

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Анализ на прозрачността, методологията и ресурсите на анализите и оценките на въздействието, изготвени от Комисията, с цел подобряване на качеството на европейското законодателство“

(становище по собствена инициатива)

(2017/C 434/02)

Докладчик: **Denis MEYNENT**

| | |
|--------------------------------|---|
| Решение на Пленарната асамблея | 26.1.2017 г. |
| Правно основание | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция | „Единен пазар, производство и потребление“ |
| Приемане от секцията | 5.9.2017 г. |
| Приемане на пленарна сесия | 20.9.2017 г. |
| Пленарна сесия № | 528 |
| Резултат от гласуването | 142/0/5 |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | |

1. Заключение и препоръки

1.1. Комитетът припомня, че основната цел на програмата REFIT ⁽¹⁾ е подобряване на качеството и ефективността на европейското законодателство и разработване на прости, разбираеми и последователни правила, без да се поставят под въпрос установените стратегически цели на политиките на ЕС, нито да се действа в ущърб на защитата на гражданите, потребителите, работниците и социалния диалог, както и на околната среда ⁽²⁾. Европейската регулаторна уредба е съществен фактор за интеграцията. При условие че съответства на принципа на пропорционалност, тя се превръща във важен залог за защита, насърчаване на европейското законодателство и правната сигурност на всички европейски заинтересовани страни и граждани на Европа ⁽³⁾.

1.2. Независимо от постигнатия досега напредък, и по-специално под влиянието на работата на Комитета за регулаторен контрол (КРК), ЕИСК би желал европейската екосистема за оценка на въздействието да продължи да се развива, за да се укрепи нейното качество и да се насърчи включването на организираното гражданско общество в разработването и прилагането на законодателството.

1.3. Следователно от съществено значение е по-специално:

- спецификациите за предварителните или допълнителните проучвания да бъдат прозрачни, достъпни, плуралистични и да стимулират формулирането на алтернативни сценарии, които да показват ясно реалните последици от различните възможни варианти;
- да има европейски регистър на оценките на въздействието, както и на всички съответни налични данни (научни, статистически и др.), включително становището на заинтересованите страни, който да бъде лесен за достъп и ползване на другите езици на ЕС, по-конкретно обобщените оценки на въздействието;
- да се гарантира балансираният характер на оценката на въздействието на всяко законодателно предложение, като на икономическите, социалните и екологичните измерения се отреди полагащото им се значение, включително за МСП и за микропредприятията.

⁽¹⁾ Аббревиатурата означава Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка.

⁽²⁾ ОВ С 303, 19.8.2016 г, стр. 45.

⁽³⁾ ОВ С 303, 19.8.2016 г, стр. 45.

1.4. ЕИСК се застъпва за качествен подход, който да функционира наравно с количествената оценка и да взема под внимание очакваните ползи от законодателството.

1.5. Комитетът призовава Комисията да продължи да следи внимателно намаляването на регулаторната и административната тежест да не засегне ефективността и цялостното качество на политиките на Съюза, особено в социалната сфера и в областта на околната среда, защитата на потребителите, както и по отношение на МСП и на микропредприятията.

1.6. И накрая, в рамките на оценката на въздействието ЕИСК би желал:

- Европейският парламент, Съветът и Комисията да следват конвергиращ методологичен подход по отношение на оценката на въздействието, който да може да се сподели с консултативните органи, за да се улесни работата на всяка една институция и да се даде възможност за формулиране на изменения и становища;
- да се засили участието на Комитета при контрола на качеството, като му се даде възможност да оценява определени оценки на въздействието от гледна точка на методологията и на отчитането на социалното, екологичното и териториалното измерение; в тази връзка ЕИСК настоява да се взема систематично и конкретно предвид член 9 от ДФЕС;
- да се провежда редовен обмен с КРК относно методите за оценка на въздействието (ОВ) и добри практики, по-специално в областта на заетостта или териториалното сближаване или такива, които оказват въздействие върху МСП и микропредприятията.

2. Въведение

2.1. Оценката на въздействието (ОВ) представлява подход на непрекъснато критично оценяване на положителните и отрицателните последици от действащото или планираното законодателство на ЕС в икономически, социален и екологичен план. Петнадесет години след въвеждането ѝ ОВ се превърна в един от основните елементи на програмата на ЕС „По-добро законотворчество“.

2.2. Системата за оценка на въздействието (ОВ) се задейства на много ранен етап от цикъла на политиката. Оценката на въздействието предшества всяка нова инициатива, която може да има икономически, екологични и социални последици. Редовно се осъществяват също и оценка и проверка за пригодност („*fitness check*“) на действащото законодателство на Съюза или на неговите политики. При първоначалната оценка на въздействието на етапа на създаване („*inception impact assessment*“) се очертават основните линии на оценката на въздействието, като се прави преглед на различните варианти (от запазване на статуквото до пълна хармонизация). След това идва ред и на самата оценка на въздействието, чийто проект се представя за преглед от страна на КРК. След етапа на въвеждане на законодателството се прави оценка на ефективността, ефикасността, целесъобразността и европейската добавена стойност на съответното законодателство. КРК прави преглед на основните оценки на законодателството на ЕС. Следователно „По-доброто законотворчество“ присъства на всички етапи от процедурата. Този процес се отваря все повече за заинтересованите страни на всеки отделен етап чрез многобройни механизми за консултация.

2.3. Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от май 2015 г. ⁽⁴⁾ отразява общата позиция на трите институции във връзка с ОВ. По отношение на напредъка ЕИСК прави два основни извода:

- липса на обща методология: всяка институция е отговорна за определянето на собствения си метод за оценка, въпреки че изготвяните от Комисията ОВ следва винаги да служат за основа, за да се гарантира съгласуван подход;
- задължение за Съвета и за Парламента да извършват предварителна оценка на въздействието при внасяне на „съществени“ изменения, когато това се счита за необходимо.

⁽⁴⁾ Междуинституционално споразумение за по-добро законотворчество, ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1.

2.4. На създадения през май 2015 г. КРК бяха необходими близо две години, за да бъде в пълен състав. Той разполага с по-големи правомощия и по-широки отговорности, които включват преглед на качеството на проектооценките на въздействието, на проверката за пригодност и на основните оценки на действащото законодателство на ЕС ⁽⁵⁾. Благодарение на професионализацията на КРК се пренебрегва в по-малка степен отчитането на социалните и екологичните въздействия. През 2016 г. КРК извърши преглед на 60 ОВ, от които 25 (т.е. 42 %) получиха първоначално отрицателно становище, което наложи авторите им да ги представят отново на Комитета. Понастоящем Комитетът ограничава становищата си до оценка на въздействието. В бъдеще той би могъл да прави полезна преценка на начина, по който законодателното предложение отразява и взема предвид оценката на въздействието.

3. Оценка на процеса на ОВ

3.1. Многоизмерна оценка на въздействието

3.1.1. ОВ се основава на набор от критерии и тестове, отнасящи се по-специално до въздействието в следните области:

- икономическо, социално и екологично въздействие;
- въздействие върху потребителите;
- въздействие върху малките предприятия и микропредприятията;
- въздействие върху търговията и международните инвестиции;
- въздействие върху административната и регулаторната тежест;
- въздействие по отношение на субсидиарността и пропорционалността;
- въздействие върху регионалното и териториалното сближаване.

3.1.2. Изготвяните от Комисията оценки на въздействието по принцип се отличават с интегриран характер, като обхващат най-значимите и целесъобразни икономически, социални и екологични въздействия за всеки отделен случай.

3.1.3. В течение на годините Съветът и понякога ЕП добавиха искания за допълнителни критерии:

- тестване на външното измерение на конкурентоспособността („*competitiveness proofing*“);
- проверка на спазването на основните права;
- проверка на съвместимостта на предложенията с цифровата икономика;
- тест за спазване на принципа на иновациите.

3.1.4. Тези различни критерии понякога принуждават Комисията да балансира между различните цели или въпроси, будещи опасения: да изготвя йерархия на критериите; да взема решение относно приоритизирането на един или друг критерий пред останалите като такъв от решаващо значение или относно политическия избор при конкуриращи се критерии:

- субсидиарност спрямо хармонизация;
- конкурентоспособност спрямо социална закрила и качество на работните места;
- принципът на предпазливост спрямо принципа на иновации и др.

3.1.5. Извършеното през 2007 г. проучване на системата на ОВ на Комисията от *The Evaluation Partnership* (TEP) ⁽⁶⁾, частен консултант в Обединеното кралство, показва редица слабости, по-специално в областта на социалната закрила и опазването на околната среда. Според TEP лошото качество на ОВ се дължи на грешки в *графика*, в механизмите за контрол на качеството на оценките, на липсата на мониторинг и съдействие за ОВ (обучение, координация, липсващи или непълни данни и др.). През 2010 г. Европейската сметната палата счете, че „на практика дейността на Комисията за оценка на въздействието не е равномерно разпределена между трите стълба и между разходите и ползите“ ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ В годишния му доклад за 2016 г. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports.

⁽⁶⁾ *The Evaluation Partnership Limited* (2007), http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm.

⁽⁷⁾ Оценката на въздействието в институциите на ЕС — подпомага ли тя вземането на решения?, Специален доклад на Европейската сметна палата № 3/2010, параграф 64, стр. 36.

3.1.6. В тази връзка ЕИСК отново призовава за систематично използване на член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз⁽⁸⁾ като основа за работа при оценката⁽⁹⁾.

3.2. *Наборът от инструменти за по-добро законотворчество*⁽¹⁰⁾ по отношение на социалната закрила и заетостта

3.2.1. В съобщението⁽¹¹⁾ си относно по-доброто законотворчество от 19 май 2015 г. Комисията разработи „набор от инструменти“ („toolbox“). Той предоставя подробни насоки за ОВ с помощта на 59 инструмента (инструменти, критерии, тестове и др.), които следва да помагат на Комисията, но също и на компетентните органи на държавите членки.

3.2.2. Два от 59-те предложени инструмента представляват особен интерес за ЕИСК. Става дума за инструменти № 7 („requirements for social partner initiatives“ — изисквания във връзка с инициативите на социалните партньори) и № 25 („employment, working conditions, income distribution and inequality“ — заетост, условия на труд, разпределение на доходите и неравенства).

3.2.3. Всъщност тези инструменти се явяват по-скоро ориентировъчен списък с въпроси, които да се поставят в случай на инициатива, която би имала социално въздействие или въздействие върху заетостта. Въпросите са общи, неутрални и недостатъчно мобилизиращи. Например в инструмент № 25 се поставят, наред с другото, следните въпроси:

- Води ли вариантът до пряко създаване на работни места или до загуба на работни места в определени сектори, професии, нива на квалификация, региони, страни (или комбинация от тях) с последици за определени социални/специфични групи? Кои?
- Засяга ли този вариант пряко или непряко защитата на заетостта, по-специално качеството на трудовите договори, риска от недеklarиран труд или фиктивната самостоятелна заетост?
- Ще окаже ли вариантът въздействие върху неравенствата и разпределението на доходите и богатството в ЕС или в някоя част на Съюза?

3.2.4. Тези въпроси често се свеждат до описание на поредица от възможни положителни и отрицателни последици. Те насърчават слабо разработването на по-задълбочени оценки, по-специално по отношение на качеството или обема на заетостта.

3.2.5. Освен това изглежда, че в някои случаи социалните и екологичните критерии не са включвани по систематичен и задълбочен начин в ОВ, извършвани от Комисията, и то от години наред⁽¹²⁾, макар от своя страна Комисията да изтъква, че взема предвид социалното въздействие в 70 % от ОВ, а екологичното въздействие в 45 % от случаите.

3.3. *Методологията на Комисията следва да бъде уточнена*

3.3.1. Генералните дирекции (ГД) отговарят за аналитичните методи и за моделите, на които се базират службите на Комисията при изготвянето на законодателните предложения. Генералните дирекции най-често извършват оценките на въздействието с помощта на собствените си служби, въз основа на насоките относно ОВ⁽¹³⁾ и на „набора от инструменти“. В някои случаи съответната ГД прибегва до избран въз основа на открита и прозрачна процедура външен консултант, за да се задълбочи конкретен аспект на ОВ.

3.3.2. От всичките 59 инструмента от „набора от инструменти“ само два или три изглежда могат да направяват вземането на решение, що се отнася до качеството на работните места, социалната закрила, равнището на възнаграждение и др. Очевидно става въпрос за област, в която „наборът от инструменти“ трябва да бъде укрепен.

⁽⁸⁾ Член 9 от ДФЕС гласи: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“.

⁽⁹⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 29.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.

⁽¹¹⁾ Better regulation Guidelines, SWD(2015) 111, 19 май 2015 г.

⁽¹²⁾ Renda A., Schrefler L., Luchetta G. and Zavatta R. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. A CEPS — Economisti Associati Study for the European Commission.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf, цитиран от Isabelle Schömann в *EU Refit machinery 'cutting red tape' at the cost of the acquis communautaire*, в Policy brief 5/2015, ETUI, 2015 г.

⁽¹³⁾ Насоките на Комисията за оценките на въздействието и други материали по тази тема могат да се намерят на адрес: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm.

3.4. Постепенно изместване на ОВ в посока намаляване на разходите?

3.4.1. Количественото определяне на регулаторните и административните тежести

3.4.1.1. Целта на програмата REFIT е да се определят ненужната тежест, несъответствията или неефективните мерки и да се предприемат необходимите действия за тяхното отстраняване. През 2013 г. в рамките на REFIT беше извършено картографиране на цялото законодателство на ЕС.

3.4.1.2. Съветът по конкурентоспособност на ЕС поиска от Комисията да изготви и определи цели за намаляване в областите, в които тежестта е особено голяма, по-специално за МСП⁽¹⁴⁾.

3.4.1.3. Освен това Съветът по конкурентоспособност от 26 май 2016 г. „приветства ангажимента на Комисията, заложен в Междунституционалното споразумение, за по-нататъшна количествена оценка на усилията ѝ за опростяване и намаляване на административната тежест, да представя годишно изследване на тежестта и по възможност да оценява количествено намаляването на регулаторната тежест или потенциала за икономии на отделните предложения или законодателни актове“⁽¹⁵⁾.

3.4.2. Комитетът призовава Комисията да продължи да следи внимателно намаляването на регулаторната тежест да не засегне ефективността и цялостното качество на политиките на ЕС, особено в социалната сфера и в областта на околната среда, защитата на потребителите, както и по отношение на МСП и на микропредприятията.

4. Предложения и препоръки

4.1. Въпреки постигнатия напредък, европейската екосистема в областта на ОВ трябва да бъде развита допълнително. Предлагаме седем основни насоки за подобрене с цел укрепване на качеството на ОВ и насърчаване на включването на организираното гражданско общество в разработването и прилагането на законодателството.

4.2. Прозрачни, достъпни и плуралистични спецификации за проучванията в областта на ОВ

4.2.1. ЕИСК призовава Комисията да посочва по-ясно използваната методология за изчисляване на въздействието на нейната инициатива, обхвата на проучването и евентуалните ограничения на проучването (териториални граници, целеви групи и др.).

4.2.2. Ако раздели или значими подраздели от ОВ се възлагат на външен изпълнител, ЕИСК настоява името на спечелилия оферент да бъде публикувано.

4.2.3. Важно е спецификациите да описват ясно алтернативни сценарии, които да показват реалните последици от възможните варианти, включително:

- конкурентоспособността на ЕС и неговите предприятия;
- социалната закрила и опазването на околната среда;
- развитието на микропредприятията и малките предприятия;
- равенството между половете;
- териториалното сближаване и др.

4.2.4. Важно е в крайна сметка да бъде предпочетено предложение, което съчетава най-добре различните измерения с оглед на член 3, параграф 3 от ДЕС⁽¹⁶⁾ и на член 9 от ДФЕС⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Точка 9 от заключенията на Съвета — По-добро регулиране за укрепване на конкурентоспособността, документ 8849/16 от 18 май 2016 г.

⁽¹⁵⁾ Точка 7 от заключенията на Съвета от 26 май 2016 г. — По-добро регулиране за укрепване на конкурентоспособността, документ 8849/16 от 18 май 2016 г.

⁽¹⁶⁾ „Съюзът установява вътрешен пазар. Той работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Той насърчава научния и техническия прогрес.“

⁽¹⁷⁾ Вж. бележка под линия № 6.

4.2.5. За да помогнат на съзакондателите да изготвят своите изменения, ОВ следва да включват алтернативни линии на действие, предвиждащи например сценарии, които са по-благоприятни за заетостта, социалната закрила, опазването на околната среда, териториалното сближаване или политиката за защита на потребителите.

4.3. Разширяване на европейския регистър на ОВ

4.3.1. Прозрачността е безусловно необходимо предварително условие за доброто управление. В регистър⁽¹⁸⁾ на документите на Комисията се представя списъкът на оценките на въздействието и съответните становища на КРК. Този регистър обаче е малко познат на широката общественост и е достъпен само на английски език.

4.3.2. Затова ЕИСК призовава Комисията да предвиди по-доброто популяризиране на този уебсайт, в сътрудничество с посредническите организации, да включи в него становищата на заинтересованите страни и изследванията по съответната тема, по-конкретно обобщените ОВ и да улесни използването му на другите езици на ЕС.

4.4. Необходимост от качествен подход

4.4.1. ЕИСК призовава за това количественият подход или подходът, основан на парично изражение, да функционира наравно с качествен подход, даващ приоритет на човешкото измерение, близостта до гражданите, равенството между половете и контакта с реалността. Причините, които налагат да се инвестира в качествен подход, са по-специално следните:

- трудността да се обхванат средносрочните и дългосрочните последици за общия интерес на ЕС. Подходите, основани на разходите, трудно успяват да идентифицират реалните промени в областта на обществената сфера или устойчивото развитие;
- липсата на налични или достоверни данни. С иконометричните и количествените методи не може да се изчисли цялостното въздействие. Най-често с тях само се обобщават и агрегират данните, често откъслечни и непълни, като се пренебрегват елементите, които не се поддават на измерване: качеството на социалния диалог, развитието на социалната закрила, степента на регионално приобщаване, реалното равнище на несигурност и изключване и др.;
- несъпоставимостта на данните. Количествените методи се различават по своето естество. Пробите, референтните години, научните данни се различават в зависимост от избора на метод. Поради това често е трудно да се правят сравнения между методите и да се извличат полезни изводи;
- поверителността. Поверителните подходи се основават на извадки, анкети и проучвания на общественото мнение. По своето естество тези подходи не отразяват определена поверителна информация относно социалния климат на дадено предприятие, отрасъл или сектор.

4.4.2. ОВ следва винаги да дават приоритет на подход, отчитащ разходите и ползите. Намалването на броя на заболяванията, вредните въздействия, емисиите на замърсители и произшествията никога не може да бъде определено само въз основа на количествени данни. Не могат да се направят изводи за по-лоялната конкуренция, справедливата търговия и по-добрите условия на труд въз основа на количествен анализ. От решаващо значение е Комисията да даде приоритет на качествения анализ в интерес на всички заинтересовани страни.

4.5. Необходимост от създаване на съгласуван методологичен подход на равнището на научноизследователската матрица

4.5.1. Въпреки че съгласно междуинституционалното споразумение всяка институция може да разработи своя собствена методология, ЕИСК предлага да се проведе задълбочено обсъждане по този въпрос между Европейския парламент, Съвета и Комисията, което да бъде открито и за ЕИСК.

4.5.2. Тук става дума не толкова да се предложи единна методология, колкото да се постигне предварително споразумение относно съгласувана методологична матрица, т.е. основните методологични елементи като напр. определянето на обхвата на проучването, стратегията на проучванията, изборът на инструменти, предпочитаните варианти и др.

4.5.3. В крайна сметка целта е да се даде предимство на диалог по отношение на избора на предпочетените от Комисията методологии, с цел да се улесни работата по измененията, предлагани от всяка институция.

4.5.4. По този начин предложенията на Комитета, отправяни в тази рамка, биха могли да намерят по-благоприятен прием от страна на съзакондателите.

⁽¹⁸⁾ Регистърът е достъпен на уебсайта на Европейската комисия на следния адрес: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

4.6. Целенасочена оценка на качеството на ОВ от ЕИСК

4.6.1. ЕИСК разполага със специален отдел за последваща качествена оценка на определени целенасочени европейски законодателни актове. В бъдеще този отдел би могъл да улеснява дейността на членовете на Комитета и да анализира определени ОВ, да прави преглед на методологическите аспекти и да дава становище относно евентуалното отчитане на икономическите, социалните, екологичните или териториалните измерения. Това би улеснило и изготвянето на евентуални консултативни становища на ЕИСК, свързани с проекти на законодателни актове, подготвяни от същите тези оценки на въздействието.

4.6.2. Между ЕИСК и Европейската комисия следва да се установи редовен диалог във връзка с консултациите и оценките на въздействието.

4.7. Сътрудничество между ЕИСК и КРК

4.7.1. Целесъобразно е да се помисли за неформални, но все пак редовни пътища за сътрудничество между КРК и ЕИСК.

4.7.2. Освен неофициалния обмен на мнения и сътрудничество по определени въпроси, е важно да се насърчи динамично сътрудничество с Комитета в две насоки:

- провеждането на редовен обмен на мнения относно методологичните подходи в областта на ОВ и добрите практики, относно въпроса за съществените изменения на предложенията на Комисията, както и във връзка с опростяването и намаляването на регулаторната тежест;
- предоставяне на подходяща информация на Комитета преди всяка инициатива на Комисията, включваща важно измерение в областта на социалната сфера, заетостта, околната среда и териториалното сближаване на равнището на ОВ. За тази цел Комитетът следва да бъде сред адресатите, на които Комисията изпраща предварителните си оценки (*inception evaluation*) и оценките на въздействието.

4.7.3. От своя страна, при необходимост, Комитетът ще изготвя обобщена информация, представяща основните му препоръки относно обхвата на самата оценка на въздействието и както и всякакви други данни и информация, които могат да имат отношение към работата по ОВ на Комисията и свързания с нея преглед от страна на КРК.

4.7.4. Комитетът ще споделя също и последващата си оценка във връзка с изпълнението и прилагането на законодателството.

Брюксел, 20 септември 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
