



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СБОРНИК НАСОКИ, ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОАКТИВНО АНГАЖИРАНЕ НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

София, 2019 г.



Проект „Мисли първо за малките!“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.efunds.bg/>

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	4
ВЪВЕДЕНИЕ	5
I. ЗАЩО МСП СА ВАЖНИ?	6
1. МСП В ЕС.....	6
2. МСП В БЪЛГАРИЯ	10
2.1. Оперативна програма „Инициатива за МСП“	11
II. РАМКА НА АНГАЖИРАНЕТО НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ПРИЕМАНЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ	13
1. ПРАКТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ	13
1.1. Доклад на Комисията пред Съвета и Европейския парламент Минимизиране на регулаторната тежест за МСП и адаптиране на законодателството на ЕС спрямо нуждите на микропредприятията	13
1.2. Резолюция на Европейския парламент от 27 ноември 2014 г. относно преразглеждането на Насоките на Комисията за оценка на въздействието и ролята на теста за МСП.....	15
1.3. Насоките за по-добро регулиране и Инструментариумът за по-добро регулиране на ЕК от 2017 г.....	16
2. НАЦИОНАЛНА РАМКА НА АНГАЖИРАНЕТО НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ПРИЕМАНЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ	22
2.1. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството	22
2.2. Закон за нормативните актове и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието	25
III. АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ НА ПРАКТИКА В БЪЛГАРИЯ	27
1. КОНСУЛТИРАНЕ СЪС ЗАСЕГНАТИТЕ БИЗНЕСИ, В ЧАСТНОСТ МСП	28
2. ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЗАСЕГНАТИТЕ БИЗНЕСИ, В ЧАСТНОСТ МСП.....	29
3. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МСП.....	30
3.1. Частични оценки на въздействието	31
3.2. Цялостни оценки на въздействието	32
4. СТАНОВИЩА НА ДИРЕКЦИЯ „МОДЕРНИЗАЦИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА“	33
5. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	33
IV. НАГЛАСИ И ОЦЕНКИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ АДМИНИСТРАЦИЯТА, БИЗНЕСА И НПО В ПРОЦЕСА ПО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ	37
1. АДМИНИСТРАЦИЯ	37
2. БИЗНЕС	40
3. НПО	42

4. ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ ОТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОТО ПРОУЧВАНЕ	45
V. МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРОАКТИВНО АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ	48
1. АНГАЖИРАНОСТ НА БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС	50
1.1 Консултации с представители на бизнеса и малките и средните предприятия на ранните етапи от разработването на нормативни актове	50
1.2. Консултации с представители на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативни актове.....	52
1.3. Практическо ръководство	53
1.4. Методи за ангажиране на бизнеса, в частност МСП на ранните етапи от разработването на нормативни актове.....	55
1.5. Методи за ангажиране на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативни актове.....	56
1.6. Използване на интерактивни уеб-страници в ранните етапи на разработване на нормативни актове	57
1.7. Предизвикателства пред гарантирането на ефективно ангажиране на заинтересованите страни.....	57
2. СИСТЕМАТИЧНО ПРИЛАГАНЕ	60
3. НАДЗОР И КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО	61
3.1. Функции	61
3.2. Публично достъпни оценки на ангажираността на бизнеса и МСП.....	61
4. ПРОЗРАЧНОСТ	62
4.1. Наличие на информация относно консултациите.....	62
4.2. Разглеждане и отговор на коментарите на заинтересованите страни.....	63
5. ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ.....	63
6. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ.....	67
VI. ПРАКТИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ.....	70
1. ПРАКТИЧЕСКИ СЪПКИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ.....	71
Стъпка 1. Идентифициране на засегнатите бизнеси	71
Стъпка 2. Консултации със заинтересованите МСП.....	72
Стъпка 3. Измерване на въздействието върху малките и средните предприятия	73
Стъпка 4. Оценка на алтернативни варианти и смекчаващи мерки.....	75
2. ПРАКТИЧЕСКИ СЪВЕТИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ	77
2.1. Провеждане на обществени консултации с МСП	77
2.2. Опростена процедура за провеждане на МСП тест.....	78
2.3. Контрол върху качеството на МСП теста.....	78
2.4. Инкорпориране на резултатите от МСП теста в доклада за оценката на въздействието.....	79

VII. АЛГОРИТЪМ ЗА ОЦЕНКА НА ПРАКТИКИТЕ НА РЕГУЛИРАНЕ НА БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЪЛГАРИЯ.....	80
1. АНГАЖИРАНОСТ НА БИЗНЕСА И МСП В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС.....	80
2. ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ.....	83
3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ.....	87
VIII. СПИСЪК ЗА ПРОВЕРКА.....	90

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АМС	Администрация на Министерския съвет
ДДС	Данък добавена стойност
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗМБ	Закон за малкия бизнес
ЗНА	Закон за нормативните актове
МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите
МИ	Министерство на икономиката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МТ	Министерство на туризма
МФ	Министерство на финансите
НСИ	Национален статистически институт
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
ОВ	Оценка на въздействието
ПМС	Постановление на Министерския съвет

ВЪВЕДЕНИЕ

Регулаторната среда е един от най-важните фактори, засягащи малките и средните предприятия¹ и предприемачеството. Заради техния размер и ограничените ресурси, МСП обикновено са изправени пред по-големи предизвикателства при запознаване с особеностите на регулаторната среда и могат да бъдат засегнати от разходите за регулиране в по-голяма степен, отколкото по-големите им конкуренти.

В последните години, както на национално, така и на съюзно ниво се предприемат мерки за намаляване на административната тежест върху стартиращите бизнеси, понижаване на бариерите за навлизане на пазара и намаляване на разходите за спазване на законовите изисквания в различни области. Въпреки това, сложността на процедурите по регулиране, покриващи широк спектър от области продължава да бъде сериозна пречка пред предприемаческата дейност, в частност МСП.

Оценката на въздействието върху МСП (МСП-тест), въведена в България с регулаторната реформа от края на 2016

г. е утвърдилият се като надежден инструмент, използван при разглеждането на основани на доказателства регулаторни инициативи, който гарантира, че при постигането на целите на дадената политика, не се създават непропорционални тежести върху МСП. Затова МСП-тестът е ключов за прилагането на принципа „Мисли първо за малките!“, който има за цел да подобри цялостния подход на правене на политики в областта на предприемачеството, като се превърне в неразделна част от процеса по взимането на решения и да насърчава растежа на МСП, като им помага да разрешават проблемите, които пречат развитието им.

Ангажирането на заинтересованите страни, включително МСП, е централна тема в съвременната регулаторна политика. Държавите-членки на ОИСР обръщат все повече внимание на различните начини за ангажиране на заинтересованите страни в създаването, изпълнението и прегледа на мерките за регулиране. Основната цел на регулаторната политика, която е свързана със създаването на гаранции, че регулирането е проектирано и изпълнявано в публичен интерес, може да бъде постигната само с помощта на тези, които са обект на регулиране: гражданите, бизнеса, неправителствените организации и обществото като цяло.

Ангажирането на заинтересованите страни, в частност МСП, позволява на правителствата да събират по-добри доказателства, които да служат за основа на техните решения. Неговата цел е подобряване на качеството на процеса по създаване на правила, чрез получаване на разнообразни приноси и мнения от тези, които ще бъдат засегнати от решенията на правителството. Освен това, ангажирането на засегнатите страни в процеса по разработване на нови мерки по регулиране показва увеличаване на чувството за „собственост“ и води до по-високо ниво на спазване на мерките по регулиране. На по-

¹ Предприятията се разделят на микро, малки и средни според броя на заетите лица: микро предприятията имат от 0-9 служители, малките предприятия са с 10 - 49 служители, средни предприятия имат 50 - 249 служители, докато големите компании имат 250 или повече служители.

стратегическо ниво, ангажирането на заинтересованите страни изглежда е мотивирано от необходимостта за повишаване на демократизацията на процеса по вземане на решения. В допълнение, администрациите могат да провеждат обществени консултации като опит за възвръщане на доверието към правителствата и тяхната политика.

За основа на настоящия Пакет с препоръки и предложения са използвани основните находки и резултати от бенчмарк анализа за оценка на ангажираността на МСП в процеса на вземането на решения (Дейност 1), социологическото проучване “Взаимодействие между администрацията, бизнеса и НПО в процеса на вземане на решения” (Дейност 2) и насоките за проактивно ангажиране на бизнеса в процеса по вземане на решения (Дейност 3), извършени по проекта, както и резултатите от пилотните обществени консултации и обратната връзка от целевите групи (Дейности 4 и 5).

I. ЗАЩО МСП СА ВАЖНИ?

1. МСП В ЕС

През 2017 г. МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС са отговорни за:

- Почти всички предприятия в нефинансовия бизнес сектор (99.8%)
- 2/3 от цялата заетост в Съюза (66.4%)
- Малко под 3/5 (56.8%) от добавената стойност, генерирана от нефинансовия бизнес сектор.

Микро предприятията са най-често срещаният вид МСП, наброявайки 93.1% от всички предприятия и 93.3% от всички МСП в нефинансовия бизнес сектор. Въпреки това, микро предприятията осигуряват едва 29.4% от общата заетост в нефинансовия бизнес сектор, докато малките и средни предприятия – съответно 20.0% и 17.0% от цялата заетост. За разлика от неравномерното разпределение на броя на предприятията и заетостта в трите МСП класа, техният принос е по-скоро равен по отношение на добавена стойност, варирайки от 17.6% (малки предприятия) до 20.8% (микро предприятия).

Приносът на МСП към икономиките на държавите-членки варира. Например, в 4 държави-членки (Кипър, Естония, Малта и Латвия), МСП са допринесли за 70% или повече от общата добавена стойност в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г., докато в Ирландия делът на добавената стойност, генерирана от нефинансовия бизнес сектор е била малко под 42%. **В България делът на добавена стойност е 65.1%, надвишавайки средния за ЕС с близо 10 пункта.**

По отношение на заетостта, МСП в три държави-членки (Кипър, Гърция и Малта) отговарят за 80% или повече от общата заетост в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г., докато в пет държави членки (Германия, Дания, Франция, Нидерландия и Великобритания), заетостта в МСП в нефинансовия бизнес сектор през 2017 е била по-малко от 65%. **В България, делът на заетостта, осигурявана от МСП е 75.4%.**

МСП са предимно концентрирани в 5 сектора: „хотелски и ресторантьорски услуги“, „бизнес услуги“, „строителство“, „производство“ и „търговия на едро и дребно“. Заедно, през 2017, в тези сектори са генерирани 71% от добавената стойност на всички МСП в

нефинансовия бизнес сектор на ЕС и 77% от МСП заетостта. От петте, секторът „търговия на едро и дребно“ сам по себе си е осигурил около ¼ от общата добавена стойност и заетост на МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС през 2017 г.

Според Годишния доклад за европейските МСП 2017/2018 на Европейската комисия, приносът на МСП към добавената стойност и заетостта в отделен сектор варира в много по-голяма степен при по-детайлизирано разглеждане на индустриите (например при разглеждането на отделните сектори в дадена индустрия). В някои индустрии, като например „дейности по възстановяване и други услуги за управление на отпадъците“ и „ветеринарно-медицински дейности“, МСП отговарят за повече от 90% от добавената стойност през 2017. Въпреки това, МСП в тези две индустрии са донесли едва 0.3% от общата добавена стойност, генерирана от МСП в нефинансовия бизнес сектор на ЕС.

МСП секторът в 28-те държави-членки на ЕС демонстрира умерен растеж през 2017 г. Добавената стойност, генерирана от МСП в нефинансовия бизнес сектор се е повишила с 3.5% (за сравнение, през 2016 г. растежът е бил от 1.5%), а МСП заетостта е нараснала с 2.0%, (през 2016 г., растежът е бил от 2.3%)

Всички 28 държави-членки, освен Великобритания³, са отчетели растеж в добавената стойност на МСП в нефинансовия бизнес сектор през 2017. **В България той е в размер на 3.6%.** Освен това, всички държави-членки, освен Литва, са генерирали повишаване на заетостта в МСП в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г. **В България повишаването е с 1.1%.**

В рамките на МСП сектора, микро предприятията в ЕС са имали изключително висок принос. Те отговарят за 29% от повишаването на добавената стойност, генерирана в нефинансовия бизнес сектор на ЕС, докато техният дял на обща добавена стойност в сектора е бил едва 21%. На този фон, малките и средните предприятия са дали пропорционално по-ниски приноси към растежа на добавената стойност в нефинансовия бизнес сектор през 2017 г.

Очакванията са през 2018 и 2019 г. всички държави-членки да имат растеж в добавената стойност на МСП в нефинансовия бизнес сектор. В девет държави членки (България, Чехия, Гърция, Литва, Латвия, Малта, Полша, Румъния и Словакия), общият растеж на добавена стойност на МСП от 2017 и 2018 г. се очаква да надхвърли 15%. Най-ниски резултати се очакват в Италия и Швеция, където общият растеж на добавената стойност на МСП се предвижда да бъде по-малко от 5%.

Във всички държави-членки общият растеж на заетост в МСП за 2017 и 2018 в нефинансовия бизнес сектор се предвижда да бъде по-умерен, в сравнение с този на добавената стойност. Очакванията са общият растеж на заетостта да надвиши 5% в пет държави-членки (Германия, Гърция, Люксембург и Португалия). Понижение се очаква в две държави-членки – Унгария и Италия.

„Законът за малкия бизнес“ за Европа, приет през юни 2008 г., служи като основна стратегическа рамка при създаването на политики за МСП на базата на комплект от незадължителни препоръки към правенето на политики спрямо тях, обединени от следните 10 принципа:

1. Предприемачество - да се създаде среда, в която предприемачи и семейни предприятия могат да преуспяват и предприемчивостта се възнаграждава;

2. „Втори шанс“- да се гарантира, че честните предприемачи, които са били обявени в несъстоятелност, ще получат бързо втори шанс;

3. „Мисли първо за малките!“ - да се изготвят разпоредби в съответствие с принципа „Мисли първо за малките“;

4. „Отзивчива администрация“ - да се създаде готовност от страна на държавните администрации да откликват на нуждите на МСП;

5. Държавна помощ и обществени поръчки - да се приспособят механизмите за провеждане на публичната политика към нуждите на МСП; да се улесни участието на МСП в процедури по възлагане на обществени поръчки и да се използват по-добре възможностите за държавна помощ по отношение на МСП;

6. Достъп до финансиране - да се улесни достъпът на МСП до финансиране и да се развие правна и икономическа среда, която спомага навременните плащания по търговските сделки;

7. Единен пазар - да се помага на МСП да се възползват в по-голяма степен от възможностите, които предлага единният пазар;

8. Умения и иновации - да се насърчава усъвършенстването на уменията в МСП, както и всички форми на иновация;

9. Околна среда - да се създаде възможност за МСП да превърнат предизвикателствата на околната среда във възможности;

10. Интернационализация - да се насърчават и подпомагат МСП да се възползват от растежа на пазарите.

Основната цел на ЗМБ е да се подобри цялостният подход към предприемачеството и трайно да се утвърди принципа "Мисли първо за малките!" при формулирането на политики и мерки по регулиране, които насърчават растежа на МСП като им помага да разрешават проблеми, които пречат на развитието им.

Законодателството, административните правила и процедури, според ЗМБ, следва да са прости и лесни за разбиране и прилагане. Интересите на МСП следва да бъдат вземани под внимание на най-ранните етапи от цикъла по формулиране на политики, за да бъде законодателството по-благоприятно за тях.

ЗМБ, като доброволна инициатива, успешно, значително и устойчиво е поставил началото на основано на общата рамка заложената от него, „раздвижване“ в политиките на ниво държави-членки. От 2011 г. насам в 28-те държави членки са приети или приведени в изпълнение над 3 300 (т.е. средно над 450 на година) мерки на политики, съобразени с 10-те принципа на ЗМБ.

Като цяло, най-често приеманите или привеждани в действие мерки сред държавите-членки включват мерки за развиване на компетентност на МСП в сферата на научните изследвания, развитие и иновациите, за създаване на програми за публично финансиране и за насърчаване на предприемаческия начин на мислене. На другия полюс, някои от най-рядко приеманите или привеждани в действие мерки са свързани с:

1. гарантирането на равно третиране на започващите отново предприемачи;

2. приемането на обща дата на влизане в сила на всички нови регулации, засягащи МСП;

3. повишаването на прага за регистриране по ДДС и намаляването на несправедливо тежки изисквания за квалификации за МСП в процедурите по кандидатстване по обществени поръчки.

Оценките на въздействието са въведени в почти всички държави-членки на ЕС, а заинтересованите страни в лицето на МСП в повечето случаи са консултирани при приемането на ново законодателство, като в почти всички държави-членки се публикуват и резултатите от консултациите.

Като цяло, принципът „Мисли първо за малките“ се прилага в законодателството и административните процедури, засягащи МСП, за намаляване на непропорционалните тежести върху МСП, въпреки че близо половината държави-членки все още имат проблеми с ефективното използване на резултатите от ОВ и систематичното прилагане на МСП-теста. Повечето европейски държави все още не са въвели общи начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство, засягащо МСП.

Над 400 мерки на политики са приети или приведени в действие на ниво ЕС при спазване на принципа **„отзивчива администрация“**. Най-често тези мерки целят намаляването на времето и разходите, необходими за регистриране на търговско дружество и придобиването на лицензи, както и намаляването на изискването за многократно представяне на една и съща информация.

Принципът **„само веднъж“**, обаче остава недостатъчно добре приложен, въпреки усилията в тази насока, тъй като на повечето държави-членки все още им предстои да свържат в достатъчна степен различните бази данни на публичната администрации. Въпреки това, повечето държави-членки на ЕС вече разполагат с **„едно гише“** (one stop shop) за МСП и ефективна инфраструктура на е-правителството, позволяваща на МСП да извършват редица процедури онлайн.

Близо 190 мерки са приети в изпълнение на принципа **„държавна помощ и обществени поръчки“**, от 2011 г. насам. Най-често прилаганите мерки целят да насочат в по-голяма степен държавната помощ към МСП, следвани от създаването на електронни портали за обществени поръчки.

В почти всички държави-членки, действа ефективен портал за електронни обществени поръчки. **„Публичните поръчки за иновации“** съществуват в повечето държави-членки на ЕС, както и защитни мерки за МСП в случаите на закъснели плащания. Въпреки това, все още едва в половината държави-членки е честа практика големи поръчки да се разделят на по-малки лотове – подобрявайки шансовете на МСП да кандидатстват съвместно.

Около 650 мерки са били приети в изпълнение на принципа **„достъп до финансиране“**. Най-често прилаганите мерки – над 150 – са свързани с програми за финансиране. Като цяло при изпълнението на този принцип има изключителен напредък. В момента всички държави-членки на ЕС имат финансиране за стартиращи бизнеси, както и за подкрепа на иновации, доказване на концепция и комерсиализация. Средствата от ЕС за МСП са относително лесно достъпни в повечето държави-членки. Финансирането от

бизнес ангели и фондове за рисков капитал също е установено в повечето държави-членки. Значим напредък е постигнат и в прилагането на директивите за единния пазар. Например, редица държави-членки на ЕС са установили единни контактни точки и ефективни СОЛВИТ9центрове, за да помагат на МСП. Мнозинството държави-членки помагат на МСП да участват в разработването на стандарти и да преодолеят трудностите, свързани с получаването на патенти и търговски марки.

Изключителен прогрес се наблюдава и в сферата на „**умения и иновации**“. Почти 600 мерки на политики са приети в изпълнение на този принцип от 2011 г. насам, а интензивността на политиката се е засилила в последните години. Над 1/3 от мерките целят развиване на компетентности за научноизследователска и развойна дейност и иновации в МСП. Всички държави-членки са разработили мерки за подпомагане на МСП да предлагат обучения на служителите си и да предоставят достъп до услуги за бизнес подкрепа и съвет.

Над 170 мерки на политики са приети на ниво ЕС, спазвайки принципа „**околна среда**“, като мнозинството от тях се фокусират върху стимулите за еко-ефикасните бизнеси. Малко мерки са приети по регулаторните стимули на Европейската схема за управление по околна среда и одити (EMAS) и кохезионните фондове за подкрепа на екосъобразните МСП. Широко разпространени в ЕС са мерките за подкрепа и стимулите за енергийна ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници от МСП, и за разработване на иновативни еко-ефикасни процеси, продукти и услуги.

От 2011 г. близо 240 мерки на политики са били приети в ЕС за подкрепа на **интернационализацията на МСП**. Докато най-често прилаганите мерки подкрепят изграждането на МСП мрежи, малко мерки са били въведени за насърчаване на обучението на МСП от големи предприятия. Повечето държави-членки са създали организации тип „чадър“, за да осигурят различни типове услуги за подкрепа на МСП при тяхната интернационализация.

Широко разпространени в ЕС са и различни видове мерки за финансова подкрепа, а всички държави-членки на ЕС са предприели търговски мисии за стимулиране навлизането на европейските МСП на нови пазари извън ЕС.

2.МСП В БЪЛГАРИЯ

По данни на Националния статистически институт от края на 2018 г., за 2017 г. от общо 406 310 нефинансови предприятия в страната, едва 744 (или около 0.18%) не влизат в категорията микро, малки или средни (МСП) на база броя на заетите в тях лица. Над 70% от общите за страната приходи от дейността на нефинансовите предприятия за 2017 г. са генерирани от МСП.

Огромният дял на МСП от броя на всички български предприятия в известна степен може да бъде обяснен с т.нар. „предприемачество по необходимост“, за което основен двигател са неблагоприятните условия на пазара на труда. Безработицата продължава да бъде основно предизвикателство пред българската държава и до някаква степен това се вижда и от високите нива на „предприемачество по необходимост“ - по данни от 2016 г., в

България близо 1/3 от предприемачите са започнали собствен бизнес, просто защото не са имали по-добри варианти на пазара на труда.

Въпреки това, макар и предимно „по необходимост“, макар и клиширана, фразата „гръбнак на българската нефинансова икономика“ дава най-точно определение на ролята на МСП в България. Българските МСП осигуряват трудова заетост на средно 4.4 души, при средна стойност за ЕС от 3.9. За периода 2011-2017 българските МСП са генерирали ръст растеж на добавената стойност от 60.5%. Растежът е особено голям в микро предприятията, при които достига 83.9% за същия период означава около 46 500 нови работни места в МСП.

Некореспондиращ на значимостта на МСП за българската икономика, но пък в унисон с настроенията на българите спрямо бизнес средата, е напредъкът на държавата във въвеждането на политики, създаващи максимално благоприятна среда за функциониране на МСП. В периода 2016-2018 създаването на политики, отговарящи на принципите на ЗМБ в България е относително слабо.

В периода 2016-2018 създаването на политики, отговарящи на принципите на ЗМБ в България е относително слабо. За това свидетелстват официалните данни на Европейската комисия, според които резултатите от прилагането на повечето принципи в България са на ниво под средното за ЕС. Единствените трайно последователно добри резултати през последните 3 години са по отношение на принципа за даване на втори шанс и достъпа до финансиране¹⁴. Значително изоставане се наблюдава в сферата на „предприемачество“, „отзивчива администрация“, „околна среда“ и „умения и иновации“.

Според официалните данни за България към Годишните доклади за европейските МСП на Европейската комисия от последните 3 години, необходими са предвидимост и стабилност на правната рамка и като средства за тяхното постигане са изрично посочени последователното прилагане на оценката на въздействието на законодателството и МСП-теста.

Принципът „Мисли първо за малките!“ следва да бъде водещ при създаването на всички политики и законодателство. Според него, създаващите политики следва да вземат предвид интересите на МСП в ранните етапи на процеса по създаване на политики. Той също така означава новоприеманото законодателство да предлага прости и лесни за изпълнение административни правила и процедури. От 2008 г. България прави умерен напредък в прилагането на този принцип. Най-значимата мярка в тази насока е безспорно регулаторната реформа от края на 2016 г., с която предварителната оценка на въздействието на законодателството стана задължителен реквизит на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет. Нещо повече, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието изрично включва като задължително разглеждането на въздействията върху микро-, малки и средни предприятия, както при частичните, така и при цялостните.

2.1. Оперативна програма „Инициатива за МСП“

В програмния период 2007-2013, България използва ресурс в размер на 61.4 млн. евро от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за прилагането на финансов

инструмент за гаранции срещу кредитни загуби с таван на загубите, благодарение на който малкият и среден бизнес получи дългово финансиране в размер от 5,000 евро до 1.875 млн. евро по Инициативата JEREMIE.

Прилагането на гаранционния инструмент адресира успешно някои от основните предизвикателства, пред които са изправени МСП в България, а именно невъзможността да наберат достатъчно капитал за своя бизнес поради ограничения достъп до иновативни финансови инструменти, изискванията за обезпечение и цената на дълговото финансиране, както и капиталови пазари, които не предлагат икономически ефективни решения за малкия бизнес.

„Инициативата за МСП“ е съвместна програма на Европейската комисия и групата на Европейската инвестиционна банка за финансови инструменти за малки и средни предприятия през програмен период 2014-2020, чиято основна цел е подпомагане на предприятията чрез улесняване на достъпа до финансиране, което да доведе до увеличаване на икономическия растеж, създаването на работни места и засилване на приноса на Европейските структурни и инвестиционни фондове към инструментите на ниво ЕС.

На 13 октомври 2015 г. Европейската комисия одобри Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014-2020. Тя е разработена в съответствие с прилагането на „Инициативата за МСП“ в Европа. България е третата държава в ЕС, която осигурява финансов ресурс чрез инструмента (след Испания и Малта, като впоследствие се включват Финландия, Италия и Румъния). В рамките на „Инициативата за МСП“ в България се изпълнява един гаранционен продукт, който включва неограничени гаранции за предоставяне на капиталово облекчение на финансови посредници за нови портфейли за дългово финансиране на допустими МСП.

През 2016 г. ЕИФ подписва оперативни споразумения с 10 финансови посредника (банки), които от края на 2016 г. реално са стартирали отдаването на заеми на МСП. Финансовите посредници осъществяват подбора на крайните получатели, които следва да бъдат действащи МСП, като се изключват сектори: селско стопанство, хазарт, тютюневи изделия, алкохол и други. Предвидено е отпускане на кредити за инвестиции в материални и нематериални активи, както и за оборотни средства.

Българските МСП, и в най-голяма степен микро предприятията, са показвали структурно по-ниски нива на брутна възвръщаемост и производителност от големите предприятия. Предварителната оценка на прилагането на Инициативата за МСП, изготвена от службите на ЕК в сътрудничество с ЕИБ и ЕИФ, заключава, че в отговор на икономическата криза през 2009 г. около 37% от МСП в България са намалили броя на служителите си, а 22% са намалили трудовите възнаграждения. Също така, 22% от българските МСП са отложили инвестиционните си планове.

Очакваните резултати от изпълнението на инвестиционния приоритет са:

- Увеличаване на достъпа до финансиране;
- Ръст на инвестиционната активност на МСП;
- Ръст на производителността на МСП.

По данни от Годишните доклади (2014-2020) за изпълнението на ОП „Инициатива за МСП“ 2014-2020, през декември 2016 г. от избраните 10 финансови посредника са започнали отпускането на кредити, като са осъществени 87 трансакции и са подкрепени 86 предприятия. Към 31.12.2017 г. финансовите посредници вече са сключили 1 869 договора за кредит с 1 750 крайни получатели на помощ (МСП) на обща стойност 251 705 924 евро, което представляват 41.4% от общия портфейл на инструмента.

II. РАМКА НА АНГАЖИРАНЕТО НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ПРИЕМАНЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ

1. ПРАКТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Традиционно, МСП се справят по-неефективно от големите фирми с проверяването на регулаторната среда и изпълнението на законовите изисквания. Пропорционалният дял на ресурси, която те отделят за административни функции обикновено е по-голям, отколкото в големите фирми². Вземайки предвид този факт, в последното десетилетие ЕК прилага политика на освобождаване на микропредприятията от законодателството на ЕС винаги, когато това е възможно, както и на въвеждане на специални режими, за намаляване на регулаторната тежест върху тях.

1.1. Доклад на Комисията пред Съвета и Европейския парламент Минимизиране на регулаторната тежест за МСП и адаптиране на законодателството на ЕС спрямо нуждите на микропредприятията

В доклада³ са описани стъпките, по които концепцията „Мисли първо за малките!“ да бъде изведена на ново ниво чрез засилване на използването на освобождавания или специфични, по-леки режими за МСП или микропредприятията. Като жизненоважно е отчетено по-силното ангажиране на МСП и микропредприятията чрез по-конкретни механизми за консултация, с оглед идентифицирането на случаи на планирани политики, които ще доведат до реална промяна. Като последващо действие по Съобщението „Разумно регулиране в Европейския съюз“⁴ Комисията прави преглед на своя процес на консултации и възнамерява да направи следните промени:

1. Засилване на консултациите с участието и ангажирането на малкия бизнес в процеса на по-добро законотворчество;
2. По-често използване на специфичните консултации на дискуссионната група за МСП в рамките на Европейската мрежа на предприятията („Enterprise Europe Network“) за

² Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions, 2017, OECD, Publishing, Paris.

³ COM(2011) 803, достъпен на български език на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0803&qid=1548928327418&from=EN>.

⁴ COM(2010) 543 окончателен, достъпно на български език на: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:BG:DOC.

осигуряване на директен принос от МСП за процеса на оценка на въздействието на Комисията и за набор от други приложения: например една продължаваща консултация приканва МСП да докладват относно най-сериозните препятствия, пред които те са изправени в рамките на вътрешния пазар;

3. Специализирани конференции с МСП и микропредприятията в държавите-членки, като Комисията изслушва и събира информация за проблемите, представена от МСП и микропредприятията, и провеждане на тези конференции в по-голям мащаб в рамките на Програмата за разумно регулиране и Закона за малкия бизнес;

4. Прегледът на Закона за малкия бизнес въвежда нова структура за управление, за да се гарантира, че вижданията на МСП са взети предвид при приемането и ефективното прилагане на този акт. В новосъздадената мрежа от национални представители на МСП и събранието на МСП европейските и национални МСП организации ще докладват и оценяват прилагането на Закона за малкия бизнес, както и ще насърчават обмена на добри практики, обикновено относно как да се гарантира едно благоприятно за МСП законодателство и да се избегне ненужната регулаторна тежест;

5. На мрежата от национални представители на МСП се предвижда да бъде дадена възможност да представят своите виждания относно това къде освобождаванията или полеките режими са най-необходими и как те трябва да бъдат оформени. Представителят на Комисията за МСП ще бъде в контакт със заинтересованите МСП и ще гарантира, че интересите на МСП са взети предвид при свързаните с бизнеса предложения;

6. Създаване на специализиран уебсайт, където да бъдат посочени най-важните 10 законодателни акта на ЕС, считани за обременяващи микропредприятията и МСП. Това ще бъде използвано при извършването на фокусирани и съобразени с нуждата прегледи на тези законодателни актове.

Към момента на изготвяне на настоящия доклад, от аналитична гледна точка, трудност представлява идентифицирането на ясно изразени критерии за посочване на законодателството, от което могат да бъдат освободени микропредприятия. Съществуват редица практики, при които МСП са напълно изключени от обхвата на законодателството. При други случаи законодателството се прилага спрямо МСП, но освобождаванията се предоставят въз основа на размера на предприятието. Най-накрая, има случаи когато законодателството се прилага спрямо МСП, но с по-леки изисквания.

С цел да се засили съсредоточаването върху освобождаването на микропредприятията от непропорционално тежки за тях задължения и съобразеното с нуждите законодателство за микропредприятията и МСП, от януари 2012 г. нататък подготовката от Европейската комисия на всички бъдещи законодателни предложения се основава на презумпцията, че специално микропредприятията са изключени от обхвата на предлаганото законодателство, освен ако не бъде обоснована пропорционалността от тяхното включване. Това обосноваване е нов елемент, който следва да се включва в „МСП теста“.

Модифициран по този начин, тестът на практика води до така нареченото „обръщане тежестта на доказване“ в нормотворчеството и фокусира подготовката на законодателството на ЕС върху специфичната ситуация на МСП и микропредприятията.

Този подход на обратно доказване в законодателния процес се обезпечава чрез въвеждането на измерението за изследване на въздействията върху микропредприятията в „МСП теста“, който формира част от редовната оценка на въздействието.

В заключението на доклада, с цел минимизиране на регулаторната тежест върху МСП и микропредприятията Комисията призовава държавите-членки да гарантират, че ще прилагат същите принципи, изложени по-горе, и в частност, че ще:

- ангажира общността на малкия бизнес по-тясно в законотворчеството от самото начало;

- издига принципа „Мисли първо за малките!“ на по-високо ниво чрез системното му прилагане в националното законотворчество и разглеждането на по-леките изисквания и освобождаването на микропредприятията от непропорционално тежки за тях задължения при всеки индивидуален случай, когато е необходимо; както и

- прилагат „МСП теста“ при оценките на въздействията и засилят измерението относно микропредприятията в теста.

1.2. Резолюция на Европейския парламент от 27 ноември 2014 г. относно преразглеждането на Насоките на Комисията за оценка на въздействието и ролята на теста за МСП

В своя Резолюция от 27 ноември 2014 година относно преразглеждането на насоките на Комисията за оценка на въздействието и ролята на теста за МСП⁵ ЕП припомня, че в Закона за малкия бизнес Комисията е поела ангажимент за прилагане на принципа „Мисли първо за малките!“ в своя процес на определяне на политиките и че това включва теста за МСП за оценка на въздействието на бъдещо законодателство и административни инициативи върху МСП. ЕП подчертава, че е от първостепенно значение да се гарантира, че този тест се извършва правилно, и счита, че съществува значителна възможност за постигане на по-голям напредък. Подчертава, че в случаи, когато се очаква непропорционално или неблагоприятно въздействие върху МСП в сравнение с големите дружества вследствие на инициативи на Комисията оценките на въздействието следва да включват възможности за прилагане на алтернативни механизми и/или на гъвкав подход с цел да се помогне на МСП да спазят изискванията на съответната инициатива.

В тази връзка ЕП посреща със задоволство изключването на микропредприятията от обхвата на законодателните предложения. Счита обаче, че автоматичното освобождаване на микропредприятията може не винаги да е най-добрият подход и че следователно това трябва да се оценява поотделно за всяко предложение, за да се приложи подхода на обърнатата тежест на доказване, т.е. че микропредприятията следва да остават извън обхвата на предложенията освен ако е доказано, че следва да бъдат включени. Подкрепя обмислянето на адаптирани решения и на облекчени режими за МСП в оценките на въздействието, когато това не ограничава непропорционално ефективността на законодателството.

⁵ 2014/2967(RSP) Достъпна на български език на:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2014-0069&language=BG>.

1.3. Насоките за по-добро регулиране и Инструментариумът за по-добро регулиране на ЕК от 2017 г.

Насоките за по-добро регулиране на ЕК⁶ представляват официално приетото и прилагано общо ръководство за извършване на ОВ от службите и персонала на ЕК. Те съдържат най-доброто от целия опит на Комисията при извършването на оценки на въздействието, от експертната работа на групата на високо ниво от национални експерти за по-добро регулиране, участвали при тяхното разработване и от мненията на заинтересованите страни, изразени в обществените консултации, проведени по проекта за насоки. Те включват основно тяло от разпоредби и указания и отделни инструменти, представени в Инструментариум и представят в изцяло практически контекст същността на ОВ, ключовите аналитични и процедурни стъпки при нейното извършване, основните органи и институции ангажирани с нейното извършване, основните цели и преследваните резултати от оценката.

Детайлната уредба на цялостния процес по извършване на ОВ на предложенията за политики неизменно включва въпроси като ангажирането и участието на бизнеса, в частност МСП, в процеса по вземане на решения и отчитането на ефектите от приетите политики върху тях. Потенциалните въздействия върху МСП следва да бъдат изследвани и докладвани систематично във всички доклади с ОВ. Оценката трябва да се придържа към принципа за пропорционалност – задълбочеността на анализа отразява значимостта от очакваните ефекти върху МСП. В случай, че е релевантно и пропорционално, МСП-тестът предполага консултиране на заинтересованите МСП за установяване на природата и обхвата на въздействията, които инициативата би имала за МСП. Ако се очакват значими въздействия, те трябва да бъдат по-задълбочено разгледани. Когато избраният вариант на политика налага непропорционални тежести върху МСП в сравнение с по-големите предприятия, следва да бъде помислено за смекчаващи мерки.

Според насоките, докладът с ОВ трябва да включва препратка към резултата от теста за МСП, както и към оценката на въздействията върху МСП, като при възможност да се включат предположенията за административни разходи и разходи за спазване. Всяка перспективна или ретроспективна оценка следва да анализира дали МСП са непропорционално засегнати или поставени в неprivилегировано положение в сравнение с големите фирми. Ако това е така, трябва да се обмислят алтернативни механизми или гъвкави подходи, които биха могли да помогнат на МСП при спазване на новите нормативни изисквания, когато се преразглежда дадената политика. МСП трябва да бъдат вземани предвид при всяка аналитична стъпка от по-доброто формулиране на политики.

Възприетият от ЕК „Тест за МСП“ се състои от четири стъпки:

- (1) Идентифициране на засегнатите бизнеси;
- (2) Консултация със заинтересованите МСП;
- (3) Измерване на въздействието върху малките и средните предприятия;

⁶Макар и първоначално създадени през 2015 г., в настоящото изследване Насоките и Инструментариума към тях са разглеждани и реферирани в последния си актуализиран вариант от средата на 2017 г. Достъпни на английски език на: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

(4) Оценка на алтернативни механизми и смекчаващи мерки.

Стъпка (1) Идентифициране на засегнатите предприятия

По време на този етап, трябва да се установи дали и кои МСП, включително микропредприятия са сред засегнатите. В някои случаи, това е ясно и видимо. В други е необходимо да бъдат идентифицирани спецификите на засегнатите предприятия / сектор(и), като например разпределението на бизнеса според размера (микро, малки, средни или големи предприятия). Според ЕК, следва да бъдат проучени и подходящите източници на информация⁷. Това може да включва информация от организации, представляващи интересите на МСП. Примерните аспекти, които трябва да се обмислят са:

- Относителен дял на заетост в различните категории засегнати предприятия;
- Тежест на различните видове МСП в засегнатия(те) сектор(и) (микро, малки и средни);
- Връзки с други сектори и възможни ефекти върху подизпълнителите; например, може да е налице въздействие не само върху целевия сектор, но и спрямо неговите доставчици или клиенти; подобни косвени въздействия следва да бъдат вземани предвид.

Ако предварителната оценка води до заключението, че една или повече категории МСП допълнителен анализ в тази посока следва да бъде извършен.

Стъпка (2) Консултация, която представя гледната точка на МСП

Според Комисията, измерението МСП трябва да бъде централен елемент на стратегията за консултация и в допълнение към една открита обществена консултация, може да включва конкретни действия за консултации като кръгли маси, фокус групи, изслушвания насочени към представители на МСП, МСП Панели – анкетни проучвания, проведени със съдействието на Европейската мрежа на предприятията (Enterprise Europe Network), които имат за цел дадат достатъчно информация в секцията Тест за МСП от оценката на въздействието, и т.н.

При консултирането на МСП, Европейската комисия препоръчва провеждането на панели за МСП, които се провеждат при спазване на следните условия:

ПАНЕЛИ ЗА МСП	
Преглед	Събиране на директна обратна връзка от МСП. <ul style="list-style-type: none">• Панелите за консултации на МСП се провеждат чрез Европейската мрежа на предприятията (Enterprise Europe Network). Тя се управлява от Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“.• Този инструмент позволява на службите да достигнат до

⁷ Като полезна отправна точка, за да се намери тази информация ЕК препоръчва структурната бизнес статистика, предоставяна от Евростат:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/introduction.

	<p>МСП по целенасочен начин, тъй като партньорите на мрежата в държавите-членки могат лесно да идентифицират кои фирми в техните региони ще бъдат най-засегнати от предмета на консултации.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Преди самата консултация към група партньори от мрежата може да бъде изпратен примерен вариант на въпросника за коментари. Във фазата на консултацията, партньорите превеждат въпросника и провеждат консултацията в своя регион. Те събират отговорите и ги качват в Survey ЕС на английски език. <p>Консултации на МСП като цяло:</p> <ul style="list-style-type: none"> • МСП са съгласни да бъдат консултирани, но срещат ограничения във времето и ресурсите. Затова въпросниците следват да бъдат кратки (максимум 15 въпроса/4 страници) и написани на ясен и разбираем език. Въпросникът трябва да бъде придружен от просто и ясна написана бележка, която обяснява разглежданите въпроси, целта на консултацията и как ще се използва приносът на МСП. • МСП са много разнообразни по отношение на размер, местоположение, вид дейност, опит и т.н. В зависимост от тези фактори, различни проблеми може да са важни за тях. Затова е важно МСП, които ще бъдат консултирани да бъдат правилно подбрани и да се предвиди как точно ще бъдат консултирани. • Някои МСП са членове на представителни организации на промишлеността, които могат да представляват интересите както на малки, така и големи предприятия и следователно няма да представляват вижданията „само на МСП“. Въпреки това, някои МСП не членуват в представителни организации. Ето защо е важно да се консултират директно отделни МСП. • Целева група: МСП
Кога да се използва?	Всеки път, когато дадена инициатива има потенциално значително въздействие върху МСП.
Предимства	<ul style="list-style-type: none"> • Широко географско покритие. • Голям брой партньори в Мрежата. • Сравнително бързи отговори (8-10 седмици от старта на панела за консултации на МСП).
Ограничения	<ul style="list-style-type: none"> • Трябва да се използват само за допълване на по-широки процеси на консултация – недостатъчни от гледна точка на общата консултация. • Липса на обективност при подбора на респонденти.

Стъпка (3) Измерване на въздействието върху МСП

Разпределението на разходите и ползите от предложенията от гледна точка на размера на предприятията (разделени на микро, малки, средни и големи) трябва да се анализира качествено и ако е възможно и пропорционално и количествено. Подходът „едно и също за всички“ спрямо всички малки и средни предприятия досега не се е доказал като ефективен или ефикасен, тъй като въздействието върху микропредприятията е вероятно съществено да се различава от въздействието върху средните предприятия. Ето защо, когато е уместно и реалистично, разходите и ползите произтичащи за всеки отделен размер МСП следва да бъдат представени и анализирани поотделно. Еднакво важно е да се оценят въздействията спрямо МСП на специфичните или смекчаващи мерки за МСП, когато такива вече действат. Количественото представяне на разходите и ползите често е трудно и източниците на данни (като например изследвания, обществени консултации и т.н.) следва да бъдат максимално оползотворявани.

В рамките на цялостната оценка на конкурентоспособността е важно да се установи до каква степен предложението засяга конкурентоспособността на МСП или на бизнес средата, в която те действат в сравнение с по-големите организации.

Често съществува вероятността една мярка на ЕС да има преки и косвени въздействия върху МСП – както положителни, така и отрицателни. Преките ползи като подобрени условия на труд, повишена конкуренцията и т.н. следва (на някакъв следващ етап) да имат своето отражение в намалени разходи за МСП. Въпреки това, тези ползи понякога могат да бъдат редуцирани от различни разходи, свързани с регулирането, някои от които могат да бъдат непропорционално понесени от МСП, по-специално:

- Разходи за първоначално спазване (създадени от задължението за плащане на такси или задължения, както и разходите, породени от задължението да се адаптира естеството на продукта / услугата и / или производството / процеса на предоставянето на услуги, за да отговаря на икономическите, социалните и екологичните стандарти (например закупуване на ново оборудване, обучение на персонала, допълнителни инвестиции);
- Административни разходи – създадени от задължението за предоставяне на информация за дейностите и продуктите на компанията, включително еднократни и периодични административни разходи (например ресурси за събиране или предоставяне на информация).

Идентифицираните разходи и въздействия за МСП следва да бъдат сравнени с тези на големите предприятия. За тази цел може например да се сравнят стойностите на общите идентифицирани разходи съотнесени броя на заетите лица, за да се получи средния разход за служител⁸. Също може да се сравняват стойностите на разходите съотнесени към общите режимни разходи или обороти на компаниите⁹.

Освен това, следва да бъдат взети предвид и следните аспекти:

⁸ Препоръчително е да се използват границите на определението за МСП: 0-9, 10-49, 50-249 и 250 + служителите.

⁹ Могат да се използват представителни проби с различна големина на фирми.

- Възможни въздействия върху бариерите за навлизане, конкуренцията на пазара и структурата на пазара, например от гледна точка на възможностите за МСП да навлизат на пазарите;
- Възможните въздействия върху иновациите.

Стъпка (4) Оценка на алтернативни варианти и смекчаващи мерки

Споменатият по-горе анализ може да покаже, че микро, малките и/или средните предприятия са изправени пред относително по-голяма тежест, отколкото големите компании и че специфичните мерки, там където такива са били приети, са се оказали недостатъчно или неадекватно посрещащи нуждите на МСП. В такива случаи е добре да се помисли за преразглеждането на тези мерки или за прилагането на нови такива, за да се гарантира равнопоставеност и спазване на принципа на пропорционалност.

Изборът на конкретни мерки се прави за всеки случай поотделно, включително чрез оценка на това дали те биха били приложими за всички МСП, или например, само за микропредприятията.

Въпреки това, ако има ясни доказателства, че с изключването на микропредприятията ще означава, че инициативата няма да може да постигне целите си, или че би засегнало други основаващи се на Договорите цели или основни права, те трябва да бъдат включени в нейния обхват, но възможността за прилагане на адаптирани решения трябва да бъде оценена.

Един неизчерпателен списък на смекчаващи мерки, според Комисията включва:

- Пълни или частични освобождавания от приложното поле на новото законодателство според размера на предприятията (пример: предприятия под определени прагове не са задължени да спазват дадени конкретни задължения, когато това не обезсмисля първоначалната цел на законодателството¹⁰);
- Временно ограничение на приложното поле или освобождаване (пример: преходни периоди, през които МСП са освободени¹¹ или по-дълги интервали за определени задължения¹²);
- Намаление на данъците или директна финансова помощ за компенсиране на разходите, при условие че това е съвместимо със съществуващото законодателство в областта на конкуренцията или на международната търговия;
- Намалени такси (Пример: когато тези такси са особено високи и/или имат фиксиран размер, в резултат на което те ще бъдат понесени непропорционално от МСП);

¹⁰ Например риболовни съдове с дължина под 15 метра, които извършват риболов изключително в териториални води, могат да бъдат освободени от изискването да са екипирани със система за мониторинг на съдовете; микропредприятията са освободени от инсталирането на тахографи в камионите, които пътуват на ограничено разстояние;

¹¹ Например, микропредприятията са освободени за ограничен период от определени законодателни разпоредби, като временното освобождаване на самонаети лица, извършващи мобилни пътни транспортни дейности, които бяха освободени от прилагане на директивите за работното време до март 2009 г.;

¹² Например, по-дълъг период на адаптация за МСП да инсталират знаци за безопасност и здраве по време на работа на работните места; и преходния период от две години, който позволява на МСП в строителния сектор да се адаптират към законодателството за използване на работно оборудване.

- Опростени задължения за отчитане (Пример: в областта на статистиката, разглеждане на възможните синергии с вече съществуващите задължения за отчитане);
- Целеви информационни кампании и ръководства за работа, обучения и специализирани бюра / офиси за помощ (Пример: специализирани бюра за помощ за предоставянето на конкретна информация за малките предприятия);
- Систематично обмисляне на общи инициативи за опростяване, от които могат да се възползват малките и средните предприятия (Пример: Възможност за ползване на онлайн инструменти, опростени проверки).

При оценката на възможните облекчаващи мерки е важно разходите, които те биха могли да произведат да са изцяло преценени и включени в окончателната оценката (разходи-ползи) на въздействията. Това включва и оценка на въздействията от специфичните мерки или освобождавания на МСП върху по-големите предприятия.

Примери за смекчаващи мерки, предвидени в съюзното законодателство

- МСП с по-малко от 250 лица, които не трябва да спазват изискването, поставено в предложението на Комисията относно жените – членуващи в бордовете на управление на компаниите, според което компании, които имат по-малко от 40% директори жени (без изпълнителните директори) да прилагат прозрачни процедури за подбор въз основа на неутрални критерии за подбор, с цел постигане на 40% до 1 януари 2020.
- Държавите – членки могат да решат да освободят микро дистрибутори, които продават нетоксични пестицидни съставки от разпоредбите на Директива 2009/128/ЕК.
- Малките магазини за продажба на електрически и електронни устройства не следва да имат допълнително пространство за изпълнение на задълженията за обратно приемане на стоки съгласно Директивата относно от електрическите и електронни отпадъци. Задължението за обратно приемане се отнася само за магазините с площ по-голяма от 400 кв.
- Общият регламент относно защита на данните предвижда възможност за освобождаване на компании с по-малко от 250 работника да имат служител по защита на данните.¹³ Специфични мерки за МСП трябва да бъдат предвидени в делегирани актове на Комисията, насочени към по-нататъшно уточняване на критериите дали е необходима оценка на въздействието върху защитата на данните.
- Самоосигуряващите се шофьори са се възползвали от по-дългия период от време преди правилата за организация на тяхното работно време (Директива 2002/15) да влязат в сила през 2009 г.
- Микро предприятия могат да избират по-прости начини за доказване, че предлагането на единични стоки за строителството на пазара, отговарят на приложимите стандарти за качество, съгласно Регламент 305/2011.
- Комисията е предложила да се облекчат условията за МСП за участие в обществени поръчки. Участниците в процедура за обществени поръчки могат да

¹³ Освобождаването не е абсолютно и в случай, че компанията отговаря на някой от критериите, предполагащи задължително назначаване на служител по защита на данните, фактът, че има по-малко от 250 работника няма да премахва задължението.

представят саморъчни декларации вместо оригинални документи или сертификати, които показват, че те отговарят на критериите за допустимост. Само от спечелилия търга ще бъде поискано да представи оригиналните документи. Разделянето на процедурите на по-малки търгове ще бъде насърчавано. Заедно с по-широкото използване на електронните обществени поръчки, тези осъвременени правила в предложението за Директива за обществените поръчки ще улеснят участието на МСП в договори на стойност около 18% от БВП на ЕС.

- МСП са насърчавани, но не и задължени, да преминават енергиен одит в съответствие с новата Директива за енергийна ефективност 2012/27/ЕС. Държавите-членки могат да създадат схеми за подпомагане на малки и средни предприятия, включително, ако са сключили доброволни споразумения, за покриване както на разходите за енергиен одит, така и за изпълнение на препоръките за постигане на по-висока ефективност на разходите.

- МСП, които се проверяват от Европейската агенция по лекарствата или използват нейните научни съвети или услуги ползват намаление на таксите от 90%.

- На държавите-членки да бъде забранено да налагат такси за получаването на лиценз от микропредприятия за търговията с наркотични прекурсори по настоящото предложение.

На държавите-членки да бъде забранено налагането на такси на микропредприятията, свързани с Предложението за контрол на храните и фуражите.

2. НАЦИОНАЛНА РАМКА НА АНГАЖИРАНЕТО НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА ПО ПРИЕМАНЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ

2.1. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството

На 25.07.2014 г., с Решение № 549 на Министерския съвет е одобрено Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството. Ръководството включва три големи дяла, посветени на понятията и правилата, на ключовите аналитични стъпки и на процедурните етапи при изготвянето на ОВ. То обхваща общо десет глави, както и въведение, терминологични бележки и приложения съдържащи специфични правила и формуляри за доклад с ОВ, резюме на доклада и МСП – тест. Още в неговото въведение се посочва, че то е предназначено за представителите на администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието. То може да бъде ползвано и като наръчник с основни насоки за извършване на оценки на въздействието в рамките на изпълнителната и законодателната власт в България, както за предложения за промени в националното или местното законодателство, така и за анализ на нерегулаторни мерки.

Въпреки характера на Ръководството на неюридически акт без правно обвързваща сила, то има ключово значение, защото представлява първият съвременен методологически документ, приет официално от правителството. Според Ръководството оценката на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП-тест) следва да се извършва за всяко административно задължение, което е възможно да окаже ефект върху МСП.

Като основни етапи на МСП-теста са фиксирани:

I. Консултации с малки и средни предприятия и техни представителни организации

Консултациите със заинтересованите лица се извършват в началния етап на процеса по подготовка на новия нормативен акт или нормативното изменение, веднага щом бъде установено, че предложението ще има въздействие върху МСП. Консултациите се извършват независимо от задължението за публично обсъждане на проекта на нормативен акт, съгласно общите изисквания, при спазване на минималните стандарти за провеждане на обществени консултации.

Основните причини, поради които се изисква различен тип консултации за целите на провеждането на МСП-теста са различната целева група, по-високата експертиза на организациите на МСП при определянето на проблема и начина за разрешаването му и разликите в методите на консултации и обсъждане. Консултациите с организациите на МСП предполагат по-висока степен на експертиза от страна на неправителствения сектор и диалогичност при обсъждане на проблемите и начините за тяхното разрешаване.

Като приложение към Ръководството е разработен и формуляр за извършване на МСП-теста, чиято цел е максимално да улесни анализа на събраните по време на обществената консултация данни и в унифициран, структуриран вид да премине през следващите два етапа и да представи техните изводи:

II. Определяне на обхвата на задължението и измерване на въздействието върху МСП

Определянето на обхвата на задължението се извършва въз основа на формуляр, който се попълва от администрацията съставител на нормативното задължение. Формулярът съдържа четири колони – сектор, раздел (двузначен код), клас (четиризначен код) и забележка/други. По този начин предприятията, които попадат в обхвата на режима/услугата се дефинират чрез определяне на засегнатите дейности по актуалния Класификатор на икономическите дейности (към момента КИД 2008/NACERev 2 КИД/НСИ). Обхватът се детайлизира посредством четиризначен код, тогава когато не всички предприятия с основна дейност от раздела попадат в обхвата на регулацията. В „Забележка/други“ се посочват условия, които не могат да бъдат класифицирани въз основа на основна икономическа дейност. В случай, че се извършва промяна на съществуващо задължение, следва да се посочи броят на административните услуги предоставени в три последователни предходни отчетни периода.

Накрая данните се обобщават като за съответния Сектор/раздел/ИД подлежащ на регулация се посочват броя на всички МСП и броя на МСП, попадащи в обхвата на регулацията, съобразно преценката на административния орган-съставител.

При определянето на съответния сектор, клас или раздел от Класификатора на икономическите дейности, следва да се даде следното допълнително разяснение: възможно е идентификацията да се извършва по основна икономическа дейност на заявителя, но в по-голямата част от случаите това да се извършва въз основа на експертна оценка на административния орган. Определянето на икономическа дейност, засегната от

регулацията има за цел да ориентира административния орган и за възможния брой на засегнатите предприятия.

За тази цел съставителят на задължението трябва да идентифицира икономическите дейности, които подлежат на регулация като направи съпоставка между обхвата на специфичното законодателство и класификатора. До голяма степен тази идентификация ще бъде условна, поради което в четвъртата колона, административния орган има свободата да определи и оцени броя на субектите въз основа на своята експертиза.

Измерването на въздействието върху МСП е разработено подробно и се състои изцяло от практически насоки какви факти и обстоятелства да бъдат събирани и по какъв начин да бъдат обработвани.

Според Ръководството, измерването на въздействието върху МСП се извършва по отношение на следните видове разходи за бизнеса, произхождащи от съответното задължение: финансови, съществени и административни. За целта на МСП-теста, администрацията съставител на нормативното задължение, следва да идентифицира възможните разходи на предприятията, като взема предвид следните обстоятелства:

1) Начин на подаване на заявлението и документацията: на едно гише, по електронен път; на адрес на компетентния орган, чрез друг компетентен орган, друго.

2) Място на подаване: териториална дирекция, община, едно гише, на адрес на административния орган (централно управление), друго.

3) Размер и начин на заплащане на таксата: определяне на размера на таксата (ако нормативното предложение не може да определи размера на таксата, се посочва нормативното основание и вида на таксата, въз основа на които ще се определи размера ѝ впоследствие); начин на заплащане – по банков път, POS-терминал, пощенски запис, каса, др.

4) Срок за издаване и валидност на издаденото разрешение/удостоверени/лиценз;

5) Необходими документи: опис на изискваните документи и кратка обосновка на необходимостта от предоставянето им; компетентен орган, който ги издава (агенция, министерство, община, междуведомствен съвет, други); размер на таксата, която компетентния орган изисква за издаване на необходимите документи; срок за издаване на изисквания документ; валидност на изисквания документ; други специфични изисквания.

6) Съществени изисквания, произхождащи от задължението за адаптиране на продукта или услугата, или процеса на производство на продукта или услугата към определени стандарти – икономически, социални или екологични. Съществените изисквания могат да налагат разходи за закупуване на оборудване, поддържане на услуга, минимални изисквания за точка за контакт с потребителите (офис) или персонал, допълнително обучение и квалификация на персонала, допълнителна инвестиция и др. В този смисъл, разходите могат да бъдат капиталови (еднократни) и оперативни (ежегодни). Минималният бъдещ период, за който се оценява въздействието върху МСП е от 3 до 10 години в зависимост от тежестта на задължението и стойността на съществените разходи. Оперативните разходи (могат да бъдат и променливи и фиксирани) са ежегодни разходи на предприятията, с които се гарантира изпълнението на изискването. Капиталови или

инвестиционни разходи са еднократни разходи с които предприятията гарантират изпълнението на изискването.

В зависимост от същността на разходите, административният орган следва да даде експертна оценка за общия обем на годишните разходи, произхождащи от съществени изисквания. Трябва да се има предвид, че размерът на съществените разходи може да бъде пропорционален на броя на предприятията или броя на обектите, към които е насочено изискването. В този случай, административният орган трябва да съобрази и представи експертна оценка на средния брой на обектите в едно предприятие, към които е насочено изискването.

Въз основа на събраната информация, административният орган дава експертна оценка за общия обем на годишните разходи – финансови, съществени и административни. Накрая, административният орган следва да даде оценка за пропорционалността на разходите, които се извършват от големи, малки, средни и микро-предприятия за изпълнение на съответното задължение.

III. Оценка на алтернативните опции и мерки за редуциране на въздействието върху МСП

При условие че анализът покаже нарастване на административния товар за предприятията, администрацията, съставител на предложението, разглежда възможни алтернативи и мерки за намаляване на тежестта върху предприятията.

За всеки отделен случай се разглеждат възможностите за намаляване на административния товар, като за всяко обстоятелство от определянето на обхвата на задължението и измерване на въздействието върху МСП се дават разяснения по отношение на възможностите на административния орган да подобри начина и мястото на подаване на заявлението, да намали размера на таксите, срока за издаване и броя на необходимите документи.

При висока степен на непропорционалност на разходите за изпълнение на задълженията между големите, МСП и микропредприятията, административният орган предприема специфични мерки за компенсиране и/или облекчаване на условията за МСП и особено микропредприятията.

2.2. Закон за нормативните актове и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

С измененията на Закона за нормативните актове от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г., предварителната оценка на въздействието стана задължителна част от процеса по изготвяне на нормативни актове. Съгласно разпоредбата на чл. 19, ал. 4 ЗНА, обхватът и методологията за извършване на оценката на въздействието са определени в едноименна наредба на Министерския съвет - НОМИОВ. Доколкото изискванията на НОМИОВ са в основата на разработената методология за оценка на качеството на изследването на ефектите на предлагани интервенции върху МСП и с оглед избягване на излишно повтаряне на информация, по-долу е направено кратко представяне на уредбата на НОМИОВ, с оглед по-добра систематизация.

По отношение на частичната ОВ, **Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието** е лаконична и определя единствено, че въздействието върху микро, малки и средни предприятия е задължителен елемент от минималното съдържание на частичната ОВ и е направена препратка към Приложение № 1, съдържащо формуляра за частична предварителна ОВ. Съответната графа от формуляра не съдържа допълнително методологически изисквания или уточнения и изглежда по следния начин:

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

- Актът засяга пряко МСП
- Актът не засяга МСП
- Няма ефект

По-голяма конкретика се наблюдава в релевантната уредба по отношение на цялостните предварителни оценки на въздействието. В две различни разпоредби, намиращи се на различни систематични места, наредбата предвижда задължителност на изследването на въздействията на отделните варианти спрямо МСП. В единия случай тя посочва, че всяка цялостна ОВ трябва да анализира въздействия и върху МСП (чл. 22, ал. 3). Това означава задължение за включване на особено измерение МСП в рамките на анализа на икономическите въздействия в оценката. Във втория случай, тя предвижда, че оценката на въздействието върху МСП е неделима част от цялостната предварителна ОВ, освен в случаите, когато не се регулират икономически дейности и проектът на нормативен акт няма ефект върху предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите (чл. 30). Систематичното тълкуване на двете разпоредби означава, че при всяка цялостна ОВ следва да се обръща специално внимание на МСП в рамките на анализа на икономическите въздействия. В случаите, когато се регулират икономически дейности или се засяга положението на предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите, обаче не е достатъчно простото оценяване на икономическите въздействия спрямо МСП, а е необходимо изследване на специфичните въздействия чрез извършването на самостоятелна дейност, отделен елемент от ОВ, наречена Тест за въздействие върху МСП или МСП-тест.¹⁴

Според НОМИОВ при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху МСП, която се базира на:

1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;
2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;
3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията – по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо – и по основно засегнатата икономическа дейност;

¹⁴ Вж. в този смисъл Част Втора „ПРАВНА УРЕДБА НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛИРАНЕТО“, Глава първа „ПРАВНА УРЕДБА В БЪЛГАРИЯ“, „Оценка на въздействието на регулирането“, Тони Димов, Сиела, София, 2017 г.

4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;

5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория – като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някоя от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и други.

Резултатите от оценката на въздействието върху малките и средните предприятия се включват в изчисленията на количественото и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия – за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант; количественото и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия – за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки от вариантите; промяната на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите по т. 4, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри;

Оценката на въздействието върху МСП е неделима част от цялостната предварителна оценка на въздействие освен в случаите, когато не се регулират икономически дейности и проектът на нормативен акт няма ефект върху предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите.

III. АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ПО РЕГУЛИРАНЕ НА ПРАКТИКА В БЪЛГАРИЯ

За целите на извършения в рамките на Дейност 1 от настоящия проект бенчмарк анализ за оценка на ангажираността на МСП в процеса на вземането на решения бяха подбрани 14 оценки на въздействието (9 частични и 5 цялостни) на инициативи за регулаторна намеса, директно оказващи влияние върху МСП, които са публикувани на Портала за обществени консултации¹⁵ в периода 06.11.2016-06.11.2018 г.

Избраните инициативи включват нормативни актове от различен ранг и вид (законови и подзаконови), както и доколкото е възможно – различни сфери на намеса и съставители на оценките на въздействието.

При избора на разглежданите оценки стремежът е бил и максимално избягване на формално изпълнение на МСП-теста, тъй като неговото изследване не би имало особена полза и в малка степен би могло да стане база за отправянето на конкретни препоръки за подобряване качеството на оценката на въздействието на предлаганите интервенции върху

¹⁵www.strategy.bg.

МСП. Във всички анализирани ОВ без изключение администрацията-съставител е заявила, че инициативата би имала пряко въздействие върху МСП, т.е. релеванността към МСП е изведена на база разбиранята на самата администрация и в този смисъл е безспорен фактът, че въздействията върху тях е следвало да бъдат изследвани.

Проверката, доколко бизнесът, в частност МСП е бил ангажиран в приемането на нормативни актове, които пряко го засягат, през 2-те години, в които оценката на въздействието е задължителна е извършена на база оценка на нивото на изпълнение на следните групи дейности:

1. Консултиране със засегнатите бизнеси, в частност МСП;
2. Идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП;
3. Извършване на оценка на въздействието върху МСП;

4. За всяка ОВ, анализът разглежда и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ от Администрацията на Министерския съвет, за да установи до каква степен извършването на МСП тест е взето предвид преди съгласуването на ОВ.

Критериите са изведени на база изискванията на НОМИОВ за съдържание на оценката на въздействието върху МСП (чл. 16, т. 3 и т. 10 и чл. 29 НОМИОВ) и за съгласуване на предварителните ОВ (чл. 31 и 32). Изпълнението на всяка от дейностите е отчетено на база изложеното в ОВ, становището на АМС, както и информацията на Портала за обществени консултации www.strategy.bg.

По-долу са представени основните изводи и заключения от изследването. Пълният бенчмарк анализ, където могат да бъдат разгледани в детайли конкретните ОВ и процеса им по оценяване е достъпен на: www.e-sme.eu.

1. КОНСУЛТИРАНЕ СЪС ЗАСЕГНАТИТЕ БИЗНЕСИ, В ЧАСТНОСТ МСП

Съгласно чл. 29, ал. 1, т. 1 НОМИОВ при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху МСП, която се базира на първо място на резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации. Особеност на българското законодателство е наличието на такова задължение само при извършването на цялостна ОВ, което налага разглеждането и оценяването само на такива ОВ.

Консултирането със заинтересованите страни, особено тези, които ще бъдат директно засегнати от нова инициатива е ключов фактор за създаването на висококачествени предложения за регулиране, като в същото време повишава прозрачността и легитимността на процеса по създаване на политики. Отчитането на мненията на заинтересованите страни МСП е изключително важно, за да може да се гарантира, че предлаганите инициативи са подходящи за огромната част от предприятията в българската икономика.

Съобразно разпоредбите на НОМИОВ, провеждането на консултации със заинтересованите страни е задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и предшества обществените консултации по реда на чл. 26 ЗНА.

Обществените консултации със заинтересованите страни, в частност целенасочените консултации със заинтересованите МСП, могат да бъдат провеждани чрез:

1. Портала за обществени консултации на МС;
2. интернет страниците на съответните институции;
3. заседания на консултативни органи;
4. срещи със заинтересованите страни;
5. фокус групи;
6. изследване на общественото мнение;
7. интервюта;
8. други подходящи форми съгласно спецификата на проекта на нормативен акт.

За оценяване на процеса по консултиране на заинтересованите страни МСП в контекста на МСП-теста, са изследвани следните елементи:

1. Проведена ли е обществена консултация, като част от процеса по изготвяне на цялостна ОВ?

2. Подготвен ли е бил нарочен консултационен документ (въпросник), който да събере мнението на респондентите по структуриран начин?

3. МСП били ли са целенасочено консултирани?

4. При обобщаването на становищата от обществената консултация в доклада на ОВ, става ли ясно кои са становищата на МСП?

В процеса на изследване и разглеждане на избраните ОВ, прави впечатление обстоятелството че към 2018 г. МЗХГ има вече изградена практика в консултирането с МСП в ранните етапи на изготвяне на ОВ и изпълнява предвидените по нормативната уредба стъпки, като включително трайно подготвя отделни въпросници, насочени към МСП.

В две от разгледаните при изготвянето на бенчмарк анализа ОВ се наблюдават сходни отрицателни явления – обществените консултации са проведени чрез създаването на междуведомствени работни групи. В едната от тях подробно са описани участниците в работната група, но не е обяснено кои от тях са представители на МСП сектора. В другата е посочен единствено, броят на участниците в работната група. По този начин и в двете ОВ по никакъв начин не става ясно дали и доколко МСП секторът е бил представен и ангажиран от съставителя в предварителните обществени консултации. Изводите от обсъжданията в рамките на междуведомствените групи са твърде обобщени и от тях не става ясно кой участник или група участници са направили дадено предложение и по никакъв начин не може да бъде преценен приносът на МСП и доколко техният глас е бил взет предвид.

2. ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЗАСЕГНАТИТЕ БИЗНЕСИ, В ЧАСТНОСТ МСП

Тук следва да бъде установено дали и кои МСП са сред засегнатите страни. При частичните ОВ изискването е за определяне на „вида и категорията“, докато при цялостната – „броя и категорията“ на засегнатите малки и средни предприятия.

За целите на оценяването на начина на идентификация на засегнатите МСП, са изследвани следните елементи:

1. Направено ли е разграничение между МСП и големите компании, при определяне на заинтересованите страни?

2. Направено ли е разграничение между микро, малки и средни предприятия?

3. При определянето на засегнатите от инициативата бизнеси, използвани ли са количествени данни или се разчита изцяло на качествени? При изцяло качествени данни, дадено ли е обяснение какво е наложило това?

4. ОВ отчита ли кои МСП са пряко и кои косвено засегнати?

При разглеждането на ОВ е отчетено, че липсата на количествени данни на този етап е все още повсеместен проблем в България и не е рядкост ситуацията, при която това би било обективно невъзможно. Именно, отчитайки подобни случаи е разширен и обхванът на тази категория, както и е изследван въпросът за предоставяне на обяснение какво е довело до липсата на количествени данни.

Оказва се, че нивото на идентифициране на МСП сред засегнатите от интервенциите лица е доста ниско. В нито една от разгледаните оценки на въздействието, при идентифицирането на заинтересованите страни не е посочено каква част от тях са МСП.

В редките случаи, когато данни в тази насока са посочени, те са разхвърляни из оценката, като понякога изобщо не става ясно защо и как са взети предвид. Проблемът е, че макар данните да ги има, никъде не е ясно посочено каква точно част от засегнатите предприятия са МСП и зависи изцяло от упоритостта на читателя да прескача в препратките от един абзац в друг и да сравнява показатели.

По отношение на количествените данни, проблемите са в две насоки. Големият проблем е, че в преобладаващите случаи тях изобщо ги няма или съществуват под формата на твърдения като „между 3000 и 5000 МСП“, без посочване на източник на данните. Вторият проблем е свързан с представянето на данни, които не е ясно с каква цел са включени и по какъв начин са повлияли на анализа.

3. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МСП

Според най-подробното легално определение на оценката на въздействието по действащото ни законодателство, дадено в чл. 2, ал. 1 на НОМИОВ, тя представлява инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, **включително върху малките и средните предприятия**, неправителствените организации и гражданите. Оценяването на ефектите на предлаганите нормативни промени върху МСП е една от съществените стъпки в посока облекчаване на икономическата среда и установяване на прозрачни взаимоотношения между държавата и бизнеса. Затова този етап смело може да бъде определен като ядрото на МСП-теста. Докато предходните два имат по-скоро подготвителен характер и целят от една страна събиране на максимално количество релевантна информация, а от друга – точно определяне на субектния обхват на интервенцията, то това е същинското оценяване на очакваните ефекти от политиката.

Тук отново има известно различие при оценката на въздействието върху МСП, в зависимост от това дали става въпрос за частична или цялостна ОВ, поради което и тук те са оценявани отделно, по различни критерии, съобразно релевантната уредба.

3.1. Частични оценки на въздействието

По отношение на частичната ОВ, законодателят е по-скоро лаконичен, като определя единствено, че в нейното минимално съдържание следва да бъде включено въздействието върху микро, малки и средни предприятия, без да уточнява изрично какво разбира под това. Доколкото обаче малко преди това изрично е посочено, че в частичната ОВ следва да бъдат включени описания на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични положителни въздействия (приходи) и негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, включително **върху всяка група от заинтересованите страни**, може да бъде направен изводът, че оценката на въздействието върху микро, малки и средни предприятия би следвало да включва именно това. Затова са разглеждани следните въпроси:

- 1. Изследвани ли са въздействията върху МСП изобщо?*
- 2. Изследвани ли са въздействията върху МСП за всички разгледани варианти или само за варианта фаворит?*
- 3. Изследвани ли са икономическите ефекти (положителни и отрицателни) върху МСП?*
- 4. Изследвани ли са социалните ефекти (положителни и отрицателни) върху МСП?*
- 5. Изследвани ли са екологичните ефекти (положителни и отрицателни) върху МСП?*
- 6. Представени ли са количествени данни, а ако не – обяснено ли е защо?*

Според изготвеният анализ, тенденцията е за цялостно negliжиране в оценяването на въздействията върху МСП в частичните ОВ. Макар всички те да отчитат, че оценяваните в тях актове имат пряко въздействие върху МСП, неговото изследване се ограничава в няколко общи изречения за „положително въздействие” или „намалена административна тежест”, вследствие на варианта-фаворит.

Емблематичен в този аспект е случаят с ОВ на Проекта на ПМС за определяне нов размер на минималната работна заплата през 2019 година.¹⁶ В нея е изрично отбелязано, че актът има пряко въздействие върху МСП. Непосредствено под това отбелязване съставителят директно е написал, че не е спазил изискването на чл. 16, т. 10 от НОМИОВ, което автоматично означава, че представената ОВ не отговаря на нормативно установените изисквания и следва да бъде преработена, след което целият пакет документи по проекта за ПМС да бъде отново подложен на обществена консултация. В рамките на обществената консултация по чл. 26 ЗНА на Портала за обществени консултации, коментар в този смисъл е направен от Центъра за оценка на въздействието на законодателството. От справката за отразяване на предложенията и становищата става

¹⁶ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3842>

ясно, че тази констатация не е приета тъй като „ОВ е съгласувана без бележки от дирекция „Модернизация на администрацията“ на МС...“. Подобен прецедент е изключително опасен, тъй като е предпоставка за създаване на порочната практика да се приема, че щом веднъж ОВ е преминала през одобрението на АМС, тя по никакъв начин не би могла да бъде коригирана.

3.2. Цялостни оценки на въздействието

Уредбата на оценката на въздействието върху МСП в цялостната ОВ е далеч по-ясна и конкретна. Според чл. 29, ал. 1, т. 3, 4 и 5 от НОМИОВ, като минимум тя следва да включва: описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегнатата икономическа дейност; доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт; предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някои от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и други. Поради това, освен въпросите, по които са изследвани частичните предварителни оценки, в бенчмарк анализа е разгледано и дали е доказана необходимостта от включване на МСП в обхвата на инициативата и дали са направени предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория.

Общата тенденция, която се наблюдава е, че администрацията не познава и/или не разбира уредбата на МСП-теста по същество. Повечето нормативни изисквания за неговото извършване и съдържание просто не са спазени в ОВ. Оценяването на въздействията върху МСП в мнозинството от случаите е качествено, без представяне на никакви конкретни данни и поради тази причина – сравнително общо. Основно се обръща внимание на потенциални икономически въздействия под формата на административни тежести.

Обяснението на необходимостта от включване на МСП в обхвата на регулирането е тотално игнорирана като компонент.

В една единствена от изследваните 5 цялостни оценки е направен опит за разглеждане на предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория. В раздела на ОВ, озаглавен „Оценка на възможностите за облекчаване на административния товар“ не е разгледана нито една от предвидените по НОМИОВ мерки. В същото време информацията, представена там е свързана със специалното съобразяване с МСП на размера на определените в проекта на закон такси, което безспорно е важна стъпка и още веднъж затвърждава извода, че дори когато има доброто желание и полага усилия да направи качествен МСП-тест, администрацията по-скоро не се ориентира как точно да изпълни задълженията си в тази специфична и все още сравнително непозната материя.

4. СТАНОВИЩА НА ДИРЕКЦИЯ „МОДЕРНИЗАЦИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА“

12 от разгледаните в рамките на бенчмарк анализа общо 14 проекта на нормативни актове (т.е. почти 86%) са съгласувани от Дирекция „Модернизация на администрацията“ към Администрацията на Министерски съвет без препоръки по отношение на изследването на въздействията върху МСП.

Оказва се, че все още не се упражнява стриктен контрол върху спазването на законовите изисквания за изследване на въздействието върху МСП, като не се следи за извършването на качествен МСП-тест. Въпреки, че той е задължителна част от ОВ, изобщо не се взима предвид или се преценява в много редки случаи при съгласуването на оценките на въздействието. Поради това, не са изненадващи общите негативни резултати от извършването на оценка на въздействието на предлаганите интервенции върху МСП.

От една страна, тези резултати, в комбинация с очертаната картина на извършването на МСП-теста в България, ясно демонстрират, че на българските съставители на мерки на политики, в частност регулаторни мерки, им предстои много работа, докато започнат да се справят с предизвикателството „МСП-тест“ на едно задоволително ниво за държава-членка на ЕС през 21 век. От друга страна, обаче, не следва да се забравя, че регулаторната реформа, въвеждаща оценката на въздействието, неразделна част, от която е МСП-теста е сравнително млада, едва на 2 години в България и тепърва предстои да се създава и развива съзнанието в изпълнителната власт не просто за нейната задължителност, но и за нейната полезност.

Всичко това иде да покаже, че подготовката на качествен МСП-тест не е елементарно усилие и в този смисъл не е изненадващо, че все още сравнително неопитната в оценките на въздействието българска администрация изпитва затруднения да се справи с него адекватно. Затова и извършването на ОВ и в частност МСП-тест не следва да бъде подценявано и negliжирано като бюрократична дейност и лишено от смисъл попълване на формуляри, а да бъде припозната като аналитичен труд, изискващ специални познания и умения, които постепенно трябва да бъдат изградени у администрацията на изпълнителната власт.

5. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

В контекста на направените констатации за адекватност и съответствие на националната нормативна уредба с основните положения и практики, прилагани в ЕС, установеното ниско ниво на прилагане на съществуващите правила за извършване на МСП-тест у нас може да бъде обяснено с недостатъчно разбиране на неговия смисъл и предназначение от страна на съставителите на ОВ. То може да бъде преодоляно чрез комбинация от методологически указания и воля от страна на АМС да не допуска за съгласуване ОВ, които не са изследвали в достатъчна степен потенциалните въздействия на оценяваните политики спрямо МСП.

В тази насока са петте комплекта препоръки, изведени на база констатациите и изводите за ангажираността на МСП в процеса по вземането на решения. Първите три групи препоръки са посветени на отделните етапи на извършването на МСП-теста, а

четвъртата и петата са насочени съответно към дирекция „Модернизация на администрацията“ към АМС, като контролиращ качеството на оценките на въздействието орган и към въвеждането на няколко сравнително по-всеобхватни добри практики в процеса по оценяване на въздействията върху бизнеса, в частност МСП.

Препоръки: група #1

Консултиране със засегнатите бизнеси, в частност МСП

I. Прилагане на целенасочени консултации на МСП. Специалното, целенасочено консултиране на МСП не трябва да бъде пропускано, дори и в рамките на създадена нарочна работна група. Добрата практика по изпращане на нарочен въпросник дава търсените резултати защото спомага за събирането на количествени данни и доказателства, които продължават да са сравнително рядко срещано явление в българските ОВ.

II. Ефективно отразяване на вижданията на заинтересованите МСП. За да могат да бъдат взети предвид възгледите на МСП и техните представители при формулирането на която и да е инициатива:

1. респондентите следва да могат да се идентифицират като микро, малки или средни предприятия или представители на МСП по време на консултирането. Без тази информация, създаващите политики не биха могли да отчетат становищата, нуждите и тревогите на МСП при оценката на въздействието на различните варианти на политиката, при избора на вариант-фаворит, както и при точно дефиниране на засегнатата от инициативата част от МСП;

2. Вижданията на заинтересованите МСП трябва да бъдат ясно описани в ОВ при обобщаването на постъпилите по време на консултацията приноси;

3. ОВ следва винаги да конкретизира, кое мнение е поддържано от МСП или от МСП представители. Общи формулировки като „бизнеса“/“бизнес общността“ следва да бъдат избягвани, тъй като вижданията и проблемите на МСП не са идентични с тези на едрия бизнес, а разходите за спазване на предложеното законодателство може да се окажат много по-високи за МСП, отколкото за по-големите им конкуренти. В тази връзка, не следва да се използват препратки като „респондентите“, които правят невъзможно да се разбере коя заинтересована страна какво становище е защитавала;

4. За да бъде ясна позицията на заинтересованите МСП, техните виждания следва да бъдат посочени или към всеки вариант на политика или при оценяването на въздействията на всеки вид политика. По този начин позициите на МСП могат да бъдат по-ясно свързани с вариантите на политики и ще бъде по-лесно да се разбере кои варианти на политиката по-добре отговарят на нуждите на МСП.

Препоръки: група #2

Идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП

I. Разграничение между различните категории МСП – микро, малки и средни.

Предвид факта, че групата на МСП е твърде хетерогенна, допълнителното разграничение между различните класове (микро, малки и средни) би било изключително полезно.

II. Интегриране на МСП измерението още при дефинирането на проблема и идентифициране на заинтересованите страни. По този начин ще се гарантира, че е направено разграничение между МСП и големите компании, както и между различните категории МСП (микро, малки и средни).

III. Количествени данни и доказателства. По темата за МСП има изключително много статистически данни и изследвания от надеждни източници като Евростат, Евробарометър, Европейската комисия, които могат да бъдат използвани, за да се направят изводи за мащаба на проблема или как и до каква степен МСП са засегнати. Тези източници не биха могли да заменят консултирането, но биха могли да го допълнят с ценни данни и информация.

IV. Включване на резултатите от идентификацията на засегнатите бизнеси в ОВ. В случай, че оценката установи, че МСП няма да бъдат значимо засегнати, това следва да бъде ясно обяснено и да представлява мотивировка, защо не са изследвани въздействия върху МСП.

Препоръки: група # 3

Извършване на оценка на въздействието върху МСП

I. Количествено представяне и монетизиране на потенциалните въздействия на предложените инициативи върху МСП. При добро изпълнение на стъпките по консултиране и идентификация на засегнатите бизнеси, в частност МСП, оценяването на въздействията би било далеч по-лесно за съставителите и представянето на количествена информация не би представлявало такава рядкост. В случай, че то все пак се окаже невъзможно, причините за това следва да бъдат обяснени.

II. Анализ на въздействията върху МСП не само за предпочитания вариант, а за всички разглеждани варианти. По този начин ще има още един фактор, който да подпомага сравнението между различните варианти и въздействията върху МСП, което би допринесло за по-доброто разбиране на положителните и отрицателните страни на варианта-фаворит.

III. Сравняване на разходите и ползите на различните варианти между големи компании и МСП, както и между отделните класове (микро, малки и средни)

IV. Ясно и систематизирано представяне на информацията относно въздействията върху МСП.

Препоръки: група #4

Проверка на качеството на МСП-теста от АМС

Съставяне на списък (checklist) с нормативно изискуемите реквизити на МСП-теста, през който служителите на дирекция „Модернизация на администрацията“, които проверяват качеството на ОВ да „преминават“, за да определят наличието или липсата на достатъчно качествен МСП-тест в ОВ, съответно да дадат препоръки за неговото коригиране.

Препоръки: група #5

Въвеждане на нови добри практики при формулирането на политики, засягащи бизнеса, в частност МСП

I. Осъвременяване и разширяване на Ръководството за извършване на ОВ, в частта му, посветена на МСП-теста. Независимо, че е прието повече от две години преди влизането в сила на нормативните актове, очертаващи основната правна рамка на оценката на въздействието, Ръководството за извършване на ОВ все още е относително добър практически наръчник за извършването на всеки от предвидените по закон вид оценки на въздействието, включително МСП-теста, и може да послужи за добра основа на един модерен методологически инструмент. Като добър пример може да бъде използван начинът на структуриране и подробно описание на практическите аспекти на всяка една стъпка, използван в Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК.

Поради спецификата на българските условия и по-конкретно липсата на навика у администрацията да работи с ненормативни и поради това незадължителни методологически документи, би било полезно след осъвременяването си Ръководството за извършване на ОВ да бъде прието под формата на нормативен, задължителен за прилагане акт, като например като част от НОМИОВ.

II. Интегриране на измерението МСП във всяка ключова аналитична стъпка на ОВ, като продължение на принципа за „законодателство по мярка“.

III. Въвеждане на общи начални дати за влизане в сила на ново или изменено законодателство, засягащо бизнеса.

IV. Провеждане на разяснителни кампании за бизнеса, в частност МСП, преди разработването на значителни промени или ново законодателство, което ги засяга.

IV. НАГЛАСИ И ОЦЕНКИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ АДМИНИСТРАЦИЯТА, БИЗНЕСА И НПО В ПРОЦЕСА ПО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Един от най-важните фактори, влияещи върху бизнес климата на една страна са съществуващите регулаторни режими и ефективността на тяхното прилагане. Редица изследвания през последните години акцентират върху необходимостта от модернизиране на регулаторната среда, чрез гарантиране на прозрачност при нейното изготвяне или променяне. Факт е, че не само в България, но и на територията на целия ЕС, МСП са двигатели на основните икономически процеси и приетите публични политики и регулаторни режими, насочени към стопанската дейност, имат отражение и върху гражданите като цяло, независимо дали са предприемачи или не.

Микро предприятията съставляват 93% от предприятията в България. А тези с от 10 до 49 заети лица са 6%, което общо съставлява 99% от предприятията в страната. В тези две групи предприятия са заети съответно 31,3% и 22,7%. Т.е. всяко второ заето лице работи в микро или малко предприятие.

Взаимодействието на малките и средни предприятия и сдруженията за икономическо развитие на местно ниво с администрацията са във фокуса на проведеното в рамките на Дейност 2 по проекта социологическо проучване на тема *“Взаимодействие между администрацията, бизнеса и НПО в процеса на вземане на решения”*. Основната цел на изследването е идентифицирането на критичните полета на взаимодействие, както и на механизми за пряка и ефективна комуникация и партньорство между институциите на публичната администрация, от една страна, и бизнес организациите и НПО, от друга.

1. АДМИНИСТРАЦИЯ

Основната цел на инициативата на Европейската комисия „Мисли първо за малките!“ е създаване на ясна за всички заинтересовани страни и устойчива на влияние „институционализирана пътека“ за отчитане на становищата на малките и средни предприятия, при вземане на решения и формулиране на политики, които се отнасят до тях.

Една от стъпките в тази посока е да се потърси мнението на представителите на администрацията при оптимизиране на процесите на консултиране и фасилитиране на комуникацията със заинтересованите страни. В рамките на изследването са анкетирани 302-ма представители на администрацията, като 96,2% от тях са част от местна власт, а 3,8% - от централна администрация (министерства, изпълнителни агенции и др.)

Най-често в процеса на разработване на политики и законодателство, анкетираните представители на администрацията, са включвали заинтересовани групи граждани. Близо половината от респондентите посочват, че са включвали и неправителствени организации с профил на дейност свързана с икономическото развитие. Други често включвани заинтересовани страни са браншови организации, които са били част от различни етапи на консултиране и обсъждане. При работата по различни регулаторни режими представители на частни фирми също са били сред поканените за участие. За част от администрацията

работата по разработването на публични политики е преминала без участието на заинтересовани страни.

Другата гледна точка към този процес е дали заинтересованите страни са проявявали активност и по какви теми администрацията е получавала становища или предложения за промени. Местното икономическо развитие е темата, която най-често дава поле за изява и стремеж към промени от страна на фирми, браншови организации и НПО. Подобряване на условията за бизнеса, съдействие за довеждаща инфраструктура, насърчаване на инвестициите са другите основни теми, по които представителите на местната власт са получавали становища.

Представителите на администрацията оценяват, че в над **50%** от случаите отразяват получените препоръки. За сравнение това мнение се споделя от **20,8%** от НПО и от само **10%** от представителите на бизнеса. В някои случаи това може да се дължи на липсата на обратна връзка от страна на институциите, за това как са взели предвид получените становища.

В случаите, в които администрацията не се е съобразила с полученото мнение, това решение се основава или на липсата на конкретика и/или на яснота в тях или на факта, че не са насочени по компетенция. Един от най-честите проблеми при провеждането на обществени консултации е постигането на взаимно разбиране и синхрон между участващите страни. Администрацията очаква предложенията, които получава да са „написани“ на разбираем за нея език, т.е. да имат конкретика, която да бъде съотнесима към обсъжданата тема. От гледната точка на заинтересованите страни се изисква допълнително усилие от тях за да „преведат“ експертните си съвети на ясен и обоснован за администрацията език. В много от случаите тези „преводи“ се правят от браншовите организации, които имат опит в работата с държавните институции, но в случаите, при които се работи на местно ниво, директно с представители на различни организации, често се получава разминаване в очакванията на двете страни – на държавната и местна администрация и на частния сектор.

Най-важната информация в тези данни за оценката на полезността на предложенията е липсата на респонденти, които да са на позицията, че няма полза от становищата на заинтересованите страни. Това показва, че пътят е вече наполовина извървян. Остава да се намерят механизмите, които най-добре да опосредстват диалога между администрацията и представителите на малките и средни предприятия, включително и браншовите организации.

8 от 10 служители в българската администрация подкрепят мнението, че бизнесът трябва да има активна роля при формулирането на публичните политики и законодателството. Над половината от анкетиранияте смятат, че е важно да се отразява тяхната гледна точка и при изпълнението им. Само **3,7%** от респондентите заявяват, че представителите на бизнеса не е необходимо да се наместват в нито един етап. Анкетиранияте представители на държавни институции дават сходни оценки на нивото на взаимодействие между администрацията и бизнеса - **средна оценка 3,29** и между администрацията и НПО - **средна оценка – 3,26**. Тези данни от една страна показват едно

ниско ниво на съвместна работа, но и дават информация за нереализираният потенциал, върху който може да се изгради механизъм за сътрудничество

Разминаването в очакванията между двете основни групи – администрацията и бизнеса, както и липсата на ясни правила и намесата на бизнес лобистки практики са най-честите спънки от гледна точка на администрацията. **Около една трета** от респондентите заявяват, че и самите те като администрация нямат изградени навици или правила, по които да включват и бизнеса в процеса на обществено консултиране. На свой ред също така отправят и апел към представителите на бизнеса да се запознаят по-добре с функционирането на администрацията, за да могат съответно и да са по-добре информирани как да си взаимодействат с нея.

В логична връзка с посочените по-горе нагласи идва и основната препоръка за мотивиране на тези заинтересовани страни. Първата стъпка е да получат допълнителна информация за процесите по изготвяне на публични политики. На втория етап и важно да се създаде ясен и прозрачен механизъм за това как се извършва това взаимодействие. И на третия етап да се установи трайно партньорство. Тези стъпки гарантират не само активност на заинтересованите страни, но и устойчивост на процесите по сътрудничество.

Становището на **над половината** от респондентите за формите на взаимодействие със заинтересованите страни е в посока, че трябва да се използват комбинации между различни методи. Това от една страна е обусловено от обстоятелството, че трябва да се отчитат спецификите на темите и съответните заинтересовани страни и най-подходящите канали за комуникация. От друга, възможен фактор, при формиране на тази нагласа, е липсата на единен подход, който да е изградил на база на практиката становище за това как да се работи с различните организации и заинтересовани групи граждани. Интересно е да се отбележи, че превес имат формите на взаимодействие, които разчитат на личния контакт и срещите „лице в лице“. Т.е. за разлика от бизнеса, който предпочита онлайн комуникацията, която дава бързина и оперативност, администрацията и НПО са привърженици на срещи, семинари и изследователски техники за обхващане мнението на заинтересованите страни.

Създаването на постоянни работни групи по теми е предложението за партньорство, което среща най-голяма подкрепа, както сред групата на представителите на администрацията, така и сред представителите на бизнеса, участвали в проучването.

Най-високи оценки на ефекта от взаимната работа с бизнеса, администрацията поставя на подобряването на публичните услуги, привличането на инвестициите, подобряване на бизнес средата. На този етап няма постигнат еднозначен положителен ефект в посока намаляване на корупционните практики, подобряване на регулаторните режими и законодателството, както и при подобряване на качеството на политиките. В тези случаи се наблюдава по-скоро дистанцирано от ясна оценка мнение.

Администрацията отчита важноста на взаимодействието с бизнеса и браншовите организации в процеса на формулиране на публични политики и законодателство. Същевременно все още не е идентифицирала работещ механизъм на това взаимодействие. Основните стъпки от процеса на неговото изграждане и прилагане са насочени, както към

„информирани и обучение“ и на администрацията и на бизнеса да работят съвместно, така и към установяване на ясни правила и механизми за взаимодействие.

2. БИЗНЕС

Втората целева група на проучването са представители на фирми от различни икономически сектори. Целта на изследването е да се регистрира тяхната гледна точка към процесите на взаимодействие, както и какви очаквания и нагласи към съвместна работа с администрацията имат. За целите на изследването са анкетирани 314 представители на фирми от различни икономически сектори. Анкетираните са основно представители на ръководството на регистрирани и действащи в България микро и малки фирми.

Фирмите са с най-спорадичен опит в работата с държавната администрация. Почти половината от тях заявяват, че не са давали нито предложения, нито становища по теми от обхвата на работа на институциите на централна или местна власт.

Местното икономическо развитие и условията за развитие на бизнеса са най-честите тематични области, по които представителите на бизнеса са давали мнение. Администрацията, част от местната власт е най-често обект на взаимодействие. В **95%** от случаите, при които фирмите са давали становища са били насочени към нея.

По-непосредствената комуникация, достъпа и наличието на пространствена близост до местната власт са част от причините фирмите да си взаимодействат по-често с нея, отколкото с представители на централната власт. Фирмите са разпознати като партньори в рамките на синдикалната дейност или дейността на работодателските организации. Вероятно по въпроси, които касаят обхвата на правомощията на централната власт, комуникацията и представителството на бизнеса минава през бизнес и работодателски организации.

В **25%** от случаите фирмите са установили, че техните предложения не се били отразени в процеса на вземане на решения. **56,7%** от респондентите посочват, че техните препоръки са били взети предвид от страна на администрацията. При тази целева група е най-нисък процентът на изцяло приетите становища – едва **10%**. Като цяло тези резултати показват положителна тенденция на взимане предвид мнението на заинтересованите страни, в случаите, в които то е било адресирано до съответните власти.

Бизнесът все още не припознава сам себе си като активен партньор на администрацията по теми свързани с икономическото развитие. Близо половината от анкетираните, заявяват, че не виждат какво зависи от тяхното мнение. Важно е да се отбележи, че за **22%** основният проблем е липсата на знания за това как могат да участват в работата на органите на изпълнителната власт.

Според представителите на частния сектор, администрацията също не дава индикации, че смята бизнеса за заинтересована страна, чието мнение трябва да бъде отразено. Това становище се споделя от мнозинството от анкетираните, като едва **2%** смятат, че тяхната гледна точка е отразена, а половината от отговорилите на въпроса заявяват, че институциите не отчитат техните становища в процеса на изработване на публични политики и законодателство, свързани със стопанската сфера.

Комуникацията със собствените браншови съюзи по теми свързани със защита на браншови интереси също не е на необходимото ниво. Ситуация на силно раздробен бизнес, с 93% микро предприятия, възможностите за директна комуникация са почти невъзможни и не особено конструктивни. Ето защо в тази ситуация ролята на браншовите организации е особено важна, тъй като би могла да канализира процеса на комуникация и да го структурира по основните теми, които вълнуват представителите на бизнеса във всеки отделен бранш.

Едновременно с това обаче, на регионално ниво е важно да се осъществява комуникация и по местни теми, теми които касаят местното икономическо развитие, развитие на образованието в региона и осигуряване на нужните кадри за бизнеса, комуникация по отношение на ключови инфраструктурни проекти и други по-обща теми. В този смисъл местната власт е добре да увеличи своите инициативи и канали за взаимодействие с бизнеса при търсене на общи решения за очертаване посоките на местното развитие.

Средна оценка **2,89** от страна на бизнеса получава сегашното ниво на взаимодействие между бизнеса и администрацията. Като много добро го оценяват едва **2%** от анкетираните представители на фирми, а отлични оценки на практика отсъстват. В сравнение с оценката на неправителствените организации за взаимодействието им с администрацията, при фирмите оценката на настоящата ситуация е по-негативна.

Като цяло бизнесът отчита, че е важно да си взаимодейства с администрацията в процеса на вземане на решения, свързани с регулаторни режими, макар и в по-ниска степен в сравнение с неправителствените организации. За **10%** от фирмите такова партньорство не стои на дневен ред сред приоритетите.

Освен липсата на процедури, друг основен проблем в съвместната работа между бизнеса и администрацията се явява липсата на доверие към представителите на изпълнителната и местната власт. Това възпрепятства инициативността на самите фирми и ги демотивира да бъдат активната страна в процеса. И от друга страна допринася за формиране на нагласи тип „няма смисъл от подобно взаимодействие“. Това в съчетание с намесата на лобистки практики и липсата на покани за участие в процеса на вземане на решение допълва оценката за най-базовите пречки при доброто сътрудничество между бизнеса и администрацията.

Както и за НПО, така и за бизнеса, етапът, на който е най-важно да бъдат активни представителите на фирмите е при формулирането на публичните политики и законодателството. Почти равен дял респонденти подкрепят и участието на етапите – мониторинг и оценка и при изпълнението на политиките.

Ясните и прозрачни механизми за взаимодействие с администрацията са ключът към по-активното включване на бизнеса в процеса на формулиране на публични политики и въвеждане на регулативни режими. Получаването на информация за предприетите мерки по дадените предложения от страна на администрацията също е важен елемент, който влияе върху ангажираността на представителите на стопанската сфера.

Съчетаването на управление на частен бизнес и ангажирането с даване на становища по публични политики най-вероятно мотивира по-голяма част от фирмите да посочат, че предпочитат да работят с администрацията чрез онлайн консултации. В това направление бизнесът, съществено се отличава от НПО, които в най-голяма степен предпочитат личния контакт и директното участие в работни групи и преки консултации. Личните срещи и работата в групи са други два механизма, които също срещат подкрепата на организациите от стопанската сфера, но са подкрепени от по-малък дял от интервюираните.

Почти равни дялове от анкетираните представители на частния сектор подкрепят и трите предложения за механизми за трайно партньорство. С лек превес е групата респонденти, които предпочитат да бъдат създадени постоянни работни групи с представители на бизнес организации, които да гарантират, че е взето предвид мнението им като страна в процеса по формулиране на публични политики.

Сега действащите регулаторни режими създават редица проблеми на МСП, свързани с високите такси, твърде дългите срокове, липсата на достатъчно информация за това какво се изисква, липса на компетентност сред служителите от администрацията да ги прилагат и други. Тази картина на критични фактори при прилагането на регулациите още веднъж показва, че бизнесът има какво да каже в посока подобряването им и да даде предложения как да се преодолеят тези недостатъци. Други основни пречки пред развитието на бизнеса са нелоялната конкуренция и затрудненията, които създава държавната администрация пред частния сектор.

В заключение, според така очертаната картина, представителите на частните фирми като цяло са по-скоро оптимисти за развитието на бизнеса си. Делът на тези, които заявяват, че тяхната дейност се развива добре през последните няколко години е **32,3%**, а на тези, които търпят негативи е **26,4%**.

В сравнение с представителите на гражданските организации, частните фирми имат по-малък и спорадичен опит в работата с държавните институции по формулирането на политики и даването на становища. Те се чувстват и по-дистанцирани от тези процеси и не виждат своето място в тях. На втори план стои и нагласата, която имат, че ако участват в партньорство с администрацията това ще доведе до редица положителни промени свързани с бизнес средата, инвестициите и законодателната рамка. Това може да стане обаче само ако се създадат ясни механизми в посока постоянни работни групи, в които по различни теми да участват представители на съответния стопански сектор.

Необходимо е също така бизнесът да осъзнае своята роля в процеса на обсъждане на стратегическите въпроси на местното развитие и да партнира на местните власти в него, в това число и в обсъждане на ключови политики, които имат значение за бизнеса - образование, инфраструктура, стратегическо развитие на региона и други.

3. НПО

За участие в проучването са рекрутирани 218 организации, които работят по теми, свързани с икономическото развитие (в това число и браншови организации). Основните

поставени въпроси към тях са свързани с оценка на сега прилаганите практики на взаимодействие между администрацията и третия сектор и очакванията и нагласите за промени.

Неправителствените организация, участвали в проучването, най-често са се включвали с предложения и становища по теми, свързани със социалната политика. Другите три полета на взаимодействие с администрацията са свързани с регионалната политика, законовата и регулативна рамка и местното икономическо развитие. Всяка десета организация, работеща в третия сектор е давала становище по политики свързани с насърчаване на малките и средни предприятия.

Данните от изследването показват, че има и НПО, които не са участвали в процеса на обсъждане на политики и не са взаимодействали с администрацията - **20 %** или не смятат, че има смисъл да дават предложения - **8,4%**.

Близко половината от представителите на НПО, които не са участвали с предложения или становища в консултации със заинтересованите страни, провеждани от администрацията, посочват като причина липсата на покана. Втората по честота на посочване причина е свързана с мнението, че третия сектор, не може да окаже съществено влияние върху изпълнителната власт и че от представителите на гражданското общество „нищо не зависи“.

Най-активното в момента поле на взаимодействие между третия сектор и институциите е фокусирано в рамките на местната власт. Причината за това е и факта, че национална представителна извадка от НПО в страната включва голям брой НПО, които работят на местно ниво и по обхвата на своята дейност взаимодействат основно с местната власт. Съдебната власт е в другия полюс. Институциите, ангажирани с осъществяването на правосъдие и с контрол за законността на актове и действия на административните органи, в най-ниска степен са припознавани като адресати на препоръки, предложения или становища от местните НПО.

По оценка на самите организация едва в около **20%** от случаите, дадените от тях становища са били взети предвид от администрацията. Близко два пъти по-нисък е делът на посочилите, че техните препоръки не са били взети предвид – **11,3%**.

Основната група анкетираните се обединяват около оценката, че техните предложения са били отчетени отчасти при работата на администрацията – **65,1%**. Тези данни показват положителна тенденция на взимане предвид мнението на гражданските организации.

Според представителите на НПО, формулирането на публичните политики и законодателството е етапът, при който най-активно е необходимо да участват НПО. На това мнение са и представителите на бизнеса. Оказването на значимо влияние върху регулациите и различните политики за насърчаване на малките и средни предприятия е важно да започне още в начална фаза, когато се залагат основните регламенти, норми и актове.

Представителите на третия сектор като цяло смятат, че тяхната роля е важна в останалите етапи от работата по разработване на публични политики и законодателство (при мониторинга и оценката на изпълнението и при самото прилагане на политиките и законодателството).

Представителите на неправителствените организации, участвали в изследването, дават средна оценка по шестобалната система - **3.15** на нивото на взаимодействие между третия сектор и администрацията. Нагласите на самите организации очертават една картина на липса на синхрон и съвместна работа между двете заинтересовани страни. На фона на поставената от НПО-тата средна оценка за сегашното ниво на взаимодействие с администрацията, за близо половината от анкетираните е много важно процесът на вземане на решение да се осъществява при активен диалог.

Липсата на ясни процедури, уреждащи процеса на взаимодействие и консултиране, не включването на НПО в процесите по разработване на публични политики и законодателство, липсата на доверие в работата на администрацията, както и разминаването в очакванията към процеса на съвместна работа са ключовите проблеми, които са довели до тази ниска оценка на нивото на взаимодействие.

Активността на организациите е в пряка зависимост от активността на администрацията. За неправителствените организации е важно да получат покана, за да заявят своята позиция и искат това да се случва при ясни и прозрачни механизми за взаимодействие. Представителите на държавната и местната власт е важно да дават обратна връзка това как е отразено мнението на заинтересованите страни при вземане на решенията. Идеята да се създадат форми на трайно партньорство между НПО и администрацията се подкрепя от **41,3%**. Такъв механизъм би гарантирал активното участие на организациите при дефинирани правила, които няма да зависят от случайни фактори.

Това може да се случи чрез създаване на постоянни работни групи, които да дават своите становища в рамките на срещи и семинари, както и да се използват комбинации между различни методи, според спецификата на темата. Най-малка подкрепа неправителствените организации дават на писмените и онлайн консултациите, като форма на ефективно партньорство.

Фактът, че в момента това са два от най-често използваните механизма, индиректно показва, че оценката за тяхната полезност и ефикасност е ниска. В такива случаи, НПО смятат, че много по-лесно техните мнения могат да бъдат подминати или пренебрегнати, докато прякото участие им дава по-голяма възможност да изразят своята позиция и да бъдат чути не само от представителите на администрацията, но и от всички заинтересовани страни.

В рамките на проучването бяха тествани няколко варианта на форми за трайно партньорство между държавната администрация и гражданските организации у нас. Най-голяма подкрепа среща идеята да се създадат обществени съвети с консултативни и експертни функции. Такива механизми са били създавани пилотно в рамките на различни проекти към общини, като има и сега действащи национални съвети към някои администрации на централно ниво.

Идеята за създаването на постоянни работни групи по различни теми между представителите на НПО и администрацията е одобрена също от почти половината от анкетираните представители на третия сектор.

Приемането на единни правила за всички администрации е посочено в 35,5% от случаите и това показва колебанието на организациите дали такъв механизъм няма да създаде пречки и да затрудни намирането на гъвкави решения при работа по определени теми.

Тема, която изисква отразяването на мнението на специфична група заинтересовани страни е работата по разработване на публични политики и нормативни актове, насочени към стопанската сфера. Мнението на анкетирани браншови организации е че централната власт частично отразява гледната точка на заинтересованите страни.

Все пак по отношение на стопанската сфера е малко по-висок делът на организациите, които потвърждават, че се вземат предвид становищата на заинтересованите страни. От една страна достъпа до местната власт е по-малко опосредстван от различни бюрократични процедури, но от друга страна тъкмо по места е затруднена комуникацията поради различни фактори, свързани с липсата на административен капацитет и бюджетни възможности за провеждане на активни консултации със заинтересованите страни по важни въпроси свързани си регулативните режими и инвестиционно планиране. Най-вероятно лесният достъп до местната власт дава възможност за пряка комуникация с изразяващите позиция, но също така, липсата ясни и прозрачни регламенти как това да се случва, дава шанс на много нерегламентирани влияния или контакти.

Вземането на решения, свързани с разработването на публични политики, нормативни актове и с въвеждането на регулативни режими, насочени към бизнеса в партньорство и с НПО и с отделни представители на фирми е механизъмът, който е подкрепен в най-голяма степен. Самите представители на организации, работещи в сферата на икономическото развитие, смятат, че е важно не само те да са част от този процес, но и по различните теми да се канят и фирми от различни икономически сектори, които практически работят или ще работят по прилагане на съответните регулации. Участието и на бизнеса е напълно разбираемо, предвид факта, че става въпрос за регулации по теми, свързани с развитието на стопанската сфера и местното икономическо развитие.

Неправителствените, браншови организации, както и организациите, работещите по теми, свързани с икономическото развитие са с очакване за по-активен и структуриран диалог и взаимодействие с администрацията. Тяхната оценка е, че досегашния опит в тази посока е недостатъчен и е необходимо да се положат допълнителни усилия, чрез прилагане от държавната и местна администрация на различни методи за консултации със заинтересованите страни и най-вече чрез сформирани на обществени съвети или постоянни работни групи. В този процес е важно да участват не само граждански организации, но и представители на различни фирми, имащи отношение към съответната регулация или планирана публична политика.

4. ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ ОТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОТО ПРОУЧВАНЕ

Администрацията, бизнесът и неправителствените организации осъзнават своите отговорности и ангажименти към процеса на изготвяне на публични политики. Има

различни механизми, които се прилагат по отношение на това партньорство, но те имат спорадичен характер и са формирани на база на конкретна ситуация или решение на съответната заинтересована страна.

Страните в този процес са обединени около очакването за подобряване в посока на:

- по-ясни и прозрачни правила за взаимодействието;
- взаимно разбиране на ролите в този процес;
- повишаване на познанията за функционирането между администрацията, бизнеса и НПО;
- по-честа комуникация „лице-в-лице“;
- отчитане на необходимостта от устойчивост на процеса на взаимодействие, чрез създаване на постоянни канали за обмяна на мнения (постоянни работни групи, обществени съвети и други).

След установяване на основните параметри на взаимодействието следващата посока е да се насочи съвместната работа към съответните етапи по работата по публични политики и законодателство. И трите групи респонденти се обединяват около мнението, че е необходимо да има активно взаимодействие, като това основно се очаква да се случва на етап формулиране на публични политики и нормативни актове. Това е моментът, в който се поставят основите на съответните политики и при който е важно и за администрацията, и за бизнеса, и за НПО да се отразят още в началото гледните точки на заинтересованите страни.

Исходната позиция, от която стартира формирането на нов модел на взаимодействие между МСП и администрацията показва, че има дисонанс в оценката по отношение на това дали диалогът до момента е дал резултат или не.

За администрацията това се е случило в пъти по-често отколкото според далите предложенията. От една страна, това може да се дължи на липсата на подадена обратна информация, а от друга, на различни критерии за това кога едно предложение е прието и отразено.

Това насочва вниманието към едни от задължителните елементи, които трябва да бъдат обект на взаимно съгласуване – ясни правила и критерии, по които се отразяват дадените препоръки, предложения и становища. Важно е администрацията да отдели времеви и експертен капацитет да поясни какво, как и до каква степен е взела предвид от получените предложения, за да може да се проследят посоките на търсени промени по всеки един публичен документ, част от обществена дискусия, и да се види дали в него е отразен обществен интерес.

И за трите целеви групи на изследването основният проблем, който предопределя сегашното състояние на взаимодействието им е липсата на ясни процедури. За администрацията, като основен проблем е и разликата в очакванията от това партньорство, което неминуемо оказва влияние и върху оценката му.

Намесата на бизнес лобистки практики е проблем както за публичните институции, така и за самия бизнес, които го определят като ключов проблем в процеса на ефективно сътрудничество

При неправителствените организации най-голям е дялът от респонденти, които смятат, че няма проблем при взаимодействието между страните и администрацията – **12,3%**. Липсата на експертиза, опит и знания, както и мотивация са също част от факторите, оказващи влияние върху този процес, особено по мнение на самата администрация, която очаквано е склонна да прехвърли отговорността основно върху слабата активност на заинтересованите страни

Ясните и прозрачни механизми още веднъж се появяват като основен фактор, който би повишил мотивацията на заинтересованите страни за по-активно взаимодействие с администрацията и участие в процеса на взимане на решения. Промяна в мотивацията може да се постигне чрез по-активна съвместна работа на целевите групи. Докато за администрацията това трябва да се допълни с информация за функционирането на публичните институции, за НПО е важно да получат информация чрез покана, за да се включат, а за бизнеса, получаването на обратна връзка ще ги стимулира допълнително да продължат да дават становища и предложения.

Създаването на постоянни тематични работни групи между представителите на заинтересованите страни е формата на постоянно партньорство, която получава най-голяма подкрепа. Този механизъм на взаимодействие ще доведе до по-голяма устойчивост, защото от една страна участниците ще придобият по-голям опит, работейки активно заедно и разбирайки взаимно как функционират организациите и институциите, чийто представители са. Също така ще се гарантира отчитането на мнението на заинтересованите страни по темите, по които е формирана съответната работна група, а няма да се губят време и допълнителни ресурси по всяка тема да се идентифицират, организират събития и проучват мненията на организациите.

Останалите предложения намират своите привърженици в различна степен между целевите групи и не формират единно становище.

Каналите за комуникация, по които да се работи в рамките на това партньорство, е препоръчително да разчитат на живия контакт и срещите „лице-в-лице“. Въпреки, че бизнесът като цяло предпочита в по-голяма степен онлайн консултациите, това не среща подкрепата на администрацията. Със сигурност обаче е добре да се комбинират различни подходи и да се адаптират съобразно темата, спецификите на засегнатите страни и конкретния контекст.

Прилаганият в момента у нас модел на работа по разработването и съгласуването на публичните политики и нормативни актове е с изразено и доминиращо участие на администрацията и избрани експерти. Трябва да се отчете и фактът, че в България политиките като цяло се схващат като държавни или общински, а много по-рядко като публични. Това води до вторично самоизключване на организациите и гражданите, които не се припознават като част от този процес. Често бизнесът и по-точно МСП, също не са идентифицирани (от администрацията) или не се самоидентифицират като страна в етапите от процеса по формулиране на публични политики. Посоката на промяна е свързана, както с преобръщането на тези нагласи така и със създаването на условия за работа по различен модел. И ако НПО са припознали своето място в този процес и се

опитват да го отстояват и да проявяват активност, бизнесът е все още пасивен и трудно разбира смисъла и значението на това участие.

Основният въпрос, към настоящия момент е – до каква степен този, сега съществуващ модел може да се промени. Данните показват, че всички заинтересовани страни оценяват необходимостта от промяна на модела и осъзнават положителния ефект, който това ще окаже върху формулирането на публичните политики и регулаторните режими, от една страна, и върху бизнес средата, в която оперират МСП, от друга. „Мястото“, на което най-очаквано това да се случи е най-вече в рамките на работата на местните власти и сред местните общности.

Началото на тези взаимоотношение е важно да бъдат поставени от администрацията – очакванията са тя да бъде активната страна и да отправя покани към заинтересованите страни. В този смисъл местната власт трябва да избере и съгласува канали за взаимодействие с бизнеса и неправителствените организации при търсене на общи решения за очертаване посоките на местното развитие. Важен елемент от насърчаване на партньорството е отчитането на факта, че заинтересованите страни очакват този диалог да е основан на сигурност и устойчивост.

Един от допълнителните елементи, в процесът на подобряване на взаимодействието между различните заинтересовани страни е усъвършенстване на комуникацията между браншовите съюзи и техните членове, което да допринесе за по-голям синхрон в действията на заинтересованите страни при диалога им с администрацията.

В заключение, ясните и прозрачни правила, формирането на постоянни работни групи, провеждането на срещи и информирание и обучение на целевите групи за това как да си взаимодействат и как да си поставят реалистични цели и очаквания към процеса на партньорство са основните елементи от работещ, приет от заинтересованите страни и ефективен механизъм на сътрудничество между НПО, бизнес и администрация при формулирането на публични политики и създаването на законодателство.

V. МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРОАКТИВНО АНГАЖИРАНЕ НА БИЗНЕСА В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Концептуалната рамка на настоящия механизъм за проактивно ангажиране на бизнеса в процеса на вземане на решения е заимствана от добрата практика на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)¹⁷ в областта на регулаторната политика и държавното управление.

След глобалната финансова и икономическа криза (2008 – 2011 г.) през 2012 г. Комитетът за регулаторна политика на ОИСР разработва *Препоръка на Съвета на ОИСР за регулаторна политика и управление*¹⁸, която:

¹⁷ Понастоящем в ОИСР членуват 36 държави (виж: <http://www.oecd.org/>). България чака дата за начало на преговорите за присъединяване към организацията.

¹⁸ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, 2012.

- утвърждава основните принципи, механизми и институции за подобряване на проектирането, прилагането и оценката на регулаторната рамка в държавите – членки на ОИСР;

- дава „рецепти“ за ефективно използване на държавното регулиране;
- апелира за цялостен подход към регулаторната реформа с акцент върху важността на обществените консултации, координацията, комуникацията и сътрудничеството с обществото за справяне със съвременните предизвикателства.

Съответствието на регулаторната практика в държавите – членки на ОИСР (и Европейския съюз) с препоръката на Съвета на ОИСР от 2012 г. се оценява посредством система от *три съставни индикатора* за:

- **ангажираност** на заинтересованите страни;
- **предварителна** оценка на въздействието;
- **последваща** оценка на въздействието¹⁹.

Всеки индикатор е съставен от *четири категории* с еднакво тегло, както следва:

- Методология;
- Систематичност;
- Надзор и контрол на качеството;
- Прозрачност.²⁰

В категория „**Методология**“ се проучва наличието на методически документи и инструментариум, използвани за ангажиране на заинтересованите страни и в частност малките и средните предприятия (МСП), включително минимални срокове за консултации, използване на интерактивни уебсайтове и инструменти на социалните медии. Чрез нея се събира информация за методите, прилагани във всяка област, т.е. типът на оценяваните въздействия и това колко често се използват различните форми на консултиране.

Чрез **систематичността** се изследва дали има формални изисквания за ангажиране на заинтересованите страни и в частност МСП, и до каква степен те са реално ангажирани, както в ранните, така и в по-късните етапи на процеса по създаване на регулаторни инструменти. Отчитат се формалните изисквания и това колко често тези изисквания се изпълняват на практика.

В категория „**Надзор и контрол на качеството**“ се следи дали съществуват механизми за външен контрол на качеството на практиката по ангажиране на заинтересованите страни, в частност МСП, за мониторинг на тяхното включване и дали съответните оценки са публично достъпни.

Прозрачността спомага да се определи степента, в която процесите по ангажиране на заинтересованите страни, в частност МСП, са открити за най-широк спектър от заинтересовани страни и дали и как техните виждания и становища се вземат предвид.

¹⁹ Arndt, C. *et al.*, “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, 2015.

²⁰ Виж Фигура 1.

Изследва се степента на съблюдаване на принципите на открито управление, т.е. дали решенията на правителството са публично достъпни.

Всяка от четирите категории е декомпозирана на различен брой *подкатегории* с еднакво тегло, обхващащи набора от въпроси в съответната област.

Тази принципна рамка е използвана като изключително подходяща основа за изграждане на конкретен механизъм за по-добро регулиране чрез проактивно ангажиране на бизнеса и в частност МСП в процеса на вземане на решения в България.

1. АНГАЖИРАНост НА БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС

1.1 Консултации с представители на бизнеса и малките и средните предприятия на ранните етапи от разработването на нормативни актове

1.1.1. Прилагане на широк спектър от методи и инструменти

Съвременната държава използва широк спектър от методи и инструменти за ангажиране на заинтересованите страни в регулаторната политика. Данните показват, че консултирането не е еднакво позиционирано в цикъла по формулиране на политики. Има множество опити за включване на заинтересованите страни както в процеса на разработване на нови закони и подзаконови нормативни актове, така и при прегледа на действащата нормативна уредба. От друга страна, държавите все още рядко ангажира заинтересованите страни в реализирането на националните или наднационалните политики по регулиране и рядко се интересува от това как нормативни актове и мерките по регулиране се спазват и изпълняват.

1.1.2. Обучение на държавни служители

Практиката в държави, които са приели принципите на отворено управление и по-пълноценно участие в създаването на политики показват, че не винаги държавните служители виждат добавената стойност на консултациите и приемат ангажирането на заинтересованите страни по-скоро като допълнителна тежест при създаването и прегледа на мерки по регулиране. Все още има случаи, в които задачите на обществените консултации не са ясно изразени, използват се неподходящи инструменти или ангажирането се осъществява прекалено късно в процеса по създаване на политики.

1.1.3. Възприемане на културата на ангажиране от заинтересованите страни

Сред заинтересованите страни и МСП трябва да се изгради културата на ангажиране за повишаване на вероятността техният глас да бъде чул. Те трябва да бъдат по-добре информирани за това кога и как могат да повлияят на вземането на решения. Оценките за ефекта от участието на заинтересованите страни и МСП върху вземането на регулаторни решения се отличават с висока степен на неопределеност.

Принципни насоки за провеждане на консултации с представители

на бизнеса и МСП на ранните етапи от разработването на нормативните актове

Необходимо е по-активно ангажиране на заинтересованите страни за подобряване на начините, по които мерките за регулиране се изпълняват, ограничаване на ненужни тежести и усъвършенстване на методите за привеждане в изпълнение.

Внимателното планиране и подбор на инструменти за ангажиране и обучение на държавните служители за промяна в тяхното отношение към консултациите са ключови.

Трябва да се създадат условия за повишено доверие в процеса по ангажиране чрез предоставяне на достатъчно обратна информация и чрез предотвратяване на завладяването на консултациите от групи със специални интереси или силни лобита.

Ситуацията в България

Според изготвеното в рамките на настоящия проект социологическо проучване, озаглавено „Взаимодействие между администрацията, бизнеса и НПО в процеса на вземане на решения“:

- 49,3% от анкетираните представители на бизнеса заявяват, че не са участвали в консултации, защото смятат, че няма смисъл – от тях нищо не зависи;

- 50,7% твърдят, че администрацията не отчита мнението на бизнеса при разработването на публични политики и законодателство, насочени към стопанската сфера;

32,2% оценяват нивото на взаимодействие между бизнеса и администрацията в процеса по формулиране, изпълнение и мониторинг на публични политики като „слабо“²¹.

Препоръки: Българското правителство *трябва да бъде инициатор на постоянни консултации* (диалог) с бизнеса и в частност МСП, чрез които да:

- се запознава с естеството на актуалните проблеми;
- обезпечава информационно необходимите (последващи) дискусии;
- търси и предлага адекватни решения.

Този *постоянен диалог* между публичната власт и бизнес сектора ще създаде атмосфера на взаимна отговорност, съпричастност и удовлетвореност от резултатите на регулаторната реформа (и нормативната уредба), каквито понастоящем няма. На тази основа следва да се гради държавната регулаторна политика, кристализираща в шестмесечните *законодателни и оперативни програми* на правителството²². Това ще спести много време, усилия и други ресурси за „гасене на пожари“ в икономиката и обществото чрез ad hoc нормотворчество²³.

Аналогични консултации трябва да мотивират и следващите две нива на

²¹ Доклад от социологическо проучване на тема „Взаимодействие между администрацията, бизнеса и НПО в процеса на вземане на решения“, Глобал Рисърч, март 2019 г., стр. 26 – 28.

²² Чл. 30 и чл. 30а на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (Обн., ДВ, бр. 78 от 02.10.2009 г.).

²³ Виж: Jasiak, A., *Constitutional Constraints on Ad Hoc Legislation: A Comparative Study of the United States, Germany and the Netherlands*, Intersentia Ltd., Cambridge, UK, 2011.

нормотворческа инициатива:

- национално – Народно събрание на Република България;
- наднационално – институции и органи на Европейския съюз.

1.2. Консултации с представители на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативни актове

За да се възползват максимално от ангажирането на заинтересованите страни и МСП, държавите следва да осъществят значителна промяна в културата на двете страни на уравнението, като въведе т.нар. приобщаващо вземане на решения. Това е свързано с цялостна смяна на нагласата както на тези, които създават политики, така и на заинтересованите страни и МСП. Този подход включва изоставяне на традиционните схеми и установяване на фундаментално нови взаимоотношения и линии на комуникация в обществото.

1.2.1. Изборът на инструменти за ангажиране

За стимулиране на ангажирането и увеличаване на доверието в процеса, създателите на политики трябва да бъдат наясно с целта на ангажирането и неговия обхват и да предвидят механизми за обратна връзка по констатациите и изводите от дейността по ангажиране.

1.2.2. Дигиталното ангажиране

Въпреки огромния потенциал на дигиталното ангажиране за демократизиране и гражданско включване в създаването на политики, то е само допълнение, а не заместител на конвенционалните практики като работни групи, консултативни съвети или публични изслушвания. Неговият успех предполага оптимален дизайн, който отчита нуждите на създателите на политики и на обществото, съотнесени към наличните ресурси за инвестиране. Правителството не бива да ограничава своето „ангажиране“ само до информиране, консултиране и разрешаване на участие чрез конвенционални подходи.

1.2.3. Ангажирането като стратегическа промяна

Ангажирането на заинтересованите страни в т.ч. МСП е колкото административна практика, толкова и начин на мислене. Неговото начало се поставя от пресечната точка между националните регулаторни реформи и инициативите за открито управление (демократия на участието), целящи да насърчат по-ефективното създаване на политики и да стимулират по-прозрачно и по-включващо създаване на политики. Ангажирането на заинтересованите страни може да бъде представено като част от стратегическа промяна, която води до преход от „управление“ към „ръководене“ и при която вертикалните и йерархичните форми на създаване на политики отстъпват пред по-хоризонтални и **кооперативни** подходи. Тази промяна ускорява процеса на комуникация, консултиране и участие на заинтересованите страни в различните фази на цикъла на управлението на регулирането. Това все повече се приема не само като фундаментално условие за разбиране на проблемите и нуждите на заинтересованите страни, но и като фактор за

увеличаване на доверието в правителството. Вземането на решения без ангажиране на заинтересованите страни може да доведе до конфронтация, спор, разцепление, бойкот, недоверие и обществено недоволство.

Принципни насоки за провеждане на консултации с представители на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативните актове

Правителството трябва да разглежда заинтересованите страни, в т.ч. МСП, като ползватели на неговата политика и интегрална част от нея. Ангажирането на заинтересованите страни в регулаторната политика като цяло, трябва да бъдат основани на капацитета на гражданите и бизнеса да изразяват своите проблеми и да предлагат възможни решения. То не трябва да бъде ограничено до участие в писането на законови нормативни актове и мерки за регулиране, а да се разшири както нагоре (до началния етап на предложение), така и надолу по веригата (до етапите на мониторинг и последваща оценка), така че да „покрива“ целия цикъл на регулирането.

Държавните служители трябва да използват общественото ангажиране в тяхната работа по систематичен и целенасочен начин. Гарантирането, че продължаващото обществено ангажиране се превръща в реалност се нуждае от културна промяна в дейностите на държавната служба. Ангажирането на заинтересованите страни и МСП трябва да бъде закрепено в планирането на работата на държавните служители, за да се гарантира, че обществените консултации не са проведени набързо, в края на процеса, само за да се спазят изискванията. Държавните служители трябва да бъдат пазители на процеса по обществено ангажиране като осигуряват представителство, модерирание, анализ и арбитраж в общността. Макар че (законово) е допустимо държавата да не приема всички получени предложения в процеса на ангажиране, създателите на политики трябва да обосновават открито и прозрачно причините за отхвърляне на предложенията и да дават отчет за това свое решение. Това задължение е условие *sine qua non* за противовес на потенциалния скептицизъм по отношение на практиката по ангажиране на заинтересованите страни.

Процесът на ангажиране трябва да остане, доколкото е възможно политически неутрален. Планирането на механизмите за ангажиране на заинтересованите страни трябва да привлича, овластява и управлява очакванията на обществото.

Когато е подходящо, държавата следва да прилага варианти на подхода на „**ко-продуциране**“ към дадена политика. Това означава, че приносите на заинтересованите страни и МСП са търсени и са добре дошли през всички етапи от цикъла по формиране на политики, за да насочват, информират и ориентират непрекъснато процеса по разработване, въвеждане и прилагане, наблюдение, мониторинг и отчитане на политиката.

1.3. Практическо ръководство

На фона на съвременните предизвикателства пред представителните демокрации каквито са нарастващото недоверие в политическите партии и гражданското недоволство, държавите-членки на ОИСР са осъзнали значимостта на „обръщането на повече внимание

на гласа на потребителите, който трябва да бъдат част от процеса по регулаторно развитие“. „Включването“ е едно от двете измерения на откритото управление, съгласно дефиницията на ОИСР. Важността на ангажирането на заинтересованите страни е изразена и в един от принципите, формулиран от Съвета на ОИСР през 2012 г. в неговата Препоръка за регулаторна политика и управление, според която „държавите следва да се придържат към принципите на открито управление, включително прозрачност и участие в регулаторния процес, за да гарантират, че мерките по регулиране обслужват обществен интерес и са информирани от легитимните нужди на заинтересованите и засегнатите от мерките по регулиране страни. Това включва предоставянето на възможности (включително онлайн) на обществото да допринесе към самото изготвяне на предложения за регулиране и към качеството на подкрепящия ги анализ. Правителствата трябва да гарантират, че мерките по регулиране са разбираеми и ясни и че страните могат лесно да разберат своите права и задължения.“

1.3.1. Цели на широкото ангажиране

Целите на ангажирането на заинтересованите страни се променят с времето. Досегашният опит показва, че държавите-членки на ОИСР преследват по-скоро инструментални цели, като по-добри приходи и регулиране, основано на доказателства, отколкото общи такива – например по-отговорни и надеждни правителства. Като последица от това, ангажирането на заинтересованите страни по-скоро допринася за легитимността на процеса по вземане на решения, отколкото за неговата обща демократична надеждност и отчетност.

1.3.2. Достъпност

Повечето държави осигуряват лесен достъп чрез публикуване на мерките по регулиране в официални вестници на хартиен носител или в електронна форма. Нововъзникващата тенденция е за преминаване към електронна версия на закони и мерки по регулиране. Електронният запис намалява разходите за публикуване на вестника. Освен това електронното публикуване на законови нормативни актове и подзаконовни мерки по регулиране позволява създаването на онлайн бази от данни, в които може да се използва ***функцията за търсене***, на всички съществуващи мерки по регулиране в тяхната актуална версия, но също и в предишни версии, за разлика от обикновеното електронно публикуване на официалния вестник.

1.3.3. Разбираем език

Повечето държави са приели политика за използването на разбираем език при разработването на законови нормативни актове и подзаконовни мерки по регулиране. Съществуват обаче ограничени доказателства за това дали се провеждат редовни оценки на постигнатите резултати от мерките по регулиране и регулаторните системи, отчитайки въздействията върху засегнатите страни и това как те се възприемат.

1.3.4. Повече откритост и прозрачност

След икономическата криза, започнала през 2007 г. в държавите от ОИСР се наблюдава спад, понякога внезапен, на доверието на гражданите в правителствата²⁴. Откритостта и прозрачността на процеса на вземане на решения е призвана да спомогне за повишаване на легитимността на решенията на правителството и за възвръщане на доверието на обществото.

1.3.5. Основаност на доказателства

По-мощното ангажиране на заинтересованите страни позволява на правителствата да събират повече и по-качествени доказателства, на които да базират вземаните от тях решения. Включването на широк спектър от заинтересовани страни, които могат и имат желание да „се включат“ във вземането на решения спомага за събирането на разнообразни идеи и становища, правейки решенията по-отговарящи на нуждите на обществото и води до по-високо качество на мерките по регулиране, базирани на по-добри и по-сигурни доказателства.

Ситуацията в България

Необходимо е *ново практическо ръководство (стандарти)* за провеждане на консултации със заинтересованите страни в т.ч. бизнеса и в частност МСП, което кореспондира с актуалната нормативна уредба на оценката на въздействието в България. Стандартите за провеждане на обществени консултации са от 2009 г.²⁵ и се нуждаят от актуализиране и усъвършенстване.

1.4. Методи за ангажиране на бизнеса, в частност МСП на ранните етапи от разработването на нормативни актове

Постигането на целите на ангажирането на заинтересованите страни налага използването на различни инструменти. Това още веднъж подчертава необходимостта от прецизно дефиниране на задачите на ангажирането на заинтересованите страни, т.е. какво се опитва да постигне правителството чрез ангажиране на заинтересованите страни и в частност МСП, в началните етапи на разработването на проектите на политики или нормативни актове, за предпочитане преди администрацията да започне да работи по съответния законопроект или проект за административно опростяване. Някои инструменти, например публични срещи, се използват последователно във всички етапи на процеса. Ограничаването на консултациите до „обичайните заподозрени“ чрез таргетирани консултации каквото е например, прекомерното провеждане на срещите с

²⁴ www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm

²⁵ Стандартите не са утвърдени с акт на Министерския съвет, но т. 11.1 от Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, прието с Решение на МС № 549 от 25.07.2014 г. препраща към тях като постановява, че официалните обществени консултации „се провеждат при спазване на Стандартите за провеждане на обществени консултации на Министерския съвет“.

конкретни групи заинтересовани лица може да доведе до дискриминация на МСП, на новонавлизащите на пазара субекти или на чуждестранни търговци и инвеститори.

Много държави са създали официални процедури за консултации с т. нар. социални партньори – избрани представители на работници и работодатели. Консултациите обикновено са тристранни – между правителството, работодателите и работниците – при формулирането на стандарти и политики, касаещи трудови, социални или икономически въпроси²⁶. Те са важни за отчитане на интересите на работниците и бизнеса в процеса по създаване на политики. Важен въпрос при тях е и представителността на някои от включените организации. Нивото на членство на работниците в синдикатите в някои държави намалява. Разширяването на краткосрочната заетост и някои нови форми на договорни отношения също могат да бъдат предизвикателство пред степента на представителност на институциите на пазара на труда.

1.5. Методи за ангажиране на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативни актове

Повечето държави използват различни видове консултации със заинтересованите страни, в частност МСП, на отделните етапи от процеса по създаване на мерки за регулиране. В общия случай обаче това става чрез обществени консултации по интернет във финалния етап на процеса. Онлайн инструментите следва да бъдат широко използвани за получаване на становища и идеи от таргетираните групи по дадена тема, които да бъдат включени в процесите на вземането на решения, в създаването на проектозаконови, разработването на нови планове за действие, при установяване на нуждите от реформи и т.н. Възможно е да се комбинират различни видове от еднопосочни, двупосочни, многопосочни режими на участие като дискуссионни форуми, еднопосочни открити въпросници, неофициални анкети и чат-дискусии в реално време.

Държавите включват заинтересованите страни както в процеса по разработване на нови закони и мерки по регулиране, така и при извършване на преглед на наличните мерки за регулиране. Понастоящем такива действия обикновено се инициират „отгоре“, без да се обръща достатъчно внимание на съответните регулирани субекти. Някои държави обаче активно търсят приноси от заинтересованите с цел оформяне на програмите за регулаторни реформи, например тези, които са насочени към опростяване на регулирането и намаляване на административните тежести.

Ситуацията в България

Срокът за обществени консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове е *не по-кратък от 30 дни*. „При изключителни случаи и изрично посочване на причините в

²⁶ Вж. например Международната организация на труда (МОТ) и начина ѝ на работа и Конвенция № 144 относно тристранните консултации (международни трудови норми) от 1976 г. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no::p12100_ilo_code:c144.

мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни²⁷. Както може да се очаква „изключителните случаи“ са често твърде широко тълкувани и прилагани понастоящем от администрацията. Според Годишния доклад за оценката на въздействието за 2018 г. на Администрацията на МС „Анализът на обществените консултации, проведени на Портала за обществени консултации показва, че все още се използва практиката за определяне на срокове, по-кратки от обичайно предвидения в Закона за нормативните актове“²⁸.

Тази практика следва да бъде окончателно преодоляна и изкоренена.

1.6. Използване на интерактивни уеб-страници в ранните етапи на разработване на нормативни актове

Използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) за ангажиране на заинтересованите страни, в частност МСП в регулаторната политика е много широко разпространено. Стандартна практика е държавите да публикуват проектите на нормативни актове на уебсайтовете на министерствата или на специални портали за консултации. Партньорската инициатива за открито управление допълнително допринася за активното използване на съвременните средства за комуникация при включването на заинтересованите страни в създаването на политики.

Много наблюдатели смятат, че използването на дигитални инструменти, предвид демократизиращата сила на интернет, трябва да доведе до по-широко участие с привличането на хора, които имат желание, но нямат възможност, например, защото живеят в отдалечени райони или имат възможност, но нямат достатъчна мотивация за полагане на допълнителни усилия, давайки им лесен начин за комуникация. Относително малък, но нарастващ брой държави експериментират с по-иновативни инструменти като социални медии, краудсорсинг, уики-базирани инструменти и други форми на т. нар. „*колаборативно*“ създаване на политики. Въпреки техния потенциал обаче все още е прекалено рано да се каже дали тези експерименти могат да направят революция в процеса на ангажиране. Досегашният опит показва, че ИКТ не могат значително да повишат нивото на ангажиране в създаването на политики или да подобрят неговото качество²⁹.

1.7. Предизвикателства пред гарантирането на ефективно ангажиране на заинтересованите страни

Ефективното ангажиране на заинтересованите страни, в т.ч. бизнеса и МСП е доста ресурсоемко за всички участващи страни.

1.7.1. Добро планиране и достатъчен срок на консултациите

²⁷ Чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове.

²⁸ Оценка на въздействието: Годишен доклад за 2018 г., Администрация на МС, Дирекция „Модернизация на администрацията“, 2019 г., стр. 20.

²⁹ OECD Regulatory Policy Outlook 2015, (Lodge and Wegrich).

Публичните институции трябва внимателно да планират дейностите по ангажиране и да инвестират значително количество време и човешки капитал. Тъй като обществените консултации в много случаи се провеждат в края на процеса по създаване на мерки за регулиране, на този етап има ограничена възможност за маневриране и липса на желание за значителна промяна в същността на проектопредложенията. Освен това, активното участие в регулаторната политика изисква значително време, внимание и когнитивни способности от страна на гражданите, бизнеса и гражданското общество. Не всеки може и желае да инвестира време и други ресурси в тези процеси. Това би могло да се окаже проблем при опита да се привлекат тези, които не са свикнали да участват активно в публичното вземане на решения.

1.7.2. Липса на осведоменост

Въпреки че правителствата се опитват да използват ИКТ и медиите, за да разпространяват информация за текущите консултации, доказателствата не показват повишено участие. Гражданите и особено малкият бизнес все още не търсят активно информация за това къде и как биха могли да допринесат за дебата. Добре организирани групи по интереси са по-ефективни при използването на традиционните канали на комуникация с правителствата.

1.7.3. Ниска подготвеност за участие

Някои от заинтересованите страни, например МСП, все още не знаят как да вземат участие в процеса по създаване на политики. Това се дължи отчасти на факта, че много хора не възприемат въпросите, свързани с политиките като важен фактор, засягащ техния живот и следователно не виждат смисъл да участват в консултациите. Това обаче може да се дължи и на неразбирането на законодателния процес или на недостатъчно ясната информация, предоставена от правителството.

1.7.4. Претоварване с информация

Провеждането на обществени консултации може да причини умора и претоварване с информация. Освен това, държавните служители използват тежки документи и сложен език, вместо достъпни, обобщени консултативни документи, съдържащи ясни, насочени въпроси, което затруднява широката общественост да изрази своето мнение.

1.7.5. „Завладяване на консултациите“

Публичният дебат често бива „завладян“ от добре организирани интереси и по-малките играчи не виждат дори реална възможност да повлияят на вземаните решения. Освен това, понякога е трудно за администрацията да идентифицира релевантната информация сред получените приноси и да я отличи от откровените опити за лобиране.

1.7.6. Лош опит от миналото

Много заинтересовани страни, които са участвали в обществени консултации не виждат истинското въздействие на консултативния процес върху финалния продукт.

Правителствата често не предоставят адекватна обратна връзка за получените коментари и това как те са или не са били взети предвид. Това отблъсква и намалява готовността за повторни опити да се участва в консултации. Следователно, лошо проведените консултации могат да донесат повече вреди, отколкото ползи.

Съмненията дали дейностите по ангажиране на заинтересованите страни действително изпълняват своите цели продължават да пораждаят сериозни опасения и представляват потенциално ограничаващ фактор за ефективността на консултациите. Много често не може да бъде доказано, че ангажирането на заинтересованите страни е спомогнало за подобряване на качеството на законите и мерките по регулиране. Освен това, дейностите по ангажиране на заинтересованите страни са доста скъпи. Инвестираните в такива проекти ресурси трябва да бъдат добре насочени.

Всичко това предполага оценка и измерване на успеха на кампаниите по ангажиране. Опитите, които съществуват, са ориентирани към оценяване по-скоро на процеса, отколкото на действителните резултати, например, последващото оценяване се фокусира върху броя на консултираните, броя на получените коментари и т.н., вместо върху степента, до която ангажирането на заинтересованите страни действително се е отразило на проекта на мярката за регулиране³⁰. Определянето на изрични критерии за резултатите от последващото оценяване на ефективността и ефикасността на дейностите по ангажиране на заинтересованите страни продължава да бъде много сериозно предизвикателство.

Участието на заинтересованите страни е начин за генериране на информация за икономическите и политическите последици от мерките по регулиране. То служи като средство, чрез което заинтересованите страни са по-дълбоко включени в създаването на регулаторни политики, чрез „*съвещателен процес*“, който цели постигането на рационален консенсус относно решението по регулиране.

Последващата оценка на ефекта от участието на заинтересованите страни върху вземането на решения по регулиране се отличава с висока степен на несигурност. Инструментите за участие на заинтересованите страни се появяват в рамките на регулаторните процеси, които процедурно са многолики и по този начин затрудняват свързването на отделните решения на дадена публична институция с конкретни приноси или проявления на участници в консултациите. Въпреки несигурността и сложността на процеса, съществуват силни аргументи в подкрепа на създаването на ясни механизми за последващо оценяване, които да помогнат за подобряване на ангажирането на заинтересованите страни.

³⁰ Например, последващото оценяване на консултативните практики на ЕС ("Преглед на консултативната политика на Комисията" 2012) се фокусира върху индикаторите за ангажирането на заинтересованите страни, като вида консултация, консултативните инструменти, езици и продължителност, както и достъпността на резултатите от консултацията и процента консултации с външни страни, в които минималният консултационен период е бил спазен: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf

Принципни насоки за гарантиране на ефективно ангажиране на заинтересованите страни

Правителствата трябва да предвидят достатъчно време, за да могат консултираните да представят своите коментари.

Необходим е по-проактивен подход от страна на правителството, за да се включат по-широк кръг от заинтересовани страни

Целите и техниките на последващото оценяване се различават в зависимост от целите и контекста, в които ангажирането се използва. Много е важно целите на ангажирането на заинтересованите страни да бъдат ясно определени още в самото начало и правителствата да са наясно защо предприемат тези начинания.

2. СИСТЕМАТИЧНО ПРИЛАГАНЕ

Съгласно чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове „В процеса по изработване на нормативен акт се провеждат консултации с гражданите и юридическите лица.“³¹ Освен това „Провеждането на консултации със заинтересованите страни е задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и предшества обществените консултации по реда на чл. 26 ЗНА.“³² Утвърдена практика за ангажиране на заинтересованите страни, в т.ч. бизнеса и МСП през ранните етапи от разработването на нормативни актове у нас все още *няма*. Това трябва да се промени с общите усилия на политици, администрация и заинтересовани страни.

Законът за нормативните актове позволява на Министерския съвет да разглежда проекти на закони, кодекси и подзаконови нормативни актове, *които не са включени в неговата законодателна и оперативна програма*, ако са придружени от предварителна оценка на въздействието³³. Опитът показва, че тази възможност се експлоатира изключително интензивно, като „през 2018 г. ... продължава тенденцията от предишните години по-голямата част от измененията да се предлагат и приемат извън рамките на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет“³⁴. Това „поставя на карта“ ефективността на консултациите с бизнеса и в частност малките и средните предприятия. Необходимо е разпоредбата на чл. 21, ал. 3 от Закона за нормативните актове да се свие до ограничен кръг от обективно детерминирани изключения.

Ситуацията в България

³¹ Закон за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.).

³² Чл. 24, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.).

³³ Чл. 21, ал. 3 от Закона за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.).

³⁴ Оценка на въздействието: Годишен доклад за 2018 г., Администрация на МС, Дирекция „Модернизация на администрацията“, 2019 г., стр. 9.

В приетата от българското правителство Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието³⁵ трябва да се предвидят консултации с бизнеса и МСП, предшестващи обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове и за целите на частичната предварителна оценка на въздействието. По точка 12 от Формуляра за частична предварителна оценка на въздействието („Обществени консултации“) е предвидено единствено обобщаване на „най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове.“³⁶

3. НАДЗОР И КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО

В българската Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.) се констатира, че:

- „при създаването на политики те не винаги са достатъчно добре консултирани и разработвани в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствени организации, гражданите и предприемачите.“³⁷
- „Администрацията не извършва качествени предварителни консултации с бизнеса и неправителствените организации в първоначалния етап на формирането на европейските политики ...“³⁸

3.1. Функции

В България специален орган, който да следи за качеството на провежданите консултации със заинтересованите страни в т.ч. бизнес и МСП няма. Съгласно чл. 35, ал. 2, т. 7 на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация при изготвянето на проект на закон, кодекс и подзаконов акт на Министерския съвет в писмения доклад на вносителя се посочва единствено „дали са проведени обществени консултации по предложения акт, както и резултатите от тях“³⁹.

3.2. Публично достъпни оценки на ангажираността на бизнеса и МСП

Необходими са представителни оценки за ангажираността на заинтересованите страни, в т.ч. бизнес и МСП, при провеждането на:

³⁵ Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.

³⁶ Приложение №1 към чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.).

³⁷ Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.), стр. 14.

³⁸ Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.), стр. 36.

³⁹ Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (Обн., ДВ, бр. 78 от 02.10.2009 г.).

- консултации, предшестващи обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове за целите на частичната предварителна оценка на въздействието;
- консултации, предшестващи обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове за целите на цялостната предварителна оценка на въздействието (по Раздел V от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието)⁴⁰;
- обществени консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове⁴¹.

Принципни насоки за гарантиране на ефективен надзор и контрол на качеството

Липсата на специален орган, следящ за качеството на провежданите консултации със заинтересованите страни, в т.ч. бизнес и МСП следва да се отстрани, като съответно звено от Администрацията на Министерския съвет бъде натоварено с функциите на орган за надзор и контрол на качеството на провежданите консултации.

Оценките за ангажираността на заинтересованите страни следва да бъдат публикувани в ежегодни или в 2-3 годишни доклади, като включват информация за:

- броя на проведените консултации;
- средния брой на участниците в провежданите консултации;
- броя на проектите на нормативни актове, които са били ревизирани, в резултат на информацията, получена по време на консултациите;
- процента на консултациите, които отговарят на формалните изисквания, респективно на практическото ръководство;
- резултатите от изследвания на възприемането, мнението за ползата и качеството на консултациите;
- други аспекти на ангажираността на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения.

4. ПРОЗРАЧНОСТ

Държавата следва да разработи *пълна онлайн база данни*, съдържаща всички закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове в подходящ за търсене формат.

4.1. Наличие на информация относно консултациите

Поканата и материалите за обществени консултации, публикувани на интернет страниците на съответните администрации следва да са лесни за откриване. Необходима е

⁴⁰ Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.), чл. 24 – 27.

⁴¹ В годишните доклади за оценката на въздействието на дирекция „Модернизация на държавната администрация“ на Администрацията на Министерския съвет има известна информация в тази област, но тя е много обща.

унификация на начина и мястото (категорията от уебсайта), където всяка администрация публикува цялата информация свързана с обществените консултации, което да улесни достъпа на заинтересованите страни до тези материали. Количеството и качеството на информацията, предоставяна на бизнеса и в частност МСП, за да формират мнение и позиция по проектите на нормативни актове (много често) следва бъде на необходимото ниво като данни, обхват и изчерпателност.

Ситуацията в България

През 2018 г. при 12 консултации, проведени на Портала за обществени консултации на Министерския съвет в публикувания комплект от документи, липсва доклад към проекта на подзаконов нормативен акт или мотиви към проекта на акт на министър.

Тази практика трябва да се промени чрез подходяща уредба на законово, подзаконово или методологическо ниво, съдържаща съвременни и ясни указания за провеждане на консултации със заинтересованите страни с ней-високо качество.

4.2. Разглеждане и отговор на коментарите на заинтересованите страни

След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проектопредложението следва да публикува на интернет страницата на съответната институция, съответно на единната интернет точка за достъп до консултациите, справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Според българското законодателство, когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации⁴².

Ситуацията в България

При 800 открити обществени консултации през 2018 г. (675 национални и 125 на общинско ниво) в 168 от случаите не са публикувани справки за отразяване на постъпилите предложения. В 140 от случаите не са налични коментари и предложения на Портала за обществени консултации. Тази информация обаче, не може да гарантира, че не са получени предложения по други канали, като ел. поща, официален път и т.н. ... В 28 от случаите е установено, че справка за отразяване на постъпилите предложения не е публикувана, въпреки че в рамките на консултацията има постъпили предложения най-малко на Портала за обществени консултации⁴³.

Това е порочна практика, на която трябва да се сложи край чрез ефективен контрол за спазване на установените правила.

5. ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

⁴² Закон за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.).

⁴³ Оценка на въздействието: Годишен доклад за 2018 г., Администрация на МС, Дирекция „Модернизация на администрацията“, 2019 г., стр. 22.

Оценката на въздействието (ОВ) подпомага процеса по създаване на политики и законодателство като задава рамка за рационални решения, която изследва ефектите на потенциалните варианти за регулиране. Всяка национална система за ОВ може да бъде подобрена чрез по-ефективен надзор и системно ангажиране на заинтересованите страни, включително МСП. Държавите-членки на ОИСР все по-често използват ИКТ, за да ангажират повече заинтересовани страни като част от процеса на ОВ. Стратегиите за консултиране включват както онлайн оповестяване на започването на ОВ, така и обявяване на консултации със заинтересованите страни. Това допринася за разширяване и разнообразяване на събраните доказателства и за по-добра оценка на разходите и ползите на предлаганите политики и мерки по регулиране.

Управлението на ОВ включва елементи, които трябва да гарантират гладък и ефективен анализ на проектопредложенията в контекста на по-глобалните цели на публичните политики, сред които екологията, общественото благосъстояние и приобщаващия растеж. Един от най-важните елементи на това управление е интегрирането на обществените консултации чрез ОВ в процеса на вземане на решения. Ключов фактор при въвеждането на национална система за ОВ е *желанието и търсенето на по-добро регулиране от самите заинтересовани страни, в частност МСП* чрез ОВ. Той играе ролята и на сериозен мотив за ефективно прилагане на тази система от държавните служители и лицата, вземащи решения.

Обществените консултации с участието на гражданите, МСП и неправителствените организации са по същество външен фактор, който гарантира ефективност на прилаганата система за ОВ. Те включват:

1. изпълнение на ангажимента за „открито управление“ и по-конкретно за своевременен, достатъчен като продължителност, открит и позволяващ участие консултативен процес за всички значими решения;
2. публикуване на годишни доклади, основани на ясни индикатори, които проследяват напредъка на държавата в областта на ОВ;
3. създаване на специални органи, отговорни за представителството на конкретни интереси - вътрешни или външни за администрацията;
4. приемане на конкретни ограничители („паравани“) в методологията за ОВ, които гарантират, че държавата ще вземе предвид конкретните интереси във всички политики и че игнорирането на определени интереси може да бъде основание за недействителност на вземаните решения;
5. планиране на ролята на неправителствените организации в редовния или в ad hoc контрола на качеството на процеса по ОВ;
6. провеждане на редовни проучвания на възприятията за възможността на държавата да изготвя висококачествени ОВ за постигане на по-добри регулаторни резултати⁴⁴.

⁴⁴ Източник: Renda, A. (2015), “Оценка на въздействието на законодателството и регулаторна политика”, в “Регулаторната политика в перспектива: Спътник на читателя при прегледа на регулаторната политика на ОИСР за 2015, OECD Publishing, Париж.

Съществуват редица стратегии, които гарантират, че консултациите могат да допринесат за постигането на максимален положителен ефект както за качеството на вземаните решения, така и за постигането на консенсус в системата на ОВ. В съдържателен план те включват следните по-важни елементи:

1. държавата трябва да се консултира възможно най-рано за съдържанието на предложенията за регулиране, за да започне събирането на мнения на заинтересованите страни и идентифицирането на рисковете, свързани с конкретния вид регулаторна интервенция;

2. много е важно да се прави разлика между консултация по съдържанието на предложението и консултация относно съдържанието на оценката на въздействието. Второто е особено полезно, тъй като се фокусира върху конкретно избрания като предпочитан вариант за действие, използваните данни, качеството на анализа на въздействията и други;

3. консултационният документ трябва да уточнява конкретните аспекти на предложението или на ОВ, в които е необходим принос от заинтересованите страни. Това помага на заинтересованите страни да се съсредоточат върху най-важните и релевантни въпроси;

4. важно е заинтересованите страни и МСП да разполагат с достатъчно време, за да реагират. Стандартите за консултации обикновено включват минимална продължителност, най-често определена в седмици. На ниво ЕС, минималната продължителност е 12 седмици, докато в САЩ няма изрично регламентиран минимален период от време за коментари на обществеността. Там агенциите често определят първоначален срок от 30 дни, но допускат и много по-дълги периоди за по-сложни предложения за регулаторни мерки;

5. държавата трябва да осигурява обратна връзка към всяка страна, която е представила становище по време на консултацията, обяснявайки защо коментарът ѝ е бил или не е бил приет. Друг много важен аспект е избягването на прекалено големи очаквания от началото на процеса на вземане на решения. Високата степен на прозрачност, чрез обществената достъпност на ОВ, предизвиква процес на учене и самообучение, който с течение на времето води до подобряване на качеството на законодателството и формулирането на политики.

Сърцевина на механизма за оценка на въздействието е *методологията*. Българският Закон за нормативните актове урежда този важен въпрос по следния начин:

• „Народното събрание определя методология за извършване на оценка на въздействието на проектите на закони и кодекси, внесени от народните представители.“⁴⁵;

• „Министерският съвет определя с нормативен акт условията и реда за планиране и извършване на оценка на въздействието на проектите на закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на Министерския съвет. Обхватът и методологията за извършване на оценката на въздействието се определят с наредба на Министерския съвет.“⁴⁶.

⁴⁵ чл. 19, ал. 3 ЗНА.

⁴⁶ чл. 19, ал. 4 ЗНА.

За целите на предварителната оценка на въздействието върху бизнеса и в частност МСП при извършването на т. нар. МСП-тест е необходимо:

- *идентифициране* на очакваните от проекта на нормативен акт регулаторни разходи: (инвестиционни, оперативни и административни) и ползи;
- *остойностяване* (измерване в стойност, парични единици) на идентифицираните разходи и ползи;
- *измерване в натура* (физически мерни единици) на разходите и ползите, които не могат да бъдат остойностени;
- *качествено описание* на регулаторните разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени и измерени в натура.

Оценката на въздействието върху бизнеса и в частност МСП трябва да установява и вероятното *разпределение на регулаторните разходи и ползи* в рамките на бизнес сектора или сектора на МСП (микро, малки, средни предприятия).

Обхватът на формалните изисквания за оценка на въздействието върху бизнеса и в частност МСП следва да е максимално разширен като включва и идентифициране и измерване на регулаторните разходи и ползи, както и отчитане на разпределителните ефекти.

Ситуацията в България

На 20.04.2016 г. 43-то Народно събрание на Република България⁴⁷ прие *Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове*,⁴⁸ който предвижда, че:

- „При изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието ...“ (чл. 18а);
- „Резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието“ (чл. 18б, ал. 1), като „въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт.“ (чл. 18б, ал. 2).

Предварителната оценка на въздействието е задължителна за всички закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет⁴⁹. Тя бива *частична* и *цялостна*. Законът не предлага експлицитни дефиниции, но по подразбиране:

⁴⁷ Сагата за нов Закон за нормативните актове/подходящо изменение и допълнение на действащия Закон за нормативните актове датира от 2008 г. (С протоколно решение от 18.12.2008 г. Министерският съвет приема Концепция за нов Закон за нормативните актове).

⁴⁸ Обн. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г. Проектозаконът за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове е разработен на основата на „Оценка на въздействието на законодателството: Концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет“, 2015 г.

⁴⁹ Съгласно §1а от Допълнителните разпоредби на Закона за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.) предварителна оценка на въздействието *не са изисква* (само) за:

- законопроектите за държавния бюджет, бюджета на Държавното обществено осигуряване и бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и проектите на подзаконовни нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет;
- законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията;

• *частичната* предварителна оценка на въздействието е „*тясна*“ (съсредоточава се върху основните регулаторни последици) и „*плитка*“ (анализът е „по-лек“ и сбит) – своеобразна „ангро“⁵⁰ оценка на въздействието с встъпителен характер (виж чл. 20, ал. 2 и ал. 3, т. 2);

• *цялостната* предварителна оценка е *всеобхватна* (покрива целия спектър от регулаторни последици) и *задълбочена* (анализът е подробен, обстоятелствен и изчерпателен). В процедурен план цялостната оценка на въздействието е (евентуално) продължение и „екстензия“ на частичната оценка (виж чл. 20, ал. 3, т. 2 и ал. 4).

По отношение на МСП в националната правна уредба е предвидено, че при изготвянето на частична предварителна оценка на въздействието се отбелязва дали актът засяга пряко малките и средните предприятия или не.⁵¹

При изготвянето на цялостна предварителна оценка на въздействието е изрично регламентирано изискването за извършване на оценка на въздействието върху МСП⁵².

Необходимо е правната уредба да бъде подходящо доразвита на методологическо ниво чрез усъвършенствано практическо ръководство за оценка на въздействието върху бизнеса и в частност МСП.

6. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Оценката на ефективността на мерките по регулиране има фундаментално значение. Само след като една мярка по регулиране се прилага и изпълнява в рамките на определен период от време, генерираните от нея въздействия и резултати могат да бъдат реално и цялостно оценени, включително от гледна точка на нейните преки и непреки ефекти, желани и нежелани последици. Освен това, мерките по регулиране могат да остарееят в резултат на промяна в обществените отношения и нагласи или технологичния напредък. В тази връзка има нужда от редовни прегледи и оценявания, които да гарантират, че мерките по регулиране са все още необходими и релевантни. Оценяването на политики са превръща в институционализирана практика и повечето държави предприемат решителни действия за разработване на системи за последваща оценка.

Въпреки че последващото (*ex post*) оценяване остава най-слабо разработеният инструмент на регулаторната политика, в практиката на развития свят има известен напредък. Предвид загрижеността на правителствата за използването на ресурсите при *ex post* оценяването, методичното ангажиране на заинтересованите страни в процеса е област, която също се нуждае от допълнително разработване и развитие.

-
- законопроектите за ратифициране и денонсиране на международни договори;
 - проектите на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства.

⁵⁰ „На едро“ (в преносен смисъл).

⁵¹ Точка 10 от Приложение №1 към чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието – Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието.

⁵² Чл. 29 от Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.

Ефективната консултация е необходима, за да гарантира, че прегледите са ефективни и правдоподобни. Заинтересованите страни могат да бъдат включени както в процеса по идентифициране на областите, които се нуждаят от реформа, така и по време на самия последващ анализ. Крайните потребители на регулирането, които може да не са много отзивчиви при обичайните процедури на консултиране трябва да бъдат проактивно ангажирани. Календарът с планираните последващи оценки следва да бъде обсъждан със заинтересованите страни и да се публикува редовно. Това допълнително допринася за структурата на последващото оценяване и повишава прозрачността и отчетността.

Навременното публикуване на ретроспективни анализи също е изключително значение. Докладите с последващите оценки трябва да бъдат написани на лесен за четене и разбиране език и да са широко достъпни заедно със съответните предварителни оценки на въздействието (например като се публикуват на един и същ портал), така че публично да обхващат целия нормотворчески цикъл.

Оценяването на изпълнените мерки по регулиране е инструмент за повишаване на прозрачността и отчетността - и следователно - доверието в публичните институции. Подходите към последващото оценяване насърчават формите на ангажиране на заинтересованите страни в регулаторния процес. Партньорският подход, който включва заинтересованите страни допринася за по-добро разбиране на ролята на регулаторния орган, респективно органът, извършващ оценяването в обществото. Прозрачността и ангажирането на заинтересованите страни при оценяването на законодателство спомага и за създаване на чувство за собственост сред заинтересованите страни върху публичните политики и мерките по регулиране, съответно върху резултатите от тях. Партньорският подход, мониторингът и оценяването на участието не са въпрос единствено на техники на участие в рамките на стандартните условия за мониторинг и оценяване. Налице е необходимост за цялостно преосмисляне на това кой инициира и предприема процеса по консултиране и кой се учи и/или извлича полза от него.

Ключов елемент в последващите оценки е ангажирането на заинтересованите страни за извличане на по-големи ползи от публичното управление. Повечето модерни държави включват заинтересованите страни при оценяването на съществуващи мерки по регулиране. Последващата оценка е ново допълнение към съществуващите системи за управление на качеството на регулирането. Поради това, ретроспективните прегледи използват различни или изцяло нови регулаторни инструменти, какъвто е ангажирането на заинтересованите страни, за да гарантират правдоподобност и цялостност на оценките. Активното участие на заинтересованите страни осигурява важна двупосочна връзка между предварителната и последващата оценка на въздействието.

Съществуват различни механизми за включване на заинтересованите страни в последващото оценяване. В някои случаи заинтересованите страни предизвикват процеса по оценяване чрез омбудсмана или парламентарните комисии. В други случаи съответното отраслово министерство отправя покана към заинтересованите страни да предоставят своите мнения и коментари.

Последващата оценка на въздействието, включително тази върху бизнеса и МСП трябва да включва:

- съпоставка (сравняване) на действителните (фактическите) и очакваните (прогнозните) въздействия на нормативния акт;
 - съпоставка (сравняване) на въздействието на действащия нормативен акт с това на алтернативни регулаторни интервенции;
 - идентифициране на непреднамерените регулаторни последици.
- При нейното извършване е необходимо:
- *идентифициране* на разходите (инвестиционни, оперативни и административни) и ползите от действието на нормативния акт;
 - *остойносттаване* (измерване в стойност, парични единици) на идентифицираните разходи и ползи;
 - *измерване в натура* (физически мерни единици) на разходите и ползите, които не могат да бъдат остойностени;
 - *качествено описание* на регулаторните разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени и измерени в натура.

Ситуацията в България

Съгласно чл. 18б от Закона за нормативните актове, резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието, като въз основа на тази проверка, ако е необходимо, се предлага отмяна, изменение или допълнение на съответния нормативен акт.

Препоръки: В нормативната уредба на последващата оценка на въздействието, включително върху бизнеса и МСП, трябва да се предвиди изискването за извършването на **периодични основни прегледи** (проверки за актуалност, провеждани на няколко години), съсредоточени върху естеството и степента на регулиране в конкретни отрасли, области на политики или сектори, които могат да са под формата на:

- *преглед въз основа на определен признак*, например административна тежест или последици от регулирането за конкуренцията, като филтър за идентифициране на нормативните актове, които се нуждаят от преразглеждане;
- *инвентаризация на публичното регулиране*, при която фирмите и гражданите са специално поканени да представят информация за ефективността, ефикасността и тежестта, наложена с нормативните актове върху цялата икономика, конкретен сектор или област на политики;
- *опростяване на потоци от нормативни актове*, чрез премахване и рационализиране на действащ нормативен акт при въвеждането на нови нормативни актове.

2. Необходимо е създаването на **постоянен или периодично свикван орган**, независим от правителството, който да прави основни прегледи на действащите нормативни актове, както и да осъществява надзор и контрол за качеството на извършваните последващи оценки на въздействието.

3. Липсата на **практическо ръководство за последваща оценка на**

въздействието в България следва да бъде преодоляна:

- чрез разработване на специално ръководство за последваща оценка на въздействието, в т.ч. върху бизнеса и МСП или
- чрез интегриране на насоките за последваща оценка в практическото ръководство за оценка на въздействието.

В него следва да бъде изрично предвиден и **механизъм за ангажиране на заинтересованите страни** със специален акцент върху бизнеса и МСП.

VI. НАСОКИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ

Пълноценното прилагане на принципа „Мисли първо за малките!“ може да се обезпечи единствено чрез ефективното прилагане на механизма на оценка на въздействието спрямо МСП, наричан Тест за оценка на въздействието върху МСП, Тест за въздействие върху МСП или МСП Тест. Той е интегрална част от оценката на въздействието, при която на етапа на сравняването на отделните варианти на предложенията за промяна и при анализирането на техните ефекти се държи сметка за това как бъдещите политики или нормативни актове биха били понесени от МСП и биха се отразили върху средата, в която те извършват своята дейност.

Последните насоки за оценка на въздействието на Европейската комисия⁵³ изискват минималното съдържание на оценката да включва следните основни елементи:

1. описание на екологичните, социалните и икономическите въздействия, с изрично посочване дали някои от тях се очаква да бъдат значителни;
2. ясно идентифициране на субектите, които ще бъдат засегнати от оценяваната инициатива и по какъв начин;
3. **въздействия върху МСП, установени чрез МСП Теста;**
4. въздействия върху конкурентоспособността и
5. подробно представяне на консултативната стратегия и резултатите, получени от нейното прилагане.

⁵³ Насоките за по-добро регулиране и Инструментариума, достъпни на английски език на: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Това сочи, че МСП Тестът е поставен в центъра на съвременния механизъм на оценка на въздействието и намира своето проявление във всички негови процедурни етапи и ключови аналитични стъпки.

Целите на Теста за въздействие върху МСП са:

1. да посочи броя на предприятията и заетите лица във всяка конкретна икономическа дейност, които биха били засегнати от въвеждането на нова или промяна на съществуваща политика или мярка за регулиране;
2. да измери количествено и качествено въздействията от промяната върху МСП и
3. да предложи подходящи мерки за облекчаване на положението на МСП при спазването на новите правила с цел изравняване на тяхната позиция с останалите субекти.

1. ПРАКТИЧЕСКИ СЪПКИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ

Практическите стъпки за извършването на МСП Тест представляват онази последователност от действия, която компетентните органи следва да извършат при неговото провеждане в рамките на всяка една от ключовите аналитични стъпки от общия механизъм на оценка на въздействието, които са:

- Стъпка 1. Идентифициране на засегнатите бизнеси;
- Стъпка 2. Консултации със заинтересованите МСП;
- Стъпка 3. Измерване на въздействието върху МСП;
- Стъпка 4. Оценка на алтернативни варианти и смекчаващи мерки.

Стъпка 1. Идентифициране на засегнатите бизнеси

- | |
|---|
| <p>I. Тази стъпка включва извършването на предварително проучване на предприятията, които биха били засегнати от предлаганите промени.</p> <p>II. При нея се установява дали и кои МСП попадат в групата на потенциално засегнатите.</p> <p>III. В нейните рамки следва да бъдат набелязани и подходящите източници на информация, включително данни от организации, представляващи интересите на МСП.</p> <p>IV. Примерните аспекти, които се обмислят при тази стъпка са:</p> <ol style="list-style-type: none">1. относителен дял на заетост в различните категории засегнати предприятия;2. тежест на различните видове МСП в засегнатите сектори – микро-, малки и средни;3. връзки с други сектори и възможни ефекти върху подизпълнителите, като например, може да е налице въздействие не само върху целевия сектор, но и спрямо неговите доставчици или клиенти. Всякакви други възможни косвени въздействия също се вземат предвид. |
|---|

Допълнителни насоки към Стъпка 1

→ **Предварителното проучване** има за цел да идентифицира основните характеристики на бизнес секторите, които могат да бъдат засегнати от предложенията за промяна, включително брой МСП и техния размер;

→ В едни случаи е ясно и видимо **дали и кои МСП** биха били засегнати от дадена политика или мярка по регулиране. В други, обаче може да се наложи да бъдат идентифицирани спецификите на засегнатите предприятия или сектори, като например разпределението на бизнеса според размера: микро-, малки, средни или големи предприятия;

→ Всички налични **източници на информация** следва да бъдат използвани, включително информацията събрана от самите МСП;

→ Ако предварителното проучване води до извода, че МСП са сред най-засегнатите страни, анализът следва да се задълбочи и когато е възможно, МСП трябва да бъде взети предвид още при определянето на целите и разработването на вариантите в рамките на оценката на въздействието.

Стъпка 2. Консултации със заинтересованите МСП

I. Тази стъпка включва **провеждането на консултации** като предложението се разглежда и поставя на обсъждане през призмата на МСП. Когато се очаква те да са потенциално засегнати или има съмнения относно степента на влияние на интервенцията спрямо МСП, тогава измерението на МСП следва да заеме централно място в стратегията за консултации.

II. Консултациите с МСП следва да **обхващат** всички аспекти от анализа, включен в оценката на въздействието.

III. **Измерението МСП в обществените консултации** може да бъде уловено и отразено чрез пряко консултиране на МСП или косвено чрез допитване до техните представителни организации. Тези два канала имат различни характеристики и предназначение. Поначало организациите на МСП имат опит в участието в обществени консултации, докато отделните МСП е по-вероятно да се включат, само ако са били информирани за стартирането на конкретната консултация и ако темата е от особено значение за техния бизнес. В тази връзка се препоръчва да:

1. бъдат разработени различни въпросници за тези два вида респонденти, включително да се дадат две различни интернет връзки на основната страница на консултацията;

2. се избягва всякакво смесване на двата източника на информация при анализа на отговорите от консултацията.

Допълнителни насоки към Стъпка 2

→ Общото правило е, че **колкото по-малък е бизнесът, толкова по-трудно** е да се провеждат консултации с него. Ако консултациите се провеждат със сектор, в който вече са били реализирани мерки по регулиране, администрацията поначало има представа за представителни организации, предприятия или лица, към които може да се обърне за данни и информация. Тя най-често разполага с база данни на собствениците и управителите на малки фирми, които са демонстрирали или заявили интерес да работят съвместно с публичната власт при разработването на политики и да участват в процесите

на вземане на решения на централно или местно ниво. Базите данни позволяват на администрацията да се свърже с микро-, малки и средни предприятия от името на представителите на публичната власт и да получи тяхната позиция относно потенциалното въздействие от предложените мерки за регулиране;

→ Консултациите могат да бъдат адаптирани като **обхват** по няколко начина, включително насочени към специфични сектори на промишлеността, географски региони, както и различни по размер бизнес предприятия. Възможни са и различни подходи за провеждане на консултации, като основното различие между тях се състои в това, дали те ще бъдат ориентирани към размяна на мнения и становища с организациите на заинтересованите страни, включително МСП или ще са под формата на публично достъпни предложения, върху които всеки може да изразява становище;

→ В **допълнение към обществената консултация**, дейностите по консултиране могат да включват специфични целеви действия като кръгли маси, фокус групи, изслушвания, насочени към представители на МСП, групи от МСП или конкретни консултации, насочени към осигуряване на приноси и данни за раздела от оценката на въздействието, посветен на МСП Теста;

→ Специфичният въпрос дали **микропредприятията** да бъдат обхванати от новата инициатива, обществените консултации представляват най-полезния инструмент за:

1. получаване на техните мнения и становища относно предпочитаните от тях варианти от гледна точка на освобождаването им от приложното поле на инициативата или относно прилагането спрямо тях на специални разпоредби или във връзка с прилагането на пълния режим спрямо тях;

2. събиране на всякакви налични статистически данни за микропредприятията, които ще бъдат засегнати;

3. прогнозна оценка на потенциалните положителни и отрицателни въздействия върху микропредприятията.

Стъпка 3. Измерване на въздействието върху малките и средните предприятия

I. Тази стъпка включва количествено и качествено представяне на **очакваните ефекти** от политиката или мярката по регулиране спрямо МСП.

II. **Разпределението на ползите и разходите** от предложенията от гледна точка на размера на предприятията микро-, малки, средни и големи се анализира качествено и когато е възможно и пропорционално количествено. Когато е уместно и реалистично, разходите и ползите, произтичащи за всеки отделен размер МСП се представят и анализират поотделно.

III. **Представяне на разходите**, свързани с регулирането и изчисляване доколко те биха били пропорционално или непропорционално понесени от МСП в сравнение с останалите предприятия, по-специално:

1. разходи за първоначално спазване – такива, създадени от задължението за плащане на такси или разноски, както и разходите, породени от задължението да се адаптира естеството на продукта, услугата или производството, за да се отговори на

поставените нови икономически, социални и екологични стандарти;

2. административни разходи – създадени от задължението за представяне на информация за дейностите и продуктите на компанията, включително еднократни и периодични административни разходи, например ресурси за събиране или предоставяне на информация.

Допълнителни насоки към Стъпка 3

→ Подходът „едно и също за всички“ спрямо всички МСП при представянето на **очакваните ефекти** от политиката или регулирането досега не се е доказал като ефективен или ефикасен, тъй като въздействието върху микропредприятията е вероятно съществено да се различава от въздействието върху средните предприятия, например. Количественото представяне на ползи и разходи често е трудна задача, което налага максимално ползване на всякакви източници на доказателства като проучвания, консултации със заинтересовани страни, публикуване или изпращане на покана за представяне на доказателства и други.

→ Често съществува вероятността една мярка на ЕС да има преки и косвени въздействия върху МСП, съответно положителни и отрицателни, които се представят като **ползи и разходи**.

→ Преките ползи като подобрени условия на труд, повишена конкуренцията и други такива имат своето отражение в намалени разходи за МСП. Въпреки това, тези ползи са често редуцирани от различни видове разходи, свързани с регулирането. Най-типични подобни **разходи** са тези за първоначално спазване и административните разходи. Понякога разходите за първоначално спазване не налагат задължения за заплащането на такси и разноски или пък налагат само такива, без да поставят нови изисквания или стандарти за изпълнение. Това е причината да бъде възприета практиката разходите за първоначално спазване да бъдат допълнително разграничавани, когато е уместно и приложимо, на:

1. финансови разходи – свързани с предвидено в предложението задължение за плащане на такси и разноски и

2. същински разходи – свързани с изпълнение на самите нормативни изисквания, като например задължения за закупуване на ново оборудване, за обучение на персонала, извършване на допълнителни инвестиции и други.

→ Идентифицираните разходи и въздействия за МСП следва да бъдат сравнени с тези на големите предприятия. За тази цел е добре стойностите на общите идентифицирани разходи да бъдат съотнесени към броя на заетите в засегнатите МСП лица, за да се получи средния разход за служител. Също така, за целите на сравнението се препоръчва стойностите на разходите да бъдат съотнесени към общите режимни разходи или обороти на компаниите, когато е приложимо. В допълнение, трябва да бъдат вземани предвид и следните аспекти:

1. възможните въздействия върху бариерите за навлизане на пазара, конкуренцията и структурата на пазара, например от гледна точка на възможностите за МСП;

2. вероятната загуба на конкурентоспособност поради външни фактори, като например ограничен достъп до финансови средства, ресурси или експертиза, данъчни режими и други;

3. възможните промени в поведението на конкуренти, доставчици или клиенти;

4. вероятните въздействия върху иновациите.

→ В рамките на оценката на конкурентоспособността е важно да се установи до каква степен предложението засяга конкурентоспособността на МСП или на бизнес средата, в която те действат в сравнение с по-големите организации.

Стъпка 4. Оценка на алтернативни варианти и смекчаващи мерки

I. Тази стъпка включва изследване на **алтернативни варианти и смекчаващи мерки**, приложими за МСП в рамките на анализа на въздействията и сравняването на вариантите от механизма по оценка на въздействието.

II. Проведеният анализ може да покаже, че микро-, малките или средните предприятия са изправени пред относително по-голяма тежест, отколкото големите компании и че специфичните мерки, там където такива са били приети, са се оказали недостатъчни или неадекватно отговарящи на нуждите на МСП. В такива случаи трябва да се помисли за преразглеждане на тези мерки или за прилагането на нови такива, за да се гарантира равнопоставеност и спазване на **критерия за пропорционалност** на засягането на МСП от регулаторната намеса.

III. **Изборът на конкретни мерки** се прави за всеки случай поотделно, включително чрез оценка на това дали те биха били приложими за всички МСП или само за микропредприятията например, които да бъдат изключени от приложното поле на новите правила.

IV. **Микропредприятията** представляват специфично измерение на Теста за въздействие върху МСП, което изисква преценка дали те да не бъдат предварително изключени от приложното поле на предложението, каквото е правилото в ЕС. Когато има ясни доказателства, че с **изключването на микропредприятията** от регулирането инициативата няма да може да постигне целите си, те трябва да бъдат включени в нейния обхват, но възможността за прилагане на адаптирани решения и смекчаващи мерки трябва да бъде оценена.

Допълнителни насоки към Стъпка 4

→ При условие че анализът покаже потенциал за утежняване на положението на МСП като например нарастване на административната тежест за предприятията, администрацията съставител на предложението, разглежда възможни **алтернативи и мерки** за намаляване на регулаторната и административната тежест върху тях. За всеки отделен случай се разглеждат възможностите за намаляване на административната тежест и се дават разяснения по отношение на възможностите на административния орган да подобри начина и мястото на подаване на заявлението, да намали размера на таксите, срока за издаване и броя на необходимите документи.

→ **Критерият за пропорционалност** на засягането от регулаторната намеса може да бъде спазен чрез следните примерни смекчаващи мерки за МСП:

1. пълно или частично освобождаване от приложното поле на новото законодателство според размера на предприятията. Например: предприятия под определени прагове не са задължени да се спазват дадени конкретни задължения, когато това не обезсмисля първоначалната цел на законодателството);

2. временно ограничаване на приложното поле или освобождаване. Например: преходни периоди, през които МСП са освободени или по-дълги интервали за определени задължения;

3. намаляване на данъците или директна финансова помощ за компенсиране на разходите от регулирането, при условие че това е съвместимо със съществуващото законодателство в областта на конкуренцията или на международната търговия;

4. намаляване на таксите, например, когато те са особено високи или имат фиксиран размер, в резултат на което те ще бъдат понесени непропорционално от МСП;

5. опростяване на задължения за отчитане. Например: в областта на статистиката разглеждане на възможните синергии с вече съществуващите задължения за отчитане);

6. целеви информационни кампании и ръководства за работа, обучения и специализирани бюра и офиси за помощ, например: организиране на специализирани бюра за помощ за предоставянето на конкретна информация за малките предприятия;

7. систематично обмисляне на общи инициативи за опростяване, от които могат да се възползват малките и средните предприятия, като например: създаване на възможност за ползване на онлайн инструменти, опростени проверки.

При преценката на възможните облекчаващи **мерки** е важно разходите, които те биха могли да произведат да са изцяло преценени и включени в окончателната оценката (разходи-ползи) на въздействията. Това включва и оценка на въздействията от специфичните мерки или освобождавания на МСП върху по-големите предприятия.

→ **Микропредприятията** като специфично измерение на Теста за въздействие върху МСП, което се отчита чрез подхода на „обърнатата тежест на доказване“, възприет в ЕС. Той води до смяна на тежестта на доказване като при него от лицата със законодателна инициатива и тези оправомощени да вземат решения се изисква при изготвянето на бъдещи законодателни предложения да изхождат от предположението, че микропредприятията са предварително, *a priori*, **изключени** от тяхното приложно поле, освен ако необходимостта и пропорционалността от това да бъдат включени не бъдат ясно обосновани и доказани.

→ Когато микропредприятията трябва да бъдат обхванати от законодателните предложения по съображения от обществен интерес, следва да се прибягва до **адаптирани решения и по-леки режими като се държи сметка за регулаторната тежест и по-специално за налаганите административни изисквания.**

Компетентната администрация може използва механизма на оценката на въздействието, за да формира своето окончателно становище по въпроса дали специално микропредприятията трябва да бъдат включени в обхвата на законодателството, за да

могат неговите цели да бъдат постигнати. Този процес преминава през следните аналитични стъпки:

1. ако има ясни доказателства, че изключването на микропредприятията би означавало, че предложението не би било в състояние да постигне своите цели от обществен интерес или би засегнало други ценности, като основните права например, то те следва да бъдат обхванати от него, **но възможността за прилагане на адаптирани решения трябва да бъде анализирана и представена;**

2. ако има ясни доказателства, че е в интерес на микропредприятията да бъдат включени в обхвата на предложението за промяна, те трябва да бъдат обхванати от него, **но възможността за прилагане на адаптирани решения трябва да бъде анализирана и представена;**

3. ако има ясни доказателства, че изключването на микропредприятията няма да бъде против техните интереси или няма съществено да повлияе на потенциала на предложението за постигане на неговите цели от обществен интерес или да подкопае други ценности като основните права например, **тяхното изключване може да бъде одобрено;**

4. ако събраните доказателствата са неубедителни, решението за обхващане на микропредприятията от предложението трябва да се основава на пропорционална оценка на фактори, като:

4.1. **рисковете**, произтичащи от тяхното изключване, като се вземат предвид примерно дела на микропредприятията в определен сектор, техните специфични нужди, например по отношение на правна сигурност, персонал и умения, както и евентуалните пречки пред растежа, които определени „прагове на регулирането“, могат да въведат.

4.2. **отрицателните въздействия**, които включването на микропредприятията в обхвата на регулирането би имало върху тях, като пряко увеличаване на разходите, загуба на конкурентоспособност и други.

2. ПРАКТИЧЕСКИ СЪВЕТИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА МСП ТЕСТ

2.1. Провеждане на обществени консултации с МСП

Основните етапи на провеждането на консултации с МСП са:

Етап 1. Определяне на обхвата на въздействие спрямо МСП;

Етап 2. Определяне на заинтересованите МСП;

Етап 3. Провеждане на консултациите с МСП;

Етап 4. Даване на обратна връзка на МСП.

В зависимост от избрания метод, лицата, отговорни за провеждането на консултации с МСП:

1. следят за спазване на процедурите и представителността, като водят и представят на всички заинтересовани страни протоколи или оперативни справи за всяка проведена дейност по консултиране;

2. публикуват проекта на предложението на интернет страницата на вносителя и на единната точка за онлайн обществени консултации (портал за обществени консултации),

заедно с мотивите или доклада и оценката на въздействието, включително Теста за въздействие върху МСП.

Финалният вариант на предложението, заедно с мотивите или доклада към него, се публикуват на интернет страницата на вносителя и на единната точка за обществени консултации заедно с постъпилите становища и предложения от заинтересованите страни, справка за постъпилите приноси, оценката на въздействието, включително Теста за въздействие върху МСП.

2.2. Опростена процедура за провеждане на МСП тест

Когато предложението не представлява съществено изменение на действащата рамка от политики и норми, МСП Тестът описва съществуващия процес на законосъобразно извършване на дейността, след което представя предложеното изменение и дава експертна количествена оценка на разходите на засегнатите МСП.

Минималният набор от елементи, които се описват по тази опростена процедура на МСП Тест следва да включва:

1. брой засегнати от политиката или регулирането МСП;
2. необходими предварителни действия, които следва да извършат МСП;
3. задължителни изискуеми документи или данни, които МСП следва да представят, когато е приложимо;
4. място и начин на подаване на документите или данните, когато е приложимо;
5. място и начин на получаване на издадените в полза на МСП документи, когато е приложимо;
6. срок и честота на подаване на информация и данни, респективно на получаване на документи от МСП, когато е приложимо.

Действията се представят количествено, до момента в който това е възможно, след което се описват качествено в тяхната хронологична последователност.

2.3. Контрол върху качеството на МСП теста

Контролът върху качеството на Теста за въздействие върху МСП се извършва от компетентния орган, който отговаря за качеството на цялата оценка на въздействието, като е възможно да бъде ползвана подкрепа от друг национален или наднационален орган, компетентен в областта на политиките за МСП или от независим консултативен орган, организация или група експерти.

Компетентният орган следва да има правомощието да изисква преразглеждане на представения Тест за въздействие върху МСП в случаи, в които е налице:

1. неправилно определяне на обхвата на засегнатите МСП;
2. неправилно или неясно определяне на количествените стойности и величини или на качествените описания, отнасящи се до МСП в Теста;
3. нарушение в процедурата за провеждане на консултации с МСП.

Допълнително, в случаите, когато проектът на политика или нормативен акт представлява съществено изменение, което е възможно да обремени значително МСП като увеличи административната тежест, създаде непропорционална тежест за

микропредприятията, постави административни бариери и други, следва да бъдат разгледани всички възможности за алтернативни решения и смекчаващи мерки, както и да бъде доказана нуждата от предлаганото регулиране.

2.4. Инкорпориране на резултатите от МСП теста в доклада за оценката на въздействието

Компетентната администрация използва процеса на оценка на въздействието и консултациите със заинтересованите страни, за да стигне до окончателно становище по въпроса как МСП да бъдат включени и дали микропредприятията да бъдат изключени от обхвата на новата политика или законодателство, за да могат преследваните цели да бъдат постигнати. Когато се преценява включването на МСП в обхвата на политиката или регулирането, процесът на оценка на въздействието идентифицира възможните алтернативни подходи, свързани с въвеждането на по-леки режими и адаптирани решения, търси мнението на заинтересованите страни и сравнява ефекта от прилагането на такива алтернативи върху потенциала на инициативата за постигане на нейните генерални цели.

Докладът с оценката на въздействието съдържа доказателства в подкрепа на взетото решение по отношение на МСП, съответно микропредприятията. Добрата практика е в доклада с оценката на въздействието да бъдат включвани обяснения и препратки, посветени на МСП при:

1. определянето на проблема: за да се покаже, че те са или не са засегнати от идентифицирания проблем или влияят респективно не влияят на двигателите на проблемите;

2. целите: за да покажат, че са или не са относими за тях;

3. вариантите на политиката: за да се изясни дали те са изключени (или включени) от техния обхват или, когато е необходимо, да се посочат потенциалните адаптирани решения или смекчаващи мерки;

4. анализът на въздействията и сравняването на вариантите, които следва да бъдат разгледани през критерия за пропорционалност на засягане на МСП от предложението;

5. приносът на заинтересованите МСП: становищата, изразени от тях в хода на консултациите следва да бъдат включени в приложението, съдържащо общото резюме на проведените консултации и включени в основния текст на доклада, когато е възможно.

Резултатите от МСП Теста трябва да са ясно посочени и в резюмето с оценката на въздействието.

VII. АЛГОРИТЪМ ЗА ОЦЕНКА НА ПРАКТИКИТЕ НА РЕГУЛИРАНЕ НА БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЪЛГАРИЯ⁵⁴

1. АНГАЖИРАНост НА БИЗНЕСА И МСП В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС

I. МЕТОДОЛОГИЯ	1. Консултации с бизнеса и МСП на ранните етапи от нормотворческия процес	Правителството организира ли консултации с бизнеса и МСП, за да информира администрацията за <i>естеството на проблема</i> и да обезпечи информационно дискусии за <i>идентифициране на възможните решения</i> ?
	2. Консултации с бизнеса и МСП на по-късните етапи от нормотворческия процес	Държавата провежда ли консултации по <i>проекти на нормативни актове</i> ?
	3. Практическо ръководство	Има ли официално прието <i>ръководство</i> (указания, насоки) за ангажиране на бизнеса и МСП в разработването на нормативни актове?
	4. Методи за ангажиране на бизнеса и МСП на ранните етапи от нормотворческия процес	1. Какви <i>видове документи</i> се предоставят за ангажиране на бизнеса и МСП на ранните етапи от разработването на нормативни актове? (Зелена книга, концепция с намерения за регулиране, консултативен документ, който описва проблема и насърчава засегнатите страни да дадат своя принос в намирането на възможните решения, оценка на въздействието, други аналитични документи). 2. Какви <i>форми на ангажиране</i> на бизнеса и МСП се използват на ранните етапи от разработването на нормативни актове? (физически срещи, виртуални срещи, неформални консултации, формални консултации, консултативни или работни групи, други).
	5. Методи за ангажиране на бизнеса и МСП на по-късните етапи от	1. Какви <i>видове документи</i> се предоставят за ангажиране на бизнеса и МСП на по-късните етапи от разработването на нормативни актове? (Бяла книга, документ за нормотворчески намерения, консултативен документ, който описва проблема и насърчава засегнатите страни да дадат своя принос в намирането на възможните решения, оценка на въздействието, резюме на оценката на въздействието, меморандум или преамбюл, проект на нормативен акт, официален вестник, други аналитични документи).

⁵⁴ Настоящият алгоритъм, представен във формата на въпросник е разработен върху основата на добрата практика на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в областта на регулаторната политика и държавното управление (Виж: OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, 2012 и Arndt, C. *et al.*, “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, 2015).

	нормотворческия процес	2. Какви <i>форми на ангажиране</i> на бизнеса и МСП се използват на по-късните етапи от разработването на нормативни актове? (физически срещи, виртуални срещи, неформални консултации, формални консултации, консултативни или работни групи, други).
	6. Минимални срокове	Има ли формално изискване за <i>минимален срок</i> за провеждане на консултациите с бизнеса и МСП? Ако отговорът е „да“, за какви нормативни актове се прилагат минималните срокове?
	7. Използване на интерактивни уеб-страници на ранните етапи от нормотворческия процес	Държавата използва ли <i>интерактивни уеб-страници</i> , за да се консултира с бизнеса и МСП относно: планове за регулиране, планове за промяна на действащи нормативни актове, проекти на нормативни актове?
II. ПРИЛАГАНЕ	1. Формални изисквания	1. Има ли изискване за ангажиране на бизнеса и МСП при разработването на <i>закони</i> ? 2. Има ли изискване за ангажиране на бизнеса и МСП при разработването на <i>подзаконови нормативни актове</i> ? Ако отговорът е „да“, какви актове?
	2. Ангажираност на бизнеса и МСП на практика през ранните етапи от разработването на нормативни актове	Колко често държавата ангажира бизнеса и МСП, за да информира администрацията за <i>естеството на проблема</i> и да обезпечи информационно дискусиите за <i>идентифициране на възможните решения</i> ?
	3. Ангажираност на бизнеса и МСП на практика през по-късните етапи от разработването на нормативни актове	Колко често държавата провежда консултации по <i>предложения за регулиране или проекти на нормативни актове</i> ?
III. НАДЗОР И КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО	1. Функции	1. Има ли <i>специален орган</i> в администрацията, отговорен за популяризиране на регулаторната политика, мониторинга и отчитането на резултатите от регулаторната реформа и качеството на регулирането? 2. Има ли <i>формално изискване коментарите от консултациите да се вземат предвид</i> от регулаторните органи при разработване на окончателния проект на нормативен акт? Ако отговорът е „да“, как регулаторните органи са отговорни за спазването на това изискване?
	2. Публично достъпни оценки за	1. Публично достъпна ли е статистическата информация за <i>броя или процента на консултациите</i> с бизнеса и МСП? 2. Има ли информация за <i>средния брой на участниците</i> в провежданите консултации? 3. Има ли информация за <i>броя на проектите на нормативни актове, които са били ревизирани</i> , в резултат на информацията, получена по време на консултациите?

	ангажираността на бизнеса и МСП	<p>4. Публикува ли се някаква <i>друга статистическа информация</i> за консултациите с бизнеса и МСП?</p> <p>5. Публикуват ли се <i>доклади за практиката на консултиране</i> по проекти на нормативни актове? Ако отговорът е „да“, на какъв период - ежегодно, на 2-3 години или по-рядко?</p> <p>6. Има ли публично достъпни <i>индикатори за измерване на ефективността на консултациите</i> по проекти на нормативни актове, като например процент на консултациите, които отговарят на формалните изисквания или практическото ръководство)?</p> <p>7. Има ли публично достъпни <i>индикатори за измерване на общото въздействие от консултациите</i> по проекти на нормативни актове – например резултати от изследвания на възприемането или мнението за ползата и качеството на консултациите?</p>
IV. ПРОЗРАЧНОСТ	1. Наличие на информация	<p>1. Има ли пълна онлайн база от данни за всички закони и подзаконовни нормативни актове, <i>достъпна за широката общественост</i> в подходящ за търсене формат? Ако отговорът е „да“, актуална ли е тя?</p> <p>2. Държавата публикува ли <i>онлайн списък</i> на законите и подзаконовите нормативни актове, които ще бъдат подготвени, изменени, допълнени или отменени през следващите шест месеца или повече?</p> <p>3. Имат ли <i>министерствата и ведомствата уеб-страница</i> за текущи консултации по разработването на нормативни актове?</p> <p>4. Има ли <i>централна уеб-страница на държавата или правителството</i> за текущите консултации?</p>
	2. Разглеждане и отговор на коментарите на заинтересованите страни	<p>1. <i>Публикуват ли се мненията</i> на участниците в консултациите?</p> <p>2. Изисква ли се регулаторите да публикуват <i>отговор на коментарите</i> на участниците в консултациите онлайн?</p> <p>3. Необходимо ли е регулаторите да <i>отговарят писмено</i> на авторите на коментарите?</p> <p>4. <i>Позициите</i>, изразени от участниците в консултациите включват ли се в оценката на въздействието? Ако отговорът е „не“, предоставят ли се тези позиции на хората, които вземат решения по някакъв друг начин заедно с проекта на нормативен акт?</p> <p>5. Компетентните органи <i>задължени ли са да вземат предвид коментарите</i> от консултациите при разработването на окончателния проект на нормативен акт?</p>
		<p>1. Може ли <i>всеки гражданин</i> да реши да участва в консултациите? Ако отговорът е положителен, как членовете на обществото биват канени да вземат</p>

	3. Откритост на консултациите за широката общественост	участие в консултациите – чрез официален вестник или друго издание, вестници, телевизия, радио, социални медии, уеб-страница на министерството на правителството на законодателния орган, електронни съобщения или по друг начин? 2. Хората информират ли се <i>предварително и систематично</i> , че се планира провеждането на обществени консултации? Ако е отговорът е „да“, как - чрез обява на уеб-страница, чрез пътна карта или друг подобен документ за ранно предупреждение?
	4. Прозрачност на процеса	Ако бъде взето решение, че няма да има обществено обсъждане това <i>оповестява ли се публично</i> ? Ако отговорът е „да“, обявяват ли се <i>причините</i> за това решение?

2. ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

I. МЕТОДОЛОГИЯ	1. Регулаторни разходи	Лицата, вземащи решения за регулиране задължени ли са да: 1. <i>идентифицират разходите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса? 2. <i>идентифицират разходите</i> от проекта на нормативен акт за МСП и микропредприятията? 3. <i>измерват разходите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици? 4. <i>измерват разходите</i> от проекта на нормативен акт за МСП – в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици? 5. <i>описват качествено разходите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса? 6. <i>описват качествено разходите</i> от проекта на нормативен акт за МСП?
	2. Регулаторни ползи	Лицата, вземащи решения за регулиране задължени ли са да: 1. <i>идентифицират ползите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса? 2. <i>идентифицират ползите</i> от проекта на нормативен акт за МСП? 3. <i>измерват ползите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици? 4. <i>измерват ползите</i> от проекта на нормативен акт за МСП в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици? 5. <i>описват качествено ползите</i> от проекта на нормативен акт за бизнеса? 6. <i>описват качествено ползите</i> от проекта на нормативен акт за МСП?
		Лицата, вземащи решения за регулиране задължени

	3. Разпределителни ефекти	<p>ли са да:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. установяват вероятното <i>разпределение на разходите</i> от проекта на нормативен акт в рамките на бизнес сектора или в сектора на МСП по категории - микро, малки, средни предприятия? 2. установяват вероятното <i>разпределение на ползите</i> от проекта на нормативен акт – в рамките на бизнес сектора или в сектора на по категории - микро, малки, средни предприятия?
	4. Спазване на разпоредбите	Лицата, вземащи решения за регулиране задължени ли са да измерват вероятното <i>равнище на спазване на разпоредбите</i> на проекта на нормативен акт?
	5. Практическо ръководство	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разполагат ли служителите в администрацията с <i>примери за добра практика</i> в предварителната оценка на въздействието върху бизнеса и МСП? 2. Има ли официално <i>ръководство</i> (указания, насоки) за предварителна оценка на въздействието върху бизнеса и МСП? 3. Ако „да“ то предвижда ли идентифициране на <i>базисния сценарий</i> и разглеждане на <i>алтернативи на регулирането</i>? 4. Предвидено ли е извършването на т.нар. <i>прагови тестове за значителност, анализ „разходи – ползи“</i> за предварителна ОВ и <i>оценка на риска</i>?
II. СИСТЕМАТИЧНО ПРИЛАГАНЕ	1. Формални изисквания	<ol style="list-style-type: none"> 1. Какви <i>документи</i> трябва да се разработват и публикуват за популяризиране на регулаторната реформа и повишаване на качеството на държавното регулиране? 2. Има ли <i>изискване за предварителна оценка на въздействието</i> на проектите на нормативни актове върху бизнеса и МСП?
	2. Пропорционалност	<ol style="list-style-type: none"> 1. Има ли прагов тест за значителност, за да се определи <i>дали е необходима предварителна оценка на въздействието</i> на проектите на нормативни актове върху бизнеса и МСП? 2. Има ли прагов тест за значителност, за да се определи <i>дали частичната (стандартна, опростена) предварителна оценка на въздействието е достатъчна или е необходима цялостна (разширена, задълбочена) оценка на въздействието</i>? 3. Има ли изискване предварителната оценка на въздействието да бъде <i>пропорционална на значителността</i>, т.е. на очакваните въздействия на проектите на нормативни актове?
	3. Оценката на въздействието на	<ol style="list-style-type: none"> 1. Извършва ли се предварителна оценка на въздействието върху бизнеса и МСП <i>на практика</i>? 2. Ако не се извършва предварителна оценка на въздействието, има ли изискване за <i>последващ</i>

	практика	<i>преглед на прилагането</i> на нормативния акт на практиката?
III. НАДЗОР И КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО	1. Надзор	<p>1. Има ли специален орган извън министерството или ведомството, предлагащо проекта на нормативен акт, който оценява качеството на предварителната оценка на въздействието върху бизнеса и МСП? Ако отговорът е „да“, с какъв акт ли е овластен той?</p> <p>2. Надзорният орган рецензира ли предварителните оценки на въздействието на проекти на закони и подзаконовни нормативни актове?</p> <p>3. Може ли надзорният орган да върне предварителната оценка на въздействието за преработка, когато я счита за неадекватна?</p> <p>4. Кой може да вземе решение проектът на нормативен акт да премине на следващ етап от процедурата без одобрена от надзорния орган предварителна оценка на въздействието?</p> <p>5. Липсата на одобрена предварителна оценка на въздействието оповестява ли се публично?</p>
	2. Публична достъпност на оценки на предварителните оценки въздействието върху бизнеса и МСП	<p>1. Оценява ли се ефективността на предварителните оценки на въздействието, водещи до промени в предлаганите проекти на нормативни актове? Ако отговорът е „да“, обществено достъпни ли са тези оценки?</p> <p>2. Правят ли се опити за измерване на ползите от приемането на по-ефикасни нормативни актове, в резултат на предварителната оценка на въздействието? Ако отговорът е „да“, обществено достъпни ли са резултатите от тези измервания?</p> <p>3. Публично достъпни ли са статистическите данни за броя или процента на изготвените предварителни оценки на въздействието?</p> <p>4. Публично достъпна ли е статистическата информация за броя или процента на предварителните оценки на въздействието, представени на надзорния орган?</p> <p>5. Публично достъпна ли е статистическата информация за броя или процента на предварителните оценки на въздействието, върнати от надзорния орган за преработка и усъвършенстване?</p> <p>6. Публикуват ли се доклади за практиката по изготвяне на предварителни оценки на въздействието? Ако отговорът е „да“, на какъв период, ежегодно, на 2-3 години или по-рядко?</p> <p>7. Има ли публично достъпни индикатори за измерване на ефективността на предварителната оценка на въздействието, като процент на предварителните оценки на въздействието, които отговарят на формалните изисквания или на практическото ръководство?</p>

		8. Има ли публично достъпни индикатори за измерване на общото въздействие на предварителната оценка на въздействието , като резултати от изследвания на възприемането или мнението за ползата и качеството на предварителните оценки на въздействието?
	3. Контрол на качеството	<p>1. Когато трябва да се оцени определен вид въздействие, как се гарантира, че това е направено, чрез контролен лист на въздействията, писмен доклад, че всички релевантни въздействия са били взети предвид, включително когато са оценени като нула или много ниски, анализът на въздействията се преглежда от орган извън органът, който предлага проекта на нормативен акт или по друг начин?</p> <p>2. Има ли специална парламентарна комисия или друг парламентарен орган, отговорен за прегледа на качеството на отделните предварителни оценки на въздействието?</p> <p>3. Има ли специална парламентарна комисия или друг парламентарен орган, отговорен за преглед на качеството на системата за предварителна оценка на въздействието като цяло?</p>
IV. ПРОЗРАЧНОСТ	1. Отговорност и прозрачност	Задължително ли е изготвените предварителни оценки на въздействието да бъдат подписани ? Ако отговорът е „да“, кой орган в кои случаи подписва?
	2. Прозрачност на процеса	<p>1. Публично достъпни ли са предварителните оценки на въздействието върху бизнеса и МСП? Ако отговорът е „да“, къде - в централен регистър, на уеб-страниците на съответните органи или администрации или на друго място?</p> <p>2. Кога се публикуват предварителните оценки на въздействието онлайн преди внасянето на проекта на нормативен акт в парламента или в друг момент?</p> <p>3. Има ли изискване материалите от предварителната оценка на въздействието да бъдат разпространени за консултации с широката общественост?</p> <p>4. Кога обществеността за първи път научава, че трябва да се изготви предварителна оценка на въздействието преди да започне оценката чрез съобщение на уеб-страница, пътна карта или друг подобен документ за ранно предупреждение или по време на всяка обществена консултация?</p> <p>5. Ако бъде решено да не се прави предварителна оценка на въздействието, това обявява ли се публично и могат ли заинтересованите страни, съответно останалите представители на широката общественост да оспорят това решение?</p> <p>6. Има ли орган, отговорен за преразглеждане на решението, взето от длъжностните лица, за това дали е необходима предварителна оценка на</p>

		<p>въздействието?</p> <p>7. Ако има прагов тест, за да се определи дали стандартната (опростена) предварителна оценка на въздействието е достатъчна или е необходима разширена (задълбочена) оценка на въздействието, результатите от този тест оповестяват ли се публично преди разработването на проекта на нормативен акт?</p>
--	--	--

3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ БИЗНЕСА И В ЧАСТНОСТ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

I. МЕТОДОЛОГИЯ	1. Оценка на съгласуваността с другите нормативни актове	<p>1. Изискват ли се последващи оценки на вътрешната съгласуваност на нормативните актове за предприемане на стъпки за отстраняване на припокриване или несъответствия?</p> <p>2. Изискват ли се последващи оценки на съгласуваността на нормативните актове със съпоставими международни стандарти и правила?</p>
	2. Регулаторни разходи	<p>1. Има ли изискване за установяване на разходите от действието на нормативния акт за бизнеса и МСП?</p> <p>2. Има ли изискване за измерване на разходите от действието на нормативния акт за бизнеса и МСП в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици?</p>
	3. Регулаторни ползи	<p>1. Има ли изискване за установяване на ползите от действието на нормативния акт за бизнеса и МСП?</p> <p>2. Има ли изискване за измерване на ползите от действието на нормативния акт за бизнеса и МСП в стойност, т.е. в парични единици или в натура, т.е. във физически мерни единици?</p>
	4. Оценка на въздействията	<p>1. Сравняват ли се действителните (фактическите) и очакваните (прогнозните) въздействия на нормативния акт върху бизнеса и МСП?</p> <p>2. Сравнява ли се въздействието на действащия нормативен акт с това на алтернативни на правното регулиране варианти?</p> <p>3. Идентифицират ли се нецелените въздействия от регулирането?</p>
	5. Оценка на степента на постигане на целите	<p>Последващата оценка на въздействието включва ли оценка на степеня на постигане на основните цели на регулирането?</p>
	6. Установена методология и практическо	<p>1. Има ли стандартизирани техники за последваща оценка на действащите нормативни актове?</p> <p>2. Разполагат ли служителите в администрацията с официално ръководство (указания, насоки) за</p>

	ръководство	последваща оценка на въздействието върху бизнеса и МСП?
II. СИСТЕМАТИЧНО ПРИЛАГАНЕ	1. Последващата оценка на въздействието на практика	Правени ли са последващи оценки на въздействието върху бизнеса и МСП на действащи нормативни актове <i>през последните 3 години?</i>
	2. Формални изисквания	1. Какви документи трябва да се разработват и публикуват за популяризиране на регулаторната реформа и повишаване на качеството на държавното регулиране? 2. Задължителна ли е периодичната последваща оценка на въздействието? 3. Нормативните актове включват ли т.нар. клаузи за „заявяване“ ? 4. Нормативните актове включват ли изискване за последваща оценка на въздействието ? 5. Има ли практика държавата да отлага или целенасочено да извършва някои последващи оценки на въздействието, за да се даде възможност пакети от нормативни актове, касаещи сходни области , да бъдат разгледани заедно?
	3. Задълбочени прегледи	1. През последните 12 години правени ли са проверки за пригодност (актуалност) или задълбочени прегледи , т.е. всеобхватни прегледи, съсредоточени върху естеството и степента на регулиране в конкретни отрасли, области на политики или сектори и нейните последици? 2. Има ли постоянен орган , който редовно прави прегледи на действащите нормативни актове? Ако отговорът е „да“ той прави ли е проверки за пригодност (актуалност) или задълбочени прегледи през последните 3 години и докладвал ли е публично своите констатации?
	4. Орган за последваща оценка на въздействието	1. Има ли орган , който редовно прави преглед на действащите нормативни актове? Ако отговорът е „да“, той независим ли и до каква степен от правителството, респективно от законодателя? 2. Този орган прави ли преглед на действащи закони ? 3. Този орган прави ли преглед на действащи подзаконови нормативни актове ? 4. Органът постоянен ли е или се свиква за определен период от време?
	5. Пропорционалност	Има ли праг за вземане на решение дали е необходима последваща оценка на въздействието?
	6. Използване на механизми за преглед, включително ad hoc прегледи	1. През последните 12 години правени ли са сериозни прегледи на основата на определен принцип например, административно бреме или последици от регулирането за конкуренцията, като предварителен филтър за определяне на това кои нормативни актове се нуждаят от преглед и

		<p>реформиране?</p> <p>2. През последните 12 години правени ли са „публични регулаторни инвентаризации“, т.е. прегледи, при които фирмите и гражданите се канят да предоставят информация за ефективността, ефикасността и тежестта, наложена с нормативните актове върху цялата икономика, конкретен сектор или област на действие на политики?</p> <p>3. През последните 12 години правени ли са сравнения на регулирането, регулаторните процеси или резултатите от регулирането по страни, региони или юрисдикции?</p> <p>4. Използват ли се правила за свързване на потоците от нормативни актове, т.е. изисквания за премахване или рационализиране на действащ нормативен акт при въвеждането на нови или нови нормативни актове?</p> <p>5. Използвани ли са през последните 5 години портали за жалби и редовни прегледи на подадените жалби, вътрешен преглед и оценка от регулатора?</p> <p>6. Използвани ли са през последните 5 години програми за преработка, кодификация или консолидация на действащи нормативни актове, в т.ч. отмяна на остарели нормативни актове?</p>
<p>III. НАДЗОР И КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО</p>	<p>1. Функции</p>	<p>1. Има ли специален орган в държавата, отговорен за популяризиране на регулаторната политика, мониторинга и отчитането на резултатите от регулаторната реформа и качеството на регулирането?</p> <p>2. Когато трябва да се оцени определен вид въздействие, как се гарантира, че това е направено, чрез контролен лист на въздействията, писмен доклад, че всички релевантни въздействия са били взети предвид или последващата оценка на въздействието се преглежда от независим орган?</p> <p>3. Има ли система за контрол на качеството на последващите оценки на въздействието?</p>
	<p>2. Публично достъпни оценки на последващите оценки на въздействието върху бизнеса и МСП</p>	<p>1. Публикуват ли се доклади за практиката на извършване на последваща оценка на въздействието? Ако отговорът е „да“, на какъв период - ежегодно, на 2-3 години или по-рядко?</p> <p>2. Има ли публично достъпни индикатори за измерване на ефективността на последващата оценка на въздействието?</p>
<p>IV. ПРОЗРАЧНОСТ</p>	<p>1. Постоянна ангажираност на заинтересованите страни</p>	<p>Има ли механизми, чрез които обществеността може да прави препоръки за промяна, да предоставя обратна връзка или да оспорва определени нормативни актове? Ако отговорът е „да“, какви, чрез електронни пощенски кутии, омбудсман, съдебни дела, петиции или по други</p>

		начини?
	2. Ангажираност на заинтересованите страни	<i>Ангажирани ли са заинтересованите страни в последващата оценка на въздействието?</i>
	3. Прозрачност на процеса	Публикуват ли се последващите оценки на въздействието <i>в интернет</i> ?

VIII. СПИСЪК ЗА ПРОВЕРКА

СТЪПКА 1. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ЗАСЕГНАТИТЕ БИЗНЕСИ

ВЪПРОСИ ЗА ПРОВЕРКА	ОТГОВОР ДА/НЕ
1. Направихте ли предварително проучване на потенциално засегнатите предприятия?	
2. Установихте ли дали и кои МСП биха били засегнати от оценяваното предложение?	
3. Набелязахте ли подходящите източници на информация?	
4. Определихме ли относителния дял на заетост в засегнатите предприятия и в частност МСП?	
5. Установихте ли тежестта на видовете засегнати МСП (микро-, малки и средни)?	
6. Съществуват ли връзки с други сектори и други вероятни ефекти от мярката?	

СТЪПКА 2. КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ МСП

ВЪПРОСИ ЗА ПРОВЕРКА	ОТГОВОР ДА/НЕ
1. Определихте ли потенциалния обхват на въздействията спрямо МСП?	
2. Идентифицирахте ли заинтересованите МСП?	

3. Планирахте ли провеждането на адаптирани консултации с МСП, през призмата на МСП?	
4. Планирахте ли даването на обратна връзка към МСП?	
5. Помислихте ли за микропредприятията, ако е приложимо?	

СТЪПКА 3. ИЗМЕРВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ И СРЕДНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

ВЪПРОСИ ЗА ПРОВЕРКА	ОТГОВОР ДА/НЕ
1. Направихте ли количествено и качествено представяне на очакваните въздействия?	
2. Предвидихте ли разпределението на ползите и разходите от предложенията?	
3. Представихте ли по подходящ начин разходите, свързани с регулирането?	
4. Разграничихте ли регулаторните разходи на разходи за изпълнение на нормативния акт по същество и административна тежест?	
5. Изчислихте ли дали разходите биха били пропорционално или непропорционално понесени от МСП, съответно отделните категории МСП?	
6. Преценихте ли възможните въздействия върху бариерите за навлизане на пазара, конкуренцията и структурата на пазара от гледна точка на възможностите на МСП?	
7. Премислихте ли вероятната загуба на конкурентоспособност на МСП поради външни фактори, като например ограничен достъп до финансови средства, ресурси или експертиза, данъчни режими и други?	
8. Взехте ли предвид възможните промени в поведението на конкуренти, доставчици или клиенти на МСП?	
9. Анализирахте ли вероятните въздействия върху иновациите?	

СТЪПКА 4. ОЦЕНКА НА АЛТЕРНАТИВНИ ВАРИАНТИ И СМЕКЧАВАЩИ МЕРКИ

ВЪПРОСИ ЗА ПРОВЕРКА	ОТГОВОР ДА/НЕ
1. Обмислихте ли дали принципите на равнопоставеност и пропорционалност на засягането на МСП от регулаторната намеса биха били спазени с предложението?	
2. Изследвахте ли алтернативни варианти и смекчаващи мерки, приложими за МСП?	
3. Помислихте ли за пълно или частично, временно или постоянно освобождаване от приложното поле на новото регулиране на МСП според размера им?	
4. Преценихте ли евентуалните подходи за намаляване на данъците или таксите или за директна финансова помощ за МСП?	
5. Анализирахте ли мерки като опростяване на задължения за отчитане на МСП?	
6. Помислихте ли за микропредприятията, ако е приложимо?	
7. Премислихте ли евентуалната необходимост от провеждането на целеви информационни	

кампании и ръководства за работа, обучения и специализирани бюра или офиси за помощ за МСП?	
7. Изследвахте ли как биха се отразили на МСП евентуални общи инициативи за систематично опростяване, като например създаване на възможност за онлайн отчитане или извършването на опростени проверки?	