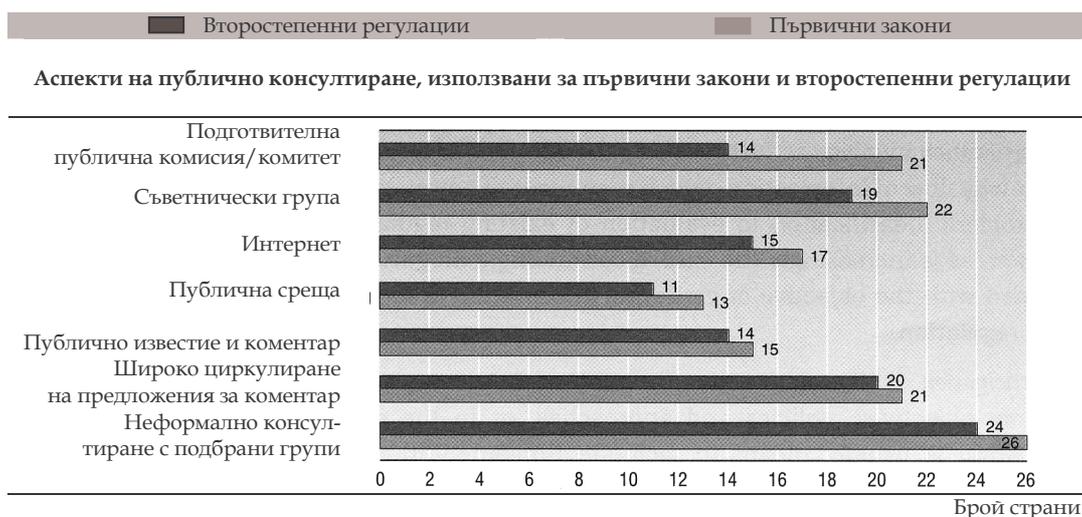
В практиката тези три форми на взаимодействие често се смесват в програми за публични консултации, допълващи и припокриващи една друга.

Кои инструменти се използват за публично консултиране?

Много инструменти за консултиране се употребяват в страните от ОИСР (Фигура 11) и продължават да еволюират. Тази част описва пет главни консултантски инструменти и дискутира характеристиката им от гледна точка на силни и слаби страни по отношение насърчаване на регулативно качество. Петте инструмента са:

- Неформално консултиране.
- Циркулиране на регулативни предложения за публични коментари.
- Публично съобщение и коментар.
- Изслушване.
- Консултативни структури.

Фигура 11. Форми на консултиране, използвани в страни от ОИСР



Източник: OECD Възгледи на бизнеса за бюрокрация. Административни и регулативни тежести върху Малки и средни предприятия, Париж.

Неформално консултиране включва всички ad hoc форми за преценка и нестандартни споразумения между регулатори и заинтересувани групи. То може да бъде в различни форми, от телефонно обаждане до писма, неформални срещи и се случва на всякакви етапи от регулативния процес. Ключовото предназначение е да се събира информация от заинтересувани групи, но неформално консултиране може да включва мълчаливи споразумения за съдържание на предложени регулации. Неформално консултиране се провежда фактически във всички страни от ОИСР – само две страни обявяват, че не провеждат неформално консултиране – но приемливостта широко варира.

В Англия, регулативни структури традиционно имат близки и неформални контакти с големи интереси, особено бизнес и на неформално консултиране се гледа като на норма на регулативен процес, преди формално консултиране едновременно с практически кодекс за писмено консултиране. Същата традиция с неформални контакти съществува във **Франция**. В **Япония** неформално консултиране е съществено за оформяне на консенсус около окончателния резултат. В **Канада** правителството окуражава регулатори, да консултират неформално преди формалното консултиране. Обратно, неформално консултиране се смята за поподозрително в **САЩ**, като нарушение на норми за отвореност и еднакъв достъп и в много случаи е нарушение на административни процедурни актове, изискващи еднакъв достъп за всички заинтересувани страни.

В **Дания** обширно неформално координиране, провеждано ден за ден, между министерства и организации е обикновено средство за осигуряване, че са взети предвид възгледите на акционери. Служители отбелязват, че такъв подход има предимство с гъвкавост и отзивчивост, но ОИСР предупреждава, че рискуват “изключване” на важни интереси, които не са част от регулативната министерска мрежа. Това може да е особен проблем за по-слабо организирани интереси или нови влизания в пазара. В **Нидерландия** широк обхват на неформално консултиране се използва преди да се финализира регулирането. Използване на процедури за открито известие-и-коментар, все повече е опит за повишаване на участие от разнообразни интереси, но свидетелства предполагат, че неформални консултации повишено се използват за истинска работа създаване на консенсус с формални правни процеси, често превръщащи се във формализъм.

Неформални подходи могат да са по-малко натоваарващи и по-гъвкави от по-стандартизирани форми за консултиране. Следователно, те могат да имат важно предимство от гледна точка бързина и присъствие на по-обширен набор от интереси. Неформално консултиране също има предимство, да осигурява незабавен лице в лице обмен на възгледи или друг вид контакти. Достъп от заинтересувани групи до неформални консултации е изцяло в интерес на регулатори. Неформално консултиране напомня “лобиране”, но при неформално консултиране регулативната агенция играе активната роля при осъществяването на контакт. Обаче потенциално е трудно да се тегли линията между тези две дейности.

По такъв начин неформални процедури е възможно да са все повече обект на критично изследване, отчасти заради липса на прозрачност и отчасти поради безпокойство, че могат да са средства за неправилно въздействие, упражнявано от заинтересовани групи. Тяхното използване в комбинация с други по-формализирани и отворени механизми могат да са средства за получаване на техните ползи, докато се раздухва този критицизъм.

Циркулиране на регулативни предложения за публични коментари

Пряк начин за консултиране с заинтересовани групи е да се изпращат регулативни предложения директно на засегнати страни и да подканват за коментари.

Тази процедура се различава от неформално консултиране по това, че процеса общо е по-систематичен, структуриран и рутинен и може да има някаква база в закон, политически изявления или инструкции. Засегнати групи в циркуляционния списък очакват да получат проекти за важни регулации. Тази гъвкава процедура може да се използва на всички етапи от регулативния процес – но се използва обикновено да представи конкретни регулативни предложения за консултиране. Отговорите обикновено са в писмена форма, но регулаторите могат да приемат устни изявления и могат да ги допълват, като поканят заинтересовани групи на изслушване.

Процедурата циркулиране-за-коментар е между най-използваните форми за консултиране, с 24 страни от ОИСР прибягнали към нея през 1998. Съществува дълга традиция в използване на този подход и много от тези страни са приели закони или държавни постановления, които изискват този подход. Регулатори обикновено запазват благоразумие относно достъп и процес, но на практика важни предложения циркулират нашироко и системно. Страните започват да експлоатират възможности за подобряване на достъп и времетраене на консултиране, което се осигурява с информационни технологии. Интернет все повече се използва за тези цели.

Циркулиране-за-коментар сравнително не е скъп начин за събиране мнения от обществото и насочена процедура е вероятно да предизвика засегнати страни да информират. Освен това е сравнително гъвкаво от гледна точка на време, обхват и форма за отговори. Ахилесовата пета на тази процедура е процесът за решаване, който да е включен, проблемът обикновено оставен на регулатори. Важни групи обикновено не са пренебрегвани, защото е възможно да предизвика трудности за регулативното предложение, когато отиде в правителство или парламент. Обаче, по-слабо организирани групи са в по-слаба позиция от тази гледна точка. Друга спънка е, че ако проектно регулиране циркулира без ясен и разбираем език на обяснителната бележка или АРВ, за обществото може да е трудно да прецени потенциалните въздействия на предприетата мярка. Циркулиране-за-коментар, по тази причина е възможно да предизвика по-слабо задоволство от гледна точка на осигуряване достъп за нови и променливи заинтересовани групи, тъй като задачата насочване, който ще получи известие за регулиране е по-трудна и се повишава риска от пренебрегване на ключови интереси. Освен това, селективното естество на участие, според този механизъм, може от само себе си да се смята повече за противоречие на преследваното на по-широко участие и по-голяма отвореност и прозрачност.

Публично известие-и-коментар

Публично известие-и-коментар е по-отворено и обхващащо от процеса циркулиране-за-коментар и обикновено е по-структурирано и формално. Елементът публично известие означава *all* (всички заинтересовани страни) имат възможност да осъзнаят регулативно предложение и имат възможност да коментират. Обикновено има стандартен комплект за подготвително информиране, включително проект на регулативното предложение, дискусия на политически цели и адресиран проблем и често оценка на въздействие на предложението и може би, алтернативни решения. Тази информация – и особено елементите на АРВ – могат до голяма степен да повишат способността на обществото ефективно да присъства в процеса, обаче в повечето страни участие остава на доста ниско ниво, освен за някои предложения.

Публично известие-и-коментар се използва за закони и за по-ниско ниво решения. В много страни, то се смята за особено важно при по-ниско ниво решения, защото осигурява известна сигурност на регулативните процеси вътре в министерства, които не печелят от отворени законодателни процеси, прилагани при дебатиране на законодателство в парламенти.

Прозорец 9. Най-добри практики в САЩ за консултиране: известие-и-коментар

Закон за административна процедура (ЗАП) от 1946, установява юридически права за граждани да участват в дейности по изготвяне на правила на федералното правителство, базирани на принципа за отворен достъп за всички. Той излага основните процеси за изготвяне на правила, които да се следват от всички агенции на Правителството на САЩ. Пътят от предложено до окончателно решение разкрива широки възможности за участие на засегнати страни. Като минимум, ЗАП изисква при обявяване на съществено решение (като отличаващо се процедурно решение или политическо изявление), агенция трябва да :

- а) Да публикува във Федералния регистър съобщение за предложено изготвяне на решение. Това съобщение трябва да съдържа текста или съдържанието по същество на предложеното решение, юридическо право за процедурата и подходящо време и място за публично участие. Публикувани предложения рутинно включват информация за подходящи контакти в регулативните агенции.
- б) Предвижда за всички заинтересовани – национални и чуждестранни – възможност да участват в изготвяне на решението, като осигурява писмени данни, мнения или аргументи за предложеното решение. Този процес за публично коментиране има различни предназначения, включително да дава на заинтересованите възможност, да предоставят на агенцията информация, която ще подобри познаването на смисъла за изготвяне на решението. Процеса публичен коментар осигурява също на заинтересованите, възможност да възразяват на фактически предположения, въз основа на които агенцията прибегва към подготвяне на решение и да показват от каква гледна точка такива предположения могат да са в грешни.
- в) Публикуване на съобщение за окончателно изготвяне на решение най-малко 30 дни преди ефективната дата на решението. Това съобщение трябва да включва изявление за основанията и предназначението на решението и да отговори на всички получени важни коментари. Изключения за 30 днешно предупреждение са предвидени ЗАП, ако постановлението предвижда освобождаване или отмяна на ограничения или ако засегнатата агенция извършва и публикува разкрития, за които по-ранна ефективна дата се изисква за “добро намерение”. Общо, обаче, изключенията в ЗАП са ограничени и трябва да са оправдани.

Американската система за “известие-и-коментар” води до изключително отворен и достъпен регулативен процес на федерално ниво, който е съвместим с международните добри практики за прозрачност. Теорията на този процес е, че е отворен за всички граждани, вместо да се базира на представителни групи. Това отличава метода от използваните в по-корпоративни модели и също от неформални методи, които предоставят на регулатори значително ниво на собствена преценка, относно кого да консултират. Неговия ефект е да повиши качество и легитимност на политика, като предпазва от злоупотреба с влияние на специални интереси.

Подходът известие-и-коментар има дълга история в някои страни от ОИСР и използването става по-широко разпространено през последните години. Най-напред е адаптирано в САЩ за по-ниско ниво регулации през 1946. Тази практика по-късно е адаптирана в Канада през 1986 – наричана “преди публикация” – и в Португалия през 1991. До 1998, 19 страни от ОИСР използват публично известие-и-коментар поне в някои ситуации. Япония адаптира през 1999 изисквания за публично известие-и-коментар за всички регулативни предложения (и за ревизиране на съществуващи правила). В други страни, като Унгария, използване на процесът е процедура, базирана на *ad hoc*, с индивидуални министерства сами решаващи политиката си.

Процедурите варират широко. В САЩ и Португалия процедурата е предписана от закон и юридически прегледана, докато Канада адаптира процедурата през политическа директива, която няма правна сила. Моделът на САЩ е процедурно по-строг: коментарите се регистрират във официален документ за изготвяне на решения и не се разрешава на регулатори да разчитат на фактическа информация, която не се съдържа в този публичен архив. Политици на САЩ могат да приемат или отхвърлят коментари по собствено усмотрение, но тези които пренебрегват основни коментари рискуват регулации да се отхвърлят в съда. Обратно в Дания аранжирани “известие-и-коментар” също широко се използват при изготвяне на “съществено важни” по-ниско ниво правила, но няма стандартизиран, формален и систематичен комплект за изисквания.

Известие-и-коментар е най-малко теоретически по-отворено и всеобхващащо от други механизми, като “циркулиране-за-коментар”. Регулатори могат да получат значително по-голям обем информация, особено където е слабо познаването на обхвата на заинтересовани страни. Освен това, отвореност и формалност на “известие-и-коментар” процедури означава, че регулативни агенции и политици са по-сигурни, че са чути важни мнения и са известни рисковете от политически провал. Високо ниво на отвореност означава също, че демократичните ценности са добре съобразени, което може да е главната причина за повишеното използване на този механизъм.

Много страни, обаче, намират, че в практиката нивата на участие са ниски. В Нидерландия са разочаровани от липсата на публична отзивчивост към “известие-и-коментар”. Това особено се отнася, когато за първи път е представен този механизъм, защото липсва осведоменост. Установени групи може да предпочитат, да поддържат специалните си отношения с правителствени служители, вместо да присъстват в по-отворени процеси. Присъствие зависи също от удобство за отговор и очаквани резултати от участие, включително от ефективност на процеса известие, времето за изготвяне на коментар, качеството и естество на предоставената информация на заинтересовани страни и отношение и отзивчивост на регулатори в техните взаимоотношения с участващите в процеса коментирани.

Публично изслушване

Изслушване е публична среща за определено регулативно предложение, на което заинтересовани страни и групи мога персонално да коментират. Регулативни политици могат да искат от заинтересовани групи, да подават писмена информация и данни за среща. Изслушване рядко е независима процедура, по-скоро допълва други консултантски процедури. До 1998 г. 16 страни от ОИСР използват публични срещи, като форма на консултиране, но има значителни разлики в използването им по отношение на други аспекти на консултантския процес.

В САЩ, когато е необходимо, изслушване са прикрепва към процедура “известие-и-коментар”. Изслушване клони към формален характер, с ограничени възможности за диалог или дебат между участници. Започват експерименти с “on line” изслушване. В Германия регулативни агенции, които разпространяват предложение за коментар, могат да организират изслушване, вместо писмени коментари или прилагат двете форми. Във Финландия, където изслушвания са сравнително нов подход, обикновено се организира изслушване, вместо или комбинирано с покана за писмено коментариране. В Канада изслушвания са формална част от развитие на всички първични регулиращи закони – ръководени от комисии в Парламент. Регулативни отдели също често провеждат публични консултантски срещи, особено за главни или второстепенни законодателни предложения

Изслушвания обикновено са *ad hoc*, освен ако са свързани с други консултантски процеси (например, “известие-и-коментар”). Те по принцип са отворени за обществото, но ефективен достъп зависи колко широко циркулират поканите, от място, време за изслушване и от големина на стаята за срещата. Публични срещи осигуряват директни контакти, при които се осъществява диалог между регулатори, широк кръг засегнати страни и между самите заинтересовани групи.

Ключово неудобство е вероятност да са единствено събитие, което да е недостъпно за някои заинтересовани групи и по тази причина се изисква повече координиране и планиране за осигуряване на достатъчен достъп. Освен това, едновременното участие на много групи и отделни хора с много различни възгледи могат по-скоро да направят безпристрастна дискусия на определени сложни или емоционални въпроси, като ограничават способността на тази стратегия да генерира емпирична информация.

Консултантски структури

Освен неформално консултиране и циркулация-за-коментар, използването на консултантски структури е най-разпространения подход за публично консултиране сред страните от ОИСР. Около 24 страни използват консултантски структури в някаква форма по време на регулативен процес. Консултантски структури са въввлечени във всички етапи на регулативния процес, но най-общо се използват доста рано в процеса, с цел да асистират в определяне на позиции и опции.

В зависимост от техния статус, власт и позиция в процеса взимане на решение, те могат да оказват голямо влияние върху присъстващите страни за взимането на окончателните решения или да са едно от многото източници на информация. Регулативно развитие – проектиране и преглед на предложения или оценка на съществуващи регулации – рядко е единствена или дори първична задача на консултантски структури. Някои постоянни структури, например, могат да имат обширни задължения, свързани с планиране на политика в области, като социално благосъстояние или здравеопазване. Има различни видове консултантски структури с различни имена – съвети, комисии и работни групи. Тяхната обща черта е, че имат определен мандат или задача в регулативния процес (осигуряване на експертиза или консенсус) и че включват членове извън държавната администрация.

Тяхната връзка с регулативните структури може да варира от реагиране на регулативни предложения (като Социален и икономически съвет в Нидерландия или Експертни и консултантски комисии в Германия), до действащи като структура за изготвяне на решение, при което съвет е само една от няколко регулативни функции (в Англия, Комисия по здравеопазване и сигурност). Консултантски структури сами могат да провеждат консултантския процес, като използват изслушване или други методи. Например, в Германия, мандата на Комисия по де-

регулиране заявява, че “е съгласна, ако е необходимо да изслушва експерти от изследователски институти, бизнес среди и асоциации и администрация.”⁴ В **Мексико**, бизнес и други заинтересовани страни сега присъстват в консултантска комисия на Федерален съвет за регулативен напредък (COFEMER), чрез дузина и повече *ad hoc* консултантски групи, организирани да преглеждат съществуващи формалности и нови регулации. През последните години **Корея** също разширява използване на консултантски комисии. Това съвпада с масовото увеличаване на НПО и вследствие на това да бъде отразено в политически решения разнообразието на възгледи. Общо се използват комисии, като средство за подобряване на регулативно качество, като се осигурява поток от експертен съвет и информация за регулатори, но важни са също за повишаване на усещането за легитимност на закони.

За изясняване важните характеристики на консултантските структури, използвани в страните от ОИСР, са важни две отличителни черти.

Първо, консултантски структури преследват една от две главни цели – създаване на консенсус или осигуряване на експертиза – това определя тяхното членство и метод на работа. Където консултантски структури са механизъм за създаване на консенсус, техните членове присъстват, като представители на заинтересовани групи и методът на работа е процес на спазаряване или преговаряне, който води до финален пакет, балансиран между конкуриращи се интереси (това значи, че са с предназначение за постигане на консенсус). Консултантски структури, които осигуряват техническа експертиза са доста различни. Членове присъстват със собствения си капацитет, като професионалисти или експерти и метода на работа е процес за търсене на информация, определен от цели, установени от регулатор (това значи, движени от постигане на ефикасност).

Движени от консенсус структури е възможно по-рано да стеснят опциите, като произвеждат политически приемливи решения, които могат да направят компромис с първоначалните цели, но дават възможност за ефективно приложение. Структури за консенсус са управлявани от ценности, като социално сътрудничество и стратегически позициониране. В резултат, те са с намерение да служат на собствени интереси и са по-малко податливи на политически или административен контрол. Обратно управлявани от ефикасност структури се фокусират върху постигане на първоначално установени цели и е по-вероятно да идентифицират нови опции, за да ги постигнат, но по-малко ще се съобразяват с общественото мнение, балансирайки противоположни цели и приемливост на приложение. На структури, управлявани от постигане на ефикасност се гледа, като на по-неутрални и вдъхващи повече доверие по въпроси за наука и факти. Понеже членовете не присъстват, като представители на групи те са по-податливи на правителствено намерение.

Второ, консултантски структури играят много различна роля, от привидно тривиална гледна точка - дали са перманентни или *ad hoc*. Някои правителства се отдалечават от използване на мандатно присъствие, чрез перманентни тристранни структури (например **Нидерландия** и **Швеция**) и подобни модели на силно представяне на групови интереси (**Финландия**) и към *ad hoc* структури с променящо се членство и ограничени мандати. Постоянни структури клонят към установяване на строги и продължителни процеси, за да функционират, като защитници на тесни интереси, да са по-слабо отзивчиви на нуждите на администрацията, да изключват нови или възникващи интереси и да упражняват повече контрол върху резултати от консултиране. *Ad hoc* структури, от друга страна, са по-гъвкави по отношение на членство и мандат, по-чувствителни за време и са благосклонни към повече контрол от администрация за методи и резултати.

Постоянни структури клонят към управлявани от консенсус и *ad hoc* групи са с тенденция управляване от ефикасност. Следователно, насочване към *ad hoc* групи, също е съвместимо с генералната тенденция към откриване на факти и емпирично базирано консултиране, по-скоро от консултиране, базирано на консенсус.

Насочването към *ad hoc* консултантски структури е свързано с неудобства, които още не са систематично адресирани. Постоянни консултантски структури са с вероятност да са по-прозрачни, защото ролята им във взимане на решение е ясна и предсказуема и тяхното членство е познато. Сравняване на това ниво на прозрачност, където се използват *ad hoc* структури, изисква адаптиране на ясни общи указания за тяхното използване. Постоянни консултативни групи са по-добре поставени, да осигуряват дългосрочно последователно и информирано съветване. Важно е, че тяхното членство е по-слабо уязвимо от манипулации на регулатори, по специфични въпроси да дават предпочитани отговори.

Докато се разпространява използване на консултативни структури, промени в тяхното проектиране и членство рефлектират върху по-широка тенденция към по-гъвкави и отзивчиви средства за консултиране и далеч от строги и тесногръди подходи. Отчасти, това отразява развитие на плурализъм в повечето страни на ОИСР, докато в същото време отразява по-голямото наблягане на регулативна ефикасност, вместо на консенсус между подбрани интереси. Тези два фактора не са различни, защото консенсус неминуемо се превръща по-малко реалистична цел в контекста на значително увеличен плурализъм.

Комбиниране на различни инструменти за консултиране

Ползите от комбиниране на силата на различни инструменти за консултиране в различни етапи от регулативен процес стават все по-ясни. Докато консултиране е най-широко използвано в по-късни етапи на регулативно развитие, повечето страни сега започват с консултиране в най-ранните етапи. През 1998, от 27 страни 14 обявяват, че те се консултират, преди да формулират обширни регулативни предложения, 18 използват консултиране преди формулиране на детайлни предложения и 24 използват консултиране след формулиране на детайлни предложения. Освен това, 11 страни консултират при всички тези три етапа на регулативно развитие, докато 7 консултират при два от трите етапа.

Подходи неформално консултиране и циркулиране-за коментар е вероятно да са предпочитани, като средства за тестване на възгледите на ограничен брой ключови играчи в ранен етап от регулативно развитие, докато *ad hoc* съвещателна група, може да е създадена да събере сигурни данни, преди да се пристъпи към отворени процеси "известие-и-коментар" или публично изслушване, които дават входна публична информация и насърчават легитимност и съгласие. Във **Финландия** и **Швеция** доклади на съвещателни комисии и работни групи рутинно извършват "циркулиране-за-коментар. По този начин коментари и информация може да се получат от заинтересовани групи, които не са представени в комисия или работна група.

В **САЩ** регулативно преговаряне, сравнително ново средство, често се използва в комбинация с процедура "известие-и-коментар". Когато регулатори решат да преговарят с групи със специфични интереси, то трябва да се създаде комисия за преговаряне. Преди създаване на комисия, трябва да се публикува съобщение в национален вестник, включително интересите, които вероятно ще бъдат значително засегнати и списък с предложени лица за представяне на тези интереси. Ако отделно лице или групови интереси смятат, че не са адекватно представени, то трябва да им се даде възможност да кандидатстват за членство. В **Япония** на

скорошно адаптиране на процедури за известие-и-коментар допълват, вместо да заместват по-традиционни средства за консултиране. В **Испания** нови законодателни изисквания, приети през 1997 определят многостранен подход за консултиране. Сега се използват няколко консултантски метода за регулации, включително "циркулиране-за-коментар", консултиране с формални съвещателни групи (до 2000 - 473) и все повече се използва "известие-и-коментар". Освен това Икономически и социален съвет служи, като върховна консултантска структура, организирана съвместно с тройния принцип. Държавният съвет осигурява механизми за качествен контрол, като оценява обхватът и резултатите от проведеното консултиране.

Прозорец 10. Преминаване към по-прозрачно консултиране в Нидерландия

Централен принцип за консултиране в Нидерландия е "разделяне на съветване от консултиране", което отразява двойното предназначение на консултиране за получаване на експертиза и съгласие. Има две формални и отделни консултантски структури. Функцията "съвещателна" се изпълнява от различни *ad hoc* съвещателни структури, създадени с индивидуални закони. Членството се базира изключително на експертиза, независимо че на практика директни интереси също са представени. "Консултирането" се изпълнява, чрез мрежа от съвещателни структури, създадени съгласно Закон за индустриална организация от 1950. Тук тройният принцип е залегналият фактор, който определя представяне. Главната консултативна структура според Закона е Социален и икономически съвет (СИС), състоящ се от 15 члена, представляващи интересите на работодатели, 15 за интересите на служители и 15 независими експерти, назначени от Короната по съвет на правителството.

Тези структури са исторически използвани в корпоративната система, за да въведат в решения проверки и баланси, да повишат социална легитимност на законодателството и да повишат нивото на "доброволно" съгласие, включително гладко и бързо прилагане на веднъж договорено ново законодателство. През последните години, обаче, тези структури се критикуват, като неподходящи за съвременните реалности. Смята се, че претъпяват политическа отзивчивост, ограничават ролята на Парламент, като затварят решения в "консенсус" още в ранен етап и насърчават прекалена регулативна сложност, като се опитват да балансират непоследователни цели. Освен това, разделянето на "съветване от консултиране" на практика се компрометира, докато корпоративни и на картели структури, създадени съгласно Закона за индустриално организиране, все повече се разглеждат, като несъвместими с принципите на ЕС за конкуренция.

Датското правителство отговаря на критиката с основни реформи. За няколко години броят на съвещателни бордове драстично е намален от 491 през 1976 на 161 през 1991 и до 108 през 1993. Останалите са отменени през 1997 и заменени с една структура за всяко министерство. Тази реформа е с цел за ясно разделяне на съветване от консултиране и за насочване към основни политически проблеми, вместо към детайли. Министерствата се безпокоят, че твърде много консултативни групи са отново създадени след отменянето, но вярват, че промяната най-малко е подобрила ситуацията. Старите навици трудно умират, обаче, без намаляване на броя им, съществува непрекъснатата тенденция към разпространяване на "нови" съвещателни структури.

Идентифицирани проблеми с публичното консултиране

Проектирането на методи за публично консултиране трябва да признае специфичния културен, институционален и исторически контекст на страната, защото тези фактори са критични за определяне на ефективност и уместност на определени подходи. Следователно, не е възможно да се възприема предписано мнение, какви консултантски инструменти трябва да се използват, или как и кога трябва да се прилагат. Обаче, съществува значително споразумение между страните в ОИСР за броя на ключовите принципи или елементи при проектиране на “най-добра практика” за система за публично консултиране.

До някаква степен, най-добри практики са базирани на проблеми за общо консултиране. Таблица 2 в Глава 4 идентифицира някои общи проблеми, включително:

- Някои форми на публично консултиране се използват, когато се развиват нови регулации, но не систематично и не с минимум стандарти за достъп. Участието е пристрастно или правото за участие не е ясно.
- Съществува тенденция за изключване от консултиране на по-неорганизирани или силни групи, като потребителски интереси или нови пазарни участници.
- АРВ никога или не винаги се използва при публично консултиране.
- Регулативната власт е делегирана на не-правителствени структури, като саморегулиращи се структури без адекватни средства за прозрачност и сигурност.

Вероятно най-сериозно от тези е изключване на *de jure* и *de facto*. Фигура 12 по-долу показва, че в по-малко от половината страни на ОИСР, заинтересовани членове на обществото могат да решат, да осигурят мнение за проектирано регулиране. Всъщност, дори където съществува такова право, остава проблема с *de facto*. Това е вярно дори при най-достъпните консултантски подходи – “известие-и-коментар”, при които изглежда ефикасността зависи от естеството на организацията на гражданското общество. Най-добре действа, където групи с многобройни интереси се стремят да повлияят на процеса на взимане на решение, като предлагат емпирични или правни аргументи в подкрепа на позициите си.

Когато “известие-и-коментар” работи добре, то се превръща в ценно публично бойно поле за идеи и аргументи. То също така оперира, като последна сигурност срещу регулации. Обаче, дори където “известие-и-коментар” е най-напреднало, все пак има още проблеми. В САЩ, където се използва от 1946, консултирането се превръща във формално и движено от правни и съпернически тенденции на американската система. Ощетява се диалог, сътрудничество и комуникиране с по-слабо организирани групи. Това показва, че в страни с по-слабо организирано и съперническо гражданско общество, използването на “известие-и-коментар” на практика може да се изостря, вместо да противодейства на изключване на по-слабо организирани групи.

Друг проблем сред заинтересовани групи е, че събрана от консултиране информация често е от лошо качество и дори пристрастна, който се увеличава от “уморително консултиране”. Получена информация от заинтересовани групи може да е едностранна, с лошо качество или неподходяща за тези проблеми. Тези въпроси могат да се контрират, отчасти с излагане от политици в съобщения за проблеми или въпроси с искане на коментари, както и с допълнителна обяснителна и аналитична информация, като АРВ в помощ на прегледа на публичното фокусиране. Може да се контрира също, като се осигурява консултирани за възможно най-широк кръг заинтересовани групи и като се допълват пасивни методи, като известие-и-коментар, с активни методи, като съвещателни групи. Тези два метода ще клонят към фокусиране върху по-критично изследване на доставените данни и асистирание за разкриване на пристрастно или лошо качество.

Прозорец 11. Използване на информационни технологии за заздравяване на публичното консултиране

Информационни технологии се използват в много страни за подобряване на консултиране, чрез разширяване на достъп за повече групи, ускоряване на информационни потоци и намаляване на разходи за дистрибуция и получаване на информация. Сега 17 страни от ОИСР използват Интернет за консултиране при проектиране на законодателство.

В **Япония** изследователски групи са принципен метод за анализиране на политически проблеми и за предлагане на решения. В отговор на публичен натиск за прозрачност и отговорност, предложения на изследователски групи понякога предварително се публикуват в Интернет.

В **Европейския съюз**, информация за предлагани регулации все повече се предоставя в ранен етап от разработване на страница в Интернет на Генерален Директорат.

В **Англия** всички консултантски документи, включително АРВ се публикуват на Ведомствен Web sites и на адрес: www.gov.uk Web site. Освен това, Обслужване на малък бизнес ползва Директен достъп за бизнес, това е портал който включва всички консултации за регулации, засягащи малкия бизнес.

В **Испания**, нови електронни процедури позволяват консултиране за широк обхват интереси. Министерство на правосъдието експериментира с нова консултантска процедура, базирана на Интернет.

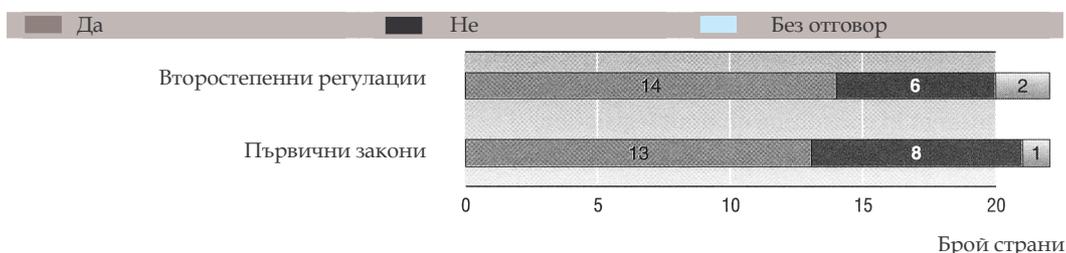
Стандартизирана структура за **Датски** технически регулации и стандарти, Dansk Standarts, е проектирана за допитване относно предназначение на уведомителни системи на ЕС и WTO. Тя доставя информация за техническите бариери за търговия, включително през Интернет. Имената на известни проектно-регулации са достъпни на страницата на Dansk Standarts.

В **Унгария**, министерства публикуват текстове на проекто-законали в електронен бюлетин на мрежа "Зелен паяк", заедно с последна дата за представяне.

В **Италия** на Web страница на Министерство на държавната администрация (www.funzionepubblica.it), регулативната структура (the Nucleo) започва публикуване на "известие-и-коментар" относно проекти за консолидирани текстове и опростявани декрети. След 1999 Министерство за телекомуникации и регулатор започват използване на Интернет за публични консултации, като тези на UMTS, безжична локална връзка и общ одобрен режим.

Фигура 12. Достъпност на механизмите за публично консултиране, октомври 2000

Може ли всеки обществено избран член да участва в публичното консултиране?



Източник: OECD (2000), отговори при преглед на Регулативен капацитет в страни от OECD.

Трети проблем е, че самите механизми за консултиране са уязвими от изненади на специфични интереси и следователно могат да са нов източник на риск в

регулативния процес. Когато са сложни или скъпи консултантските процедури (например, където доставената информацията е малко във връзка с трудни технически въпроси), предимство имат добре финансирани групи. Когато са затворени консултативни механизми или трудни за достъп, интереси на “вътрешни” са с предимство. Когато консултантски механизми наподобяват легални процедури, както в САЩ, предимство имат интереси с задълбочена експертиза. Рискът от вредна изненада се повишава от тенденция в страни от ОИСР за разпространяване на консултативни механизми в области със специфичен мотив. В много страни, специфични закони установяват консултативни механизми, които повишават общата сложност, увеличават неяснота и намаляват достъп.

Принципи на най-добра практика

Публично консултиране се превръща в норма за модерни регулативни системи и при съществуване напоследък на натиск за отворено и присъствено управление, ще продължи да се задълбочава и разширява. Качествена информация илюстрира, че повечето страни от ОИСР вярват, че качество и количество на налична информация за регулатори се подобрява в резултат от консултиране. По подобен начин повечето или всички вярват, че консултиране засяга съдържанието на накрая извършеното регулиране. През 1997 ОИСР идентифицира основните елементи, които допринасят за ефективна консултантска програма. Събраната информация и проведените анализ след 1997 потвърждават тези елементи и добавят някои усъвършенствания. Ключовите елементи на най-добра практика за консултантски процес са:

Комбиниране на последователност и гъвкавост. Консултантски програми трябва да са достатъчно гъвкави, за да се използват при много различни обстоятелства, но оперират в рамка на минимум стандарти, за да осигуряват последователност и доверие. Регулативни въпроси значително се различават по въздействие, значение, обхват, брой на засегнати групи, информационна необходимост, време за държавно действие и налични ресурси за консултиране. В рамката на последователна държавна консултативна политика, регулатори трябва да могат да проектират консултативен процес, който да е подходящ за определени обстоятелства.

- Използването на последователни консултативни подходи за различни политически сфери повишава качество на процеса по три начина. Първо, минимум стандарти осигуряват ясни прагове за всички страни, относно дали правилно е проведено консултирането и защитени по такъв начин всички интереси. Осигурява ясни указания за регулативни решения. Където се прилагат широко разбрани комплект процедури, недоволни страни – особено по-слабо организирани – могат да идентифицират процедурни проблеми. В резултат, повишава се доверие в консултантски процес и означава, че е възможен по-добър баланс по отношение на участващи интереси и по-малка склонност към изненади от малки много организирани групи със значителни интереси.
- Второ, последователни процедури повишават възможност за участие на различни акционери. Защото процедурите ще бъдат по-широко разбрани, възможности за входяща информация по-малко вероятно да бъде пропусната, тъй като търсенето на входяща информация вероятно ще е по-добре разбрана.
- Трето, адаптиране на последователен процес позволява по-добро координиране на инициативи за регулативно качество сред широк обхват от политически области. Позволява на отделни министерства значителна собствена преценка, може да е заплата, вследствие липса на разбиране на изисквания за добър регула-

тивен процес или “изненада” на министерство от специфични интереси. Последователен процес така се превръща в механизъм за качествен контрол.

- В правителствената рамка, трябва да се поддържа гъвкавост, така че да се получи максимално ниво на ефективно консултиране. Където е трудно да се въздейства на потенциално важни акционери или е по-малко възможно присъствието им, може да се изискват специфични мерки за активно търсене и осигуряване на тяхната входяща информация. Това може да включва увеличаване на времето за консултиране, по-интензивно информационно осигуряване, повтаряне на консултиране или осигуряването на специално приспособени възможности за диалог. Подобно, необходимост от отдалечаване от стандартен процес може да възникне от естеството на проблема, който изисква регулиране. Консултации могат да включват необходимост от предотвратяване възможности за стратегическо поведение и изисквания за справяне със свързани с правосъдие задължения и споразумения. Всякакви допълнителни стъпки трябва да допълват минимално процеса, докато отдалечаването от него трябва да е обект на ясни указания и контролиране. Промени за получаване на гъвкавост трябва винаги да се преценяват по отношение изрични компромиси, които често съществуват между гъвкавост и достъпност.
- Друга причина за гъвкавост е, че програми за консултиране трябва да включват редица стратегии, включително формални и неформални подходи, по-ранни и по-късни подходи и подходи предлагащи широк достъп до засегнати групи, както и фокусиране върху намиране на факти от експерти. Тези подходи могат да се комбинират в интерактивен процес, когато е необходимо да подхождат на дискутираните регулативни въпроси. Повишеното използване на многостепенно консултиране изисква сложен избор сред наличните различни консултативни инструменти. Изборът на всеки етап трябва да се базира на ясно разбиране на характеристиките, слабите и силни страни на всеки инструмент за постигане търсените цели. Вероятно е, че по-насочено консултиране с цел събиране на обективна информация и потвърждаване мнения на ключови акционери, ще бъде потвърдено в по-ранен стадии. По-отворени процеси е по-вероятно да са по-важни впоследствие за идентифициране на непредвидени ефекти и за развитие на консенсус.

Консултирането е по-ефективно в идентифициране на най-добри политически опции, когато информацията е налице по-рано. Повишеното използване на консултиране в ранни етапи на политически процес трябва да помага за идентифициране на по-добри политически опции, преди определяне посоката на регулиране. Консултативни документи трябва изрично да идентифицират залегнала политическа цел и най-широк обхват от алтернативи. Трябва също да е ясно, че цел на процеса е да разкрие допълнителни политически опции, които може да не са били ясни за политиците. Преобладаващата сред политиците “Регулативната култура”, трябва да е отворена към този вид предпоставка. Такъв широк поглед е допълнително подкрепен, ако обществото систематично и периодично е известявано за регулативни мерки, които регулатори развиват или планират за в бъдеще (предварително известяване).

- Комуникирането с консултирани групи също може да се подобри с по-достъпно информиране на по-ниска цена, включително с по-добро използване на информационни технологии. Регулатори трябва да работят по-упорито за комуникиране с обществото, с по-слабо организирани групи и с медиите, като поднасят информацията в разбираем формат, използват ясен език и изясняват спорни въпроси, особено относно сложни технически въпроси. Информация за

регулативни въздействия, например, може да се събира по-ефективно, ако регулатори предварително правят оценки на въздействие (вероятно на база на по-ранен етап на консултиране, които да изясняват потенциални въздействия върху консултирани групи, предположения на регулаторите за естеството на проблема и ефективност на предложено решение. Извършване на АРВ тогава може да подпомага консултиране на база детайлно регулативно предложение. Опитите с ИТ са обещаващи и основание за повече внимание.

Консултирането трябва да бъде широко базирано и балансирано между различни заинтересовани групи. Не-балансирано участие (дори клиентска изненада) е общ проблем. Регулатори трябва да са чувствителни към вероятността, консултиране да се отрази на ограничен брой организирани, високо експертни или добре финансирани интереси и други интереси да останат нечути. Процедури за ефективна и навременна входяща информация от по-организирани страни, като засегнат бизнес и профсъюзи, потребители или защитници на околна среда или други нива на правителство, може би се нуждаят от допълнителни по-активни усилия или по-достъпни консултативни подходи за привличане на интереси с по-малък капацитет за отзоваване. Способността на много групи – особено на по-слабо организирани и с по-малко ресурси – да участват в консултиране директно зависи от размер и естество на предоставената информация. Осигуряване на базисна информация дава възможност на регулативния контекст да бъде широко разбираем и помага да се фокусира консултативния процес върху ключови въпроси и максимално да се използва получената входяща информация. Регулатори трябва да се фокусират особено върху сигурност, че информацията подпомага участие на по-слабо организирани групи. Инициативите могат да включват:

- Използване на модерни методи за разпространение на информация (включително на създадени с помощта на ИТ).
- Комплектоване на информацията в лесно разбираеми формати.
- Фокусиране върху използване на ясен език при проектиране на материали и
- Изясняване на спорни въпроси, особено на по-сложни политически въпроси.

Структуриране на продължителен диалог с широк обхват на интереси може да води до по-интензивно изследване на проблемите, по-бързо представяне (и реакция) на нови идеи, подобряване на доверие и сигурност между засегнати групи и регулатори и установяване на по-ефективни работни отношения в дългосрочен план, когато се приложат регулации. Обаче, ориентиран към диалог консултативен процес може да е труден за управление, особено когато консултирането е нередовно и не са установени работни отношения.

Осигуряване на прозрачност и отзивчивост на консултиране. Ако трябва да допринасят за административна откритост, самите консултативни процеси трябва да са прозрачни и отзивчиви. Както се отбелязва, те трябва да са в рамката на изрична и систематична консултативна политика, която позволява на обществото да разбира, как и кога ще има възможност да участва. Консултативни програми са по-ефективни, когато регулатори изясняват защо е необходима информация (например за постигане на консенсус или за събиране на факти), да обясняват процеса взимане на решение и да отговарят на всички коментари, индивидуално или колективно. Да защитават сигурността на процеса и да предпазват от “изтощително консултиране”, необходими са изрични механизми за сигурност, че обществените коментари по време на консултирането са адекватно взети под внимание. Има редица начини, с които регулиращи политици могат да демонстрират сигурност, че са взели предвид коментарите при определяне съдържанието на регулация:

- Отзоваване на публични коментари може да се осигури, като се приемат коментари, какъвто често е случая със законово управляван процес.
- Регулиращи политики могат да посочат, когато оповестяват окончателна регулация, дали или не са съгласни с получените публични коментари.
- Може да се възложи отговорност на централното регулативно управление да осигурява, че регулиращите политики взимат под внимание публичните коментари или сами да преглеждат тези коментари.

Този въпрос е особено важен за страни, които разчитат на процедури “известие-и-коментар”, защото тези процедури не включват активен диалог с участници. При положение, че дадена страна разчита на по-интерактивни форми на консултиране – като неформално консултиране, изслушвания или съвещателни структури – не е особено необходимо отделни или специфични мерки да показват, че публични коментари са взети предвид.

Инвестиране в оценка и преглед на настоящи консултативни подходи, включително прилагане на нови подходи, като по-добро използване на ИТ, което може да помогне на “разходи-ефективност” на консултиране и да осигури, че навреме се осъществяват промени в консултативен процес в отговор на променени изисквания и социални тенденции.

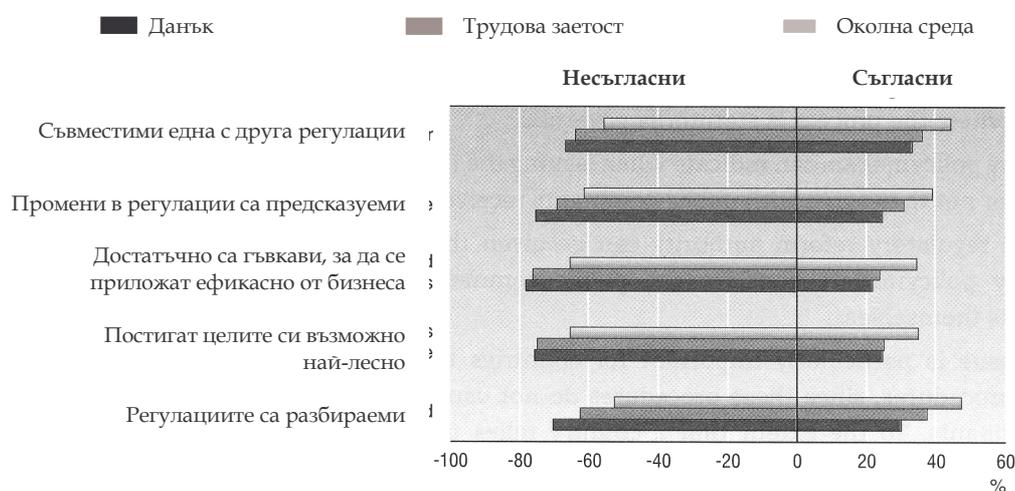
В административната култура на регулативните организации трябва да се изгради навик за консултиране. Консултиране е нещо повече от ред процедури, то е част от начин на мислене. Регулатори трябва да са убедени, че им помага в осъществяване на тяхната роля. Това не е лесно – разходите за консултиране са с тенденция да се разглеждат, като краткосрочни, докато ползите възникват след дълъг период. Ако консултативната култура трябва да е постоянна, консултативната политика трябва сигурно да бъде подкрепяна на най-високо политическо ниво и да се подобрява с обучение, стимулиране и с ресурси.

4.2. Регулативна яснота, комуникации и достъп

Аспектът на регулативна прозрачност, най-ясно свързан с върховенство на закона, е достъпност на правилата за регулираните единици. Регулативната прозрачност изисква правителства ефективно да комуникират с обществото съществуването и съдържанието на всички регулации. В *Препоръката* на ОИСР от 1995 се поставя въпроса, дали са достъпни регулации за потребители и се препоръчва: “да се взима предвид стратегията за разпространяване на регулирането сред засегнати потребителски групи”. Въпреки фундаменталното му естество, този аспект на прозрачност е един от най-критикуваните в страните в ОИСР. Безпокойствата за нарастваща регулативна сложност, фрагментация, несъвместимост и проблеми с просто идентифициране на уместни регулации се чуват навсякъде в ОИСР. Например, бизнес преглед през 2000 в много страни на ОИСР показва, че 60 до 80% от МСП докладват за проблеми в разбиране на регулации и за реагиране на непредвидени промени (Фигура 13).

Икономическите усложнения от този вид проблеми могат да са доста големи. Връзката между регулативна достъпност и яснота от една страна и високи нива на пазарно участие и силна конкуренция, от друга страна, все повече се признава, особено във връзка международна търговия и инвестиционни режими. Освен това, повишават се възможности за корупция и случаи за несъгласие от повишаване на сложност и недостъпност. Таблица 2 от този доклад идентифицира няколко такива проблеми с прозрачност, забелязани при провеждане на програма за преглед на регулации:

Фигура 13. Качество на регулации – средно за всички страни
Процент на бизнес, който отговаря, че напълно е съгласен или в по-голямата си част,
минус % в повечето случаи несъгласен или изобщо несъгласни



- Труден достъп до информация за съществуващи регулации (особено за МСП и за чуждестранни търговци и инвеститори).
- Трудно се разбира юридическия текст.
- Сложността на структурата на регулативните режими, намалява разбираемост.
- Лошо управляван Национален и поднационален интерфейс и е нужна по-добра координация и комуникация при взаимодействие.

Традиционно използваните решения в ОИСР да комуникират регулации са неадекватни за мащаба и важността на текущия проблем, който дълбоко е вкоренен в проблемите на трупашката се регулативна инфлация и преследване на правна сигурност и в същото време отразява фрагментираната структура на правителство. В действителност всички страни от ОИСР след 1970-те изпитват висок процент “регулативна инфлация”, измерена от гледна точка на брой действащи регулативни инструменти, брой страници на регулация, или от определените ресурси в националните администрации за регулативни цели. Резултатът е, че разпространение на регулация и липса на структура и съвместимост между различните регулации вероятно се превръща в най-основната бариера за постигане на регулативна прозрачност.

Традиционните отговори са просто публикуване на нови закони и регулации в официални вестници и бюлетини и изискване от регулиращи министерства и Парламент да се съхраняват копия от всички текущи регулации за инспекция от обществото. Тези механизми, въпреки важни, се смятат за неадекватни. Регулативна инфлация и бърза регулативна промяна означава, че няма повишена необходимост от нови усилия да се дава възможност на обществото да идентифицира цялостен набор от регулативни изисквания, които да спазва. Глава 3.3. от този доклад дискутира методи за регулативни прегледи на съществуващи регулации, като “бракуване и създаване” и систематизиране, което може да е много полезно за едновременно рационализиране на много регулации. Тази част дискутира още 5 други инструменти за по-лесно намиране и разбиране на регулации:

Юридическо опростяване и систематизиране

Рационализиране и систематизиране на сложни правни режими, случайно акумулирани през годините, често изискват разбираемо правно кодифициране.

Кодифициране може да подобри юридическо и индивидуално регулативно качество и по този начин значително да повиши достъп и яснота.

Във **Франция** амбициозен проект за систематизиране със срок 2000 е с цел превръщане на закона в по-прост, по-ясен, и по-достъпен за граждани и предприятия. Особено е трудна ситуацията в **Турция** по средата на 1980-те. Акумулирани са около 12 000 закона в продължение на много десетилетия на демократични и недемократични правителства. Законите са нито консолидирани нито хармонизирани. Трудно се идентифицира кои закони са оперативни и гражданите, правителствени служители и дори съда намира почти за невъзможно да разбере валидност и обхват на законите. В края на 1980-те, редица министерски екипи и публични предприятия започват систематизиране и координиране на 12 000 части от законодателство. До началото на 1990-те са елиминирани 1 600 закона и другите са консолидирани в 700 закона.

- Законодателно систематизиране.
- Централизирани регулативни регистри.
- Проектиране на регулации на ясен език.
- Публикуване на планове за регулиране.
- Електронно разпространение на регулативни документи.

В **Ирландия** Министерство за предприемчивост, търговия и заетост, през 1999 създава работна група за преглед и консолидиране на Закон за компании с цел модернизиране на статут, процедури и надзор на компании, също така консолидиране на всички правила и регулации в базисен закон за компании. Като първа стъпка Отдел на Министър председателя и Отдел за ревизия на закон за статут, изискват министерства и офиси да регистрират съответно законодателство и да идентифицират обхват за консолидиране, ревизия или отмяна. Втория етап се състои в определяне на приоритети в работата по систематизиране на закони и регулации. Инициативата е ограничена до постигане на яснота и прозрачност на правната система. Стратегията за преглед не включва принципи за добро регулиране. (т.е. пропорционалност, оценка на въздействие, избор на политически инструменти).

Разбираеми регулативни регистри

Докладът на ОИСР от 1997 препоръчва правителствата “непрекъснато да създават и модернизират публични регистри за регулации и бизнес формалности или да използват други средства за осигуряване, че местен и чужд бизнес лесно може да определи всички приложими за тях изисквания.”

Усилия за преброяване и регистриране на регулации допринасят не само за регулативна прозрачност, те също са инструменти за полезен мениджмънт и надзор. Регистриране на броя регулации създава ново чувство за отговорност и дисциплина, като прави явен размера и обхвата на регулативната система и нейния растеж. Те асистират също на координиране на усилията на различни регулативни власти, като осигуряват по-добър и по-системен поток на информация в публичната администрация. Това намалява риска от препокриване и несъвместимо регулиране. Създаване на централен регистър помага също на правителства да правят достъпни за бизнеса услугите на едно гише.

Регулативни регистри се мултиплицират, защото повишен брой страни от ОИСР адаптират електронни регистри за закони и ниско ниво правила. В **Япония** реформата за разрешителни и лицензи започва с въвеждане на разбираемо изброяване на правителствени изисквания и проследяване на нови изисквания. В **Пору-**

галия програма за опростяване на процедури за издаване на лицензи от януари 1997 стартира със събиране на всички процедури за лицензи на централно и местно ниво в база данни. Във **Финландия** Проект за норми (от 1986 до 1992), намалява общия брой правила от 7 500 на 5 500 и завършва със създаване на регистър за второстепенни регулации. **Мексико** също напоследък създава първия си разбираем Федерален регистър за бизнес формалности (виж Прозорец 12) Информационни технологии дават нови възможности за тази дейност.

Прозорец 12. Регулативни регистри: Практиката на някои страни

В **Дания**, правителството въвежда База данни за юридическа информация, компютъризиран регистър с лесно търсене, който покрива цялото законодателство и някои правила от по-ниско ниво. Използването на системата е безплатно от януари 1998 и е достъпна в Интернет.

Във **Финландия** Проект за норми от 1986 до 1992 намалява общият брой норми от 7 500 на 5 500 и завършва със специален регистър за второстепенни регулации.

В **Унгария**, Правителството ежегодно публикува резюме на всички влезли в сила закони и декрети. (“Събрани закони и декрети” и на всеки пет години “Събрани влезли в сила юридически правила”). Правителството също така подготвя издаване на три езика официален вестник на унгарски, английски и немски.

В **Мексико** се изготвя разбираем Федерален регистър за бизнес формалности и резюме на всички текущи закони и други правни регулативни изисквания. През 1998 е открито безплатно телефонно обслужване за осигуряване на достъп до информацията на тези описи. Успехът на тези инициативи води до подобни подходи, сега следвани в много щати и общини. Освен това през последните години се наблюдава значително участие на частния сектор в тези форми за осигуряване на информация. Редица частни предприятия сега излагат кратки изложения на закони и регулации в CD ROM формат, в същото време списъци на закони са достъпни в Интернет с капацитет за търсене и други допълнителни средства. Това представлява ясно признаване на очакваната търговска стойност на тази информация за регулираните компании.

В **Корея** всички закони и регулации са достъпни в Интернет на страницата на Министерство на правосъдието. Освен това е съставен разбираем регистър на действащи регулации от Комисията за регулативна реформа и може да се използва от цялото общество. Регистърът има защита, което означава прилагане само на вписаните регулации.

В **САЩ** щом е адаптирана регулация лесно е достъпна за засегнати единици. За да станат ефективни окончателни регулации трябва да се публикуват в Федералния регистър, който също е достъпен on line. Повечето окончателни регулации са индексирани и публикувани в консолидиран Кодекс на федерални регулации, който също е качен в Интернет.

В **Австралия**, повечето щатски правителства имат достъпна база данни, която съдържа пълния текст на повечето или всички закони и регулации достъпни в Web страниците на съответните парламенти. От известно време на федерално ниво се развива предложение за създаване на Регистър на юридически инструменти, но се очаква приемане на законодателство за разрешение.

В повечето страни, които до сега са създали централни регулативни регистри и адаптирано правилото за “позитивна защита”. Това означава, че само включените в регистъра правила могат да се прилагат. Позитивна защита има две ключо-

ви предимства. За потребителя позитивна защита осигурява сигурност, че ако са спазени всички изисквания, вписани в регистъра, е постигнато пълно съответствие със закона. Регулаторът не може да изисква съгласие с правила, които не се съдържат в регистъра, докато регистъра е достоверният източник, където възниква диспут за различни редакции или варианти на правило. От перспектива на централната агенция, позитивна защита осигурява неоспорим стимул за регулиращите министерства да е сигурно, че са регистрирани всички решения и по този начин е потвърдена цялостност на регистъра.

Създаване на разбираема компилация на регулации с “позитивна защита” не завършва процеса в помощ на отделни индивиди, бизнес и институции, да разбират как ги засягат регулации и как да се информират. При съществуване на различни начини, по които са структурирани и приложени регулативните програми, прозрачност изисква правителства и регулиращи министерства да развият разбираеми стратегии, за да помогнат на засегнатите да намерят и разбират регулации, структурирани в съответствие с естество на регулации и заинтересовани страни.

Използване на ясен език

Отдавна е признато предимството на използване на ясен език при проектиране на регулиране. Правителства трябва да са сигурни, че регулативни цели, стратегии и изисквания са артикулирани ясно за обществото. Това е важно за общественото доверие относно необходимост и уместност на регулиране. То също е фундаментален елемент за постигане на съгласие. Обществото изисква правни текстове да могат да се разбират от не професионалисти.

Ред страни от ОИСР провеждат политика за използване на ясен език при проектиране и повечето осигуряват формални указания за политики за това, как да прилагат тази политика. Списъкът за справка, придружаващ *Препоръката* на ОИСР от 1995, признава важната роля на ясен език при проектиране, когато се поставя въпрос “дали регулация е ясна, последователна, разбираема и достъпна за ползване?” Списъкът за справка обяснява необходимостта от ясен език при проектиране:

*Регулаторите трябва да оценяват, дали решения ще бъдат разбрани от потребители и за постигане на това трябва да предприемат стъпки за осигуряване, че текста и структурата на решения са възможно най-ясни. Тази стъпка в процеса взимане на решение, може да подобри не само текста на регулации, но също да разкрие неочаквани неясноти и несъвместимост. Ясен и точен език също намалява разходите за разбиране на решения, намалява до минимум диспути по време на внедряване и подобрява съгласие. Регулатори трябва да проучват регулации за съвместимост на език и формат с други регулации, логична последователност при проектиране и адекватност на определения. Използването на технически жаргон трябва да е минимално. Регулации обединени с обяснение трябва да са лесно достъпни. Накрая, трябва да се обмисля стратегия за разпространение на регулиране сред засегнати потребителски групи.*⁵

Юридическа ясното също е важна за постигане на високо ниво на съгласие и ефективно прилагане. Ако са лошо написани правила и регулации или с ненужно сложна структура, ще възниква диспут за значение и въздействие и ще се увеличат разходите за доброволно съгласие и за програми за внедряване. Този въпрос особено се отнася до МСП, които едва ли са в позиция да наемат специалисти за съветване относно регулативно интерпретиране.

Страни с повече опит в прилагане на ясен език и принципи често прибавят към засилване надзора върху политика и осигуряват повече специфични и детайлни указания. В **Дания** редица инициативи за подобряване качество на законо-

дателство, включват мандатна интензивна програма на Министър председателя за “ясен език”, внимателно разглеждане на всички закони под ръководството на Министерство на правосъдието. Това е допълнено с нов общ справочник за министерства при проектиране на закони. В САЩ политика за “семпъл и ясен” език е адаптирана през 1998 с Президентска инструкция за държавни служители да изготвят документи с “ясен език”. Асоциирана инициатива за подобряване на комуникация на регулативен текст е публикуване на някои регулации за ясен език “Указания за съгласие на Малък бизнес”, разпространени от програми “стигане далече”. Това са последните от многобройни инициативи за ясен език, започнали в края на 1970-те.

Успешното адаптиране на изисквания за ясен език изисква адекватен съвет и помощ, както и мониторинг и внедряване от централни агенции и това често липсва, особено в ранен стадий на прилагане. В **Корея**, политика, която изисква законодателство да се проектира на ясен език, се адаптира напоследък и са предоставени справочни материали за постигане на техники за проектиране с ясен език. Обаче, преглед на ОИСР на регулативни реформи в Корея отбелязва, че “ролята на Министерство на правосъдието, в осигуряване качество на проектиране, е по-слаба отколкото в много страни на ОИСР...”, което показва, че капацитетът за осигуряване, че политиката е ефективно приложена, трябва все още да се развива. Прилагането на политика за ясен език, както и много други инструменти за регулативно качество, обикновено изисква устойчиво усилие и усъвършенстване в продължение на време.

В **Испания** се използват програми за техники за писане при проектиране. Министерският съвет публикувал серия препоръки, акцентирани върху важност за ясно разбиране на права и задължения, от тези които трябва да се съгласяват с регулиране. Освен това, Министерство на държавната администрация (МДА) публикува справочници за администратори за стил и достъпност. Напоследък МДА работи амбициозно върху хармонизиране проектирането на всички държавни документи, включително установяване на стандартни формати, базирани на принципи за четливост и “потребителска благосклонност”.

Въпреки широката подкрепа за използване на ясен език, много страни от ОИСР не са направили основни стъпки в тази посока. В **Мексико** на проектиране на закони не се гледа, като на част от програма за дългосрочна регулативна реформа, адаптирана през последните години и не е приложена политика за “ясен език” за повишаване на яснота и точност на регулации. Преглед на регулации в Мексико от ОИСР намира, че сложността в структура на регулативен режим и липса на разбираемост на регулативен текст са големи проблеми за регулативно качество.

Прилагането на ясен език при проектиране е трудно, поради различни приоритети на тези, които четат регулация. Юристи обръщат предимно внимание на точност и съвместимост на значение и са склонни да следват тази цел, като адаптират сложни граматически структури и термини, които са използвани и интерпретирани от парламенти и съдилища от предишни десетилетия. За много, проектирането с ясен език носи рискове за двусмислие, загуба на прецизност, неочаквани или непреднамерени интерпретации от съд и трудности при внедряване. Регулиращи политици могат да искат да наблегнат върху залегнали цели на регулиране и по-малко да са загрижени или съзнаващи технически детайли, които юристи искат да се включат за прилагането му. Отделни участници или частни институции, съгласяващи се или лобиращи за регулации е възможно да искат използване на език и структура ежедневно употребявана. Същността на проектиране с ясен език е справяне с това основно изискване, без да се жертва прецизност и съвместимост. Усилията за повишаване на правната специализация са установяване на

средствата за постигане на това в обхвата на различен национален и юридически контекст.

В светлината на конкуриращи се отбелязани по-горе безпокойства, успешно прилагане на ясен език при проектиране, изисква даване на адекватен приоритет и ресурси, включително включване на адекватно квалифицирани специалисти, за да е сигурно постигането на качество и съвместимост. Проектиране, особено на второстепенни регулации в много страни от ОИСР се ръководи от не-специалисти. Не се прилага формално обучение за проектиране на закони, с фактически всички страни разчитащи на натрупан опит от "заемана позиция" или неформално обучение за развитие на необходимите умения. Ако проектиране на закони *per se* е неправилно признато за специалност, постигане по структурен начин на умение за използване на ясен език при проектиране, вероятно още ще изостава.

Публикуване на бъдещи планове за регулиране

Публикуване на списък с предложено бъдещо регулиране също е бързо развиваща се стратегия за подобряване на прозрачност. Приблизително 12 страни имат напоследък с публично достъпни регистри за предстоящо първично законодателство, докато 7 имат публично достъпни регистри за предстоящи по-ниско ниво правила. Публикуването насърчава отвореност във връзка с процеса регулативно проектиране. Присъствието на заинтересовани страни в диалог за предлагани регулации се насърчава възможно най-рано в процеса, също подобряване качеството на последващи консултации. За министерства, регистри на предстоящи планове за регулиране осигуряват средства за преглед и координиране на регулативни намерения в по-обширен за страната контекст.

Възможно е прилагане на различни модели, всеки с различни характеристики и очаквани резултати. Следващата дискусия за опита на различни страни илюстрира някои от тези различия.

Унгария развива комплексна система за предварително планиране на Законодателство и регулативни действия, която е по-модерна от системите в страните от ОИСР. Напоследък две процедури са подходящи за предварително регулативно планиране. Законът за законодателство изисква правителството да утвърди 5 годишна програма, която да включва всички закони и главни държавни декрети, които трябва да се изготвят. Освен това се развиват краткосрочни програми от 6 месеца до 3 години. Тези планове са важни средства за вътрешно и външно консолидиране. Чрез закон, правителството се консултира със Върховния съд, Главния прокурор, социални и бизнес представители, с органи на местно управление и централна администрация. След одобрение, правителството обявява публично програмите в официален вестник и в медиите. Освен това, на 6 месеца Министерство на правосъдието осъвременява законодателното планиране, докладва напредъка пред Парламента и подобрява с този механизъм мениджмънта на юридическите си отговорности.

В **Чехия** правителството одобрява План за законодателна работа, базиран на Становище за законодателна работа на Правителството за останалите години от неговия мандат – от една до три години.

Програмното изявление на Правителството е детайлно разработено и се обобщава в края на всяка година в резолюция на правителството, която специфицира планът на законодателната работа за следващата година и се издава на всеки 6 месеца. Базирано на график се определя време на всеки отдел за представи на Правителството материал за намерение или проект на закон за оценка.

Прозорец 13. Повишено използване на полу-легални мерки

Повишеното използване на нелегитимен материал, като национални или международни стандарти или установени практики, при изработване на регулативни стандарти, създава проблеми за регулативната яснота. В много случаи тези материали се използват, като средства за премахване в регулации на детайлни технически стандарти. Това може да увеличи яснотата и четливост на регулация, с поставяне на друго място на специфични технически изисквания. Обаче, тази тенденция има редица негативни последици.

Тъй като технически стандарти, които са обединени в регулация “сър справка”, ефективно приемат приложим статус, те оперативно са еквивалентни на регулация. По такъв начин, докато регулацията може да стане по-четлива, за тези които са най-съгласни, задачата може да стане по-голяма: леснината, с която сложните технически стандарти могат да се адаптират означава, че тяхното широко използване само по себе си силно допринася за регулативна инфлация. Например, в Австралия над половината от 5 000 адаптирани стандарти от Австралийска асоциация за стандарти са обединени в закон в един или повече щатски или федерални законодателства.¹ Стандартите обикновено са подбрани случайно, вместо внимателно да се селектират съответни части. По такъв начин, много материали са адаптирани без до голяма степен да съответстват на регулативната цел. Освен това, липсва стимул за регулатори да поддържат стандартите семпли, когато предварително съществуващ комплект стандарти може да се адаптира “от рафта”.

Сроден проблем е, че тези стандарти общо не са проектирани с взето предвид законодателно предназначение. По тази причина, често не успяват да постигнат качество, приложимо за законодателно проектиране, което може сериозно да компрометира тяхното приложение. Освен това, отдалечаване от приложимост е факт, че техническите стандарти често са остарели, често радикално подменени. Това може да повдигне сериозни въпроси, на коя редакция на стандарта съответства регулацията, както и трудности за постигане на съответстващ стандарт. Последната трудност е усложнена до степен, че се адаптират чужди стандарти, като е случая в малки страни.² Такива стандарти могат да са всичко, освен невъзможно да съществуват в страната, адаптирала ги в регулация.

Освен това, където в регулация са автоматично адаптирани модернизирани стандарти, съществува значителен риск, че новите редакции може да са променили техния фокус, в резултат на което стандартът вече не се отнася до оригиналната регулативна цел или в него се адаптира различен подход към проблем, от този одобрен от регулатора.

1. Виж Федерална между-министерска комисия за квази-регулиране (1997) Закон сиво писмо, Доклад на Федерална между-министерска комисия за квази-регулиране.
2. Например, в Австралия не е необичайно да се адаптират британски или американски стандарти, въпреки че обикновено нито едните нито другите са на разположение.

Подходът на САЩ е по-специфичен или “инструментален”. Той няма еквивалент на дългосрочните стратегически планове на правителство, съдържащи се в моделите на **Мексико** и **Унгария**. Обаче, *Обединен дневен ред на САЩ за федерални регулативни и де-регулативни действия*, публикувани два пъти годишно в национален вестник е вероятно най-разбираемия от такива публикации. Той съдържа очертавания на регулативни предложения или планове, покриващи цялата администрация и включва детайли на регулативни приоритети, техните въздействия върху МСП и върху други нива на управление и график за действие. Обединеният

дневен ред включва също докладване *ex post* за статуса на предложена регулация в предишни тиражи.

Подобен подход в миналото е възприет в **Канада**, където ежегоден Федерален регулативен план описва основни регулативни инициативи (различни от първично законодателство, което се покрива с Реч на Короната), очаквани през следващата година и се осигурява обобщена информация за въздействия. Отскоро, Планът е децентрализиран, така че се изисква от всяко регулативно Министерство да докладва на Парламента два пъти годишно – веднъж за планове и втори път за резултати от изпълнение. По фокусиране върху планирани прегледи на съществуващи регулации. Основният Закон за административни регулации изисква всяко министерство да приготви годишни планове за прегледи на съществуващи регулации. От министерствата се изисква да събират мнения от засегнати групи, като основание за формулиране на тези планове, в същото време плановете трябва сигурност, че отговарят на Правителствените цели за реформа.

Всички дискутираните по-горе модели са централизирани, но ред страни от ОИСР са адаптирали по-децентрализирани подходи, които са по-съвместими с техните общи държавни модели. В тези модели, всяко регулиращо министерство ръководи собствено уведомяване. В **Швеция**, всяко министерство уведомява два пъти годишно други държавни структури и заинтересовани групи за регулативни предложения, които ще се обявят през следващите 6 месеца. Уведомяването обикновено е във форма на списъци, изпращани на засегнати страни. Във **Финландия**, въпреки че няма формално изискване за осигуряване на уведомление за предстоящи регулативни действия, някои министерства и агенции доброволно публикуват техните регулативни проекти и бъдещи планове.

Електронно разпространение на регулативни документи

Напредъкът в Информационните технологии, особено повишеното съхраняване на данни и бързото развитие на Интернет, осигурява големи възможности за подобряване на разпространението на регулативни материали и по такъв начин се повишава регулативната прозрачност. Много страни от ОИСР ентусиазирано реагират на тази възможност и постигат много с обширната достъпност до голям обем регулативни материали.

Повечето страни от ОИСР адаптират някои форми на компютъризирано разпространение на регулиране и тази практика бързо се разраства. Голямо разнообразие от публични данни, включително официални публикации, правни текстове, административна информация, административни формуляри и публични търгове се предоставят в Интернет. Достъп до информацията в почти всички случаи е неограничена и безплатна.

Естеството и обсега на инициативи за електронно разпространение съществено се различава. Някои страни, включително **Франция, Обединеното Кралство и Канада** са адаптирали планове за *on line* достъп до материали, като проект за законодателство, зелени доклади и парламентарни доклади. Това ефективно осигурява почти универсален достъп до обширен набор от регулативни ресурси, при положение че преди тези документи са комуникирани с малки групи хора или организации, които директно са се интересували от въпроса и/или са регулярна връзка на регулиращ политик. Един резултат е ефективно разширяване и стандартизиране на консултантския процес, особено в страни, които традиционно нямат систематичен процес за такива консултации.

Достъп до *on line* публични документи е наличен по всяко време и инстинктивно намалява административното натоварване за потребители и министерства.

Това, както и достъпът до e-mail адреси и on line публикации на административни директории улеснява взаимодействията между администрацията и частния сектор. Последващите ползи в регулативна прозрачност са ясно големи и ще нарастват още, заедно с достъпа до Интернет и използването му като търсещо средство.

Потенциалните ползи за прозрачност на тези технологични предимства са далеч от напълно постигнати. По типичен начин, малко ако изобщо някакво от влязлото в сила законодателство е налице on line, преди започване на публикуване на планове on line, като в същото време текстове не винаги са налични в тяхната консолидирана версия. Приложима информация може също да се разпространява в различни база данни, особено в резултат на неадекватна координация между нива на управление. В някои случаи, "претоварено информиране" може да ограничи ползи от прозрачност, ако ключови данни не са бързо достъпни с адекватен капацитет за търсене. Ограниченият достъп до Интернет също е фактор, най-малкото краткосрочно: докато увеличеното използване бързо нараства, дори страните с най-голямо навлизане на Интернет са с по-малко от половината население с достъп до Интернет.

Бележки

1. OECD (1995a).
2. OECD (2001a).
3. Виж OECD (1999d), pp. 126-128.
4. Федерална република Германия (1991).
5. OECD (1995a).

Анекс V

Регулативната отговорност – подобряване на съответния процес и административна сигурност

Прозрачните и съвместими процеси за проектиране, прилагане и рецензиране на регулации са фундаментални за осигуряване публично доверие в регулативния процес и гарантиране на възможност за участие. Обективни критерии за взимане на административни решения и процедури за кога и по какъв начин да се документират тези решения осигуряват необходимите проверки и баланс във връзка упражняване на регулативно решение. Като се регулира упражняването на регулативно благоразумие се помага за осигуряване на по-голяма съвместимост и справедливост в управление на регулации. По реда си, стабилна, справедлива администрирана и неутрална надзорна рамка осигуряват по-голям честност в действията на правителство, повишават пазарната сигурност, инвестиране и намаляват възможности за държавно фаворизиране и корупция. Следващата част идентифицира и анализира редица важни механизми за осигуряване на съответен процес и административна яснота.

Закони за административни процедури

Основен инструмент за контролиране на прекомерна административна преценка е Закон за административна процедура (ЗАП). Много страни от ОИСР адаптират или поправят закони за административна процедура, за да подобрят системност на административно решение, по-ясно да определят права и задължения на граждани и да изброят стандартните процедури за създаване, прилагане, налагане и ревизиране на регулиране. Адаптирайки тези практики в законодателна форма ефективно ги трансформират в права, които обществото може да поддържа. С утвърждаване правата на гражданите и контролиране на арбитражни регулативни действия, тези закони фундаментално променят отношения между публична администрация и граждани. Важността на този вид реформи за подобряване на сигурност и намаляване на регулативен риск в пазара, докато се повишава демократичната отговорност, едва ли би могла да се окаже прекалено оценена.

Закони за административни процедури могат да са с широк обхват, както е показано в следващия общ списък на малко или много често включени неща, организирани под заглавия сродни с регулативния “жизнен цикъл”.

- **Развитие на регулирането:** Консултантски изисквания на различен етап на регулативно развитие, провеждане на АРВ, обсъждане на алтернативни инструменти, публикуване на изисквания, дати за влизане в сила, продължителност (включително автоматично “заявяване”) и отхвърляне.
- **Прилагане и налагане:** Наличие на регулации, правила и обединен материал, общи правила за обег и упражняване на административни оценки, включително публикуване на обективни критерии за разглеждане на искания, време за взимане на решение, публикуване на изисквания за административни решения, изисквания за причини за отказ на искания.

Прозорец 14. Използване на ICT регулативни комуникации

В **Япония** по електронен път може да се намери информация за важни регулации и политика в Интернет страниците на министерства и агенции. Вече има за бизнеса в Интернет обслужване на едно гише на Web страницата на Европейската комисия: “Диалог с бизнеса”.¹ То осигурява бизнеса с обща информация за отделни пазарни правила и за някои ключови въпроси, като технически стандарти и публични доставки. Страницата е свързана с “Euro Info Centres”, създадени на много места в ЕС и са специализирани в технически стандарти. Те могат да осигуряват бизнеса с информация за прилагане на стандарти, процедури за съответствие, CE-маркиране или инициативи за качество в Европа. Европейската Комисия също има страница за координация със структури за Европейска стандартизация, в която се предоставя информация за Директиви за нов Европейски подход и за хармонизирани стандарти.²

В **Дания** се използват ИТ, като част от усилията за намаляване на административните тежести. Правителството решава всички използвани от бизнеса форми за комуникация с административните органи да са налице в Интернет. Законодателство и регулации обикновено се оповестяват в официални датски вестници и медии, държавен вестник, който също е достъпен електронно – например на Web страницата на Парламента. След 1999 на страница на Интернет се публикуват също всички оценки за бизнес въздействие.

В **САЩ**, повишено се използват Интернет доставчици и търсец капацитет и потребителски-благосклонно електронно обслужване на едно гише. Ежедневници и ежегоден консолидиран национални вестници, Федерален регистър и Кодекс на федералните регулации са достъпни безплатно в Интернет. Електронната Бизнес връзка за обслужване на едно гише е на страница www.business.gov, която осигурява практическа помощ на бизнеса с отговори на често задавани въпроси, капацитет за търсене на федерална информация, програми за държавни документи и за разглеждане на свързани с бизнеса съобщения от федерални агенции. В САЩ активно се използват водещи технологии за комуникиране на информация с обществото. Разпространение на информация по този няма граници и достъп до *on line* информация е неограничена и безплатна. Широкото използване на Интернет от държавни агенции и министерства е мощно средство за повишаване на прозрачност на регулативните процеси и регулации.

В **Мексико** сложно и неясно регулиране и трудности на юридическо ниво с интерпретиране и налагане означава, че регулация е източник на значителна несигурност и объркване за гражданите. През 1996 се изготвя и публикува в Интернет опис на бизнес формалности, който включва повече от 2 400 бизнес формалности, прилагани от федерални власти. Описа се превръща в комплект данни на съществуващи формалности за рецензиране. През 1998 този опис в Интернет е завършен с прибавяне на официален списък със стандарти (NOMs) и резюме на всички действащи закони и други важни правни регулативни инструменти. Същата година се осигурява безплатно телефонно обслужване за достъп до тези описи. Подобни подходи се осъществяват на щатско и общинско ниво. Базирано на шест цифрово определение на дейности потребителски-благосклонно *on line* средство за търсене е на разположение на Web страница (www.cde.gob.mx) на Федералната регулативна комисия за напредък (COFEMER). Тази Web страница помага на всеки да намира списък с необходими формалности за стартиране или опериране на бизнес. С трансформиране на опис в официален федерален регистър, тези списъци ще осигуряват почти 100% точност и правна защита.

Прозорец 14. Използване на ICT регулативни комуникации (продължение)

В **Испания** инициативи за информационни технологии осигуряват по-добър и по-бърз достъп до публични услуги и продукти. Правителството работи върху серия инициативи за подобряване на регулативното информирание. Повечето са базирани на повишено използване на информационни технологии (ИТ). Важна схема е включване в Интернет на консолидиран регистър на административните процедури. Стартира амбициозен проект за обслужване на едно гише (Ventanilla Unica) и наскоро подкрепян от центрове в помощ на гражданите (Centros de Atención al Ciudadano). Тези инициативи са тясно свързани с политиката за административно опростяване. Развиват се системи за информационни технологии с цел повишаване на Web обслужване на едно гише. Проект PISTA ще позволи взаимодействие между регистри и файлове на цялата администрация. "Позитивна защита" означава, че регулации трябва да се включват в регистър, за да имат правен статут, което осигурява срещу несъгласие от министерства. Тази система, базирана на технология за Електронен обмен на данни (EDI), трябва да прилага юридическото право, въведено от 1992, но досега е технически неосъществимо, което да позволява само еднократно подаване на информация или документация на някакви органи на власт, а различните държавни органи да споделят техните база данни.

В **Унгария** през 1997 с широкото използване на ИТ правителството реформира регулативната рамка и "пре-открит" административни механизми за регистриране на стартиране на бизнес. Базирана на френски модел, правителството развива система за попълване на мандатна регистрационна форма и електронното ѝ изпращане до съда за регистриране, чрез офисите на Камарата. Компютъризирана система оперирана от Регистратура за компании и Служба за информирание на компании от Министерство на правосъдието координира системата. Системата бавно подобрява сигурността на Регистратура за компании, въпреки че големи инвестиции в ИТ все още не са осъществени.³ Планирани са за в бъдеще разширения на системата.

Корея прилага мерки за осигуряване на достъп до закони и скоро ще предприеме друга важна стъпка, като направи достъпни в Интернет всички закони и регулации, на страница www.oleg.go.kr на Министерство за законодателство. Разбираем регистър на действащи регулации е съгласуван от комисия за регулативна реформа и е публично достъпен. Регистърът е с позитивна защита, което означава, че са приложими само регулациите от регистъра. Само решенията на служба за защита на конкуренцията (и нейните други документи и указания) присъстват в нейната Интернет страница и услуги *on line*.

В **Италия** през 1999 стартира програма наречена "Регулации в мрежата" (Norme in rete). Интернет предлага безплатен и лесен достъп и механизми за търсене на Европейски, национални и регионални закони (www.norminrete.it). Парламентът публикува в Интернет всички закони в процес на дискусия, в същото време в Интернет страницата на Кабинета на Министър председателя (www.palazzochigi.it) има списък, регулярно осъвременяван, за одобрените от Правителството регулативните мерки.

В **Обединеното Кралство** всички проектирани и одобрени задължителни инструменти и Парламентарни закони са публикуване на Web страница на HMSO. Службата за услуги за Малък бизнес поддържа Директен достъп за бизнеса, web портал, който предлага цялата информация за регулиране, приложимо за малък бизнес Освен това, той координира Infoshop: този проект е базиран на ИТ обслужване на едно гише, което позволява на органи на местна власт да отговарят на обществото и бизнеса. Проектът включва отдели на местна власт, които работят съв-

Прозорец 14. Използване на ICT регулативни комуникации (продължение)

местно с централната власт за предоставяне на ефективна за бизнеса и обществото информация от високо качество и с широк обхват на услуги, (например, Хранителна хигиена, Здравеопазване, Сигурност и Планиране).

В **Канада** инициатива on line на Правителството е с най-висок приоритет и има обявена цел до 2004 да осигури на канадците електронен достъп до всички федерални програми и услуги. Наскоро стартиралия Централен Интернет портал на Правителството: www.canada.gc.ca служи за основен информационен и обслужващ портал за всички федерални служби и агенции. Той оперира на два официални езика и включва хипервръзки до Web страниците на всички федерални служби и агенции, както и връзки до официалната Web страниците на 13-те Канадски провинции и територии. Канада цитира също три основни под-портала за Канадци, Канадски бизнес и за не-Канадци: последните две области запознават потребител с богата информация за извършване на бизнес в Канада, включително връзки с обширна мрежа на Център за услуги на канадски бизнес.

В **Гърция** са положени много усилия за по-добро информироване на обществото относно данъчните закони, процедури и формуляри. Информацията се доставя в местната администрация via електронни средства по Интернет, като програма Adriane. Информационни гишета са осигурени в 39 префектури. Съвременен закон за електронен подпис се базира на тези механизми, което позволява упълномощаване и попълване on line на формуляри.

1. <http://europa.eu.int/business/en/index.html>
2. www.newapproach.org
3. European commission (1999), Section 3.5

- **Ревизия и поправка:** Прилагане на общи процедурни правила за поправки на съществуващо регулиране, правила за модернизирани на обединен материал.
- **Обжалвания и съответни процеси.** Процедури за изслушвания във връзка дисциплинарни действия за нарушаване на права на регулирани единици или за обжалвани правила и административни действия, като налагане и санкциониране.

Някои Закони за административните процедури покриват изброените по-горе неща. Ето защо съдържанието на законите за административни процедури може широко да варира между различни страни със закони отразяващи специфични регулативни и административни въпроси, които са породили законодателство в дадена страна. Прозорец 15 обобщава някои ключови особености на тези закони в различни страни от ОИСР.

Някои страни от ОИСР използват по-скоро неформални вместо формални изисквания за постигане на съгласие с административни процедури и за постигане обществено доверие в честност и прозрачност на процедурите. Обаче, изглежда успехът на този подход зависи от културни и исторически фактори и изглежда не може да бъде генерализиран. Например в **Дания** има конституционни пречки за адаптиране на Закон за административни процедури, възникващи от вероятност такова законодателство, да се смята за ограничаващо конституционното право на правителството за законодателна инициатива.¹ В резултат, изисквания за детайлно проектиране на закони се включва не в законодателство, а в циркулярни писма на Министър председателя. Съществува висока степен на гъвкавост за регулатори. Няма юридически обвързващи стандартизирани процедури за консултиране със засегнати страни във връзка с първично законодателство или второстепенни правила. Обаче, традицията и политическата практика в Дания, които поставят на високо място консенсус и участие с течение на време отглежда практики на широко разпространено и ефективно консултиране.

Прозорец 15. Някои елементи в закони за административна процедура в страни от ОИСР

В **Италия, Мексико** и **Испания**, мълчание-е-съгласие или правило за мълчаливо потвърждаване на пълно изключване бремето да се действа: ако администратори не успяват да действат в определеното време, гражданите автоматично получават потвърждение.

Япония използва Закон за административна процедура от 1994, за атакуване на проблемът с административно управление, като забранява използване на принудително управление и за прилагане на прозрачни стандарти за доброволно управление.

В **САЩ** крайгълният камък на регулативна система е Закон за административна процедура, който установява юридическо право за граждани да участват в дейности по изготвяне на правила на принципа на отворен достъп за всички.

Реформи в **Мексико** през 1996 на нейния Федерален закон за административни процедури установява широка рамка на принципи за регулативно качество и мерки за осигуряване на административна прозрачност и съвместимост. Те включват права на гражданите за достъп до информация, притежавана от регулатори, по-ясни административни механизми за жалби, време за получаване на отговор на обществени питання за информация или упълномощаване и минимум критерии следвани от служители по време на инспекции.

В **Унгария** Закон за законодателство от 1987 установява границите за законодателно действие, определя различните видове регулативни инструменти, регулиращи процесът за изготвянето им, разпределя отговорностите на различните структури, участващи в процеса и определя другите важни аспекти, като използване на публични консултации. Законът е доста ревизиран през 1999 и 2000, с цел подобряване на административни проверки с ударение върху правна хармонизация с ЕС.

През 1958 в **Испания** се адаптират серия поправки на Закон за административни процедури, за да се повиши отговорност и прозрачност в публичната администрация, това е с цел отдалечаване от авторитарните традиции на режима на Франко, за осъществяване на нов тип регулиране между правителство и граждани. Дефинират се правата за организацията на централното управление на Испания, за да се разграничат политическите от административните нива.

През последните години **Корея** адаптира значителни части от законодателство, което осигурява контролиране на административна преценка. Административен закон за процедури от 1996, който влиза в сила от през януари 1998 определя общи изисквания за изготвяне и прилагане на регулиране, създава Комисия за административни жалби за изслушване на обширни административни диспути и за ограничаване използването на неформално "административно управление". Законът за административно разкриване е с цел прозрачност на причините, залегнали в административно взимане на решение в редица области. Основният закон за административни регулации, като първостепенен законодателен двигател на регулативната реформа, включва допълнителни процедурни изисквания за изготвяне на закони (включително Оценка на регулативно въздействие и консултиране) и изтъква прозрачност. Съпротивата вътре в администрацията е значителна. Законът за административни процедури е приет след десетилетни битки срещу административната бюрокрация, която се страхува от ограничаване на административната преценка, вследствие на прозрачност и от по-стриктни процедури.

Мълчанието е съгласие

Отлагане на получаване на регулативни одобрения и следователно на възможност да се започнат, разширят или да се променят действия, представлява основен източник за разходи, свързани с регулиране на бизнеса. По традиция, законодателство мълчи по въпроса за навременно отговаряне от администрацията относно регулативни одобрения. Обаче, това се променя, като част от Нов публичен мениджмънт в цялата държавна администрация за постигане на по-висока степен на ориентиране към "потребител" при осигуряването на държавни услуги. Налагане на ограничено време за взимане на решение, включва степен на отговорност в използване на регулативна преценка. Според правилото "мълчание-е-съгласие", законодателство смята да дава пълномощно, ако в определеното време не е взето и известно формално решение. По алтернативен начин някои закони за административни процедури (АРА) въвеждат правило за "мълчание-е-съгласие". Предимството на такъв вид правило е, че прилагането му може директно да води до съд, след свършване на действието на това правило, вместо още да чака за отговор.

В **Унгария** Генерални правила на закон за публични административни процедури изисква в 30 дневен срок от подаване на молба или от стартиране на процедура *ex officio*, решение да е взето. Изключения от това правило може да се разреши само със закон или с правителствен декрет. **Испания** отива по-далеч от повечето страни в следването на инициативата "мълчание-е-съгласие". Законът за обща административна процедура, включват това правило и започва преглед през 1992, който има за цел да осигури, че изрично се съдържа във всички административни формалности, обект на този закон. Обаче, през 1997, пет години по-късно, се разбира, че 23% от формалностите включват правилото за "мълчаливо упълномощаване", докато повечето включват максимално време за даване на отговор, разрешено от Закон за обща административна процедура. Това води до втора програма за преглед през 1999, с дадена отговорност на Комисията за между-министерско опростяване и изрично определяне на последна дата.²

Италия адаптира процедурата "мълчание-е-съгласие", като част от по-голямо усилие за повишаване на отговорност и ефикасност на официални решения. С влизане в действие през 1990 на Закон за административна процедура и последващите реформи, стотици административни процедурни съдържат правилото "мълчание-е-съгласие". Освен това, принципите на закона са приложими за всички нива на управление и включват критични задължения, изискващи администрации, които отговарят за процедури:

- Да определят време за завършване на процедура.
- Да определят отговорен служител за всяка процедура ("responsabile del procedimento"), който да отговаря за осигуряване на информация при поискване.
- Да изготвят резолюция ("obbligo di motivazione"), в която администрацията дава правни и фактически причини за решенията си.
- Да обяви стартирането на процедурата, да осигури право за взимане на участие, да осигури допълнителна информация и коментарии и да позволява подаване на жалби, ако не се спазват тези принципи.
- Да се придържа към "право на достъп" ("diritto di accesso"), според което обществото и всеки кандидат има право да получи административна информация и се изисква от служители да обясняват и разкриват, когато е възможно, действията довели до взимане на техните решения.

Съгласно Доклад за регулативна реформа на ОИСР, в **Италия** започват промени в културата на граждански служители в резултат на горните мерки, независимо че става по-бавно от очакваното, отчасти поради неосъзнати права от някои части на обществото. По-важно е, че стават видими някои ранни резултати. Правилото “мълчание-е-съгласие”, заедно с установяване на процес за единствено одобрение, позволяват драматично намаляване на времето за стартиране на бизнес.³

Ясни, предсказуеми и съвместими апелативни процеси

Докладът от 1997 на ОИСР за Регулативна реформа препоръчва правителства да: “Осигуряват процедурите за прилагане на регулации [...] да съдържат апелативни процеси...” Прозрачни и безпристрастни апелативни процеси изискват възможност за приближаване към структура - административна или юридическа - независима от вземащата първоначалното решение структура. Подаване на апелативна жалба в безпристрастна структура предпазва от своеволие, фаворизиране и корупция, повишава съгласие с концепции на регулативно качество и повишава легитимност на държавно регулиране.

До 1998 21 страни от ОИСР обезпечават, засегнатите от административни решения, с апелативни права във всички случаи, докато други 5 обезпечават такъв достъп само в някои случаи. Това изглежда показва висока степен на приемане на принципите от доклада на ОИСР от 1997. Обаче, независимостта на апелативните споразумения не е особено установена. Само 11 страни обявяват, че апелативни жалби до структурата отговорна за първоначалното решение е възможна “в повечето случаи”. Все пак, 22 страни обявяват, че “в повечето случаи” е възможно юридическо разглеждане.

Използват се редица апелативни структури със специфични мандати. Във **Франция** мрежа от Административни трибунали, подчинени на Министерски съвет и Посредническа служба са юридически структури със задача, да разглеждат твърдения за административни нарушения. Подобно уреждане съществува в **Италия** и **Испания**.

Съвместимост и достъп са основните достойнства на административните апелативни процеси и правителства увеличават създаване на централизирани Административни апелативни трибунали с юрисдикции, простиращи се в повечето административни области за взимане на решения и до голяма степен преследващи тези цели. Тази реформа се прави, например, в **Мексико** през 1994 и в **Корея** през 1996. Допълнително за постигане на максимална съвместимост, независими административни структури имат предимства с повишаване на независимост на апелативни структури от министерства и позволяващи развитие на специфична експертиза сред членове на трибунал.

Друг широко разпространен подход, все повече използван, е създаване на служба Омбудсман (Омбудсман във **Финландия** и **Швеция**, Медиатор във **Франция**), това е високо поставен служител, до който могат да се обръщат граждани с оплаквания от държавни власти. Омбудсманът често функционира, като “резервна” юрисдикция, когато няма налице други апелативни форми. Той се различава от другите административни апелативни структури в оперирането си по сравнително неформален начин и с ограничена власт с възможност само да препоръча, решенията да се преразгледат или върнат. В **Чехия** Закон за Омбудсман е адаптиран през 1999, с цел защитаване правата на гражданите. За разлика от други страни омбудсманът в Чехия не се назначава от правителството, а се предлага от Сената и избира от Камарата на депутатите. Теоретично, този метод на назначаване ще създаде повече доверие и независимост. Апелативни жалби могат да се подават до

Служба омбудсман и структури трябва да предоставят доказателства, изисквани от Омбудсман. Ако Омбудсманът намира, че жалбата е основателна, той може да поиска удовлетворение, но няма право да нареди коригиране. Той, обаче, има средства за взимане на решение. Те включват обръщане към Парламента за удовлетворение или да се обърне към медиите. В **Унгария** са назначени няколко Омбудсмана от Парламента и се отчитат изключително само пред него. Поставени са специални Омбудсмани за защита на конституционните права, като права на етническите малцинства и защита на лични данни. В случай на апелативна жалба, омбудсмените могат да предложат промени в Конституционния съд. Те също предлагат промени на закони и регулации в годишните си доклади до Парламента.

Важен въпрос в проектиране на апелативни процеси е взаимоотношения между административни и юридически апелативни процеси. В някои случаи те оперират стриктно резултатно. Например, преглед на ОИСР в **Унгария** намира, че апелативни жалби до съда могат да се подават, след като се изчерпат всички вътрешни административни процедури или където специфични закони позволяват директно обръщане към съда. Този подход (който е критикуван, като усложняващ и удължаващ процеса) се различава от прилагания в няколко други страни от ОИСР, където юридически надзор се смята за алтернатива на вътрешни административни обжалвания. Където двата вида оперират, като алтернативи там може да има съществени разлики в съответната степен на използване на всеки от тях. Например, **Япония** има активна административна апелативна процедура и малко използва процеси за оспорване на административни случаи. Около 36 000 административни обжалвания са подадени през 1994 в съответствие с Закон за административни жалби, но юридически преразглеждания в практиките не се използват често. Причините за липса на юридически преразглеждания са неясни, но може да са свързани с високите разходи за съдебно разглеждане, страх от наказание от администрацията или културни проблеми, като избягване на противоположни решения. Опитът на **САЩ**, където юридически средства за апелативни обжалвания са рутинно използвани, осигуряват абсолютен контраст.

Като добавка към тяхната способност да решават регулативни диспути, ефективни апелативни механизми в много страни действат, като механизми за обратна връзка за подобряване на регулативната рамка, чрез осигуряване на "проверка на реалност" и *ex post* оценка. Признаване, че случаи с апелативни жалби може да отразяват качество на регулативна политика, са причина някои страни да провеждат системни процеси за събиране на информация за проблеми със съществуващи регулации. Една от най-интензивните в тези усилия е Япония, където Агенция за мениджмънт и координация, специална структура за обществен мениджмънт в Канцеларията на Министър Председателя, изпълнява административна инспекционна програма и ръководи административна съвещателна програма, чрез която граждани могат директно да се оплакват от проблеми.

Регулативен апелативен процес трябва да бъде ясен, предсказуем и съвместим. Все пак е необходимо съобразяване с пресрочване на време за различни процедури, вероятни разходи за държавата и подавателя на жалбата и технически въпроси, които могат да възникнат. Може би е оптимално да има няколко възможности за апелативни жалби в зависимост от естеството на обжалването. Това може да включва директно административно обжалване в регулиращото министерство, Омбудсман, по-формални апелативни жалби до административни трибунали или където е необходимо до съдилища (със съпътстващи отлагания и разходи за юридическо представяне).

Процедурите, контролиращи апелативен процес, трябва да поддържат баланс между предсказуемост и съвместимост, от една страна и адаптивност към

приспособяване на различни случаи, от друга страна. Например, апелативни жалби от отделни личности или Малки и средни предприятия може да изискват по-малко формален подход към процедура, документация и доказателство, отколкото би било в случай, където голяма корпорация оспорва основна база за регулиране.

Бележки

1. Виж OECD (2000e).
2. Виж OECD (2000g).
3. Новата "coessioni de aperture" консолидира всички изисквания за открит бизнес в единствено разрешително, което отнема от 2 до 5 месеца за получаване, освен ако дейността не изисква анализ на въздействие върху околна среда, когато се прилага максимум 11 месеца. Това в сравнение с предишната ситуация, при която за 15 до 43 разрешителни или процедури, са били необходими от 2 до 5 години за приключване на процеса . Виж OECD (2001c).

Анекс VI

Стратегии за преразглеждане на съществуващото регулиране

Този доклад идентифицира и дискутира накратко четири обикновено използвани механизми от страни-членки на ОИСР, като стратегии за преглед и модернизирание на съществуващото регулиране. Те са:

1. Бракуване и създаване.
2. Обобщени прегледи
3. Регистриране и систематизиране (по-детайлно дискутирано в 3.3.2).
4. Клаузи при преразглеждане.

Следващото предоставя допълнителни детайли за няколко от тези механизми, като се фокусира особено върху опита на отделни страни членки, в прилагане на дискуссионни стратегии. Целта е допълнителна светлина върху някои фактори за успех и да идентифициране на капани при прилагане на тези инструменти.

1. Бракуване и създаване

Този доклад отбелязва, че “бракуване и създаване” е скъп и отнемащ много време механизъм за реформа и вероятно в резултат на това сега малко се използва в страните от ОИСР. Обаче, забележителен успех неотдавна с “бракуване и създаване” е на Датската програма: *Функциониране на пазари, де-регулиране и законодателно качество* (на датски MDW).

В **Нидерландия** програма MDW, за целеви прегледи на специфични области са фокусирани върху определена регулативна “тема” или индустрия, дейност или професия. Поетите през първите 3 години на програмата проекти за преразглеждане, включват здравеопазване и сигурност, разрешителни за околна среда, болници, регулиране на производство на храни, регулиране на юристи, счетоводители, агенти на недвижими имоти, енергетика и схеми за данъчно облагане и пенсиониране. Прегледите приключват приблизително за една година.

Предложения за преглеждане се формулират от Комисия за граждански услуги и се подават за одобрение в Министерска комисия MDW. Селектиране на въпроси за преразглеждане се базира на няколко критерии:

- Икономическо значение на обекта за разглеждане.
- Вероятност за по-малко регулации и по такъв начин стимулиране на икономиката и повишаване на трудовата заетост.
- Дали занимаването с проблема в рамката на MDW повишава значимост на програмата.
- Обсъждане на практическата страна, дали може да приключи проекта в рамките на една година.
- Баланс и представителност на целия пакет за преразглеждане.

Селектиране на области за преглед от Комисия за граждански услуги, включва консултиране със съответни интереси, включително работодател и служители, потребителски асоциации, групи със специални интереси (например, защитници на околна среда) и отговорни страни за прилагане на регулациите. След одобрение от Министерски Съвет се създават работни групи за ръководене на проучване и проектиране на регулативни предложения.

След 1994 програмата MDW е централна за регулативните реформи в **Нидерландия**. През 1999 ОИСП смята, че програмата на Дания за регулативна реформа е "... изключително динамична [...] продължава търсенето на по-добри решения, чрез прагматичен, ориентиран към резултати подход."¹

2. Обобщени прегледи

Този доклад отбелязва, че обобщени прегледи, често изразходват значителни ресурси, като в същото време резултатите са сравнително незначителни, отчасти поради тенденция за освобождаване и липса на поставени приоритети. Отсъствието на строги и външно проверени процеси и критерии за преглед също е много важно. Ясно е, че проектирането на такива прегледи е изключително важно. Редица прегледи с ограничен успех илюстрират този проблем.

В **Гърция** програма за системни прегледи започва през 1999 от Министерство на националната икономика. Тази програма системно преглежда всички регулации направени от министерството през изтеклите 5 години. *Препоръката* на ОИСП от 1995 се използва за ръководен принцип при оценка на регулациите. Оценката включва създаването на група за регулативна реформа, съставена от старши служители на отдели в министерството, които са изготвили първия опис на регулации, включително законодателство, президентски и министерски решения.² Обаче, прегледа заключава, че цялото законодателство, президентски декрети и министерски решения са ефективни и необходими, включително 54 министерски заповеди, които управляват финансовия сектор и 23 министерски заповеди, които управляват капиталовите пазари. Единственото негативно заключение е, че би могло да се направи повече за осигуряване успеха на обслужване на едно гише на агенция за насърчаване на инвестиране.

Внимателно обмисляне на проекти за прегледи открива редица слабости, които значително биха компрометирали способността им да идентифицират областите за реформиране. Особено им липсва независимост и строга оценка на въздействие на регулации – ключова информация трябва да тества регулативното качество. Вместо това прегледът започва с количествени отчети относно какво изискват законите. Без независима входяща информация, самооценка на регулативни отдели, не се получават силно критични заключения. Този резултат подчертава основният аргумент в този доклад, че регулативни реформи трябва да координират от централна агенция или от близка до преглежданите министерства.

Опитът на **Канада** с обобщени прегледи в някои отношения е подобен. През 1992-93, стартира най-голямата програма, някога провеждана в Канада, за прегледи на съществуващи регулации. Програмата включва 26 федерални отдели и агенции. Тук също, всеки отдел управлява свои прегледи, все пак прегледите включват публично консултиране и подкрепа от Секретариат на борда на Министерство на финансите. В резултат на програмата са ревизирани или елиминирани около 835 регулации (почти 1/3 от общия брой). Обаче, независимо от впечатляващия резултат, Секретариата на борда на Министерство на финансите заключава, че докато прегледите имат полза от факта, че регулатори могат сами да проектират проце-

дури за прегледи и следователно “притежават” упражнението, резултатът е, че “прегледите може да не са толкова свършени, колкото първоначално е очаквало правителството”.³ Освен това, прегледите в министерства изглежда не успяват да се справят с препокриващо се вътрешно министерско регулиране и трупашо се натоварване.

Подходът на **Япония** към преглед на съществуващо регулиране също може да се смята, като следващ модел “обобщен преглед”, защото зависи от идентифициране на специфични “теми” за реформа от министерства в структурата на законодателството, за която те отговарят. Един резултат от този механизъм е, че важността на различните точки от дневния ред неимоверно варира - от съществени в икономическо отношение, до тривиални или препоръчителни за допълнителни изследвания.

Независим надзор от комисия за де-регулиране се състои в проследяване на министерски реакции на “точките от дневния ред”. Тази система може да има претенции за много от реформите в **Япония** и в общи линии подобрява прозрачност на реформа и внимание към програмата за реформа от страна на министерства. Срещу упоритата опозиция правителството на Япония организира инструментариум за идентифициране на регулативните проблеми, включването им в структурирани програми и мониторинг на резултати. Освен това, програмите за преглед стават все по-амбициозни и се насочват към по-разбираеми секторни прегледи, базирани на съвместими принципи за добро регулиране. Подобряват се методите за преразглеждане, особено с пристъпване на Комисията за административна реформа през 1995-1997 публично да провежда дискусии с министерства, съкращаване на частните преговори, които преди забавят и подкопават реформата.

Обаче, ОИСР заключава в прегледа си на регулативни практики в Япония, че подход точка по точка се оказва бавен и не особено ефективен за получаване на конкретни резултати при икономическо и политическо изпълнение. Принципите, ръководещи тези бюрократични дейности позволяват много широка интерпретация и действие, което често осуетява реформа. То не е адекватна база за последователни, съвместими и устойчиви програми за реформа, не са промяна на дълбоко заседнали навици и култура в публичната администрация. Една от причините за това е, че министерства и бизнес могат да произвеждат почти не свършващи точки за действия. Ценността на тези теми е друго нещо. Най-цитираният факт относно Планът за де-регулативна акция, 1995-1997 е, че съдържа 2 800 точки и за плана от 1998-2000 е, че стартира с 600 точки. Този фокус върху брой скрива факта, че важност на отделни точки широко варира. В резултат на това, фокусът по отношение на стратегия е незначителен в тези планове за де-регулиране и днес има само няколко конкретни отражения върху изпълнение на пазара.

Като се имат предвид няколкото разочароващи резултати, от много обобщени прегледи, става ясно, че е нужно много внимание при проектиране и прилагане на такива регулативни прегледи. Важно е такива прегледи да са структурирани и прозрачни с действително независим надзор. Някои смятат, че в управлението е заложен баланс между централизиран и децентрализиран процес за преглед. В **Австралия** повечето прегледи, ръководени в средата на 1980-те са вътрешни, управлявани изключително от регулатори под ръководството на министри и не се получават задоволителни резултати. Обаче, през 1994-95 с историческо споразумение между Федерално и щатски правителства⁴ се изработва структуриран обобщен процес за преглеждане, който е с мандат на продължителна програма за действие. Това споразумение съдържа значителен брой елементи, които окуражават процеса да остане фокусиран върху приоритетни области от реформата.

Първо, споразумението цели широка под-категория на законодателна структура: закони, които поставят ограничения на конкуренция. Второ, поставени са изрични критерии за преглед с презумпция, че ще се премахнат анти-конкурентни ограничения, освен ако строг публичен аргумент установи, че те са единствените средства за постигане на идентифицираните публични ползи. Това отразява виждането, че регулативните реформи трябва максимално да увеличават обхвата за ефикасни пазари и да осигуряват преследване на социални цели по възможно най-ефикасен начин.

Прозорец 16. Успешни обобщени прегледи в Унгария и Корея

Цялостният регулативен преглед в Унгария от 1995 до 1998 е координиран от централна структура, Държавен пълномощник, подпомагана от малък секретариат и съветван от Де-регулативен съвет. Прегледът е базиран на тригодишен планиран график, представен от министерства и включва второстепенни регулации и закони.

Ревизията се извършва на два етапа. Първите 18 месеца са концентрирани върху закони и регулации, съществуващи преди 30 юни 1990, следващите 18 месеца се фокусира върху преглед на регулации, влезли в сила след тази дата. Важна част от програмата е изготвяне от Министерство на правосъдието на точен опис на съществуващи закони и регулации. Като се основава на този опис, Държавният пълномощник и министерствата по хоризонтала, представят детайлен график, който покрива трите години, определени от правителството. Процеса на представяне е проектиран, което на теория включва справка за АРВ (макар и рядко изпълзвана). Изисква се специален оправдателен меморандум за поддържане на регулации влезли в сила преди 23 октомври 1989. Държавният пълномощник може да даде препоръка, правителството да отхвърли такива регулации или може да поиска още анализи. Последно, Министерство на правосъдието се натоварва с изготвяне на специфичен “де-регулативен инструмент”, който да се публикува от правителството или да се представи на Парламента с описани за анулиране ненужни регулации.

Паралелно с точка по точка подход, правителството предприема разбираем подход към няколко ключови политически области, жизнено важни за правилното функциониране на демократични пазарно ориентирани системи. Например, гражданският кодекс е изцяло прегледан според процес за “де-регулативни достойнства”. Поради обема, сложност и въздействие на такива кодове или “кодекс”, ревизията е организирана с работни групи, които работят две или три години. Прегледите се състоят не само в поправка и замяна на цели секции, но също в реорганизиране на текстове, които в някои случаи, като Граждански кодекс от 1959, който е реформиран повече от 20 пъти по различно време след 1990.

Според правителството прегледа от 1995-1998 е по-успешен от предишни опити.

Ясни графици и програмни цели водят до всеобщи “де-регулативни мерки”, концентрирани усилия на министерства и осигуряват по-добра видимост и отчетност на постиженията. Използвани са механизми за повишаване на стремежите на програмата и за въвличане на по-широка публика в общо-национално усилие. Де-регулацията съвет и Държавният пълномощник са от академични среди и изследователи, с проведени редица изследвания върху де-регулиране. За насърчаване на публично участие в програмата, те стартират масови публични кампании за “превръщане на де-регулиране в национално събитие”, чрез срещи за изслушвания и консултиране на национално и регионални нива. Те организират национа-

лен конкурс във вестниците, където са представени близо 400 предложения. Награди до 100 000 HUF се връчват на полезни предложения. Стартират “дни посветени на де-регулиране” с присъствие на регулатори, професионални организации и граждани и най-добрите представяния и предложения са публикувани във “Форум за де-регулиране”, колонка във вестник “Magyar Közigazgatás”.

Корея: Стартира програма за прегледи с ангажираност на Президента, сега вече внедрена с редуциране на регулации с 50%. Общо са елиминирани 5,430 регулации в разстояние приблизително на една година – резултат, който постига 50% от първоначалната цел. Още 2 408 регулации или повече от 40 % от останалите са ревизирани до някаква степен, като част от програмата. Накрая са идентифицирани 1840 “неформални регулации”, които не почиват на правни изисквания и са анулирани и малко случаи юридически са осигурени.

Първоначалния фокус върху де-регулиране и намаляване на регулативно бремe илюстрира отправната точка на Корея. Съществува огромен обем ниско качество регулиране, особено в икономическата сфера. Амбициозното 50%-во намаляване е направено с цел да форсира бързо намаление на натоварване и създаване на доверие в правителствената ангажираност в реформиране.

Размерът на това количествено намаление е важен. Опитът в други страни показва, че не е трудно да се постигнат впечатляващи резултати, ако се използват не-монетарни методи, като брой страници или брой регулации, вместо по-подходящи мерки. Регулация, която вече е неуместна или не се прилага, може да се премахне от книгите за статут и консолидиране на регулативни изисквания може да намали очевиден брой правила. Също така, регулатори могат да компенсират за загуба на регулации, като пишат нови. Обаче, в Корея министерства с драматично намаляване на регулации с 50% за кратък период от една година, не могат да прескочат истински и значителни промени, особено когато са комбинирани със строго критично разглеждане при прегледи на регулиране от Комисията за регулативна реформа.

Способността да постигне 50% намаление на регулации зависи от силна подкрепа на реформата от най-високо политическо ниво. Президента силно подкрепя целите на реформата, в същото време Кабинета на Министър председателя играе централна роля. Програмата се основава на редица ясни критерии за преразглеждане на регулации. Организационната подкрепа е способ: ролята на високо ниво на Комисия за регулативна реформа е съществена за осигуряване на постигане на целта. Някои предложени министерски програми за реформа са връщани по няколко пъти от Комисията за подобряване, преди да бъдат приети.

Качествените аспекти на регулации не са задълбочено развити в тази програма – членове на Комисията казват, че повечето от елиминираните регулации не биха могли да са оправдани, според настояща публична политика и следователно не успяват с най-основните тестове за необходимост. Процесът, обаче, има някои слабости, което показва, че не трябва да бъдат повтаряни. Особено, недостиг на време и капацитет за оценка на регулативни “разходи-ползи” въздействия, които са най-добрият тест за регулативна привлекателност. Процесът е почти реактивен и не успява да адресира регулативните пропуски и необходимото институционално изграждане за създаване на качествена регулативна система. Процесът преглежда не и елиминирани не е особено прозрачен относно за индиректно въвличените. Сега правителството обявява, че ще се отдалечи от количествен подход и в бъдещи регулативни действия ще обърне допълнително внимание на регулативно качество.

* Например, проекто-планът на Министерство на държавната администрация е връщан три пъти от RRC, преди да бъде приет.

Третият елемент е основните прегледи да бъдат ръководени публично, като в същото време в процеса се прилагат общите изисквания за докладване (например, ежегодните доклади и други обобщени доклади на Националния съвет по конкуренция) и осигуряват високо ниво прозрачност и публично участие. Четвърто, споразуменията включват динамичен елемент, изискващ прилагане към нови предложени закони на еквивалентни тестове на използваните при прегледи на съществуващо регулиране. Това също включва въвличане на обществото и критично разглеждане, чрез процес за отчет на регулативно въздействие от независими експертни подразделения.

Примери с други успешни многогодишни обобщени прегледи могат да се открият в **Унгария** и **Корея**. Прозорец 16 предоставя допълнителни детайли от тези процеси на преразглеждане. Друг успешен вариант на обобщен преглед са целеви прегледи, които фокусират върху всички регулации в определени сектори (строителни правила) или върху всички регулации от определен тип (например разрешителни и лицензи). В **Италия**, например, независими прегледи от Дружество за упражняване на контрол върху основни аспекти на регулативна реформа, като доклади за лицензи и “концесии”, които ограничават пазарен достъп, са полезни за идентифициране, където е необходима реформа, въпреки че в действителност убеждаването на министерства да реформират, е съвсем друг въпрос.

3. Регулиране и систематизиране

Процесите проследяване, регистриране и систематизиране често са необходима първа стъпка за да се разбере, какво всъщност съществува в регулативната система, така че да може да започне систематичен преглед. Изненадващо е, че много страни от ОИСР, все още нямат регистри за съществуващите регулации или изобщо някаква система за проследяване на регулации. Все пак е трудно да се знаят или да се реформират регулации, без да се знае какви регулации съществуват и кой какво регулира. В Австралия през 1979 парламентът открива, че дори не се знае броят на регулативните агенции⁵, въпреки че ситуацията днес е променена, след изграждане на система за мениджмънт на регулативно качество.

Систематизиране може да се ограничи до легална реорганизация, което е достатъчно трудно, но също може да осигури средства за съществен преглед и ревизия на правни режими. Например, в Испания кодифицирането е с цел модернизиране на съществуващи регулации в съответствие с модерните принципи и критерии. Всъщност, разбираемо систематизиране може да включи реформа “бракуване и създаване”. Някои страни адаптират много новаторски подходи за систематизиране, които допринасят за добри резултати. Швеция и Италия представят два примера.

През 1980 Швеция прилага в действие добре познатото правило “гилотиниране”, с което са анулирани стотици регулации, които не са централно регистрирани. През 1984, правителството разбира, че не може да състави списък с действащите регулации. Акумулирането на закони и правила от голяма с лош мониторинг регулативна мрежа означава, че правителството не може да определи, какво иска от гражданите. За да се създаде ясна и отговорна структура е решено да се състави разбираем списък на всички действащи правила. Предложеният и приет от правителството подход Riksdag е прост. Инструктират всички правителствени агенции до 1 юли 1986 да създадат регистри на техните укази. Когато агенциите приключват със списъците (това става за 1 година), те бракуват ненужните правила. Министерските служители също коментират, кои регулации според тях са излишни или остарели, всъщност се връща времето за доказване запазването на ста-

ри регулации. Когато “правило гилотиниране” влиза в действие, “стотици не регистрирани регулации ... автоматично се анулират,” с отмяна на правно действие. Всички нови регулации и променени стари влизат в регистъра един ден след адаптирането.

Този подход се смята за голям успех. В областта на образованието, например, са елиминирани 90% от правилата. За първи път правителството има ясна картина за Шведската регулативна структура, която може да се използва за организиране и насочване на програма за реформа. Регистърът може да има индиректен ефект върху забавяне темпа на нарастване на нови регулации. До 1996 нетния брой на регулации значително намалява.

Италия конфронтира така наречената “легална хипертрофия”, предизвикана от огромен обем хиляди закони и второстепенни регулации, много от които десетилетия стари. Напоследък се използват две схеми за справяне с проблема: консолидиране на текстове и “де-регулиране” на закони за елиминиране и подобряване на административни процедури и организации.

Както много страни Италия традиционно използва систематизиране на закони за изясняване и обединяване в единствен кодекс или законова рамка всички правила и неща, които се отнасят за специфична политическа област. Фактически, Италия има дълги традиции на *testy unici*. Неотдавна, правителството стабилизира механизма, като включва в бърза-писта инициативата от 1999 “консолидиране на текстове”, Парламент и правителство ускоряват процеса в опит да реорганизируют и намалят обема на съществуващи закони. Новата процедура работи, както следва: след получаване на парламентарен мандат и съгласие политически области да бъдат “консолидирани”, Nucleo приготвя нов текст, като взема предвид “ползи-разходи” на новия регулативен режим и неговото въздействие върху конкуренция. След одобрение от Министерски съвет, новият текст е изпратен за мнение (в 30 дневен срок) от Държавния съвет и след това от Парламентарни комисии, които имат 30 дни да изразят незадължително, но “почти обвързващо” мнение. Накрая, правителството разпорежда влизането в сила на текста. Изработеният кодекс има смесено правно естество, обединявайки в единствен текст задължително законово обезпечаване с регулативни условия. За предпазване от объркване относно юридическото естество на текста, три проекта са публикувани в официални вестници: един с първично законодателства, един с второстепенно и един с консолидиран текст (само първите два са “източници на законно право”, докато третият е само за информиране). През октомври 1999, Правителството и Парламента се съгласяват до декември 2001 да подготвят 11 “консолидирани текста”. За да подготвят консолидираните текстове, Nucleo осигурява групи за работа с компетентни министерства. Новият закон за ежегодно опростяване подобрява систематизирането, като дава повече ресурси на Nucleo и идентифицира 10 нови “сектора” за систематизиране, с което се анулират повече от 350 стари закона.

4. Клаузи при прегледите

Клаузите в прегледи са изисквания в регулации за провеждане на прегледи след определен период и може да се смята за по-слаба форма на залязване. За разлика от залязване, решение ще продължи да действа, до предприемане на действие за елиминиране. Такива *ex post* изисквания за прегледи бърза стават обичайни в страните от ОИСР и могат да играят роля на мощна притурка към *ex ante* АРВ, като проверяват изпълнение на регулации спрямо първоначални предположения.

Програмата за регулативната реформа в **Япония** от 1998-2000 изисква включване в нови регулации на фиксиран график за бъдещо преразглеждане. В програмата се заявява, че “като правило” регулации (и нови закони) ще включват клаузи, които изискват *ex post* преразглеждане след определен период. Много регулации имат включени такива изисквания, с вариращ период за преразглеждане, 3 до 10 години от прилагането. От министерства и агенции се изисква официално да съобщават резултатите от прегледи “незабавно след всяка нормална Диетична сесия в разбираем за обществото формат”, по такъв начин се осигурява елемент на прозрачност, независимо че няма изискване за публичен коментар.

В **Дания** инициативата включва създаване на мониторингова система за основно законодателство, с която да се събират съответни данни за “разбираема оценка и за процес преразглеждане, също включване на регулярни доклади за съответните парламентарни комисии”⁶. Официални лица посочват, че е вероятно да бъде базирано на прилагане на мандатни *ex post* процеси за прегледи на законодателство след три до пет години от въвеждане.

В **Австралия** използване на клаузи за преразглеждане, също става широко разпространено. Както се отбелязва в предишната част, един елемент от програмата за Национална политика за конкуренция е изискване цялото ново законодателство, което съдържа ограничения за конкуренция, да бъде обект на регулярни прегледи. Обаче, едно допълнение към това става все по-обичайно за ново законодателство на щатско и федерално ниво – съществуване на клаузи за преглед, които задължават законодателството да бъде прегледано три до пет години след въвеждане. Тези изисквания до голяма степен се развиват, като практика в отсъствие на свръх възискателна политика. Те могат да представляват средства за показване отзивчиво поведение, където първично законодателство е противоречиво и са изразени съмнения по отношение на практическо изпълнение. Всъщност, има известни свидетелства, че тази тенденция се инициира или в много области активно се подкрепя на политическо ниво.

В **Ирландия** програма за регулативна реформа изисква, чрез “Списък на качествено регулиране”, с който изготвящите решения потвърждават, дали нови закони и регулации могат да включат автоматични механизми за преглед, като залязване, точна дата за преглед или мандатна замяна (прибавя се само когато съответстващо редактиране или анулиране го придружава). Обаче, сега няма обявени приложими критерии и указание в подкрепа на използването на тези механизми.

В **Обединеното Кралство** напоследък се предприемат стъпки за систематично използване на механизми за преразглеждане. Приложените през 2000 изисквания за АРВ включват задължение, регулатори да определят, как всяко предложено регулиране да бъде подлагано на мониторинг и на преразглеждане. Освен това, нови политически предложения ще изискват всеки правителствен отдел да провежда на всеки три години *ex post* преглед на въздействие на основни части на регулации.

Бележки

1. OECD (1999d), p. 143.
2. Министерство на националната икономика (2000). При прегледа се изследват 17 части от законодателство, 12 президентски декрета и 100 министерски заповеди.
3. Правителство на Канада (1996), p. 7.
4. Споразумението включва също двете само-управляващи се Територии.
5. Постоянна комисия по финанси и държавни операции на сената на федерацията.
6. Информация на Датското правителство за OECD, февруари 1999.

BIBLIOGRAPHY

- American Enterprise Institute for Public Policy Research (1996),
Benefit-cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles,
12 February, Washington DC.
- Bardach, E. and R. Kagan (1982),
Going By the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness, Temple University Press, Philadelphia.
- Broder, Ivy and John F. Morrall III (1997),
"Collecting and Using Data for Regulatory Decision-Making" in OECD (1997), op. cit.
- Chenok, Daniel J. (1997),
"Flexibility Through Public-Private Partnerships: Prevention and Harmonization in FDA's Seafood
HAACP Regulatory Alternative", in OECD Public Management Occasional Papers No. 18,
Co-operative Approaches to Regulation.
- Coffee, J. (1981),
"No soul to damn: No body to kick: An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate
Punishment", *Michigan Law Review* 79.
- Commonwealth Senate Standing Committee on Finance and Government Operations (1979),
"Statutory Authorities of the Commonwealth", 1st Report, Canberra.
- Council of Ministers Decrees 39/1990, 44/1990, 88/1990, 45/1991, and the Deregulation Act (XXII/1990).
- Danish government communication to the OECD, February 1999.
- European Commission (1999),
"Regular Report from the Commission on Progress towards Accession of Hungary", Section 3.5,
October 13.
- Federal Republic of Germany (1991),
"Opening of Markets and Competition", A report presented to the Federal Government, March, Bonn.
- Ferris, Tom (2000),
"Regulation of Public Utilities ", *Irish Banking Review*, Winter.
- Formsma, Symen (1998),
"Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", *Improving the Quality of Legislation in Europe*,
Kluwer Law International.
- Formsma, S. (1997),
"Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", *Improving the Quality of Legislation in Europe*,
Kluwer Law International, The Hague.
- General Accounting Office (1997),
"Agencies' efforts to eliminate and revise rules yield mixed results".
- Genn, H. (1993),
"Business responses to the regulation of health and safety in England", *Law & Policy* 15.
- Government of Canada (1996),
Managing Regulation in Canada: Regulatory Reform and Regulatory Processes, Treasury Board Secretariat.
- Government of Ireland, Department of Public Enterprise (2000),
Governance and Accountability in the Regulatory Process: Policy Proposals, March, Dublin.
- Government of the United States (1997),
Economic Report of the President 1997, Council of Economic Advisers.

- Gunningham, N., P. Grabosky, and D. Sinclair, (1998),
Smarter Regulation: Developing Environmental Policy, Clarendon Press, Oxford.
- Haddad (1997).
- Hilmer, F., M. Raynor, and G. Taperell, (1993),
 (The Independent Committee of Inquiry), National Competition Policy, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Hopkins, Thomas (1997),
 "Alternative approaches to regulatory analysis: Designs from seven OECD countries".
- Jacobs, Scott (1997),
 "An overview of regulatory impact analysis in OECD countries", in OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris.
- Kellerman, A.E., Azzi G. Ciavarini, S.H. Jacobs and R. Deighton-Smith, (1997),
Improving the Quality of Legislation in Europe, Kluwer Law International, The Hague.
- Kingdom of Spain (1998),
Progress Report on the Reform of Goods, Services and Capital Markets, November.
- Majone, G. (1993),
Controlling Regulatory Bureaucracies; Lessons from the American Experience, EUI Working Papers in Political and Social Sciences, European University Institute, Florence.
- Mazurek, Janice (1998),
 "The use of voluntary agreements in the United States: An initial survey." *Resources for the Future*, at www.oecd.org/enu/lists4
- Ministry of the National Economy (2000),
 "Team work for the Study of Regulation".
- Morrall, John F. III. (2001),
 "Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency".
- OECD (1993),
Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD (1994),
Managing the Environment: The Role of Economic Instruments, OECD, Paris.
- OECD (1995a),
Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1995b),
Environmental Taxes in OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD (1997a),
Choices of Policy Instruments, OECD, Paris.
- OECD (1997b),
Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy, OECD, Paris.
- OECD (1997c),
The OECD Report on Regulatory Reform, Vol. 2, "Regulatory Quality and Public Sector Reform", OECD, Paris.
- OECD (1997d),
Regulatory Impact Analyses: Best Practices in OECD Countries, OECD, Paris.

- OECD (1997e),
OECD Report on Regulatory Reform, Vol. 2, Thematic Studies, S. Jacobs et al., "Regulatory quality and public sector reform" OECD, Paris.
- OECD (1998a),
Regulatory Reform in Korea, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (1998b),
Economic Surveys: Spain, OECD, Paris.
- OECD (1998c),
Environmental Performance Reviews: Mexico, OECD, Paris.
- OECD (1998d),
Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union, OECD, Paris.
- OECD (1999a),
Regulatory Impact Assessment in New South Wales, Published by the Regulation Review Committee, Parliament of New South Wales, Report No. 18/51, OECD, Paris, January.
- OECD (1999b),
Regulatory Reform in Mexico, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (1999c),
Regulatory Reform in Japan, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (1999d),
Regulatory Reform in the Netherlands, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (1999e),
Regulatory Reform in the United States, OECD, Paris.
- OECD (1999f),
Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment, OECD, Paris.
- OECD (2000a),
Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD, Paris.
- OECD (2000b),
Governance Outreach Initiative: Progress Report and Next Steps, OECD, Paris.
- OECD (2000c),
Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance, OECD, Paris.
- OECD (2000d),
Regulatory Reform in Hungary, OECD, Paris.
- OECD (2000e),
Regulatory Reform in Denmark, OECD, Paris.
- OECD (2000f),
Regulatory Capacities Database, OECD, Paris.
- OECD (2000g),
Regulatory Reform in Spain, OECD, Paris.
- OECD (2000h),
Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD, Paris.

- OECD (2001a),
Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises, OECD, Paris.
- OECD (2001b),
Regulatory Reform in Ireland, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (2001c),
Regulatory Reform in Italy, OECD, Paris.
- OECD (2002a),
Administrative Simplification Initiatives: Best Practices in OECD Countries, forthcoming, OECD, Paris.
- OECD (2002b),
"Building Credible Regulators for Liberalized Utility Sectors", presented at the First Workshop of The APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, 19-20 September 2001, Beijing, China, www.oecd.org/oeecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-2-nodirectorate-no-20-8450-2,FF.html, OECD, Paris.
- OECD (2002c),
Regulatory Reform in Canada, "Background Report on Government Capacity to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (2002d),
Regulatory Reform in the United Kingdom, "Background Report on Government Capacity to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (2002e),
Regulatory Reform in Turkey, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- OECD (2002f),
Regulatory Reform in Poland, "Background Report on Government Capacities to Assure High Quality Regulation", OECD, Paris.
- Procuraduria Federal del Medio Ambiente (1998),
Press Communication, Mexico, April.
- Productivity Commission (1999),
Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia, Canberra, www.pc.gov.au
- The Regulatory Consulting Group Inc. & the Delphi Group (2000),
"Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulations", Ottawa, August.
- United States Government (1999),
Economic Report of the President.
- World Bank (1990),
Mexico Industrial Policy and Regulation.

ОЕСД Презледи на регулативната реформа Регулативни политики в страните от ОЕСД

ОТ ИНТЕРВЕНЦИИ КЪМ РЕГУЛИРАНО УПРАВЛЕНИЕ

През последните 20 години малко реформи на публичния сектор са предизвикали повече внимание и стимулирали повече противоречия от реформите, направени в регулирането и регулативния мениджмънт. Възникването на регулативна политика – политика, изрично насочена към непрекъснато подобряване качеството на регулативната среда – показва как предишните идеи за „регулиране“ или „премахване на бюрокрацията“ бързо отстъпват на идеята за централно „добро управление.“ Тази идея се основава на разбирането как регулативните практики могат съществено да подобрят функционирането на пазара, ефективността на публичния сектор и одобрението на гражданите чрез смесване на де-регулиране, пре-регулиране и по-добро качество на регулиране, подкрепено от нови или подобрени институции.

Регулативни политики в страните от ОЕСД документираща развитието и появата на това разбиране. Описва „състоянието на нещата“ от дневния ред на регулативната политика на страните от ОИСР и идентифицира ключовите предизвикателства, пред които са изправени осъществяването в бъдеще регулативни политики.

Първоначалната версия на тази книга е със заглавие: ***OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance***, ISBN 9264198938, © 2002 Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Париж.

Този превод е публикуван с разрешение на ОЕСД. Това не е официален превод на ОЕСД.

www.oecd.org/publishing/translations – Преведени версии на ОЕСД публикации

www.oecdbookshop.org – online книжарница на ОЕСД

www.sourceoecd.org – електронна книжарница на ОЕСД

www.oecd.org/oecddirect – директна информация за нови заглавия на ОЕСД

Издаваните от ОИСР книги, периодични издания и статистически бази данни, сега са достъпни през www.SourceOECD.org, нашата on line библиотека.

Тази книга е на разположение за абонати за следната SourceOECD тема:

Governance

За повече детайли как да имате on line достъп до книгите на ОЕСД се информирайте от вашата библиотека или ни пишете на адрес: SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

