

Наръчник
за изготвяне на оценка на въздействието на
законодателството на местно ниво

Издаването на този наръчник се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Март 2008 година

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Въведение	5
Административна децентрализация	6
Финансова децентрализация	6
Политическа децентрализация	7
II. Какво представлява оценката на въздействие	8
Функции на Оценката на въздействието	10
III. Дефиниране на рамката и целите	11
IV. Обхват и водещи принципи	13
V. Ключови стъпки при оценката на въздействието	17
1. Политическия контекст и проблемите, които трябва да се разрешат	17
2. Описание на целите	17
3. Описание на опциите, които ще се разглеждат	17
Алтернативите на регулирането включват:	17
VI. Оценка на ползите, разходите и въздействието от провежданите общински политики	25
1. Съвети при анализиране на ползите и разходите	25
2. Видове разходи и ползи	25
VII. Аналитични модели и техники за количествен анализ	30
1. Анализ разходи-ползи	30
2. Метод на ефективност на разходите	31
3. Мултикритериен анализ	32
4. Оценка на административните разходи	33
5. Анализ на риска	42
6. Алтернативи на монетаризирането на ползите и разходите	43
VIII. Консултации	44
Планиране на консултациите	44
Цел на консултациите	44
За какво да се консултирате?	45

С кого да се консултирате?.....	45
Как да се консултирате?	45
Методи за консултация.....	45
Интервюта лице в лице	47
Кога да се консултирате?.....	49
Минимални стандарти при консултации.....	49
Рискове.....	50
IX. Мониторинг и оценка	51
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	51

ГЛАВА 2

Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община

1. Въведение.....	54
2. Контекст на нормативната уредба	54
2.1.Сегашно състояние.....	54
2.2.Цели на разглежданата наредба	57
3. Анализ разходи-ползи	59
3.1.Засегнати страни от действието на наредбата	59
3.2.Анализ на досегашното състояние	60
3.3.Допускания	61
3.4.Анализ на първа опция	62
3.5.Анализ на втора опция	67

ГЛАВА 3

Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и съоръжения на територията на Столична община

Резюме	74
1. Въведение.....	75
2. Състояние на системата за физическо възпитание и спорт в София.75	
3. Общинска политика по отношение на физическото възпитание и спорта	77

4. Анализ на нормативната уредба отнасяща се до спортните обекти и съоръжения в София.....	81
5. Анализ разходи-ползи	85
ПРИЛОЖЕНИЕ	89

ГЛАВА 4

Разпоредбите за регистрация на оператори на пазари според Наредбата за пазарите на територията на Столична община

100

Резюме	101
1. Въведение и основни положения, свързани с изготвянето на анализа	101
2. Описание на средата.....	103
3. Обоснованост на регулацията	106
4. Разходи за съобразяване с разглежданите текстове от наредбата....	107
4.1. Разходи за документи	107
4.2. Административни разходи на общинските и държавни структури	109
4.3. Бариери за навлизане и пропуснати възможности.....	110
4.4. Загуба на потребителски излишък.....	111
4.5. Липса на пазари в някои райони и “неудобство”	112
4.6. Ограничаване на избора за потребителя и “заобикаляне” на изисквания	112
4.7. Стойност на разходите по съобразяване за всички пазари на територията на Столична община.....	113
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Пазари на територията на Столична община	114

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

1. Социологически изследвания или фокус-групи	118
2. Модел на стандартните разходи (и подобни модели) базиран на проста аритметика.....	118
3. Други количествени модели	119

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

119

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Пазарни провали

120

I. Въведение

Настоящият наръчник е предназначен да подпомага организирането, провеждането и прегледа на оценките на въздействието на местното законодателство в България и е изготвен в рамките на проект **“Мониторинг на ефективността на работа на общинските администрации”**, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Всяка дейност може да бъде обозначена като рационална единствено когато има ясно установени цели. Те трябва да бъдат постигнати по най-добрия начин. Едно от средствата за обезпечаване на рационалността е оценката на последствията от всяка дейност.

Публичните власти не са изключение. Обяснението е относително просто – законодателството има за цел да регулира дейността на бизнеса, институциите на националната и местната администрация, неправителствените организации и т.н. Това означава, че то оказва влияние с различна интензивност върху поведението на тези актьори. Оценката на последствията от нов законодателен акт е задължителна част от ефективността и културата на административната работа. Освен това тя дава основание за взаимно разбиране и стратегическо сътрудничество между публичната администрация, работодателите и профсъюзите.

Този методически наръчник представя основните принципи за оценка на възможното въздействие на действията на публичната администрация. Съществуват четири фази на оценката на въздействието, които зависят от дълбочината и задълбочеността на изследването. Предварителната оценка (първа фаза) трябва да бъде задължителна за всеки правен акт. Трябва да се отбележи, че този наръчник представя само основните принципи за изготвяне на оценка на въздействието. Приспособяването на тези принципи трябва да се влияе от нуждите и природата на всяко отделно изследване.

Общинските съвети и кметовете, по аналогия с централната власт, правят предложения и взимат решения за множество конкретни действия с цел подобряване качеството на живот и възможностите за професионална реализация. Основните разлики се състоят в ограничеността на териториалния обхват (в рамките на общините), както и по спектъра от мерки, които влизат в тяхната компетентност (по-ограничен брой, отколкото се решават на национално ниво). Въпреки това, предвид разширяващата се децентрализация през последните години, ролята на решенията на местните власти по отношение живота и стопанската дейност на хората на тяхна територия се повишава, като

вероятно тази тенденция ще се запази и в бъдеще. Този факт логично е свързан с възможността и необходимостта от поемането на по-голяма отговорност, но за да бъде тя оправдана е необходимо и наличие на инструментариум, който позволява пресяването на добрите от лошите решения. Това е и основната цел на настоящия наръчник – да даде възможност на заинтересованите страни (общински парламенти, кметове, съветници, неправителствени организации, други заинтересовани лица) да съдействат или директно да подобрят водената политика с цел постигането на по-добри условия за живот и стопанска дейност.

Децентрализацията, в т.ч. и в България, може да се разглежда в три, в голяма степен взаимосвързани аспекта – административна, финансова и политическа. Считаме, че включването в наръчника на това деление, както и на краткото изложение в следващите няколко параграфа се налагат поради повсеместно слабото познаване на същността и настъпващите промени в системата с изключение на част от онези, които са преки участници в процеса.

Административна децентрализация

При административната децентрализация по-високото равнище на териториално управление прехвърля два вида права и отговорности към по ниските нива на управление:

- Правомощия за вземане на решения, отнасящи се до вида, обхвата и качеството на обществените услуги;
- Правомощия за управление на дейностите, свързани с предоставяне на услугите-откриване/закриване на структурни звена, брой и структура на персонала, размер на заплащане, предоставяне на услугите на външни изпълнители, собственост и управленски контрол.

Финансова децентрализация

Тази форма на децентрализация се характеризира с предоставяне на ресурси, прехвърляне на източници на ресурси, на права за определяне на техния размер, начин на използване и на отговорности за финансиране на обществени услуги.

В този смисъл степента на финансова децентрализация се определя от:

- наличните видове ресурси, постъпващи в бюджета на по-ниското равнище на териториално управление, и неговите правомощия за определянето им, т.е. от видовете приходи и приходните правомощия;

- възможността на по-ниското равнище на териториално управление да използва наличните ресурси, т.е. разходните му права и отговорности.

Правомощията по приходите на местните органи се свързват с наличието на собствени приходи, с възможността за определяне на вида и размера им; придобиването на финансови ресурси от управление и разпореждане със собственост; възможността за организиране, събиране и използване на финансови средства от потребителите/местната общност; планирането и администрирането на собствени приходи; видовете субсидии и други трансфери от по-високи равнища на управление; начините на определянето и разпределението им, степента на свобода за използването им, възможностите за кредитиране.

Разходните права и отговорности на местните органи за управление се свързват с възможността за: планиране на разходите; правото на задържане на текущите икономии на средства и преходния остатък; преразпределяне на средства между функции, дейности, видове разходи; наличие на инвестиционни ресурси; делегиране на средства на външни изпълнители; финансов контрол на използването на средствата.

Политическа децентрализация

Политическата децентрализация представлява предоставяне на правомощия за вземане на решения и контролиране на тяхното изпълнение на по-широк кръг от заинтересовани институции или такива, които са по-близо до гражданите и потребителите на услуги. Смята се, че колкото е по-голям кръгът на хората, които вземат решения и контролират тяхното изпълнение и колкото по-близо са те до местната общност, толкова по-висока е степента на политическа децентрализация.

II. Какво представлява оценката на въздействие

В традиционно развитите и бързо развиващи се сега държави не са новост анализите, свързани с оценка на законопроекти, проектонаредби и проектоправилници. По този начин още преди приемането на даден нормативен или поднормативен документ се знае или може със сигурност да се каже какви качествени и количествени промени ще настъпят в икономическия живот на една страна, област или община. Благодарение на възможностите за квантифициране на ползите и разходите различните решения на даден проблем придобиват сравнимост и така тази алтернатива, която има най-големите сравнителни предимства, се открива лесно.

Оценката на въздействието на политиките и регулациите (ОВПР или само ОВР) представлява аналитичен подход за измерване на потенциалните разходи, последствия и странични ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни промени (приемане на нови закони, правилници, наредби). Методологията може също така да се използва за оценка на отражението и разходите, свързани с вече действащи нормативни актове. И в двата случая резултатите се използват за подобряване на качеството на политическите решения и инструменти – регулиране, публични инвестиционни програми и инвестиции. Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Тези оценки обикновено се правят в средносрочен и дългосрочен план. Често срещана грешка е, когато такива оценки се правят единствено за ефектите върху бюджета. В действителност оценката на въздействието трябва да включва освен ефектите върху бюджета, също ефектите върху бизнеса (отделно малки и средни предприятия, като най-чувствителни към промени), потребителите, конкуренцията и икономиката като цяло. Винаги трябва да се провежда някакъв вид оценка на въздействието, ако се очаква набеязаната промяна в регулирането да доведе до значителни трансформации и/или разходи - например въвеждането или промяната на данъчни закони, кодекс на труда, закони за социалното осигуряване и други. За да се получат полезни резултати, от съществена важност е оценката на въздействието да вземе предвид възможните бъдещи събития и да оцени въздействието при различни начални предположения, при различни възможни сценарии на по-нататъшното икономическо развитие.

Всички оценки включват активни консултации с представители на бизнеса и гражданството, което е изключително важно за правилното разбиране и околичествяване на ефектите. В тази връзка проектите на

регулациите, както и оценките на въздействието следва да се публикуват в Интернет, което спомага за добра обществена информираност и възможност на широки кръгове от бизнеса и гражданите да участват в процеса на консултации. Освен това оценката на въздействието е своеобразен тест за “съвместимост” на разработваното регулиране с цялостната рамка. Практиката показва, че когато се оценяват различни алтернативи, **това спомага за по-доброто разбиране на цялостното законодателство и съответно за избор на по-ефективни (като съотношение разходи/ползи) инструменти.**

Оценката на въздействието трябва да се прави преди приемането на административния инструмент (*ex ante*) и след известен период от време (*ex post*). В някои случаи първоначалните очаквания не са правилни или някои ефекти не са били предвидени. При това положение последващата оценка (примерно една година след влизането на регулирането в сила) е важна за “фина настройка” на административния инструмент. Целта на провежданите анализи е да се осигури качествена информация за тези, които вземат решенията. Съществуват редица разработени методологии за извършване на оценка на регулаторно въздействие, различаващи се предимно по класификацията на ползите и разходите, броят стъпки и нивото на агрегираност. Проучванията до момента показват, че няколко от методологиите са по-често прилагани и се ползват с по-голямо доверие, както от официалните власти, така и от всички други ползватели на обработената информация и направените заключения. Точно тези водещи практики са използвани за изготвянето на настоящия наръчник, като са взети под внимание, както някои типични за България и икономиката и характеристики, така и факта, че методологията следва да се използва за оценка на местни политики.

Оценката на въздействието на регулациите е средство за събиране на информация и за извличане на изводи за положителните и отрицателните страни на проектите за законодателството. Изследванията, проведени съгласно принципите в този наръчник, позволяват да се избере най-подходящият начин за постигане на поставените цели или да се оценят основните приложими алтернативи при решаването на конкретни проблеми. ОВ може да докаже, че:

- Не е необходимо да се променя съществуващото състояние;
- Достатъчно е да се подобри прилагането на приетото законодателство;
- Необходимо е да се направят промени в съществуващите правни норми;

- Трябва да се подчертае, че политиките, отговорни за вземането на решения, могат да не спазят препоръките на ОВ във всяка ситуация. Въпреки това ОВ трябва да е част от всеки проект за правен акт;
- В най-простата си форма ОВ може да представлява списък от качествени оценки на очакваните положителни, отрицателни и неопределени въздействия от определено законодателно действие. В по-усложнената си форма ОВ може да представлява подробен анализ на ползите и разходите, в който се използват иконометрични модели за икономиката, с данни от икономисти, инженери и други експерти.

Функции на Оценката на въздействието

- Подобряване на разбирането за действителните ефекти от действията на правителството (инструмент за анализ);
- Повишаване на ефективността и ефикасността на публичната администрация (инструмент за рационалност);
- Интегрира множество политически цели (инструмент за координация);
- Подобряване на прозрачността и консултации за подобряване на отговорността на правителството (инструмент за консултации);
- Подобряване на правителствената отчетност чрез доставяне на по-екстензивна информация за и демонстрация как решенията на правителството помагат на обществото (инструмент за отчетност).

III. Дефиниране на рамката и целите

Оценката на въздействието има за цел да структурира процеса на вземане на политически решения. Тя трябва да се адаптира към субекта на предложението и да се прилага по гъвкав начин.

Извършването на ОВ включва отговора на няколко основни въпроса:

- *Каква е същността, големината и развитието на проблема?*
- *Какви цели трябва да бъдат преследвани?*
- *Какви са основните политически алтернативи за постигането на тези цели?*
- *Какво е възможното икономическо, социално и екологично въздействие на тези алтернативи?*
- *Какви са предимствата и недостатъците на основните алтернативи?*
- *Как могат да бъдат организирани наблюдението и оценката в бъдеще?*

Оценката на въздействието не е необходимо да включва голямо и детайлно изследване на всеки случай, но трябва да позволява провеждането на информиран дебат.

Ключовите стъпки при оценката на въздействието са:

- *Идентифициране на проблема;*
- *Дефиниране на целите;*
- *Разработване на основни алтернативи;*
- *Анализ на въздействието;*
- *Сравнение на алтернативите;*
- *Мониторинг и оценка на политиката.*

Консултациите със заинтересованите лица и експертите могат да се извършват в продължение на целия процес. Целите на процеса са да се подобри качеството на предложенията, да се обезпечи анализът на икономическото, социалното и екологичното въздействие на предложението и да се подобри и опрости регулаторната рамка. Системната оценка на въздействието трябва да подпомага осигуряването

на съвместимост между отделните управленски политики. Тя трябва да доведе до предложения, които не само решават проблемите, но също така отчитат страничните ефекти върху другите области на политиката. Оценката изисква внимателно обмисляне на възможните въздействия от началото на процеса и продължаване на анализа им до приемането на съответното предложение. Тя подпомага вземането на решения, но не е техен заместител. Обезпечаването на по-качествена информация за политиците ще им даде възможност да избират между различни алтернативи на базата на пълно разбиране за техните положителни и отрицателни страни и за синергиите и замените между конкуриращите се цели. Резултатът от това трябва да бъдат предложения, базирани на ясен анализ на въздействието на най-значимите възможни алтернативи.

IV. Обхват и водещи принципи

Процедурата за оценка на въздействието включва:

- *Регулаторни предложения като общински наредби и решения на кмета;*
- *Нерегулаторни предложения, които имат икономическо, социално или екологично въздействие. Те обхващат предложения като бели книги, разходни програми и насоки за преговори при международни и междуобщински споразумения.*

Определен тип предложения нормално ще бъдат изключени от процедурата за оценка на въздействието. Това се отнася до предложения като зелени книги, при които формулирането на политиките все още е в ход, периодични решения и доклади, предложения, свързани с международни задължения. За да се реши дали едно предложение трябва да премине през оценка на въздействието, трябва да провери дали и двата посочени по-долу критерия са изпълнени:

Предложението е или:

- *Законодателно, или*
- *Незаконодателно предложение със социално, икономическо или екологично въздействие*

и

- *Предложението формира част от списък от ключови инициативи и/или специфични конкретни предложения, представени като приоритет в контекста на процеса на планиране.*

Планиране на ОВ

По-важните оценки на въздействието изискват предварително планиране на необходимото време и ресурси. По тази причина е възможно извършването на подготвителна оценка, която е част от “пътна карта”. Инициативите за промяна на законодателството трябва да се обявяват предварително и да бъдат очаквани, за да има възможност за извършване на оценка на въздействието. За тази цел е важно да се установи какви данни са налични, какви допълнителни данни са необходими и по какъв начин да бъдат намерени. Пътната карта трябва да съдържа преценка за времето, необходимо за изготвянето на оценката на въздействието, както и кратко описание на възможните въздействия от всяка разгледана алтернатива и кои ще са засегнатите страни. В нея също така се посочва

кои въздействия ще се нуждаят от по-задълбочен анализ и очертава плана за консултации, както и дали ще се създаде междуведомствена група, която да управлява процеса. Пътните карти трябва да бъдат обсъдени от всички засегнати ведомства и общини достатъчно рано преди началото на оценката, така че да е възможно да се потвърди съдържанието им, да се планира приносът им към бъдещата оценка и да се интегрира свършената работа в другите области. Пътната карта се публикува така че външните засегнати групи могат да очакват момента на подготвителната работа и да имат готовност да предоставят информация.

Връзка между ОВ и предварителната оценка

Това са две отделни упражнения: предварителната оценка се фокусира върху стойността, която се получава срещу изразходените пари при финансовите програми – например ефективността на бюджетните разходи, докато оценката на въздействието се концентрира върху въздействието върху цялото общество – т.е. изследва въздействието на основните предложения във вид на устойчивост и по-добро регулиране.

Въвеждането на оценката на въздействието не заменя задължението да се изготвя предварителна оценка на програмите и действията, които налагат извършването на разходи от бюджета. Традиционната финансова обосновка, която съдържа ефектите върху бюджета, трябва също да бъде направена.

Трябва да се отбележи, че предварителната оценка се прилага за разходни програми, но не и за чисти политически предложения, които могат да бъдат субект само на оценка на въздействието, когато изпълняват посочените критерии. Все пак разходната програма може да бъде едно от основните предложения, избрани за оценка на въздействието. С цел да се избегне ненужното дублиране, при което едно предложение е било избрано за разширена оценка на въздействието, но освен това ще породи разходи за бюджета, изискванията при изготвянето на предварителна оценка ще бъдат интегрирани в оценката на въздействието. По този начин те също ще бъдат изпълнени.

Съответстващ анализ

Дълбочината и обхватът на ОВ се определят от възможното въздействие на предложеното действие (принцип на съответстващия анализ). Колкото по-значимо може да бъде действието, толкова по-голямо трябва да бъде усилието за количествена и парична оценка. Освен това в зависимост от политическата и правната природа на

подготвяното предложение, от секторните му особености и от ролята му в политическия процес някои елементи на анализа трябва да бъдат добре разработени.

Предложения за нови регулации – когато е засегната област, която до момента не е била обект на регулиране. Специално внимание трябва да се обърне на нуждата от интервенция и дали възможните алтернативи не превишават необходимото за постигането на целите.

Промени в съществуващи регулации – по дефиниция в тези случаи разглежданият проблем и целите вече са дефинирани. Затова работата може да бъде ограничена до обмисляне дали проблемът се е променил след първоначалното законодателство, дали целите са същите. Наличните оценки на съществуващото общинско законодателство биха могли да осигурят достатъчно данни за съответстващ анализ.

Ако се наблюдава промяна в общите цели, ще бъде необходимо да се потвърди дали съществуващите инструменти отговарят на променените условия и цели. Ако това не се случва, трябва да се оценят и алтернативни варианти на базата на способността им да посрещнат новите цели, но също и според гъвкавостта им. По тази причина честата промяна на инструментите при провеждането на политика може да струва твърде скъпо.

Широк обхват на политическите документи – анализът им по принцип би трябвало да е разширен. Различните типове действия трябва да бъдат детайлизирани в достатъчна степен за подготовката на последващи консултации.

Програми за извършване на разходи – когато се предлага подновяване или разширяване на съществуваща програма, предварителната оценка ще използва информацията от наличните оценки на изтичащите програми. За да се оцени добавената стойност от програмата при новите обстоятелства възможността за прекратяване на текущите дейности трябва да бъде отчетена, когато това е приложимо. За новите програми трябва да се използват релевантните заключения от оценките на подобни или сравними програми. Информацията за въздействието на дейности в миналото често е по-убедителна от спекулациите относно очакваното въздействие.

Междуведомствени управляващи групи

Те са задължителни и трябва да обезпечат специализирани ресурси и да дадат по-широка перспектива за процеса. Междуведомствената управляваща група включва представители не само на отделните министерства, но и от различните агенции. Включването на други ведомства в ранните етапи улеснява постигането на споразумение по време на консултациите. Пътната карта изисква отделните ведомства да осигурят валидна обосновка в случаите, когато не се предвижда създаването на такава управляваща група.

V. Ключови стъпки при оценката на въздействието

1. Политическия контекст и проблемите, които трябва да се разрешат

Оценката на въздействието на регулациите (ОВР) трябва да започне с описание на политическия контекст и проблемът, който се адресира с регулацията и защо се разглежда сега. Представа се само съществена и ключова информация. Ако е необходимо, може да се предостави допълнително информация като приложение към ОВ.

2. Описание на целите

Целите трябва да бъдат общи (дългосрочни) и конкретни (краткосрочни). С други думи, трябва да се даде ясен отговор на въпроса какви цели си поставя регулацията? Общите цели са стратегическите цели на политиката, докато конкретните цели са свързани с непосредствените задачи от прилагане на регулацията. Например, като обща цел на забраната за пушене на публични места може да се посочи намаляване на нивата на болестите и смъртните случаи, причинени от тютюнопушенето. Конкретната цел е защита на пасивните пушачи от негативните последици от тютюнопушенето на обществени места.

Когато дадена регулация се създава във връзка с транспониране на директива на ЕС, като цел на регулацията не трябва да се посочва хармонизация на законодателството, а трябва да се посочи целта на самата директивата и проблемите, които адресира.

3. Описание на опциите, които ще се разглеждат

Всички ОВР трябва да включват анализ на избрани опции, които са представени като алтернатива на регулацията.

Когато се идентифицират опциите е полезно да се има предвид, че трябва да се прави разграничение между алтернативи на регулирането и алтернативни модели на регулациите.

Алтернативите на регулирането включват:

- Да не се предприема нищо
- Информирани и образование на заинтересуваните страни/групи
- Промяна на стимули/пазарни инструменти

Алтернативни модели на регулациите включват:

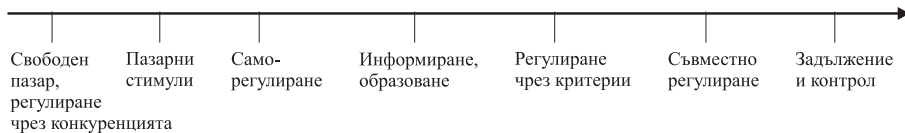
- Традиционна регулация, която налага задължение и последващ контрол
- Саморегулация/Взаимно регулиране

- Регулация на базата на зададени критерии за успешно изпълнение

На графиката по-долу са подредени възможните опции на базата на тяхната пазарна насоченост.

*Пазарно ориентирани
решения*

*Държавна
интервенция*



Алтернативи на регулирането

Да не се предприема нищо (да се запази статуквото)

Всички анализи на въздействието трябва да разгледат алтернативата “да не се прави нищо”. Дори когато тази опция не е реалистична, може да служи като отправна точка да се сравнят разходите и ползите между различните опции.

Когато се планува да има интервенция от страна на държавата, е добре да се даде количествено изражение на ситуацията без интервенция (какви са разходите и ползите).

Информационни и образователни кампании

Информационните кампании са най-разпространената алтернатива на традиционното регулиране в страните от ОИСР. Чрез тези кампании се цели да се намали асиметричната информация, която съществува на пазара и потребителите да взимат по-информирани решения и да оценяват по-правилно риска. Затова чрез някои информационни кампании се цели не само постигане на информираност, но и промяна в поведението на икономическите субекти. Например, информационните кампании в областта на тютюнопушенето или безопасността по пътищата могат да заменят традиционните забрани в тези области.

ИНФОРМАЦИОННИ И ОБРАЗОВАТЕЛНИ КАМПАНИИ

Положителни страни	Недостатъци
<ul style="list-style-type: none">• Не е толкова интрузивна като традиционните регулации• Позволяват индивидите/бизнесът да взимат по-информирани решения• Полезни са, особено в случаите, когато е трудно или скъпо да се налагат регулации	<ul style="list-style-type: none">• Може осъществяването им да бъде скъпо• За гражданите/потребителите може да е относително трудно да възприемат информацията• Понякога е трудно да се идентифицира причинно-следствена връзка между кампаниите и промяна в поведението• Информацията може да не бъде разбрана• Информацията, която се предоставя, може да е оспорима или неточна

Пазарни инструменти

Съществуват различни икономически инструменти, които могат да бъдат използвани като алтернатива на традиционните регулации (които налагат задължение и контрол). Те могат да включват такива инструменти като такси, търгуеми права и други. Целта е да се използват такива икономически инструменти, при които пазарните изкривявания са сравнително най-малки.

Този вид пазарни механизми се използват особено в случаи, когато се поставят цели, свързани с опазване на околната среда. Например, схемата за търговията с квоти на емисии от парникови газове, наложена в ЕС, е вид пазарен инструмент, който е алтернатива на традиционната регулация.

ИКОНОМИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТИ

Положителни страни	Недостатъци
<ul style="list-style-type: none">• Може да са по-евтини за постигане на целта на политиките.• По-гъвкави от традиционните регулации, които налагат забрана и контрол.• Може да спомогнат насърчаването на иновациите и техническия прогрес.• Характеризират се с относително малко дискреция от страна на управляващите органи.• Съществуват стимули да се постигнат целите по ефективен начин.• Няма административен товар, свързан със събиране и предоставяне на информация на контролни органи.	<ul style="list-style-type: none">• Може да се наложи въвеждането на сложна система от правила - например сложни процедури за данъчно облагане или механизми за недопускане на укриването на данъци и информация.• Често е трудно да се предскаже с голяма доза сигурност ефектът от инструмента върху стимулите. Може да се наложи провеждането на скъпи проучвания и задълбочен емпиричен анализ.• Може да се възприемат като сигнал, че определени нива на нежелателно поведение са допустими (напр. дадено ниво на замърсяване на околната среда).

Модели на регулациите

Традиционно регулиране с налагане на забрана и последващ контрол.

Този вид регулации често са съпътствани със санкции, ако не се спазват разпоредбите. Те са най-строгият политически инструмент. В много случаи този вид регулации налагат значителни разходи за спазване и съблюдаване, които надминават повече от 10% от БВП за някои страни (според изчисления на ОИСР).

ЗАБРАНА И ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ

ЗАБРАНА И ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ	ЗАБРАНА И ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ
<p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none">• Фиксираните стандарти се прилагат сравнително бързо.• Правителството показва коя дейност се счита за незаконна експлицитно.• Поведение, което представлява опасност за обществото, изрично се обявява за незаконно.• Някои хора се подчиняват на регулации само, когато последните са стриктни и строги.	<p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none">• Води до твърде сложни и бюрократични правила и процедури, които могат да се окажат скъпи от гледна точка на време и пари.• Налагането на дадено поведение често е скъпо, тъй като избягването на забраните е възможно чрез намиране на “вратички” в закона.• Често се разчита на индустрията сама да предоставя информация за стандартите и границите, които трябва да се наложат, което крие рискове.• Може да е трудно и дори невъзможно да се определят най-подходящите нива за дадена дейност.• Регулациите може да бъдат твърде догматични.• Тези регулации често са съпътствани с по-голям политически риск.

Доброволен подход – саморегулиране

Доброволният подход включва предприемането на действия, които са инициирани от самите фирми и индустрии, а не от правителството. В тези случаи индустриите се съгласяват доброволно да спазват етични кодекси, договори и правила.

Съществуват два вида мотивационни фактора, които могат да накарат частните фирми да участват доброволно в такъв вид регулиране. Първо, чрез участието си в подобни инициативи, компаниите могат да избегнат по-строги и обременяващи правителствени регулации. Второ, фирмите осъзнават, че участието в подобни инициативи може да повлияе положително върху тяхната репутация.

САМОРЕГУЛАЦИИ	
Положителни страни	Недостатъци
<ul style="list-style-type: none">• Често са по-евтини от традиционните регулации, които включват забрани.• Приспособи ми са полесно към социалните и технологични промени, които настъпват в средата.• Избягва се разрешаването на спорове в съда.• Насърчават взаимодействието между конкурентите в интерес на обществото.• Разходите по съобразяването са ниски, защото правилата са създадени от самата индустрия.	<ul style="list-style-type: none">• Може да се окажат неефективни, тъй като налагането на правилата може да не е достатъчно ефективно.• Промяната в поведението може да не е достатъчна за постигане на желания резултат.• Може да доведат до бариери пред навлизане на пазара.

Регулации на базата на зададени критерии за изпълнение

Този вид регулации включват определянето на конкретни цели и желани резултати, вместо изрично определяне на начините и средствата, чрез които могат да се постигнат тези резултати. Целите могат да бъдат постигнати и чрез саморегулация или взаимно регулиране или други форми на регулирането. По този начин се намалява експлицитното налагане на интервенции от страна на правителството.

РЕГУЛАЦИИ НА БАЗАТА НА ЗАДАДЕНИ КРИТЕРИИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	
Положителни страни <ul style="list-style-type: none">• Фирмите и индивидите могат да идентифицират възможно най-ефективните методи, които изискват ниски разходи, за да се постигне даден резултат.• Насърчава се иновацията и по-широко използване на технологията.• Този вид регулации могат да се окажат по-лесни за изпълнение от традиционните регулации.	Недостатъци <ul style="list-style-type: none">• Може да бъдат трудно осъществими, тъй като се изисква точно и ясно описание на целите и резултатите.• Необходимо е наличието на подробни указания, които да улесняват фирмите и гражданите в спазването на регламентите. Това може да се окаже спънка в прилагането им.

Взаимно регулиране

Взаимното регулиране представлява регулация, при която правителството и дадена индустрия или сектор от икономиката поделят отговорността при налагането на правила и принципи на действие. Обикновено правителството делегира контролни права на представители на бизнеса.

ВЗАИМНО РЕГУЛИРАНЕ	
<p>Положителни страни</p> <ul style="list-style-type: none">• Намаляват се разходите за държавата, тъй като по-голяма част от разходите се поемат от професията/индустрията.• Поощрява се по-голяма отговорност от страна на индустрията/професията за постигане на поставените задачи.• Използва се експертизата и знанието на индустрията или професионалната общност при определянето и налагането на правилата.• Обикновено се спазват регулациите в по-голяма степен, тъй като индустрията/професията участва в процеса на съблюдаване и контрол.	<p>Недостатъци</p> <ul style="list-style-type: none">• Може да насърчи антиконкурентно поведение и да наложи бариери за навлизане на пазара.• Има риск от налагането на неефективна регулация въз основа на близки връзки между правителството и индустрията/професията.• Налагането и спазването на регулациите може да бъде трудно осъществимо поради липса на отчетност и интерес от страна на професията/индустрията.• Необходимо е внимателен дизайн на регулацията въз основата на принципи на прозрачност и отчетност, за да се избегнат бариерите пред конкуренцията.

VI. Оценка на ползите, разходите и въздействието от провежданите общински политики

1. Съвети при анализиране на ползите и разходите

- Предоставената информация и дълбочината на анализа на всеки един от ефектите, описани в ОВР, трябва да отговарят на размера на вероятното въздействие. Въпреки това, анализът трябва да е пълен, за да подпомогне в достатъчна степен процеса на взимане на решение.
- Трябва да се опишат подробно всички допускания, които се правят и да се предостави източник за данните и да се опишат методологиите, които се използват.
- Където е възможно, трябва да се правят количествени оценки. Когато има несигурност и риск, трябва да се дават относително големи възможни граници за оценките. Когато не може да се направи количествена оценка, трябва да се предостави подробен качествен анализ на въздействието.
- Трябва да се идентифицират групите, които печелят и тези, които понасят разходите.
- Трябва да се опишат какви са разходите – дали са разходи по съобразяването или са резултат от промяната в политиката.
- Необходимо е да се идентифицират какви са трансферните въздействия от регулацията. По същество те не водят до промяна в нетната стойност на общественото благосъстояние, но оказват въздействие върху различни групи, като някои от тях са печеливши, а други – губещи.
- Трябва да се уточнят експлицитно какви са рисковете, свързани с осъществяването на регулацията и как те могат да въздействат на ползите и разходите.

2. Видове разходи и ползи

Разходите и ползите биват следните видове:

- Реалните разходи и ползи са тези, които водят до положителен или отрицателен нетен ефект върху благосъстоянието на обществото.
- Трансферните ефекти са тези въздействия, при които разходите за даден сектор от икономиката директно се покриват от ползите, които получава друга група в обществото. По този начин няма

промяна в благосъстоянието на обществото. Тези трансферни ефекти трябва да се посочат, но не трябва да се отчитат при оценка на опциите и не се включват в анализа “разходи-ползи”.

- Преките разходи и ползи са тези, които са свързани с осъществяване на основната цел на регулациите.
- Непреките разходи и ползи имат вторичен характер и не са свързани с осъществяване на преките цели.
- Материални разходи и ползи са тези, които могат да се оценят на пазарен принцип. С други думи, могат да се остойностят парично.
- Нематериалните разходи и ползи не могат да бъдат оценени от пазара и не могат да се остойностят в парично изражение.

Таблица: Пример за видове разходи и ползи

Проект за напояване			
		Ползи	Разходи
Реални			
Преки	Материални	Увеличение на продукцията и реколтата	Разходи за напоително съоръжение
	Нематериални	Естетически ползи, свързани с гледката в местността	По-малко суха земя
Косвени	Материални	По-малка ерозия на почвата	Разход на вода
	Нематериални	Ползи за местната общност в селските райони	Разрушаване на дивата природа
Трансферни		Развитие на индустрията, свързана с производство на оборудване за напояване	Намаляване на доходите за конкурентите

3. Остойностяване на разходите и ползите

Ключовото правило при анализиране на разходите и ползите като част от процеса на оценка на въздействието на регулациите е да се изключи двойното отчитане на ефектите. Някои разходи и ползи представляват просто трансфер на богатство от една група към друга. Например, приходите от данъци и социални осигуровки или помощи представляват трансфери. Следователно, тези приходи не трябва да се включват в пресмятането на нетните разходи и ползи в процеса на осъществяване на ОВ. Но те трябва да се имат пред вид, когато се анализират трансферните ефекти от регулацията. Например, може да се

анализират ефектите от регулациите върху различни уязвими групи. Но разходите не трябва да се броят два пъти. Ако за дадена група възникват разходи, които впоследствие се пренасят върху потребителите чрез високи цени, тези разходи трябва да се броят само веднъж.

При остойностяването на идентифицираните ползи и разходи може да се използват различни подходи:

1. Директно посочени разходи в регулацията – например закупуването на лицензия на стойност X лв. от Y на брой фирми за дадена година и др.
2. Оценка чрез пазарни цени – за услуги и стоки, които се търгуват на пазара (използва се обикновено за оценка на разходите за оборудване).
3. Оценка на алтернативния разход на ресурси за постигане на даден резултат.
4. Разходи за труд – ако в резултат от регулацията се изисква полагането на допълнително труд или отнема време да се запознаят заинтересуваните страни с регулацията, това може да се оцени чрез средната заплата в страната/региона (за специфичната дейност) за единица време, умножена по времето, необходимо да се изпълни поставената задача.
5. Използване на анкети, въпросници, интервюта при идентифициране на видовете и размера на разходите или ползите на бизнеса и засегнатите страни от въвеждане на регулацията, като се проследи промяната в тяхното поведение и реакции.
6. Екстраполация на изводи и заключения от други изследвания за други икономики (напр. оценки на въздействието на аналогични закони в други страни) или на базата на изследвания и проучвания, които разглеждат сходни въпроси.
7. Оценка на ползите на базата на готовността на хората да платят – тази оценка се базира на пазарните цени на стоки и услуги (например ползата от подобряване на здравето на гражданите може да се оцени на базата на разходите за здравеопазване).

Дисконтиране

Оценката от въздействието на регулацията зависи от времето, през което възникват ползите и разходите. Повечето опции пораждаат различни разходи и ползи във времето. Например, строежът на път води до незабавни разходи, но генерира ползи във времето.

Дисконтирането позволява да се сравняват разходите и ползите в различен период от време, като разходите и ползите, които възникват по-рано във времето, имат по-голямо тегло от тези, които възникват по-късно във времето. Разликата между сумата от дисконтираните ползи и дисконтираните разходи се нарича нетна настояща стойност.

Когато разходите и ползите се мерят във времето, трябва да се използват константни цени, освен ако няма драстична промяна в относителните цени на входните и изходните данни (напр. очаквано осезателно поскъпване на цените на петрола във времето).

Оценката на ползите и разходите от въвеждането на дадена регулация се прави във времето – обикновено за всяка една година от разгледания период. Парите имат различна стойност във времето (един лев сега е по-скъп от един лев след 1 година, който от своя страна е по-скъп от 1 лев след 10 години). Тази концепция за промяна на парите във времето произлиза от предпочитанията на хората, инфлацията в икономиката и наличието на алтернативни възможности за инвестиране на средствата с дадена норма на възвръщаемост. За да може да се сравняват разходите и ползите във времето, е необходимо да се приравнят в сегашна стойност, т.е. в парично изражение по цени в момента на изготвяне на ОВР.

Дисконтирането на паричните потоци (приравняването на паричните потоци в сегашна стойност) става чрез следната формула:

$$PV(CF_t) = \frac{CF_t}{(1+R)^t},$$

където $PV(CF_t)$ – сегашна стойност на паричния поток в година t ; R – дисконтов процент.

Как се определя дисконтовият процент?

Дисконтовият процент представлява социално-приемливата цена на капитала. Определянето на дисконтовия процент е важна стъпка в извършване на процеса на дисконтиране, защото ако нормата на дисконт е по-висока от действителната, това води до нереалистично ниска оценка на нетната полза от регулацията и обратно – ако нормата на дисконт е по-ниска от действителната, това изкуствено завишава стойността на ползите и разходите, приравнени в сегашна стойност.

Нормата на дисконтиране трябва да бъде равна на алтернативната

цена на капитала в икономиката. Има основно два подхода за практическото определяне на дисконтовия фактор:

- Реалната доходност (лихвения процент) по дългосрочните държавни ценни книжа;
- Реалната норма на възвръщаемост в частния сектор в икономиката.

В ръководството на ЕК за анализ на въздействието на регулациите се препоръчаната норма на дисконтиране е равна на 4%. Важно е да се има предвид, обаче, че това е реална норма, т.е. не се включва инфлацията. Ако ползите и разходите се индексират с темпа на очакваната инфлация през годините, тогава и нормата на дисконтиране трябва да отчете инфлацията – трябва да е равна на реалната норма на дисконтиране + средната очаквана инфлация на годишна база.

VII. Аналитични модели и техники за количествен анализ

За количествения анализ в ОВР се използват следните модели:

1. Анализ разходи-ползи.
2. Анализ на ефективността на разходите.
3. Частичен анализ на базата на набор от критерии – оценка на административния товар, тест за МСП, анализи върху специфичните ефекти върху определени групи.
4. Оценка на риска, която определя вероятността от постигане на определени резултати. Анализ на чувствителността.

1. Анализ разходи-ползи

Голяма част от икономистите и анализаторите дават предпочитания на метода разходи-ползи. Той позволява да се създаде най-пълна картина на въздействията от регулациите и да се сравнят ползите и разходите, които произлизат от политиките в различен период от време, приравнени в парични единици в момента. Този метод се използва отдавна от правителствата за анализиране на инвестиционни проекти като пътища, язовири и т.н. През 1981 г. и през 1992 г. съответно САЩ и Канада въвеждат принципа “разходи-ползи” на национално ниво в процеса на законотворчество. Целта е да се максимизира нетното благосъстояние на гражданите в резултат от прилагането на политиките и регулациите.

Основните етапи на модела “разходи-ползи” включва следните стъпки:

- Идентифициране на всички очаквани въздействия от проекта.
- Оценка на ползите по години, като се отчита рискът и несигурността във времето.
- Оценка на разходите по години, като се отчита рискът и несигурността.
- Дисконтиране на паричните потоци (ползи и разходи), за да се отчете промяната на стойността на парите във времето.
- Съпоставяне на ползите и разходите.

Повечето страни са възприели подхода на метода “разходи-ползи”. Те инкорпорират в едно цялостна количествена оценка на въздействията. Този подход включва представяне на всички разходи и ползи – икономически, социални, екологични, свързани със здравето и безопасността на хората.

Формулата, по която се изчислява нетният ефект от регулацията, е следната:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{(B_t - C_t)}{(1 + R)^t},$$

където NPV – нетна настояща стойност;

B_t – ползи в година t ;

C_t – разходи в година t ;

R – дисконтов процент (социално приемлива цена на капитала).

Ако $NPV > 0$ – ползите от регулацията са по-големи от разходите => да се приеме.

Ако $NPV < 0$ – разходите за обществото от регулацията са по-големи от ползите => да не се приема.

2. Метод на ефективност на разходите

При този метод се сравняват разходите за различните опции с еквивалентни или подобни ползи и крайни резултати. Той е полезен подход, но има ограничено приложение, защото не може да се вземе решение коя опция си заслужава да бъде избрана, т.е. дали ползите оправдават разходите. Ето защо методът “разходи-ползи” позволява да се вземе решение КАКВО да се прави, докато методът на ефективност на разходите позволява да се вземе решение КАК да се направи. Регулаторите трябва да изберат опцията с най-ниски разходи, която води до едни и същи резултати (ползи).

3. Мултикритериен анализ

Различните видове въздействия не са еквивалентни. Допустимо е за различните видове ефекти да се прилагат различни тегла. Частичният анализ на въздействието, който се фокусира само върху дадена група или набор от въздействия, е частен случай на определянето на условни тегла на идентифицираните въздействия. Когато се прилага този метод, обаче, трябва да се има предвид, че изводите са изкривени в дадена посока, която е предварително предначертана (чрез избора на теглата) или се разглежда непълна картина.

За съжаление много правителствени експертни групи правят три вида грешки:

- 1) Фокусират се върху въздействието на регулациите върху определени групи, без да дават конкретна оценка на размера и нивото на тези въздействия.
- 2) Правят опит да оценят макроикономически ефекти от регулации (например промени в търговията, въздействие върху бедността), които по същество представляват микроикономически интервенции. Само големи законодателни инициативи, които обхващат цял сектор в икономиката (например законодателството по отношение на химическата индустрия в ЕС, т. нар. REACH), следва да се оценяват от гледна точка на макроикономическите показатели. При голяма част от регулациите макроикономическите ефекти не могат да се оценят поради динамичния характер на взаимодействие и взимане на решения от страна на икономическите агенти. Подобни оценки биха били статични и крайно спекулативни и по принцип преместват фокуса на ОВР от нейната непосредствена задача.
- 3) Прилагат се частични анализи или методи, чрез които могат да се оценят само специфични въздействия или избрани разходи. Без да се интегрират тези оценки и частични анализи в по-обща картина, целта на оценка на въздействието на регулациите не може да бъде постигната и се създава риск от взимане на погрешно политическо решение.

Според практиката в ЕС, САЩ и Австралия при оценка на въздействието на законодателствата анализът трябва да се разглежда от гледна точка на цялата икономика. Трябва да е ясно кои групи печелят от регулацията и кои понасят загуби – преки и непреки. В някои страни,

обаче, при изготвяне на ОВР се поставя специално внимание върху ефектите върху различните полове, върху регионалното развитие и др.

4. Оценка на административните разходи

За оценка на административните разходи в ЕС се използва стандартният модел на разходите (**Standard Cost Model**).

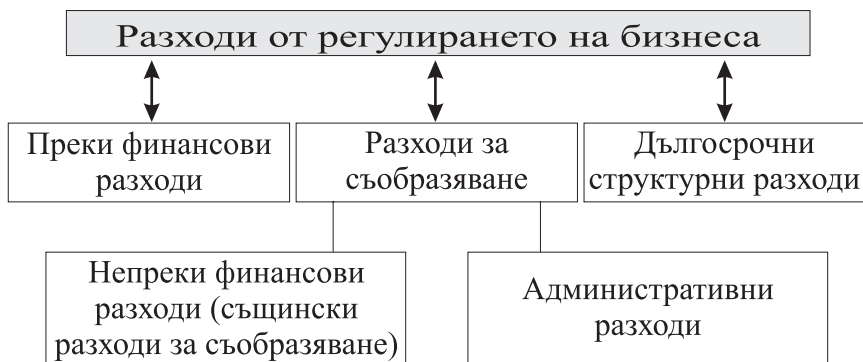
Моделът на стандартните разходи (MCP) служи за определяне на административната тежест за бизнеса, наложена от регулациите. Това е количествена методология, при която се оценяват единични закони, избрани области или законодателството като цяло. Тя се прилага в страни като Дания, Холандия, Норвегия, Швеция и Обединеното кралство, чиито правителства са определили намаляването на тази тежест за основен свой приоритет. Освен това MCP е полезен за измерване на предложения за опростяване, както и на административните последици от предложено ново законодателство.

Бизнесът и индустрията са субект на различни изисквания и задължения, които произтичат от регулирането им. По тази причина се пораждат допълнителни разходи, част от които биха могли да бъдат избегнати, тъй като резултатът от тях са загуби за цялото общество. Регулирането следва да бъде оптимално и да отнема по-малко ресурси.

Кои разходи се измерват от модела?

1. Разходи за регулиране – финансови и административни. Фигурата по-долу показва различните типове разходи, които регулирането може да наложи на бизнеса

Графика 1: Видове разходи за бизнеса



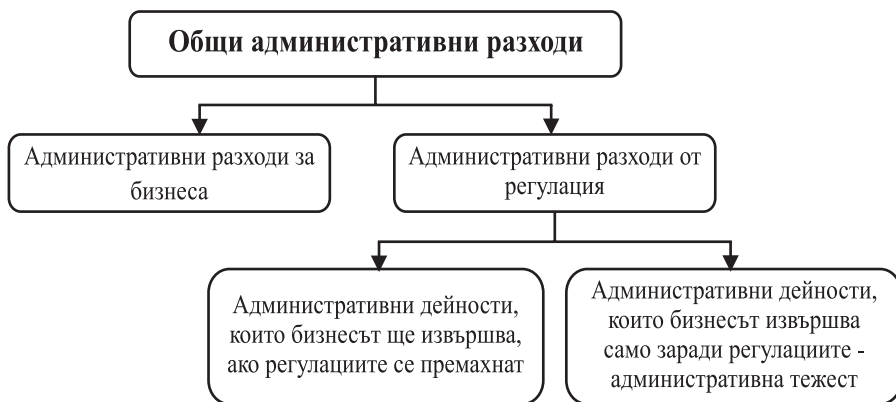
Преките финансови разходи са резултат от конкретни и преки задължения за прехвърляне на парични средства към правителството или друга власт. Тези разходи не са свързани с необходимост от информация от страна на правителството. Такива разходи включват административни такси, данъци и др.

Разходите за съобразяване обхващат всички подобни разходи с изключение на преките финансови разходи и дългосрочните структурни последици. В контекста на Модела на стандартните разходи те могат да бъдат разграничени на същински разходи за съобразяване и административни разходи.

Сравнение между административни разходи и административна тежест

Административната тежест е част от административните разходи, които бизнесът понася, тъй като това е регулаторно изискване. Следователно тя е част от административните разходи понеже административните разходи обхващат също административните дейности, които бизнесът би продължил да извършва, ако регулациите бъдат премахнати.

Графика 2: Административна тежест срещу административни разходи



Моделът на стандартните разходи измерва административните разходи от регулациите на правителството. В такъв случай някои дейности, които бизнесът би продължил да извършва при липсата на регулации, също ще бъдат включени. Административните дейности, които нямат връзка с регулациите и се извършват при управлението на бизнеса, естествено не се включват.

2. Информационни задължения и компонентите им

Информационните задължения се пораждат от регулация и се изразяват в предоставяне на информация и данни на публичния сектор или на трети страни. Информацията не трябва задължително да бъде прехвърлена на властите или на частни лица, но може да бъде подготвена за проверка или при поискване. Тези задължения са няколко вида.

1. Изисквания за данни;
2. Административни дейности за обезпечаване на тези данни;
3. Разходни параметри, които обхващат
 - Цена: обхваща тарифа – разходи за заплати плюс овърхед за административни дейности, извършвани във фирмата или почасови разходи за доставчиците на външни услуги.
 - Време – количеството време, необходимо за извършването на административната дейност.
 - Количество – обхваща броя на засегнатите фирми и честотата на извършване на дейността в рамките на годината.

Съчетаването на тези елементи води до основната формула в МСР:

$$\text{Разходи за административна дейност (или за данни)} = \text{Цена} * \text{Време} * \text{Количество (брой фирми} * \text{честота)}$$

Освен това някои покупки могат да бъдат включени като среден разход за годините, през които ще бъдат използвани. Бизнесът може да се нуждае от връзка с интернет, за да се съобрази с изисквания за цифрови отчети, но тъй като тя се използва за много други цели разходите за връзката не се включват директно в измерването, а непряко – в овърхеда.

Типове измерване при Модела на стандартните разходи – предварително и последващо

Моделът на стандартните разходи може да се използва за последващо измерване на фактическите последици за бизнеса във връзка с даден закон, регламент или друга инициатива. Така се показва състоянието на общите административни разходи, които понася бизнесът при действащата съвкупност от регулации в определен момент от времето. Такова измерване може да се направи в избрана област или за всички регулации, засягащи бизнеса. Съществен елемент от МСР е, че след като веднъж се направи такава оценка тя трябва да бъде осъвременена, за да отрази въздействието на промените или на новите регулации.

Измерването може освен това да обхваща очакваните административни последици от проект за закон, наредба и т.н. Тази оценка се означава като предварителна и може да формира част от цялостния стопански и административен резултат върху публичния сектор, бизнеса и гражданите.

Нормално ефективен бизнес

Основно понятие и единица за измерване в Модела на стандартни разходи е нормално ефективният бизнес. То означава бизнес, който попада в целевата група и действа по типичен начин – тоест нито по-добре, нито по-зле от нормалното. Целта на МСР е да се идентифицира общият елемент, който води началото си от регулацията. МСР не включва бизнес, който е твърде ефективен или твърде неефективен. От друга страна наблюденията върху високоефективни предприятия служат за посочване на добрата практика, докато нискоефективните са пример за това какво би трябвало да се избягва.

Нормално ефективният бизнес се определя чрез провеждане на интервюта с няколко представители на бизнеса от целевата група, с външни консултанти, които се занимават с неспецифични за бизнеса дейности, както и с други експерти. Целта на интервюта е да се установи колко време е необходимо за бизнеса за извършването на дадена дейност или за изпълнението на някакво изискване за предоставяне на данни. Прави се проверка в съвместимостта на получените отговори. Ако тя не е налице, се налага провеждането на допълнителни интервюта, докато не се обезпечи сигурност в резултатите за нормално ефективен бизнес.

Еднократни и повтарящи се разходи

Извършването на еднократните разходи се налага само веднъж на бизнеса в процеса на приспособяването му към нова или изменена регулация. Това не се отнася за разходите, които може да възникнат във връзка със съобразяването със съществуващи регулации за пръв път – например повишен оборот или разширяване обхвата на дейността. Само въвеждането на нова или промяната във влязла в сила регулация може да породи еднократни разходи. Тези разходи не се включват в основната оценка, но формират част от предварителните измервания.

Повтарящите се разходи са такива, които бизнесът трябва постоянно да извършва, за да изпълнява задълженията, възникващи от регулацията. Те биха могли да възникват на равни интервали, като попълването на данъчните декларации, или да са непостоянни във времето. Общото за

тези разходи е, че те се налагат във връзка с определена ситуация за бизнеса. Те се измерват както предварително, така и на последващите етапи.

За все по-голям брой задължения за предоставяне на информация са налични дигитални решения, чрез които може да се докладва нужната информация или да се кандидатства за някакво разрешение по интернет. Дигиталното решение е средство, чрез което бизнесът може да изпрати информацията посредством дигитална комуникация. Форма, която бизнесът може да изтегли от дадена страница и след това трябва да разпечата и изпрати чрез писмо или факс, не представлява дигитално решение.

Ефектът от тези дигитални решения също трябва да се измерва и в случаите, при които те са налични, ще бъде уместно да се разделят видовете бизнес съобразно с това.

Конкретното измерване на дигиталните решения се извършва по същия начин както и при останалите – тоест колко време отделя бизнесът за административни дейности, които възникват при съобразяването с регулациите. Следователно ефектът може да се разкрие като се сравни дигиталното с конвенционалното решение.

Произход на регулацията

Регулация А – изискванията са последица изключително и изцяло от правилата на Европейския съюз и други международни задължения. Те трябва да бъдат заложили в директива или наредба на ЕС или в друго международно правило. Така са регламентирани съответното задължение за бизнеса и как трябва да бъде изпълнено.

Регулация Б – изискванията са последица от правила на ЕС или други международни задължения. Целта ще се формулира в международните правила, докато изпълнението (включително и формулирането на специфични изисквания) е оставено на страните-членки. Международните правила не предписват каква информация да произведе бизнесът.

Регулация В – изисквания, които са изключително последица от правила, формулирани на национално ниво. Следователно и задължението и изпълнението му са заложили на национално ниво.

Класификацията позволява да се изследва до каква степен може да се повлияе на административната тежест. Регулациите от тип В попадат в непосредствената сфера на влияние и по тази причина по-лесно и в по-кратък срок биха могли да бъдат намалени административните разходи за бизнеса, наложени от тях.

Участващи страни при измерването според МСР

Бизнесмени – в рамките на ежедневната си работа са придобили експертни познания за начина, по който бизнесът се справя с разнообразни административни задължения. Техният принос се изразява в решаваща информация относно размера на административните разходи. Те формират целевата група при интервютата.

Професионални организации – те също притежават обширни познания за членовете си.

Експерти – със значителен опит в засегнатия сектор. Те могат също да обезпечат по-голяма степен на точност и безпристрастност на оценката на разходните параметри.

Правителствени служби – важен източник на информация, тъй като имат значителни познания за структурата на правилата, валидността и категорията на законодателството, определянето на засегнатите страни.

Консултанти – те обикновено извършват измерването според МСР заедно с експертите.

Централно координиращо звено – отговорно за програмата, обезпечавашо последователното прилагане на метода и сътрудничеството между консултантите и държавните служби. Освен това централното координиращо звено често се занимава с въпроси, свързани с методологията и бюджета.

Група за наблюдение – тя е препоръчителна и се състои от представители на държавните служби, бизнеса и неговите организации, консултантите и централното координиращо звено. То трябва да проверява валидността на резултатите от измерването.

Възможности за избор преди началото на анализа

Моделът на стандартните разходи е достатъчно подробен, но все пак съществуват няколко възможности при практическото му приложение. По тази причина е необходимо да се вземат няколко предварителни решения.

1. Частен бизнес, благотворителни организации и т.н.

МСР измерва административната тежест за частния бизнес и това изисква стриктна дефиниция на понятието. Частният бизнес представлява единици, които произвеждат и/или доставят стоки и/или услуги при пазарни условия с цел реализиране на печалба за собствениците. Тази

дефиниция може да бъде разширена, за да обхване и благотворителни организации, доброволния сектор и държавни или частично държавни предприятия, които се самоиздържат.

2. Да се измерват ли доброволните регулации

Трябва да се разграничат два типа регулации – задължителни (трябва да бъдат спазвани) и доброволни (спазват се по избор). Всички разходи, които възникват за бизнеса при съобразяването с изискванията на задължителните регулации, трябва да бъдат измерени с МСР. По-различна е ситуацията с правилата, които бизнесът може да избере да спазва. Тогава е възможно да се определи дали тези правила са необходими във връзка с присъствието на пазара и такива, които бизнесът следва, без да са необходими. Доброволното правило се характеризира като необходимо, когато мнозинството от бизнеса, за когото се отнася, избира да го спазва.

3. Задължения за предоставяне на информация на публичния сектор или трети страни

Друг важен въпрос е дали да се измерват задълженията единствено към публичния сектор, или трябва да се включат и тези към трети страни. И двата типа задължения възникват в резултат от регулация и причиняват административни тежести за бизнеса.

4. Пълно или фактическо съобразяване

Необходимо е да се направят ясни допускания относно степента на съобразяване. Могат да бъдат измерени разходите за цялостното или частичното съобразяване. Възможно е да съществуват множество причини защо една регулация не се изпълнява напълно от всички предприятия, които са обхванати от нея. Една възможност е тя да се разбира погрешно, а друга – бизнесът съзнателно да избере да не спазва част от условията.

Цялостното съобразяване измерва разходите, които всички засегнати бизнеси правят, ако спазват правилата изцяло. Не се използва действителният брой на предприятията, а колко трябва да спазват регулацията и какви са обичайните им разходи за това. Действителното съобразяване измерва фактическите разходи, които понася бизнесът. Броят на засегнатите предприятия обхваща само тези, които фактически спазват правилото (дори ако по-голям брой са задължени да го направят).

5. Възстановяване на административни разходи

В някои случаи бизнесът е субект на задължения, но може да получи някакъв тип компенсация, за да покрие административните разходи за съобразяване. При измерването на разходите може да се отчете възстановената сума, за да се пресметне на нетна база.

6. Долна граница на разходите

Може да се определи дали да се измерва цялата тежест от регулацията или да се определи минимален праг. Основанието за установяването на такъв праг е фактът, че разходите за извършването на анализа понякога няма да могат да бъдат сравними с възможността за опростяване (ще бъдат по-високи). В такъв случай е възможно да не се измерва ефектът от регулации, които налагат по-малко от X часа административна работа на година за всички засегнати предприятия. Този праг трябва да зависи от размера на икономиката.

7. Процент на овърхед разходите

Овърхед обхваща някои разходи, свързани с наетите лица, и представлява допълнителни разходи към тези за заплащане. Овърхед покрива и постоянните административни разходи, като тези за сгради, телефони, отопление, електричество, технологично оборудване и т.н. Овърхед също обхваща отсъствията от работа поради болести, тъй като почасовото заплащане, което се използва за изчисление на административните разходи, трябва да отчита часовете ефективна работа. Процентът на овърхед се изчислява във всяка страна. Тъй като липсва официален статистически източник на информация за всички отрасли и размери на бизнеса е трудно да се определи процент, който е приложим и точен навсякъде. Все пак компонентите на овърхед по същество са еднакви във всяка страна, което определя и близките стойности за Дания, Норвегия, Швеция и Холандия (25%).

Фактът, че една опция би могла да наложи по-ниски административни разходи не е достатъчна причина, за да бъде предпочетена. Например, мярка, която изисква производителите да предоставят информация на потребителите за консумацията на енергия на домашните уреди, поражда преки административни разходи (трябва да се провери консумацията и да се произведат етикети). За разлика от това мярка, която определя минимални стандарти за енергийна ефективност за домашните уреди, вероятно ще наложи относително по-ниски административни разходи.

Обаче, тъй като ще даде на производителите по-малка гъвкавост и може да ограничи потребителския избор общите разходи могат да бъдат по-високи отколкото административните изисквания за предоставяне на информация за консумацията на енергия.

ПРИМЕРНИ РАЗХОДИ ПО СЪОБРАЗЯВАНЕТО

Повторяеми разходи

- **информационни разходи (запознаване с новите регулаторни изисквания)**
- **обновяване на производствения процес / оборудване / сгради / софтуер и др.**
- **разходи за външни услуги (напр. счетоводни, юридически, ИТ и др.)**

Единични разходи

- **разходи за персонал или допълнително време**
- **такси / прилагане на норми**
- **административна дейност / попълване на формуляри и технически работа (напр. време за попълване на статистически формуляри, събиране на необходимата информация и др.)**

За все по-голям брой задължения за предоставяне на информация са налични дигитални решения, чрез които могат да докладват нужната информация или да кандидатстват за някакво разрешение по интернет. Дигиталното решение се разбира като средство, чрез което бизнесът може да изпрати информацията чрез дигитална комуникация. Форма, която бизнесът може да изтегли от дадена страница и след това трябва да разпечата и изпрати чрез писмо или факс, не представлява дигитално решение.

Ефектът от тези дигитални решения също трябва да се измерва и случаите, при които те са налични, ще бъде уместно да се разделят видовете бизнес съобразно с това. Конкретното измерване на дигиталните решения се извършва по същия начин както и при останалите – тоест колко време отделя бизнесът за административни дейности, които възникват

при съобразяването с регулациите. Следователно ефектът може да се разкрие като се сравни дигиталното с конвенционалното решение.

5. Анализ на риска

При този подход се прилагат методи, които се използват при управлението на риска на компании и финансови институции. Като цяло този подход не е цялостно развит от аналитична гледна точка за приложението му в процеса на ОВР.

В анализите на регулациите се използват три аспекта от управлението на риска и несигурността:

- 1) „Оценка на риска” в ОВР означава оценка на вероятността да се случи дадено събитие или да се появи даден ефект въз основа на определена причина затова (например, ако човек погълне определена субстанция, вероятността за отравяне е 50%). Целта на анализа в този случай е да се установи причинно-следствена връзка и да се оценят най-вероятните ефекти от дадена мярка.
- 2) Анализът на несигурността оценява вероятността да се получат различни крайни резултати в зависимост от степента на грешките в процеса на оценяване. Например, може да се оцени най-добрият, най-вероятният и най-лошият сценарий в зависимост от различни набори от допускания. По този начин може да се види как различните допускания влияят върху крайния резултат и да се направи оценка на чувствителността.
- 3) Вместо анализ на несигурността може да се установи правило, според което, ако несигурността е прекалено голяма при оценяване на дадени въздействия, да се прилага най-песимистичният сценарий и той да се взема предвид при крайната оценка.

Оценката на очакваната стойност се изчислява чрез следната формула:

$$E = \sum_{i=1}^n P_i * X_i ,$$

където E – очаквана стойност, P – вероятност да се случи, X – резултат, i = (1...n) – набор от вероятни резултати.

При анализа на чувствителността се показва крайният резултат от оценката на въздействието от дадена регулация при различни допускания за даден параметър. По този начин се определя какъв е ефектът върху

крайния резултат при различни стойности на пазарметъра и доколко резултатите от ОВР се влияят от направените предварително допускания и проучвания, т.е. доколко са надеждни резултатите.

6. Алтернативи на монетаризирането на ползите и разходите

Има много политики, чиито разходи и въздействия са значителни, но пълното им парично остойностяване не е възможно. Такива случаи се появяват в контекста на разходите и ползите, свързани с опазване на околната среда и социалните въздействия. Понякога е възможно да има количествена оценка, но без парично остойностяване на въздействията. Например, може да е възможно да се оцени броят на хората, които ще бъдат засегнати от дадена регулация, но без да се дава парична оценка на въздействието.

При мулти-критерийния анализ могат да се инкорпорират както оценени, така и неоченени ползи. Типичният мулти-критериен анализ включва представяне на разходите в таблица. Ползите се представят отделно в друга таблица или матрица – в нея се включват целите/ползите от регулацията както и оценка на това как всяка една опция постига целта. Следва примерна таблица на ползите.

Таблица: Пример за резюме на ползите (когато не е възможно да се приложи подходът разходи-ползи)

Цели	Вид оценка на въздействието	Опция		
		А	Б	В
1: Спасени човешки животи	Количествена	400 милиона евро	215 милиона евро	500 милиона евро
	Качествена	400 спасени живота	215 спасени живота	500 спасени живота
2. Подобрене на качеството ан живот	Количествена	-	-	-
	Качествена	Ще засегне 500,000 жители	Ще засегне 400,000 жители	Ще засегне 500,000 жители

VIII. Консултации

При провеждането на консултации е необходимо да се предприемат няколко стъпки:

1. Приемане на план за консултации за осигуряване на принос от заинтересованите страни и от експертите
2. Идентифициране на:
 - целта на консултациите;
 - елементите на ОВ, за които е необходима консултация;
 - целевите групи;
 - подходящите инструменти за консултация;
 - подходящото време за консултация
3. Спазване на минималните стандарти за консултации в процеса на ОВ и докладването

Защо е необходима консултация?

Събирането на мнения и информация от заинтересованите страни е съществена част от процеса на разработване на политиката, повишаването на прозрачността му и обезпечаването на практическата приложимост и законност от гледна точка на заинтересованите лица.

Планиране на консултациите

Ключов елемент за успешната консултация е ранното планиране. Планът за консултации трябва да покрива целия процес на разработване на политика и да определя целта на консултациите, релевантните целеви групи, подходящите инструменти при консултиране, времето на консултациите и необходимите документи. Все пак трябва да бъде установен баланс между обхвата и продължителността на консултациите и ефикасната работа на съответната институция. Консултациите трябва да съответстват на възможното въздействие на предложението.

Цел на консултациите

За да бъде успешна консултацията, трябва ясно да се дефинира целта и (какво искате да получите от нея): нови идеи (чрез брейнсторминг); събиране на фактически данни; потвърждаване на хипотеза и т.н. Друга важна цел може да бъде да се изясни възможното въздействие от дадена мярка върху общественото мнение. Това може да помогне при решението с кого трябва да се консултирате, кога и как.

За какво да се консултирате?

В зависимост от преследваните цели и от разглеждания въпрос консултациите могат да обхванат различни елементи от оценката на въздействието (същността на проблема, целите и алтернативите, въздействието, сравнението на алтернативи). Те могат също да засягат цялото предложение.

С кого да се консултирате?

Консултациите могат да са открити за общата публика, да се ограничат до определена категория от заинтересовани лица (всеки член от избрана категория може да вземе участие) или до група от изтъкнати индивиди или организации. Също така трябва да се включват всички целеви групи и сектори, които ще бъдат значително засегнати или включени при изпълнението на политиката.

Как да се консултирате?

Изборът на инструменти за консултация ще зависи в голяма степен от това кой ще се нуждае от консултация, по какви въпроси и от наличното време и ресурси. Те включват консултативни комитети, експертни групи, открити изслушвания, срещи, консултации по интернет, въпросници, фокус-групи, семинари и т.н. Структурираните и фокусирани консултации (например въпросник със затворени въпроси върху специфични проблеми) ще осигурят информация, която е много по-лесна за обработване отколкото неструктурирана и обща консултация (например да се питат заинтересованите лица за коментар на някакъв документ).

Методи за консултация

Писмена консултация

Представяне на коментари, базирани на документ за публична консултация или на молба за коментар в пресата. Писмената консултация е много популярен метод. При прилагане в рамките на общината могат да бъдат използвани чрез публикации в местни вестници.

Коментар/предложение и механизми за оплаквания

Това са форми, които предлагат на потребителите непосредствен канал за коментари, оплаквания и предложения относно услугите, които получават. Основната цел е да се достави информация за персонала достатъчно бързо, така че оперативните проблеми могат да бъдат коригирани възможно най-скоро.

Агент под прикритие

Организация, която изпитва услугите, които предоставя, чрез агент, който се представя за клиент. Агентът изпитва качеството на услугите в предварително определени области и докладва в организацията. По този начин трябва да се състави картина на типа опит, който трябва да има истинският потребител на услугата. Ако е структурирано правилно, упражнението може да достави много специфична и подробна информация.

Пилотни предложения

Правенето на предложения за промени в тясно ограничена област от услуги или в по-малка група, каквато са жителите на община, е добър начин за изпробване дали тя ще работи. То също така се използва като начин да се подчертаят факторите, които могат да подпомогнат или да възпрепятстват предложената промяна. Това позволява на консултиращите се органи да планират и комуникират тези въпроси.

Публични срещи

Срещите се организират за обществеността, за да се открият и изразят позициите на хората за конкретни проблеми. Обикновено те са открити за всички.

Открити дни/представяния

Събитията, които предоставят възможност за потребителите или клиентите да се запознаят с организацията и служителите в нея, да задават въпроси, да дават коментари или писмени отговори относно предложенията. По-формалните събития могат да бъдат организирани с презентации и дискуссионни панели. Освен това могат да се поставят табла с информация при големи публични събития.

Фокус-групи

Състоят се от малък брой участници, които са насочвани от подготвен модератор в еднократна дискусия, фокусирана върху определена тема. Въпросите могат да бъдат изследвани в значителна дълбочина. Фокус-групите са полезен начин за откриване на това кои конкретни групи се занимават с предложенията.

Потребителски/клиентски панели

Включват малки групи потребители, които се срещат с представители на съответните институции на формална или неформална основа, за да изразят мненията си относно услугите, които получават, или да изразят

безпокойството си. Потребителските панели се срещат редовно за продължителен период от време и целта им е да привлекат голям брой клиенти, за да се получи възможно най-широка представителност.

Консултативни комитети

Полу-постоянни или постоянни комитети, които са създадени от организация, за да действат като източник на експертни съвети по сложни въпроси. Те могат да бъдат съставени от социални партньори, представителни организации и/или експерти от съответната област. Членството в такива комитети трябва да бъде преразглеждано редовно, за да се осигури баланс на представителството.

Интервюта лице в лице

Интервюта, които позволяват задълбочено изследване на индивидуални гледни точки, мнения, поведение и мотивация.

Национални форуми

Те могат да бъдат създадени в сътрудничество на партньорски структури. Те се провеждат редовно, за да подпомогнат консултациите върху определени въпроси с по-широка група от социални партньори. Те могат да бъдат предшествани от предварителни срещи на регионално ниво, за да се максимизира ефективното участие на групи, които иначе биха били изключени.

Нарочно проучване

Интензивен семинар, който събира представители на публичната власт, заинтересувани групи и членове на общността, за да се обмислят и предложат решения за сложни въпроси, като планирането. Даден семинар трябва да включва структурирана, но бърза размяна на идеи между участниците, така че резултатите да се достигнат бързо.

Форуми в общността

Местно базирани форуми за жители или други заинтересовани лица, които участват в процеса на вземане на решения на местно ниво в дадена област. Комитетите се срещат редовно, за да дискутират въпросите, които ги засягат. Форумите в общността често се използват за разработване на препоръки към местните власти.

Граждански панели

Панел от относително голяма извадка от населението (500-2500 души). Използват се за оценка на конкретни предложения, за оценка на местни или секторни услуги и за развитие на позиции относно бъдещите приоритети, нужди или цели.

Граждански журита

Метод за добиване на подробни, обмислени гледни точки от членове на публиката върху конкретни въпроси. Журитата са съставени от подобен брой като заседателно жури (12-16 човека) и не са нито експерти, нито членове на определена група за интереси. Те изслушват доказателства от показания на експерти в продължение на няколко дни и вземат решение.

Проучване на потребителите, базирано на въпросник

Количествен анализ, който осигурява отговори и статистика при поставени въпроси. Количествените проучвания могат да бъдат лице в лице, по пощата, телефона, електронната поща или по интернет.

Предвиждане или пазарно наблюдение

Упражненията по предвиждане обединяват технически експерти, политици, представители на бизнеса и други, за да се идентифицират стратегически въпроси, които въздействат върху определена област, включително възникващите възможности, технологии и тенденции и препоръки за подходящи политически реакции. Наблюдението на пазара ще бъде действащ механизъм за проследяване на развитието като тенденции при иновациите в определен сектор. Пазарните наблюдения се използват за осведомяване относно развитието на политиката в особено сложни области и може или не да има продължаващо взаимодействие с наблюдаваната индустрия.

Референдуми/социологическо проучване

Националните референдуми по принцип се провеждат, за да се решат въпроси, свързани с Конституцията. Освен това референдумите могат да решават местни въпроси. Гласуването се случва сред представителна извадка от населението. След като научават повече по въпроса, на същата група от хора отново се задават същите въпроси. Този методи има за цел да генерира надеждни резултати чрез целево оповестяване на информация по въпрос към извадка от хора.

Информационни технологии

Използването на информационни технологии, особено интернет, е част от ежедневието в публичния сектор. Употребата на такива инструменти, за да се увеличи покритието и участието в процеса на консултации, трябва да се обмисля при планирането им. Информационните технологии увеличават възможностите за достигане на широк кръг от заинтересовани лица, но трябва да се избягва прекаленото доверие в тях поради липсата на универсален достъп.

Кога да се консултирате?

Подходящият момент трябва да се определи според отделния случай, но консултациите трябва да започнат колкото е възможно по-рано, за да се максимизира въздействието им върху разработването на политиката. Освен това те трябва да се разглеждат като повтаряща се нужда, а не като еднократно събитие. В зависимост от разглеждания въпрос и целите на консултациите, може да се организират серии от консултации в процеса на развитие на предложението. Например първоначалната консултация може да се проведе, за да установи възприемането на естеството на проблема от заинтересованите лица, следващата консултация може да ги попита за мнението им относно възможните опции, докато третият рунд може да има за цел да разкрие предпочитанията на заинтересованите лица към дадена опция. По причина на ефикасността и за да се избегне умората от консултациите повтарящите се консултации трябва все пак да се сведат до минимум.

Минимални стандарти при консултации

Консултациите със заинтересовани лица в процеса на оценка на въздействието трябва да се проведат в съответствие с общите принципи и минималните стандарти. Като се обърне особено внимание на прозрачността, основните послания са следните:

- Да се осигурят документи от консултациите, които са ясни, подробни и обхващат цялата необходима информация.
- Да се консултира с всички релевантни целеви групи.
- Да се осигури достатъчна публичност и да се изберат инструменти, съответстващи на целевите групи.
- Да се остави достатъчно време за участие (поне 8 седмици за писмени публични консултации; предизвестие от 20 работни дни при срещи).

- Да се публикуват резултатите от публичните консултации.
- Да се осигури потвърждение на отговорите.
- Да се осигури обратна връзка: доклад за процеса на консултации, за основните резултати и как изразените мнения са взети под внимание в доклада за ОВ.

Рискове

Когато се провежда консултация и особено когато се анализират отговорите при публичните консултации, е важно да се има предвид, че не всички групи са еднакво способни да участват или да изразят убедително гледната си точка. По тази причина откритата консултация е малко вероятно да осигури представителна картина на мненията. Когато се използват резултатите от консултациите, трябва да се внимава те да не са излишно повлияни от мнението на определени групи без значение колко професионално е било представено. Трябва да се следи и за отклонения, които могат да възникнат от някоя външна група при онлайн, затворени въпросници, които позволяват анонимни отговори (риск един човек да попълни въпросника многократно). Консултациите не могат да бъдат заместител на анализа на проблема.

Възможно е да възникне умора при консултациите от страна на заинтересованите лица. Твърде честите консултации могат да са вредни за броя и качеството на отговорите. Не трябва да се повтаря консултация, освен ако не се търси допълнително мнение или ако няма нова информация, която да бъде представена.

IX. Мониторинг и оценка

- Преди утвърждаването на процедурата и крайните срокове за прилагането на правния акт трябва да се установи дали те пораждат допълнителни разходи или други отрицателни последици за определени субекти;
- Като правило правните актове пряко или косвено определят санкции при неизпълнение на изискванията. По тази причина трябва да се направят оценки дали процедурите за изпълнение и прилагане на мониторинг са толкова спешни и стриктни че да принудят наблюдаващата институция да приеме пасивна роля и да позволи неспазване на изискванията. Санкциите за неизпълнение също трябва да са адекватни на проблема;
- Трябва да се определи звеното (институцията), която да съблюдава за изпълнението на правния акт;
- Трябва да се определят условия за промяна на този правен акт.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица: Представяне на разходи

Год.	Опция А					Общо
	Първоначални разходи за изпълнителя	Първоначални разходи за трети страни	Разходи за персонал (индустрия)	Разходи за съобразяване (индустрия)	Разходи за потребителите	
0						
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
Общо						

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛАЦИЯ НА МЕСТНО НИВО

**Наредба за преместваемите обекти, за рекламните,
информационни и декоративно-монументални
елементи и за рекламната дейност на територията на
Столична община**

РЕЗЮМЕ

Анализът разходи-ползи на приетите промени в *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община* показва, че нетният ефект върху икономиката на столицата е отрицателен, т.е. обществото губи повече, отколкото печели от наложените правила поради административните разходи и пропуснатите ползи за частния сектор вследствие от наложените регламенти. **Загубата в парична стойност е изчислена на 39,8 млн. лв.**

Оценката на алтернативната опция показва, че нетният ефект от прилагането ѝ би бил положителен за обществото и той възлиза на **29,7 млн. лв.**, които включват както допълнителни приходи в бюджета на общината, така и спестени разходи за бизнеса, свързани с предложеното опростяване на процедурите по издаване на разрешение за осъществяване на рекламна дейност и наличие на по-ясни правила за външна реклама в София.

На базата на икономическия анализ предлагаме следните промени в съществуващата нормативна база, която регламентира осъществяването на рекламна дейност на територията на столична община:

1. Да се премахне цената за право на рекламна дейност на територията на Столична община.
2. Да се създаде електронен публичен регистър на разрешителните за рекламна дейност.
3. Уведомяването на сектор “Реклама” за издаване на разрешително за поставяне на рекламен елемент да става автоматично, по служебен път.
4. Да се премахне изискването за презаверяване на разрешенията за поставяне на рекламни елементи върху частни имоти на територията на СО.
5. Да се създаде възможност за получаване на разрешителни за поставяне на рекламен елемент по електронен път
6. Да се въведе регистрационен режим за някои рекламни елементи – например за информационни табели и малки рекламни пана върху частни обекти.

1. Въведение

За да има полза за обществото от практическото прилагане на регламентите и нормативните актове, трябва ползите да са по-големи от разходите, породени от тях. Това важи в пълна сила не само за законите и регулациите на национално ниво, но и на местно ниво. Именно общинските регулации са тези, които оформят средата за правене на бизнес на местно ниво. Целта на настоящия анализ на въздействието на *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община* е да се оценят ефектите от прилагането на нормативния акт чрез извършване на анализ на ползите и разходите.

Когато ползите от приемането на дадена политика са по-големи от разходите, то обществото ще спечели от реализирането ѝ. От друга страна, когато разходите са по-високи от ползите от тази промяна, обществото би загубило от прилагането на тази разпоредба.

2. Контекст на нормативната уредба

2.1. Сегашно състояние

На основание чл. 56 и чл. 57 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) и чл. 20 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е приета *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на столична община*.

Според чл. 56 и чл. 57 от ЗУТ за поставяне на преместваеми обекти и рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи върху общински недвижими имоти трябва да се издава разрешение за поставяне, издадено по ред, установен с наредба на общинския съвет.

Според чл. 20 от ЗМСМА общинският съвет определя политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването на дейностите, свързани с общинското имущество, данъци и такси, устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея, благоустрояването и др.

Рекламната дейност на територията на Столична община (СО) през последните години е осъществявана при действащи нормативни условия **с неясен и противоречив правен регламент.**

- С решение № 463 от 14.07.2005 г. на СО е приета *Наредба за преместваемите обекти на територията на СО*. Чрез нея се отменя Наредбата за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на СО от 5.07.1999 г. и Наредба за рекламната дейност на територията на СО от 30.07.1996 г. Чрез новата наредба са отменени всички схеми за преместваеми обекти, одобрени преди влизането ѝ в сила.
- С решение № 280 от 27.04.2006 г. на СОС се изменя *Наредбата за преместваемите обекти* и тя става *Наредба за преместваемите обекти и рекламните елементи на територията на СО*.
- Наредбата е обжалвана от Българската асоциация за външна реклама в Софийски градски съд (СГС), който я отменя през 2006 г. като незаконосъобразна. След обжалване от СОС Върховният административен съд (ВАС) с решение от 01.03.2007 г. оставя в сила решението на СГС.
- С решение № 1099 от 18.12.2006 г. СОС задължава кмета в срок до края на м. февруари 2007 г. да представи в СОС схемите за рекламните елементи и му възлага в срок до края на м. март 2007 г. да сключи анекси за удължаване на срока на действащите договори за наем за поставяне на рекламни съоръжения по цени на тарифата от *Наредбата за преместваемите обекти и рекламните елементи на територията на Столична община*, както и за заплащане на обезщетения по изтекли в предходните месеци договори, които не са продължени.
- С решение № 24 от 20.12.2007 г. на СОС се приема *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община*.
- На 27.03.2008 г. е постъпило оспорване на *Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община*, по което е образувано адм. д. №606/2008 г. по описа на Административен съд - София-град.

За период от пет месеца през 2006 г. и през 2007 г. рекламната дейност на територията на СО е без нормативна уредба и на практика е блокирана. Според доклад на Сметната палата в действащата през 2006 г.

Наредба за преместваемите обекти на територията на СО са съществували явни правни несъответствия, оказали негативно влияние върху размера на приходите: *приетата ценова тарифа за рекламните елементи през 2006 г. е с около пет пъти по-ниска от прилаганата; не е предвидено СО да получава приходи от рекламните билбордове в частни имоти, които са с над десет пъти в повече от билбордовете, изградени върху общински терени; липса на тарифа за преместваемите обекти; всички одобрени преди влизането ѝ схеми за преместваеми обекти са отменени.*

Според становище на Сметната палата дейността по отдаване под наем на територията на СО не е управлявана ефективно през одитирания период през 2006 г. Изводите на Сметната палата са следните:

- няма ясно формулирана политика, определена чрез стратегия, прогнози, програма;
- организацията на дейността не е ефективна поради липсата на структурно звено с вменени функции, което да координира цялостно процеса – от организирането на дейността до планирането и отчитането на приходите и създава предпоставки за вземане на неефективни управленски решения;
- осъществяваният общ контрол върху дейността е недостатъчен и неефективен, което затруднява управлението ѝ.

Според годишния доклад за дейността на обществения посредник на територията на Столична община за 2007 година е изключително трудно да се въздейства по някакъв начин и съответно да се наложи адекватна санкция на нарушителите, относно постъпилите жалби за рекламни табели с неморално съдържание, предвид факта, че *Наредбата за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на Столична община* е била отменена с решение на ВАС, а новата е приета едва на **20.12.2007 г.**

С приетата от СОС Наредба за преместваемите обекти на територията на СО, отменена впоследствие от ВАС, поради противоречия със закона, са създадени огромни правни проблеми пред управлението на рекламната дейност със сериозни финансови последици за общинския бюджет. Тези проблеми съществуват и към настоящия момент поради липсата на приложима нормативна уредба след решението на ВАС.

Заключението на Сметната палата за 2006 г. е следното: *В СО няма приета стратегия, определени цели и политики за управлението на рекламната дейност. Реализираните приходи са малки като размер в сравнение с възможностите, предлагани на рекламния пазар в София.*

2.2. Цели на разглежданата наредба

Целите на приетата на 20.12.2007 г. *Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията СО* са най-общо две:

- 1) по-ефективно управление на дейността по отдаване под наем на рекламни съоръжения в СО;
- 2) постъпване на повече приходи в бюджета на СО.

Основните промени, които се правят с наредбата, са следните:

- Наредбата въвежда нов “типов” и “индивидуален” проект. Издаването на разрешение за индивидуалните проекти се одобрява от кмета на общината и главния архитект. До сега разрешението се е издавало само от главния архитект.
- Въвеждат се 6 зони в гр. София, вместо 4. В I зона се забранява разполагането на рекламни елементи с изключение на рекламните, които представляват ажурни решения в случаите на покривна реклама.
- Столичният общински съвет (СОС) въвежда нова такса с наредбата – цена за право за осъществяване на рекламна дейност на кв. м. рекламна площ съобразно зоните на Столична община. Такса трябва да се плаща за поставяне на реклама, за фирмен надпис с рекламна цел, фирмена информационно-указателна табела, рекламни съоръжения върху строежи и чрез превозно средство, както и за раздаване на листовки и брошури и организиране на промоция и пр. Правото за поставяне се дължи на общината независимо дали рекламното съоръжение е върху общински или частен терен. При заварени обекти (рекламни елементи), които не са общинска собственост, за които се дължи заплащане на право за осъществяване на рекламна дейност, собствениците са длъжни в срок от два месеца от приемането на тази наредба да декларират в столичната община рекламния обект и неговата площ и да поискат презаверяване на разрешението за поставяне.
- Увеличават се минималните цени за поставяне на рекламни елементи върху общински имоти.
- Забраняват се рекламните, върху които има текстове само на чужд език.

- Увеличава се многократно размерът на глобите за нарушения на Наредбата. До момента те са варирали от 50 до 500 лв. С новата наредба глобите варират от 100 до 5000 лв. са физически лица и от 1000 до 50000 за юридически лица.
- Платени стават и надписите по строежите. Безплатни остават само информационните табели по строежите с големина до 0.70 кв.м., като за останалите ще се плаща такса “право на рекламна дейност“ в зависимост от зоната. При саниране на фасадите на съществуващи сгради се разрешава със заповед на кмета безвъзмездно да се извършва рекламна дейност върху площта на покритията на скелето, за не повече от 12 месеца.
- Забранява разлепването на рекламни афиши, плакати, листовки и др. информационни елементи по стълбовете на уличното осветление, електропреносната и електроразпределителната мрежа.

Съществуват няколко неясноти и проблемни точки, които поставят под въпрос легитимността и икономическата целесъобразност на приетата наредба.

1. На първо място, въведената такса за осъществяване на рекламна дейност и върху частни имоти противоречи на идеята за частна собственост и правото на собственика да се разполага със собствеността си без рестрикции, доколкото не вреди на другите.
2. На второ място, процедурите за поставяне на преместваеми съоръжения и извършване на рекламна дейност, както са регламентирани в наредбата, са тромави и представляват висока административна тежест за бизнеса. Могат да се направят няколко забележки по същество в тази връзка:
 - Въпреки че разрешението за извършване на рекламна дейност се издава от главния архитект на общината или от главния архитект на района, в зависимост от зоната, където се намира рекламното съоръжение, молба за получаване на разрешение за рекламна дейност се изпраща до кмета на Столична община. Това ненужно забавя процедурата по издаване на разрешение за извършване на рекламна дейност.

- Въпреки че Столична община има виртуално деловодство, то не е достатъчно функционално – например, не могат да се изтеглят празни бланки на молби за разрешение за поставяне на рекламни елементи, изискваните документи (документ за собственост, проектна документация и обяснителни записки) също не могат да се представят по електронен път.

3. Анализ разходи-ползи

Анализът разходи-ползи е икономически инструмент, подпомагащ процеса на вземане на решение и избора на различни действия, като оценява съществуващото състояние и възможните алтернативи.

Анализът се осъществява на базата на използването на финансови измерители на евентуалните разходи и ползи от предприетите действия.

Основният принцип на анализа разходи-ползи се базира на идеята, че политиките по отношение на регулациите са желателни само при условие, че ползите са по-съществени от разходите за съобразяване с тях.

Анализът разходи-ползи е част от т.нар. анализ на въздействието на регулациите, чиито принципи са широко застъпени като основен инструмент, използван от Европейската комисия за оценка на икономическите, социалните и екологичните въздействия на предложени нови регулации или изменения във вече съществуващи.

Спазвайки основните методологически принципи на анализа разходи-ползи, ние изчислихме евентуалното въздействие на предложените промени в *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и декоративно-монументалните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община*.

3.1. Засегнати страни от действието на наредбата

Основните засегнати страни могат да се разделят на четири групи:

- 1) Общинска администрация и публични органи - сектор „Реклама” към столична община и дирекция „Контрол по строителството” са отговорни за прилагане на наредбата и провеждане на политиката на общината, свързана с рекламната дейност на територията ѝ.
- 2) Фирми за външна реклама и рекламни агенции – членовете в двете браншови организации – Национална асоциация за външна реклама и Българска асоциация за външна реклама - са 48 броя.

- 3) Частни компании, които рекламират стоки/услуги или поставят информационни елементи – в гр. София има 45,100 броя фирми, регистрирани по ДДС. Това са основните рекламодатели в столицата, които са засегнати пряко от измененията в наредбата.
- 4) Жителите в гр. София – жителите в град София според официалната статистика към края на 2007 г. наброяват 1,240,788 души.

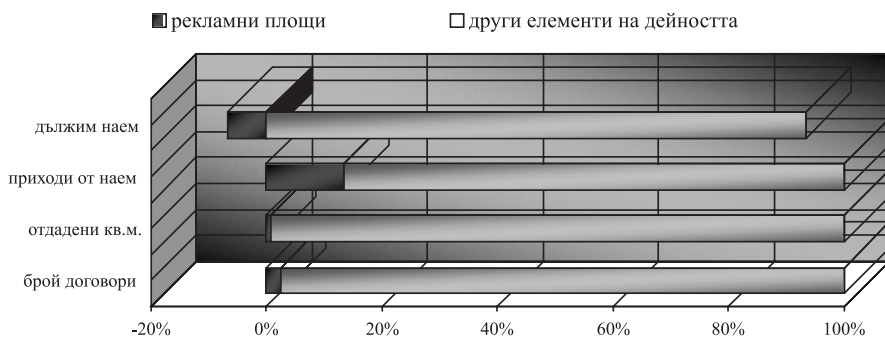
3.2. Анализ на досегашното състояние

Приходите от наеми на общинско имущество за рекламна дейност в Столична община са следните:

- 2006 г. – 1,948,048 лв. (доклад на сметната палата)
- 2007 г. – 3,178,030 лв. (касово изпълнение на бюджета за 2007 г.)
- 2008 г. – 15,000,000 лв. (прогнозни приходи според Бюджет 2008 г.)

Начисленият наем през 2006 г. е в размер на 1 936 819 лв. Постъпилите приходи са в размер на 1 948 048 лв. **Надвнесен е наем за 117 918 лв.** Общата квадратура на отдадените площи е 11 401 кв. м., или 0,8% от общо отдадената за общината. Средната годишна наемна цена на кв.м. е 171 лв., а средната месечна наемна цена е 14 лв.

Графика 1: Относителен дял на отдадените под наем рекламни площи по показателите - брой договори, отдадена под наем площ, приходи и дължим наем, спрямо другите елементи на дейността: нежилищни имоти, жилищни имоти и озеленени площи (за 2006 г.)



Източник: Сметна палата

Забележка: със знак “-” в графиката е отбелязан надвнесенят наем от отдадените под наем рекламни площи.

Всички договори през 2006 г. са сключени по реда на Наредбата за рекламната дейност в СО – за разполагането на рекламно-информационни елементи на територията на СО само въз основа на одобрени „схеми за разполагане”.

СО не отдава под наем билбордове, а само терени за изграждането им. Според заключение на Сметната палата липсата на общински билбордове намалява значително приходите, защото цената на отдаваната под наем рекламна площ от билбордовете е в пъти по-висока от тази на отдадените под наем терени.

През 2008 г. очакваните приходи от рекламна дейност на територията на Столична община са 15 млн. лв. (те включват както приходите от договорите за наем на общинско имущество за осъществяване на рекламна дейност, така и приходите от плащане на правото за осъществяване на рекламна дейност както на общинска, така и на територията на частна собственост). Това означава, че се прогнозира увеличение на приходите с над 370%. Предварителните данни от столична община показват, обаче, че тези приходи са твърде надценени и няма да бъдат събрани.

3.3. Допускания

- На база данните от бюджета на СО, доклади на сметната палата, публичния регистър на разрешенията са поставяне на рекламни елементи правим допускането, че рекламната площ на общинска територия на СО, за която се дължи наем на общинско имущество и цена на право за осъществяване на рекламна дейност е, е равна на 14,4 хил. кв. м. Допускаме, че рекламната площ върху частни обекти е 64,2 хил. кв. м. на базата на експертни оценки.
- **Времеви период** – изследваният времеви период в анализа е 10 години;
- **Дисконтов фактор** – дисконтовият фактор, който приемаме за дисконтиране на нетните ползи, е 7%. През 2004 г. община Добрич емитира общински облигации с купонов процент, равен на 6,75%. Това е последната емисия общински облигации в страната. Като се има предвид покачването на лихвените проценти през последните месеци, приемаме, че дисконтовият фактор за Столична община е 7%, което е социално-приемливата цена на капитала в столицата.

3.4. Анализ на първа опция

Опция 1: Чрез настоящата оценка на въздействието на регулацията ОВР се прави оценка на ползите и разходите в резултат от измененията, които дефакто се правят с новата Наредба за предоставяне на рекламна дейност на територията на Столична община спрямо предишния регулаторен акт за рекламна дейност на територията на столична община.

РАЗХОДИ

Разходите, които оценяваме чрез настоящата оценка на регулаторното въздействие, обхващат само допълнителните разходи за частния сектор и бизнеса в следствие от промените, които се правят чрез приемането на новата наредба относно реда за осъществяване на рекламна дейност на територията на Столична община.

Разходите се разделят на две категории:

- 1) Разходи за частния сектор – включват се както разходи, свързани със съобразяване с наредбата, така и административни разходи.

Разходите по съобразяване са:

- По-високи разходи за наем за поставяне на преместваеми и рекламни обекти върху общински недвижими имоти;
- Заплащане на право за рекламна дейност, което е въведено чрез новата наредба съгласно таблица 1 и таблица 2 от приложение 21 от наредбата. Рекламната площ на територията на общински имоти в СО е около 14 хил. кв. м. Рекламната площ на територията на частни имоти е близо 4 пъти повече според експертни оценки на експерти от Столична община. На базата на допускания за броя и вида на рекламните елементи и средната цена за право на рекламна дейност изчисляваме разходите на частния сектор от нововъведената такса.
- Глоби и санкции за неспазване на наредбата – приемаме, че средната санкция за физическо лице е 2,000 лв., а за юридическо – 20,000 лв., а наказаните нарушители са 1% от рекламиращите на територията на СО. На тази база правим изчисленията за глобите и санкциите.

- Пропуснати ползи в резултат на по-малко реклами в резултат на въведената цена за право на рекламна дейност и други ограничения. Въведената цена за право на рекламна дейност на територията на СО ще донесе приходи в общинския бюджет. Следователно финансовите ползи от тази такса трябва да се нетира с разходите на фирмите и частния сектор. Ефектът от това преразпределение на ресурси, обаче, има странични ефекти поради загубата на пропуснатите възможности за използването на тези ресурси за бизнеса. Разпределението на оскъдните ресурси в икономиката е най-ефективно чрез пазарните механизми.

Според различни международни изследвания рекламата на стоките и услугите води до увеличаване на обема на продажбите средно между 4 и 6%. Рекламата чрез билбордове, плакати, табели и пр. води до увеличаване на продажбите със средно 0.5%-1.5%. За да бъдем максимално консервативни в оценките си, допускаме намаление в годишните приходи на малките и средни предприятия в град София в размер на 0.01%, като следствие от това, че някои фирми ще се откажат от реклама в частен имот заради въведената цена за право на рекламна дейност (приемаме, че големите фирми имат относително по-голям бюджет за рекламна дейност и въведената такса няма да ги откаже от рекламна дейност). Това е загуба за икономиката на общината.

Административните разходи, свързани с прилагането на новата наредба, са следните:

- Запознаване с наредбата – през първата година всички рекламиращи лица (физически и юридически) ще трябва да се запознаят с новата наредба. През следващите години само допълнителни фирми и граждани, които искат да рекламират, ще трябва да се запознаят с новата наредба.
- Предоставяне на информация в сектор „Реклама” – според чл. 39, т. 5 от наредбата собствениците на рекламни елементи са длъжни в седемдневен срок от поставянето им да ги заявят за вписване в базата данни, която се води от сектор „Реклама” в СО. Приемаме, че това ще отнеме минимум половин работен ден (4 часа) на фирмата/лицето, за да изпълни изискването.
- Презаверяване на разрешенията за поставяне на рекламни-информационни елементи (РИЕ) – според т. 7 от преходните

и заключителни разпоредни на наредбата в срок от 2 месеца собствениците на РИЕ в частни имоти, които дължат заплащане на право за осъществяване на рекламна дейност, са длъжни в срок от 2 месеца да презаверят разрешенията за поставяне. Допускаме, че това ще отнеме 2 работни дни (16 часа).

2) Разходи за **публичния сектор**. Тези разходи включват:

- Проверка на законосъобразността на рекламите и премахване на незаконните съоръжения – през месец март 2008 г. Столична община обяви обществена поръчка с предмет: Принудително премахване на незаконно поставени рекламни и информационни елементи на територията на столична община по обособени позиции: 1. Премахване, транспортиране, складиране за срок от десет дни и предаване за вторични суровини на рекламни и информационно-указателни табели, транспаранти и хоругви, поставени върху ел. Стълбове и дървета, рекламни-информационни елементи (РИЕ) върху собствен носител с височина до три метра и рие върху огради, фасади на сгради и покриви на височина до пет метра. 2. Премахване, транспортиране, складиране за срок от десет дни и предаване за вторични суровини на РИЕ върху собствен носител с височина над три метра и РИЕ, поставени на височина над пет метра върху фасади, покриви на сгради и строителни скелета. Този разход е еднократен е се оценява на 100 хил. лв.
- Допълнителни разходи за инспекция и проверки – това е повтаряем разход през годините, свързан с по-строгите регламенти и правила, които се въвеждат с новата наредба.
- Създаване и поддържане на цифрова база данни от сектор „Реклама” – включва се времето и техническата обезпеченост за създаване на цифровата база данни.
- Повече разходи, свързани с издаването на разрешения за осъществяването на рекламна дейност – допълнителните разходи са свързани с повече време, тъй като според новата процедура първо се изпраща молба за поставяне на рекламен елемент до кмета на общината, а разрешението се издава от главния архитект на СО или от районните архитекти в зависимост от зоната, където се намира рекламни-информационния елемент.
- Административни разходи, свързани със събирането на приходите от въведената цена за право на рекламна дейност на територията на общината.

ПОЛЗИ

Ползите отново се делят на:

- 1) Ползи за частния сектор. Те включват ползите от по-ясните правила за външна реклама на територията на СО. През последните години няма ясни правила, по които да се осъществява рекламна дейност на общински имоти на СО и това затруднява бизнеса, появяват се рентриери, незаконните билбордове и пр. Наличието на ясни правила и процедури е от полза не само за публичните органи, но и за рекламните агенции и фирми за външна реклама, които могат да правят бизнес в една по-предвидима обстановка. Трудно е да се намери паричен израз на тези ползи. Но самите фирми за външни реклами са изказали готовността си пред общинските органи да плащат обезщетение на столична община за билбордовете и общинските имоти, които ползват, тъй като в момента новата наредба се обжалва и няма правно основание да им се събират такси. Готовността за плащане е един от начините, по които може да се монетизира ползата за дадена заинтересована група.

От наличието на действаща наредба за рекламната дейност на територията на СО имат и гражданите на столицата, тъй като се предвижда по-строг контрол и жалбите, свързани с неморално съдържание на реклами, ще могат да се удовлетворяват в по-голяма степен. Този вид ползи, обаче, е трудно да бъде измерен.

2) Ползи за публичния сектор. Те включват:

- повече приходи в бюджета на СО в резултат от плащане на право на рекламна дейност на територията на СО;
- повече приходи в бюджета в резултат от по-високите минимални цени за отдаване под наем на общински имоти;
- повече приходи от глоби и санкции, които също отиват в бюджета на общината.

Изчисленията показват, че нетните ползи за период от 10 години от въвеждането на наредбата са отрицателни и възлизат на - 39.7 млн. лв. Ползите не са достатъчни, за да покрият разходите вследствие от новите правила, забрани и въведената такса за осъществяване на рекламна дейност на територията на СО.

Таблица 1: Оценка на разходите и ползите от нараббата в сегашния й вид за период от 10 години (в лв.)

	I година	II година	III година	IV година	V година	VI година	VII година	VIII година	IX година	X година
РАЗХОДИ										
Общо разходи за частния сектор	18 231 095	18 537 079	19 143 765	19 774 774	20 431 084	21 113 713	21 823 722	22 562 211	23 330 330	24 129 271
Общо разходи за публичния сектор	112 943	12 097	13 307	14 638	16 101	17 711	19 483	21 431	23 574	25 931
Общо разходи	18 339 843	18 544 562	19 151 996	19 783 828	20 441 043	21 124 668	21 835 772	22 575 467	23 344 911	24 145 310
ПОЛЗИ										
Общо ползи за частния сектор	3 614 000	3 758 560	3 908 902	4 065 258	4 227 869	4 396 984	4 572 863	4 755 777	4 946 009	5 143 849
Общо ползи за публичния сектор	9 576 867	9 824 590	10 082 223	10 350 161	10 628 816	10 918 618	11 220 011	11 533 461	11 859 448	12 198 475
Общо ползи	13 190 867	13 583 150	13 991 125	14 415 419	14 856 685	15 315 601	15 792 874	16 289 238	16 805 457	17 342 324
Нетни ползи	-5 153 171	-4 966 026	-5 165 947	-5 373 992	-5 590 500	-5 815 823	-6 050 330	-6 294 404	-6 548 447	-6 812 878
Дисконтирани нетни ползи	-4 816 048	-4 337 520	-4 216 951	-4 099 793	-3 985 949	-3 875 329	-3 767 841	-3 663 400	-3 561 921	-3 463 322
Настояща стойност на нетните ползи	-39 788 074									

3.5. Анализ на втора опция

Опция 2: Втората опция, която ще се оценява, включва следните предложения за промени в настоящата наредба:

1. Да се премахне цената за право на рекламна дейност на територията на Столична община. Такъв вид такса няма в нито една друга община в България и големите градове по света също не практикуват подобен вид събиране на приходи в бюджета на общините.
2. Да се създаде електронен публичен регистър на разрешителните за рекламна дейност. Това ще доведе до повече публичност и възможност за обществен контрол. В момента според наредбата би трябвало да се поддържа публичен регистър, но на практика достъпът до него е затруднен. Регистърът се съхранява в отдел „Контрол по строителството” в СО, с работно време – всеки вторник и четвъртък от 2 ч. Почти невъзможно е да се правят справки, защото разрешителните не са подредени и част от тях дори липсват и не са класифицирани по хронологичен ред.
3. Да се премахне задължението фирмите да уведомяват сектор „Реклама” в 7 дневен срок от поставяне на рекламния елемент. Дирекция „Контрол по строителството” може по служебен път да предава информацията на сектор „Реклама” за издадените разрешителни. Допълнителното уведомяване на публичните органи представлява административна тежест, която носи разходи за бизнеса, а ползите от наличието на тази информация са противоречиви.
4. Да се премахне изискването за презаверяване на разрешенията за поставяне на рекламни елементи върху частни имоти на територията на СО. Тъй като тези рекламни елементи са поставени на правно основание и в т. 1 предлагаме да не се заплаща правото за рекламна дейност, необходимостта от презаверяване на разрешенията отпада автоматично.
5. Да се създаде възможн ост да се получават разрешителни за поставяне на рекламен елемент по електронен път. Това ще спести средства на бизнеса във време и чакане и ще улесни и работата на публичната администрация при обработване на документите и изпращане на информация между различните отдели.

За да се намали административната тежест върху бизнеса, може да се въведе регистрационен режим вместо разрешителен за някои рекламни елементи – например информационни табели и малки рекламни пана върху частни обекти¹. Но за целта трябва да се направи промяна в Закона за устройство на територията, който изрично предвижда наличието на разрешителен режим за поставянето на рекламни елементи. Този вариант не попада в обхвата на настоящата ОВР, но би могла да се анализира възможността за промяна в ЗУТ, особено в контекста на поетия ангажимент на правителството за намаляване на административната тежест на бизнеса с минимум 25% до 2012 г. във връзка с приетата програма за действие на Европейската комисия за намаляване на ненужния административен товар пред бизнеса на територията на Общността.

В разглежданата опция се включват следните разходи:

1) За частния сектор:

- Допълнителни разходи за наем за поставяне на преместваеми и рекламни елементи върху общински недвижими имоти;
- Глоби и санкции;
- Запознаване с новата наредба.

2) За публичния сектор:

- Проверка на законосъобразността на рекламите и премахване на незаконните съоръжения;
- Разходи за инспекция и проверки;
- Разходи за е-издаване на разрешителни;
- Разход за създаване на електронен публичен регистър на разрешителните.

¹ При регистрационния режим няма субективен елемент, т.е. при спазване на всички установени правила и подаване на необходимите документи, се получава право за извършване на дейността. При разрешителния режим има момент на субективна оценка от страна на органите на властта, което допълнително отежнява процедурата и е проводник на корупционни практики и злоупотреби

Ползите, които се оценяват в тази опция, са:

1) За частния сектор

- По-ясни правила за външна реклама;
- Спестени разходи на частния сектор от електронно издаване на разрешения за поставяне на рекламни елементи;
- Спестени разходи за предоставяне на информация на сектор “Реклама”

2) За публичния сектор

- Приходи в бюджета от по-високи цени за отдаване под наем на общински недвижими имоти;
- Приходи в бюджета от санкции и глоби.

Издаването на разрешителни за поставяне на рекламни елементи и получаването на разрешителни по електронен път е част от концепцията за електронното правителство. Електронното правителство се дефинира от Европейският парламент като „механизъм, съчетаващ използването на информационните и комуникационните технологии от държавната администрация с организационни изменения и новопридобити умения, водещи до подобряването на обществените услуги и демократичния процес”².

Изграждането на е-правителството в България се поставя със **Стратегията за електронното правителство (2002)**, която очертава същността на електронното правителство и неговото значение за цялото общество. Залагат се и стратегическите цели за реализиране на е-правителство в България:

- Предоставяне по електронен път на качествени, икономически ефективни и леснодостъпни административни услуги на гражданите и на бизнеса.
- Разширяване на технологичните възможности на гражданите и на бизнеса за участие в държавното управление.
- Създаване на организационна, комуникационна и информационна среда за ефективно и прозрачно функциониране на държавната администрация в съответствие с принципите, нормите и най-добрите практики на Европейския съюз.

2 The Role of eGovernment for Europe’s Future; COM (2003) 567/final

Електронното правителство предоставя нов начин за извършване на дейностите в публичния сектор като цяло и на държавната администрация в частност. То осигурява ефективно управление на промяната във всички аспекти на администрацията – нормативни, организационни, управленски, технологични, културни и други – насочени към постигане на поставените цели.

Решаващ фактор за успешното реализиране на стратегията за електронно правителство в България е волята на политиците и на ръководителите в администрацията за прилагане на нов начин на административно управление.

Изграждането на електронно правителство се обуславя от необходимостта:

- Да се съкращават разходите и да се повишава ефективността на държавното управление.
- Да се посрещат очакванията на гражданите и да се подобряват условията за взаимодействие с тях.
- Да се подобрява бизнес климатът.

Таблица 2 показва, че нетните ползи от опция 2 са положителни и възлизат на **29.7 млн. лв.** за 10 години. **Това показва, че обществените ползи са по-големи от разходите от спазването на наредбата с предложените промени в нея.**

Таблица 2: Оценка на разходите и ползите од опција 2 за период од 10 години (в лв.)

	I година	II година	III година	IV година	V година	VI година	VII година	VIII година	IX година	X година
РАЗХОДИ										
Общо разходи за										
частниј сектор	3.257.786	3.224.268	3.245.143	3.266.871	3.289.488	3.313.032	3.337.543	3.363.061	3.389.630	3.417.294
Общо разходи за										
публичниј сектор	148.026	11.328	12.211	13.182	14.250	15.425	16.718	18.140	19.704	21.424
Общо разходи	3.405.812	3.235.596	3.257.354	3.280.053	3.303.738	3.328.458	3.354.261	3.381.201	3.409.334	3.438.718
ПОЛЗИ										
Общо ползи за										
частниј сектор	3.636.592	3.783.411	3.936.238	4.095.328	4.260.945	4.433.368	4.612.885	4.799.802	4.994.436	5.197.119
Общо ползи за										
публичниј сектор	3.201.416	3.221.192	3.241.759	3.263.148	3.285.393	3.308.528	3.332.588	3.357.611	3.383.635	3.410.699
Общо ползи	6.838.008	7.004.603	7.177.997	7.358.476	7.546.338	7.741.896	7.945.474	8.157.413	8.378.070	8.607.818
Нетни ползи	3.432.196	3.769.006	3.920.643	4.078.423	4.242.600	4.413.438	4.591.213	4.776.212	4.968.737	5.169.100
Дисконтирани нетни										
ползи	3.207.659	3.291.996	3.200.413	3.111.410	3.024.915	2.940.860	2.859.177	2.779.799	2.702.664	2.627.708
Настояща вредност										
на нетните ползи	29.746.600									

4. Изводи и препоръки

Анализът разходи-ползи на приетите промени в *Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община* показва, че нетният ефект върху икономиката на столицата е отрицателен, т.е. обществото губи повече, отколкото печели от наложените правила поради административните разходи и пропуснатите ползи за частния сектор вследствие от наложените регламенти. **Загубата в парична стойност е изчислена на 39,8 млн. лв.**

Оценката на алтернативната опция показва, че нетният ефект от прилагането ѝ би бил положителен за обществото и той възлиза на **29,7 млн. лв.**, които включват както допълнителни приходи в бюджета на общината, така и спестени разходи за бизнеса, свързани с предложеното опростяване на процедурите по издаване на разрешение за осъществяване на рекламна дейност и наличие на по-ясни правила за външна реклама в София.

На базата на икономическия анализ предлагаме следните промени в съществуващата нормативна база, която регламентира осъществяването на рекламна дейност на територията на столична община:

7. Да се премахне цената за право на рекламна дейност на територията на Столична община.
8. Да се създаде електронен публичен регистър на разрешителните за рекламна дейност.
9. Уведомяването на сектор “Реклама” за издаване на разрешително за поставяне на рекламен елемент да става автоматично, по служебен път.
10. Да се премахне изискването за презаверяване на разрешенията за поставяне на рекламни елементи върху частни имоти на територията на СО.
11. Да се създаде възможност за получаване на разрешителни за поставяне на рекламен елемент по електронен път
12. Да се въведе регистрационен режим за някои рекламни елементи – например за информационни табели и малки рекламни пана върху частни обекти.

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛАЦИЯ НА МЕСТНО НИВО

**Наредба за управление и разпореждане с общински
спортни имоти и съоръжения на територията на
Столична община**

РЕЗЮМЕ

През последните петнадесет години в резултат на политически, икономически и социални фактори системата за физическо възпитание и спорт в София изпадна в криза, въпреки наличието на голяма спортна база, която е разнообразна по своя характер и би следвало да дава възможност за масово развитие на най-различни спортове. Точно състоянието на въпросната база обаче се превърна в препъни камък пред развитието на спорта в столицата.

Организацията на спорта в София е усложнена поради многообразните форми на собственост върху спортната база и липсата на ясни правила и регламентирани форми за отдаването ѝ за стопанисване от спортните клубове съгласно изискванията на ЗФВС. Собствеността е държавна, общинска, съсобственост между държавата и общината, а за част от обектите тя не е установена или е предмет на съдебни спорове. Не са малко обектите, включени в капитала на търговски дружества. За някои от спортните обекти и съоръжения се грижат районните администрации при много оскъден бюджет.

В София няма многофункционална зала, която отговаря на европейските изисквания, а повече от двадесет години не е построена от държавата или общината нито една спортна зала. Няма и разработен механизъм за привличане на частни инвестиции за спортно строителство. По-голямата част от спортната база не се модернизира и неефективно се използва. Чести са и случаите на разрушаване на спортни площадки и застрояване с друго предназначение.

Бюджетът за физкултура и спорт, който отделя общината в рамките на общинския бюджет се движи от **462 000 лв.** за 2002 г. до **541 000 лв.** за 2006 г. и не надхвърля 0.1 % от сборния бюджет на общината. Средно за жител на столицата общината отделят между **40 и 45 ст. годишно**, което може да се определи като крайно недостатъчна сума.

Настоящото изследване ясно показва, че **отварянето на спортните имоти за частния сектор** е абсолютно наложително. **Далеч по-добре би било гражданите да заплащат за да спортуват, отколкото да не спортуват въобще, поради липса на спортни съоръжения.** Така поне ще имат избор. Проблемите пред собствеността очевидно са много, но въпреки това имотите с ясна общинска собственост трябва да бъдат веднага характеризирани, било то като частни или публични общински. Допълнителното разработване и лесния достъп до регистъра на спортните имоти и съоръжения е абсолютно наложителен.

1. Въведение

За да има полза за обществото от практическото прилагане на регламентите и нормативните актове, трябва ползите да са по-големи от разходите, породени от тях. Това важи в пълна сила не само за законите и регулациите на национално ниво, но и на местно ниво. Именно общинските регулации са тези, които оформят средата за правене на бизнес на местно ниво. Целта на настоящия анализ на въздействието на *Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и съоръжения на територията на Столична община* е да се оценят ефектите от прилагането на нормативния акт чрез извършване на анализ на ползите и разходите.

Когато ползите от приемането на дадена политика са по-големи от разходите, то обществото ще спечели от реализирането ѝ. От друга страна, когато разходите са по-високи от ползите от тази промяна, обществото би загубило от прилагането на тази разпоредба. Възможно е също така въпросната политика да носи повече ползи отколкото разходи, но въпреки това да съществуват алтернативни подходи, които да водят до по-големи ползи за обществото. Оценката на алтернативните предложения наравно със сега действащата нормативна уредба ни позволява да идентифицираме най-добрата политика.

2. Състояние на системата за физическо възпитание и спорт в София

Спортът е най-голямото обществено движение в Европа. Това е изключително явление, универсално средство за възпитание и здравословен начин на живот. Спортът е мощен интегриращ фактор, който приучава към толерантност и приемане на различията между хората от ранна детска възраст.

Физическото възпитание и спорта за всички включват всички видове занимания с физически упражнения и спорт, като свободна и спонтанна дейност за укрепване на здравето и утвърждаване на здравословен начин на живот. Тези занимания са достъпни за всички и се осъществяват чрез доброволно сдружаване по възможности и интереси на местно, регионално или национално равнище (секции, клубове, съюзи, асоциации и др.). За практикуването им се изисква елементарна, но функционално годна материална база, чието изграждане и подържане е задължение на общините.

Подсистемата на физическото възпитание и спорта в училищата е с водеща роля в съвременните системи за физическо възпитание и спорт. Това се определя от широкия обхват на занимаващите се, най-благоприятната възраст за формиращото въздействие на спорта и комплексните условия за пълноценен учебно-възпитателен и тренировъчен процес, които съвременното училище и общините са длъжни да предложат на учениците.

През последните петнадесет години в резултат на политически, икономически и социални фактори системата за физическо възпитание и спорт за всички в София изпадна в криза, която се изразява в:

- ограничаване обхвата на децата, младежите, възрастните и хората в неравностойно положение в практикуване на физически упражнения и спорт;
- рушаща се спортна база, стеснена дейност на спортните клубове; ликвидирани са кварталните спортни клубове;
- липса на координацията между държавните органи.

Ежегодно намалява броя на участниците в Ученическите спортни игри. Студентският спортен календар е беден на прояви, повечето висши училища не провеждат вътрешни първенства.

Състоянието на системата за физическо възпитание и спорт за всички е в пряка зависимост от състоянието на спортните обекти и съоръжения. Държавата продължава да държи спортната база, голяма част от нея е с неизяснен статут и това пречи за привличането на допълнителни инвестиции. Налице са опити за скрита приватизация и промяна предназначението на спортни обекти. Пренебрежим е броят на новоизградените спортни обекти, а в съществуващата база не се инвестира.

Всичко това доведе до обезпокоително влошаване на здравето и физическата дееспособност на населението. Днес българската нация е сред най-болните в Европа, а престъпността, алкохолизмът и наркоманията лавинообразно нарастват.

Положителни тенденции, които трябва да бъдат отчетени в системата на физическото възпитание и спорта в столицата са:

- постепенно нарастване ролята на частния бизнес, който увеличава инвестициите в спорта, включително в изграждане и модернизация на спортни обекти и съоръжения;

- наложената самостоятелност в политиката на развитие на спортните клубове с възможности за пряко финансиране от бизнеса;
- утвърждаващото се разбиране в обществото ни за огромната роля на физическото възпитание и спорта, като средство не само за здравословен начин на живот, но и за превенция на зависимости сред подрастващите. Ценността на спорта се осъзнава от все повече хора, които са готови да заплащат за получаваните от тях и техните деца спортни услуги.

Физическото възпитание и спортът в съвременните условия са пряко свързани с наличието на развито гражданско общество. Това означава, че усилията на държавата и общината не са достатъчни, необходима е активна позиция и по-голяма инициативност от страна на отделните граждани, на спортните организации и на всяко отделно селище и община, които са задължени да разработят своя политика за физическото възпитание и спорта и да създадат условия за тяхното развитие.

3. Общинска политика по отношение на физическото възпитание и спорта

Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в България определя общините като основни субекти на националната система за физическо възпитание и спорт.

Съгласно Закона за физическото възпитание и спорта общините:

- Създават условия за спорт, като приоритет в социалната политика;
- Реализират местна политика в областта на спорта във взаимодействие с ДАМС и националните спортни федерации;
- В общите и подробните устройствени планове определят зони и терени за отдих, спорт и физическо възпитание;
- Изграждат, подържат и модернизират спортни обекти;
- Насърчават инвестициите в спорта, като предоставят терени за изграждане на спортни обекти и съоръжения на СК и други юридически лица при облекчени условия, а в някои случаи и на концесия;
- Водят публични регистри на спортните бази, определят техния статут и реда и условията за ползване и разпореждане с тях;

- Насърчават развитието на физическото възпитание и спорта, като приемат нормативна уредба, разработват и финансират програми за развитие на местна спортна дейност;
- Създават специални фондове за развитие на спорта;
- Подпомагат финансово спортните организации и насърчават тяхната общественополезна дейност при условия и ред определен от общинските съвети;
- Предоставят безплатно общинската спортна база на спортисти инвалиди;
- Съдействат за организирането на спортни състезания на територията на общината;
- Откриват и подпомагат талантите в спорта.

От гледна точка на изискванията на Закона и националните приоритети българските общини нямат ясна политика по отношение на физическото възпитание и спорта за всички. Много общини нямат програми за развитие на спорта; недостатъчни спрямо целите и желанията са средствата, отделяни за спорт в общинските бюджети – средно от 0.40 лв. до 2 лв. на жител годишно; ученическите спортни школи не се развиват в посоката, която съвременните условия налагат – инвестираните в тях средства не се оправдават от качеството на тренировъчната дейност и резултатите от нея; не се развива положителната европейска практика към общините да функционират спортни съвети като консултативни и контролиращи обществени органи. Малък е броят на общините, които са създали публични регистри на спортната база, и които инвестират или създават условия за инвестиции в спорта.

Системата на спорта в Столична община има своя специфика, която я отличава съществено от другите общини в страната. Столицата се характеризира с наличие на множество субекти, които реализират спортна политика и спортни дейности. Това са органите на държавната власт, общината и спортните организации:

- Държавна агенция за младежта и спорта (ДАМС);
- Министерство на образованието и науката (МОН);
- Националните спортни федерации;
- Български олимпийски комитет (БОК);
- Национална спортна академия “Васил Левски” (НСА);

- Столична спортна асоциация;
- Спортните клубове (СК);
- Обединените спортни клубове (ОСК);
- Столичен общински съвет чрез Постоянната комисия за децата, младежта, спорта и туризма (ПК за ДМСТ);
- Столичната администрация чрез Дирекцията за спорт и превенция на зависимости и Отдела за младежки дейности, спорт и туризъм;
- Районните администрации;
- Столичната ученическа спортна школа (СУСШ);
- Училищата и училищните спортни клубове;
- Висшите училища;
- “Спортна София – 2000” ЕАД.

Това което рязко отличава системата на спорта в столицата от другите общини в страната е голямата спортна база, която е разнообразна по своя характер и дава възможност за масово развитие на най-различни спортове. По данни от Общия устройствен план в столицата има 720 ха открита и 120 ха покрита площ за спорт, общият брой на спортните обекти е **822** (370 открити, 452 покрити).

Откритата спортна база се състои от 193 комбинирани спортни площадки, 68 тенис кортове, 25 футболни игрища, 7 стадиона, 7 плувни басейна и др., а покритата спортна база включва 340 комбинирани спортни зали и салони, 48 плувни басейна, 4 стрелбища, зимни пързалки и др. Съгласно плана към 2020 г. зоните за отдих и спорт ще се развиват предимно по осите: София-Самоков-Костенец; София-Банкя и София-Нови Искър и уплътняване по посока Витоша, а като тематични паркове с условия за спорт ще се развият Студентски град, парк Въртопо и парк Полето. Според песимистичния вариант на плана спортната база трябва да достигне 1 100 ха открита и 190 ха закрита площ, а по оптимистичния му вариант - 1 380 ха открита и 220 ха закрита площ.

Организацията на спорта в София е усложнена поради многообразните форми на собственост върху спортната база и липсата на ясни правила и регламентирани форми за отдаването ѝ за стопанисване от спортните клубове съгласно изискванията на ЗФВС. Собствеността е държавна, общинска, съсобственост между държавата и общината, а за част от

обектите тя не е установена или е предмет на съдебни спорове. Не са малко обектите, включени в капитала на търговски дружества. За някои от спортните обекти и съоръжения се грижат районните администрации при много оскъден бюджет. В София няма многофункционална зала, която отговаря на европейските изисквания, а повече от двадесет години не е построена от държавата или общината нито една спортна зала. Няма и разработен механизъм за привличане на частни инвестиции за спортно строителство. По-голямата част от спортната база не се модернизира и неефективно се използва. Чести са и случаите на разрушаване на спортни площадки и застрояване с друго предназначение.

Държавата е най-големия собственик на спортна база в София, която съгласно регионалния план за развитие на София 2000 - 2006 г. е определена в по-голямата си част, като база с местно и регионално значение. Само отделни обекти са оценени като спортни обекти с национално значение. Това означава, че е абсолютно наложително Столична община да постави пред държавата въпроса за прехвърлянето на спортната база с местно и регионално значение в собственост на общината, което е в духа на ЗФВС, Националната стратегия и Националната програма за развитие на спорта в Република България.

Нормативна уредба на СОС, регламентираща начините на придобиване, управление и разпореждане с общинските спортни имоти и съоръжения не е ефективна и спортните организации и юридическите лица, които имат интереси за развитие на спорта и инвестиции в спортна база не могат да се възползват от възможностите дадени от ЗФВС.

Създаването на “Спортна София - 2000” ЕАД – търговско дружество с едноличен собственик Столична община, което да изгражда и стопанисва спортни бази и съоръжения общинска собственост, на практика не доведе до промяна в подхода на управление и изграждане на спортни обекти и съоръжения. Дружеството не притежава ясна инвестиционна програма, не развива спортните имоти, включени в неговия капитал, не съгласува дейността си с ПК за ДМСТ на СОС и работи почти изолирано от Столична община.

Бюджетът за физкултура и спорт, който отделя общината в рамките на общинския бюджет се движи от 462 000 лв. за 2002 г. до 541 000 лв. за 2006 г. и не надхвърля 0.1 % от сборния бюджет на общината. Средно за жител на столицата (без бюджета на СУСШ) общината отделят между 40 и 45 ст. годишно, което може да се определи като крайно недостатъчна сума.

Около **13% от общия бюджет** за физическо възпитание и спорт се насочват целево за дейност и **издръжка на административния отдел** на общината за младежта, децата, спорта и туризма, от който се издържа и спортната база в Кремиковци, а останалите 87% от средствата се предоставят за финансиране на проекти по детски, младежки и спортни дейности и туризъм, и за издръжка на работещите по Програмата за младежки дейности, спорт и туризъм на СОС, контролирана от ПК за ДМСТ при СОС.

Чрез ПК за ДМСТ са подкрепени финансово стотици проекти, предложени от спортни клубове, организации с нестопанска цел, младежки организации, училища, районни кметства, при спазване на принципа на съфинансиране от кандидатстващата организация (най-малко 50 % от стойността на проекта), при строги финансови правила и експертни оценки. За периода 2000 – 2004 г. от средствата по Програмата са вложени 420 000 лв. за ремонт на спортни площадки.

Софийската ученическа спортна школа (СУСШ) осъществява своята дейност за обучение по различни видове спорт на децата от столичните училища. Издръжката ѝ се осигурява от споделената отговорност на държавата (заплати за преподаватели) и общината (материално-техническа издръжка). СУСШ стопанисва 11 бр. покрити плувни басейни, а седалището ѝ се намира в спортна зала “Триадица”.

Бюджетът на СУСШ от 2001 г. насам е почти 1.5 пъти по-висок от бюджета, който Столична община отделя за развитие на физическото възпитание и спорта в столицата. СУСШ не работи по съгласувана със СОС програма и резултатът от нейната дейност не е в съответствие с бюджета, кадровия потенциал и възможностите, които Столична община и държавата ѝ предоставят.

4. Анализ на нормативната уредба отнасяща се до спортните обекти и съоръжения в София

Състоянието на спортната база е от определящо значение за развитието и практикуването на спорт. Управлението и разпореждането със спортната база на територията на Столична община се урежда с ***Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и съоръжения на територията на Столична община***, приета в края на 2007 г. Важно е да се отбележи, че въпросната наредба се отнася единствено до общинските спортни имоти, които представляват по-малко от половината от спортната база в София. Огромният брой държавни спортни имоти в София, както и неясната собственост на редица други, са

основна пречка пред развитието. Въпреки това обаче, дори и общинските спортни имоти са в окаяно състояние, което ясно показва, че неясната собственост не е единствения проблем пред развитието на спортната база.

Спортните имоти и спортните съоръжения, общинска собственост, се управляват в интерес на населението в общината, като по своя характер те биват публични и частни. Всъщност, точно това разделение стои в основата на евентуалните възможности за развитие на съответните спортни обекти.

Публичната общинска собственост, включва имоти за задоволяване на обществени потребности от общинско значение и за осъществяване функциите на органите на местната администрация (например улици, площи, паркове и др.).

Частна общинска собственост са всички други общински имоти и вещи. Имотите публичната общинска собственост не могат да се продават, даряват, ипотекират, заменят, не могат да се включват в капитала на търговски дружества. Промяна в характера на спортните имоти и спортните съоръжения от публична в частна и обратно, може да стане само с решение на СОС.

Управлението на спортните имоти и спортните съоръжения, обявени за публична общинска собственост от СОС, се извършва от кмета на СО и кметовете на райони. Столичен общински съвет предоставя с решение управлението на спортни имоти и спортни съоръжения, публична общинска собственост, на общински училища, детски градини, ученическата спортна школа (УСШ) и Столичен център за работа с деца (СтЦРД), за реализиране на задължителните учебни програми и на извънкласните, извънучилищните, факултативните и свободните занятия с физическо възпитание и спорт на децата и учениците.

Спортни имоти и спортни съоръжения, частна общинска собственост, се отдават под наем чрез търг или конкурс, на спортни клубове (СК), спортни федерации (СФ), обединени спортни клубове (ОСК) и национални спортни организации (НСО) за срок до 10 години. Кметът на Столична община издава заповед за провеждане на търг или конкурс от кмета на района, за отдаване под наем на спортните имоти и спортните съоръжения на съответната територия. В заповедта се указва вида на процедурата, срока за отдаване под наем, началната тръжна цена или конкурсната цена, мястото за закупуване на тръжна или конкурсна документация, срок за подаване на оферти и други условия.

Казано по просто, управлението и разпореждането със спортни имоти и спортни съоръжения на територията на Столична община е ограничено до компетенциите на общината и различни спортни клубове, федерации и т.н. Правото на общината да притежава и да се разпорежда с дадена спортна база за задоволяването на поне минималните обществени потребности е неоспоримо, като за тази цел е нужно да има изключително ясно разграничение между имотите публично общинска и тези частна общинска собственост. Това разграничение обаче все още не съществува, тъй като продължава да липсва (тоест не е приет) т. нар. **Доклад за обявяване на спортни имоти и съоръжения за публична общинска собственост**¹. Неяснотата дали един имот е публичен или частен общински блокира всякакви възможности за неговото развитие, основно визирайки отдаването му под наем на спортни и други организации.

Всъщност, точно възприетата политика за разпореждането с спортните имоти частна общинска собственост е изключително спорна. Възможностите, които се предоставят на спортните организации да се разпореждат с тези имоти, всъщност представляват пречка пред бизнеса, чийто достъп до тези имоти е напълно забранен. Спортната база в столицата има сериозна нужда от инвестиции, а те по принцип идват точно от бизнеса. Дори и спортните организации да имат някакво предимство при отдаването под наем на спортни обекти, това не означава, че възможностите пред бизнеса трябва да бъдат напълно ограничени. Тук трябва да се направи задължителната уговорка, че идеята за навлизането на търговски дружества в разпореждането със спортни имоти върви ръка за ръка с много ясни правила, които да запазват предназначението на самия имот. В рамките на тези правила, частните компании безспорно биха били най-добрия стопанин на спортните обекти.

Фактът, че няма логика единствено спортни организации да се разпореждат със спортни имоти се откроява и в създаването на “Спортна София - 2000” ЕАД – търговско дружество с едноличен собственик Столична община. Вижда се, че дори и общината е предоставила управлението на много спортни имоти на търговско дружество, пък било и то общинско. Наистина, предоставянето на спортни имоти на търговски дружества ще доведе със себе си както инвестиции и подобряване на базата, така и съответните такси за нейното използване. Тези такси до някаква степен ще

1 В „Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и съоръжения на територията на Столична община” е записано, че „в тримесечен срок от приемане на Наредбата, по предложение на кметовете на райони, кметът на Столична община внася в Столичен общински съвет доклад за обявяване на спортни имоти и съоръжения за публична общинска собственост”.

ограничат достъпа до спортните обекти, но дори и в момента този достъп е крайно ограничен, тъй като в общия случай, **гражданите имат достъп до едно напълно разрушено спортно съоръжение, което едва ли е някаква привилегия.** Определено, свободният достъп до едно футболно игрище с разбит асфалт и липса на ограда, пейки и дори футболни врати, не носи никаква полза на гражданите на София. Не трябва да се забравя и че за задоволяване на основните общински нужди съществуват имотите публична общинска собственост, което позволява да се търсят различни варианти за управление и развитие на спортните имоти частна общинска собственост, в това число и предоставянето им на частни компании.

Нормативната уредба предоставя и редица възможности за предоставяне или отдаване под наем на спортни обекти без провеждането на съответния конкурс или търг. Тук се визират случаи, като

- 1) отдаването под наем на спортни обекти на спортни организации, които са реализирали проекти на територията на общината от взаимен интерес;
- 2) отдаването под наем на спортни обекти на районни спортни организации, след представяне на конкретна програма за развитие на спортното съоръжение;
- 3) отдаване под наем на части от имоти за временно разполагане на сезонни спортни съоръжения; и т.н. Всички тези варианти да не бъде проведен конкурс или търг трябва да бъдат сериозно разгледани и да бъдат ограничени.

Основният източник на информация за спортните обекти и съоръжения в София е **публичният регистър на спортните обекти и спортните съоръжения**, общинска собственост. Въпросният регистър не е достъпен в интернет, което е крайно непрактично. Прави впечатление и че обектите в регистъра не са разделени на такива публична общинска и частна общинска собственост, което както вече споменахме играе съществена роля. За пример може да посочим, публичният регистър на общинската собственост (София), който на практика е разделен на две – едната част за имотите публична общинска собственост, а другата за имотите частна общинска собственост. Въпросният регистър е достъпен и в интернет, за разлика от този за спортните обекти.

На база на регистъра за спортните обекти и съоръжения², оценихме състоянието на спортните обекти (около 200 по регистъра) и резултатите съвсем не са обнадеждаващи. Огромната част от тези обекти са в много

² ИПИ получи регистъра след подадено заявление по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

лошо или лошо състояние. Само по данни от регистъра са заявени ремонти на спортни имоти и съоръжения за поне **5 млн. лв.** Не малък е и броят на обектите, които не се ползват по предназначение.

Въпреки окаяното състояние на повечето обекти, на места дори не се прави опит за тяхното развитие. В район Кремиковци например има няколко обекта в много лошо състояние, които не се ползват по предназначение и въпреки това е ясно записано, че „няма необходимост от възстановяване”. Безсмислено е даден обект да се води спортен такъв, а да е негоден за всякакъв спорт. В други райони пък има редица обекти, които не се поддържат от никого – включително общината. Това още веднъж алармира за спешната нужда от навлизането на частни компании (и съответно ресурс) в управлението и развитието на спортната база в столицата.

Във въпросната наредба спортните имоти и съоръжения биват категоризирани според тяхното значение – общинско, районно и квартално. Към момента обаче, не съществува **Доклад за категоризация на спортните имоти и съоръжения**, въпреки че е ясно записан в наредбата срокът за неговото приемане (отминал преди няколко месеца). Категоризацията е доста спорна, особено що се касае до имотите от районно и квартално значение – и за двата вида е отговорен районният кмет. В това отношение наредбата също може да бъде опростена.

5. Анализ разходи-ползи

Анализът разходи-ползи е икономически инструмент, подпомагащ процеса на вземане на решение и избора на различни действия, като оценява съществуващото състояние и възможните алтернативи.

Анализът се осъществява на базата на използването на финансови измерители на евентуалните разходи и ползи от предприетите действия.

Основният принцип на анализа разходи-ползи се базира на идеята, че политиките по отношение на регулациите са желателни само при условие, че ползите са по-съществени от разходите за съобразяване с тях.

Анализът разходи-ползи е част от т.нар. анализ на въздействието на регулациите, чиито принципи са широко застъпени като основен инструмент, използван от Европейската комисия за оценка на икономическите, социалните и екологичните въздействия на предложени нови регулации или изменения във вече съществуващи.

Чрез настоящата оценка на въздействието на регулацията се прави оценка на ползите и разходите произтичащи от 1) действащата Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и съоръжения на територията на Столична община и от 2) действащата наредба с включени следните предложения за промяна:

- Опростени и ясни правила за отдаване под наем на спортни имоти и съоръжения
- Възможност за отдаване под наем на частни компании
- Достъпен в интернет регистър на спортните имоти и съоръжения
- Ясно разделение между имотите публично общинска и частна общинска собственост
- Опростена категоризация на спортните имоти

Основните засегнати страни в нашия анализ са 1) Общинската администрация и публичните органи; 2) Спортните организации; 3) Частни компании, които имат интерес в развитието на спорта; 4) Жителите в гр. София.

Времевият период на изследването е 10 години, като дисконтовият фактор, който приемаме за дисконтиране на нетните ползи, е 7%. През 2004 г. община Добрич емитира общински облигации с купонов процент, равен на 6,75%. Това е последната емисия общински облигации в страната. Като се има предвид покачването на лихвените проценти през последните месеци, приемаме, че дисконтовият фактор за Столична община е 7%, което е социално-приемливата цена на капитала в столицата.

Разходите, които оценяваме чрез настоящата оценка на регулаторното въздействие, биват два вида и в сегашния вариант на наредбата и във варианта с направените предложения:

- 1) Разходи за частния сектор – включват се както разходи, свързани със съобразяване с наредбата, така и административни разходи. Към разходите за съобразяване можем да причислим основно разходите за наем и за поддръжка, докато в административните разходи се включват разходите за запознаване с наредбата и регистъра.
- 2) Разходи за публичния сектор – включват административни разходи на общината по бюджета за физкултура и спорт и разходите по поддръжка на спортната база.

Ползите също се делят на:

- 1) Ползи за частния сектор – включват приходите от такси и ползите от развитието на спорта и по-доброто здраве
- 2) Ползи за публичния сектор – включват приходите от наем от отдадените спортни имоти и съоръжения

Изчисленията показват, че нетните настоящи ползи за период от 10 години от функционирането на наредбата (в сегашния и вид) възлизат на 5.5 млн. лв. Основните разходи се падат на общината, която стопанисва спортните обекти, като за следващите 10 г. те могат да достигнат 13,5 млн. лв. (общо за 10-те години). Разходите за бизнеса за периода са в размер на почти 3,7 млн. лв. Ползите са предимно за частния сектор – главно от възможността за спортване и съответно по-добро здраве (по-доброто здраве автоматично означава и ползи за бизнеса, тоест частния сектор). Обобщените ползи за частния сектор се равняват на почти 23.5 млн. лв. за 10-те години. Въпреки това, тези ползи са строго лимитирани от лошото качество на спортните обекти. Ползите за общинската администрация за периода достигат 1,5 млн. лв. Нетните ползи за бизнеса и администрацията (обобщена оценка) за периода достигат 7,8 млн. лв., като нарастват през годините. Представени в настояща стойност обаче, те възлизат на 5,5 млн. лв.

Анализът на втория вариант, с включените предложения за промяна в нормативната база, показва, че нетните настоящи ползи за период от 10 години биха достигнали почти 17 млн. лв. При този вариант се наблюдава сериозен ръст както на разходите, така и на ползите, като темпът на нарастване на ползите е изпреварващ. В този случай, разходите на частния сектор са далеч по-сериозни и достигат до 16,8 млн. лв. за 10-те години. Това се дължи на сериозното навлизане на частни компании и инвестиции в стопанисването на общинските спортни имоти. Разходите на общината отбелязват лек спад и се очаква да бъдат в рамките на 12,4 млн. лв., като предвиждаме по-малко на брой имоти поддържани от общината, но и повече средства за стопанисването на един имот. По отношение на ползите, се забелязва ръст при приходите на общината от наеми на отдадени спортни обекти. Общите ползи за общината възлизат на над 5,3 млн. лв. В същото време очакваме и сериозен ръст на ползите за частния сектор, равняващи се на приходи достигащи до 49,1 млн. лв. за 10 години. Нетните ползи за бизнеса и администрацията (обобщена оценка) за периода биха достигнали 25,2 млн. лв., като нарастват през годините. Представени в настояща стойност обаче, те възлизат на 16,9 млн. лв.

Изследването ясно показва, че отварянето на спортните имоти за частния сектор е абсолютно наложително, като това се отнася и за търговските дружества. Далеч по-добре би било гражданите да заплащат за да спортуват, отколкото да не спортуват въобще, поради липса на спортни съоръжения. Така поне ще имат избор. Проблемите пред собствеността очевидно са много, но въпреки това имотите с ясна общинска собственост трябва да бъдат моментално характеризирани (било то частни или публични общински). Допълнителното разработване и лесния достъп до регистъра на спортните имоти и съоръжения е абсолютно наложителен.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Спортни имоти и съоръжения, общинска собственост, на територията на Столична община

Източник: Публичен регистър на спортните имоти и спортните съоръжения, общинска собственост; Публичен регистър на общинската собственост; ИПИ

АОС – акт на общинска собственост

ПОС – публична общинска собственост

ЧОС – частна общинска собственост

Състояние (оценка на ИПИ): много лошо, лошо, поносимо, добро

Райони/Обекти	Собственост / Предназначение	Размери	Състояние	Приблизителна сума за ремонт
Средец (1/24)				
Асфалтово игрище – оградено от зелената площ между алеите на комплекса	ЧОС	1,1 дка	много лошо	22902 лв.
Велописта (сега картинг- писта)	Няма АОС	N/A	N/A	N/A
Игрища и др.	„Спортна София 2000” ЕАД	8 дка	N/A	N/A
Красно село (2/24)				
Футболна площадка	ПОС	2887 кв.м.	много лошо	72300 лв.
Спортни площадки – (футболно игрище; 2 волейболни игрища; баскетболно игрище)	ЧОС	3000 кв.м.	много лошо	75400 лв.
Баскетболно игрище	Няма АОС	1400 кв.м.	лошо	3500 лв.
Спортни площадки (футболно игрище и баскетболно игрище)	Няма АОС	1500 кв.м.	много лошо	42700 лв.
Футболно игрище	ЧОС	650 кв.м.	добро	3500 лв.
Футболно и баскетболно игрище	Няма АОС	1500 кв.м.	лошо	48500 лв.

Футболно игрище	Специални нужди на СП- МВР	700 кв.м.	много лошо	27000 лв.
Баскетболно игрище	ПОС	1500 кв.м.	много лошо	18700 лв.
Възраждане (3/24)				
Сграда на два етажа; Игрища - футболно, хандбално, тенис на корт, атлетическа писта	„Спортна София 2000” ЕАД	N/A	N/A	N/A
Терен - върху част от терена са изградени обектите по горната точка	„Спортна София 2000” ЕАД	27856 кв.м.	N/A	N/A
Оборище (4/24)				
Изградена асфалтова настилка и ограда от метални платна, без спортни съоразения	ПОС	12 x 30 м.	много лошо	N/A
Комбинирано игрище- хандбал и баскетбол	ЧОС	14 x 17 м.	лошо	1600 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	22 x 27 м.	лошо	4700 лв.
Смесено: баскетболен кош, тенис – маса, съоръжения за детска площадка (люлки и пр.)	ПОС	25 x 48 м.	много лошо	1200 лв.
Сердика (5/24)				
Спортна площадка за футбол на малки врати и баскетбол	N/A	10 x 20 м.	добро	10000 лв.
Спортна площадка за футбол на малки врати и баскетбол	N/A	10 x 20 м.	добро	10000 лв.
Спортна площадка за футбол на малки врати и баскетбол	ЧОС	20 x 30 м.	добро	10000 лв.
Затревено игрище за футбол на големи врати	N/A	90 x 110 м.	много лошо	50000 лв.
Затревено игрище за футбол на големи врати	N/A	90 x 110 м.	много лошо	50000 лв.
Спортна площадка за футбол на малки врати и баскетбол	N/A	60 x 90 м.	много лошо	60000 лв.

И.П.И. - Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и др. на територията на СО

Затревено игрище за футбол на големи врати	N/A	70 x 120 м.	поносимо	50000 лв.
Спортна площадка за футбол на малки врати и баскетбол	ПОС	10 x 20 м.	добро	10000 лв.
Затревено игрище за футбол на големи врати	ЧОС	90 x 120 м.	добро	20000 лв.
Подуяне (6/24)				
Спортна площадка	ЧОС	1575 кв. м.	лошо	N/A
Спортна площадка	ЧОС	2485 кв. м.	поносимо	59000 лв.
Спортна площадка - футбол	ЧОС	4374 кв. м.	поносимо	N/A
Спортна площадка - тенис на маса	ЧОС	615 кв. м	лошо	17700 лв.
Спортна площадка - футбол	ЧОС	500 кв. м.	поносимо	1500 лв.
Спортна площадка - хандбал и баскетбол	ЧОС	670 кв. м.	добро	N/A
Спортна площадка	ЧОС	470 кв. м.	поносимо	1100 лв.
Спортна площадка - хандбал и баскетбол	ЧОС	2565 кв. м.	лошо	41900 лв.
Спортна площадка - футбол и баскетбол	ЧОС	1210 кв. м.	добро	2940 лв.
Спортна площадка	ЧОС	360 кв. м.	много лошо	10900 лв.
Спортна площадка - футбол	ЧОС	815 кв. м.	поносимо	2000 лв.
Спортна площадка - тенис на корт	ЧОС	1480 кв. м.	лошо	22000 лв.
Спортна площадка - футбол	ЧОС	1030 кв. м.	поносимо	3970 лв.
Слатина (7/24)				
Смесено игрище – баскетбол, волейбол, футбол	Няма АОС	30 x 19; 30 x 13; 30 x 51 м.	много лошо	77857 лв.
Смесено игрище – баскетбол; футбол	Няма АОС	65 x 32 м.	лошо	39250 лв.
Баскетболно игрище	Няма АОС	22 x 15 м.	много лошо	16130 лв.
Изгрев (8/24)				
Спортна площадка за баскетбол, футбол и волейбол	ЧОС	19 x 47 м.	лошо	24000 лв.
Спортна площадка за баскетбол, футбол и волейбол	ЧОС	24 x 35 м.	добро	3500 лв.

Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво

Спортна площадка за баскетбол, футбол и волейбол	Няма АОС	16 x 29 м.	много лошо	20000 лв.
Лозенец (9/24)				
Спортен комплекс	ЧОС	2640 кв.м.	възстановителни работи - 2488288 лв. (2006 г.)	
Триадица (10/24)				
Зала за художествена гимнастика	ЧОС - Клуб по худ. гимнастика "Левски"	480 кв.м.	N/A	N/A
ОЖС и спортна площадка за баскетбол и футбол	ЧОС	600 кв.м.	поносимо	2500 лв.
Спортна зала за тенис на маса, танци, гимнастика	ЧОС - СК "Триадица"	80 кв. м.	N/A	N/A
Плувен басейн – 22 СОУ	ПОС	N/A	N/A	N/A
Спортна площадка	Няма АОС	900 кв.м.	много лошо	16000 лв.
Спортна площадка	Няма АОС	500 кв.м.	много лошо	8700 лв.
Спортна площадка	Няма АОС	900 кв.м.	много лошо	15500 лв.
Спортна зала "Триадица" – многофункционална	ПОС - неизяснена собственост, водят се дела	2067 кв.м.	N/A	N/A
Красна Поляна (11/24)				
Спортна площадка	ЧОС	600 кв.м.	поносимо	6000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	400 кв.м.	лошо	20000 лв.
Спортна площадка	АОС	800 кв.м.	лошо	14000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	1000 кв.м.	лошо	11000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	250 кв.м.	лошо	2000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	1000 кв.м.	лошо	5100 лв.
Спортна площадка	ЧОС	432 кв.м.	лошо	2500 лв.
Спортна площадка	ЧОС	600 кв.м.	поносимо	28000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	680 кв.м.	лошо	5000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	330 кв.м.	лошо	2000 лв.
Спортна площадка	ЧОС	640 кв.м.	лошо	7500 лв.

И.П.И. - Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и др. на територията на СО

Спортна площадка	АОС	480 кв.м.	поносимо	20000 лв.
Илинден (12/24)				
Баскетболно игрище	ЧОС	1134 кв.м.	поносимо	19800 лв.
Хандбално игрище	N/A	700 кв.м	поносимо	41500 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	481 кв.м.	поносимо	800 лв.
Хандбално игрище	N/A	620 кв.м.	лошо	1200 лв.
Унищожена строителна площадка	“Софинвест-ООД”	720 кв.м.	N/A	2000 лв.
Хандбално и футболно игрище	N/A	1120 кв.м.	лошо	1500 лв.
Мултифункционално игрище	ЧОС	600 кв.м.	лошо	1500 лв.
Хандболно игрище	ЧОС	596 кв.м.	поносимо	10400 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	562 кв.м.	поносимо	900 лв.
Хандбално и футболно игрище	ЧОС	506 кв.м.	поносимо	800 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	980 кв.м.	поносимо	900 лв.
Тенис на маса	N/A	500 кв.м	поносимо	1500 лв.
Належа (13/24)				
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	18 x 30 м.	много лошо	2600 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	21 x 39 м.	поносимо	1500 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	20 x 34 м.	поносимо	3700 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	19 x 29 м.	добро	850 лв.
Волейболна площадка	Междублоково пространство	N/A	лошо	2400 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	N/A	поносимо	1100 лв.
Хандбална площадка	Междублоково пространство	20 x 36 м.	поносимо	2000 лв.
Хандбална площадка	Междублоково пространство	30 x 45 м.	поносимо	1300 лв.

Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво

Баскетболна площадка	Междублоково пространство	20 x 34 м.	лошо	4500 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	18 x 24 м.	лошо	2400 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	20 x 30 м.	лошо	1400 лв.
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	36 x 27 м.	добро	1700 лв.
Стадион	ЧОС	N/A	добро	N/A
Баскетболна площадка	Междублоково пространство	19 x 41 м.	поносимо	2450 лв.
Искър (14/24)				
Спортна площадка	ПОС	899 кв.м.	лошо	17000 лв.
Спортна площадка / баскетбол, волейбол, футбол-малки врати/	ПОС	1710 кв.м.	лошо	7000 лв.
Спортна площадка / волейбол, баскетбол/	ПОС	602 кв.м.	поносимо	3000 лв.
Спортна площадка /две баскетболни игрища, футбол-малки врати, волейболно игрище/	ПОС	2206 кв.м.	лошо	12000 лв.
Спортна площадка /смесено игрище –баскетбол, волейбол, хандбал/	ПОС	2857 кв.м.	лошо	10000 лв.
Спортна площадка /волейбол, баскетбол, хандбал/	ПОС	1899 кв.м.	лошо	7000 лв.
Спортна площадка	ПОС	1723 кв.м.	лошо	5000 лв.
Спортна площадка /футболно игрище/	ПОС	10385 кв.м.	поносимо	N/A
Спортна площадка / баскетбол/	ПОС	418 кв.м.	лошо	20000 лв.
Спортна площадка	ПОС	1032 кв.м.	поносимо	5000 лв.
Спортна площадка / волейбол, баскетбол/	ПОС	650 кв.м.	лошо	5000 лв.
Парк “Врана”	ПОС	968097кв.м.	поносимо	1213000 лв.
Парк с езеро	ПОС	237437кв.м.	лошо	71000 лв.

И.П.И. - Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и др. на територията на СО

Студентски (15/24)				
Спортна площадка	ЧОС - СК ”Академикус”	935 кв.м.	лошо	N/A
Спортна площадка	ЧОС - СК ”Академикус”	508 кв.м.	лошо	5500 лв.
Спортна площадка	ЧОС - СК ”Академикус”	852 кв.м.	лошо	N/A
Спортна площадка /футболно игрище/	ЧОС - СК ”Академикус”	550 кв.м.	лошо	8400 лв.
Спортна площадка	ЧОС - СК ”Академикус”	640 кв.м.	поносимо	1100 лв.
Спортна площадка	ЧОС - СК ”Академикус”	1425 кв.м.	лошо	N/A
Детска площадка и спортна площадка	ЧОС	1670 кв.м.	поносимо	N/A
Детска площадка	ЧОС	1560 кв.м.	поносимо	N/A
Спортна площадка – тенис корт	ПОС	3118 кв.м.	N/A	N/A
Спортен комплекс - бейзбол	„Спортна София 2000” ЕАД	30150 кв.м.	добро	N/A
Младост (16/24)				
Смесена спортна площадка - хандбал,волейбол, баскетбол, бадминтон	ПОС	1666 кв.м.	поносимо	22087 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	625 кв.м.	лошо	10148 лв.
Смесена спортна площадка - хандбал и баскетбол	ЧОС	1250 кв.м.	лошо	16406 лв.
Баскетболно игрище	ЧОС	405 кв.м.	добро	6128 лв.
Смесена спортна площадка - баскетбол, хандбал	ЧОС	342 кв.м.	добро	6416 лв.
Тенис корт	ПОС	566 кв.м.	добро	N/A
Тревна площ	ЧОС	3397 кв.м.	поносимо	19151 лв.
Мини футболно игрище	ЧОС	684 кв.м.	поносимо	6283 лв.
Футболно игрище	ПОС	3000 кв.м.	поносимо	11750 лв.
Витоша (17/24)				

Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво

Парцел за спорт - волейболно игрище; баскетболно игрище	ЧОС	12230 кв.м.	поносимо	39616 лв.
Парк и парцел за спорт - двуетажна сграда; едноетажна сграда; стадион /футболно игрище/	ЧОС	22600 кв.м.	лошо	39000 лв.
Овча купел (18/24)				
Баскетболни игрища	Няма АОС	66 х 20 м.	добро	72000 лв.
Спортна площадка	Няма АОС	46 х 20 м.	много лошо	41500 лв.
Спортна площадка	ЧОС	50 х 16 м.	лошо	33100 лв.
Люлин (19/24)				
Спортен терен - футболно игрище на трева	ЧОС	900 кв.м.	лошо	N/A
Спортен терен - футболно игрище	ЧОС - ФК "Люлин"	7070 кв.м.	добро	N/A
Спортна площадка смесена - волейбол, баскетбол, футбол	ЧОС	5670 кв.м.	много лошо	98500 лв.
Смесена спортна площадка: баскетбол-2 бр., волейбол-2бр.	N/A	2560 кв.м.	поносимо	71000 лв.
Спортен терен футболно игрище	N/A	1600 кв.м.	поносимо	4800 лв.
Спортна площадка, смесено - баскетбол и футбол	N/A	8600 кв.м.	поносимо	54300 лв.
Спортна площадка, смесено -баскетбол, волейбол, футбол	ЧОС	4945 кв.м.	добро	108500 лв.
Спортен терен - футболно игрище	ЧОС - ФК "Люлин"	10379 кв.м.	лошо	N/A
Спортна зала "Люлин" спортен комплекс	ЧОС - не се ползва	13884 кв.м.	много лошо	N/A
Спортен терен, игрище	ЧОС - ФК "Люлин"	5900 кв.м.	поносимо	N/A
Спортен терен, футболно игрище	ЧОС	450 кв.м.	поносимо	6000 лв.
Връбница (20/24)				
Игрище за футбол и баскетбол	ЧОС	34 х 22 м.	добро	N/A
Игрище за футбол и баскетбол	ЧОС	45 х 37 м.	добро	49200 лв.

И.П.И. - Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и др. на територията на СО

Спортен терен - игрище	ЧОС	50 x 35 м.	поносимо	13600 лв.
Спортен терен – игрище за футбол	ЧОС	120 x 45 м.	добро	1500 лв.
Спортна площадка	N/A	15 x 15; 35 x 15 м.	поносимо	37000 лв.
Спортна площадка - в двора на 140-то СОУ	ПОС	65 x 125 м.	поносимо	183300 лв.
Спортна площадка - в двора на 74-то СОУ	ПОС	1750 кв.м.	поносимо	45500 лв.
Спортна площадка - в двора на 74-то СОУ	ПОС	15 x 30 м.	добро	N/A
Спортна площадка - в двора на 146-то СОУ	ПОС	71 x 38 м.	добро	62750 лв.
Спортна площадка - в двора на 175-то СОУ	ПОС	20 x 12 м.	добро	6300 лв.
Спортна площадка - в двора на 61-то СОУ	ПОС	70 x 70; 55 x 10 м.	поносимо	125050 лв.
Спортна площадка - в двора на 70-то СОУ	ПОС	40 x 20 м.	поносимо	26100 лв.
Спортна площадка - в двора на 62-то СОУ	ПОС	25 x 25 м.	поносимо	14050 лв.
Спортна площадка	„Спортна София 2000” ЕАД	30 x 20; 30 x 20 м.	поносимо	32500 лв.
Спортна площадка	„Спортна София 2000” ЕАД	3892 кв.м.	поносимо	1700 лв.
Нови Искър (21/24)				
Футболен терен	АОС	29725 кв.м.	добро	22300 лв.
Спортен терен	АОС	59040 кв.м.	поносимо	150000 лв.
Футболен терен	АОС	27540 кв.м.	поносимо	90600 лв.
Спортен терен	АОС	62000 кв.м.	поносимо	270000 лв.
Спортен терен	„Спортна София 2000” ЕАД	17100 кв.м.	N/A	N/A
Футболен терен	АОС	7000 кв.м.	N/A	N/A
Ханбално игрище	АОС	1360 кв.м.	поносимо	44450 лв.
Спортен терен	АОС	11866 кв.м.	поносимо	100500 лв.

Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво

Физкултурен терен	АОС	12000 кв.м.	поносимо	91000 лв.
Физкултурен комплекс	АОС	27000 кв.м.	поносимо	14500 лв.
Спортен Комплекс	АОС	29757 кв.м.	N/A	N/A
Спортен терен	АОС	37850 кв.м.	поносимо	180500 лв.
Спортен терен	АОС	6897 кв.м.	поносимо	91000 лв.
Спортна площадка	АОС	573 кв.м.	поносимо	46500 лв.
Спортна площадка	АОС	3700 кв.м.	лошо	150000 лв.
Кремиковци (22/24)				
Спортна зала	ПОС	1800 кв.м.	много лошо	2500 лв.
Стадион	ПОС	30000 кв.м.	много лошо	N/A
Волейболно игрище	ПОС	620 кв.м.	добро	1200 лв.
Баскетболно игрище	ПОС	660 кв.м.	добро	1200 лв.
Футболно игрище	ПОС	6400 кв.м.	лошо	N/A
Стадион	ПОС - ФД „Спортист“ Кр-ци	16482 кв.м.	N/A	N/A
Спортна зала	ПОС - ФД „Спортист“ Кр-ци	813 кв.м.	N/A	N/A
Волейболно игрище	ПОС - ФД „Спортист“ Кр-ци	572 кв.м.	N/A	N/A
Хандбално игрище	ПОС - ФД „Спортист“ Кр-ци	1080 кв.м.	N/A	N/A
Плувен басейн	ПОС	1250 кв.м.	много лошо	N/A
Плувен басейн	ЧОС	2930 кв.м.	много лошо	N/A
Спортна площадка	ЧОС	1200 кв.м.	много лошо	N/A
Спортен комплекс	ПОС	46095 кв.м.	много лошо	N/A
Спортен комплекс	ПОС	29540 кв.м.	много лошо	N/A
Панчарево (23/24)				
Стадион	ПОС	17,954 дка	лошо	50000 лв.
Две спортни площадки	ПОС	1,487 дка	лошо	20000 лв.
Стадион	„Спортна София 2000“ ЕАД	26,870 дка	добро	N/A

И.П.И. - Наредба за управление и разпореждане с общински спортни имоти и др. на територията на СО

Стадион	„Спортна София 2000” ЕАД	10,309 дка	добро	N/A
Стадион	„Спортна София 2000” ЕАД	45,520 дка	добро	N/A
Стадион	ПОС	10,940 дка	много лошо	65000 лв.
Стадион	ПОС	12,558 дка	много лошо	60000 лв.
Стадион	ПОС	26,000 дка	лошо	40000 лв.
Стадион	ПОС	14,550 дка	лошо	40000 лв.
Стадион	„Спортна София 2000” ЕАД	32,000 дка	лошо	N/A
Баня (24/24)				
Спортна площадка / баскетболно; волейболно игрище/	ПОС - отменен	40300 кв.м.	поносимо	N/A

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛАЦИЯ НА МЕСТНО НИВО

**Разпоредбите за регистрация на оператори на пазари
според Наредбата за пазарите на територията на
Столична община**

Резюме

Разгледаните текстове от Наредбата за пазарите на територията на Столична община нормативно постановяват забрана за откриване на пазари на редица стоки без съответното надлежно изискано разрешение от кмета на общината или от длъжностно лице, определено със заповед на кмета.

На първо място, разпоредбите, предвиждащи издаване на разрешително противоречат на текстовете от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

На второ място, необходимостта от съобразяване е неизбежно свързана с разходи за съответните категории пазари или в широк смисъл за предприемачеството като цяло, които не са били оценявани, нито преди гласуването на наредбата от Столичния общински съвет, нито след това с оглед установяването влиянието на наложената административна тежест и вероятно нейното преосмисляне. А това е един от основните недостатъци към момента на законодателния процес, както на местно, така и на централно ниво.

1. Въведение и основни положения, свързани с изготвянето на анализа

Анализът “разходи-ползи” представлява общотеоретична основа за оценка на различни политики. Техниката, която се прилага за измерване на ефективността на даден обект или група алтернативни обекта е общовалидна. Въвеждането на системен анализ на въздействието на регулациите спомага за оценяване на ефектите, които те пораждаат. Целта е да се определи дали дадено изискване или политика са целесъобразни и/или финансово ефективни.

Анализът „разходи – ползи” следва да бъде извършен още при изготвянето на различните законови изисквания, стратегии или концепции, с които се задава рамката на по-нататъшното регулиране. Така след определянето и остойностяването на всички разходи и ползи, свързани с реализацията на определена регулация, ще може да се анализира нейната ефективност. Когато ползите са по-големи от разходите, обществото ще е облагодетелствано от прилагането и обратно – ако се установи, че разходите са повече от ползите, прилагането ще е неефективно. Величината на чистата потребителска полза спомага и за избирането на промяната сред няколко алтернативи.

Оценката включва (някои от дефинираните фази не са изрично споменати в настоящата оценка, но те се подразбират – напр. разликата в разходите в зависимост от избраната алтернатива в случая е наличието на разгледаните текстове като част от наредбата, съответно тяхното неналичие):

- Определяне на проблема, който налага регулиране;
- Дефиниране на целите;
- Определяне на алтернативните решения;
- Остойностяване на разходите и ползите при всяко от тях;
- Съпоставяне на ползите и разходите (икономически, социални, екологични и т.н.) – анализ на въздействието;
- Сравнение на алтернативите;
- Избор на алтернатива;
- Мониторинг и оценка на политиката.

Може би най-важната финансова концепция, свързана с изготвянето на анализа идеята, че определена сума пари днес не е равна на същата сума утре. Причината за това е фактът, че лихвените проценти (в ролята им на средство за измерване на връзката между сегашната и бъдещата стойност, изразена като процентен темп на годишно нарастване) увеличават стойността на парите с течение на времето. Именно поради тази причина един лев, получен днес, струва повече, отколкото един лев, получен в бъдеще – принципът „стойност на парите във времето”. Най-удачният вариант за изчисление по принцип е стандартният метод за изчисляване на нетна настояща стойност. Това е сумата от дисконтираните нетни парични потоци за целия избран период. Съдържанието на показателя се идентифицира с превишението на общата сума на всички дисконтирани нетни парични потоци над извършените инвестиционни разходи. Дисконтирането на паричните потоци се извършва с цел да се оцени как се обезценяват парите във времето, тъй като дадена парична сума е толкова по-ценна, колкото по-рано се добие притежание над нея. Отдалечеността във времето намалява полезността на парите. За да се изчисли настоящата стойност на поредица от бъдещи парични приходи последователно се дисконтират паричните потоци от всеки времеви интервал и след това се сумират.

След установяване на разходите, свързани с разгледаните текстове от наредбата, екипът е на мнение, че изчисляването на нетната настояща стойност не е оправдано поради необходимостта от твърде много допускания относно точния момент на възникване на всеки един разход.

От друга страна, за регулярност при извършването на разходите не може да се говори, тъй като в най-голямата си част това са еднократни разходи. Поради своя характер и вариантността в характеристиките на разглежданите стопански обекти, изчисленията са приблизителни. Отнасят се за периода от приемането на Наредбата за пазарите на територията на Столична община (юли 2001 г.) до момента.

Като цяло направената оценка вероятно значително подценява реалните разходи, ако за база би се използвала тяхната настояща им стойност (при положение, че се вземат в предвид и някои динамични ефекти, като по-бавното развитие на сегмента, по-малък оборот и т.н., то разликата би била още по-голяма).

2. Описание на средата

§1. Тази наредба урежда условията и реда за откриването, дейността и закриването на пазари на територията на Столична община (СО).

§7. (1) Пазари върху имоти, собственост на държавата, кооперации, юридически лица или физически лица могат да се откриват при условие, че имотите са отредени по действащ устройствен план за пазари.

(2) Организаторът на пазар върху имот по ал. 1 следва да подаде молба до кмета на СО, придружена с документите и данните за обстоятелствата по чл. 5, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и чл. 8 на тази наредба.

§8.(1) *Организаторът на пазара подава молба до кмета на СО за регистрация на пазара.*

Източник: Наредба за пазарите на територията на Столична община¹

¹ Приета с Решение № 3 по Протокол № 27 от 27.07.2001 г. - Приложение № I, изм. и доп. - Решение № 516 по Протокол № 83 от 13.07.2006 г.

Наредбата е част от местното законодателство, която урежда условията и реда за откриването, дейността и закриването на пазари на територията на Столична община. По смисъла и, пазарите са специално обособени места, на които се извършва търговска дейност на дребно със:

1. селскостопанска продукция в прясно или преработено състояние;
2. живи домашни животни и птици;
3. хранителни стоки;
4. цветя, семена, посадъчен материал, инвентар и други стоки за земеделското производство;
5. диворастващи плодове, билки и гъби;
6. екзотични декоративни растения и животни;
7. промишлени стоки, включително употребявани, но годни за ползване;
8. други съпътстващи стоки и услуги.

Търговската дейност на посочените пазари може да се извършва върху няколко категории обекти: търговски обекти с постоянен градоустройствен статут, преместваеми съоръжения – будки, павилиони, сергии и др., както и в превозни средства.

Според съществуващата наредба пазарите могат да бъдат откривани върху имоти собственост на държавата, Столична община, кооперации, юридически и физически лица. Организатор на пазара може да бъде собственикът на имота или лице, което има сключен договор с него за откриване и експлоатация на пазар в имота.

В конкретен план, организатор може да бъде Столична община – чрез търговски дружества – над 50% общинска собственост, юридически лица – регистрирани по Търговския закон (ТЗ) или Закона за кооперациите, както и физически лица, регистрирани по ТЗ. Следващата таблица представя матрица от възможности на собствеността към настоящия момент.

Таблица 1 – Обхват на наредбата и структура на пазарите от гледна точка на собствеността

Организатор на пазара Собственик на имота	СО – чрез търговски дружества – над 50% общинска собственост	Юридически лица – регистрирани по ТЗ или ЗК	Физически лица – регистрирани по ТЗ
Държавна собственост	Х	Х	Х
Собственост на СО	Х	Х	Х
Кооперации	Х	Х	Х
Юридически лица	Х	Х	Х
Физически лица	Х	Х	Х

Източник: Наредба за пазарите на територията на Столична община,

Член седми от Наредбата за пазарите на територията на Столична община предвижда всички организатори на пазари да бъдат физически или юридически лица или представлявани от Столична община чрез търговски дружества независимо дали пазарът ще е разположен на общинска или частна земя. Другото условие за откриване на пазар е територията да има предварително отредено предназначение по устройствения план (УП).

На практика изискването от Наредбата за пазарите на територията на Столична община представлява забрана за откриване на пазар без разрешение от кмета на общината или от длъжностно лице, определено със заповед на кмета. Тази разпоредба със сигурност създава допълнителни разходи, съответно има ефект върху стимулите и възможностите за развитие на предприемачеството в общината (а оттам и върху облика на местната икономика). В по-широк план също така може да се говори и за незаконосъобразност на текстовете от наредбата, предвиждащи регистрация, доколкото противоречат на текстове от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)².

2 Обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г. - в сила от 17.12.2003 г., поправка ДВ бр. 59, изм. ДВ бр. 107/3003 г., изм. доп. ДВ бр. 39 и бр. 52/2004 г., изм. ДВ бр. 31, бр. 87/2005 г., изм. доп. ДВ бр. 24, бр. 59/2006 г., изм. ДВ бр. 11, ДВ бр. 41/2007 г., доп. ДВ бр. 16/2008 г.

3. Обоснованост на регулацията

За да има смисъл от една регулация, тя трябва да решава проблем, който възниква от наличие на пазарен провал или пък да е отговор на непреодолима обществена необходимост. Наличието на пазарен провал или непреодолима необходимост могат да бъдат основание за приемане на една или друга регулация или забрана, само ако тя може да коригира съответния пазарен провал.

В допълнение, регулацията трябва да се приеме, само ако ползите от нейното прилагане са по-големи от разходите, причинени от нея. С други думи, коригирането на някакъв пазарен провал не трябва да води до още по-голям държавен провал³. Има смисъл от една регулация само ако тя носи по-малко вреди, отколкото ползи за обществото.

Изискването за регистрирането на пазарите не може да се оправдае с обществена необходимост, несвързана с пазарен провал, нито с недостатъчна или асиметрична информация. Тази регулация също така не само не се бори с монопол или пазарна власт, но тъкмо напротив – създава условия за намаляване на конкуренцията и в резултат увеличаване на пазарната власт и възможни олигополни структури.

Единственият пазарен провал, който може да се счита за начална обоснованост на наредбата може да е свързан с външни ефекти и обща собственост. От една страна, може да се твърди, че наредбата за откриване на пазари решава проблема с евентуално субективно усещане за неприятна гледка на разпръснати и неорганизирани пазари. В резултат, евентуално решаване на проблема със субективно възприеманата лоша гледка води до създаване на друг проблем – свързан с общата собственост, нейният монополен собственик и трудности, възникващи от тези два факта. Въпреки това, този специфичен пазарен провал едва ли оправдава регулацията, доколкото съществуват разходи по нейното съобразяване, а те вероятно са по-високи от например оценката на субективното усещане, свързано с разпръснати и неорганизирани пазари.

³ Обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г. - в сила от 17.12.2003 г., поправка ДВ бр. 59, изм. ДВ бр. 107/3003 г., изм. доп. ДВ бр. 39 и бр. 52/2004 г., изм. ДВ бр. 31, бр. 87/2005 г., изм. доп. ДВ бр. 24, бр. 59/2006 г., изм. ДВ бр. 11, ДВ бр. 41/2007 г., доп. ДВ бр. 16/2008 г.

4. Разходи за съобразяване с разглежданите текстове от наредбата

4.1. Разходи за документи

Според Наредбата организаторът на пазара трябва да подаде молба до кмета на Столична община за регистрация на пазара. С незначителни модификации при различните вариации на собственост, молбата следва да бъде придружена от следните документи:

- Технико-икономическа обосновка за необходимостта от пазар на съответното място (неговото местоположение, площ и точни граници, в съответствие с архитектурните, екологичните, комуникационните, транспортните и други нормативни изисквания);

Директно изчисляване цената на технико-икономическата обосновка не може да бъде направено поради нейната сложност. Затова беше проведено запитване до няколко консултантски компании относно цената за изготвяне на подобна обосновка като за целите на нашия анализ ще използваме средната аритметична стойност, която е 9 000 лева (за повече информация относно принципните методологични и технически детайли при изчисляването на разходи, вж. Приложение 2).

- Писмено становище от СХЕИ4, РИОСВ5, ПАБ6

За издаване на сертификати, протоколи, разрешителни и становища за пожарна безопасност на обекти, на инсталации и съоръжения и за разрешаване ползването на строежи, извършено по искане на физически или юридически лица, се събират такси.

В областта на търговията, общественото хранене, хотелиерството и услугите това са: търговски центрове, базари, покрити пазари и навеси, открити пазари и тържища, универсални и специализирани магазини, аптеки и дрогерии, селскостопански и ветеринарни аптеки, панаирни палати, казина, дискотеки, сгради за битови услуги, компютърни и интернет зали, сгради за граждански ритуали, сгради за обществено хранене (ресторанти, закусувални, кафе-сладкарници и др.), общежития, обществени бани и сауни, хотели, мотели, хижи, почивни домове, къщи за отдих, квартири, ваканционни бунгала и др. - **50 лв. плюс 0,20 лв./кв.**

4 За повече информация относно теоретично признатите от по-голямата част икономисти ситуации на пазарен провал, вж. Приложение 4

5 Столична хигиенно-епидемиологична инспекция

6 Регионална инспекция по околната среда и водите

м РЗП. Застроената площ с търговски обекти на територията на Столична община за 2007 е 116 359 кв.м. (вж. Приложение 3) като не повече от 10% от тях се отнасят за търговските площи, влизащи в категорията пазари или това са 11 636 кв.м. Броят на пазарите на територията на Столична община е 129 (вж. Приложение 1) или стойността на удостоверенията, които следва да бъдат издадени е **8 778 лева**.

Други необходими документи, чиято цена е изчислена с помощта на стилизиран казус:

- писмено становище от дирекция “Архитектура и градоустройство”;
- писмено становище от дирекция “Екология”;
- писмено становище от дирекция “Транспорт”;
- писмено становище от сектор “Организация и безопасност на движението” при СО;
- регистрация на организатора като търговец;
- данъчна регистрация и регистрация по БУЛСТАТ;
- правилник за организация и дейност на пазара, утвърден от кмета на СО;

Подаването на молбата, събирането и прилагането на всички документи изисква определено време и финансови средства. Поради тази причина оценката им е важна за формирането на крайния резултат на анализа. Използван е следният пример: издаване на разрешение за откриване на пазар за промишлени стоки на частен терен със следните документи:

- Заявление по образец;
- Удостоверение за актуална съдебна регистрация, предлагаща с не повече от 6-месеца датата на подаване на заявлението;
- Удостоверение, че лицето не е в процедура по ликвидация или несъстоятелност, с дата на издаване, предлагаща с не повече от 6 месеца датата на подаване на заявлението;
- Документ за собственост на терена, договор за наем или договор за учредено право на ползване;
- Схема, одобрена от главния архитект и съгласувана от ХЕИ и КАТ;

- Удостоверение за липса на данъчни задължения;
- Правилник за организация на пазара;
- Данъчна регистрация и БУЛСТАТ;
- Документ за платена първоначална такса.

Общите разходи за издаването на посочените документи са изчислени на **1 600 лв.** (изчисления на ИПИ след проведени запитвания).

4.2. Административни разходи на общинските и държавни структури

Когато се създава нова регулация, която предвижда нов режим, независимо дали е разрешителен, уведомителен или регистрационен, се създава специална администрация, която да следи за спазването и. Разбира се, работата може да се извършва и от съществуващите служители в Общинската администрация, но практиката показва, че това по-скоро не се случва.

Според Наредбата за пазарите контролът по спазването на разпоредбите се осъществява от кмета на Столична община и от упълномощени от него длъжностни лица от столичната общинска администрация. За да има ефект от приетата наредба, трябва да се следи дали тя се спазва и да се санкционира при нарушения. Това е свързано с постоянни проверки на организаторите на пазара, както и на лицата, които извършват търговска и обслужваща дейност на територията на общината. Нарушенията пък са свързани със съставянето на констативни актове на нарушителите, образуване на административно-наказателни производства, издаване връчване и обжалване на наказателните постановления и тяхното изпълнение. Налагат се глоби и забрани за упражняване на дейността.

Административните разходите включват и разходите на СХЕИ, ДВСК⁷, РИОСВ, ПАБ и техническите служби на съответния район за предприемане на действия за прекратяване дейността на пазара и премахване на сградите и съоръженията, изградени или разположени без необходимите документи и разрешения, както и разходите на „Софийска вода” АД и „Електроразпределение – Столично” ЕАД за прекратяване на снабдяването с вода и електроенергия на пазара.

В рамките на Столична община съществува обособена специализирана подструктура (дирекция “Регулиране на търговската

7 Пожарна аварийна безопасност

дейност” - сектор “Регистрация, сертификация, пазари”), чиито функции са до голяма степен сходни с описаното до момента. Максималният брой служители, които може да има един сектор според действащото законодателство е 8 щатни бройки, а средногодишното заплащане за икономическата дейност управление в обществения сектор според националната статистика е 6 368 лева (по последните публикувани данни от Националния статистически институт⁸). Доколкото е възможно съществуването и на други административни звена, които вероятно извършват спомагателни, но свързани с тази дейност функции, може да се твърди, че изчислената стойност е реално подценена.

4.3. Бариери за навлизане и пропуснати възможности

Това е един от най-важните моменти при оценяване на ефекта на наредбата и представлява съществена част от анализа „разходи – ползи”. Времето е ценен ресурс за всеки предприемач, и в частност търговец, и при засилена конкуренция е от решаващо значение за повишаване на ползата. Тук разходите, свързани със загубата на време могат да се разделят на основно две групи:

1. Време за всички процедури, през които трябва да преминат операторите, за да се одобряват с всички документи за одобрение и за получаване на удостоверение за регистрация на пазара. Крайният резултат обикновено е обезсърчаване на оператора вследствие на удължаването на срока за възвръщане на направените инвестиции;
2. Време за проверка на представените документи и произнасяне на кмета или длъжностното лице по молбата и време за самата организация на пазара след получаване на удостоверението за регистрация.

Огромно негативен ефект на наредбата представлява организирането на навлизането на нови участници на пазара или забавянето им. Тромата и дългата процедура за работа с администрацията и загубата на време може да накарат някои участници на пазара да се откажат. По този начин се ограничава конкуренцията и се затвърждават позициите на тези, които са минали по тази процедура, свързана със спазването на наредбата. Всичко това е обвързано и с покачването на цените, заради ненавременното влизане на даден пазар и по-малкото участници – тези, които не чакат одобрението на молбата си. Оттук следва и намаляването на качеството на стоките или на самото им предоставяне.

8 Информацията е достъпна на адрес: <http://www.nsi.bg/Labour/Labour.htm>

Тридесет дневният срок за одобрение е период на задържане на много конкуренти. Периодът и средствата за събирането и подаването на документите, както и периода на изчакване със срок от тридесет работни дни представляват значителен ресурс за оператора – отклонен от дейности като обновяване, усъвършенстване, модернизиране и оптимизация на процесите, свързани с работата му и предмета на дейност. Също така се пропускат възможности за инвестиции, обновяване на техниката и внедряване на нови технологии, предоставяне на допълнителни услуги.

Не на последно място, тромавите процедури могат да са източник на корупция, което представлява освен порочна практика и допълнителна „такса“ за започване на бизнеса.

4.4. Загуба на потребителски излишък

Когато се анализират промените в цената на стоките или услугите, може да се определи посоката на промяна в благосъстоянието на потребителите. Цената, обаче, сама по себе си не може да покаже какъв е размерът на промяната в удовлетворението на потребителите. За да се измерят тези изменения в благосъстоянието на потребителите, икономическата наука използва т.нар. концепция за потребителски излишък. Тази категория сравнява разликата между ползата, която се получава от потреблението на всяка единица от една стока или услуга, и цената, която се заплаща за закупуването на тази стока. С други думи, потребителският излишък е разликата между това, което човек е готов да заплати за една стока и сумата, която той трябва да заплати за стоката.

Графично представен, потребителският излишък е областта между кривата на търсене на съответната стока или услуга и кривата, изразяваща пазарната ѝ цена. Когато една цена се повиши поради промяна в търсенето или предлагането, може да се изчисли потребителският излишък преди и след промяната в цената. Разликата в потребителския излишък в двата случая показва промяната в благосъстоянието на потребителите. Връзката между потребителския излишък и цената на съответната стока, е обратнопропорционална – ако приемем, че кривата на търсенето е линейна, то увеличението на цената на една стока два пъти води до намаление на потребителския излишък четири пъти. В този смисъл, изискванията за откриването и дейността на пазарите увеличава значително разходите на операторите. В резултат кривата на предлагането ще се измести. Като вторичен ефект изискването за разрешение ще доведе до намаляване на конкуренцията, което от своя страна също се измести кривата на предлагане. В крайна сметка регулацията ще доведе до загуба

на потребителски излишък, което означава, че потребителите на стоките на пазара ще загубят част от благосъстоянието си.

Излишъкът за производителите е аналогична концепция на потребителския излишък. Той измерва разликата между разходите за производство на определена стока или услуга и пазарната цена, която се получава от фирмата – производител, при продажба на стоката или услугата. Изискването, което засяга всички пазари на територията на Столична община, премества кривата на предлагане и съответно води до загуба на излишък за производителите. В резултат на това те е претърпяват загуби.

4.5. Липса на пазари в някои райони и “неудобство”

В столична община съществуват по-слабо развити и населени райони. В някои от тях, след прилагането на регулацията, операторите ще загубят интерес за развиване на дейност, защото няма да могат да оправдаят съществуването си. И в момента в някои квартали търговците осъществяват минимална печалба и често съществуват най-вече, за да издържат само няколко домакинства.

Разрешителните ще са причина и за намаляване на броя на пазарите и ограничаване на предлагането. Породените за потребителите неудобства от прилагането на наредбата не са за пренебрегване. Едно от най-важните такива е ограничаването на избора на потребителите, поради трудностите през търговците да открият пазар и да оперират на него в следствие от изискванията. Друг аспект на негативните ефекти е отлагането във времето на достъпа на потребителите до пазара. Регистрацията на пазара изисква време и за това време търговецът не оперира. Този и подобни негативни ефекти могат да бъдат оценени по принцип много трудно.

4.6. Ограничаване на избора за потребителя и “заобикаляне” на изисквания

Негативен ефект от изискванията за регистрацията е и ограничаването на потребителите. На първо място това е от трудното навлизане на операторите на пазари и съответно ограниченото предлагане и на второ, отлагането във времето и ненавременният достъп до някои пазари. Подобни изисквания често спират предприемачите. Някои от тях се зареждат с търпение и не се отказват, въпреки тромавата организация, липсата на гъвкавост и мудните процедури. Други се отказват да осъществяват плановете си, поради големите трудности и нужното време и търсят други начини за осъществяване на икономическата и дейност. Трети

решават просто да заобиколят регулациите и да осъществяват дейността си „незаконно”, въпреки че вече са вписани в Търговския регистър като търговци. Това води до загуби за всички – за самия предприемач, за потребителите, за обществото като цяло и за държавата.

4.7. Стойност на разходите по съобразяване за всички пазари на територията на Столична община

Типове разходи	Стойност (лв.)
Разходи за документи, в т.ч.	4 764 486
- изготвяне на технико-икономическа обосновка	1 161 000
- изготвяне на писмени становища от СХЕИ, РИОСВ и ПАБ	3 397 086
- подготовка на други документи	206 400
Административни разходи на общинските и държавни структури	50 944
Общо разходи	4 815 430

Източник: ИПИ

Поради своя характер и вариантността в характеристиките на разглежданите стопански обекти, изчисленията са приблизителни. Отнасят се за периода от приемането на Наредбата за пазарите на територията на Столична община (юли 2001 г.) до момента. Както беше отбелязано и в началото на изследването, елиминирането на компонента време в оценката (по метода на нетната настояща стойност) не е възможно, тъй като не е ясно кои пазари кога точно във времето са изпълнили съответните критерии и по-конкретно кога са направени, свързаните с този процес разходи.

Поради всичко това, посочената оценка (“Общи разходи”) вероятно значително подценява направените разходи ако за база се използва тяхната настояща стойност (при положение, че се вземат в предвид и някои динамични ефекти, като по-бавното развитие на сегмента, по-малък оборот и т.н., то разликата би била още по-голяма). Това потвърждава и аксиоматичното правило, че регулирането има своята цена, поради което като трябва да се използва като коригиращ пазарния процес механизъм, единствено когато предварително е установено, че потенциалните ползи са по-високи от съпътстващите го разходи.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Пазари на територията на Столична община

- район Младост - пазар Младост 1А
- район Подуяне - пазар “Герена”
- район Възраждане - пазар “Д. Петков”
- район Слатина - пазар “Ситняково”
- район “Триадица” - пазар “Иван Вазов”
- район “Красно село” - пазар “Големи яйца - Борово”
- район Искър, ж.к. “Дружба” 2 - тържище “Обнова”
- район Искър, ж.к. “Дружба” 1 - пазар на ул. “Ив. Абаджиев” 1
- район Искър, ж.к. “Дружба” - зеленчуков пазар
- район Красна поляна - пазар “Златен рог”
- район “Витоша” - пазар в кв. Симеоново
- район Люлин - пазар “Сан Марино”
- район Младост, кв. “Горубляне - автоборса
- район Слатина - “Пазари Слатина” ЕАД
- район Витоша - пазар кв. “Драгалевци”
- район Витоша, кв. Симеоново - пазара
- район Подуяне - “Пазари Оборище” ЕАД
- район Красно село - пазар “Борово”
- район Искър - пазар “Дружба 2”
- район Красна поляна - пазар “Росица”
- район Възраждане - пазар “Д. Петков”
- район Красно село - пазар “Красно село”
- район Илинден - пазар “Захарна фабрика”
- район Надежда - “Пазари Невен” ЕАД
- район Лозенец - пазар “Хладилника”
- район Възраждане - пазари “Възраждане”
- район Оборище - пазар “Сточна гара”
- район Люлин - Кооперативен пазар
- район Слатина - пазари “Хаджи Димитър”
- район Искър, пазар “Дружба 1” - пазар промишлени стоки

район Надежда - пазар “Надежда”
район Сердика - пазар “Принцеса”
район Илинден - пазари “Теменуга” ЕАД
район Красно село - пазари “Перуника” ЕАД
район Студентски - пазар бл. 88а
район Студентски - пазар “Мусагеница”
район Надежда - базар “Народен страж”
район Младост - пазар “Младост”
район Надежда - базар “Арена”
район Надежда - пазар “Хан Крум”
район Възраждане - “Централни хали”
район Люлин - пазари “Люлин” ЕАД
район Възраждане - “Женски пазар”
Банкя - Общ пазар
район Красно село - пазар “Ситиком - Големи яйца”
район Панчарево - с. “Бистрица” пазари
район Овча купел - пазар “Овча купел 1”
Нови Искър - пазар “Курило”
район Подуене - пазар “Подуяне”
район Младост - пазар “Младост-1”
район Лозенец, бул. “Черни връх” - пазар
район Люлин - базар” Искра”
Банкя - пазар “Банкя”
район Люлин - Руски пазар
район Люлин - пазар “Люлин”
район Дружба - пазар “Дружба”
район Искър - пазар “Дружба”
район Надежда - пазарен комплекс “Локомотив”
район Средец - пазар “Граф Игнатиев”
район Подуяне - пазар “Макгахан”
район Лозенец - пазар “Римска стена”
район Оборище - пазар “Сточна гара”
район Овча купел - Общински пазар “Овча купел”

район Триадица - Общински пазар “Прага”
район Овча купел - пазар Монтевидео
район Триадица - пазар “Пасажа”
район Триадица - НДК
район Кремиковци - пазар Ботунец
район Средец - пазар срещу “Св. Седмочисленици”
район Надежда - пазар “Хан Кубрат”
район Надежда - пазар “Кирил Дрангов”
район Триадица - НДК - Коледен базар
район Надежда - СБ “Илиянци”
район Витоша, кв. Симеоново - пазара
район Красно село, пл. “Македония” - временен пазар
район Младост, ж.к. “Младост” 1А - пазар алея
район Надежда - пазар “Оряхово”
район Студентски - пазар бл. 58
район Младост - пазар бл. 43
район Панчарево, с. Бистрица - пазара
район Младост - пазар бл. 405
район Красно село - временен пазар
район Подуяне, ж.к. Хаджи Димитър - пазар
район Красна поляна, бул. “Вардар” - пазар
район Младост - пазар Младост - 3
“Пазари ЮГ” ЕАД
район Младост - пазар “СМ” ООД
район Младост - пазар “Мания”
район Илинден “Щросмаер” - мини пазар
“Пазари Витоша” ЕАД
район Люлин - пазар “Кипърски общежития”
район Студентски район, кв. “Дървеница” - пазара
район “Слатина” ж.к. “Слатина” - районен плодово - зеленчуков пазар
район Надежда пазар - “Толстой”
район “Младост” - пазар “Окръжна Болница”
район “Връбница” - пазар “Невен”

район “Младост” “Андрей Сахаров” - пазар
район “Подуяне” “Ст. Доспевски - частен пазар
район “Младост” “Младост - 1” Покрит пазар
район Надежда - пазар Връбница
“Пазари ИЗТОК” ЕАД
район Искър Пазар “Родео”
район Надежда - пазар “Кирил Дрангов”
район “Подуяне” - пазар “Баба Вида”
район Лозенец - пазара “Стара стена”
район “Подуяне” - пазар бл. 17
район Сердика кв.Малашевци - Бит пазар
район Витоша - пазар “Звездича”
район Слатина - Търговски комплекс “Слатина”
район Овча купел - пазар “Дайски”
район Триадица - пазар “Божидарови”
район Витоша - пазар Витоша
район Витоша - пазар до гробищен парк
район Банкя - пазар Божур
район Витоша - пазар “Владая”
район Надежда - пазар 7
район Лозенец, ул.”Сребърна” - пазар
район Младост - пазар Пътеките
район Младост - пазар “Рея”
район Младост - пазар бл.133
район Надежда - хали “Телман”
район Възраждане - “Централни хали”
район Илинден - Търговски комплекс
район Сердика - търговски комплекс “График-маркет”
район Лозенец - Търговски комплекс “Кричим”
район Люлин - търговски комплекс “Сан Марино”
район Младост - Търговски комплекс бл.43
район Слатина - Търговски комплекс Слатина

Източник: регистър към РИОКОЗ, собствена извадка

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Преглед на най-често използваните количествени техники при измерването на разходи или въздействия

1. Социологически изследвания или фокус-групи

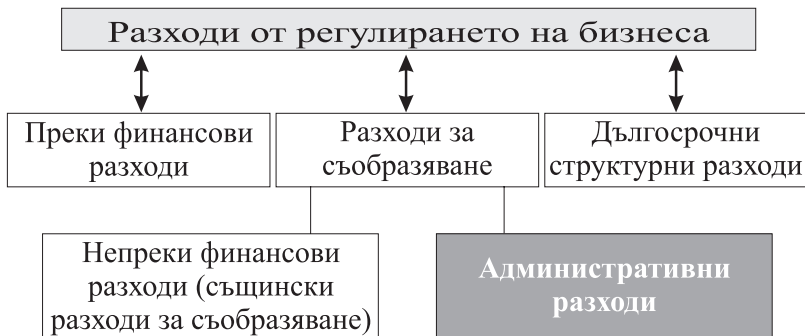
Дават добра представа за очакваните различни категории разходи, времевия им хоризонт, изискуемото минимално време по прилагане или съобразяване, както и специфични особености в териториален, времеви или обектен аспект. Въпреки че по принцип винаги съществува определена несигурност относно кредитбилността на изследвания, които са базирани на социологически подходи, в т.ч. фокус-групи, в случаите, когато информацията, описваща проблема, който следва да бъде оценен, е недостатъчна, тяхната приложимост е оправдана.

В по-малка или по-голяма степен, въпросите, свързани с регистрацията по разгледаната наредба са от естество, което не позволява акумулиране на статистическа информация (или такава не се събира), поради което екипът счита, че прилагането на споменатите подходи е оправдано и целесъобразно.

2. Модел на стандартните разходи (и подобни модели) базиран на проста аритметика

МСР служи предимно за определяне на административната тежест за бизнеса, наложена от регулациите. Моделът измерва основно два типа разходи за регулиране – финансови и административни.

Фигурата по-долу представя съществените типове разходи, които регулирането може да наложи на бизнеса:



Преките финансови разходи са резултат от конкретни и преки задължения за прехвърляне на парични средства към правителството или друга власт. Тези разходи не са свързани с нужда от информация от страна на правителството. Такива разходи включват административни такси, данъци и др. Разходите за съобразяване обхващат всички подобни разходи в изключение на преките финансови разходи и дългосрочните структурни последици. В контекста на Модела на стандартните разходи те могат да бъдат разграничени на същински разходи за съобразяване и административни разходи.

3. Други количествени модели

Възможно е използването разбира се и на по-сложни от гледна точка на съставния им инструментариум подходи, най-често използваните от които са записани в следващата таблица. Направена е и съпоставка от гледна точка тяхната приложимост за оценка на различни по обхват и дълбочина проблеми.

	CGE модели	Макро-иконометрични модели	Секторни модели
Анализ на един пазар без оценка на ефекти за цялата икономика			X
Анализ на един пазар с включена оценка на ефекти за цялата икономика	X	X	
Мулти-пазарен анализ с оценка на вторични ефекти в други пазари	X	X	

Както е показано, тези модели са подходящи и за измерване и оценка на ефекти, но изходните резултати традиционно се отнасят до промяната и динамиката на БВП, безработица, заетост, обеми международна търговия, доходи и други. Все пак, от гледна точка на оценката на посочените от наредбата разпоредби, тези модели са неподходящи, тъй като това, което се търси са първични разходи на компаниите, без тяхната агрегация да достига до макро ниво.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

РЗП търговски сгради в София – кв.м.

	Юни 08	2007	2006	2005	2004	2003
Завършени	19 720	116 359	223 864	58 475	56 482	22 579
Строежи	555 242	265 000	20 154	61 740	10 397	0
Проекти	1 272 406	217 220	-	-	-	-

Източник: собствено изследване на Института за пазарна икономика

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Пазарни провали

Съществуват три вида пазарни провали и обществена необходимост

1. Външни ефекти, обща собственост, публични блага

Външните ефекти възникват когато едно лице налага некомпенсирани вреди или ползи на друго лице. Например, общата собственост – тротоари, пътища, радиочестотни честоти и пр. – може да страда от задръствания или свръх-употреба. Публичните блага са такива стоки, които ако бъдат доставени на едно лице, могат да се ползват от всички останали без възможност за изключване.

2. Монопол и пазарна власт

Компаниите, които са получили монопол чрез привилегия в закон или по “естествени” причини могат да упражняват пазарна власт – да намаляват предлагането на съответната стока или услуга, за да увеличат цената, по която я реализират.

3. Недостатъчна или асиметрична информация

Недостатъчната информация или асиметричната информация може да попречи на гражданите да вземат правилно решение. В резултат пазарите могат да не реагират по най-ефективния начин.

4. Друга обществена необходимост

Възможно е да се приемат регулации, които не следват от пазарни провали, а преследват други цели. Такива могат да бъдат защита на личността, индивидуалната свобода, демократичните институции.

РЕДАКЦИОННО КАРЕ