

---

# ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

---

Годишен доклад за 2018 г.

Настоящият доклад е изготвен от служители на дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет на основание чл. 77б, ал. 1, т. 13 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА) и е одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 26 март 2019 г.

Докладът е информация от общественения сектор по смисъла на Закона за достъп до обществена информация и подлежи на разпространение и повторно използване безусловно.

Докладът е публикуван на Портала за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

▮ Администрация на Министерския съвет, дирекция „Модернизация на администрацията“  
▮ бул. „Дондуков“ № 1  
▮ 02/ 940 27 27  
▮ [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)

 Портал за обществени консултации

 @strategy\_bg

Без защитени авторски права. Можете да използвате, възпроизвеждате, промените и разпространявате информацията, включително с търговска цел, без да е нужно съгласието на трето лице.

Март 2019 г.

## I. Съдържание

I. Съдържание.....	2
II. Актуално състояние.....	3
1. Обща информация.....	4
1.1. Статистика относно съгласуваните предварителни оценки на въздействието.....	4
1.2. Динамика на промените през 2018 г. ....	7
1.3. Планиране на оценките на въздействието.....	9
2. Качество на извършените предварителни оценки на въздействието.....	10
2.1. Относно съгласуваните през 2018 г. частични предварителни оценки на въздействието.....	11
2.2. Относно съгласуваните през 2018 г. цялостни предварителни оценки на въздействието.....	13
2.3. Относно съобразяване на препоръките на администрацията на Министерския съвет по отношение на качеството на представените за съгласуване предварителни оценки на въздействието и спазването на процедурните стъпки.....	15
3. Обществените консултации.....	16
3.1. Обща информация.....	16
3.2. Срокове на обществените консултации.....	20
3.3. Пълнота на публикуваните комплекти документи.....	21
3.4. Осигуряване на обратна връзка.....	21
4. Институционална рамка.....	22
4.1. Звена за извършване на ОВ в министерствата.....	22
4.2. Работна група към Съвета за административната реформа.....	22
4.3. Административен капацитет за извършване на ОВ.....	23
III. Последващи действия.....	23

## II. Актуално състояние

След последните изменения от 2016 г. Законът за нормативните актове предвижда оценка на въздействието да се извършва за проектите на закони и кодекси и на проектите подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет. Съгласно чл. 21, ал. 5 от Закона за нормативните актове предварителните оценки на въздействието на проектите на нормативни актове, подлежащи на разглеждане от Министерския съвет, се съгласуват с администрацията на Министерския съвет. Функцията по съгласуване е възложена на дирекция „Модернизация на администрацията“. Дирекция „Модернизация на администрацията“ работи за утвърждаване на практиката по извършване на оценка на въздействието, като гаранция за качество, ефективност и прозрачност в работата на централната администрация и като стандарт за информирано вземане на решения от Министерския съвет.

Етапите и редът за извършване, както и съдържанието на оценката на въздействието, са уредени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ). Наличието на подробна уредба на видовете оценки, както и на специфичните изисквания за извършването им, дават необходимата яснота и последователност на процесите още при идентифициране на проблемите и разглеждането на вариантите за решаването им. Приложенията към наредбата формуляри на частична предварителна оценка на въздействието и на резюме на цялостна оценка на въздействието, както и определеното минимално съдържание на доклада към цялостната оценка на въздействието, задават необходимия стандарт по отношение на структурата на изложението в оценките, минималното им съдържание и представяне на събраната аналитична информация.

Въвеждането на оценката на въздействието е динамичен и продължителен във времето процес, в който следва да бъдат привлечени и да натрупат опит възможно най-широк кръг експерти, като постепенно се налагат и високи стандарти за качество на оценките. За да се осигури устойчивост и да се създадат условия за достигане на високо качество на оценките чрез постепенно надграждане на усвоените знания и опит и през 2018 г., при съгласуването на оценките беше поставен върху спазването и усъвършенстването на минималното нормативно предписано съдържание, спазването на последователността на процедурните стъпки и ефективното провеждане на обществените консултации. Логическата свързаност и последователност на процесите налага при съгласуването на оценките изпълнението на тези изисквания да се разглежда, анализира и оценява комплексно, като минимален стандарт за качеството на всяка оценка на въздействието.

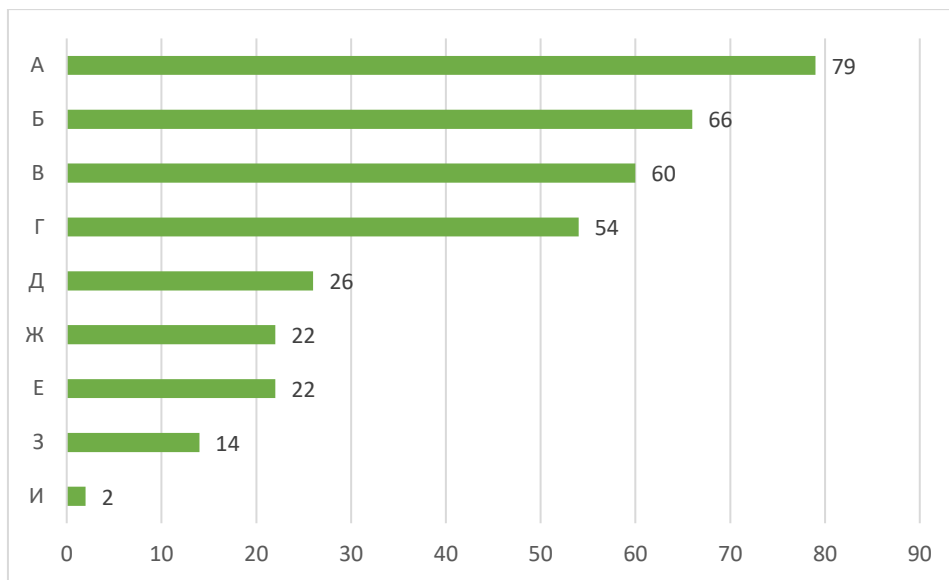
## 1. Обща информация

### 1.1. Статистика относно съгласуваните предварителни оценки на въздействието

През 2018 г. са съгласувани общо 345 предварителни оценки на въздействието по проекти на нормативни актове.

На **Фигура 1** са показани представените за съгласуване оценки на въздействие през 2018 г. по вид на нормативния акт.

Фигура 1



**А** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на **закони за изменение и допълнение на закони и кодекси**;

**Б** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на постановления на Министерския съвет за **изменение и допълнение на наредби**;

**В** - частични предварителни оценки на въздействието на **други проекти на постановления на Министерския съвет**;

**Г** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на постановления на Министерския съвет за **изменение и допълнение на устройствени правилници**;

**Д** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на постановления на Министерския съвет за **приемане на нова наредба**;

**Е** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на постановления на Министерския съвет за **изменение и допълнение на правилници за прилагане на закон**;

**Ж** - **цялостни предварителни оценки на въздействието за нови закони** (в това число са включени представените за повторно съгласуване цялостни предварителни оценки на въздействието);

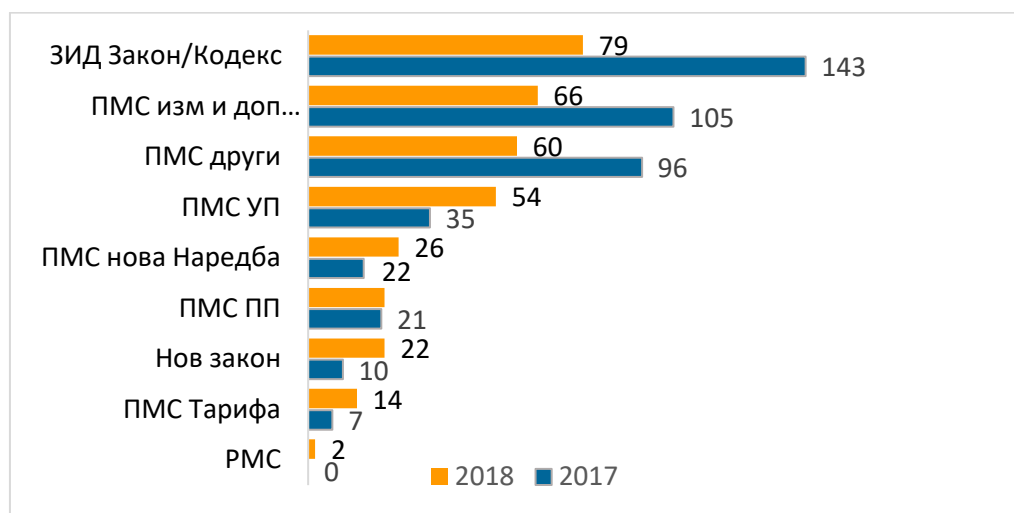
**З** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на постановления на Министерския съвет за **изменение и допълнение на тарифа** или за приемане на нова тарифа;

**И** - частични предварителни оценки на въздействието на проекти на решения на Министерския съвет;

През 2018 г., в сравнение с 2017 г., е налице намаляване с 14% на общия брой на представените за съгласуване и съгласувани от дирекция „Модернизация на администрацията“ предварителни оценки на въздействието. От съгласуваните общо 345 предварителни оценки на въздействието през 2018 г., 23% са частични предварителни оценки на въздействието на проекти на закони за изменение и допълнение на закони и кодекси, 6% са цялостни предварителни оценки на въздействието за нови закони (в този брой влизат и оценките, представени за повторно съгласуване), а общият брой на съгласуваните оценки на въздействие по предложения за промени в различни наредби, тарифи, правилници за прилагане на закони, устройствени правилници и други актове с нормативен характер от компетентността на Министерския съвет е 71%. През 2017 г. са съгласувани общо 410 предварителни оценки на въздействието по проекти на нормативни актове. От тях 35% са частични предварителни оценки на въздействието на проекти на закони за изменение и допълнение на закони и кодекси и 2% цялостни предварителни оценки на въздействието за нови закони. Общият брой на съгласуваните оценки на въздействие по предложения за промени в различни наредби, тарифи, правилници за прилагане на закони, устройствени правилници и други актове с нормативен характер от компетентността на Министерския съвет е 63%.

На **Фигура 2** е представена графика с данни за съгласуваните оценки на въздействието през 2017 г. и 2018 г. по вид на нормативния акт и по брой.

Фигура 2



Броят на представените и съгласувани от дирекция „Модернизация на администрацията“ предварителни оценки на въздействието през отделните отчетни периоди е отражение на множество фактори, свързани с различни тенденции в различни сфери на обществения живот, с динамиката на процесите, подлежащи на регулиране, както и с нормотворческата култура и подход за решаване на проблемите и за реализиране на политики.

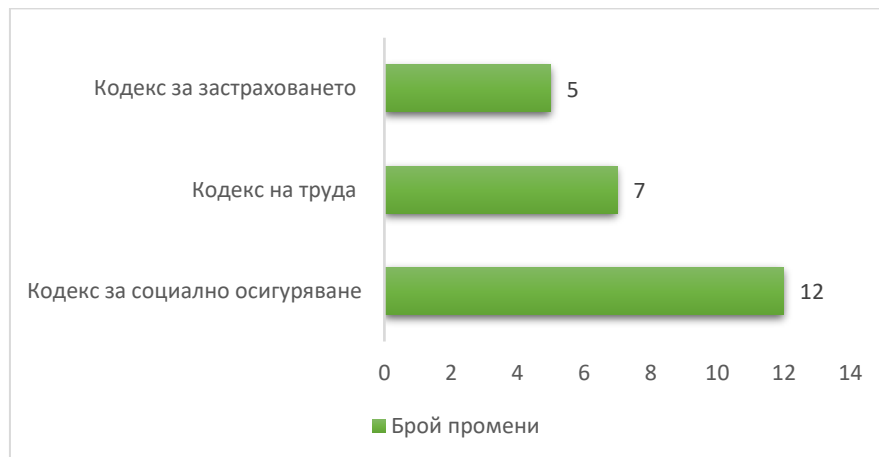
Констатираното намаляване на общия брой на представените за съгласуване и съгласувани от администрацията на Министерския съвет предварителни оценки на въздействието през 2018 г. все още не може да се разглежда като стабилен индикатор за повишаване на качеството на процесите по извършване на оценка на въздействието в рамките на администрацията, нито като индикатор за подобряване на качеството на законодателния процес като цяло. Проблемът с често променящото се законодателство все още е актуален и не може да се направи категоричен извод, че оценката на въздействието е утвърден ефективен инструмент за намаляване на динамиката на промените в законодателството.

Положителният извод, който може да се направи обаче е, че с натрупването на практически опит при изготвяне на оценки на въздействието се повишава нормотворческата култура, компетентността и полезността в работата на администрацията. Повишава се също информираността и ангажираността на гражданите и бизнеса, чрез привличането им като активни участници при вземането на решения.

Повишаването на компетентността и информираността на всички участници в процесите е предпоставка за подобряване на качеството на нормотворческия процес и за естествено ограничаване на тенденцията за чести и необосновани промени в законодателството. Следва да се има предвид, че когато става дума за преценка на степента на преодоляване на проблема с често променящото се законодателство, не се измерва броят на извършените промени като цяло, а е от значение ограничаването на броя на промените, за които се констатира, че са извършени, без да е налице доказана необходимост. Това е една от практическите цели на оценката на въздействието. Извършването на качествени предварителни и последващи оценки на въздействието следва да сведе до минимум възможностите за предприемане на необосновани действия за решаване на проблемите, включително, за необоснована нормативна намеса. Към момента този резултат не е постигнат.

## 1.2. Динамика на промените през 2018 г.

Най-често изменяните и допълвани кодекси са:



През 2017 г., за разлика от 2018 г., Кодексът за социално осигуряване и Кодексът на труда са били извън списъка с кодекси с най-често извършвани промени. През 2018 г., в сравнение с 2017 г., Кодексът за застраховането е изменян по-малко (през 2017 г. – 7 изменения, а през 2018 г. – 5 изменения), но за втора поредна година остава в списъка на най-често променяните кодекси. За 2018 г. от списъка отпадат: Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, Граждански процесуален кодекс и Административнопроцесуален кодекс.



При законите през 2018 г. с най-много изменения са:



В рамките на годината, следните закони са променяни по 6 пъти:

- Закон за Комисията за финансов надзор;
- Закон за корпоративното подоходно облагане;
- Закон за Министерството на вътрешните работи;
- Закон за радиото и телевизията.

Цитираните данни обхващат извършените промени в закони и кодекси по предложение на Министерския съвет и по инициатива на народни представители. От гледна точка на анализа на процесите по оценка на въздействието в дейността на изпълнителната власт тези данни показват известна устойчива тенденция на броя на приетите промени на законово ниво по предложение на Министерския съвет през 2016 г., 2017 г. и 2018 г., но към момента не са индикатор за преодоляване на проблема с често променящото се законодателство.

За да бъде статистката за брой съгласувани оценки и извършени промени в законодателството обективен индикатор, е необходимо, при решаването на идентифициран проблем, да се отчитат ролята и интересите на всички заинтересовани страни, като същевременно се прилага принципът за минимална регулаторна намеса. Когато този принцип е водещ, всяка предложена нормативна промяна би била достатъчно мотивирана и продукт на сериозен анализ. Броят на извършените оценки на въздействието и броят на извършените нормативни промени ще може да се приеме не само като резултат от влиянието на различните фактори на средата (тенденции в различни сфери на обществения живот, динамиката на процесите, подлежащи на регулиране,

нормотворческата култура и подход за решаване на проблемите и за реализиране на политики и т.н.), но и като индикатор, отразяващ реално логиката и последователността на стъпките при вземането на решения. За целта е необходимо за извършване на всяка оценка на въздействието да се предвиди достатъчно време за събиране на информация и ангажиране на ресурси за анализ на възможните варианти за решаване на проблемите, както и за обсъждането им с най-широк кръг засегнати и заинтересовани страни. Практиката показва, че това е възможно, когато е налице съответното планиране и яснота във всеки един етап - от констатиране на проблема до избор на вариант за решаването му.

### 1.3. Планиране на оценките на въздействието

Законът за нормативните актове предвижда планирането на оценките на въздействието да се осъществява чрез законодателна и оперативна програма на Министерския съвет за шестмесечен период, с цел осигуряване на необходимото време и ресурси за извършване на оценките и като допълнителна гаранция за прозрачност и предвидимост на предприетите нормативни мерки за решаване на проблемите. В УПМСНА са уредени процедурата по съгласуване на оценките на въздействието, обхватът на оценяване, контролът за качество и съответните срокове за съгласуване и приемане на законодателна и оперативна програма.

Законодателната програма за първата половина на 2018 г. беше приета с Решение № 75 на Министерския съвет от 05.02.2018 г. и включваше **27 законопроекта**. Оперативната програма за първата половина на 2018 г. беше приета с Решение № 74 на Министерския съвет от 05.02.2018 г. и включваше **20 проекта на подзаконовни нормативни актове**.

Законодателната програма за втората половина на 2018 г. беше приета с Решение № 555 на Министерския съвет от 07.08.2018 г. и включваше **26 законопроекта**. Оперативната програма за втората половина на 2018 г. беше приета с Решение № 556 на Министерския съвет от 07.08.2018 г. и включваше **32 проекта на подзаконовни нормативни актове**.

След приемането на програмите и в изпълнение на чл. 30, ал. 6 и чл. 30а, ал. 5 от УПМСНА, програмите се публикуват на Портала за обществени консултации ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)) заедно с извършените частични предварителни оценки на въздействието и становището от дирекция „Модернизация на администрацията“.

Това, което прави впечатление през 2018 г. е, че продължава тенденцията от предишните години по-голямата част от измененията да се предлагат и приемат извън рамките на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет. Законът за

нормативните актове допуска възможността Министерският съвет да разглежда проекти на закони и кодекси и на подзаконовни нормативни актове, които не са включени в законодателната или оперативната му програма, ако са придружени от предварителна оценка на въздействието.

Следва да се има предвид, че когато промените в един нормативен акт са планирани чрез оперативната и законодателната програма, се дава възможност:

- заинтересованите страни да се информират за промените в съответния акт и да следят неговото развитие;
- заинтересованите страни имат възможност да поискат да участват по-активно в процеса по неговото изработване;
- да се установи стабилен и прозрачен нормотворчески процес в изпълнителната власт;
- да се съчетаят промени от две министерства или промени, преследващи различни по вид цели.

Като лоша практика се идентифицира разработване на нормативни актове и/или на промени в тях извън предвиденото в законодателната и оперативната програма, тъй като това е индикатор за недобро планиране от страна на министерствата. Този феномен също създава забързано законодателство, при което всеки следващ етап от процеса по неговото разработване е притиснат със скъсени срокове и води до по-лошо качество на актовете.

Използването на изключението за разглеждане на актове, невключени в двете програми **създава времеви натиск и в етапа на съгласуване на оценките на въздействието от администрацията на Министерския съвет**, тъй като за оценки по актове от законодателната и оперативната програма срокът е 14 дни, а когато те не са включени – 7 дни.

## **2. Качество на извършените предварителни оценки на въздействието**

При съгласуването на оценките фокусът на администрацията на Министерския съвет през 2018 г. беше поставен върху спазването и усъвършенстването на минималното нормативно предписано съдържание, спазването на последователността на процедурните стъпки и ефективното провеждане на обществените консултации. Изпълнението на изброените изисквания се преценява комплексно за всяка оценката като минимален стандарт за нейното качество. Положителна тенденция през 2018 г. е, че бяха представяни за съгласуване предварителни оценки на въздействието, които отговарят на минималните

изисквания за съдържание, изготвени са при спазване на процедурните стъпки, с предвидени обществени консултации и само в отделни изолирани случаи са давани препоръки относно спазване на структурата и съдържанието, в съответствие с изискванията на НОМИОВ.

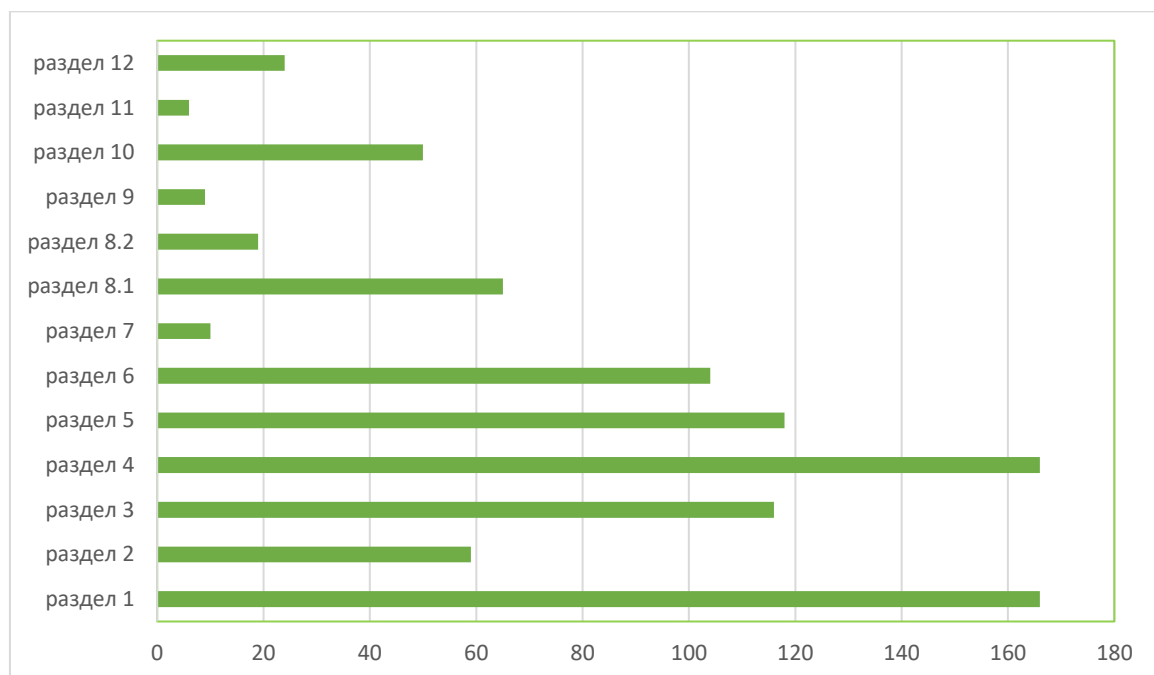
## 2.1. Относно съгласуваните през 2018 г. частични предварителни оценки на въздействието

В съответствие с изискването на чл. 16 от НОМИОВ, частична предварителна оценка на въздействието се извършва съгласно формуляра към Приложение № 1 на чл. 16, където е определено минималното ѝ съдържание. Доколкото изпълнението на формалните нормативни изисквания за съдържание не е достатъчен критерий и гаранция за качество и ефективност на извършените оценки, през 2018 г. усилията на експертите, отговорни за извършване на оценките бяха насочвани, основно върху усъвършенстване и надграждане на съдържанието и затвърждаване на стандарти и добри практики за събиране, анализиране и представяне на информацията.

Справката за 2018 г. показва, че за оценки, изготвени и засягащи широк кръг от проблеми и сфери на дейност и за различни по вид правоотношения, подлежащи на регулиране, в хода на съгласуването, най-голям процент от всички препоръки са дадени по отношение на раздел 1 (от Приложение № 1 към чл. 16 от НОМИОВ) „Дефиниране на проблема“ (17.6%), следват раздел 3 „Идентифициране на заинтересованите страни“ (12.8%), раздел 4 „Варианти на действие“ (18.4%), раздел 5 „Негативни въздействия“ (13.1%) и раздел 6 „Положителни въздействия“ (11.5%). По-малък процент от всички препоръки (6.5%) са дадени по отношение на раздел 2 „Цели“. С оглед на спецификите на анализирания сфера на дейност, са дадени общо 9.3% от всички препоръки, свързани с анализа и оценката на административната и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса и предприетите мерки от страна на правителството за намаляване на тази тежест (раздел 8.1 и 8.2. „Административната тежест за физическите и юридическите лица“, „Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?“, раздел 9. „Създават ли се нови регистри?“). С цел реално въвеждане и прилагане на принципа за регулиране с мисъл за микро, малкия и средния бизнес (МСП) са дадени 5.5% от всички препоръки (по раздел 10 „Как въздейства актът върху микро, малките и средните предприятия?“). В случай че в оценката се съдържат констатации, че МСП няма да бъдат засегнати при избора на определен вариант, в раздел 10 това твърдение следва да се мотивира с представяне на съответни аргументи и доказателства.

На **Фигура 2** е представена за сведение динамиката на препоръките на дирекция „Модернизация на администрацията“ по съгласуваните частични предварителни оценки на въздействието през 2018 г., в брой по раздели (от 1 до 12), съгласно Приложение №1 към чл. 16 от НОМИОВ.

Фигура 2



Заедно с положителните тенденции за повишаване на качеството на оценките по критерий „съдържание“ и стремежът за законосъобразност през 2018 г. се наблюдават и практики, които опорочават процеса по утвърждаване на оценката на въздействието, като гаранция за качество, ефективност и прозрачност в работата на централната администрация и като стандарт за информирано вземане на решения от Министерския съвет. Въпреки натрупания опит на експертите за изготвяне на частични предварителни оценки на въздействието и съобразяването с нормативните изисквания за съдържанието, налице са конкретни проблеми, които оказват негативно въздействие не само върху процесите, свързани с въвеждането на оценката на въздействието като инструмент за вземане на решения, но и на нормотворческия процес като цяло:

1. Изготвят се оценки, при които преобладават изложения с характера на описание, оформено не като представяне на проблемите и анализ на възможните варианти за решаването им, а като мотиви, включително със съответните доказателства, за избора на определен предварително вариант (най-често с предприемане на

нормативна намеса). При констатирани подобни недостатъци в съдържанието на оценката, най-често са налице и нарушения на процедурните стъпки, включително, предварителната частична оценка на въздействието е изготвена след проекта на нормативен акт, а съдържанието ѝ преповтаря мотивите към проекта.

2. Изготвят се оценки, които съдържат предложения за решаване на проблеми с голяма обществена значимост, без да са подкрепени с необходимите статистически данни, специализирани анализи и съобразяване с политики, като по този начин се допуска предлагането и приемането на управленски решения, базирани на предположения и не в съответствие с политиката в една или в няколко области.
3. Изготвят се оценки, без да се идентифицират всички заинтересовани и засегнати страни, което води до непълнота на анализите по отношение на очакваните ефекти при избора на определен вариант за решаване на проблем и до приемане на предложения, които въвеждат необоснована административна и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса, включително за МСП, както и до неефективност на обществените консултации.
4. Изготвят се оценки и проекти на нормативни актове, за които се провеждат обществени консултации в съкратени срокове, без да са налице ясни основания и необходимостта от съкращаване на нормативно установените срокове.
5. При необходимост от транспониране на европейско законодателство се изготвят оценки, които не съдържат реален анализ на проблемите и възможните варианти за решаване и постигане на съответствие на националната уредба с европейските стандарти, а се възприема за единствено приложим подход предприемането на нормативна намеса, което води в определени случаи до неправилно транспониране и постоянна необходимост от допълнителни нормативи промени, целящи синхронизиране с правото на ЕС.

## 2.2. Относно съгласуваните през 2018 г. цялостни предварителни оценки на въздействието

Съгласно чл. 22 от НОМИОВ цялостната предварителна оценка на въздействието се състои от доклад и резюме (Приложение № 2 към чл. 22). В чл. 22, ал. 2 е определено минималното съдържание на доклада. Предвид спецификата и целите на двата вида предварителни оценки на въздействието (частична и цялостна), налице е разлика в динамиката на процесите, свързани с натрупване на опит и познания за извършването им. Статистиката показва, че в периода 2016 – 2018 г. са съгласувани почти 600 частични

предварителни оценки на въздействието, докато броят на цялостните предварителни оценки на въздействието реално е 24 (този брой не включва представените за повторно съгласуване цялостни предварителни оценки на въздействието). През 2017 г. броят е 10, а през 2018 г. са съгласувани 14 цялостни предварителни оценки на въздействието (и в този брой не са включени представените за повторно съгласуване оценки).

Въпреки по-големия общ брой съгласувани цялостни предварителни оценки на въздействието през 2018 г., липсата на достатъчно опит и аналитични познания все още са причина за изготвяне на цялостни предварителни оценки на въздействието, които формално изпълняват изискванията за съдържание и законосъобразност, но са с несъвършенства, сходни с несъвършенствата, констатирани при частичните предварителни оценки на въздействието. Допълнително при цялостните оценки на въздействието се наблюдава често и:

1. Формален подход при преценката на необходимостта за извършване на цялостна оценка на въздействието.

2. Разглеждане на проблемите и вариантите за решаването им извън контекста на приложимите политики, както и без да се отчитат утвърдени стандарти и добри практики за събиране, анализ и представяне на информацията.

3. Смесване на проблеми с причини и следствия.

4. Неясно формулиране на цели и прилагане на формални критерии за мониторинг и оценка на резултатите.

5. Стесняване на кръга на заинтересованите и засегнатите страни.

6. Формално прилагане на чл. 29 от НОМИОВ.

7. Недостатъчно разбиране и използване на обществените консултации във всички етапи на изготвяне на оценката на въздействието.

8. Недостатъчно разбиране и липса на опит при избора и прилагане на различни аналитични методи.

### 2.3. Относно съобразяване на препоръките на администрацията на Министерския съвет по отношение на качеството на представените за съгласуване предварителни оценки на въздействието и спазването на процедурните стъпки

Съобразяването с препоръките по отношение на качеството и пълнотата на съдържанието на оценките на въздействието, както и по отношение на спазване на процедурните стъпки и провеждането на консултации, е от значение за постигане на оптимален окончателен вариант на оценките. Доколкото обаче препоръките ще бъдат съобразени, зависи изцяло от преценката на вносителите.

По отношение на окончателните варианти на оценките на въздействието, които се представят като задължителна част от пакета документи, придружаващи проектите на нормативни актове, които се внасят за приемане или одобряване от Министерския съвет, следва да бъдат изпълнени следните нормативни изисквания:

На основание чл. 30б, ал. 4 от УПМСНА окончателната оценка на въздействието следва да бъде съобразена с препоръките от становището на дирекция „Модернизация на администрацията“.

На основание чл. 85, ал. 1 УПМСНА е необходимо становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ да бъде публикувано заедно с преработената оценка на въздействието и проекта на акт при обществените консултации, провеждани в изпълнение на Закона за нормативните актове.

Механизъм за проверка на степента на изпълнение на цитираните разпоредби от страна на вносителите на проекти на нормативни актове за разглеждане от Министерския съвет са предвидените в Закона за нормативните актове обществени консултации, както и съгласуването по чл. 32 от УПМСНА. Прави впечатление, че през 2018 г. и към настоящия момент е налице стремеж от страна на вносителите окончателните оценки на въздействието да бъдат съобразени с препоръките на дирекция „Модернизация на администрацията“, получени в хода на съгласуването по чл. 30б. от УПМСНА и чл. 32 от УПМСНА. Когато обаче по различни причини тези препоръки не се съобразяват или се съобразяват формално, се стига до хипотези, при които, въпреки че са спазени всички процедурни стъпки и нормативни изисквания във всеки етап от подготовката и съгласуването на проект на нормативен акт, за разглеждане от Министерския съвет се внасят проекти на нормативни актове, придружени с оценки на въздействието с



недостатъчно добро качество и съдържание. Това опорочава не само процеса по изготвяне на конкретното предложение за нормативни промени, но и нормотворческия процес като цяло, поради което са необходими усилия за постигане на конструктивен диалог с цел изготвяне на оценки с максимално високо качество като стандарт за качествено и ефективно вземане на решения.

### 3. Обществените консултации

#### 3.1. Обща информация

Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието обществени консултации се провеждат:

- А.** при извършване на цялостна оценка на въздействието (наречени „консултации“)
- Б.** при изработен проект на нормативен акт, съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове

#### **А. Обществени консултации при извършване на цялостна оценка на въздействието**

Съгласно чл. 24, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, консултации (познати още като „предварителни“) задължително се извършват само при извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието. Вложеният замисъл е, процесът по извършване на оценка на въздействието да стартира на „бял лист“, максимално рано с манифестирането на процеса и със стартирането на събиране на данни за целите на оценката. Съгласно наредбата тези консултации могат да се провеждат чрез Портала за обществени консултации. В този случай задължително се изготвя консултационен документ. През 2018 г. са проведени 11 „предварителни“ консултации в рамките на процеса по извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието. Това са оценките по:

- Законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа;
- Законопроекта за преброяване на земеделските стопанства в Република България през 2020 г.;
- Законопроекта за собствеността, поземлените отношения и опазването на земеделските земи ;
- Законопроекта за преброяване на населението и жилищния фонд през 2021 г.;
- Законопроекта за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода;

- Законопроекта за социалните услуги;
- Законопроекта за марките и географските означения;
- Законопроекта за превенция от природни бедствия и неблагоприятни климатични събития в земеделието;
- Законопроекта за киберсигурност;
- Законопроекта за водоснабдяването и канализацията;
- Законопроекта за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица.

#### **Б. Обществени консултации при изработен проект на нормативен акт, съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове**

В рамките обществената консултация по чл. 26 от Закона за нормативните актове е предвидено на интернет страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации да се публикуват проектът на акт заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка на въздействието. Публикува се и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ по оценката на въздействието. За да се осигури достатъчно време всички засегнати и заинтересовани страни да бъдат информирани за предлаганите нормативни промени и да бъдат активни участници при вземането на решения, срокът за обществени консултации за всички проекти на нормативни актове, преди внасянето им за разглеждане от компетентния орган, е определен на 30 дни. Само при наложителни обстоятелства, които трябва да бъдат мотивирани, консултацията може да бъде 14 дни.

За периода 1 януари – 31 декември 2018 г. на Портала за обществени консултации – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) са открити общо 799 обществени консултации.

- Национални обществени консултации (централна администрация – 674 бр. (проекти на нормативни актове, проекти на стратегически документи, „предварителни“ консултации и други свободни консултации)
- Обществени консултации на общинско ниво – 125 бр.

Прави добро впечатление броят на проведените консултации на общинско ниво на Портала за обществени консултации предвид това, че местните власти не са задължени да го правят.

Обществените консултации на национално ниво са групирани в 21 тематични области. Тези **674 консултации са получили общо 1356 коментара**<sup>1</sup> или средно по 2 коментара. Средният брой на коментари в една от 21-те области е 65 бр. В 8 области са получени над средния брой коментари. Обществените консултации, получили най-голям брой коментари, са в област „Земеделие и развитие на селските райони“ – общо 305 коментара. Обществените консултации, получили най-малък брой коментари, са в област „Спорт“, „Защита на потребителите“, „Младежка политика“ – 0 коментара.

Средният брой на обществени консултации от една тематична област е 32. В 8 от областите са били открити над средния брой обществени консултации. Най-голям брой обществени консултации са открити в област „Образование“ – 99 броя, а най-малък в област „Младежка политика“ – 0 броя.

В **Таблица 1** са представени 21-те области от Портала за обществени консултации със съответния брой на консултациите и коментарите към тях за 2018 г.

Таблица 1:

Тема/Политика	Брой обществени консултации	Брой коментари
Бизнес среда	25	26
Външна политика, политика по сигурност и отбрана	65	96
Държавна администрация	41	82
Енергетика	11	2
Защита на потребителите	1	0
Здравеопазване	56	69
Земеделие и развитие на селските райони	70	305
Качество и безопасност на храните	3	1
Култура	19	62
Междусекторни политики	2	5

---

<sup>1</sup> Отчетени са единствено коментари, публикувани от регистрирани потребители на Портала за обществени консултации. Не са отчетени коментари, получени по други канали (имейл, официален път и др.).

Младежка политика	0	0
Наука и технологии	13	6
Образование	99	143
Околна среда	20	12
Правосъдие и вътрешни работи	84	228
Регионална политика	32	99
Социална политика и заетост	47	92
Спорт	11	0
Транспорт	30	9
Туризм	5	13
Финанси и данъчна политика	41	106
<b>ОБЩО</b>	<b>675</b>	<b>1356</b>

В осемте тематични области, в чиито обществени консултации е отчетена най-голяма активност, следните проекти на нормативни актове са получили най-много коментари:

Област	Наименование на акт	Дата на публикуване
Външна политика, политика по сигурност и отбрана	Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за командировъчните средства при задграничен мандат	23 ноември 2018 г.
Държавна администрация	Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация	27 ноември 2018 г.
Здравеопазване	Проект за Наредба за утвърждаване на медицински стандарт „Акушерство и гинекология“	01 февруари 2018 г.
Земеделие и развитие на селските райони	Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за лова и опазване на дивеча	08 юни 2018 г.

Образование	Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение на Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България	21 ноември 2018 г.
Правосъдие и вътрешни работи	проект на Заповед относно определяне на размерите на допълнителните възнаграждения за научна степен, за полагане на труд през нощта от 22,00 до 6,00 ч., за полагане на труд на официални празници	08 ноември 2018 г.
Регионална политика	Проект на Национална жилищна стратегия	30 юни 2018 г.
Социална политика и заетост	Проект на Закон за хората с увреждания	28 август 2018 г.

Статистиката на проведените обществени консултации през 2018 г. показва, че Порталът за обществени консултации се използва за провеждане както на нормативно установените консултации, така и на консултации в различни фази от обсъждането и решаването на проблеми с обществено значение, с осигуряване на обратна връзка между инициатора на консултацията и заинтересованите страни, участвали със становище или коментар. По преценка на провеждащите консултациите, се прилагат и други форми на консултации, както и алтернативни методи за събиране на данни.

### 3.2. Срокове на обществените консултации

Анализът на обществените консултации, проведени на Портала за обществени консултации показва, че все още се използва практиката за определяне на срокове, по-кратки от обичайно предвидения в Закона за нормативните актове. Това се е случило по отношение на 124 обществени консултации. Поставените по-кратки от 30 дни срокове са както следва:

- Срок от 29 дни – 38 обществени консултации;
- Срок от 28 дни – 1 обществена консултация;
- Срок от 14 дни – 57 обществени консултации;
- Срок от 13 дни – 28 обществени консултации.

Считаме, че ясно изразена воля за провеждане на по-кратки консултации се наблюдава при тези със срок от 13 дни и 14 дни (общо 85 консултации). Следва да се отбележи, че **в 17 от случаите не са посочени изискуемите съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове мотиви**, обосноваващи по-краткия срок.

Наред с това считаме, че съществува неумение у (или липса на инструкции към) модераторите на Портала за обществени консултации за правилния начин за изчисляване на сроковете в дейността на администрацията. Поставените, по-скоро нелогични, срокове от 13 дни, 28 дни и 29 дни, като че ли издават точно това.

**Следва да се има предвид, че за 27 от 28-те обществени консултации се отнасят за подзаконовни нормативни актове и срокът от 13 дни е предпоставка за отмяната им по съдебен ред.**

### 3.3. Пълнота на публикуваните комплекти документи

Анализът показва, че при провеждането на обществени консултации на Портала за обществени консултации са налице 15 случая, в които нормативно изискваният комплект документи не е публикуван в портала. За 14 от случаите става дума за подзаконовни нормативни актове и за един законопроект.

- Липсва доклад към проект на подзаконов нормативен акт (или мотиви към проект на акт на министър) – 11 обществени консултации;
- Липсва оценка на въздействието и становище на АМС – 1 обществена консултация (на закон);
- Липсва становище на АМС – 2 обществени консултации
- Липсват всички документа – 1 обществена консултация

Следва да се има предвид, че **при липса на доклад (или мотиви към проект на акт на министър), проект на акт или оценка на въздействието има развита съдебна практика за отмяна на подзаконовите нормативни актове**. Подзаконовни актове, попадащи в тази категория са **12 от случаите**.

Доколкото публикуването на становище на АМС е подзаконово изискване не е проследено наличие на съдебна практика в тази посока.

### 3.4. Осигуряване на обратна връзка

Съгласно чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове за органите на изпълнителната власт съществува задължение за публикуване на Портала за обществени консултации на справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения от проведените обществени консултации.

Анализът на проведените обществени консултации по проекти на нормативни актове показва, че в 168 от случаите не са публикувани справки за отразяване на постъпилите предложения. В 140 от случаите не са налични коментари и предложения на Портала за обществени консултации. Тази информация обаче, не може да гарантира, че не са получени предложения по други канали – ел. поща, официален път и т.н. В тази връзка следва да се извършва публикуване на такава справка във всички случаи.

В 28 от случаите е установено, че справка за отразяване на постъпилите предложения не е публикувана, въпреки че в рамките на консултацията има постъпили предложения най-малко на Портала за обществени консултации. **Това е неизпълнение на чл. 26 от Закона за нормативните актове.**

## 4. Институционална рамка

### 4.1. Звена за извършване на ОВ в министерствата

Министерствата, в които има звена с възложени функции за извършване на оценка на въздействието са седем. В доклада за извършването на оценка на въздействието за 2016 г. са идентифицирани само три министерства. Към 2018 г. министерствата са се увеличили с четири. Непосочването на конкретни функции по извършване на оценка на въздействието не отменя задължението на администрацията в тази посока, но пък определянето на конкретни звена показва подобряване на вътрешната организация за осигуряване на този процес, което е положителна тенденция. Тези министерства са:

- Министерство на здравеопазването
- Министерство на икономиката
- Министерство на образованието и науката
- Министерство на отбраната
- Министерство на правосъдието
- Министерство на труда и социалната политика
- Министерство на финансите

### 4.2. Работна група към Съвета за административната реформа

На заседанието на Съвета за административната реформа, проведено на 16 юли 2018 г., беше одобрена структурата, задачите, организацията на работа и поименния състав на постоянната работна група по оценка на въздействието към Съвета за административна реформа, която се предвижда да действа и като част от мрежа от експерти по оценка на въздействието. Проведено е едно заседание на работната група на 20.07.2018 г. На него

бяха обсъдени възможности за подобряване на качеството на изготвяните оценки на въздействието от администрацията, разширяване на кръга от експерти, запознати и участващи в работата на групата, както и като част от мрежата експерти, ангажирани в процесите по оценка на въздействието.

#### **4.3. Административен капацитет за извършване на ОВ**

През 2018 г. Институтът по публична администрация е организиран общо 11 обучения на тема „Оценка на въздействието“, като в тях са взели участие общо 250 държавни служители.

Отделно от това, на 26 и 27 април 2018 г. в гр. София, Институтът по публична администрация проведе международна конференция на тема „Оценка на въздействието – какво можем да подобрим?“. На конференцията са представени добри практики от България и Европа при извършване на оценка на въздействието. Участие са взели 90 души.

### **III. Последващи действия**

Въз основа на данните за актуалното състояние на оценката на въздействието в работата на централната администрация през 2018 г. ще бъдат направени редица инициативи за:

- уеднаквяване на практиката по извършване на оценка на въздействието в администрацията;
- стимулиране на предварителното планиране на изработването на нормативни актове чрез законодателната и оперативната програма;
- минимизиране на грешките при определяне на сроковете на обществените консултации;
- повишаване на прозрачността в процеса по извършване на оценка на въздействието и по провеждане на обществени консултации;
- реалното включване на повече инструменти за извършване на оценка на въздействието;
- динамизиране работата на работната група към Съвета за административната реформа.