

ПОСТИЖЕНИЯ ПРИ ИЗСЛЕДВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ТУРИСТИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА НА Р БЪЛГАРИЯ

Всяко изследване се основава върху информация за миналото и очаквания за бъдещето. То се извършва чрез измерване и оценка на фактическото състояние на изследвания обект чрез конкретни показатели и обективни факти, неговото съпоставяне с техни величини-критерии, добри практики и постижения с оглед постигане на положителни ефекти и промени в него.

Целта, която си поставяме в настоящата статия, е: да се анализира процесът на изследване на икономическите въздействия на туристическата политика в Р България и оценят резултатите от него с оглед необходимостта от и насоките за по-нататъшното им развитие. За постигането ѝ се решават следните **конкретни изследователски задачи**:

- обзор на теоретичните и практическите постижения в изследване на икономическите въздействия на туристическата политика у нас;
- анкетно проучване сред експерти в областта на туризма по въпроси, свързани с изследванията на икономическите въздействия на туристическата политика в Р България;
- определяне на насоките за развитието им в бъдеще.

Системна практика на страните-членки на ЕС и ОИСР е да изработват анализи и оценки на въздействията на политиките и програмите в тези страни. България използва добри практики в прилагането на методи и модели за оценка на въздействията за постигане на по-добро регулиране и управление на икономическите процеси и дейности. В някои страни подобна практика е въведена от 80-те години на XX в. (в САЩ от втората половина на 40-те години на XX в.). Обичайна практика, утвърдена в националните законодателства, е оценката на въздействието да се извършва преди да са реализирани съответните политически мерки.¹

Основната цел на предварителната оценка на политическите въздействия може да се конкретизира в следните направления:

- намаляване на регулациите;
- максимизиране на ползите за обществото;
- балансиране на вложените разходи и постигнатите резултати;
- разработване на нови политики;
- приемане на закони с минимизирано негативно влияние и последици за икономиката и обществото като цяло;
- по-добро управление и регулиране на икономическите процеси и дейности;
- повишаване качеството на вземането и реализирането на управленски решения;
- ограничаване на свръхрегулирането;
- публичност при изработване на регулациите;
- подобряване на прозрачността на водените политики;
- ефикасност на публичната власт.

В България оценката на въздействията се причислява към оперативните инструменти, чрез които се прилага политиката на ЕС за по-добро регулиране. Нейната цел е да се опростява и усъвършенства съществуващата нормативна уредба, подобрява законодателния процес и повишава ефективността на регулациите в съответствие принципа на пропорционалност.² За нейната реализация се извършва анализ и изготвят оценки и по отношение въздействието на политики, политически инструменти, програми и проекти, както текущи, така и бъдещи. Разходите за превантивни дейности по

¹ **Дойчинов, Д.** Подобряване на политическите инструменти чрез оценка на въздействието (превод). // Сигма, 2003, № 31.

² Европейска политика за по-добро управление. // Министерство на икономиката. <<http://www.mi.government.bg/bg/themes/evropeiska-politika-za-po-dobro-regulirane-277-343.html>> (27.2.2015)

оценка на въздействията са значително по-ниски от реалните разходи за прилагане на въздействия, чийто резултати не са предвидени.

Методът „оценка на въздействията“ се прилага в три фази на политическия процес – при разработване на политики и програми, при избор на инструменти за политически въздействия и при последваща им оценка след като инструментът на политиката е бил приложен през определен период от време. Изработването ѝ е полезно само ако тя допринася за подобряване на вземаните решения в политическия процес като цяло. По отношение на ресурсите, необходими за изготвяне на оценката, е важно те да бъдат правилно планирани и използвани – колкото по-голямо въздействие се оказва върху политическия обект, толкова и ресурсите следва да нарастват.

Преди присъединяването на България към ЕС са правени инцидентни и незадълбочени оценки на въздействията при хармонизиране на националното законодателство с европейското. Един такъв пример е докладът със заглавие „Система за наблюдение и оценка на финансовата децентрализация“³ по програма „Инициатива местно самоуправление“. В него се описват наблюдението и оценката като две отделни дейности, а последната се разграничава на формираща и обобщаваща. Конкретизират се показателите за формализиране на преследваните цели, като някои от тях се обозначават като „ключови“. Накрая се определя и субектът, който да събира и анализира информацията и се уточнява формата, под която да се представи доклада с резултатите от оценката пред обществото.

Друг характерен пример за отбелязания период е мониторингът и оценката на програмите, финансирани по програма ФАР. В него оценката се определя като „съждение/преценка за действителната стойност (полза) от една интервенция“ и „съждение/преценка за потребностите, които трябва да се задоволят чрез интервенцията и за ефектите, създадени от нея“. Формират се видове оценки по определени критерии. Според времето на провеждане те биват: предварителна (ex ante), текуща (on going), междинна (mid term) и последваща (ex post). Според обхвата те са: цялостна (overall), тематична (tematic), дълбочинна (in depth).⁴ Междинната оценка се извършва след приключване на определен етап и позволява да се направят необходимите корекции от осъществяване на програмата/политиката в следващия (вж. фигура 1).



Фиг. 1. Място на видовете оценки в процеса на изпълнение на политиката⁵

Показателите за прилагане на програмата се определят за различните равнища от нейното изпълнение: за вложени ресурси, за продукт, за резултати, за въздействия, за процеси и за ефективност, ефикасност и изпълнение. Изборът на показателите се определя от няколко изисквания. Според тяхното съдържание се използва формулата QQTTP или ККВЦМ (качество – количество – време – целева група – място) и се обозначават като подходящи. Като „умни“ се възприемат качествените показатели, които отговарят на формулата SMART или СИДУН (специфични – измерими – достъпни – уместни – навременни). Третата категория показатели са определени като безполезни и отговарят на формулата SRBTU или СУНТБ (специфични – уместни – но – тотално – безполезни, ако не са измерими, постижими или навременни).

³ МакКала, Джеймс С. Система за наблюдение и оценка на финансовата децентрализация. // Рисърч Триангъл Институт, 2002.

⁴ Мониторинг и оценка на програмите, финансирани от ФАР. // <e-finance-bg.net/files/5/1330680162_505_550.doc> (27.02.2015)

⁵ Фигурата е съставена от автора.

През разглеждания период се извършва и последваща оценка на програма ФАР с обект България⁶ от страна на Генерална дирекция „Разширяване“ по поръчка на Европейската комисия, в която социално-икономическото въздействие се определя като краен резултат от въздействията на проектите по тази програма. Оценяването му се извършва чрез т.нар. точкова оценка, която се определя от степента на постигнатото ниво на дадения критерий, сред които са: значимост, резултатност, устойчивост и ефективност.

По отношение на анализи и оценки в сферата на туризма през този период е извършен и анализ на въздействието на Наредбата за лицензиране на туроператорите и туристическите агенти. След него този нормативен акт е променен, за да отговори на изискванията и да се приведе към нормите, описани в Директива 90/314 на ЕС.⁷ За целта на анализа са използвани типични методи за оценка на въздействието като анализ на разходите и ползите и метода на алтернативните решения.

След 2007 г. в България оценката на политическите регулативни въздействия става задължителна.⁸ Първият практически наръчник за „Оценка на въздействието на регулациите в България“ е изготвен по проект на Асоциацията за мониторинг на управлението през 2007 г. по поръчка на Американската агенция за международно развитие.⁹ Мотивацията за неговото създаване е породена от ниското ниво на спазване и ефективност на регулациите, предвид заложените в тях предимно юридически и в по-ниска степен икономически елементи.

Предварителната оценка на регулациите до този момент се заключава основно в хармонизирането им с други регулативни актове, а предварителният икономически анализ – предимно до определяне степента на финансовите разходи по неговото прилагане. Основните проблеми в разглежданото направление се коренят не толкова в наличието на достатъчно литература, която обяснява значимостта на оценка на въздействията от регулациите, а в липсата на описания в нея на конкретните стъпки за нейното използване. Освен това тази функция не се реализира от правителствените, а предимно от неправителствените субекти и то с цел критика на недостатъчни или неадекватни действия от страна на първите.

„Добрата регулация“ и нейните принципи стоят в основата за създаване на споменатия наръчник. Той определя възможностите и затрудненията при използване на инструмента за оценка на въздействието на регулациите, нейния обхват и отговорности при оптимизиране на нормативните актове в България и вземането на управленски решения. Отделено е място за поясняване важността на подготвителните дейности и определяне значимостта на предварителното (начално) оценяване, определено с качествена оценка.

Същинската доказателствена оценка характеризираща въздействието на регулациите се установява с количествена оценка. При нея чрез анализ на разходите и ползите от тях се доказва или не твърдението, че въздействието е приложимо и има своите стойностни положителни ефекти предвид разходите за неговото прилагане. Необходимо е задълбоченото им определяне, както и на ползите от гледна точка на настоящото и бъдещо социално-икономическото състояние на обществото. Целият процес на анализ и оценка на въздействията включва и консултации със заинтересованите страни, като елемент на добро управление и регулиране на прилаганите въздействия.

Показателите, които доставят необходимата информация при извършване на оценка на въздействието на регулациите, използвани в наръчника, са разпределени в три позиции в цялата система на оценяване. Онези от тях, които са на входа се определят като такива за вложени ресурси; на изхода – като показатели за постигнати резултати и показатели, които в дългосрочен период отчитат следствието

⁶ Последваща оценка на програма ФАР и изграждане на капацитет. България, април 2003. // <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/bulgaria_country_report_bg.pdf> (02.04.2015)

⁷ Стоев, Г., М. Димитров. Анализ на въздействието на Наредбата за лицензиране на туроператорите и туристическите агенти. // Институт за пазарна икономика, 2003. <http://ime.bg/var//images/1_RIA/9_tourism-case-final.pdf> (27.02.2015)

⁸ Станчев, Кр., Л. Богданов, М. Димитров. Как се прави оценка на въздействието на политиките и регулирането. // Институт за пазарна икономика, 2007. <http://ria-studies.net/wp-content/uploads/2007/01/detailed_description_of_the_methodology_step_by_step-bg.pdf> (14.04.2015)

⁹ Пашев, К., Н. Вълев, Р. Брусарски. Оценка на въздействието на регулациите. Практически наръчник. – София, 2007. // <http://www.gma-bg.org/upl_doc/ria%20manual.pdf> (14.04.2015)

от приложеното въздействие („импакт“ показатели). Чрез тях се осигурява обективното анализиране на разходите и ползите от прилагане на въздействието.

Методът за оценка на въздействието на регулациите се използва в съответствие с принципа на пропорционалност на ефекта на регулацията.¹⁰ Там, където са възможни значителни разходи за публичния и частния сектор от прилагане на въздействието, е необходимо нейното оценяване. Оценките, които се използват за целта биват: начална, предварителна и последваща. Началната оценка определя качествено целите на регулирането, а изработването на предварителна оценка характеризира тяхната стойност и количествено. Последващата оценка притежава количествено изражение на резултата от дългосрочно приложеното въздействие.

При изработване на оценка на въздействието на регулациите се отделя особено внимание на: формулиране на проблема породен от необходимостта от промяна, анализа на целите, оценка на алтернативните решения за тяхното постигане и избора на инструменти за въздействие. Тези дейности изграждат етапите за формулиране на началната оценка.

Следващият процес е изработване на предварителна количествена оценка, която се реализира в рамките на следните етапи: идентифициране на разходите и ползите, тяхното остойностяване и сравняване. Важен момент за целта на нашето изследване е да изведем на преден план икономическите аспекти на разходите и ползите от въздействието на регулациите. „*Въпросът за икономическите въздействия на регулациите е доста по-широк и сложен от идентифицирането на фискалните разходи и ползи. Най-общо той е свързан с въпроса как въпросната регулация или мярка на политиката, се отразява на растежа и конкурентоспособността на икономиката*“.¹¹

Засегнатите от въздействието на регулациите сфери са пазарът и бизнес средата и по-конкретно:

- поведението на пазарните субекти, техните стимули за растеж, инвестиции, спестяване и др.;
- посоката на промяна на бизнес средата;
- конкуренцията на пазара;
- МСП в новите условия;
- иновациите и новите технологии;
- човешкия капитал.

Остойностяването и сравняването на разходите и ползите е етапът, в който се преминава от качествена към количествена стойност на оценката на въздействието. Предлагат се *три подхода* за определяне размера на разходите и ползите. Първият подход се разглежда като парично изражение и на ползите и на разходите и по които те се сравняват. Вторият предвижда остойностяване на разходите и съпоставянето им на база единица полза. Третият подход позволява използването на скала, по която да се определя очакваното ниво на въздействие на регулацията – песимистично, оптимистично и неутрално (средно).

Количественият анализ на въздействието на регулациите се представя чрез най-използвания метод – *анализа на разходите и ползите* и неговите алтернативи: анализ на ефективността на разходите и многокритериален анализ. Те подробно са описани в практическия наръчник, на което няма да се спираме подробно.¹² Процесът по оценяване на въздействието от регулациите приключва с етапа на консултации със заинтересованите страни. След което се извършват корекции и се пристъпва към действия по изготвяне на въздействието.

Разглежданият наръчник може да се оцени като стойностен пътеводител при извършване на анализ и оценка на въздействието на регулациите и по-конкретно на проектозаконите и действащите закони, които оказват и биха оказали съществени въздействия върху пазара и бизнес средата. През март 2008 г. Институтът за пазарна икономика издаде друг наръчник. Той е създаден по проект с финансова подкрепа на ОП „Административен капацитет“ и има за цел да подпомага изготвянето на оценки на въздействията на местното законодателство в България.¹³ Особеното при него, в сравнение с разгледания практически наръчник, акцентиращ върху националното законодателство, е неговият обхват – местното самоуправление. Другата му особеност е, че той очертава основните принципи за

¹⁰ Пашев, К., Н. Вълев, Р. Брусарски. Оценка на въздействието на регулациите. Практически наръчник. – София, 2007. // <http://www.gma-bg.org/up1_doc/tia%20manual.pdf> (14.04.2015)

¹¹ Пак там, с. 73.

¹² Пак там, с. 92 – 122.

¹³ Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, 2008, с. 5.

изработване на оценка на въздействието на местните закони и проектозакони – общински наредби и решения.

По отношение на аналитичните подходи за извършване на количествен анализ на въздействието се предлагат три допълнителни метода за оценка: оценка на административните разходи, анализ на риска и алтернативи на монетаризиране на ползите и разходите. Първият от изброените методи служи за определяне на цената, която плаща бизнеса, поради налагане на регулациите. Анализът на риска е метод, приложим при управление на риска на финансови институции и фирми. Последният, трети метод, е полезен тогава, когато разходите и ползите не могат да бъдат изцяло остойностени като например тези в сферата на социалната и екологична среда. В наръчника са добавени три примера за оценка на действащи общински наредби с различно естество на приложение.¹⁴

През 2008 г. е извършена проба за изготвяне на междинна оценка на Общински план за развитие 2005 – 2013 г. на община Самоков.¹⁵ Опитът се отнася за оценяване на съответствието, въздействието и приложимостта на плана за развитие. И по-конкретно по отношение на втория елемент – социално-икономическото въздействие за периода 2005 – 2007 г. – се изброяват показатели, отразяващи устойчивия растеж на общината.

Министерският съвет през 2009 г. издава Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България, хармонизиран с наръчника на ЕС, който да е в полза на субектите, занимаващи се с регулации и политики. Целта на наръчника е да осигури по-доброто качество за изработване на новите разпоредби и да осигури насоки за създаване на стандартна и препоръки за пълна оценка на въздействието.¹⁶ В него се разглежда значението на времето за оценяване на новото въздействие – ако се извършва преди самото му създаване се оценяват различните алтернативни варианти и се избира този с най-добри подкрепящи го аргументи. Ако е след създаване или прилагане на въздействието – тогава се оценява избраният вариант от алтернативни възможности. Тъй като въздействието се отнася за проектозакони и закони, оценката му се извършва преди или паралелно с тяхното изготвяне. В ръководството е обърнато внимание на отговорностите, които се поемат от разработчиците на оценка на въздействието.



Фиг. 2. Връзки между видовете оценки на въздействието според техния обем¹⁷

Наръчникът изяснява особеностите и различията в обхвата, периода на изработване и съдържанието на частична, стандартна и пълна оценка на въздействието. На фигура 2 систематизирано са представени взаимовръзките между тях.

Частичната оценка се извършва два пъти годишно, като в обсега и влизат всички предложения за промяна на законовите и поднормативните актове. Стандартната оценка се изработва преди или по време на изготвяне на нови, променени и допълвани закони с особена значимост за обществото и бизнеса. Пълна оценка се изработва само когато има нужда от нея, т.е. когато стандартната оценка

¹⁴ Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, 2008, с. 5.

¹⁵ Оценка на съответствието, въздействието и приложимостта на общинския план за развитие 2005 – 2013 – община Самоков, 2008.

¹⁶ Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България, 2009, с. 2.

¹⁷ Фигурата е съставена от автора.

определи, че въздействието ще има съществено значение за заинтересованите страни.¹⁸ Етапите на изготвяне на стандартна и пълна оценка на въздействието, описани в наръчника, препокриват общата методология очертана до този момент в настоящата разработка.

Фондация „Фридрих Еберт“, ангажирана с идеите и основните ценности на социалната демокрация, в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията през 2009 г. изработват учебно-методическо ръководство за „Мониторинг и оценка на публичните политики и програми“. То разглежда основни принципи, цели и функции на мониторинга и оценката, като описва особеностите и спецификите на видовете оценки.¹⁹ Представени са видовете оценки, като сред тях и специфични такива: „бързи“ оценки, одит на изпълнението и оценка на показатели. Ръководството се разработва с участието на Центъра за изследване на демокрацията в проект по ОП „Академичен капацитет“ в областта на правосъдието и вътрешните работи на България.²⁰

Наръчникът представя процесите на мониторинг и оценка на публичните политики и програми след като те вече са в ход на изпълнение. Мониторингът се определя като процес на системно и непрекъснато събиране и анализ на данни, които отразяват нивото на достигане на поставените цели на публичните политики.²¹ Ако наблюдаваната политика се е отклонила от посоката си на развитие, политическите субекти могат чрез инструментите на въздействие да възстановят нейния обичаен ход. Ако обстоятелствата (социални, икономически, технологични, екологични и др.) го изискват политиката бива целесъобразно преработена, за да отговаря на новите нужди и условия.

Оценката на политиките се основава на сравняване на събраните данни с предварително определени критерии и стандарти. Тя може да се извърши на различните етапи от прилагане на политиката:

- оценка на процеса, която включва анализ във връзка с отговор на въпроса дали политиката следва начертания план за развитие като се сравнява степента ѝ на реализация с плановите разчети;
- анализ на разходите и ползите и анализ на ефективността на разходите – сравняват се постигнатите резултати (ползи) с извършените разходи за тяхното постигане;
- оценка на резултатите, при която фокусът е върху постигнатите резултати в хода на прилагане на политиката, анализ на странични и нежелани ефекти;
- оценка на въздействието, при която се „оценяват се въздействията на публичната политика в различни аспекти, както и чистият ефект на определени програми. Могат да се сравнят ефектите от програмата с това, което би се случило, ако тя не се прилагаше. Тази оценка се използва, когато е известно, че върху резултатите от програмата влияят външни фактори, за да се разграничи приносът на програмата за постигане на нейните цели. Оценката в този случай е насочена преди всичко към степента на постигане на целите на политиките / програмите, а също и на постигнатите действителни в сравнение с очакваните резултати от прилагането на тези политики/програми“.²²

Интересен обект на внимание с цел очертаване постиженията в областта на оценка на въздействията в България е тяхната класификация и по-конкретно на онези от тях, които са специфични. Наръчникът представя видовете оценки в зависимост от следните критерии: според фазата на политиката, в която се осъществяват; според методологическия подход и поставените цели; според позицията на оценителите; и според териториалния обхват.

Предварителна, текуща, междинна и заключителна и последваща са оценки, систематизирани чрез признака „фаза на политиката“, по време на която се осъществяват. Няма да се спираме на предварителната оценка, защото вече я разгледахме подробно. По отношение на текущата оценка – тя позволява да се открият отклонения в хода на изпълнение на политиката или да се идентифицират нежелани резултати и ефекти.

Междинната оценка, реализирана след всеки етап от прилагане на политиката, позволява да се сравни резултата с този от началния момент на етапа, да се прецени дали са необходими промени в посоката на развитие на политиката и дали тя отговаря на моментното състояние на социално-икономическата среда. Чрез заключителната оценка се определя дали формулираната цел на полити-

¹⁸ Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България, 2009, с. 5.

¹⁹ **Нончев, А.** Мониторинг и оценка на публичните политики и програми. // Център за изследване на демокрацията, 2009, с. 6.

²⁰ Оценка на показатели (benchmarking) в областта на ПВП, 2009.

²¹ **Нончев, А.** Цит. изт., 2009, с. 8.

²² Пак там, с. 10.

ката е реализирана, резултатите са постигнати и въздействията приложени. След определен времеви период (6, 12, 18 месеца или друг) се пристъпва към изработване на последваща оценка, чрез която се оценява ефектът от въздействията.²³

Видовете оценки според методологическия подход и поставените цели характеризират конкретен фокус на целия процес. Едни служат за оценяване разходите и ползите чрез анализ на разходите и ползите, други са ориентирани към ефективността и въздействието на политиката. Трети оценяват качеството на политиката чрез връзките между нейните елементи и приложеното въздействие. Четвърти акцентират на саморегулирането и самоусъвършенстването на политиката. Пети поставят консултациите и сътрудничеството със заинтересованите страни като обект на оценка и т.н.

Третият критерий, чрез който се определят видовете оценки, е според позицията на оценителите – вътрешни и външни. Характерно за вътрешните оценки е, че те се извършват от вътрешни за политиката субекти, а външните – от експерти, сертифицирани да се занимават с тази дейност. Втората оценка е с по-висока степен на обективност, безпристрастност и прозрачност в сравнение с първата. Четвъртият, последен, критерий формира видовете оценки чрез териториалния обхват на: международни, национални, регионални и местни.²⁴

Разглеждането на специфичните видове оценки на въздействие се определя от тяхната приложимост. „Бързата“ оценка не оценява подсистемите, елементите, връзките между тях или процесите в и на политиката или програмата. Тя се извършва в рамките до 3 месеца и отразява съвкупната цялост на политиката и оценява нейното въздействие, което е сложен процес. Този тип оценка се базира на качествени методи за анализ поради следните две основни съображения: предоставя по навременна и икономична в сравнение с количествените методи оценка; и позволява участието на заинтересовани лица, експерти, общности и други в нейното формиране.

Тази оценка както разполага със своите възможности и предимства, така и притежава своите ограничения и недостатъци, като: високата степен на включен субективизъм изкривява процеса на анализ и резултата от него; липсата на количествена стойност на оценката не дава изчерпателен резултат от приложеното въздействие и не винаги се приема с пълно доверие.²⁵

Одитът на изпълнението е оценка на въздействията на политиките, програмите и институциите, която се определя като независима, тъй като се изпълнява от висши одиторски институции. Тази оценка може да се извърши в три направления: икономичност, ефикасност и ефективност на обекта на изследване. Проверката от независими одитори позволява:

- прозрачност на и контрол върху политиката и нейните въздействия;
- публичен достъп до разходите и анализ на тяхната рационалност и ефективност при осъществяване на въздействията;
- оценяване степента на изпълнимост на поставените цели;
- проверка на съответствието на политиката с нормите и изискванията на действащите правни актове и принципи и др.

Икономичността изисква нисък разход на ресурсите за извършване на дадена дейност с добри качествени характеристики, ефективността отговаря на въпроса дали тези ресурси са използвани оптимално за реализиране на единица ефект, а ефикасността отговаря на въпроса до каква степен са постигнати целите. Важен момент е оценката за постигането на целите на действащата политика и нейните въздействия, доколкото тя е резултат на стохастични процеси или комбинация с рационални решения, които изискват целите да бъдат съизмерими и постижими.

Извършването на „сравнение между ситуацията преди и след осъществяването на политиката/ програмата и спрямо контролна група, по отношение на която тя не е прилагана. На практика е трудно да се направят подобни сравнения, защото често липсва сравнителен материал. Друга възможна цел на одита може да бъде оценката на степента, в която са достигнати целевите групи или предвиденото качество на изпълнение. Одиторът може да оцени или да определи ефективността и чрез сравняване на резултатите или въздействието със заложените в политиката/ програмата цели. Този подход често се нарича анализ на постигане на целите. Когато се одитира ефективността обаче, трябва да се определи и до каква степен използваните интервенции, мерки и инструменти действително

²³ Нончев, А. Мониторинг и оценка на публичните политики и програми. // Център за изследване на демокрацията, 2009, с. 17 – 19.

²⁴ Пак там, с. 21 – 24.

²⁵ Пак там, с. 25 – 28.

са допринесли за постигане на целите на политиката. Това е одит на ефективността в истинския смисъл на думата. За него са необходими доказателства, че наблюдаваните резултати и въздействия наистина са възникнали като следствие на интервенциите на политиката/програмата, а не поради някакви други фактори.²⁶

Третата специфична оценка – оценка на показателите (benchmarking) – характеризира политиките или програмите чрез система от критерии и показатели. Този подход на оценяване позволява:

- при съвместимост да се сравняват резултатите от оценяване на политиките или въздействията им със световните постижения и добри практики;
- непрекъсната отчетност и мониторинг на протичащите процеси в хода на прилагане на въздействията;
- предупреждение за отклонение от постигане на ефекта на приложеното въздействие и др.

Важни условия за ефективността на оценката са: съизмеримост на целите на политиката, по възможност сравняване на резултатите с контролна група, измеримост на ключовите показатели относно резултатите от въздействието и тяхното съответствие на конкретната цел и йерархичното ниво. Целите се формулират чрез познатата формула SMART, а подборът на критерии чрез формулата RACER или АПНЛС (Адекватен – Приемлив – Надежден – Лесен – Стабилен).

Видовете показатели се определят в зависимост от нивото, с което кореспондират: за ресурси, продукти, резултати, въздействие и контекст. Показателите за въздействие „се отнасят към по-широките последици от политиката/програмата извън прякото и непосредствено влияние върху целевите групи“.²⁷ В наръчника са отразени няколко съвета за избор на показатели и източници на информация. Описани са технологията и методите за мониторинг и оценка на политиките.

В актуализираната програма за по-добро регулиране 2010 – 2013 г. са вписани постигнатите до този момент резултати по отношение на прилагане на политиката за по-доброто регулиране и са внесени добрите практики на страните от ЕС.²⁸ Основна цел на програмата е подобряване на бизнес средата и повишаване на конкурентоспособността на българската икономика. Една от специфичните цели е „оценка на въздействието на нормативните актове“ още преди те да са преминали през процедура на гласуване в НС, като се определят потенциалните ефекти от новия, актуализирания или изменения закон или поднормативен документ. Представени са и мерки за постигане на целта, отговорно ведомство и срок за изпълнение на всяка подцел на специфичната цел. С програмата се установява редът и условията за оценяване на нормативните актове.²⁹

През 2010 г. отново с финансирането на фондация „Фридрих Еберт“ в сътрудничество с Българска стопанска камара – съюз на българския бизнес извършват изследване на „административното регулиране в България с цел установяване на основни проблеми и несъответствия при прилагането на нормативната уредба и стратегическите документи спрямо принципите на доброто регулиране и формулиране на предложения за предприемане на корективни мерки.“³⁰ Използваните за изследването показатели определят степента за постигане на целите и подцелите, които са отделени в категории и подкатегории (изследва се влиянието на Закона за ограничаване на административното регулиране и контрол върху стопанската дейност), като икономическите въздействия са качествено и количествено охарактеризирани. Осъществен е анализ на въздействието по групи и са извършени констатации по отношение принципите на по-добро регулиране.³¹

От 2011 до 2014 г. се извършват редица предварителни, междинни, последващи и други оценки както на въздействия, така и на действащи и изменящи се нормативни актове, областни и общински стратегии, дейности по проекти и оценки на дейности в различни сфери на обществения живот.³²

²⁶ Нончев, А. Мониторинг и оценка на публичните политики и програми. // Център за изследване на демокрацията, 2009, с. 31 – 32.

²⁷ Пак там, с. 37.

²⁸ Програма за по-добро регулиране 2010 – 2013 г. (актуализация). // Министерски съвет.

²⁹ Пак там, с. 9 – 10.

³⁰ Администриране на регулаторните механизми – модерно регулиране, септември 2010, с. 3. // <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07773.pdf>> (14.04.2015)

³¹ Пак там, с. 25 – 42.

³² Резултати от Проект “За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация”. // <<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=54&y=&m=>> (02.03.2015)

Изработват се поредица от правила и методики за мониторинг и оценка на политики и въздействия в различни общини на България, като: Вълчедръм, Маджарово, Малко Търново, Марица, Мездра, Септември, Златица и др. Организирант се кръгли маси, обучения и други мероприятия извън страната и в нея по отношение измерване и оценка на въздействията.³³ Всички тези работни срещи и документи под една или друга форма са финансирани по ОП на ЕС. През този период се извършва и пълна предварителна оценка на Проектозакона за туризма.

Съществен принос в прилагане на оценка на въздействието е създадения през 2011 г. Модел за оценка на въздействието от структурните и кохезионният фонд на ЕС върху икономиката на България – SIBILA (Симулационен модел на българските инвестиции в дългосрочен растеж). Моделът разглежда икономическото развитие на страната чрез анализ на алтернативните варианти (сценарии): базисен и алтернативен. При първия се разглежда растежът на икономиката без наличие на средства от фондовете на ЕС, а при втория – с тяхно присъствие. Сравнението между резултатите на двата сценария отчита ефектът и измерва нетното въздействие в зависимост от избрания показател (БВП, заетост, безработица, работна заплата и др.).³⁴

Чрез модел SIBILA се изготвя предварителна оценка на въздействието на Национална програма за развитие на България 2020.³⁵ В същата тази програма се представя система от показатели на три нива, чрез които се остойностява въздействието на планираните за периода мерки. Първо ниво представя показателите за изпълнение на предвидените мерки. Второ ниво включва показателите за резултат, описващи социално-икономическата полза от изпълнените пакет от мерки. Третото ниво определя показателите за въздействие, чрез които се постигат крайни ефекти върху макроикономическите (БВП, доходи, заетост, безработица и др.) и социални показатели, отговарящи на целите.³⁶

Извършените през годините многократни поправки както на действащи закони, така и на ЗТ от 2002 г., доказва липсата на ефективна предварителна оценка, която да оцени въздействията, които ще последват от тяхното прилагане. През 2012 г. се изработва Пълна предварителна оценка на проектозакона за туризма. Очертаните дефицити на регулацията в текста ѝ определят потребността от нов закон, който да позволява умерена държавна намеса и стимулиране на стопанската инициатива.³⁷

В същия този документ са прегледани европейски модели за регулиране чрез законодателната сфера и се осъществява анализ и оценка на проектозакона за туризма. Моделът, чрез който се оценява въздействието на новия закон, е на база нулева алтернатива и алтернатива „нов закон за туризма“ или с други думи се сравнява сегашното с бъдещо състояние, след прилагане на закона. Това се постига чрез анализ на моментното и на бъдещото състояние след прилагане на новия закон и сравнение на двете състояния. Анализите се изготвят в три аспекта: икономически, социални и екологични въздействия. Оценка, за всеки елемент от тях се определя чрез 5-степенна скала за оценка: силно положително, положително, неутрално, негативно и силно негативно въздействие.³⁸

Институтът за пазарна икономика в края на 2012 г. фокусира вниманието си върху законодателния процес в България и изработи анализ, който остро критикува прилагането на реална оценка на въздействието. „Оценката на въздействието според стандартите на ЕК е процес в няколко етапа, през които се подготвят доказателства за предимствата и недостатъците от планираните политики чрез оценка на тяхното потенциално въздействие.“³⁹ В доклада се отбелязва, че липсата на оценка на въздействието се критикува и от Европейската комисия и Световната банка. През същата година Центърът за оценка на въздействието на законодателството излиза с концепция за оценка. В доклада се отбелязва лошото състояние на практиката в България за прилагане на механизма по отношение на законодателството.⁴⁰

³³ Кръгла маса „Измерване въздействието на демокрацията“ в гр. Брюксел; Обучение в гр. Маастрихт.

³⁴ Техническа документация на модела SIBILA. // <<http://www.eufunds.bg/document/3429>> (02.03.2015)

³⁵ Национална програма за развитие на България 2020, с. 30. // <<http://www.eufunds.bg/document/4354>> (02.03.2015)

³⁶ Пак там, с. 179 – 196.

³⁷ Пълна предварителна оценка на Закон за туризма, 2012, с. 5.

³⁸ Пак там, с. 73 – 76.

³⁹ Фокусен анализ: Цената на лошия законодателен процес в България. // Институт за пазарна икономика, с. 85. <http://ime.bg/var/images/1_RIA/RIA_Bulgaria_In_International_Rankings_2012.pdf> (02.03.2015)

⁴⁰ Оценка на въздействието на законодателството. // Център за оценка на въздействието на законодателството. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/ria_bg.pdf> (02.03.2015)

Министерският съвет през юли 2014 г. одобри „Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството“, което е актуализирано издание на разгледаното вече „Ръководство за извършване на оценка на въздействието в България“ през 2009 г. В новия наръчник въздействията – икономически, социални и екологични, се определят с ранг на значими и на най-значими. Първите от тях изискват качествен, а вторите – качествен и количествен анализ и оценка. Чрез прилагането на наръчника се цели повишаване на ефективността и намаляване на разходите и се съдейства за ограничаване „производството“ на законови регулации и постигане на по-добро регулиране.⁴¹

В рамките на десет глави, ръководството описва следните по-значими детайли при оценка на въздействието:⁴²

- същност и характеристика;
- обхват и дълбочина – в зависимост от значимостта на проблема и броя на заинтересованите страни;
- информационни източници – достоверна информация от всякакво естество и чрез консултации със засегнатите страни;
- етапите, в които се извършва – от дефиниране на проблема, през изработване на алтернативи за действие и тяхното сравняване, до мониторинг и оценяване на избраната алтернатива.

Особено внимание е отделено на резултата от въздействието върху МСП, тъй като те са най-чувствителни към промени и налагане на разходи от приложеното въздействие.

В своя докторантски труд, на тема „Оценка на въздействието на кохезионната политика като инструмент за оптимизиране на регионалното развитие в страните от Европейския съюз“, Христо Доков използва комплексен метод за оценка на кохезионната политика чрез индекс за социално-икономически потенциал. Той е агрегирана стойност от сложни връзки между 33 показателя, условно класифицирани в 6 категории: икономически, социални, екологични, политически, благополучие и вътрешни неравенства. Оценката се определя по скала от 0 до 100. Компилативните показатели се унифицират по единна скала със стойности от 0 до 10.⁴³

В България задълбочено проучване в областта на туризма и влиянието му върху икономиката на страната представя дисертационният труд на Ст. Иванов. В него детайлно се разглежда макроикономическото въздействие на туризма, прави се анализ и се дава количествена и качествена оценка на това влияние. Използваните методи за измерване на въздействието се градят върху основата на анализ на разходите на посетителите, баланс на междутрасловите връзки, туристическия мултипликатор, сателитните сметки за туризма, както и на пространствени и симулационни модели. Туризмът влияе върху платежния баланс, заетостта и доходите на трудовата работна ръка в сектора, приходите на държавата като цяло от данъци, такси и осигуровки. Той има съществено влияние и върху отрасловата структура на икономиката, както и върху нейния растеж. Погледнато конкретно за избрана държава, туризмът причинява и определени загуби. Тук се включват изтичането на национален доход при изходящ туризъм, повишаване на равнището на цените и сезонността, влияеща негативно върху населението, ангажирано в сферата на туризма. В посока изследванията на икономическата роля и значение на туризма работят редица автори като: М. Нешков, М. Воденска⁴⁴, В. Маринов, М. Рибов, С. Милева и др.

В изследваното направление все още не е създадена система, която да оцени икономическите влияния на политиката на туризма в България. Това води до заключението, че на този етап в България няма работещ и ефективен метод за такава оценка. Разработването на модел за оценка на икономическите влияния на туристическата политика би бил изключително важно за определяне ефекта от такава политика.

Във връзка с възможностите за по-точна оценка на състоянието на изследванията на икономическите въздействия на туристическата политика в Р България проведехме анкетно проучване

⁴¹ Правителството одобри ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството. // <<http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=6158&g=>> (02.03.2015)

⁴² Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството. // Министерски съвет, 2014.

⁴³ Доков, Хр. Оценка на въздействието на кохезионната политика като инструмент за оптимизиране на регионалното развитие в страните от Европейския съюз, Автореферат, 2014, с. 26 – 27.

⁴⁴ Воденска, М. Икономически, социални и природни влияния на туризма. София, 2001.

сред експерти в областта на туризма. В него поставихме както конкретни, така и някои по-обща въпроси, свързани с ефектите от регулативните въздействия на туристическата политика за икономическото развитие на страната. Резултатите от него, отнасящи се до целта и задачите на настоящата публикация, ни насочиха към обобщаване на следните основни констатации, изводи и оценки:

- 81%⁴⁵ от анкетираните считат, че изследването на икономическите въздействия на туристическата политика присъства предимно в дейността на публичните субекти;
- на практика изследването „се осъществява инцидентно” са отбелязали 81% от експертите в областта на туризма;
- липсата на предпоставки определя трудностите при изследване на икономическите въздействия на туристическата политика, което е твърдение на 59% от анкетираните, а 30% са на противоположното мнение;
- само 48% от анкетираните смятат, че изследването на икономическите въздействия на туристическата политика намира приложение най-вече на микроравнище, а 22% не са съгласни с този факт;
- изследванията на икономическите въздействия са „обичайна част от дейността на политическите субекти на туристическата политика” е твърдение на 41% от експертите от туризма, докато 52% не смятат мнението за вярно.

В заключение ще обобщим, че след направения анализ на състоянието и постиженията в областта на изследванията на икономическите въздействия на туристическата политика в България, не установихме наличие на практика в тази област. През целия период след 1989 г. до днес е извършен единствен анализ на подзаконов нормативен акт и пълна предварителна оценка на Проектозакон за туризма. Изследвания на икономическите въздействия на туристическата политика като цяло липсват, въпреки наличието на обективна потребност от тях.

Характерните особености на туризма като „надстроено“ явление⁴⁶ без аналог и политиката за неговото стимулиране, определят спецификата на изследване на регулативните въздействия, осъществявани с цел реализиране на очаквани икономически ползи. Решаването на тази задача, подкрепено от резултатите от емпиричното проучване, е целесъобразно да стане посредством разработването и приложението на цялостен системен модел.

⁴⁵ За улеснение, при тълкуване на резултатите от проучването, делът на изразилите одобрение е сбор от анкетираните, посочили отговор „съгласен” и „напълно съгласен”. Аналогично, при изразилите неодобрение – сбор от анкетираните, посочили отговор „несъгласен” и „напълно несъгласен”.

⁴⁶ **Нешков, М., Ст. Маринов, В. Казанджиева.** Въведение в туризма. Варна, 2014, с. 42.