

НАСОКИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ¹

1. РАЗБИРАНИЯ ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието е ключов инструмент, който гарантира, че инициативите на Комисията и законодателството на ЕС са разработени на основата на ясни, всеобхватни и балансиращи доказателства.

Оценката на въздействието е в помощ на политическото вземане на решения, без да го замества.

Въпреки че в ОБ може да има много участници, водещата служба на ЕС е винаги изцяло отговорна за нейното качество. Бордът за оценка на въздействието на ЕС осигурява подкрепа и съвети, и се произнася относно качеството на всички оценки на въздействието.

Какво представлява оценката на въздействието?

Оценката на въздействието (ОВ) е набор от логични стъпки, които трябва да бъдат следвани, когато се подготвят предложения за политики. Тя е процес, който подготвя доказателства за вземащите решения лица относно предимствата и недостатъците на възможните варианти на политиката чрез оценка на техните потенциални въздействия. Резултатите от този процес се обобщават и представят в доклад за оценка на въздействието. При извършването на една Оценка на въздействието трябва да се дадат отговори на няколко въпроса:

- Каква е същността и мащаба на проблема, какво е неговото развитие и кой е най-засегнат от него?
- Какви са вижданията на заинтересованите страни?
- Трябва ли ЕС да се включи в неговото разрешаване?
- Ако да, какви основни цели трябва да си постави, за се постигне разрешаване на проблема?
- Какви са основните варианти на политика за постигане на тези цели?
- Какви са вероятните икономически, социални и екологични въздействия на всеки от вариантите?
- Какво показва сравнението между основните варианти според критериите ефективност, ефикасност и съвместимост с останалите стратегии и политики на ЕС при решаването на проблемите?
- Как биха могли да се организират бъдещи мониторинг и оценяване?

Изготвянето на ОБ е ключов елемент при разработването на предложения на Комисията и комисарите със сигурност вземат предвид доклада с ОБ при вземането на решенията. Оценката на въздействието подкрепя без да замества процеса на вземане на решения - приемането на предложения за нови политики винаги е политическо решение, което се взема само колективно.

Ключовите аналитични стъпки, които трябва да се следват при извършване на една ОБ са обобщени по-долу.

¹ Impact Assessment Guidelines, European Commission 15 January 2009 (SEC(2009)92)

ОБОБЩЕНИЕ НА КЛЮЧОВИТЕ АНАЛИТИЧНИ СЪПКИ

Определяне на проблема

- Описание на естеството и степента на проблема.
- Идентифициране на ключовите играчи/засегнатото население.
- Установяване на основните двигатели и причини.
- Изясняване дали проблемът е в рамките на компетенцията на Съюза да действа?

Ще премине ли теста за необходимост и добавена стойност?²

Дефиниране на целите

- Разработване на ясен сценарий, включително анализ на чувствителността, когато е необходимо и оценка на риска.
- Задаване на цели, които съответстват на проблема и неговите първопричини.
- Установяване на целите на няколко нива, от общото към конкретното/оперативното.
- Гарантиране, че целите са съвместими със съществуващите политики и стратегии на ЕС, като Лисабонската стратегия и Стратегиите за устойчиво развитие, зачитане на Основните права, както и основните приоритети и предложения на Комисията.

Разработване на основни варианти на политиката

- Определяне на вариантите на политиката и където е подходящо разграничаване между вариантите на съдържателни (материални - съдържащи елементите на политиката) и на формални - предвиждащи механизми за реализация (регулаторни/нерегулаторни подходи).
- Проверка на принципа на пропорционалност.
- Започване стесняването на обхвата чрез проверка за формални и други ограничения и измерване на вариантите по критериите ефективност, ефикасност и съвместимост (кохерентност) със съществуващите стратегии.
- Съставяне на кратък списък с вариантите, които остават валидни за по-нататъшен анализ.

Анализ на въздействието на вариантите

- Идентифициране на прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие и как всяко от тях се реализира в действителност (причинно-следствена връзка).
- Определяне кой е засегнат (включително и извън ЕС) и по какъв начин.

² Тестът за необходимост и тестът за „добавена стойност“ са уредени от ЕК като основните подходи при прилагане на принципа на субсидиаността, които заедно с принципа на пропорционалността са възприети за основополагащи за правната и институционална рамка на ЕС. Те са дефинирани в Доклада на Комисията относно субсидиаността и пропорционалността (15-ти доклад относно „по-доброто законотворчество“, 2007 г.) – публикуван в Съобщение СОМ(2008) 586. В него се казва, че общите определения за субсидианост и пропорционалност се съдържат в параграфи 2 и 3 на член 5 от Договора за създаване на Европейската общност, като субсидиаността е водещ принцип за разграничаване на отговорностите на държавите-членки и на ЕС, т.е. за отговор на въпроса „кой трябва да предприеме действия“. ЕС следва да предприеме действия, само ако целите не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки (тест за необходимост) и ако тези цели могат да бъдат по-успешно осъществени от ЕС (тест за т.нар. „добавена стойност“ или сравнителна ефективност).

- Оценяване на въздействието спрямо наличното базисно състояние в качествено, количествено и парично изражение. Ако количествено изражение е невъзможно следва да се обясни защо.

- Идентифициране и оценка на административната тежест/ползите от опростяването или представяне на обосновка, ако такава не е направен.

- Преценка на рисковете и колебанията при избора на политика, включително пречки за транспониране или спазване.

Сравнение на вариантите

- Претегляне на положителните и отрицателните въздействия на всеки вариант на базата на критерии, пряко извлечени и свързани с целите на предложението.

- Представяне на агрегирани и дезагрегирани резултати, където е възможно.

- Представяне на сравнения между вариантите по категории на въздействие или според засегнати заинтересовани страни.

- Идентифициране, където е възможно и подходящо, на предпочитан вариант.

Мониторинг и оценяване на политиката

- Определяне на основните индикатори за успешно постигане на ключовите цели от евентуалната промяна вследствие на въвеждането на новата политика.

- Представяне в общи рамки на възможните мерки за мониторинг и оценяване.

Защо е важна оценката на въздействието и какви са целите?

Всички решения относно политиките трябва да се основават на солиден анализ, подкрепен от най-добрите налични данни.

Системата за оценка на въздействието на Комисията:

- помага на институциите на ЕС да създават по-добри политики и закони;

- спомага за вземането на по-добре информирани решения в целия законодателен процес;

- осигурява ранната координация в рамките на Комисията;

- взема под внимание приноса на широк кръг външни заинтересовани страни, в съответствие с политиката на Комисията за прозрачност и отвореност към други институции и гражданското общество;

- помага да се осигури съвместимост между политиките на Комисията и съгласуваност с целите на основните Договори, като зачитането на Основните права и целите на високо ниво, като тези поставени от Лисабонската стратегия или Стратегиите за устойчиво развитие;

- подобрява качеството на предложенията за нови политики, като осигурява прозрачност по отношение на ползите и разходите от различните алтернативи, допринасяйки интервенцията на ЕС да бъде колкото може по-опростена и ефективна;

- спомага да се гарантира, че са спазени принципите на субсидиарност и пропорционалност и да се обясни защо предлаганото действие е необходимо и целесъобразно.

Кои са основните играчи?

Водещата институция за даденото предложение е отговорна за изготвянето на оценката на въздействието. Тя ще се нуждае от участието на заинтересованите страни и в много случаи ще включва вътрешна и външна експертиза. Други служби на Комисията, включително на Генералния секретариат, осигуряват подкрепа чрез групите за наблюдение на ОВ и вътрешни консултации между институциите. Бордът за оценка

на въздействието (БОВ)³, който контролира качеството на ОВ също може да осигури подкрепа и консултации па доклада с ОВ, преди да бъде финализиран.

Кога е необходима оценка на въздействието?

Кога едно предложение трябва да бъде придружено от ОВ - това се определя всяка година от Генералния секретариат/Борда за оценка на въздействието. Поначало оценки на въздействието са необходими за най-важните инициативи на Комисията и тези, които ще имат най-всеобхватно въздействие. Това важи за всички законодателни предложения от законодателната и работна програма на Комисията, за незаконодателни предложения, които имат ясно установими икономически, социални и екологични въздействия (с изключение на рутинно приеманото законодателство по правоприлагането) и за незаконодателни инициативи (като например бели книги, планове за действие, програми за разходи, насоки за водене на преговори за международни споразумения), които определят бъдещите политики.

Горното също важи и за някои мерки по правоприлагането (така наречените въпроси на "комитология"), които е вероятно да имат значително въздействие. Трябва да се установи на ранен етап от процеса на планиране дали дадена инициатива е вероятно да се нуждае от ОВ. Освен това още на ранен етап трябва да се изясни дали обхвата и нивото на анализ ще бъдат пропорционални на предложението.

Връзка между ОВ и предварителното оценяване⁴

Някои инициативи, които се финансират от бюджета на ЕС се нуждаят от предварително оценяване в съответствие с член 21 (1) от Правилата за прилагане на Финансовия регламент. Ако бъде прието, че ОВ е необходима за подобна инициатива ще бъде важно да се избегне дублиране на усилията.

Когато ОВ адресира въпроси, визирани в член 21 (1) отделно предварително оценяване не се изисква. Специално внимание в оценката на въздействието трябва да бъде обърнато на ефективността на разходите при различните разглеждани варианти (виж раздел 9.1.). Ако предложението не се нуждае от ОВ, но има отражение върху бюджета ще трябва да се извърши предварително оценяване. Ако не сме сигурни кое е по-подходящо ОВ или предварително оценяване.

³ Бордът за оценка на въздействието (БОВ) е централен орган за контрол на качеството, работещ под ръководството на Председателя на ЕК. Създаден е в края на 2006 година. Той се председателства от заместник-генерален секретар, отговорен за по-добро регулиране. Съветът разглежда и дава становища по всички оценки на въздействието на Комисията. Той е независим от институциите, отговорни за разработване на политиките. Негови членове са високопоставени служители от Дирекциите на Комисията, които са пряко свързани с трите стълба на оценката на въздействието - икономически, социален и екологичен. Членовете му се назначават в лично качество и въз основа на техните експертни познания. Бордът също така предоставя консултации на Дирекциите на Комисията за методологията в ранните етапи на подготовка на оценките на въздействието. Всички оценки на въздействието и всички мнения на БОВ се публикуват след като Комисията приеме съответното предложение.

⁴ От лат. и англ. ex-ante evaluation.

ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРОЦЕДУРНИ СЪПКИ

1. Планирайте оценката на въздействието: пътна карта, цикъл⁵ и график.
2. Работете в тясно сътрудничество със звеното за ОВЗ през всички етапи на процеса за оценка на въздействието.
3. Формирайте Група за управление на ОВ, която ще участва във всички работни фази на ОВ.
4. Консултирайте се със заинтересованите страни, за да съберете наличната експертиза и анализирайте резултатите.
5. Изгответе анализа, който е част от ОВ.
6. Представете констатациите в доклада за оценка на въздействието.
7. Представете проект на доклада с ОВ, заедно с резюме на Борда за оценка на въздействието и предвидете достатъчно време необходимо за представяне на преработена версия.
8. Финализирайте доклада при спазване на препоръките на Борда за оценка на въздействието.
9. Докладът с ОВ, заедно с мнението на Борда за оценка на въздействието отиват за междуведомствени консултации⁶ заедно с предложението.
10. Подаване на доклада с ОВ, резюмето, мнението на Борда за оценка на въздействието и предложението до Колегиума на комисарите.
11. Предаване на Доклада с ОВ и резюмето с предложението до останалите институции.
12. Финалният доклад с ОВ и становището на Борда за оценка на въздействието се публикуват на сайта на Европа от Официалния вестник на ЕС.
13. Според събраната нова информация или по искане на Съвета или на ЕП, Комисията може да реши да актуализира доклада с ОВ.

⁵ Годишно стратегическо планиране и програмен сикъл на Комисията (SPP): http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm

⁶ От англ. Inter-Service Consultation

Планиране на ОВ: Пътната карта и Цикъла на СПП⁷

Оценките на въздействието трябва да се извършват преди разработването на законодателни предложения или предложения за политики да навлязат в напреднал стадий. След това те могат да бъдат прецизирани в съответствие с развитието на инициативата.

Пътните карти са основни инструменти за вътрешна и външна прозрачност на изготвянето на политики и да позволяват на всички участващи в работата по ОВ да се подготвят и да дадат своя принос своевременно.

Понеже ОВ изискват време и ресурси, тяхното планиране трябва да бъде интегрирано в Годишния цикъл за стратегическо планиране и програмиране на Комисията. Всички инициативи, които са включени в Законодателната и работна програма на Комисията и всички невключени в нея законодателни предложения, които имат значително въздействие (с изключение на рутинното законодателство, свързано с правоприлагането) трябва да бъдат придружени от Пътна карта⁸, която трябва да включва информация за всяка аналитично стъпка и срока на ОВ, или да обяснява защо ОВ не е необходима.

Във всеки случай Пътната карта трябва ясно да идентифицира проблемите, които ще бъдат адресирани от инициативата и да дава надлежно обосноваване на действията на ЕС на основата на субсидиарността. Тя трябва да посочва кои Генерални дирекции ще бъдат поканени за участие в Групата за управление на ОВ и да очертава плана за консултации.

Пътните карти, дори в ранен вариант, трябва да бъдат разпратени на другите Генерални дирекции за информация/коментари преди приемането на Законодателната и работна програма на Комисията. Това ще им позволи да планират своите участие и принос към оценка на въздействието и ще осигури съгласуваност с техните собствени цели на политики. Генералният секретариат и БОВ също следят Пътните карти, за да идентифицират онези инициативи, които ще имат нужда от тяхното съдействие под формата на напътствия за качеството от висшестоящ орган. Поначало са нужни повече от 12 месеца, за да се изготви една ОВ, включително времето необходимо за обществени консултации.

Група за управление на ОВ

Група за управление на ОВ трябва да бъде създавана за всяка ОВ и следва пълноценно да участва във всички фази на работа по ОВ. Групата следва да прегледа окончателния проект на доклада с ОВ преди той да бъде представен на Борда за ОВ.

Доклад с ОВ

1. Изготвя се по стандартен форма.
2. Представява самостоятелен документ от не повече от 30 страници.
3. Представя резултатите от работата по ОВ в обобщен вид.
4. Не използва специализиран език.
5. Представя подробни подкрепящи специализирани материали в приложения.

⁷ Годишен цикъл на Комисията за Стратегическо планиране и програмиране – от англ. Commission's Annual Strategic Planning and Programming cycle (SPP)

⁸ От англ. Roadmap

Докладът с ОВ трябва винаги да представя резултатите от целия процес на ОВ в следния формат:

Раздел 1: Процедурни въпроси и резултати от консултациите със заинтересованите страни

Раздел 2: Контекст на политиката, дефиниране на проблеми и спазването на принципа на субсидиарността

Раздел 3: Цели

Раздел 4: Варианти на политика

Раздел 5: Анализ на въздействията

Раздел 6: Сравнение на вариантите

Раздел 7: Мониторинг и оценяване.

Докладът трябва да бъде не повече от 30 страници (които не включват резюмето, таблици, диаграми и приложения). Ако докладът обхваща няколко инициативи, той може да надхвърли 30 страници. Подкрепящите документи, като резултати от проучвания, експертни доклади или резюмета на мненията на заинтересованите страни трябва да бъдат представени в отделни приложения.

Докладът трябва да бъде **самостоятелен документ**, който представя анализа и всички относимите резултати от работата по ОВ, включително резюмета на информацията, която се съдържа в приложенията.

Той трябва да бъде написан **на ясен и разбираем език**. Обикновен читател неспециалист трябва да може да проследи изложените разсъждения и да разбере въздействията на всеки от вариантите. Когато се обобщават ключови резултати следва да се използват таблици, за да се повиши яснотата и разбираемостта.

Следва да се представи **резюме**, което е не повече от 10 страници. То трябва да бъде **отделен документ**, който:

- а) прави обобщение на описанието на проблема и целите;
- б) съдържа анализ на субсидиарността;
- в) съдържа списък на всички набелязани варианти и вариантите, оценени в детайли;
- г) прави представяне на основните икономически, социални и екологични въздействия на всеки вариант, където е приложимо,
- е) описва резултата от сравнението между вариантите с посочване на използваните критерии за сравнение.

В частта, описана в букви д) и е) резюмето трябва да съдържа ясно представяне на всички количествено изчислени ползи и разходи от различните варианти. То трябва да обхваща административните разходи за бизнеса и гражданите, другите разходи за спазване и разходи за администрациите. Резюмето трябва да бъде представено на Борда за ОВ, заедно с основния доклад с ОВ.

Бордът за оценка на въздействието

Трябва да се стремим проектът за доклад с ОВ да бъде обсъден с БОВ най-малко 4 седмици преди първото заседание на БОВ за да се гарантира, че има достатъчно време, за да бъде взето предвид становището на БОВ.

БОВ трябва да получи окончателната ОВ най-малко 4 седмици преди заседанието, на което тя ще бъде обсъдена, т.е. най-малко 8 седмици преди началото на междуведомствената консултация.

Напътствия от висшестоящите⁹: Въпреки, че Звеното за ОВ в съответната Генерална дирекция винаги е основният източник на съвети, може да се потърси съвет и от БОВ например за методологията или относно дълбочината на анализа, която би била пропорционална на инициативата.

Контрол за качеството: Звеното за ОВ в съответната Генерална дирекция и Групата за управление на ОВ играят ключова роля за осигуряване на качеството на доклада с ОВ преди да бъде представен на БОВ. Докладът с ОВ и резюмето до БОВ трябва да се представят **4 седмици преди срещата**, в която се планира те да бъдат обсъдени. БОВ **трябва** да даде становище относно доклада с ОВ, преди той да се представи за междуведомствени консултации и като се има предвид, че бордът може да поиска да види ревизирана версия на първоначалния доклад, времето трябва да бъде планирано внимателно и реалистично. БОВ може да препоръча и това **Групата за управление на ОВ да извърши допълнителна работа**, ако чувства че потенциалът на тази група не е бил достатъчно оползотворен.

Следователно трябва да бъдат планирани най-малко 4 седмици между първоначалната среща със БОВ и началото на междуведомствените консултации, за да има възможност мнението на БОВ да бъде изцяло взето предвид в ревизираната ОВ.

Въпросите, които БОВ анализира при извършване на контрола за качество, както и техническите подробности за това как ще бъдат проведени изслушванията пред БОВ се публикуват на вътрешния сайт на Комисията.

Междуведомствена консултация, представяне на Колегиума на комисарите и публикуване

Докладът с оценката на въздействието и резюмето са представят пред Колегиума на комисарите и се публикуват като два отделни Вътрешни работни документа.

Ако отговорният Комисар заключи от ОВ, че е необходимо действие, съответното предложение ще бъде финализирано и поставено на междуведомствена консултация, заедно с доклада с ОВ (ведно с приложенията към него) и становището на БОВ. Окончателната версия на доклада с оценката на въздействието трябва накратко да обясни как препоръките на Борда са довели до промени в сравнение с предходния вариант. Може да се наложи да се направят окончателни корекции на доклада с ОВ, за да бъдат взети предвид коментарите, направени по време на заседанията на БОВ. Ако са налице съществени промени в целта, валиантите, или в заключенията, докладът трябва да бъде повторно представен на БОВ.

В допълнение, **Обяснителният меморандум**, придружаващ проекта на предложението трябва да излага накратко вариантите, които са били разгледани възможните икономически, социални и екологични въздействия, интернет адрес, където окончателния доклад с оценката на въздействието може да бъде намерен и как препоръките на БОВ са били вкарани в него.

След междуведомствената консултация, окончателните текстове на доклад с ОВ и резюмето трябва да бъде представени на Колегиума на комисарите, като два отделни Вътрешни работни документа, заедно с проекта на предложението и становището на БОВ.

⁹ От англ. Upstream advice.

Фактът, че е била изготвена ОВ трябва да бъде споменат в прессъобщението, оповестяващо, че предложението е прието от Комисията. Съответният линк към доклада с ОВ следва да бъде предоставен.

Официалният вестник на ЕС ще публикува окончателния доклад с ОВ и резюмето на уебсайта на Европа, заедно с предложението и становището на БОВ.

В някои случаи, като например, когато информацията е поверителна и чувствителна, може да се обмисли да бъде ограничено или да забавено публикуването.

Важно: Доклад с ОВ трябва да се изготвя, дори когато изводът от направените анализи е че не трябва да се продължава с предложението. Тези доклади с ОВ трябва да обяснят защо е било решено да не се предприемат действия. БОВ ще ги разгледа и те ще бъдат публикувани на уебсайта на Европа като Вътрешни работни документи.

Използване на доклада с ОВ от Съвета и Парламента

Докладът с ОВ трябва активно да се използва при представянето на същността на предложението по време на законодателния процес. И Съветът и Европейският парламент са поели ангажимент да оценяват въздействието на значителните изменения, които те правят към предложения на Комисията.

При изготвянето на самата ОВ трябва да се предвидят и въпроси, които е вероятно да бъдат повдигнати в Съвета и Парламента, например относно избора на инструмент за интервенция на ЕС или относно възможни изменения на предложението.

Във връзка с постъпването на нова информация, Комисията може да вземе решение за всеки отделен случай, да бъде актуализирана първоначалната ОВ. Във всички такива случаи е важно да бъде проведена консултация със звеното за ОВ към Генералния секретариат възможно най-рано.

3.ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБХВАТА И НИВОТО НА АНАЛИЗ В ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- Правните задължения или предходни политически решения, отнасящи се до обхвата на ОВ (по отношение на анализиранияте цели и варианти) трябва да бъдат обяснени в раздела посветен на политическия контекст.
- Анализът на политическата приемливост трябва да бъде отделен от анализа по същество.
- Пропорционалността на нивото на анализ се отнася за целия процес на ОВ, включително например относно събирането на данни, извършването на консултации със заинтересованите страни и количественото определяне на въздействието.
- Нивото на анализ за всяка оценка на въздействието трябва да се определя поотделно, което може да е един повтарящ се процес.
- Значение на вероятните въздействия: колкото по-значими и по-вероятни се очаква да бъдат въздействията, толкова по-дълбок трябва да бъде анализът.
- Политическо значение: ОВ следва да съдържа достатъчно доказателства, за да е налице готовност да се отговори на вероятните резерви и опасения, които могат да възникнат в процеса на вземане на решения или на обществената реакция, след като Комисията приеме инициативата.
- Етапи на развитието на политика: изискванията за оценка на въздействието ще се променят в зависимост от това дали инициативата е в област, където вече има намеса на ЕС или не и дали (части от) инициативата е била анализирана в предишна ОВ или ще бъде анализирана на по-късен етап в последваща ОВ.

3.1 Правни задължения или политически решения, оказващи влияние върху обхвата на анализа

Оценката на въздействието може да бъде повлияни от правни задължения, произтичащи от предишни политически решения. Когато тези ограничения са резултат от правната уредба, например ограниченията/задълженията за действие на ЕС са определени в първичното или вторичното законодателство на ЕС и международното право или задълженията са свързани с основни права, ОВ трябва да обясни защо определени варианти на политиката са необходими или не са изпълними.

В такива случаи, ОВ трябва да поставя силен акцент върху въпросите на субсидиарността/пропорционалността при описанието на вариантите.

Трябва да стане ясно, че определени основни права са абсолютни и не могат да бъдат ограничавани или дерогирани: други могат да бъдат ограничени или дерогирани само при наличието на конкретни обстоятелства налагащи това, включително пропорционалност.

Съветът или Парламентът може също да са изразили предпочитание за определена форма на действие. Независимо от това, Комисията следва да анализира всички реалистични варианти за действие.

Въз основа на този анализ, Комисията може да заключи, че действията, предпочитани от другите институции имат недостатъци, които могат да бъдат избегнати чрез избор на алтернативен вариант (включително "без нови действия"). В такива случаи трябва да се представят убедителни доказателства и анализ в оценката на въздействието, за да се обясни избора на предложения вариант.

Като цяло, политически мандати, предишни политически решения или политически очаквания от страна на институциите на ЕС, държавите-членки или заинтересовани страни могат да бъдат представени в доклада с ОВ като причини да се отхвърли даден вариант, но самите причини за отхвърлянето трябва да бъдат обсъдени. Произходът и причините на по-ранни политически решения относно обхвата на ОВ, във всички случаи трябва да бъдат обяснени.

3.2 Критерии за определяне на пропорционално ниво на анализ в оценката на въздействието

Оценка на въздействието следва да предостави на вземащите решения в институциите на ЕС солидни доказателства за въздействията, предимствата и недостатъците на поредица от варианти на политиката, но тя също така трябва да избягва ненужни усилия, които не водят до важни изводи или заключения по същество или които могат да променят изводите или тяхната солидност. Концепцията за "ниво на пропорционалност на анализа" в оценката на въздействието се отнася до подходящото ниво на детайлност на анализ, което е необходимо за различните етапи на ОВ¹⁰.

"Пропорционалното ниво на анализ" не се отнася само до дълбочината и обхвата на анализа или изготвянето на доклада за оценката на въздействието. То се отнася до целия процес на оценката на въздействието - събирането на данни, консултацията със заинтересованите страни, нивото на амбициозност на целите, вариантите и механизми за реализирането им, вида на въздействията, които ще бъдат разгледани и разпоредбите относно мониторинга и оценяването.

Авторът на ОВ определя нивото на анализ. Това трябва да се направи колкото може по-рано в процеса на планиране, като се вземе предвид и това, че усещането

¹⁰ Не бива да се смесва с „принципа на пропорционалност“, който се прилага, когато изследваме дали вариантите за намеса на ЕС са в рамките на или надхвърлят границите на това което е необходимо да се направи за постигане на целите на политиката

относно това кое е пропорционално в случая може да се променя в процеса на разработване на анализа.

Дори ако бъде решено да се извърши оценка на въздействието, която е относително ограничена по дълбочина и обхват, трябва да се изготви доклад, който да следва възприетата структура. Една пропорционална ОВ може също така да се нуждае от количествено изразяване на определени въздействия.

При определяне на точното ниво на анализ в ОВ, трябва да се дадат отговори на следните въпроси:

- Колко важни са вероятните последици?
- Колко важна от политическа гледна точка е инициативата?
- Къде попада инициативата от гледна точка на процеса на разработване на политика?

3.2.1 Значение на въздействията

Една инициатива би могла да има особено значимо въздействие в една или повече от областите, анализирани в оценката на въздействието (икономически, социални или екологични). Тя може да има въздействия върху основните права, определени сектори на икономиката, икономическите играчи, групи на граждани, бизнеса, малките и средни предприятия, региони, културни продукти, животински видове или местообитания.

Други въпроси също може да са от значение - въздействието върху трета страна или принос към програмите на Комисията, като например програми за опростяване на законодателството или за намаляване на административната тежест. Първата стъпка при вземането на решение дали тези въздействия се нуждаят от специално внимание в оценката на въздействието ще бъдана правена от Групата за управление на ОВ въз основа на минал опит, наблюдение на пазарите, развитието на политическата ситуация, и предварителни контакти със заинтересованите страни.

3.2.2 Политическо значение

Политическото значение на една инициатива на Комисията може да се оцени, като са дадат отговори на следните въпроси:

- Инициативата отнася ли се до стратегически или годишни приоритети на Комисията (като например насърчаването на растежа и трудовата заетост, насърчаване на енергийната ефективност)? Има ли пресечни точки между няколко области на политиката?
- Може ли от инициативата да възникнат въпроси, свързани с принципите на субсидиарност и пропорционалност?
- Има ли нещо особено спорно или противоречиво в нея? Кой може да я оспори?
- Има ли инициативата особена важност в междуинституционален контекст или за някои държави-членки?

В такива случаи трябва да се представят особено солидни доказателства в оценката на въздействието, които да подкрепят действията на Комисията и да предвиждат измененията или алтернативните решения, които могат да бъдат предложени в процеса на вземане на решения.

3.2.3 ОВ и етапите на развитие на политиката

Нивото на анализ, който е пропорционален на оценката зависи от етапа, на който се намира процеса на разработване на политиката. Този процес може да се простира от

Зелена книга, през Бяла книга, План за действие и накрая до представяне на законодателно предложение.

Ако решенията за действия на ЕС се вземат на стъпки, оценката на въздействието трябва само да оцени елементите, които са нови в сравнение с предишната стъпка.

Една ОВ за конкретно законодателно предложение, например, трябва да се възползва от предходната аналитична работа, събрани данни и предварителни прогнози от ОВ на стратегията или плана за действие, които тя изпълнява. Ако описанието на проблема и целите са вече налице, те не трябва да бъдат повтаряни, а само актуализирани, ако е необходимо. По същия начин, в една ОВ за решение по комитология не трябва да се повтаря анализа от ОВ правена за основното законодателство (ако съществува), а по-скоро, да се фокусира върху актуалното решение, което се обсъжда. Във всички тези случаи трябва да се посочи ясно връзката с предишната работа по оценка.

Ако една инициатива представлява пробив в изцяло нова сфера обяснението относно причините за нейния избор и анализът на нейното въздействие ще трябва да са по-задълбочени, отколкото в случаите на вече установени политики или на законодателство, което е следствие от вече действащо такова.

В такива случаи, докладът с ОВ трябва да съдържа пълно описание на политическия контекст и проблемите и ясно да представя необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС.

Инициативи в "нови" сфери на съществуващи политики трябва да анализират надеждна гама от варианти за действие (варианта "без нови действия", незаконодателни действия и където е приложимо, различни варианти за законодателни действия).

3.3 Определяне на пропорционално ниво на анализ за различни видове инициативи

3.3.1 Видове на инициативи

За всяка ОВ съдържанието, а не някаква формална класификация, ще бъде определящо за степента на анализ, която е необходима. Само за ориентир, може да се приеме че са налице шест категории инициативи:

- Незаконодателни инициативи/Съобщения/Препоръки/Бели книги, които определят ангажименти за бъдещи законодателни действия, като Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха; План за действие за биомаса;

- Междусекторни законодателни действия, като регламенти и директиви, които адресират обхватни теми и въпроси и за които е вероятно да имат значително въздействие в поне два от трите стълба (икономически, екологични и социални) и по-широк кръг от заинтересовани страни в различни сектори (например Регламент за емисиите на моторни превозни средства, Директива относно правната рамка за плащания);

- "Стеснено" законодателно действие: в точно определена област или сектор, за което е малко вероятно да има значително въздействие отвъд непосредствената сфера на политиката (например Рамковото решение относно процесуалните права в наказателния процес; Директива относно общи правила и стандарти за организациите, извършващи проверка и прегледи на кораби);

• Програми за разходване на средства: решения, за създаване или подновяване на програми за разходване на средства (напр. решение да се създаде програмата "Граждани за Европа" за насърчаване на активното европейско гражданство; Общата програма "Солидарност и управление на миграционните потоци);

• Решения по комитология: различни изпълнителни инициативи (инициативи по прилагане на вече приети правила), определени от процедурата за приемане (например Регламент на Комисията за прилагане на Директива 2005/32/ЕО по отношение на изискванията за екодизайн към външни електрозахранващи устройства).

Незаконодателни инициативи/Съобщения/Препоръки/Стратегически документи, които определят ангажименти за бъдещи законодателни действия (като например Бели книги и Планове за действие)

ОВ СЛЕДВА ДА СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ:

1. съответните проблеми и двигатели, ако става дума за политика в нова сфера или за разширяване на обхвата на вече реализирана политика (интервенция на политика);
2. идентифициране на общите и специфични цели;
3. анализ на субсидиарността и пропорционалността, за да обясни необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС;
4. идентифициране на различни варианти за действие, включително изясняване на инструменти за прилагане на широки възможности, нивото на амбиция и други, както и идентифициране на алтернативи за индивидуални действия, които са планирани;
5. описание на най-значимите потенциални въздействия на различни подходи или инструменти, ясно свързани с целите, акцент върху тенденциите, каузалните връзки и механизми;
6. идентифициране на необходимостта от последващи ОВ и данни, необходими за бъдещи действия, ако въздействията не могат да бъдат напълно оценени на този етап;
7. идентифициране на широки мерки за мониторинг и оценяване.

ОВ ТРЯБВА ДА ИЗБЯГВА:

1. обширна работа, целяща установяването на оперативни цели. Това може да бъде по-подходящо за последващи оценки на въздействието;
2. прекомерното описание на политическия контекст и дублиране на целите, съдържащи се в инициативата;
3. непропорционалния анализ на вариантите "няма политика на ЕС" и "няма промяна" и простото повтаряне на описанието на проблема;
4. прекомерните подходи за мониторинг и оценяване, като може да включва, обаче, показатели за измерване на постигането на общи цели.

Междусекторни законодателни действия

ОВ СЛЕДВА ДА СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ:

1. подробно описание на проблемите/предизвикателствата, които налагат законодателство на ЕС и как те могат да еволюират;
2. анализ на субсидиарността и пропорционалността, за да се обясни необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС;
3. идентифициране на вариантите, включително саморегулиране и ко-регулиране;
4. ако обхватът на възможните варианти е ограничен от наличието на задължения за спазване на основни права, политически съображения или предишна политика,

следва да се анализират различни варианти за изпълнение, нивата на амбициозност, определянето на приоритетите и/или избора на инструментите за привеждане в изпълнение;

5. цялостна оценка на икономическите, социалните и екологичните последици за всички варианти, освен ако не е оправдано такава да не се прави;

6. в случай на инициатива за опростяване: следва ясно да се посочат ползите от опростяването и те да бъдат количествено представени, където това е възможно;

7. измерване на административната тежест;

8. мониторинг и оценяване, както и индикатори за общите цели.

ОВ ТРЯБВА ДА ИЗБЯГВА:

1. прекомерни усилия за определяне на целите: трябва ясно да се определят общите и специфични цели, а оперативни цели, само когато е възможно и уместно;

2. повторение в подробности на това, което ще бъде представено в обяснителния меморандум.

"Стеснено" законодателно действие

ОВ СЛЕДВА ДА СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ:

1. подробно описание на проблеми/предизвикателства (и вероятната им еволюция), които налагат законодателство на ЕС;

2. анализ на субсидиарността и пропорционалността, за да се обясни необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС;

3. кратко описание на общите цели и подробно описание на специфичните и оперативните цели;

4. варианти във формата на минимални стандарти, ако това е възможно; ако списъкът от варианти е ограничен от политически ограничения или предишна политика, следва да се направи анализ на различните методи за прилагане или подбора на инструменти за предпочитания вариант;

5. задълбочен анализ на въздействията на всички варианти в съответните стълб(ове);

6. в случай на инициатива за опростяване: следва ясно да се посочат ползите от опростяването и те да бъдат количествено представени, където това е възможно;

7. измерване на административната тежест;

8. уредба относно мониторинг и оценяване, която да включва показатели за общите и специфични цели.

ОВ ТРЯБВА ДА ИЗБЯГВА:

1. непропорционална оценка на въздействията във връзка с целите на по-общите европейски стратегии, ако въздействието е видимо странично;

2. повторение в подробности на това, което ще бъде представено в обяснителния меморандум.

Програми за разходване на средства

ОВ СЛЕДВА ДА СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ:

1. кратко описание на промяната на проблемите/контекста, който изисква действия и връзката с други политики или програми на ЕС;

2. анализ на субсидиарността и пропорционалността, за да се обясни

необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС;

3. в случай на изтичане на срока/подновяване действието на дадена правна уредба – следва да се използват резултатите от мониторинга и оценяването;

4. подробно идентифициране на специфичните и оперативните цели;

5. цялостен анализ на базисния вариант (без политика на ЕС, или без промяна); оценка на вариантите за алтернативни механизми за реализиране;

6. въздействия върху разходите (количествени) в сравнение с ползите (количествени или когато не е възможно качествени);

7. конкретни разпоредби за мониторинг и оценяване, включително индикатори, отразяващи специфичните и оперативните цели;

8. ако ОВ включва и предварително оценяване, така както е предвидено във Финансовия правилник, тя трябва да съдържа всички изискуеми елементи.

Решения по комитология

ОВ СЛЕДВА ДА СЕ СЪСРЕДОТОЧИ ВЪРХУ:

1. идентифициране на специфичните и оперативни цели, във връзка с целите/изискванията на основното законодателство;

2. анализ на субсидиарността и пропорционалността, за да се обясни необходимостта и добавената стойност на действията на ЕС;

3. вариантите трябва да включват незаконодателни действия (кратък анализ на осъществимостта), както и различни начини за изпълнение и/или формални детайли, така както са предвидени в решенията на Комисията (Разглеждане и на това дали вариантът "правене на по-малко"¹¹ е възможно);

4. цялостна оценка на въздействието по отношение на специфичните и оперативните цели, като в пълна степен се взема предвид значимост на формалните детайли и се прави количествено представяне, до степента до която то е възможно;

5. разпоредбите за мониторинг и оценяване трябва да включват конкретни индикатори, отразяващи специфичните и оперативните цели.

ОВ ТРЯБВА ДА ИЗБЯГВА ПРЕКАЛЕНО ФОКУСИРАНЕ ВЪРХУ:

1. описание на политическия контекст/ограничения и общи цели;

2. оценка на въздействия във връзка с общите цели на основното законодателство или по-обща европейски политики.

4. СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И КОНСУЛТИРАНЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

4.1 Източници на данни, събиране и анализ

¹¹ От англ. 'doing less'

Доброто качество на данните – факти и цифри – е от съществено значение за всяка оценка на въздействието.

Трябва да се определи проблемът и базисния сценарий, както и да се идентифицират въздействията на алтернативните варианти за справяне с проблема.

Особено внимание трябва да се обърне на качеството и надеждността на данните.

Трябва да се идентифицират нуждите от данни на ранен етап от работата по ОВ. В някои случаи информацията, от която има нужда за изготвянето на ОВ може да бъде намерена в Комисията или в съответната Генерална дирекция или в други служби.

Тази информация може да включва доклади за наблюдение или оценяване на предишни или подобни програми, приключили оценки на въздействието, проучвания, извършени от или за Комисията, статистически данни от Евростат и други проучвания и изследвания от агенции на ЕС, информация, събрана от заинтересовани страни (изслушвания, конференции) и резултати от документи за консултация, като Зелени книги например.

В много случаи ще трябва да се разчита и на наличните данни на национално или регионално ниво в държавите-членки. Може да се наложи получаването на подкрепа от държавите-членки и/или заинтересовани страни за идентифициране и използване на тези данни и тази подкрепа трябва да се потърси колкото е възможно по-рано.

Може да са необходими и външни експерти, за да се съберат данни и да им се възложат някои от анализите.

Също така трябва да се потърсят и изследват примери за добри практики в държавите-членки, както и опита на трети страни или международни организации (например Световната банка, ОИСР). Когато ЕС участва в международен диалог или ако има международно приети стандарти, това трябва да се отрази в доклада.

4.2 Използване на външни експерти

При извършването на ОВ може да бъдат привлечени консултанти или да се ползват външни експертни становища, но тя трябва да бъде изготвена от службите на Комисията, които остават изцяло отговорни за крайния доклад.

Научните и техническите познания са важни за развитието на публичните политики.

Експертните групи и в частност научните съвети, създадени от Комисията и агенциите на ЕС са основен източник на научни становища. От 2005 г. насам действа и уеб-приложението, наречено СИНАПС¹², което представлява е-мрежа, предлагаща на службите на Комисията инструменти за събиране на експертни мнения.

СИНАПС позволява, по-специално, създаването на електронни общности, които може да се използват като комуникационни платформи, за да се улесни консултирането и участието на външни експерти в процеса.

Инструментариумът на електронната общност включва библиотека от документи, библиотека от интернет връзки, споделен календар и капацитет да се започнат обсъждания или проучвания веднага онлайн (на базата на въпросници, които са създадени онлайн).

4.3 Консултации със заинтересованите страни

¹² От англ. SINAPSE (Scientific Information for Policy Support in Europe: <http://europa.eu/sinapse>)

Консултациите със заинтересованите страни са задължение за всяка ОВ и те трябва да спазват минималните стандарти на Комисията.

Във връзка с консултациите се изисква:

- те да се планират предварително;
- да се гарантира, че в тях участват всички засегнати заинтересовани страни, чрез използване на най-подходящите време, формат и инструменти, за да бъдат достигнати;
- да се гарантира, че заинтересованите страни могат да дадат коментари по ясно дефиниран проблем, анализ на субсидиарността, описание на възможните варианти и тяхното въздействие;
- да се поддържа контакт със заинтересованите страни по време на целия процес и да се осигурява на обратна връзка;
- да се анализира приноса на заинтересованите страни за процеса на вземане на решения и да се направи пълен отчет в доклада с оценка на въздействието относно това как е бил използван техният принос.

Защо са нужни консултациите?

Консултирането с тези, които ще бъдат засегнати от новата политика или инициатива, както и с тези, които ще я прилагат е задължение следващо от основните договори на ЕС¹³. То е основен инструмент за изработване на надеждни политически предложения с високо качество. Консултациите помагат да се гарантира, че политиките са ефективни и ефикасни и повишават легитимността на действията на ЕС от гледна точка на заинтересованите страни и гражданите.

Кога и за какво?

В зависимост от поставената цел и адресирания проблем, консултацията може да се извършва във връзка с различни елементи на оценката на въздействието (естеството на проблема, цели и варианти на политиката, въздействие, сравнение на политическите варианти, оценка на разходите и ползите).

Консултацията не е еднократно събитие, а по-скоро динамичен процес, който може да изисква няколко стъпки. Планирането ѝ трябва да обхваща целия процес на правене на политика и да включва информацията относно:

- целта на консултацията(ите): намиране на нови идеи (брейнсторминг), събиране на фактически данни; потвърждаване на хипотеза и други;
- елементите на ОВ, за които е необходима консултация, например естеството на проблема, аспекти на субсидиарността, цели и варианти на политиката, въздействия, сравнение между вариантите на политиката;
- целевите групи: широката общественост, специфична категория заинтересовани страни или определени лица/организации;
- подходящият инструмент(и) за консултация(и): консултативни комитети, експертни групи, открити изслушвания, ad hoc срещи, допитване чрез интернет, анкети, фокус групи, семинари/работни срещи и други;
- подходящото време за консултация(и): тя трябва да започне рано, но може да се извършва на интервали през целия процес на оценка на въздействието.

Планът за консултация, ключовите документи за консултации и постигнатите резултати трябва да бъдат обсъдени с Групата за управление на ОВ. Няма един универсален за всички заинтересовани страни подход за консултации, но има минимални стандарти, които трябва да се прилагат и те са изложени в Съобщение на

¹³ От англ. Treaty obligation

Комисията (COM (2002) 704, озаглавено "Към утвърждаване на култура на консултации и диалог - Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни от Комисията".

Минимални стандарти за консултации

- Изгответе кратки и ясни документи за консултация, които включват цялата необходима информация.
 - Въпросите и проблемите, включени във въпросника за консултацията трябва да бъдат недвусмислени.
 - Консултирайте се с всички заинтересовани целеви групи. Запитайте се: кой ще бъде засегнат от тази политика и кои ще бъдат включени в нейното осъществяване?
 - Осигурете достатъчна публичност и изберете инструменти, адаптирани към целевите групи - откритите обществени консултации най-малко трябва да бъдат публикувани на единната точка за достъп до консултации на Комисията "Вашия глас в Европа".¹⁴
 - Предвидете достатъчно време за участие в консултацията. Докато осем седмици е минималният период препоръчан за писмени обществени консултации, има обстоятелства, при които може да е необходим по-дълъг период от време (например предложения, които са особено сложни или чувствителни или ако провеждате консултацията по време на празници или отпуски). Трябва да се предвидят поне 20 работни дни предизвестие за срещи.
 - Публикувайте резултатите от общественото допитване на "Твоят глас в Европа".
 - Осигурете колективно или индивидуално потвърждение за получаване на отговорите.
 - Осигурете обратна връзка: доклад за процеса на консултации, основните резултати и как са били взети предвид изразените становищата в доклада с ОБ и в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията.
- Трябва да се отбележи, че има специални разпоредби за консултации със социалните партньори по инициативи в областта на социалната политика, въз основа на членове 137-139 от Договора за създаване на ЕС и на инициативи, като социалното въздействие за конкретен сектор.

Капани

При извършването на консултации и използването на информацията от тях трябва да се имат предвид някои капани, които могат да доведат до отклонения в резултатите. Важно е да се **разграничат доказателствата от мненията**.

Не всички заинтересовани групи имат възможност да вземат участие в консултацията или да изразят своите възгледи с една и съща сила. Поради тази причина, малко вероятно е откритата консултация да даде една изцяло представителна картина на мненията. Следователно може да се наложи да се положат специални усилия, за да се гарантира, че всички заинтересовани страни са били едновременно наясно и са имали възможност да участват в консултацията.

Също така трябва да се внимава при правенето на заключения, когато има малък брой на отговори и те идват от един тесен кръг от интереси. Не следва да сме прекомерно повлияни от възгледите на една определена група, без значение колко професионално са представени те. На отговорите трябва да се придава дължимата им тежест, когато те идват от голям брой граждани или заинтересовани страни.

¹⁴ От англ. 'Your Voice in Europe' - http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

При използване на консултацията за събиране на данни трябва да се провери внимателно дали използваният метод е правилен и подходящ и да се опита да потвърдим солидността и издръжливостта на резултатите. Преразглеждането, сравнителния анализ (benchmarking) с други проучвания и анализът на чувствителността могат значително да повишат качеството на данните.

Докладване на резултатите от консултациите в ОБ

Обществените консултации са съществена част от работата по ОБ. Те също така изискват значително време и усилия от страна на заинтересованите страни. Следователно е много важно да представим ясно резултатите от консултациите в ОБ. Трябва да се изложат подробности за това как, кой и за какво е било консултиран. **Трябва да се представят различните изразени позиции и как те са били взети предвид.** Ако консултацията е била използвана за събиране на фактически данни, трябва да посочи какво е било поискано, какво е получено и как то е било използвано.

ЧАСТ II: КЛЮЧОВИ АНАЛИТИЧНИ СЪПКИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5. КАКЪВ Е ПРОБЛЕМЪТ?

Доброто дефиниране на проблема и ясното разбиране на това кои са причините за него, са предпоставки за правилното определяне на целите и идентифициране на вариантите за решаване на проблема.

Доброто дефиниране на проблема следва:

- **да опиства естеството на проблема по ясен начин, подкрепено с представяне на ясни доказателства;**
- **ясно да излага мащаба на проблема;**
- **ясно да представя кой е най-засегнат от него;**
- **ясно да идентифицира двигателите или основните причини за проблема;**
- **да описва как проблемът се е развил с течение на времето и как съществуващите политики на Общностно или на ниво държави-членки му влияят;**
- **да идентифицира ясна базисна позиция, т.е. да описва как е вероятно този проблем да се развие в бъдещето, без нови действия от страна на ЕС;**
- **ясно да идентифицира направените предположения, рисковете и несигурността, които съществуват;**
- **да описва защо проблемът се нуждае от действия на общностно ниво въз основа на принципите, определени в Договора (Делегиране¹⁵ и Субсидиарност)¹⁶.**

¹⁵ Принципът на делегирането е основен принцип на правото на Европейския съюз. Според този принцип, ЕС е съюз на държави и всичките негови правомощия са предоставени доброволно от неговите държави-членки. ЕС няма компетенции по право и в този смисъл всички въпроси във всички области, за които не е изрично уговорено в договорите между от всички държави-членки са въпрос на решение от държавите-членки. Този принцип изрично беше уреден в несклучения Договор за създаване на Конституцията за Европа и пренесен впоследствие заменилия го Договор за функционирането на Европейския съюз.

¹⁶ От англ. Conferral and Subsidiarity

5.1 Определяне на проблема

Определянето на проблема трябва да описва и да дава доказателства за неговото естество и мащаб. Трябва да се идентифицират играчите, секторите и социалните групи, които са основно повлияни от него. Когато проблемът не се ограничава само до пределите на ЕС, следва да се установят и неговите международни аспекти. Трябва да се обясни защо даденото нещо е проблем, защо съществуващата или развиващата се ситуация не е устойчива и би била необходима публична интервенция. Публичната интервенция е обикновено оправдана въз основа на пазарните/регулаторните провали, или заради притеснения свързани със справедливостта или противоречия между основните цели на ЕС и съществуващата ситуация. На практика, необходимостта от интервенция често произтича от комбинация от тези причини.

Някои от по-важните причини за публична интервенция са представени в таблицата по-долу.

Примери за Пазарни провали

- Пазарните цени не отразяват реалните разходи и ползи за обществото ("външни фактори")
- Недостиг на публични блага
- Липсваща или слаба конкуренция (включително злоупотреба с пазарна мощ)
- Липсващи или непълни пазари
- Провали, свързани с информацията като например недостатъчна информация или липса на достъп до информация за вземащите решения лица (включително потребителите и публичните власти), освен ако не са причинени от регулаторен провал.

Примери за регулаторни провали

- Неадекватно дефинирани права на собственост/правна рамка
- Лошо дефинирани цели и задачи
- Непредвидени последици, произтичащи от публична интервенция
- Регулаторно блокиране на публичните правомощия
- Провали свързани с привеждането в действие и изпълнението

Примери за противоречия между основните цели на Съюза и съществуващата ситуация: защитата на основните права, борбата с дискриминацията, гарантиране на сигурността на гражданите, укрепване на социалното сближаване или насърчаване на социалната справедливост.

Трябва да се установят "двигателите" или причините зад проблема (как дадени конкретни фактори водят до проблема). Това ще помогне за справяне с причините, а не със симптомите. Проблемите не трябва да се дефинират като "липса на нещо" или като "необходимост за нещо", тъй като това може да изкриви определянето на целите и избора на инструменти за политиката.

Илюстриране на проявата на въздействият, произтичащи от проблема

Таблицы и карти: би могло да се окаже полезно проблемите да бъдат свързани със стоящите в тяхната основа двигатели и това да се представи в таблица отколкото да се разглежда проблема от гледна точка на различните засегнати групи от заинтересовани лица:

| ПРОБЛЕМИ | ДВИГАТЕЛИ |
|--|--|
| Замърсяване на въздуха | Фирмите не носят отговорност за разходите, свързани със замърсяването предизвикано от тях (пазарен провал) |
| Компании, нежелаещи да търгуват със страни X, Y, Z | Защитата на основните права в тези държавие не е била адекватно представена (регулативен рова) |
| Регионални конфликти | Недоразвито гражданско общество/недемократични политически системи |

Конкретни примери: В частта посветена на определянето на проблема може да е полезно да се даде прост и ограничен като обхват пример за съществените аспекти на проблема, например в контекста на малкия бизнес ("Мисли първо за малките" като едно от базисните правила на ОБ).

5.2 Потвърждаване на компетентността на ЕС за действие и обосновка за действието на ЕС

След като веднъж проблемът и неговите причини са били идентифицирани трябва да се провери, дали ЕС има право да предприеме действия и дали се намира в по-добра позиция за справяне с проблема в сравнение с държавите-членки.

Трябва да се има предвид, че Хартата за основните права на ЕС поставя ограничения върху правото на Съюза да действа. Поради това Комисията е решила, че всички предложения трябва първо да бъдат внимателно проверявани за съвместимост с Хартата.¹⁷

Трябва да се направи връзка между проблема, който се адресира и поне една разпоредба от Договорите и целите, които те съдържат, тъй като това е основата, обуславяща правото на Съюза да действа (според принципа на делегирането):

Проблемът, който се решава свързан ли е с поне една разпоредба от Договора и целите, определени в него ли е?

Дали това е въпрос, по които Общността има изключителна компетентност? Ако това е така, тогава принципът на субсидиарност не се прилага.

Ако Общността не разполага с изключителна компетентност във въпросната сфера, прилагат се **принципите на субсидиарност и пропорционалност**.

Принципът на субсидиарност има два аспекта, които трябва да бъдат анализирани, когато се изследва дали дадено действие на Общността, законодателно или незаконодателно, е оправдано.

¹⁷ Виж Съобщение относно Съответствието с Хартата за основните права при предложения за правна уредба на Комисията (COM(2005)172).

1. Защо целите на предложеното действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки (тест за необходимост)?

2. В резултат на горното, могат ли целите да бъдат постигнати по-добре чрез действие на Общността (тест за добавена стойност на ЕС)?

Спазване на принципа на субсидиарност

Тук се съдържат въпросите, на които трябва да се отговори, когато се проверява дали двата аспекта са спазени при даден конкретен случай.

На тях не следва да се отговаря с да или не, а по-скоро да се използват за намиране на аргументи, свързани с принципа на субсидиарност, които са относими към съответната инициатива, така че да може те да бъдат доразвити в доклада с ОВ. Тези точки трябва да бъдат подкрепени от качествени и където е възможно, количествени показатели:

1. Дали разглежданият проблем има транснационални аспекти, които не могат да бъдат разрешени по задоволителен начин чрез действия от страна на държавите-членки? (напр. намаляване на емисиите на CO₂ в атмосферата)

2. Предприемането на действия единствено от държави-членки или респективно липсата на действия от страна на Общността ще бъде ли в противоречие с изискванията на Договора? (например дискриминационното третиране на дадена група от заинтересовани лица)

3. Предприемането на действия единствено от държави-членки или респективно липсата на действия от страна на Общността ще доведе ли до значително увреждане на интересите на държави-членки? (напр. действия, ограничаващи свободното движение на стоки)

4. Едно действие на общностно ниво би ли произвело ясни ползи в сравнение с действия на ниво на държави-членки, поради своя мащаб?

5. Едно действие на общностно ниво би ли произвело ясни ползи в сравнение с действия на ниво на държави-членки, поради неговата ефективност?

Отговорите на тези въпроси може да не са едни и същи за всеки отделен вариант на политиката, който се разглежда. Затова те трябва да се задават и да им се отговаря за по отношение на всеки от вариантите. Също така трябва да се има предвид, че в някои случаи подходящото ниво за действие би било международното, а не европейско или национално. Освен това, не следва да се забравя, че всяка оценка на субсидиарността ще се развива с течение на времето, което има две последици:

- Първо, това означава, че дадено действие на Общността може да бъдат намалено като интензитет или преустановено, ако то в един момент се окаже неоправдано, защото обстоятелствата са се променили. Важно е това да се помни и при прегледа на съществуващите дейности на Общността, например в контекста на по-доброто регулиране и плана за опростяване на законодателството на Комисията. За този тип инициативи, докладът с ОВ трябва да демонстрира, че действията на ЕС все още са в съответствие с принципа на субсидиарност, като не трябва да разчита изключително на анализ на субсидиарността правен в миналото.

- На второ място, това означава, че действията на Общността, в съответствие с разпоредбите на Договора, може да бъдат разширени, когато обстоятелствата го налагат. Това може да включва области, където не е имало или е имало само ограничени действия на Общността. Като се взема предвид потенциалната политическа чувствителност на такива нови дейности, то от съществено значение е да се направят

възможно най-ясната обосновка, базирана на горните въпроси. Позоваването на подобни дейности, които вече са били извършени на общностно ниво може да бъде от полза.

Договорът изисква, също така, действията на Общността да отговарят на критериите, установени от **принципа на пропорционалността**, което следва да бъде разгледано като част от оценката и сравнението между вариантите на политиката.

Резюмето на ОВ трябва да съдържа раздел, който ясно представя мотивите по отношение на субсидиарност и пропорционалност.

5.3 Разработване на базисен сценарий

Определянето на проблема трябва да включва ясен базисен сценарий, като основа за сравняване на вариантите на политиката.

Целта на базисния сценарий е да обясни как настоящата ситуация би се развила ако няма допълнителна публична интервенция - това е сценария "без промяна на политиката".

Базисният сценарий зависи от това дали вече има действащи национални и европейски политики в същата област или не:

- ако няма политика на ЕС, базисната линия означава продължение на подхода "липса на политика на ЕС". "Липсата на политика на ЕС" включва и случаите на очаквани ефекти от законодателство, което е прието, но още не е приложено;

- там където вече има политика на ЕС, базисната линия означава продължаване на сегашната политика, без никаква промяна, т.е. без никаква нова или допълнителна намеса на ЕС;

- ако съществуващата политика на ЕС предвижда промяна (напр. премахване на квотите за мляко през 2015 г.) или клауза за прекратяване (клауза за "заявяване")¹⁸, то базисната линия с течение на времето води до сценария "без политика на ЕС". По практически причини, съществуващата политика без клаузата за прекратяване може да се използва като базисна линия, при условие, че имаме вариант, който дава възможност за въвеждане на клауза за прекратяване.

Поради тези причини е важно ясно да се опише политическия контекст на инициативата в уводната глава на доклада с оценката на въздействието.

За целите на разработването на сценария "без промяна на политиката", следва да се **прецени широк кръг от фактори**, различни от намесата на ЕС. Те включват:

- вече действащи политики/регулации в държави-членки;
- действия, които вече са приети или предложени от трети страни, отрасли и други страни;
- развитие на съответните пазари;
- последни тенденции в развитието на проблема и вероятните промени в причините за тези тенденции.

Една добра базисна линия трябва да има силна фактическа основа и доколкото е възможно, да бъде изразена с количествени показатели. Тя също така трябва да бъде представена в подходящи времеви рамки (нито твърде дълго, нито твърде кратко). Прогнозирането на базисната линия трябва да представя ясна индикация за това колко сериозен е проблемът, или до каква степен той ще стане по-сериозен, без незабавната намеса и дали има необратими последици.

¹⁸ sunset clause

Базисният сценарий следва да взема предвид очакваните резултати от съществуващо законодателство, което е било прието, но все още ненапълно прилагано. Докато базисната линия не трябва да включва развития в бъдещето, които зависят от политически решения, които все още не са били взети. Тук има едно важно изключение от това правило: ако инициативата е свързана с други предложения за политики, вече предложени от Комисията, но все още неприети от законодателя, тези предложения трябва да бъдат предвидени като част от базисната линия.

При описанието на базисния сценарий, при оценката на въздействията на всеки от вариантите на политиката може да се окажем изправени пред предизвикателството, че направените прогнози са несигурни или че има свързани с тях рискове и че дадено нежелано развитие може да се случи или да не се случи. Анализът на чувствителността и оценката на риска са инструментите, които идват на помощ при тези предизвикателства, свързани с описанието на проблема.

5.4 Анализ на чувствителността

Когато предположенията, стоящи в основата на базисния сценарий, може да варират в резултат на външни фактори, трябва да се направи анализ на чувствителността, за да се оцени дали въздействието на вариантите на политиката се различават значително според различните стойности на ключовите променливи.

Този анализ трябва да разгледа въздействието на различните предположения от гледна точка на ефективността на вариантите на политиката и където е необходимо - да опише алтернативните версии на базиисния сценарий.

Анализът на чувствителността може да се използва, за да се проучи как въздействията на вариантите, които се анализират ще се променят в отговор на промените в ключови параметри и как те взаимно си влияят.

Въздействието на предлаганата мярка, например, може да бъде повлияно от промените в темпа на икономически растеж (X%) или от частта (Y%) на производители, които приемат даден доброволен стандарт.

Макар, че тези стойности са рядко известни винаги има набор от величини които са повече или по-малко вероятни. Анализът на чувствителността може да се използва, за да установи как промените в такива параметри влияят на въздействието на предлаганата мярка.

Една полезна форма на анализ на чувствителността е да се идентифицират повратните точки. С други думи, да се определи с колко величината на един несигурен фактор или ключово предположение, трябва да се промени, за да се стигне до промяна на предпочитания вариант. След това трябва да се определи каква е вероятността тази критична стойност да бъде достигната.¹⁹

5.5 Оценка на риска

Оценката на въздействието, която адресира проблем, при който съществува несигурност свързана с настъпването на сериозни негативни резултати (риск), трябва да съдържа оценка на риска. Ако тези рискове може да предизвикат необратими увреждания или фатални последици в непредвидим мащаб, отделна официална оценка на риска трябва да се извърши въз основа на научна

¹⁹ Повече информация за анализа на чувствителността може да се намери на: <http://sensitivity-analysis.jrc.ec.europa.eu>

Вземащите решения лица често са изправени пред необходимостта от намаляване или премахване на риска от неблагоприятни последици за околната среда или човешкото здраве. Когато проблемът, който стои за разрешаване е засегнат от риск, т.е. има вероятност да последват различни резултати, ОВ трябва да включва оценка на риска, като инструмент, който ще определи най-добрата политика за справяне с него.

Като работна дефиниция, размерът на един риск е равен на величината на опасността, умножена по вероятността тя да се случи.

Когато опасността може да има последици, които все още не са напълно научно установени, но които може да са необратими, необходима е пълна оценка на риска от научна комисия.

В такива случаи, особено когато става въпрос за рискове за околната среда и човека, здравето на животните и растенията, „принципът на предпазливостта” може да се приложи като първа стъпка за **управление на риска**.²⁰

Това означава, че временно може да се наложи да бъдат взети решения въз основа на ограничени или неубедителни доказателства, както и че по-трайната уредба в съответната сфера се отлага до получаването на необходимата научна оценка. В рамките на оценката на риска, ще трябва да се подготвят и по-нататъшни мерки за управление на риска.

Кога се изисква оценка на риска?

Оценка на риска ще е необходима, когато:

1. не е налице нулева вероятност, че определено нежелано събитие или развитие ще се прояви

И

2. не е предвидимо, кой ще е (най-тежко) засегнати

И

3. негативните последици за определени групи (отделни лица, фирми, региони, сектори) ще бъдат много сериозни (смъртни случаи, инвалидност) и необратими.

Как се извършва оценка на риска в оценката на въздействието?

Три стъпки са необходими за анализ на риска:

1. Първата стъпка е да се **идентифицират относимите рискове**. Трябва да се направи ясно описание на произхода на риска и естеството на последиците, които той може да има. Определянето на проблема трябва да представи кой или какво би било негативно засегнато, при какви обстоятелства и по какъв начин.

2. Следващата стъпка е **да се определи вероятността** отрицателните последици да настъпят и **степената на вредите**, които те ще нанесат. Тези два параметъра, следва да се представят количествено доколкото е възможно. Всички налични научни доказателства трябва да се използват, а не субективни оценки. Степента на вредите може да бъде трудно да се измери в парична стойност, например, когато тя се отнася до въздействията върху здравето или околната среда. Въпреки това съществуват методи, които могат да бъдат използвани, за да бъдат те остойностени в пари.

²⁰ Повече информация относно принципа на предпазливостта и неговото приложение от вземащите решенията лица и управлението на риска може да бъде открита в Съобщението на Комисията относно принципа на предпазливостта, [COM \(2000\) 1](#).

3. Накрая, трябва да се опишат алтернативните начини за ограничаване на идентифицираните рискове в раздела от доклада с ОВ, посветен на вариантите. Рисковете рядко могат да бъдат ограничени до нула, без това да води до големи разходи и всъщност анализът на риска не се стреми да премахне рисковете на всяка цена, но е по-скоро метод за определяне на мерките, които могат да бъдат използвани, за ограничаване на рисковете по ефикасен начин.

Това може да стане или чрез намаляване на вероятността от настъпването на дадено събитие, или чрез ограничаване на степента на негативните последици, ако то се случи, или чрез комбинация от двете. Въздействията върху риска трябва да бъдат дадени количествено, така че да може да бъдат сравнявани различните разходи за намаляване на риска с актуалното състояние на ограничаване на риска.

Резултатите от оценката на риска трябва да бъдат директно изложени при определянето на целите (т.е. дали целта ще бъде да се отстрани или намали риска) и в различните варианти на политиката за управление на риска (напр. средства като компенсация).

6. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?

Всички оценки на въздействието на Комисията трябва да имат ясни цели, които са пряко свързани с решаването на идентифицираните проблеми.

Само ясно определените цели правят осезаемо нивото на амбициозност на предложението, показват че то удовлетворява принципите на субсидиарност и пропорционалност, спомагат за гарантиране на съгласуваност на политиките на Комисията и дават възможност за идентифициране и сравняване на вариантите за действие и техните вероятни въздействия.

Без ясни цели, е невъзможно да се оцени степента на постижимост на предвиждания ефект от съответното действие.

Определянето на цели може да бъде един повтарящ се процес: целите биват прецизирани в хода на работата по ОВ.

Определянето следва:

- **да установява цели, които са ясно свързани с проблема и неговите първопричини, спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност и отговарят на целите на Договора и приоритетите и стратегиите на Комисията (като Лисабонската и Стратегиите за устойчиво развитие или Хартата за основните права на ЕС);**
- **да дефинира общите цели и да ги доразвива в конкретни и където е подходящо, в оперативни цели, като по този начин урежда йерархията на целите;**
- **да изразява целите в СМАРТ²¹ порядък (конкретни, измерими, постижими, реалистични, зависими от времето).**

6.1 Ролята на целите в оценката на въздействието

Без ясно разбиране за това какво е трябвало да се постигне с една бъдеща политика е трудно да се идентифицират възможните начини на действие и още по-трудно да се сравняват вариантите на политиката.

Целите съдържат в себе си единствения ефективен критерий за оценка на успеха или провала на предложените варианти на политиката. Без ясни цели също така е

²¹ От англ. употребено двукратно като „УМЕН“ и като съкращение на Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent

невъзможно да се проследи прилагането на политиката и да се оцени дали тя е произвела желания ефект. И накрая, поставянето на цели е ключова стъпка за определяне на нивото на амбициозност на всяка политика при свързването ѝ със съществуващите политики на Общността. Всички цели трябва да бъдат прегледани през призмата на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

6.2 Формулиране на общи, конкретни и оперативни цели

За да се разработи един вътрешно съгласуван набор от цели, трябва да се разграничат три нива: общи, конкретни и оперативни цели. Невинаги е необходимо да се прилагат тези три нива.

Например, една ОВ придружаваща стратегия или Бяла книга не нужно да съдържа оперативни цели. От друга страна, оценката на въздействието на решение по комитология може да се съсредоточи върху оперативните цели, защото общите и конкретните цели вече ще са били формулирани в оценката на въздействието на законодателството, на основата на което се провежда процеса по комитология.

Когато се определят цели на различни нива, трябва да има ясни връзки между тях. Понякога тези връзки не са само вертикални (както в йерархията на целите), но също така и хоризонтални, когато целите се подсилват една друга или се противопоставят една на друга.

Винаги трябва да се вземат предвид и всички външни фактори, извън политика (и човешкия контрол), които могат да имат благоприятни или неблагоприятни ефекти върху целите.

| | |
|------------------------|--|
| Общи цели | <ul style="list-style-type: none"> • Това са, основаващи се на Договора цели, към които политиката се стреми да допринесе. • Така, те са връзката с уредбата на съществуващите действащи политики. • Тези цели трябва да накарат хората правещи политиките да вземат под внимание пълната гама от съществуващи политики със същите или подобни цели. • Те са свързани с индикаторите за въздействие. |
| Конкретни цели | <ul style="list-style-type: none"> • Те вземат под внимание предвидената конкретна област и особения характер интервенция, предвиден в разглежданата политика. • Определянето на тези цели е решаваща стъпка при оценяването, тъй като те определят какво конкретно се цели да бъде постигнато чрез интервенцията. • Те съответстват на индикаторите за резултат. |
| Оперативни цели | <ul style="list-style-type: none"> • Това са целите, определени чрез въпроса какво следва да бъде извършено/доставено или какви са обектите на действие. • Тези цели варират значително в зависимост от вида на разглежданата политика. • Те трябва да имат тясна връзка с индикаторите за полезност (производителност). |

6.3 Кога трябва да се определят целите?

Като се има предвид, че целите са тясно свързани с другите етапи на процеса на ОВ, може да се окаже че те не могат да се определят на един път.

• След като е бил дефиниран проблема, трябва да бъдат определени общите цели на политиката, към които интервенцията се стреми да допринесе.

- Конкретните и оперативните цели, може да се променят по време на процеса на ОВ, след като бъде получена по-добра представа за ефективността и ефикасността на различните варианти на политиката.

Например, докато се работи върху един от вариантите, може да се установи недостатък, който не е бил предвиден. Затова, в този случай добра практика е да се определят нови (конкретни или оперативни) цели за избягване на този недостатък. Това гарантира, че другите варианти също са оценени и в този аспект и следователно, че крайното оценяване и сравнение от вариантите се извършва на базата на един и същи набор от критерии.

6.4 Как да направим целите SMART?

Целите трябва да са пряко свързани с проблема и неговите първопричини. Те трябва да бъдат "SMART", като може да се окаже невъзможно всички да са напълно SMART, но трябва да се стремим да удовлетворим колкото може повече критериите.

SMART-целите трябва да бъдат:

Конкретни: целите следва да бъдат достатъчно точни и специфични, за да не позволяват различни тълкувания. Те трябва да бъдат разбирани по идентичен начин от всички.

Измерими: целите следва да определят желаното бъдещо състояние, определено с измерими категории, така че да е възможно да се провери, дали целта е била постигната или не. Такива цели са или количествено представени или изложени като комбинация от описание и показатели за измерване.

Постижими: ако целите и целените нива са да се повлияе върху поведението, тези, които са отговорни за тези цели трябва да бъдат в състояние да ги постигнат.

Реалистични: целите и целевите нива трябва да са амбициозни - задаването на цел, която само отразява актуално постигнатото ниво не е полезна, но целите също така трябва да бъдат реалистични, така че тези, които са отговорни да ги възприемат като смислени.

Времево обвързани: целите и целевите нива остават неясни, ако не са свързани с дадена фиксирана дата или период от време.

6.5 Свързване на целите с други части на анализа

Окончателно зададените цели представляват връзката между описанието на проблема и вариантите на политика, които ще бъдат идентифицирани, оценени и сравнени.

- **Свързване на целите с анализа на проблема:** трябва да сме сигурни, че целите са пряко свързани и пропорционални на проблема и неговите първопричини.

- **Свързване на целите с идентифицирането на вариантите на политиката:** това е един повтарящ се процес, в който целите може да бъдат ревизирани и вариантите на политиката определени по по-ясен начин. Не може да се идентифицират варианти на политиката без да има ясна представа за целите, но и по същия начин не може да се представят подробни цели, без да се вземат предвид спецификите на различните варианти на политиката.

- **Свързване на целите с оценката и сравнение на вариантите на политиката:** критериите, които трябва да се използват, когато се сравняват вариантите на политиката са тясно свързани с целите. Тези критерии, "ефективност", "ефикасност" и "съгласуваност", играят роля вече при първоначалния преглед на "кандидат"-вариантите на политиката.

- **Свързване на целите с бъдещите дейности по мониторинг и оценяване:** без ясни цели, не може да се проследява и прецени дали политиката е на прав път. SMART целите са необходими, за да се определят добри показатели. Това от своя страна ще позволи да се направи мониторинг на прогреса и оценяване на степента, до която са постигнати целите.

7. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?

- **Вариантите трябва да бъдат ясно свързани с целите и да бъдат пропорционални.**
- **Трябва да се започне с преценката на широк и същевременно надежден набор от варианти.**
- **Следва да се избягва представянето само на варианта описващ статуквото, на "екстремния" вариант, само на предпочитания вариант или на действия, имащи единствено допълващ характер.**
- **Изборът на варианти трябва да включва:**
 - базисния сценарий "без промяна на политиката";
 - "без действие на ЕС (например преустановяване на досегашни действия на ЕС);
 - където вече съществува законодателство, по-добро прилагане/изпълнение, например с допълнителни указания;
 - саморегулиране и ко-регулиране;
 - международни стандарти, където съществуват такива.
- **Наборът от варианти следва да бъде стеснен чрез скрининг за формални и други ограничения и чрез оценка на базата на критерии като ефективност, ефикасност и съгласуваност с други генерални цели на политики на ЕС.**
- **Причините за изключване на определени варианти от по-нататъшния анализ следва ясно да се обяснят.**
- **Трябва да се направи задълбочен анализ на останалите варианти.**
- **Където е относимо, вариантите следва да се разграничат на две нива:**
 - варианти на съдържанието на интервенцията;
 - варианти на вида интервенция - Регламент, Директива, Препоръка, Съобщение, саморегулиране, ко-регулиране.

В ОВ за законодателно предложение, трябва да се опитаме да предвидим и оценим в отделните варианти значимите изменения, които Съветът и Европейският парламент може да въведат в процеса по приемане на политиката.

7.1 Защо трябва да се обмислят алтернативни варианти на една политика?

След като са определени целите, следващата фаза на ОВ е да се установи кои варианти и механизми за реализиране са най-годни за постигането на тези цели.

Обмислянето на широк кръг от варианти на политиката, ни кара да мислим "извън рамките", а също така осигурява по-голяма прозрачност. Това е начин да покажем на хората правещи политики и на заинтересованите страни, че различни алтернативни варианти, които те са предпочитали са били сериозно анализирани и да обясним защо те са били изоставени.

Това ни улеснява да обясним логиката за направените избори и избягването на ненужни дискусии върху варианти, които няма да помогнат за постигане на целите.

Вариантите на политиката трябва да бъдат тясно свързани с причините за проблема и с целите. Трябва да се определи подходящо ниво на амбициозност на вариантите в светлината на ограниченията, като например разходите за постигане на

спазване или **съображенията за пропорционалност**. Също така трябва да се идентифицира подходящия инструмент (нормативни актове, правни актове на държавите-членки, саморегулиране, ко-регулиране и икономически стимули). Тези инструменти могат разбира се да се комбинират в пакет, и/или координирани с действията на съответната държава-членка.

7.2 Зачитане на пропорционалността при определянето на варианти

Принципът на пропорционалност гласи, че никое действие на Общността не трябва да надхвърля това, което е необходимо за задоволителното постигане на поставените цели. Той е тясно свързан с принципа на субсидиарност. Действията на Общността следва да бъдат възможно най-прости и да оставят колкото е възможно повече свобода на действие за национално решение, както и да спазват добре установените национални правни уредби и правни системи. Въпреки това, при определяне на вариантите трябва също така да се осмислят и аспектите на транспониране (като например определяне на подходящи периоди за изпълнение) и потенциални пречки за спазване, (като яснота на изискванията).

Следните въпроси трябва да се използват, за да се разгледа пропорционалността на вариантите, предложени в ОВ. На тях не трябва да се отговоря с Да/Не, а по-скоро те трябва да бъдат обяснени и подкрепени с качествени и количествени доказателства, когато това е възможно. Изследването на пропорционалността на набор от варианти ще спомогне да се създаде кратък списък на осъществими варианти, които да бъдат анализирани в дълбочина.

Прилагане на принципа на пропорционалността

Обхват на инструмента

1. Вариантът излиза ли извън границите на това, което е необходимо за задоволително постигане на целта?
2. Обхватът на действие ограничен ли е до онези аспекти, които държавите-членки не могат да постигнат задоволително сами и при които Съюзът може да се справи по-добре? (граничен тест²²).
3. Ако инициативата създава финансови или административни разходи за Съюза, за националните правителства, за регионалните или местните власти, за икономическите субекти или гражданите, тези разходи сведени ли са до минимум и съизмерими с поставената за постигане цел?
4. Действието на Общността ще даде ли колкото се може повече свобода на действие за решение на национално ниво, постигайки едновременно с това в задоволителна степен поставените цели?
5. Ще бъдат ли спазени, едновременно със спазването на правото на Общността, добре установените национални правни режими и особености, прилагани в отделните държави-членки?

Естество на инструмента

1. Формата на действие на Общността (изборът на инструмент) възможно най-простата ли е съвместима ли е със задоволителното постигане на целта и ефективното привеждане в изпълнение на варианта на политиката?
2. Има солидна обосновка за избора на инструмент - регулация, (рамкова) директива, или алтернативни регулаторни методи, като например ко-регулиране или саморегулиране?

7.3 Как да бъдат идентифицирани и проверени вариантите на политиката?

Първата стъпка е да се мисли обхватно и да се изготви разширен списък с варианти, за които има вероятност да постигнат предложените цели. Този първоначален списък от варианти, след това може да бъде редуциран чрез първо преразглеждане на техните вероятни въздействия, за да се стигне до по-кратък списък от варианти, които след това ще се анализират в дълбочина.

По време на този процес следните неща трябва да се имат предвид:

- всички варианти трябва да бъдат **реалистични** - трябва да се избягва попадането в капана на разглеждане само на варианта "без ново действие", "предпочитаният вариант", и "екстремния вариант", който не е надежден;
- не следва да се забравя, че трябва да сме **отворени** за нови варианти. Дори даден вариант да изглежда като явен фаворит, други обещаващи варианти не трябва да бъдат категорично изключвани. Трябва да се помисли и как въздействията на "фаворита" ще варират, ако основните параметри се променят, например давайки повече време за постигане на целите или поставяйки по-малко амбициозни цели. Тук може да се използва "анализ на чувствителността";
- вариантът "**без действие на ЕС**" винаги трябва да се разглежда като реална възможност, освен в случаите, когато Договорите предвиждат конкретно задължение за действие;

²² Субсидиарността е водещият принцип при определянето на границата между отговорностите на държава-членка и на ЕС. Определянето на това кой трябва да предприеме действия във всеки конкретен случай, основано на принципа на subsidiarity накратко се нарича граничен тест. Повече информация се съдържа в Съобщението на Комисията (COM(2008) 586).

- когато в дадена област вече има действащо законодателството, възможностите за **по-добро привеждане в изпълнение и прилагане** трябва винаги да бъдат обсъждани най-често чрез подобрени насоки;

- **по-малко може да бъде повече:** отново, когато вече има действащо законодателство, вариантът "прави по-малко" може да бъде преценен. Ако съществуващите мерки не доведат до желания ефект, създаването на нов инструмент може да не най-доброто разрешение. Рационализиране, опростяване или дори отмяна на съществуващото законодателство може да доведат до по-добри резултати;

- винаги следва да се обсъдят **алтернативи на "класическите" форми на регулиране**. Хубаво е да се обмисли пълната гама от алтернативни действия, които са на разположение на Комисията. Саморегулирането осъществим вариант ли е? Възможно ли е целите да бъдат постигнати чрез доброволно споразумение? Информационна и образователна кампания, достатъчни ли ще са? Възможно ли е целите да бъдат изпълнени чрез въвеждане на нов или изменение на съществуващият европейски стандарт?

- **съществуващите политики на ЕС трябва да се вземат предвид**, включително тези, които държавите-членки все още транспонират и, ако е възможно, относимите предложения, които все още се обсъждат в Европейския парламент и он Съвета, ако не са били включени в базисната линия. Трябва да бъдат взети под внимание и съществуващите или планирани политики на съответната държава-членка или международните споразумения, които могат да повлияят на въздействието на варианта;

- не следва само да се прегледат различните правни варианти (или такива за прилагане), а **съдържанието**. Изборът между Директиви, Регламенти, Препоръки и други, трябва да бъде недвусмислено воден от това което трябва да се направи за постигане на целите;

- внимателно трябва да бъдат изследвани вариантите, които могат да разчитат на **значителна подкрепа**, като обаче сме наясно, че публичната и/или политическа подкрепа, не могат да са единствения определящ фактор при избора и анализа на алтернативните варианти.

Трябва да се внимава да не бъдат прибързано отхвърлени варианти, които нямат значителна подкрепа от определен сектор:

- **вариантите трябва да са "завършени" и достатъчно добре развити**, за да позволяват диференцирането им на базата на тяхната функционалност чрез критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност с генералните цели на ЕС.

Освен това следва да се избягва "навързването" на отделни елементи/подварианти на различни варианти в един "предпочитан" вариант след анализа, тъй като това затруднява оценяването на въздействието на предпочетения вариант като цяло спрямо базисната линия. Там където се приложи този подход, трябва да се извърши анализ на този предпочитаният вариант.

Целта на всички интервенции е разбира се да донесат ползи, които надхвърлят всякакви възможни отрицателни въздействия. Казано с термините на анализа за разходи и ползи, това означава, че трябва да се изберат варианти, които обещават най-големите нетни ползи.

8. КАКВИ СА ВЕРОЯТНИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ, СОЦИАЛНИ И ЕКОЛОГИЧНИ ПОСЛЕДИЦИ?

- Определете преките и непреки екологични, икономически и социални въздействия и как те се случват.
- Идентифицирайте кой е засегнат от тези въздействия (включително и тези извън ЕС) и по какъв начин.
- Идентифицирайте дали има специфични въздействия, които следва да бъдат разгледани (основни права, малки и средни предприятия, потребители, конкуренция, международни, национални, регионални).
- Оценете въздействията в качествено, количествено и парично изражение или обяснете в ОВ защо количествено представяне е невъзможно или пропорционално.
- Помислете за рисковете и несигурностите в избора на политики, включително очакваните схеми на поведение при спазването.

8.1 Как да подходим при анализа на въздействията?

В анализа на въздействията трябва да се разгледат вероятните икономически, социални и екологични въздействия – включително целените и нецелените такива - за всеки вариант, както и потенциалните компромиси и синергии (съвместни действия).

Целта на анализа е да се предостави ясна информация за въздействията на вариантите на политиката като основа както за сравняване помежду им, така и за сравняването им със статуквото и по възможност за подреждането им по ясно определени критерии за оценяване.

При представяне на въздействията на различните варианти на политиката на **ОВ следва да оценят въздействията на вариантите на политиката, като *нетни промени* сравнени с варианта "без промяна на политиката"/базисната линия.** Трябва да се покаже как всеки вариант на политиката се различава от базисния сценарий по отношение на техните характеристики и на резултатите, които те биха произвели. **По принцип колкото повече количествено представяне може да се направи, толкова по-убедителен ще бъде анализът.**

Трябва да се има предвид, че надеждността на ОВ зависи до голяма степен от представянето на резултати, които се основават на надеждни данни и солиден анализ и които са прозрачни и разбираеми за неспециалисти.

Това обикновено изисква правене на заключения от събраните данни или формално чрез статистически анализ или други възприети модели или по-неформално прилагайки аналогия с вече измервано въздействие или дейности. Тази оценка трябва да излиза извън рамките на непосредствените и желани аспекти (преките ефекти) и да взема предвид и непреките ефекти като странични ефекти, ефекти на „ударна вълна” в други сегменти на икономиката и изтласкване от пазара или други компенсирани ефекти в съответния сектор(и).

Комисията е разработила набор от индикатори за наблюдение на изпълнението на Стратегията на ЕС за устойчиво развитие²³. При оценката на въздействието е препоръчително използването на тези индикатори, ако те са релевантни за предложението.

8.2 Трите стъпки за анализ на въздействието

Анализът на въздействието се състои от три основни стъпки:

²³ SEC(2005) 161. Съобщение на ЕК „Индикатори за устойчиво развитие за наблюдение на изпълнението на Стратегията на ЕС за устойчиво развитие”. Индикаторите са публикувани и на интернет страницата на Евростат.

| | |
|----------|--|
| Стъпка 1 | Идентифициране на икономическите, социални и екологични последици |
| Стъпка 2 | Качествена оценка на по-значимите въздействия |
| Стъпка 3 | Задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия |

Източниците на информация и данни, които са нужни може да са различни. Може да има възможност стъпки 1 и 2 да бъдат направени въз основа на наличните експертни познания в Комисията, прегледи на съществуващи изследвания, проучвания и оценки, които да бъдат обогатени чрез включване на външни експерти, както и чрез използване на резултатите от консултациите със заинтересованите страни.

| | |
|----------|--|
| Стъпка 1 | Идентифициране на икономическите, социални и екологични въздействия на политиката, защо те се случват и кой е засегнат |
|----------|--|

Първата стъпка е да се идентифицират онези въздействия, както в ЕС така и извън него, за които има вероятност да се проявят като следствие от прилагането на политиката. Някои от тях ще бъдат целени и са всъщност целите на политиката. Въпреки това е нужно да се опитаме да идентифицираме и възможните непредвидени въздействия, както и въздействието от възможните взаимодействия между различните варианти.²⁴

Някои въпроси са свързани и със съвместимостта с Хартата на основните права. Тези въпроси имат за цел да помогнат при разработването на анализа и на тях не следва да се отговоря с просто "да" или "не". Разбира се, може да трябва да се идентифицират допълнителни въпроси, които са относими към разглежданата област. Този подход трябва да доведе до **цялостна картина** на потенциалните ефекти на всеки от вариантите на политиката.

Винаги трябва да се изяснява кой е засегнат от въздействията и кога. Варианти, които като цяло биха били от полза за обществото може да имат положителни и отрицателни въздействия, които се разпределят неравномерно в общество и с течение на времето. Трябва да се вземат предвид **два различни вида разпределителни въздействия:**

- **въздействия върху различни социални и икономически групи:** идентифицирането на "победители" и "губещи", може да помогне за предвиждане на пречките за предложените действия и може да е показател, че е налице необходимост те да бъдат променени или да се въведат мерки за смекчаване на отрицателните въздействия. Например, едно предложение може да бъде от полза за потребителите, но да носи разходи, които се понасят главно от предприятията. Дори в рамките на една група (например между МСП и големи компании, между навлизащите и утвърдените участници на пазара, между ниско бюджетните и по-високо бюджетните домакинства и т.н.) може да има разпределителни въздействия. И накрая, въздействията могат да се различават в различните държави-членки или региони.

²⁴ Повече информация се съдържа в ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОВ „Опис на въздействието” <http://iatools.jrc.ec.europa.eu>.

• **въздействия върху съществуващи неравенства:** например трябва да се сравнят регионални, междуполови въздействия и въздействия върху уязвимите групи на предложеното действие, за да се види дали е вероятно съществуващите неравенства да останат непроменени, да бъдат влошени или ограничени. Това не е елементарен въпрос: например, разликите между начина на живот на мъжете и жените може да доведат до това, че едно предложение, което изглежда неутрално от гледна точка на равенството между половете на практика да има различно въздействия върху мъжете и жените.

Икономически въздействия

| ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ | КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ |
|--|---|
| <p>Функциониране на вътрешния пазар и конкуренция</p> | <p>Какво въздействие (положително или отрицателно) вариантът има върху свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници?</p> <p>Ще го доведе до намаляване на избор на потребителите, по-високи цени поради по-малко конкуренция, създаване на бариери за нови доставчици, улесняване на анти-конкурентно поведение или появата на монополи, сегментацията на пазара и други?</p> |
| <p>Конкурентоспособност, търговски и инвестиционни потоци</p> | <p>Какво е въздействието на варианта върху глобалната конкурентна позиция на фирмите на ЕС?</p> <p>Има ли въздействие върху производителността?</p> <p>Какво въздействие има варианта върху търговските бариери?</p> <p>Провокира ли трансгранични инвестиционни потоци (включително релокация на икономическа дейност)?</p> |
| <p>Оперативни разходи и поведение на бизнеса/Малки и средни предприятия</p> | <p>Ще наложи ли допълнително приспособяване, разходи за спазване или разходи за трансакции на бизнеса?²⁵</p> <p>Как вариантът се отразява на разходите или наличността на основни производствени ресурси (суровини, машини, труд, енергия и т.н.)?</p> <p>Влияе ли на достъпа до финансиране?</p> <p>Въздейства ли върху инвестиционния</p> |

²⁵ В икономическата теория и свързаните с нея дисциплини, транзакционните разходи са разходите, направени във връзка с икономически обмен, разходите за участие на пазара. Например, при покупка или продажба на актив, често трябва да се плати комисионна на брокер, тези комисионна представлява е транзакционен разходи, разход за реализиране на самата сделка. Други видове транзакционни разходи са например разходите за проучване и информация, разходи свързани с преговорите преди сключване на сделката, разходи във връзка с изпълнението на сделката – проследяване даи другата страна се придържа към условията на договора и предприемане на подходящи действия, ако е необходимо.

| | |
|---|---|
| | <p>цикъл?</p> <p>Ще доведе ли до оттегляне на някои продукти от пазара? Ограничава ли се или забранява ли се пускането на продукти на пазара?</p> <p>Ще доведе ли до по-строго регулиране на поведението на даден бизнес?</p> <p>Ще доведе ли до нови предприятия или до закриване на предприятия?</p> <p>Има ли продукти или предприятия, които се третират по различен начин от останалите в сравнима ситуация?</p> |
| Административни тежести на бизнеса | <p>Влияе ли върху естеството на задълженията на бизнеса за предстоавяне на информация (например, вида на необходимите данни, честотата на докладване, сложността на процеса на подаване)?</p> <p>Какво е въздействието на тези тежести специално върху МСП?</p> |
| Публични власти | <p>Има ли вариантът последици върху бюджета на публичните органи на различни нива на управление (национално, регионално, местно), към момента и в дългосрочен план?</p> <p>Води ли до допълнителни държавни административни тежести?</p> <p>Изисква ли вариантът създаването на нови или реструктурирането на съществуващи публични власти?</p> |
| Право на собственост | <p>Засегнати ли са на права на собственост (земя, движими вещи, материални/ нематериални активи)?</p> <p>Ограничава ли се придобиването, прехвърянето или упражняването на правата на собственост? Или ще има пълна загуба на собственост?</p> |
| Иновации и изследвания | <p>Вариантът стимулира или възпрепятства научноизследователската и развойна дейност?</p> <p>Улеснява ли въвеждането и разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти?</p> <p>Засяга ли права върху интелектуалната собственост (патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права)?</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>Насърчава ли или ограничава академичните или промишлени изследвания?</p> <p>Насърчава ли по-голяма производителност/ефективност на ресурсите?</p> |
| Потребители и домакинства | <p>Вариантът засяга ли цената, която плащат потребителите?</p> <p>Има ли въздействие върху възможността на потребителите да се възползват от вътрешния пазар?</p> <p>Има ли имат въздействие върху качеството и наличността на стоките/услугите, които купуват, върху избора на потребителите и тяхното доверие?</p> <p>Засяга ли информирането и защитата на потребителите?</p> <p>Има ли значителни последици за финансовото състояние на физическите лица / домакинствата, както към момента, така и в дългосрочен план?</p> <p>Влияе ли на икономическата защита на семейството и на децата?</p> |
| Специфични региони или сектори | <p>Има ли вариантът значителни ефекти върху определени сектори?</p> <p>Ще има ли специфично въздействие върху някои райони, например по отношение на работните места - създадени или закрити?</p> <p>Има ли държава-членка, регион или сектор, които са непропорционално засегнати (така наречените „отдалечено” въздействие)?</p> |
| Трети държави и международни отношения | <p>Как вариантът засяга търговските и инвестиционни потоци между ЕС и трети страни? Как се отразява на търговската политика на ЕС и международните си задължения, включително в рамките на СТО?</p> <p>Вариантът засяга ли специфични групи (чуждестранни и местни компании и потребители) и ако да по какъв начин?</p> <p>Има ли вариантът отношение към сфера, в която съществуват международни стандарти, общи регулаторни подходи или международни регулаторни диалози?</p> <p>Има ли влияние върху външната политика на ЕС и политика за развитие на</p> |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | <p>ЕС/ЕО?</p> <p>Какви са въздействията върху трети страни, с които ЕС има преференциални търговски договорености?</p> <p>Засягат ли се развиващите се страни на различни етапи на развитие (най-слабо развити и други с ниски доходи и страните със среден доход) по различен начин?</p> <p>Вариантът налага разходи за приспособяване на развиващите се страни?</p> <p>Вариантът засяга ли стоки или услуги, които са произвеждат или потребяват от развиващите се страни?</p> |
| <p>Макроикономическа среда</p> | <p>Вариантът ще има ли цялостни последици върху икономически растеж и заетостта?</p> <p>Как вариантът допринесе за подобряване на условията за инвестиции и правилното функциониране на пазарите?</p> <p>Има ли вариантът пряко въздействие върху макроикономическата стабилизация?</p> |

Социални въздействия

| | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| <p>СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</p> | <p>КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ</p> |
|------------------------------------|-------------------------------|

| | |
|--|--|
| <p>Заетост и пазарите на труда</p> | <p>Вариантът улеснява ли създаването на нови работни места? Води ли пряко или косвено до загуба на работни места? Има ли специфични негативни последици за определени професии, групи работници или самостоятелно заети лица? Засяга ли определени възрастови групи? Отразява ли се на търсенето на работна ръка? Оказва ли въздействие върху функционирането на пазара на труда? Въздейства ли върху съгласуваността между частния, семейния и професионалния живот?</p> |
| <p>Стандарти и права, свързани с качеството на работата</p> | <p>Вариантът влияе ли върху качеството на работата? Вариантът засяга ли достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до професионално или продължително обучение? Ще засегне здравето, безопасността и достойнство на работниците? Засяга ли пряко или косвено съществуващите права и задължения на работниците специално по отношение на информацията и консултации във връзка с тяхната работа и защитата им срещу уволнение? Засяга ли закрилата на младите хора по време на работа? Засяга ли пряко или косвено съществуващите права и задължения на работодателите? Допринася ли за въвеждането на за минимални стандарти за трудова заетост в целия ЕС? Вариантът улеснява или ограничава реструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място?</p> |
| <p>Социално включване и закрила на определени групи</p> | <p>Вариантът засяга ли достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда? Води ли пряко или косвено до по-голямо равенство или неравенство? Влияе ли на равния достъп до услуги</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>и стоки?</p> <p>Влияе ли на достъпа до услугите свързани с намиране намиране на работа или до услуги от общ икономически интерес?</p> <p>Вариантът допринася ли към това обществото да е по-добре информирано относно конкретен проблем?</p> <p>Вариантът засяга ли специфичните групи от лица (например на най-уязвимите или тези в най-голям риск от бедност, деца, жени, възрастни, хора с увреждания, безработни или етнически, езикови и религиозни малцинства, лица търсещи убежище), фирми или други организации (например църкви) или населени места повече от други?</p> <p>Вариантът засяга ли значително граждани на трети страни?</p> |
| <p>Равенство между половете, равно третиране и равни възможности, недопускане на дискриминация</p> | <p>Вариантът засяга ли принципите на недискриминация, равно третиране и равни възможности за всички?</p> <p>Има ли вариантът различно въздействие върху жените и мъжете?</p> <p>Насърчава ли равенството между жените и мъжете?</p> <p>Води до ли вариантът до различно третиране на групи или лица, пряко въз основа на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация? Или може ли да доведе до непряка дискриминация?</p> |
| <p>Физически лица, личен и семеен живот, лични данни</p> | <p>Вариантът налага ли допълнителни административни изисквания на физическите лица или води ли до усложняване на тези изисквания?</p> <p>Вариантът отразява ли се върху личната неприкосновеност на физическите лица (включително техните дом и кореспонденция)?</p> <p>Засяга ли правото на свобода на индивидите?</p> <p>Засяга ли правото им да се движат свободно в ЕС?</p> <p>Засяга ли семейния живот или правната, икономическа или социална защита на семейството?</p> <p>Засяга ли правата на детето?</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>Вариантът включва ли обработка на лични данни или правото на достъп до лични данни на съответното физическо лице?</p> |
| <p>Управление, участие, добра администрация, достъп до правосъдие, медии и етика</p> | <p>Вариантът засяга ли участието на заинтересованите страни по въпросите на управлението, както е предвидено в Договора и новия подход на управление?</p> <p>Равно третирано ли са всички участници и заинтересовани страни, като се държи сметка за тяхното разнообразие? Има ли вариантът въздействие върху културното и езиковото многообразие?</p> <p>Засяга ли автономността на социалните партньори в областите, за които те са компетентни? Дали, например, засяга правото на колективно договаряне на всяко ниво, или правото да се предприемат колективни действия?</p> <p>Изпълнението на предложените мерки засяга ли публични институции и администрации, например по отношение на техните отговорности?</p> <p>Вариантът ще засегне ли правата и отношенията на индивида с държавната администрация?</p> <p>Засяга ли правото на индивида на достъп до правосъдие?</p> <p>Предвижда ли правото на ефективни средства за защита по съдебен ред?</p> <p>Вариантът ще допринесе ли за по-добрата информираност на обществото по конкретен проблем? Засяга ли достъпа на обществеността до информация?</p> <p>Вариантът засяга ли политически партии или граждански организации?</p> <p>Засяга ли медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване?</p> <p>Вариантът повдига ли (био) етични въпроси (клонирание, използването на човешкото тяло или неговите части с цел финансова облага, генетични изследвания/тестове, използването на генетичната информация)?</p> |
| <p>Обществено здраве и безопасност</p> | <p>Вариантът ще се отрази ли на здравето и безопасността на физическите лица/ на населението, включително продължителността на живота, смъртност и заболяемост, чрез въздействия върху</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>социално-икономическата среда (работна среда, доходи, образование, занятие, хранене)?</p> <p>Води ли вариантът до увеличаване или намаляване на вероятността от случването на рисковете за здравето поради вещества, вредни за околната среда?</p> <p>Засяга ли здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата?</p> <p>Ще се отрази ли на здравето, поради промени в използването на енергия и/или обезвреждане на отпадъците?</p> <p>Вариантът влияе ли на факторите свързани с начина на живот, който определят здравето на човека като хранене, физическа активност или употреба на тютюн, алкохол или наркотици?</p> <p>Има ли специфични ефекти върху определени рискови групи (според възраст, пол, увреждане, социална група, мобилност, регион и други)?</p> |
| <p>Престъпност, тероризъм и сигурност</p> | <p>Вариантът оказва ли влияние върху сигурността, престъпността или тероризма?</p> <p>Вариантът оказва ли влияние върху шансовете за разкриване на престъпника или върху неговите потенциал изгоди от престъплението?</p> <p>Има ли вероятност вариантът да увеличи броя на престъпните деяния?</p> <p>Ще се отрази ли върху капацитета за прилагане на закона?</p> <p>Ще има ли влияние върху интересите на сигурността?</p> <p>Ще има влияние върху правото на свобода и сигурност, правото на справедлив процес и правото на защита?</p> <p>Засяга ли правата на жертвите на престъпления и свидетели?</p> |
| <p>Достъп до и ефекти върху социалната закрила, здравната и образователната система</p> | <p>Вариантът оказва ли влияние върху услугите по отношение на качество/достъп за всички?</p> <p>Има ли ефект върху образованието и мобилността на работниците (здравеопазване, образование и други)?</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Вариантът влияе ли на достъпа на физическите лица до обществено/частно образование или професионално и продължително обучение?</p> <p>Влияе ли на трансграничното предоставяне на услуги, трансграничния обмен и сътрудничеството в граничните региони?</p> <p>Вариантът засяга ли финансирането, организирането и достъпа до социални и здравни услуги и грижи?</p> <p>Засяга ли свободата и самоуправлението на университети и академичните среди?</p> |
| Култура | <p>Има ли предложението въздействие върху опазването на културното наследство?</p> <p>Има ли предложението въздействие върху културното многообразие?</p> <p>Има ли предложението въздействие върху участието на гражданите в културни прояви, или върху техния достъп до културни ресурси?</p> |
| Социални въздействия в трети страни | <p>Има ли вариантът социално въздействие спрямо трети страни, което би било от значение във връзка с генералните политики на ЕС, като например политиката за развитие?</p> <p>Засяга ли международните задължения и ангажменти на ЕС, произтичащи от напр. на Споразумението за партньорство между страните от Африканския, Карибския и Тихоокеанския регион и Европейската общност и нейните страни-членки²⁶ или Целите на хилядолетието за развитие²⁷?</p> <p>Води ли до увеличаване на бедността в развиващите се страни или има ли</p> |

²⁶ Споразумението за партньорство между членовете на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския група, от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна е подписан на 23 юни 2000 г. в Котону – фактическата столица на африканската държава Бенин

²⁷ Целите на хилядолетието за развитие са осем на брой и са наричани обобщени цели на международното развитие, защото всичките 193 държави-членки на ООН и най-малко 23 международни организации са се съгласили да постигнат до 2015 година. Те са официално приети на Срещата на хилядолетието през 2000 г., където всички присъствали световни лидери приемат Декларацията на хилядолетието на ООН. Целите са: 1. Преодоляване на крайната бедност и глада; 2. Постигане на всеобщо начално образование; 3. Насърчаване на равенството между половете и даване на нови възможности на жените; 4. Намалване на детската смъртност; 5. Подобряване на здравето на майките; 6. Борба с ХИВ/СПИН, малария и други болести; 7. Осигуряване на устойчива околна среда; 8. Изграждане на глобално партньорство за развитие.

| | |
|--|--|
| | въздействие върху доходите на най-бедните слоеве от населението? |
|--|--|

Екологични въздействия

| ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ | КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ |
|---|--|
| Кламат | <p>Варинатът влияе ли на емисиите на парникови газове (например въглероден диоксид, метан и др.) в атмосферата?</p> <p>Варинатът влияе ли на емисиите на озоноразрушаващи вещества?</p> <p>Повлиява ли вариантът на способността ни да се адаптираме към климатичните промени?</p> |
| Транспорт и използването на енергия | <p>Ще доведе ли вариантът до увеличаване/намалване на нуждите или потреблението енергия и гориво?</p> <p>Вариантът ще се отрази ли на енергийната интензивност на икономиката?</p> <p>Вариантът влияе ли на микса от горива (между въглища, газ, ядрена енергия, възобновяеми енергийни източници и други), който се използва в производството на енергия?</p> <p>Ще доведе ли до увеличаване или намалване на търсенето на транспорт (превоз на пътници или товари), или ще повлияе ли на неговата натовареност, изразена в проценти за всеки отделен вид транспорт?</p> <p>Ще доведе ли до увеличаване или намалване на емисиите от превозните средства?</p> |
| Качество на въздуха | <p>Вариантът има ли ефект върху емисиите на киселинни, еутрофични и фотохимични или вредни замърсители на въздуха, които могат да засегнат здравето на хората, да унищожат реколтата или сгради или да доведат до влошаване на околната среда (почва, реки и други)?</p> |
| Биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда | <p>Вариантът води ли до намалване на броя на видове/разновидности/колонии в някоя област (т.е. до намалване на биологичното разнообразие) или да увеличаване на диапазона на видове</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>(например чрез насърчаване на консервацията)?</p> <p>Ще засегне ли защитени или застрашени видове и техните местообитания или екологично чувствителни зони?</p> <p>Води ли до разделяне на естествената среда на по-малки области или засяга ли по други начини миграционните пътища, екологични коридори или буферни зони?</p> <p>Вариантът засяга ли живописна стойност на защитени територии?</p> |
| Качество на водите и водните запаси | <p>Води ли вариантът до намаляване или увеличаване на качеството или количеството на прясната вода и подпочвените води?</p> <p>Повишава или понижава качеството на водите в крайбрежните и морските райони (например чрез изхвърляне на отпадни води, хранителни вещества, нефт, тежки метали и други замърсители)?</p> <p>Отразява ли се на запасите от питейна вода?</p> |
| Качество на почвата или ресурсите | <p>Вариантът влияе ли на окисляването, замърсяването или солеността на почвата и на нивата на ерозия на почвата?</p> <p>Води ли до загуба на съществуваща почвата (например чрез застрояване или извършване на строителни работи) или до увеличаване на количеството на използваемата почвата (например чрез земя обеззаразяване)?</p> |
| Използване на земята | <p>Вариантът има ли ефекта на вкарване на на нови земни площи ("пустеещи") в употреба за първи път?</p> <p>Влияе ли върху земи, определени като чувствителни по екологични причини? Ще доведе ли до промяна в използването на земята (например, в разделението между селските и градските площи или до промяна в начина на обработването)?</p> |
| Възобновяеми или невъзобновяеми ресурси | <p>Вариантът засяга ли използването на възобновяеми ресурси (като риба и т.н.) и води ли до използване, което е по-бързо, отколкото времето за тяхното регенериране?</p> <p>Води ли до намаляване или увеличаване на употребата на</p> |

| | |
|--|--|
| | невъзобновяеми ресурси (подпочвени води, минерали и т.н.)? |
| Влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда | <p>Вариантът ще доведе ли до по-устойчиво производство и потребление?</p> <p>Вариантът променя ли относителните цени на щадящи респективно нещадящи околната среда продукти?</p> <p>Вариантът насърчава ли или ограничава щадящите или нещадящите околната среда стоки и услуги чрез промени в правилата за капиталови инвестиции, заеми, застрахователни услуги и други?</p> <p>Ще накара ли бизнеса да бъде работи по-екологично (да бъде по-малко замърсяващ околната среда) чрез промени в начина, по който той функционира?</p> |
| Отпадъци/генериране/рециклиране | Вариантът ще се отрази ли на отделянето на отпадъци (твърди, градски, селскостопански, промишлени, минни, радиоактивни или токсични), или, как отпадъците се третират, депонират или се рециклират? |
| Вероятността или мащаба на рисковете за околната среда | <p>Вариантът засяга ли вероятността или превенцията на пожари, експлозии, аварии, катастрофи и случайни емисии?</p> <p>Влияе ли на риска от неразрешено или неумишлено разпространение на чужди за околната среда или генетично модифицирани организми?</p> |
| Грижи за животните | <p>Вариантът влияе ли на здравето на животните?</p> <p>Влияе ли на грижите за животните (т.е. на хуманното отношение към тях)?</p> <p>Може ли да засегне безопасността на храните и фуражите?</p> |
| Международни въздействия върху околната среда | Може ли вариантът да окажат въздействие върху околната среда в трети страни, които имат отношение към всеобхватните политики на ЕС, като например политиката за развитие? |

| | |
|-----------------|---|
| Стъпка 2 | Идентифициране на по-значимите въздействия |
|-----------------|---|

Оценката на въздействието в тази стъпка като цяло е качествена. При нея е необходимо:

- да се идентифицират областите, в които предлаганото действие трябва да доведе до ползи, както и областите, където то може да доведе до преки разходи или непредвидени отрицателни въздействия;

- да се установят вероятностите (например ниска, средна или висока степен на вероятност), че въздействието ще се случи (или обратното - рискът че въздействието няма да се случи). Това може да стане чрез правенето на предположения за факторите, които могат да повлияят на вероятността въздействията да се случат, но които са извън контрола на тези които управляват интервенцията, т.е. контролират извършването на действието;

- да се оценят и прогнозираят величините на всяко въздействие (чрез представяне на разумни диапазони). Това може да стане като се има предвид влиянието на интервенцията върху поведението на адресатите и то в социално-икономическия и екологичен контекст, в които интервенцията се извършва. Трябва да се запитаме дали някои от въздействията могат да бъдат необратими;

- да се оцени значението на въздействията въз основа на двата предходни елемента (например от малка вероятност/малка величина магнитуд до голяма вероятност/голямо въздействие).²⁸

При идентифицирането на въздействията, следва да се има предвид следното:

- разглеждат се както краткосрочни, така и дългосрочни въздействия - често е по-лесно да се идентифицират краткосрочните ефекти, но това не означава, че те са по-важни;

- не следва да се пренебрегват въздействия, които не могат веднага и лесно да бъдат изразени в количествени или парични единици;

- не трябва да се забравя, че различните фактори, които влияят на въздействията си взаимодействат и помежду си;

- да се помисли как въздействията на предложението могат да бъдат засегнати от прилагането на други предложения, особено ако предложението е част от един цял "пакет";

- въздействията да бъдат осмислени в контекста на целите на Договора всеобхватните стратегически цели на ЕС, като например Основните права, насърчаване на устойчивото развитие, постигане на целите на Лисабонската стратегия и на енергийната стратегия на ЕС.

Един от начините за представяне на този вид оценка на въздействието е да се изгради матрица на въздействието. Това включва следните пет задачи:

- разделяне на вариантите на политиката според техните основни действия (редовете на матрицата);

- идентифициране на основните видове или категории на въздействие (колони на матрицата), организирани в очакван времеви диапазон, където е възможно;

- посочване във всяка клетка на вероятността от случване на всяко от въздействията (сигурно, вероятно, малко вероятно)

- посочване във всяка клетка дали въздействието се очаква да бъде положително или отрицателно, или несигурно. Където то е положително или отрицателна границите на диапазона може също да се посочат;

- посочване във всяка клетка на адресатите (или засегнатото население) и времевия период, през който се очаква да се проявят въздействията.

²⁸ Във връзка с тази част от ОВ, е разработен Причинно-следствена модел на ЕК на базата, на който може да се идентифицират основните движещи сили и причинно-следствени връзки, които са в основата на идентифицираните въздействия.

| | |
|-----------------|---|
| Стъпка 3 | Задълбочен анализ на най-значимите въздействия |
|-----------------|---|

Надграждайки върху структурния качествен анализ от стъпка 2, следва да се направят по-нататъшни задълбочени анализи за извеждането на количествени/остойностени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:

- задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който обикновено изисква проучване на случаи (case study) или подход на изграждане на сценарии. Този тип анализ може да се прилага съмостоятелно, въпреки че в действителност той обикновено се използва във връзка с количествен анализ на въздействията;

- количествена прогноза за въздействията: въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи, вариращи от проста екстраполация – базирана например върху предварително получени коефициенти (например единици CO₂ за единица промишлена дейност) - чрез статистически заключения - въз основа на подобни въздействия и събития другаде (например извършени оценки на въздействието в държавите-членки и други страни), до цялостно количествено моделиране. По същество, целта е да се разбере степента на въздействията на вариантите на политиката и да се прогнозира разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако количествено/парично остнойността е неосъществимо, трябва да се обясни защо.

8.3 Оценка на специфичните аспекти на икономическите, социални и екологични въздействия

Въздействия върху основните права: Всички предложения на Комисията трябва да бъдат съвместими с Хартата за основните права на ЕС. Комисията е решила, че оценките на въздействието трябва винаги да вземат предвид въздействието на инициативите в областта на основните права, както е посочено в самата Харта²⁹.

Тези въздействия трябва да бъдат напълно идентифицирани и оценени качествено. Тъй като основните права са хоризонтални по своя характер, те могат да бъдат относими към всеки един от трите стълба на оценка на въздействието - икономическо, социално и екологично. Някои основни права са абсолютни и не може да бъдат ограничавани или да са обект на дерогиране; други могат да бъдат ограничавани или дерогирани само от съображения за наложителност и следователно за пропорционалност. Анализът на въздействията ще бъде допълнен от правната проверка на съответствието с Хартата, която се извършва, когато се подготвя самото предложение.

Социални въздействия: те могат да са в следните области:

- (1) заетост и пазара на труда;
- (2) стандарти и права, свързани с качеството на работните места;
- (3) социално включване и защита на определени групи;
- (4) равенството между половете, равно третиране и равни възможности, недискриминация;
- (5) достъп до и ефекти върху социалното подпомагане, здравната и образователната система;

²⁹ Виж повече в Съобщението на Комисията „Съответствие с Хартата на основните права в законодателната предложения“ COM(2005)172.

(б) обществено здраве и безопасност.

Извършва се преглед на статистически данни и наличната информация - вътрешни и външни за Комисията, както и преглед на наличните модели и най-подходящите последни проучвания в тази област. За всяка от избраните области се прави описание на политиките на ЕС и правната рамка, като се описват и основните потенциални ефекти, които трябва да бъдат проучени.

Предложените варианти на политиката, често могат да имат различни въздействия върху конкретни социални групи, които могат да окажат влияние върху доходите или качеството на техния живот. Резултатът може да бъде, че повече хора ще бъдат докарани до бедност или шансовете им пълноценно да участват в обществото ще бъдат негативно повлияни. В тези случаи е от съществено значение да се включат съответните организации и НПО в консултациите, за да бъдат предложени средства за правна защита или алтернативни подходи.

Въздействия върху Малките и средните предприятия (МСП): Благодарение на техния размер и оскъдните ресурси, малките и средните предприятия могат да бъдат засегнати от разходите, свързани с новата уредба повече, отколкото техните по-големи конкуренти. В същото време тенденцията може да е такава, че ползите от тази уредба да са сравнително равномерно разпределени сред фирмите с различни размери. МСП може да имат по-ограничени възможности да се облагодетелстват от ползите на новата уредба при по-големите икономики. МСП поначало имат по-труден достъп до капитали и като резултат цената на капитала за тях е често по-високо, отколкото за големите предприятия.

Комисията в "**Закона за малкия бизнес**" е поела ангажимент за прилагане на принципа "**Мисли първо за малките**" при правенето на политики, да оценява въздействието на бъдещото законодателство и административни инициативи върху МСП ("Тест за МСП") и да взема предвид резултатите от този анализ, когато разработва своите предложения³⁰. Оценката на въздействието ОВ трябва да отразява това във всяка отделна аналитична стъпка.

ОВ трябва да анализира, дали МСП са непропорционално засегнати или поставени в неравностойно положение в сравнение с големите компании и ако е така, вариантите трябва да обхващат алтернативни механизми и гъвкави подходи, които да помогнат на МСП да спазват новата уредба.

Въздействия върху конкуренцията във вътрешния пазар: Вариантите може да оказват влияние върху конкуренцията и за да бъдат проследени възможните техни негативни въздействия трябва да се започне с установяването по-специално на това дали те включват:

- правила за либерализация (на бивши монополизирани мрежа за публични услуги като електричество, телекомуникации, пощенски сектор, обществен транспорт и т.н.) и вътрешни пазарни мерки;
- мерки за повишаване или намаляване на бариерите за влизане или излизане, което затруднява или улеснява фирмите да влизат или напускат пазара;
- правила, въвеждащи специални търговски права (напр. правата върху интелектуалната собственост) или освобождаване на определени дейности от прилагането на правилата за конкуренция;

³⁰ Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите е озаглавено "Мисли първо за малките!" и "Закон за малкия бизнес" за Европа - COM(2008) 394.

- секторни правила, преследващи икономически, екологични или регионалните цели на политики;

- общи правила (например корпоративно право), регулиращи икономическата дейност.

Ако е така, трябва да се прецени дали вариантът съдържа правила, които:

- освобождават пазара/даденсектор от правилата за конкуренция, като по този начин създават/укрепват монополното положение (например в сектора на отбраната или на някои селскостопански продукти);

- се намесват в начина, по който фирмите предлагат на пазара или ценообразуват своите продукти/услуги, ограничават или запазват дистрибуцията за определени канали/посредници и по този начин ограничават избора на потребителите или създават пречки за новонавлизащи на пазара фирми (напр. ограничения на рекламата или търговията, налагане на правила за ценообразуване или стандарти за качество);

- улесняват или принуждават компаниите да се споразумеят за цените или да разделят потребителите/пазарите, като по този начин повишават потребителските цени или намаляват на иновативността? (Напр. някои организации на пазара за селскостопански продукти);

- ограничават достъпа до ресурси (като суровини, земя, правата върху интелектуалната собственост, ноу-хау или технологии за обработка) в концентрирани пазари, като по този начин се изключва или забавя навлизането на пазара на алтернативни продукти/услуги (например в новите медии, ИТ сектори или във фармацевтичния сектор);

- облагодетелстват досегашните играчи за сметка на новите участници, като по този начин намаляват благоприятните ефекти от либерализацията (напр. да лишат потребителите от ползи, като по-големи възможности за избор или по-конкурентни цени в сектора на телекомуникациите, енергетиката, или транспорта).

Въздействия върху потребителите: Тези въздействия трябва да бъдат идентифицирани и ако е възможно представени количествено.

Външни ефекти на транспорта: те включват оценка за въздействието на шума, замърсяването на въздуха, емисиите от въглероден двуокис и злополуките на транспортните дейности.

Въздействие на национално и регионално ниво: Докато ОВ поначало разглежда проблемите, които могат да бъдат адресирани от действие на ниво ЕС, проблемът може да има специално значение за някои държави-членки, групи от държави-членки (като например нови или по-малки държави-членки, Средиземноморски/Скандинавски страни-членки), или региони. Вариантите също така може да засягат различни части на ЕС по много различни начини и следва да вземат под внимание въздействията във връзка с целите на Договора, като например сближаването (конвергенцията). Може да бъде от полза представянето на данни за няколко държави-членки, например четири от пет различни държави-членки по релациите нови-стари, малки-големи и северни-южни.

Оценката на въздействието следва да вземе предвид тези разбити данни за отделните ефекти. Вариантите на политиката следва да бъдат оценявани от гледна точка и на възможността въздействията - положителни или отрицателни да бъдат разпределени неравномерно. Когато една държава-членка или регион, е непропорционално засегната (така нареченото "външно" въздействие), това трябва да бъде споменато. В случаите, когато тези различия са значителни, те трябва да бъдат

анализирани, тъй като те могат да бъдат причина за прецизиране на инициативата, например, да се предложат смекчаващи или преходни мерки за "външния" засегнат. В някои случаи това може да изисква по-нататъшно количествено представяне и остойностяване на разходите и ползите за специфични региони.

При нужда от допълнителна информация за тези въздействия, трябва да се организират целеви консултации със съответните заинтересовани лица и засегнатите групи в такива региони.

Международни въздействия: Всяка оценка на въздействието следва да установи дали предложените варианти на политика имат влияние върху отношенията с трети страни. В частност, трябва да се провери за влияние върху:

- конкурентоспособността на европейските предприятия трябва да се анализира въздействието на политиката, за да се види как може да се постигнат целите, като същевременно се избягва или се минимизират потенциалните отрицателни въздействия върху европейската конкурентоспособност. Това може да включва анализ на подобни разпоредби, които вече съществуват в основни търговски партньори на ЕС;

- търговските отношения с трети страни - някои политики могат да повлияят на търговски и инвестиционни потоци между ЕС и трети страни; ОВ трябва да направи анализ на това как различни групи (чуждестранни и местни компании и потребители) са засегнати и да помогне да се идентифицират вариантите, които не създават ненужни пречки;

- задълженията към СТО - трябва да се анализира какво въздействие всеки от предложените варианти на политиката има върху международните задължения на ЕС по Споразумението със СТО; ОВ трябва да проучи дали вариантите на политиката засягат област, в която съществуват международни стандарти;

- развиващите се страни - инициативи, които могат да засегнат развиващите се страни трябва да бъдат анализирани за тяхната съгласуваност с целите на политиката за развитие на ЕС. Това включва анализ на последиците (или разпространението) в дългосрочен план в области като икономически, екологични, социални или политиката за сигурност.

Още при дефинирането на проблема, следва да е било установено дали международните аспекти трябва да бъдат анализирани. Трябва да се реферира, където е относимо, към съществуващи двустранни диалози, споразумения или стандарти, например редовния регулаторен диалог между ЕС и САЩ или разпоредбите на Политиката за съгласуваност със Споразумението за партньорство между страните от Африканския, карибския и тихоокеанския регион и Европейската общност. Частите посветени на вариантите на политика и въздействията трябва да анализират по-подробно какви могат да бъдат конкретните въздействията, как нежеланите ефекти могат да бъдат избегнати или сведени до минимум, какво показва сравнението между вариантите в тази посока и какви компромиси трябва да бъдат преосмислени при окончателния избор на политика. Докладът с оценката за въздействието трябва да отразява как и до каква степен оценяването на международните въздействия е било взето предвид при сравнението на вариантите.

За да се гарантира, че тези аспекти са били разгледани по подходящ начин в оценката на въздействието, от съществено значение е да бъдат включени съответните служби в Групата за управление на ОВ. Техни представители също могат да помогнат да се гарантира, че заинтересованите групи от трети държави участват в процеса на консултации. Съществуващите международни диалози по политиките може също да се използват, за да може третите държави да бъдат напълно информирани за

предстоящите инициативи и като средство за обмен на информация, данни и резултати от подготвителни проучвания със страните - партньори и други външни заинтересовани страни.

8.4 Оценка на административната тежест

За всички варианти на политиката, ОВ трябва да дава подробности относно задълженията за информиране на бизнеса, гражданите и националните/регионални/местни администрации, че е възможно да бъдат въведени или премахнати административни тежести, ако вариантът бъде приет.

Оценката на положителните или отрицателните ефекти на административната тежест върху бизнеса, гражданите и публичната администрация, произтичаща от законодателството на ЕС трябва да започне с **цялостно маркиране (мапинг) на задълженията за предоставяне на информация** за всеки от вариантите. Маркирането трябва да покаже как вариантите на политиката се различават от гледна точка на задълженията за информиране. Трябва да се определи кои варианти е вероятно да наложат **значителни** административни тежести (обикновено чрез качествена оценка на вероятния брой на субектите, както и на честотата и сложността на необходимите действия). След това значителните тежести следва да бъдат представени в приблизителни количествени стойности (парични оценки) въз основа на „Стандартния модел за разходите” на ЕС.

Това може да стане чрез правене на изводи по аналогия, с помощта на **"Калкулатора на административните тежести"** и на **"Базата данни на ЕС за административните тежести"**. По-висока степен на детайлност се очаква при паричната оценка на административните тежести, произтичащи от предпочитания вариант. В случаите, когато намаляването на административната тежест е изрична цел, ефектите трябва да се измерват количествено, като се използва Стандартния модел за разходите на ЕС.

За вариантите на политиката, които водят до нови задължения за информиране, в ОВ трябва да се посочи как тази информация допринася за ефективността на варианта за постигане на целите. Винаги трябва да се разглеждат алтернативни варианти, които не водят до допълнителни задължения за информиране. Важно е анализът на въздействията да показва компромисите между задълженията за информиране и основните цели на предложението.

8.5 Оценка на потенциала за опростяване

Всички предложени варианти на политиката трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране. Ако опростяването на съществуващото законодателство е една от специфичните цели на предложението, ОВ трябва да направи преглед на всички варианти на политиката от гледна точка на потенциалните ползи за бизнеса, гражданите и националните/регионални/местни администрации от опростяването. В случаите, когато има вероятност ползите от опростяването да бъдат значителни, потенциалното спестяване на разходи и всички други значими промени, които ще произтекат от прилагането, трябва да бъде оценени количествено.

Всички варианти на политиката трябва да бъдат оценени от гледна точка на съответствието им с целта за по-добро регулиране, според която законодателството на ЕС трябва да по-просто и по-прозрачно. За предложения, които са включени в Постоянната

програма за опростяване³¹ и за които се извършва ОВ, оценката на въздействието следва да предостави качествено описание и когато е възможно количествена прогноза за ползите от опростяване за бизнеса, гражданите и национални, регионални или местни администрации.

Анализът в ОВ следва да определи степента, до която всеки един от вариантите на политиката постига това опростяване и разликата, която то ще произведе на практика.

Когато част от законодателството се опростява и едновременно с това се актуализира с нови правила, аспектите на опростяване и новите елементи трябва да се анализират поотделно, след което да се оцени общия (агрегиран) ефект.

8.6 Оценка на аспектите на транспониране и спазване

Договорът изисква всяко действие на ЕС да бъде възможно най-просто и да остави колкото може повече свобода за действие или решение на национално ниво.

ОВ трябва да се занимават с въпросите на изпълнението, управлението и прилагането. "Максимални усилия трябва да се положат, за да се гарантира яснота, просто, функционалност и приложимост на законодателството".³²

Когато се анализират аспектите, свързани със спазването не трябва да се забравя, че правилата на ЕС по принцип се привеждат в изпълнение и прилагат от органите на държавите-членки, често на регионално или местно ниво.

Анализът на спазването следователно трябва да взема предвид възможните разновидности в начина, по който държавите-членки прилагат правилото. Например, рамковите директиви оставят значителни възможности за гъвкаво прилагане на ниво държава-членка. Това може да има страничен ефект върху спазването от страна на целевите групи в различни страни.

Трябва да се дават реалистични срокове за транспониране съответни на налаганите нови задължения.

Подробен изисквания, неоставящи почти никаква свобода за преценка на държавите-членки, често могат да бъдат приети чрез регламенти, които трябва да се използват възможно в най-голяма степен в случаите на формални мерки за прилагане. Консултирането на целевите общности и държавите-членки е винаги от помощ при изготвянето на анализа относно спазването.

За да бъде ефективен един закон, той може да се нуждае от допълнителни механизми за прилагане като бързи и прости процедури за гражданите и бизнеса за обжалване на административните решения, програми за проверка или задължения за докладване.

³¹ Постоянна програмата за опростяване (Rolling simplification programme). През октомври 2005 г. като последица от Съобщението "По-добро регулиране за растеж и заетост в ЕС" Комисията стартира нова фаза за опростяване на съществуващото законодателство на ЕС чрез създаването на постоянна програма, на базата на Плана за действие от 2002 за опростяване и подобряване на правната рамка. Инициативите за опростяване на Комисията са интегрирани в нейната Годишна законодателна и работна програма. В своята стратегия за опростяване на правната рамка, Комисията използва следните методи: **отмяна**: премахва тези правни актове, които са ненужни; **кодифициране**: допринася за намаляване на обема на законодателството на ЕС и осигурява по-разбираеми и правно издържани текстове; **преработване**: метод за едновременно опростяване и кодифициране правни актове; **ко-регулиране**: приеждането на стандарти от независими органи е пример за добре известното "съвместно регулиране" инструмент; **използване на регламенти**: замяна на директиви с регламенти, което при определени обстоятелства може да доведе до опростяване, тъй като регламентите са пряко приложим и гарантира, че всички участници са обект на едни и същи правила по едно и също време.

³² Това се казва в Съобщението на комисията „Европа на резултатите – прилагане на общностното право”, COM (2007)502.

Установяване на потенциалните пречки и стимули за спазването

Следващите въпроси спомагат за идентифицирането на потенциалните пречки за спазване от страна на лицана, чието поведение предложението се стреми да промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили спазването.

Прости и лесни за разбиране ли са изискванията, заложи в вариантите?

Неясните и неразбираеми правила ще намалят шансовете за спазване особено по отношение на малките и средни предприятия, които може да нямат време или ресурси да се справят с големи обеми от сложни правила.

Целевата група ще бъде ли в състояние и ще иска ли да спазва новите правила?

Това може да зависи от следните фактори:

- **Разходи за спазване**, включително административните тежести, може да повлияят на цялостното ниво на спазване, особено при малките и средните предприятия.

- **Прекалено сложната и формална уредба**, може да не да бъде правилно разбрана. Освен това, на адресатите може да им се стори, че тя няма ясна цел, което води до загуба на доверие в правната уредба и до тенденция към уклончиво поведение.

- **Съгласуваността** със съществуващите пазарни практики или културни норми, може да допринесе за повишаване на нивото на спазване.

- **Предварителните консултации** създават чувството за "собственост" или поне за разбиране на новите правила и може да улесни спазването.

- **Координирането на привеждането в действие** с компетентните органи може да подобри информираността и разбирането.

- **Изграждане на мрежи и координация между органите на държавите-членки** може да се изискват с оглед на ефективното прилагане на закона.

- **Строгите мерки за мониторинг, механизмите за обжалване и санкциите за неспазване** може да се очаква да повишат нивото на спазването и да са по-ефективни, отколкото да бъде изисквано от Комисията да се намесва.

- **Предоставяне на информация и други мерки за подпомагане** могат да повлияят на способността на целевата група да спазва правилата.

Оценяването на въпросите свързани с изпълнението, управлението и прилагането в оценката на въздействието трябва да доведе до подходящи разпоредби, които да бъдат включени както в законодателното предложение, така и в плана за изпълнение, който трябва да се съпътства самото предложение.

9. КАК СЕ СРАВНЯВАТ ВАРИАНТИТЕ?

1. Следните критерии се използват за сравнение на вариантите:

- ефективност на варианта по отношение на целите,
- ефикасност на варианта при постигането на целите,
- съгласуваност на варианта с всеобщите цели, стратегии и приоритети на ЕС.

2. Сравняване на вариантите спрямо базисния сценарий.

3. Представяне на обобщен преглед на всички положителни и отрицателни икономически, социални и екологични въздействия на анализирани подробно

варианти.

9.1 Как трябва да се представи сравнението на въздействието на вариантите?

Независимо от начина, по който представяме въздействието, трябва да стане ясно, че всички оценки се базират на доказателства, включително на количествени данни. Доводите, които се извличат от доказателствата и водят до оценките трябва да са напълно прозрачни.

За всички варианти, които се анализират (включително варианта "без действие на ЕС"), трябва да бъдат разгледани всички положителните и отрицателните въздействия една спрямо друго, независимо дали те са изразени качествено, количествено или са остойностени в пари.

Преценката на вариантите през призмата на разходите и ползите от тях осигурява стабилна рамка за анализ.

Трите най-подходящи методи за сравняване на вариантите, които могат да бъдат използвани в това отношение (анализ на разходите и ползите, анализ на ефективността на разходите, както и многофакторен /мулти-критериен/ анализ) са представени по-долу.

Анализ на разходите и ползите

Пълен анализ на разходите и ползите трябва да се прилага, когато значителната част от разходите и ползите може да бъде представена количествено и в парично изражение и когато е налице известна възможност за избор по отношение на степента, до която целите трябва да бъдат изпълнени (като функция на разходите, свързани с предложените мерки). Това включва идентифициране и оценяване на очакваните икономически, екологични и социални ползи и разходи от предложените обществени инициативи. Една мярка се счита за оправдана, когато от интервенцията се очаква реализирането на нетни ползи.

Частичен анализ на разходите и ползите може да се направи, ако само част от разходите и ползите може да бъде представена количествено и остойностена парично. В резултат на това, нетните ползи трябва да се противопоставят на качествената оценка на другите разходи и ползи, които не могат да бъдат дадени количествено.

| Предимства | Недостатъци |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• държи сметка за всички (отрицателни и положителни) ефекти на предлаганата политика;• позволява сравнение на порядъка (тенденциите) при разходите и порядъка (тенденциите) при ползите от предложението с течение на времето;• може да се използва и при избора на алтернативните (включително нерегулативни) предложения по отношение на техните нетни социални ползи (или загуби). | <ul style="list-style-type: none">• не отчита въздействия, за които не съществуват количествени или парични данни;• трябва да бъдат допълнен от допълнителен анализ, за да обхване въпросите, свързани с разпределението. |

Основните стъпки са:

- Изреждане на всички очаквани ползи и разходи, и да изчисляване (или прогноза) за тяхната очаквана величина (в материален смисъл).
- Представяне на очаквания времеви период на проява на всяко от въздействията.
- Представяне на стойността на въздействията в парично изражение като се използват стандартния процент (4% в ЕС) за въздействия, които се случват в бъдеще.
- Прибавяне на всички очаквани ползи и разходи, както и изчисляване на нетните ползи (=стойността на варианта на политиката по отношение от анализа на разходите и ползите).
- Посочване на тези допустими граници на грешка или несигурност, които трябва да бъдат взети предвид.

Анализ на ефективността на разходите

Този метод трябва да се използва, когато инициативата се състои от фиксирана цел (когато определено ниво или целен резултат трябва да бъдат реализирани до дадена дата). Той изисква изчисляване на разходите необходими за постигане на целта и след това сравняване с разходите за различните варианти. Той е алтернатива на анализа на разходите и ползите в случаите, когато е трудно ползите да се представят в парично изражение. Крайният резултат от анализа на ефективността на разходите е класиране на вариантите за регулиране на базата на мярката "цена за единица ефективност".

| Предимства | Недостатъци |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • не изисква точно измерване или прогноза за стойността на ползите; • може да се използва за сравняване на алтернативи, които се очаква да имат почти един и същи резултат. | <ul style="list-style-type: none"> • не се дава решение относно това кое би било оптималното ниво на ползите; • концентрира се само върху един вид полза (планирания ефект на мярката), но би довел до непълно резултат, ако възможните странични ефекти не бъдат оценени; • не дава ясен отговор на въпроса, дали дадено предложение за регулиране ще донесе нетни изгоди (печалби) на обществото. |

Как да се оцени ефективността на бюджетните разходи:

Когато инициатива включва разходване на средства, може да се наложи да се извърши анализ на ефективността на бюджетните разходи. Този анализ ще разглежда съотношението на общите разходи към ефектите, които произвежда (например бюджетните разходи за заетост). Измерване от този тип ще позволи да се сравняват и класират различните варианти по отношение на тяхната бюджетната ефективност на разходите. Трябва да се помисли за следните видове разходи при оценката на ефективността на бюджетните разходи:

- преките финансови разходи (към бенефициентите или на трети лица) от бюджета на ЕС;
- финансовите разходи от бюджета на държавата-членка, които са пряко обвързани с разходите на ЕС или които са пряка последица от разходите на ЕС;
- човешките ресурси, необходими за управление на интервенцията;

- административните разходи на Комисията и публичните органи (например външна помощ под формата на проучвания за приложимост и оценяване, разходи за публичност и други).

Ефективността на бюджетните разходи трябва да се разграничава от разглежданите по-горе критериите за ефективност и ефикасност. Ефективността на бюджетните разходи се занимава само с елемента разходване при всеки от вариантите, докато критериите за ефективност и ефикасност, разглеждат много всеки вариант в неговата цялост.

Обмисляне на разходите и ползите чрез многофакторен анализ

Терминът многофакторен анализ обхваща широк спектър от техники, които имат общата цел да съчетаят набора от положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка, за да позволят по-лесно сравнение на сценарии. По същество, той включва осмислянето през призмата разходи-ползи в случаите, когато е необходимо да се представят въздействия, които са смесица от качествени, количествени и парични данни и където има различни степени на сигурност.

| Предимства | Недостатъци |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • отчита многомерността устойчивостта; • позволява на различни типове данни (парични, количествени, качествени) да бъдат сравнявани и анализирани в една и съща плоскост с вариращи степени на сигурност; • осигурява прозрачно представяне на основните въпроси и позволява ясното отграничаване на компромисите; обратно на другите подходи, като например анализ на разходите и ползите, методът не позволява имплицитно претегляне; • позволява въпросите свързани с разпределението и компромисите да бъдат подчертани. | <ul style="list-style-type: none"> • включва елементи на субективност, особено в етапа на претеглянето, където анализиращият трябва да зададе относителната важност на критериите; • поради смесването на различни видове данни, не винаги може да да покаже дали ползите надвишават разходите; • предпочитанията, свързани с времевата рамка на интервенцията не винаги може да бъде отчетена. |

Ключовите стъпки най-общо включват:

- идентифициране на целта;
- определяне на вариантите за постигане на целта;
- установяване на критерии, които да се използват за сравняване на вариантите (тези критерии трябва да бъдат измерими, поне в качествено отношение);
- задаване на тежест на всеки критерий, отразяваща неговото относително значение при вземането на решения, използвайки например техники за участие в процеса на вземането на решения, етични принципи, формални основания или интерактивна процедура с хората правещи политиките;
- ясно очертаване доколко всеки вариант отговаря на критериите; това очертаване трябва да бъде съотнесено към базисния сценарий;
- класиране на вариантите чрез комбиниране на съответстващите им тежести и резултатите спрямо критериите;

- извършване на анализ на чувствителността на резултатите от посрещането на критериите на всеки от вариантите, за да се провери солидността на класацията.

Като първа стъпка въздействията на всеки вариант трябва да бъдат обобщени по област на въздействие (икономически, социални, екологични) и дори на под-въздействия. В това резюме въздействията не трябва да бъдат дадени като съвкупен (агрегиран) резултат; отрицателните и положителните въздействия следва да се посочат едно до друго. В някои случаи може да бъде възможно да се оценят нетните въздействия по област на въздействие и да се даде оценка на общото нетно въздействие (положителното въздействие минус отрицателното въздействие) на всеки вариант. Въпреки това, когато се направи подобно кумулативно представяне на въздействията, трябва да се внимава да не се създаде впечатление, че въздействията са нулеви или ниски, когато в действителност това е случай на значителни положителни и отрицателни въздействия от един и същи вид, които просто взаимно се неутрализират.

9.2 Критериите за оценка

Критериите за оценка, които се използват зависят от областта на политиката и естеството на целите. Най-важните критерии са тези, които са пряко свързани с целите – казано по-просто, вариантите трябва да водят до постигане на целите и да правят това с минимум нежелани странични ефекти (като например разходи за спазване или административни тежести).

Във връзка с целите, най-общите критерии за оценка на вариантите на политиката са:

- **ефективност** - степента, до която вариантите постигат целите на предложението;³³

- **ефикасност** - степента, до която целите могат да бъдат постигнати при определено ниво на ресурсите/при най-малко разходи (разходи-ефективност);

- **съгласуваност** - степента, до която вариантите съответстват на общите цели на политиката на ЕС и степента, до която е вероятно те да ограничат компромисите с ефекти в икономическата, социалната и екологичната сфера.

9.3 Класиране на опции

Процесът на оценка на въздействието в някои случаи може да доведе до извода, че един от вариантите най-добре постига целите на инициативата по критериите ефективност, ефикасност и съгласуваност. В други случаи може да не бъде възможно или желателно да се правят такива ясно очертани заключения; оценката на въздействието следва да послужи за подчертаване на най-големите компромиси и на основните избрани разрешения и как те са били оценени.

Макар че няма стриктно изискване винаги да бъде идентифициран предпочитан вариант поначало винаги трябва да има класиране на вариантите въз основа на критериите за оценка, които са били използвани. Това ще позволи на вземащите решенията да изследват компромисите, които са направени между засегнатите групи и/или между въздействията във всеки от трите аспекта - социален, икономически и екологичен. Това, също така, позволява да бъде подобро самото съдържанието на всяко предложение, така че да бъдат минимизирани тези компромиси, да се установят съпътстващи мерки за смекчаване на всякакви отрицателни ефекти и да се оптимизират възможностите за постигане на изцяло "печеливш" резултат³⁴.

³³ В случаите на инструменти за регулиране, например, трябва да се оцени степента, до която адресатите са склонни да приемат/спазват новите нормативни изисквания.

³⁴ От англ. 'win-win' outcome.

За да бъдат класирани вариантите е нужно да се анализира:

1. представянето на различните варианти на политиката при тяхното действие, насочено към постигане на определена цел на политиката и излагане на резултатите във формата на ясна сравнителна таблица.

2. балансът на положителни и отрицателни въздействия, който се свързва с предпочитания вариант и възможните алтернативи.

Първата стъпка следва да бъде съсредоточаване върху действието на варианта, по отношение на неговата ефективност, ефикасност и съгласуваност с определените цели на политиката.

Трябва да се започне с класиране на варианта на базата на критериите за ефективност и по този начин идентифициране на варианта, който показва най-голяма ефективност, т.е. отговаря в най-голяма степен на определените цели.

При втората стъпка трябва да се разгледа ефикасността на различните варианти, като се преценят разходите, които се свързват с изпълнението на варианта на политиката. В много случаи това може да покаже наличието на компромиси, които са от значение за политическия избор. Например, може да се окаже, че най-ефективният вариант предполага и по-високи разходи или по-малко ефективен вариант генерира много положителни странични ефекти.

Как да бъдат балансираны тези аспекти на ефикасност срещу аспектите на ефективност ще определи общото класиране на вариантите. За да се гарантира пълна прозрачност на процеса, трябва да се отчете ясно как очакваните въздействия довеждат до различни резултати, според вече използваните тежести на важност.

В някои случаи може да се помисли за преформулиране на целите или вариантите или да се разработят под-варианти за се установят основните компромиси.

В следващата стъпка от процеса на подбор, трябва да се изброят очакваните положителни и отрицателни въздействия на вариантите на политиката, включително непредвидени странични ефекти.

Това трябва да се направи чрез количествено представяне при използването на всички променливи, за които това е възможно, изразени като отклоненията от базисния сценарий. Често се оказва полезно това да се илюстрира чрез таблица или графика. Може да се окаже нужно да се спомене, че има въздействия, които не са представени количествено, за да се осигури пълна картина.

Най-ефективният и ефикасен вариант на политиката, обикновено ще произвежда и най-високи нетни ползи и всеки вариант, който убедително премине този двоен тест ще бъде надежден. Въпреки това, може да се наложи да се обсъди как елементите, които не са били представени ще се отразят на прогнозата за нетните ползи, която е направена. Ако разликите в нетните ползи не са значителни или не могат да бъдат количествено изразени или подкрепени с доказателства, може да се наложи да се преосмисли дизайна на вариантите, т.е. преработване на тяхното съдържание.

Предложени варианти, за които не би могло убедително да се покаже, че водят до нетни ползи обикновено трябва да бъдат отхвърлени.

Таблицата по-долу е един от начините, за представяне на обобщено сравнение на вариантите на една политика по отношение на тяхната ефективност, ефикасност и съгласуваност.

| | Ефективност | Ефикасност | Съгласуваност |
|------------------|---|---|--|
| Вариант А | Постигане на цели „А” и „Б” на политиката | „Х” ресурси необходими за постигане на ниво | Добър баланс между положителни и отрицателни |

| | | | |
|------------------|---|--|--|
| | | на въдействия „У” | (не)желани/(не)преки въдействия в икономическата, социалната и екологичната сфера |
| Вариант Б | Постигане само на цел „А” на политиката | „2X” ресурси необходими за постигане на ниво на въдействия „У” | Положителни икономически въздействия; отрицателни нежелани въдействия върху околната среда, а именно ... |
| Вариант В | ... | ... | ... |

10. РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО БЪДЕЩИЯ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Трябва да се определят същностните индикатори за прогреса в постигането на ключовите цели от евентуалната интервенция. Следва да бъдат предложени общи насоки относно възможната уредба на мониторинга и оценяването. Трябва да се гарантира, че оценяването е направено и планирано във времето и по начин, по който резултатите от него ще могат да се използват като изходни данни за бъдещи оценки на въздействието.

Лицата правещи политики трябва да могат да проверяват дали изпълнението е "на прав път"³⁵ и степента до която политика постига своите цели. Когато една политика не постига цели си, те също трябва да знаят дали това се дължи на проблеми свързани с начина по който тя е разработена или по-скоро на лошо изпълнение, например дали анализът на проблемите е бил точен? Дали целите са били относими и постижими? Прилагането било ли е поверено на страни, способни да разбират политиката и имащи желание да я прилагат? Дали лошото изпълнение е в резултат на слаб административен капацитет?

Разпоредбите за мониторинга и оценяването, заедно с показателите предоставят ценна информация в тази насока. Затова оценката на въздействието следва да очертава каква трябва да е уредбата на мониторинга и оценяването и да дефинира същностните индикатори за основните цели на политиката. Не е необходимо това да се прави в детайли за всички варианти, разгледани в ОВ.

Това ще бъде извършено когато бъде направен политическия избор на най-подходящия вариант, тъй като това е последната стъпка в процеса на изработване на политиката. В същото време, има смисъл да бъдат дефинирани някои от същностните индикатори за ключовите цели на политиката (т.е. за така наречените "обща цели"), тъй като те са валидни за всички варианти на политиката.

Индикаторите трябва да имат ясно предназначение, което е измерване до каква степен политика е прилагана правилно и са били постигнати нейните цели. Друг важен

³⁵ От англ. 'on track'

фактор при избора на показатели е доколко лесно ще бъде събрането на данни; събирането на данни не трябва да бъде по-скъпо отколкото стойността на информацията, която те съдържат и предоставят.

Според правилата на Комисията за оценяване, всички нейни дейности трябва да бъдат оценявани регулярно. За предложения, предвиждащи извършването на разходи оценяването е задължително, както и за много други инициативи, които съдържат клауза за преразглеждане и които предвиждат извършването на оценяване на политиките, след определен период от тяхното пускане в действие. Оценяванията трябва да бъдат обявени и описани предварително с ясна указание за времето на извършване, основният фокус и предназначение, кой ще бъде отговорен за осъществяването им и на кого ще бъдат представени резултатите. Ако е планирано извършването на последваща ОВ, този раздел е подходящото място за идентифициране на съответните данни, които са необходими за нея.

Когато предпочитаният вариант бъде идентифициран, следва:

1. да се опише накратко как данните, необходими за мониторинг трябва да бъдат събирани;
2. да се очертае характера, честотата и предназначението на последващите оценявания.

Въпросите в тази връзка могат да са следните:

- За какво ще бъдат използвани данните от мониторинга и констатациите от оценяването?
- До каква степен вече съществуват структури за мониторинг/оценяване? Има ли нужда от създаването на нов капацитет?
- Познава ли се достатъчно добре базисното положение или ще се наложи ли по-нататъшно събиране на данни, след като предложението веднъж бъде прието?
- Кои са ключовите играчи в предоставянето и използването на тази информация? (например Комисията, държавите-членки, посредници, като например агенции, оператори/ бенефициенти и др.)?
- Каква, в общи линии, ще бъде ролята на тези играчи? Как ще бъде споделяна информацията и в крайна сметка обобщена?
- Каква ще бъде допълнителната полза от събирането на тази информация? Ако се предвижда значителна административна тежест от предложението, тя трябва да бъде измерена чрез Модела на стандартните разходи като част от Оценката на въздействието.