

Оценка на публичните политики

Светла Костадинова
Институт за пазарна икономика
www.ime.bg

IA Stage

Development stage
Definition of reason for intervention, and policy objectives. Engage with Better Regulation Executive (BRE).

Options stage
Identification and development of options, initial cost and benefits. Engage with BRE. Alert RPC if major or complex IA

Consultation stage
Refine options, and costs, benefits. Set out proposal for review.

12 - 14 Weeks

Final Proposal stage
Government announces its firm position on a policy. Focus on costs and benefits of preferred option. Set out Post Implementation Review plan

Changes made by Parliament

Enactment stage
Revise to reflect any changes during Parliamentary process.

3 - 5 Years

Review stage
PIR/Sunsetting review results and policy recommendation. Post Implementation Review recommends policy amendment?

Clearance Process

RPC Opinion

RED IA can be revised and resubmitted

Green / Amber

RRC Clearance

RPC Opinion

RED IA can be revised and resubmitted

Green / Amber

RRC Clearance

RPC Opinion

RED IA can be revised and resubmitted

Green / Amber

RRC Clearance

RPC Opinion

RED IA can be revised and resubmitted

Green / Amber

RRC Clearance

България

Има проблем в обществото/или нова директива, регламент

Ресорният министър възлага задача на експертите в министерството си да измислят решение

Те пишат нов закон или промяна в съществуващ

Съгласува се с останалите министерства

Внася се в МС

МС внася в Парламента

Гласуване

ЗАКОНОДАТЕЛНА ПРОГРАМА

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
ЗА ПЕРИОДА 1 ЯНУАРИ-30 ЮНИ 2011 Г.

№ по ред	Наименование на законопроекта	Вносител	Дата на изпращане за предварително съгласуване	Дата на внасяне в Министерския съвет
<i>ЯНУАРИ</i>				
1.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България	МО	15.12.2010 г.	05.01.2011 г.
2.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване	МФ МЗ	04.01.2011 г.	14.01.2011 г.
<i>ФЕВРУАРИ</i>				
3.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за ограничаване на административното регулиране и администра-	МИЕТ	20.12.2010 г.	02.02.2011 г.

Добрата практика

- Дефинира се проблемът, който изисква решение
- Определят се цели *(конкретни, измерими и постижими)*
- Описват се поне **3 варианта** на евентуалната политика *(поне един не е регулаторен)*
- Оценяват се ползите и разходите **за всеки вариант** *(за администрацията, бизнеса, гражданите, околната среда)*
- Обществени консултации *(при изготвянето на оценката в началото и още веднъж след нейното завършване)*
- Препоръка за най-ефективната политика/решение *(най-добър резултат с най-ниски средства)*

Резултатът от оценката на въздействието е, че след като е готова със сигурност има отговор на следните въпроси:

- Какъв е проблемът, който се решава и защо се е появил?
- Какви са очакваните последици от определена политика?
- Какво ще се случи, ако не се предприеме нищо?
- Защо предложеното решение е най-доброто, т.е. решава проблема с най-ниски разходи?
- Могат ли мерките да се изпълняват ефективно?

Изискванията в България

Глава трета

ИЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

(Нова глава, ДВ, бр. 46 от 2007 г. - в сила от 01.01.2008 г.)

Чл. 26. (1) Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

(2) Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Чл. 27. (1) Министърът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, го изпраща за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат.

(2) Становищата на органите по ал. 1 се изготвят в 14-дневен срок.

Чл. 28. (1) Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

(2) Мотивите, съответно докладът, съдържат:

1. причините, които налагат приемането;
2. целите, които се поставят;
3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

(3) Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

Примери от действителността

България

Дежурните текстове в Мотивите:

- С предложените изменения и допълнения се цели преустройство на обществените отношения, свързани с...
- Се хармонизира с европейското общностно право...
- Се създава по-подробна и точна законова дефиниция на...
- Се извършват изменения в уредбата на ...
- Се цели усъвършенстване на нормативната уредба, регламентираща дейността на ...

Българската реалност

В преобладаващите Мотиви:

- Няма конкретен проблем
- Няма цели
- Няма разгледани алтернативни варианти
- Няма никакви разходи и/или ползи
- Почти винаги “предложението няма да се отрази на бюджета”
- Няма никакви консултации

Пример – минимални осигурителни прагове в България

- 2009 – увеличение средно със 26%
- Мотиви:

“Ефектът от нарастването на минималните осигурителни прагове върху приходите от осигурителни вноски е около 500 млн. лв. По-високите осигурителни прагове оказват положително влияние и върху нарастването на средния осигурителен доход...”

Основната цел, поради която се въвеждат минималните осигурителни прагове през 2003 г., е да се повиши събираемостта на вноските за социално осигуряване от НОИ и по този начин да се увеличат приходите за Държавното обществено осигуряване по фондове - фонд „Пенсии”, фонд „Трудова злополука и професионална болест”, фонд „Общо заболяване и майчинство”, фонд „Безработица”, фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите”.

Цели в Мотивите

- да служат като средство за борба със сивия сектор и да излязат на светло по-голяма част от работниците и официалните им заплати да се доближат до реалните;
- да се подобри дългосрочната финансова стабилност на държавната пенсионна система;
- работещите да получават по-високи пенсии в бъдеще, тъй като декларираният им доход ще бъде по-висок;
- да се намали нелоялната конкуренция между фирмите на светло и фирмите в сивия сектор, които не осигуряват служителите си на реалните заплати;
- работещите да получават адекватно заплащане в зависимост от образованието и вида работа;
- да се намали разликата в заплащането на труд между високо квалифицираните и ниско квалифицираните и спрямо малцинствените групи.

Оценка на въздействието

Оценка на 2 варианта:

- Предложението на правителството
- Премахване на минималните осигурителни прагове

Първи вариант: увеличение на МОП средно с 26% от 2009 г.

- **Разходи за бизнеса**

- Увеличаване на разходите за брутни заплати
- Допълнителни разходи за социални осигуровки
- Време и ресурси за запознаване на фирмите с новите осигурителни прагове.
- Време за планиране и промяна на структурата на заплащане и други мениджърски решения, свързани с промяната
- Намаляване на производителността на част от персонала поради намалени стимули в резултат на съкращаване на годишните бонуси и премии за по-производителните работници, съкращаване на бюджета за социални придобивки и за обучение и квалификация на служителите
- Загуба на конкурентни позиции на предприятията поради увеличаване на цената на труда
- Увеличаване на сивия сектор и нелоялната конкуренция между фирмите
- Намаляване на печалбата и инвестициите

- Разходи за потребителите и гражданите

- Намаление на разполагаемия доход и покупателна способност за някои групи работници в резултат от по-малко премии и бонуси за по-производителните работници и по-малко социални придобивки.
- По-високи потребителски цени на стоките и услугите в резултат от увеличените разходи за труд на фирмите.
- Негативен ефект върху образованието и квалификацията на младите – според научната литература увеличаване на минималните заплати над равновесното им ниво има **отрицателен ефект върху нивото на образование и квалификацията сред младежите, тъй като те избират да влязат по-рано в работната сила.**
- Намаление на заетостта (особено сред младежите, малцинствените групи и по-ниско производителните работници) и намаление на отработените работни часове в икономиката, което води до намаляване на покупателната способност на тези групи поради загуба на доход.
- Увеличаване на разходите за социални осигуровки и данъци в резултат от по-високата брутна заплата на част от наетите.

- Разходи за публичния сектор

- По-малко приходи от осигуровки и данъци от намаление на заетостта.
- Повече разходи за обезщетения за безработица и други социални помощи поради увеличаване на безработицата сред младежите и ниско производителните работници.
- По-малко приходи от осигуровки и данъци от увеличаване на сивия сектор.

Ползи

- 1) Ползи за **бизнеса** – допълнителните приходи от по-високите крайни цени на продукцията на фирмите и спестените разходи от бонуси, премии и други социални придобивки за персонала. Увеличаването на brutните заплати на някои групи заети ще доведе от своя страна повече приходи от вноски в пенсионно-осигурителните дружества (родените след 1959 г. трябва да внасят 5% от brutната си заплата в пенсионни дружества).
- 2) Ползи за **потребителите** – част от заетите печелят от увеличаване на brutната заплата или приходи от обезщетения за безработица.
- 3) Ползи за **публичния сектор** – увеличени приходи от социални осигуровки и данъци.

Резултат от оценката (лв.)

	За 10 год.	За 2009 г.
Настояща стойност на ползите	12,087,703,000	1,397,525,000
Настояща стойност на разходите	16,739,010,000	1,942,372,000
Загуба (нетен резултат)	- 4,651,307,000	- 544,846,000

Източник: Оценки на Институт за пазарна икономика

Нетните ефекти (за период от 10 год.) са разпределени между бизнеса, гражданите и държавата по следния начин:

- Загуба в размер на 5.62 млрд. лв. за бизнеса
- Загуба в размер на 474 млн. лв. за гражданите
- Печалба в размер на 1.44 млрд. лв. за държавата

Втори вариант: премахване на МОП и реформа на пенсионната система

Ефекти върху икономиката:

1. Увеличаване на частните спестявания в икономиката и повече инвестиции.

Според оценки за българската икономика преминаването към капиталова пенсионна система ще доведе до увеличение на спестяванията със средно **1,79% от БВП на година и на инвестициите – с 1,68% от БВП на година до 2050 г.**

2. По-гъвкав пазар на труда, увеличаване на заетостта и излизане “на светло” на работещите - пенсионната реформа ще намали изкривяванията на пазара на труда чрез значително съкращаване на данъчното бреме и премахване на стимулите за по-ранно пенсиониране.

3. Развитие на капиталовия пазар – средствата по личните сметки се инвестират на капиталовия пазар.

4. По-високи разполагаеми доходи за работещите – поради намаляване на осигурителните вноски.

5. Ускорен икономически растеж - увеличаването на спестяванията, намалението на неравновесията и изкривяванията на трудовия пазар и развитието на капиталовите пазари са фактори, които водят до икономически растеж

6. Финансова стабилност на пенсионната система и по-високи пенсии в дългосрочен план, защото системата, основана на лични пенсионни сметки, не зависи от демографските процеси на населението.

Сравнение и препоръка на вариант

На базата на оценката на въздействието от увеличението на минималните осигурителни прагове с 26.6% през 2009 г. достигнахме до извода, че нетният ефект за икономиката е **отрицателен – загубата за икономиката е в размер на 4.65 млрд. лв. за 10 години.**

Препоръчваме премахване на минималните осигурителни прагове и едновременно с това реформиране на пенсионната система в страната чрез постепенно преминаване изцяло към капиталова пенсионна система, основана на лични пенсионни сметки.

Предложената политика ще доведе до намаление на бедността в страната, увеличаване на икономическия растеж, излизане на светло на неформалната заетост, по-високи пенсии в бъдеще на работещите и осигуряване на дългосрочна стабилност на пенсионната система в страната.