

Оценка на въздействието

Годишен доклад за 2017 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 и е одобрен от Съвета за административната реформа на заседание, проведено на 16 юли 2018 г.

Докладът е публикуван на Портала за обществени консултации www.strategy.bg.



www.strategy.bg

[Портал за обществени консултации](#)

Юли 2018 г.

Съдържание:

1.	Увод.....	4
2.	Актуално състояние	5
3.	Последващи действия.....	13
4.	Заключение.....	14

1. Увод

Оценката на въздействието е инструмент за подпомагане на процеса по вземане на решения при спазване на устойчивост на политиките чрез прилагане на аналитични подходи за изследване на възможните икономически, социални, екологични и други последици, както и на разходите, ползите и рисковете от различни варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми. Оценката на въздействието следва да гарантира, че процесът на вземане на решения и приемане на законодателство се базира на доказателства и данни, събрани и анализирани при спазване на стандарти за прозрачност, обоснованост и предвидимост на нормотворческия процес с привличане и активно участие на заинтересованите страни.

След последните изменения през 2016 г. Законът за нормативните актове предвижда оценка на въздействието да се извършва за проектите на закони и кодекси и на проектите подзаконови нормативни актове на Министерския съвет. Видовете оценки на въздействието са предварителна и последваща, като предварителната оценка може да бъде частична или цялостна. Частичната предварителна оценка на въздействието предхожда изработването на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет. Цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при изработване на нови закони и кодекси, както и когато частичната предварителна оценка е показала, че предложенията ще имат значителни последици или може да се извърши по преценка на съставителя на проекта на акт. Последващата оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на Министерския съвет се извършва в срок до 5 години след влизането в сила на акта от органа, в чиято компетентност е изпълнението му.

Важен елемент от процеса е планирането 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, като допълнителна гаранция за прозрачност и предвидимост на предприетите нормативни мерки за решаване на проблемите.

В Закона за нормативните актове са уредени и изискванията за провеждане на обществени консултации за всички нормативни актове преди внасянето им за разглеждане от компетентния орган. В рамките на обществената консултация на интернет страницата на съответното ведомство и на Портала за обществени консултации 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. Това дава възможност на обществото да се запознае с цялата налична информация относно представения проект на нормативен акт, както и с препоръките за подобряване на оценките, направени от администрацията на Министерския съвет в хода на съгласуването.

2. Актуално състояние

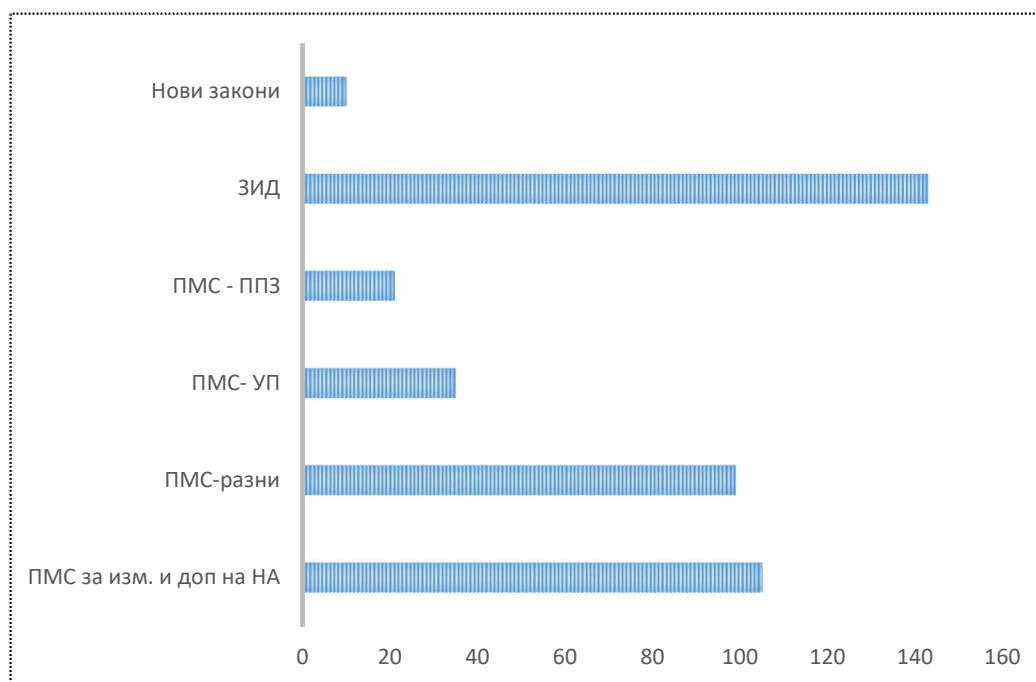
Съгласно чл. 21, ал. 5 от Закона за нормативните актове предварителните оценки на въздействието се съгласуват с администрацията на Министерския съвет. Тази функция е възложена на дирекция „Модернизация на администрацията“. Дирекцията участва и методически ръководи процеса по утвърждаване на практиката по извършване на оценка на въздействието на нормативните актове и повишаване на качеството и прозрачността на нормотворческия процес. Фокусът при съгласуването на оценките е поставен върху спазването на минималното съдържание на оценките, спазването на последователността на процедурните стъпки при изработването на проектите на нормативни актове и ефективното провеждане на обществените консултации.

2.1. Статистика относно извършените оценки на въздействието

През 2017 г. са съгласувани общо 410 предварителни оценки на въздействието по проекти на нормативни актове. Предложени са и са съгласувани 143 предварителни частични оценки на въздействието на проекти на закони за изменение и допълнение на закони и кодекси и 10 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 257. На **Фигура 1** са показани представените за съгласуване оценки на въздействие по вид на нормативния акт.¹

¹. Проекти на нови закони -10 бр., проекти на закони за изменение и допълнение на закони и кодекси (ЗИД) – 143 бр., проекти на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на правилници за прилагане на закони (ПМС-ППЗ) – 21 бр., проекти на Постановление на Министерския съвет за изменения и допълнения или приемане на устройствени правилници (ПМС- УП) – 35 бр., проекти на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на нормативни актове (ПМС за изм. и и доп на НА) – 105 бр., проекти на Постановление на Министерския съвет (ПМС – разни) – 96 бр.

Фигура 1



Запазва се тенденцията от 2016 г. общият брой на предложенията за промени в подзаконовата уредба да надвишава броя на предложенията за промени в закони и кодекси.

Голяма част от промените, основно на подзаконово ниво, са в изпълнение на предприетите мерки от страна на правителството за намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса. Съгласно Решението по т. 30 от Протокол № 28 от заседанието на Министерския съвет на 28 юни 2017 г. за намаляване на административната и регулаторната тежест върху гражданите и бизнеса, на всички административни органи беше възложено да извършат детайлен преглед на предоставяните от тях услуги и регулаторни режими и да идентифицират възможности за намаляване на административната и регулаторната тежест. В резултат на това са предложени мерки за намаляване на административната тежест при предоставянето на общо 605 услуги.

По преценка на вносителя конкретните предложения за намаляване на административната тежест се внасят самостоятелно или заедно с други необходими промени в уредбата на ниво закон или на ниво подзаконови нормативни актове. Налице е стремеж от вносителите да се съобразяват с препоръките от дирекция „Модернизация на администрацията“ за преодоляване на проблема с честите промени в законите. В анализите към оценките на въздействието се отчитат преките ефекти на всяка промяна както за директните адресати, така и в работата на администрацията, а целта е с минимални и малко на брой изменения в

нормативните актове да се постигат ефективни решения на констатираните проблеми.

2.2. Динамика на измененията на закони през 2017 г.

През 2017 г. най-често изменяните и допълвани кодекси са Кодекс за застраховането (7 пъти), Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (6 пъти), Граждански-процесуален кодекс (6 пъти) и Административно-процесуален кодекс (5 пъти). Изброените кодекси не са били сред често променяните през 2016 г. За 2017г. от списъка с често променяни кодекси отпадат Кодекс на труда, Наказателен кодекс и Наказателно-процесуален кодекс. Данъчно-осигурителният процесуален кодекс в две поредни години е сред най-променяните кодекси (по 6 изменения на година за 2016 г. и за 2017 г.).

При законите през 2017 г. с най-много изменения е Закон за съдебната власт (7 изменения), следват Закон за акцизите и данъчните складове, Закон за движението по пътищата, Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия и Закон за комисията за финансов надзор, Закон за корпоративното подоходно облагане, Закон за местните данъци и такси, Закон за Министерството на вътрешните работи, Закон за устройство на територията.

Цитираните данни обхващат извършените промени в закони и кодекси по предложение на Министерския съвет и по инициатива на депутати и могат да бъдат приети за сведение по отношение на интензитета на един от критериите за оценка на степента на преодоляване на проблема с честите промени в законодателството. От гледна точка на анализа на процесите по оценка на въздействието в дейността на изпълнителната власт тези данни показват известна стабилност на броя на приетите промени на законово ниво през 2016 г. и 2017 г. Промените се предлагат при спазване на нормативните изисквания, с цел изпълнение на конкретни политики, по повод изпълнение на ангажменти на държавата във връзка с членството в Европейския съюз, поради несъвършенства в уредбата и в по-редки хипотези на необходимост от спешна намеса от страна на държавата за предотвратяване на сериозни негативни последици от значение за обществото. Прави впечатление обстоятелството, че все още голяма част от измененията са предложени и одобрени или приети извън рамките на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет.

2.3. 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 като допълнителна гаранция за прозрачност и предвидимост на предприетите нормативни мерки за решаване на проблемите. В Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация са уредени процедурата по изготвянето на оценките на

въздействието, обхватът на оценяване, контролът за качество и съответните срокове за съгласуване и приемане на законодателна и оперативна програма.

Първата законодателна и първата оперативна програма на Министерския съвет след приемането на промените в Закона за нормативните актове през 2016 г. се отнасяха до втората половина на 2017 г. В процеса бяха съгласувани 90 предварителни оценки на въздействието (част от посочените по-горе 410). В окончателния си вид законодателната програма съдържа 47 законопроекта, а оперативната програма – 39 проекта на нормативни актове. Предвидено беше извършването на 7 цялостни предварителни оценки на въздействието на законопроекти.

Програмите бяха приети от Министерския съвет с Решение № 443 от 8 август 2017г. на Министерския съвет (законодателна програма) и с Решение № 442 от 8 август 2017 г. (оперативна програма).

През втората половина на 2017 г. беше осъществена и организацията и координацията на дейностите по изготвяне на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет за първата половина на 2018 г. В процеса бяха съгласувани 40 предварителни оценки на въздействието (също част от посочените по-горе 410). В окончателния си вид законодателната програма съдържа 27 законопроекта, а оперативната програма – 20 проекта на нормативни актове. Предвидено е извършването на 4 цялостни предварителни оценки на въздействието на законопроекти. Програмите бяха приети от Министерския съвет, както следва: законодателната програма за първата половина на 2018 г. - с Решение № 75 от 5 февруари 2018 г. а оперативната програма за първата половина на 2018 г. - с Решение № 74 от 5 февруари 2018 г.

След приемането на програмите и в изпълнение на чл. 30, ал. 6 и чл. 30а, ал. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, програмите се публикуват на Портала за обществени консултации www.strategy.bg заедно с извършените частични предварителни оценки на въздействието.

Законът за нормативните актове допуска възможността Министерският съвет да разглежда проекти на закони и кодекси и на подзаконови нормативни актове, които не са включени в законодателната или оперативната му програма, ако са придружени от предварителна оценка на въздействието. Доколкото обаче планирането и включването на проектите на нормативни актове в законодателната или оперативната програма е важен елемент от норматворческия процес, който не само осигурява достатъчно време за извършване на оценките, но и позволява всички засегнати и заинтересовани страни да бъдат информирани за предстоящите инициативи за нормативни промени, е препоръчително промените да се изготвят и приемат в рамките на двете програми.

2.4. Състояние на обществените консултации през 2017 г.

Друг показател за качество и законосъобразност в процесите по планиране и извършване на оценките на въздействие и в нормотворческата дейност като цяло е провеждането на обществени консултации. В чл. 26 от Закона за нормативните актове 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. В рамките обществената консултация по чл. 26 от Закона за нормативните актове на интернет страницата на съответното ведомство и на Портала за обществени консултации 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.

През 2017 г. са проведени общо 571 обществени консултации. На Портала за обществени консултации се публикува всяка преработена оценка на въздействието заедно със становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ преди приемането на съответния акт.²

Вносителите спазват изискванията на закона по отношение провеждането на обществените консултации. В отделни, изолирани случаи все още има пропуски, които следва да бъдат отстранени. Пропуските са свързани с последователността на процедурните стъпки при изработването на проектите на нормативни актове и законосъобразното провеждане на обществените консултации. Допуска се изработването и огласяването на проект на нормативен акт да предхожда изготвянето на оценката на въздействието, както и не достатъчно обосновано се съкращават сроковете за провеждане на обществените консултации.

² На **Фигура 2** са представени брой на обществените консултации по секторни политики, на **Фигура 3** са представени брой на обществените консултации по секторни политики с публикувана справка за отразяване на становищата и брой консултации за срок по-кратък от 30 дни.

Фигура 2- Обществени консултации по секторни политики

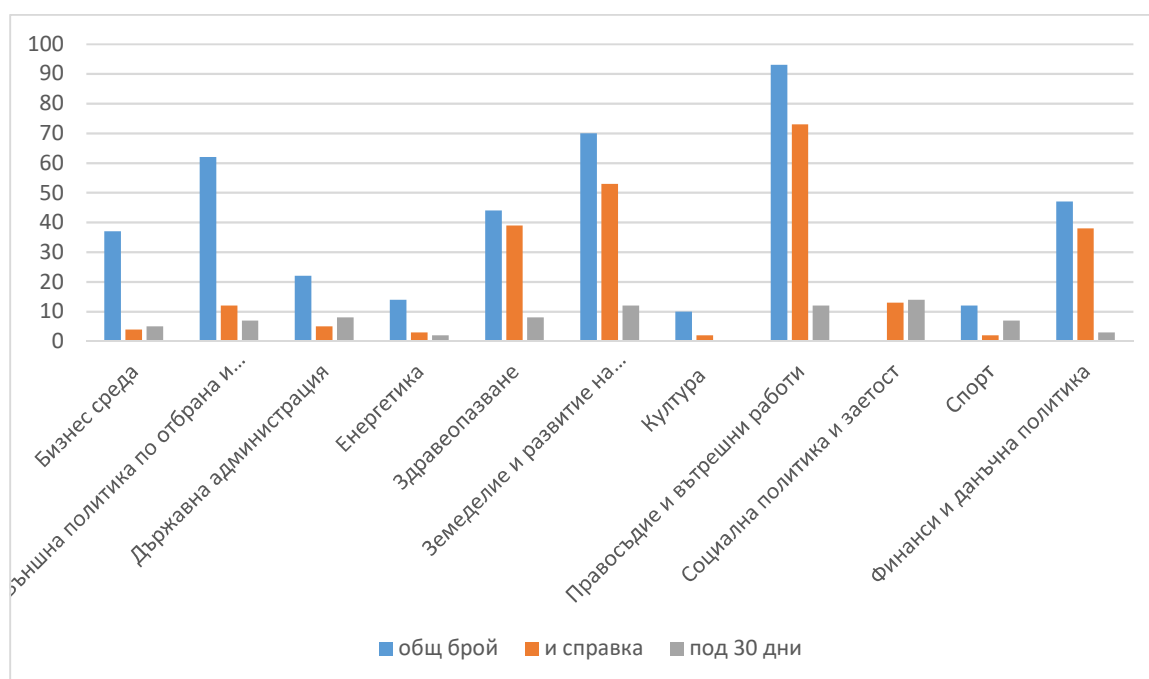
Провеждането на консултации, различни от консултацията по чл. 26 от Закона за нормативните актове, е задължително, когато се извършва цялостна оценка въздействието и е препоръчително за всички останали случаи, във всеки един етап от обсъждането и подготовката на предложенията за нормативни промени.



Консултациите под различни форми и с различна насоченост позволяват на най-широк кръг от заинтересовани и засегнати страни да изложат своята позиция относно проблемите и вариантите за решаването им, включително и да вземат участие при изготвянето на конкретни предложения. Броят на проведените обществени консултации през 2017 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 реална обратна връзка между инициатора на консултацията и заинтересованите страни, участвали със становище или коментар. Най-голям брой обществени консултации са проведени в сектор Правосъдие и вътрешни работи, а най-малко в сектор Култура, Спорт и Енергетика. Следва да се има предвид, че данните относно броя на проведените консултации, на консултациите по секторни политики, на консултациите с публикувани справки за

отразяване на становищата и на тези със срок по-кратък от 30 дни са представени за сведение и в подкрепа на извода, че през 2017г., въпреки отделни пропуски в последователността на процедурите и определяне на сроковете, е налице напредък и повишаване на компетентността и норматворческата култура в администрацията при провеждането на обществени консултации. От гледна точка на оценка на въздействието това е гаранция, че във всички фази, от констатиране на проблемите до изготвяне на проект на нормативен акт или до достигане до избора на друго решение, възможно най-широк кръг от заинтересовани и засегнати страни ще могат да получат необходимата информация и да вземат активно участие в процеса по обсъждане и вземане на решения по въпроси от обществено значение.

Фигура 3 – Обществени консултации по секторни политики с публикувани справки за отразяване на становищата и със срок на консултацията по-кратък от 30 дни



2.5. Слабости

Етапите и редът на извършване, както и съдържанието на оценката на въздействието като инструмент за вземане на решения, са уредени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Наличието на подробна уредба на видовете оценки, както и на специфичните изисквания за извършването им, дават яснота и последователност на процесите още при идентифициране на проблемите и избор на варианти за решаването им. Приложенияте 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 и представяне на събраната аналитична информация.

Въвеждането на оценката на въздействието е динамичен процес, в който постепенно следва да бъдат привлечени и да получат практически опит възможно най-широк кръг експерти. През 2017 г. водеща при съгласуването на оценките беше идеята за постепенно натрупване на практически познания за всички ангажирани експерти. Без да се залагат количествени измерители за напредък, фокусът беше поставен върху спазването на минималното съдържание на оценките, спазването на последователността на процедурните стъпки при изработването на проектите на нормативни актове и ефективното провеждане на обществените консултации. За да не се допуска излишно формализиране на процесите, препоръките имат конкретна цел и се дават за затвърждаване на минимален стандарт за събиране, анализиране и представяне на информацията. Препоръки се дават и при констатирани пропуски в процедурите.

В резултат на натрупания опит, както и чрез постоянна неформална комуникация, индивидуален подход и консултации с експерти от всички министерства и ведомства, извършващи оценки на въздействието, през 2017 г. се наблюдава постепенно подобрение на качеството на оценките по критерий минимално съдържание. Все още обаче експерти и ведомства с по-малко опит в изготвянето на оценки на въздействието срещат известни затруднения. Проблемите не се дефинират достатъчно ясно и в контекста на провежданите политики, не се използват достатъчно статистически и аналитични материали по разглежданите теми, целите не се формулират с оглед на решаването на конкретен проблем, не се анализират достатъчно задълбочено положителните и отрицателните въздействия за всеки един вариант и за всички заинтересовани страни. Разглеждат се само по два варианта на действие – задължителният Вариант „Без действие“ и Вариант – „Фаворит“. Съдържанието и информацията в оценката не съответстват напълно на окончателния проект на акт, който се предлага за внасяне за разглеждане от Министерския съвет.

Цитираните пропуски следва да се преодолеят чрез последователност на препоръките и методическа помощ от дирекция „Модернизация на администрацията“, както и чрез насърчаване на експертите да използват всички нормативни възможности и алтернативни методи за събиране на информация. Наличието на достатъчно информация относно проблемите ще позволи изготвянето на оценки с по-добро качество и с реален принос към процесите по вземане на информирани решения.

3. Последващи действия

На заседание на Съвета за административната реформа, проведено на 25 октомври 2017 г., беше взето решение за създаване на постоянна работна група за оценка на въздействието към съвета. В изпълнение на решението са предприети необходимите действия за попълване на състава на групата с експерти, които могат да изпълняват методологическа роля в областта на оценката на въздействие и които имат съответната компетентност и опит, за да участват в процесите по развитие на политиката по утвърждаване на оценката на въздействието.

След утвърждаване на състава на работната група дирекция „Модернизация на администрацията“ чрез своите представители в групата ще постави на обсъждане констатираните през 2017 г. в хода на съгласуването на оценките пропуски по отношение на минималното съдържание и структуриране на информацията, пропуските при изпълнение на процедурите по изготвяне на проекти на нормативни актове, както и необходимостта от изграждане на навици в администрацията за планиране и за ефективно провеждане на обществени консултации на всички етапи. Получаването на обратна връзка и информация за констатирани проблеми от гледна точка на експертите с практически опит ще позволи да бъдат набелязани съответните действия за подобряване на качеството на извършваните оценки на въздействието и на нормотворческия процес като цяло. Важна стъпка ще бъде и определянето на ясни критерии за отчитането на качеството и ефективността на извършваните оценки на въздействието. На база информацията за 2017 г., в рамките на работната група, ще се обсъдят варианти и механизъм за оценяване на напредъка през 2018 г.

Повечето слабости могат да намерят своето решение чрез методическа помощ от дирекция „Модернизация на администрацията“ по цялостното съдържание на оценките, както и чрез установяване на неформална комуникация и укрепване на мрежата от експерти, ангажирани в процесите по извършване на оценка на въздействието. Оказването на взаимна помощ при събирането и анализирането на информация, както и при нейното структуриране с възможност на най-ранен етап да се съобразят гледните точки на експерти в различни области, ще бъде от особено значение за подобряване на качеството на оценките по критерии съдържание и реален принос в процесите по вземане на решение. Въвеждането на добри практики от всички администрации при обсъждането и предлагането на нормативни промени ще подобри прозрачността и предвидимостта и ще бъде предпоставка за повишаване на доверието в обществото.

Като конкретна мярка за повишаване на качеството на оценките на въздействието в рамките на работната група ще бъде обсъдена възможността за

актуализиране на Ръководството за извършване на оценка на въздействието, прието от Министерския съвет през 2014 г.

Като установен ефективен модел на действие следва да се работи активно с администрациите и с оглед на подобряването на капацитета на служителите в областта на оценката на въздействието и извършването на все по-качествени оценки. По Оперативна програма „Добро управление“ през 2017 г. стартира проект „Изграждане на капацитет за извършване на оценка на въздействието в държавната администрация“. Проектът ще даде възможност да бъдат извършени цялостни предварителни оценки на въздействието, както и последващи оценки на въздействието на действащи закони и кодекси, в които служителите ще могат да участват и да развият практическите си умения и теоретичните познания в областта.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В изпълнение на възложените функции по съгласуване и методическо ръководство при извършване оценка на въздействието на нормативните актове водещо в работата на дирекция „Модернизация на администрацията“ през 2017 г. беше спазването и усъвършенстването на минималното съдържание на оценките и структуриране на информацията в тях, спазването на последователността на процедурните стъпки при изработването на проектите на нормативни актове и законосъобразното провеждане на обществените консултации. Въз основа на натрупаният опит и пряко участие в процесите, може да бъде направен извод, че през годината въвеждането на оценка на въздействието в работата на администрацията бележи напредък. Налице е необходимата нормативна база. Повишава се компетентността и нормотворческата култура на експертите от всички нива на администрацията, доколкото част от преките им задължения е и участието им при извършване на оценки на въздействието. Повишава се и информираността на гражданите и бизнеса относно възможностите им за реално участие при вземането на решения с обществена значимост.