



ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 46-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

21 юли 2021 г. – 16 септември 2021 г.

Народно събрание на Република България
Национален център за парламентарни изследвания
(НЦПИ)

Обхват на изследването

Изследването обхваща 67 законопроекта, регистрирани в публичния регистър „Законопроекти” на Народното събрание за периода:

21 юли 2021 г. – 16 септември 2021 г.

В обхвата на настоящото изследване **не са включени** законопроектите, които традиционно не подлежат на оценка на въздействието, а именно:

- ❖ законопроекти за ратифициране и денонсиране на международни договори;
- ❖ обединени законопроекти, изготвени по реда на чл. 81, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС);
- ❖ законопроекти за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и проекти на подзаконови нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет;
- ❖ проекти на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства;
- ❖ законопроекти за изменение и допълнение на Конституцията.

ОБЕКТ, ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследването:

Обект на изследването е информацията, съдържаща се в мотивите към внесените в Народното събрание законопроекти.

Предмет на изследването:

Мотивите към внесените в 46-то Народно събрание законопроекти.

В предмета на настоящото изследване не попадат изискванията на Глави III, IV, V и VI от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, уреждащи основно изискванията по отношение на законодателната техника.

Цели на изследването

- ❖ Да се установи степента на спазването на изискванията към мотивите на законопроектите, заложиени в чл. 26, ал. 1 и чл. 28, ал. 2 от ЗНА и в чл. 76 от ПОДНС;
- ❖ Да се изгради цялостна експертна и информационна база данни за законодателството, която ще допринесе за постигането на по-високо качество и устойчивост на законодателната политика.

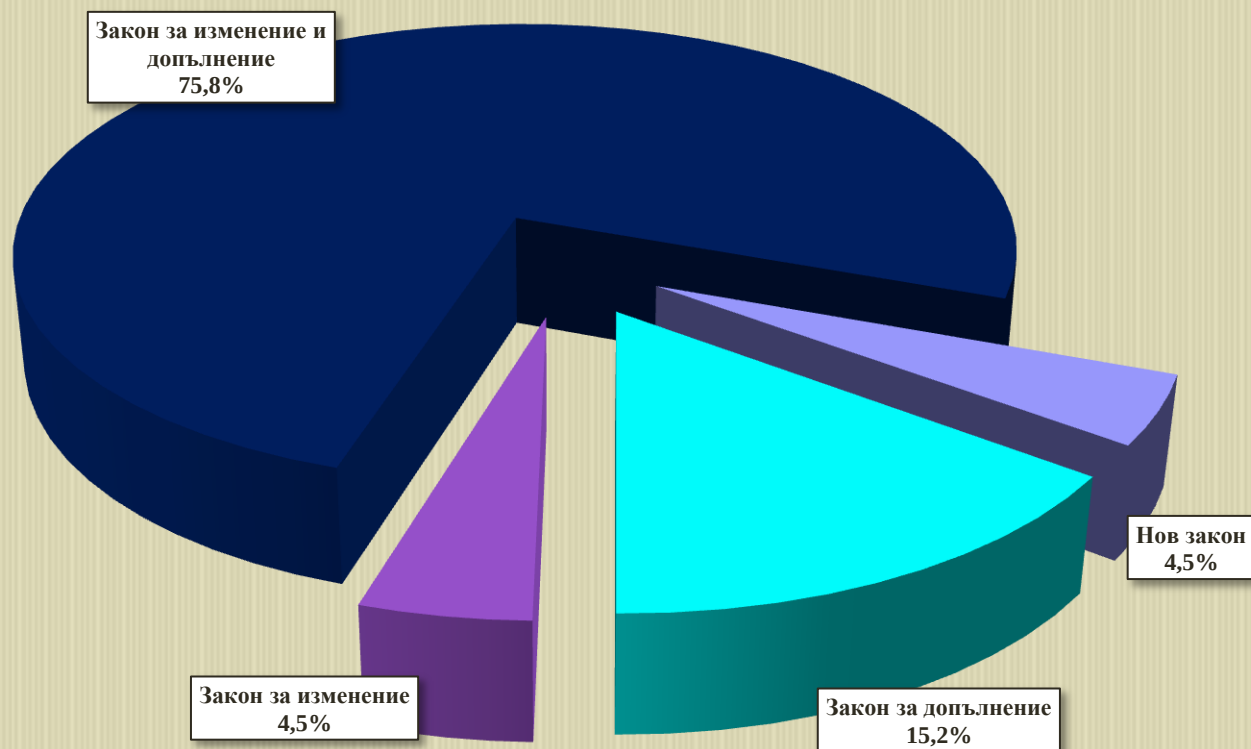
Използван метод за събиране на данните

Набирането на първичната информация е осъществено по специфичен инструментариум, по които са оценени мотивите, придружаващи всеки един от законопроектите, обект на анализ.

Попълнените регистрационни листове, съдържащи индивидуалната информация за всички изследвани законопроекти, са въведени и обработени чрез специализирана програма за статистическа обработка на информация (IBM SPSS Statistics).

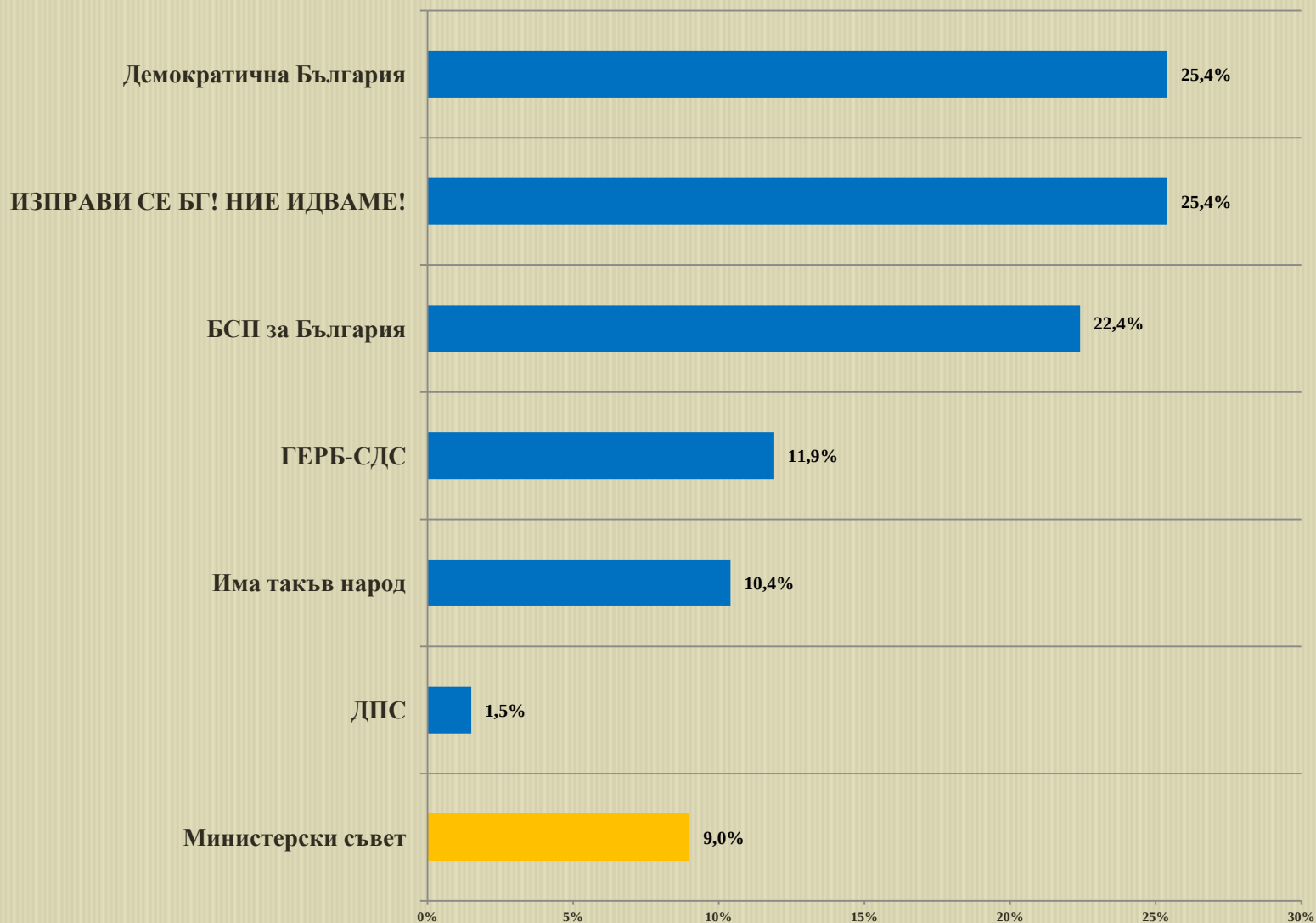
Вид на законопроектите

Законопроектът е предложение за приемане на нов закон или за изменение и/или допълнение на съществуващ закон?

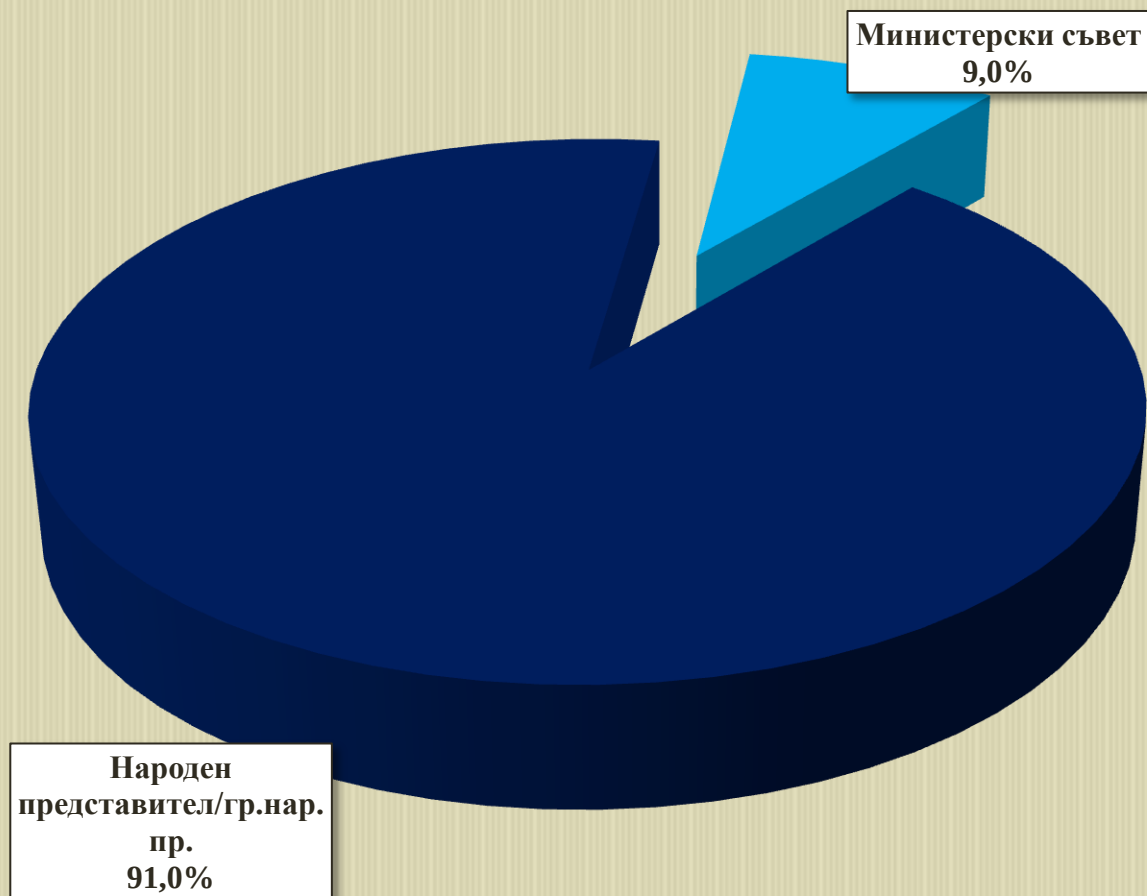


Вносители на законопроектите

сборът от относителните дялове на законопроектите надхвърля 100%, защото при част от законопроектите вносители са народни представители от различни парламентарни групи



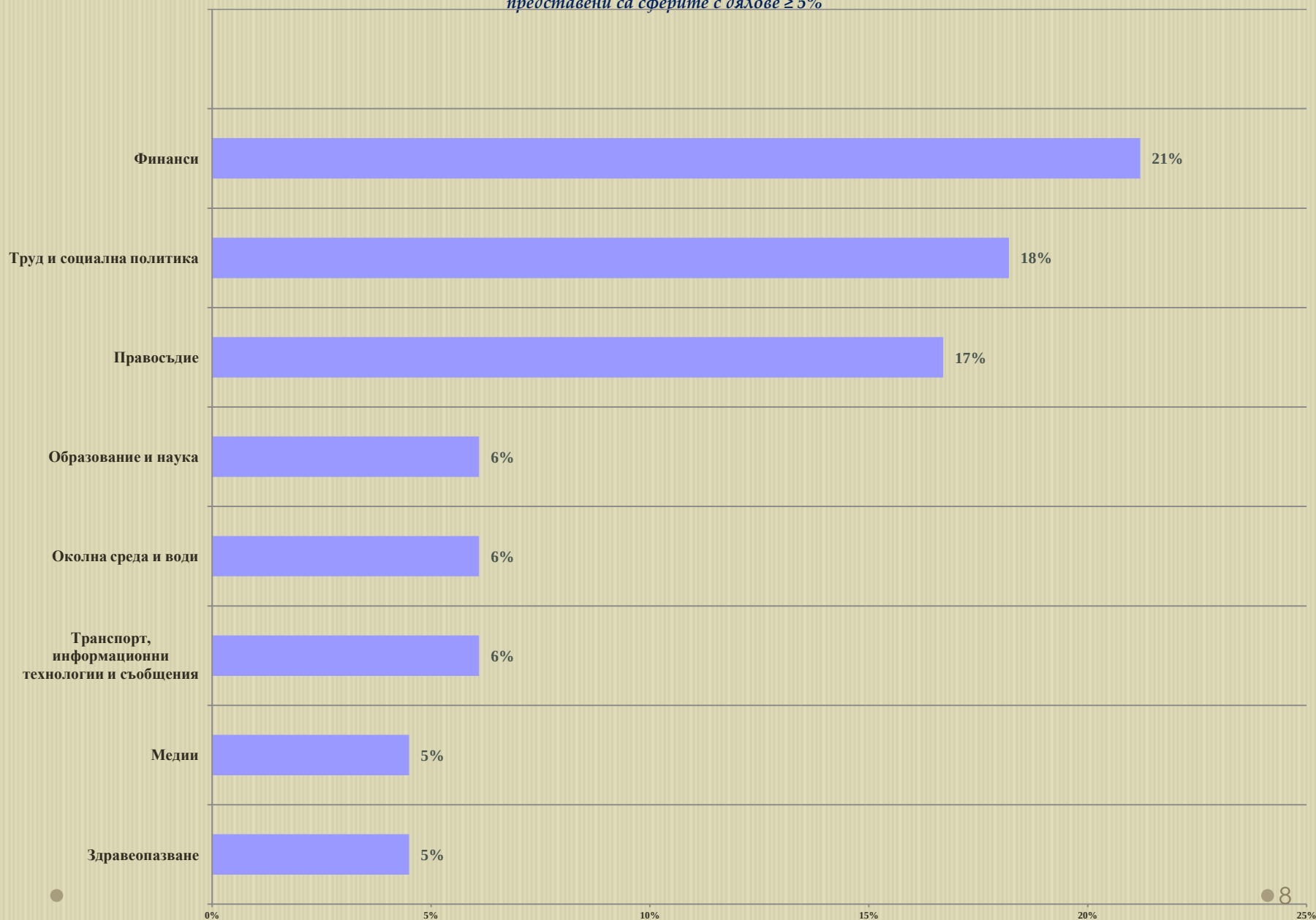
Вносители на законопроектите



Сфери, които законопроектите регулират

Разпределение на основните сфери, в които са насочени изследваните законопроекти

представени са сферите с дялове $\geq 5\%$



II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

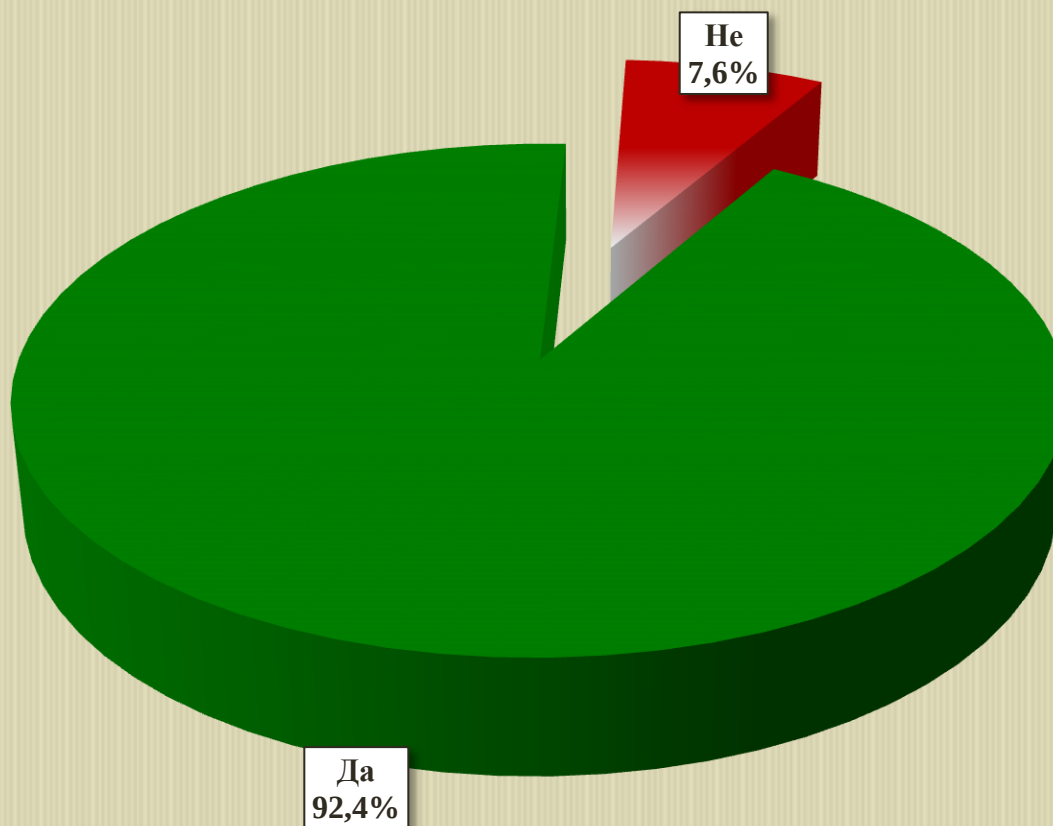
Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

Съгласно изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 1 на ЗНА, в мотивите трябва да са посочени причините за необходимостта от предлаганата законодателна инициатива. Вносителите на **92,4%** от всички законопроекти, внесени за разглеждане в 46-то Народно събрание, са посочили причини при аргументацията на необходимостта от предлаганата законодателна интервенция.

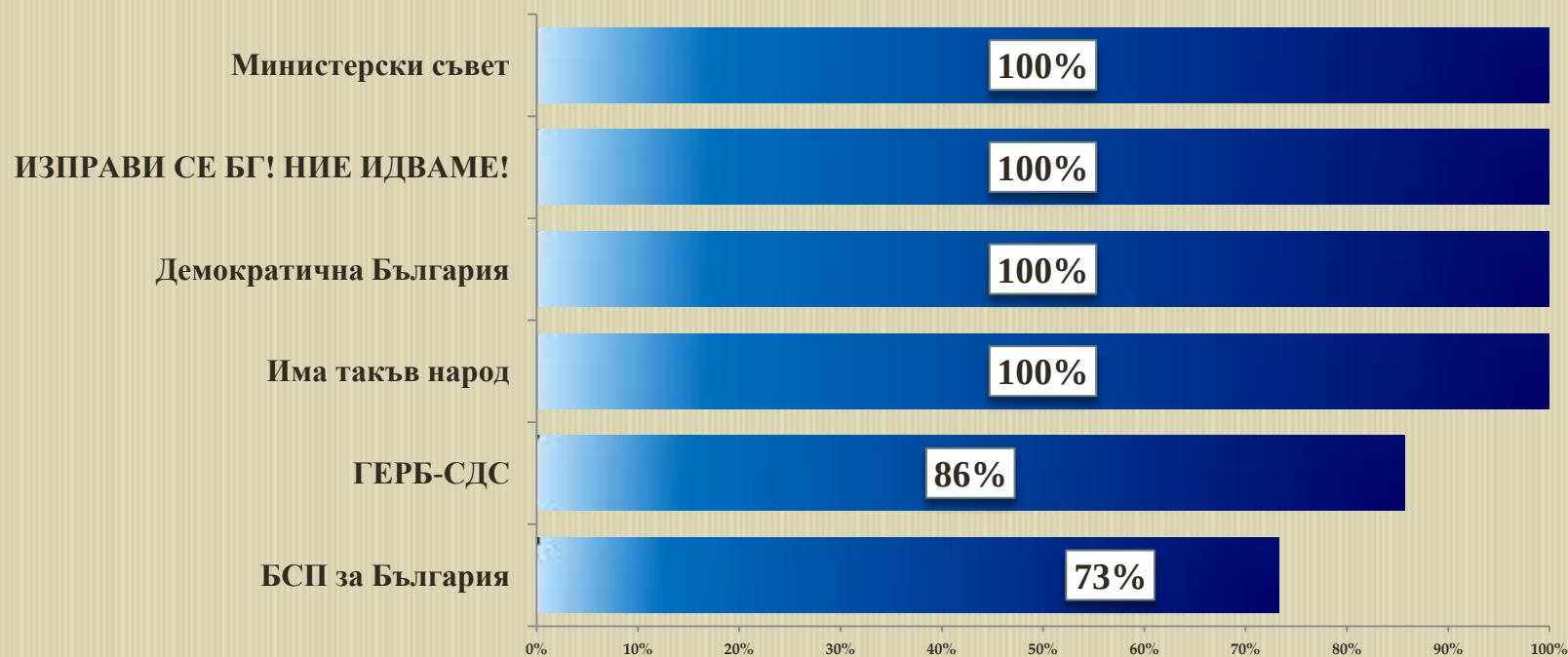
II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

В мотивите към внесения законопроект посочени ли са конкретни причини, които налагат неговото приемане?



Законопроекти, съдържащи в мотивите си конкретни причини, които налагат
предприемането на законодателната инициатива
дъл на законопроектите според техния вносител



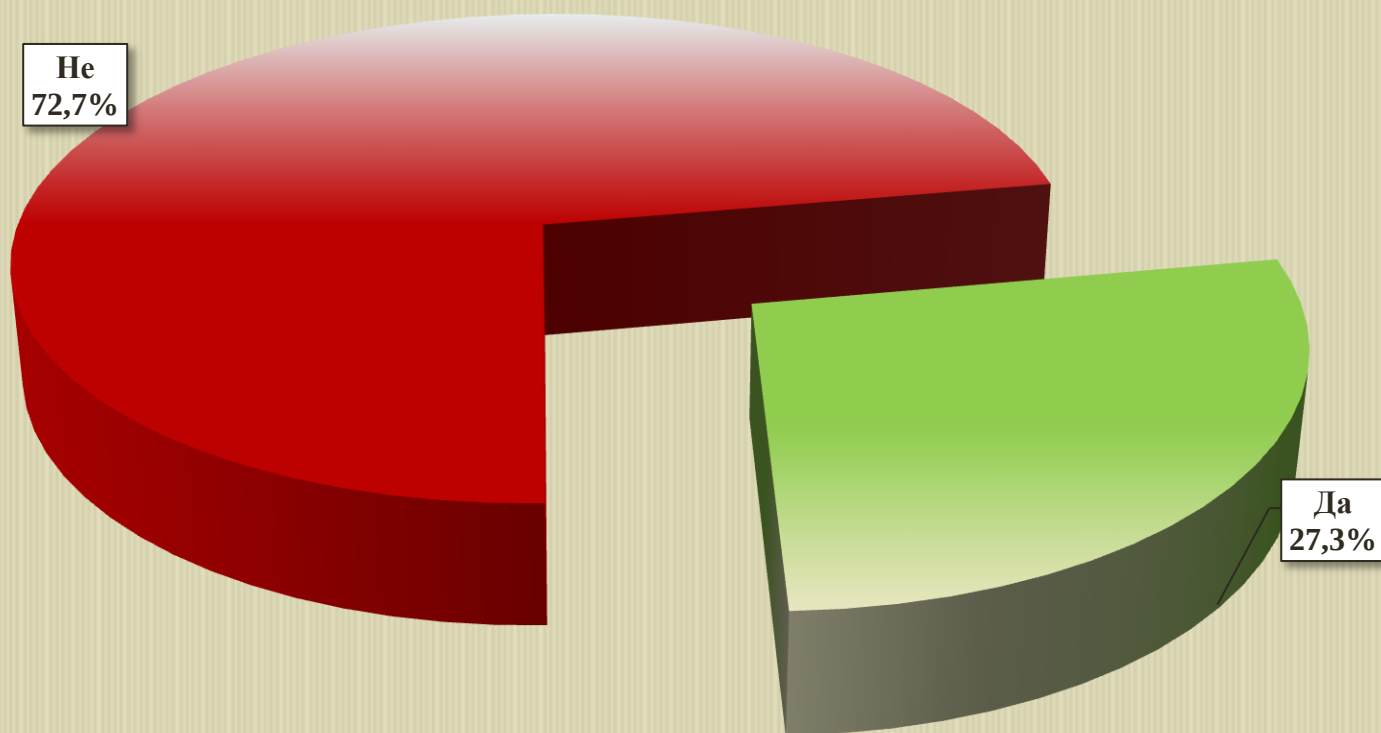
Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

Какъв начин за определяне на причините е избран от вносителя/вносителите?
сборът на относителните дялове надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор



Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза

Налице ли е позоваване на изследвания и научна експертиза в процеса на
обосноваване на законопроекта?



III. ОТКРИТОСТ

Откритостта включва публичност, отчетност и прозрачност, както по отношение на процеса на подготовката и лансирането на един законопроект, така и при последващата реализация и приложение на утвърдения нормативен документ. Постигането на параметрите по този критерий има отношение към ефективното управление на риска.

В дефиницията на понятието „откритост“ се съдържа изискването за публична отчетност на изразходваните в резултат на законодателната интервенция средства, спрямо постигнатите резултати. В мотивите на нито един от внесените към момента законопроекти не е изрично посочено подобно изискване.

III. ОТКРИТОСТ

Предвидени ли са изисквания за периодично отчитане на изразходваните средства спрямо постигнатите резултати?



III. ОТКРИТОСТ

Предвидени ли са мерки за повишаване на информираността на гражданите относно постигнатите резултати вследствие на предлаганите промени?



IV. СТАБИЛНОСТ

Съгласно дефиницията на понятието „стабилност“, заложена в методологията на изследването, стабилността включва не само формулирането на ясни цели. По специфичен начин, стабилността е интегрален критерий, който се формира и на базата на планирането на необходимите ресурси за устойчиво постигане на целите и на очакваните резултати от прилагането на съответното предложение.

Същевременно в утвърденото през 2019 г. от Министерски съвет „Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието“ е посочено, че *„целите трябва да бъдат:*

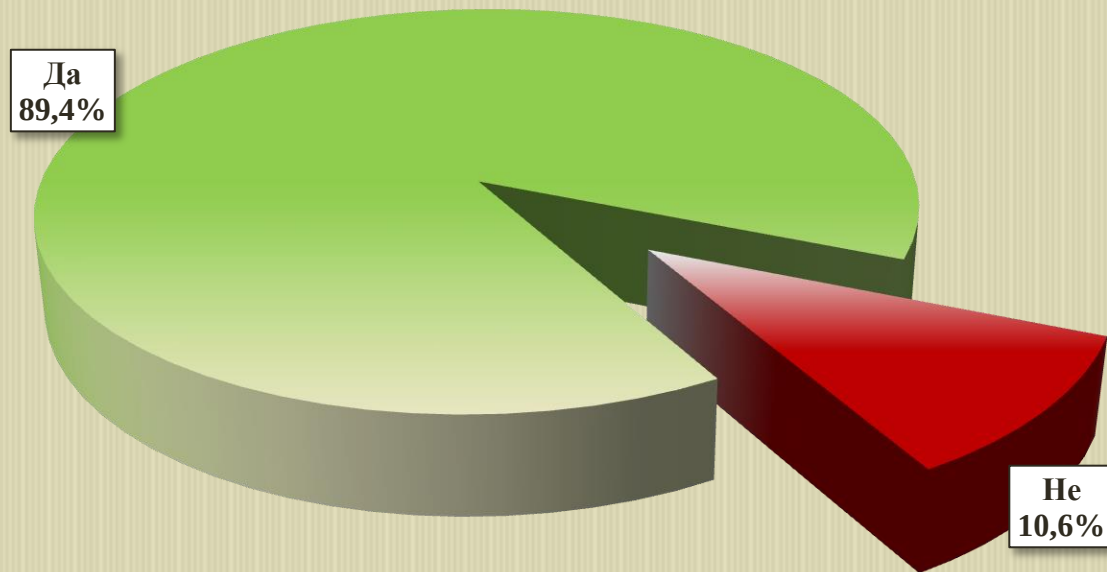
- 1. насочени към решаване на проблема и отстраняване на неговите причини;*
- 2. конкретни, измерими, постижими, реалистични, обвързани времево (съгласно SMART* правилото);*
- 3. съвместими с действащото законодателство и съществуващите стратегически документи на национално и европейско ниво“.*

***S.M.A.R.T. от англ. – Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound**

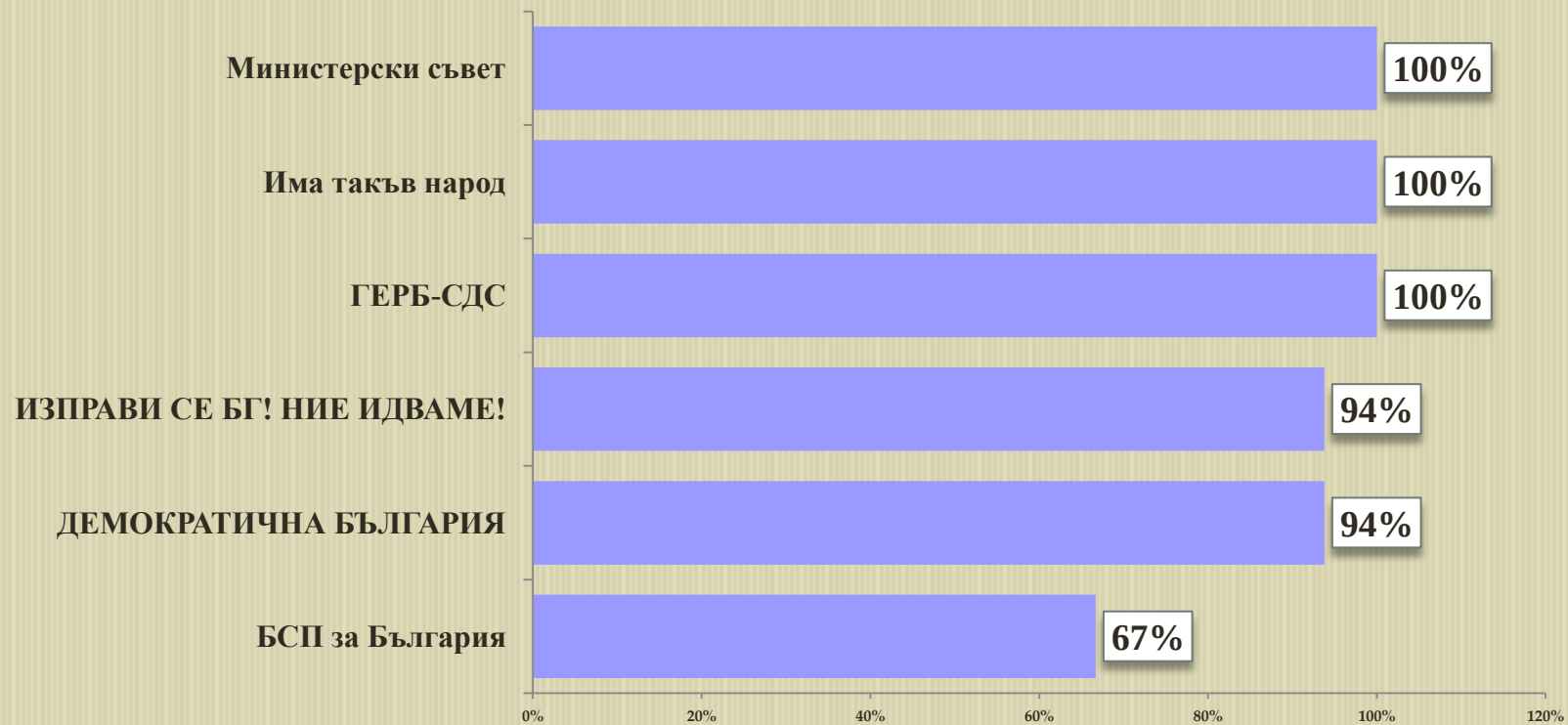
„Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието“, стр. 24: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=19405>

III. СТАБИЛНОСТ

Определени ли са конкретни цели, които би трябвало да бъдат постигнати при приемането на съответния законопроект?

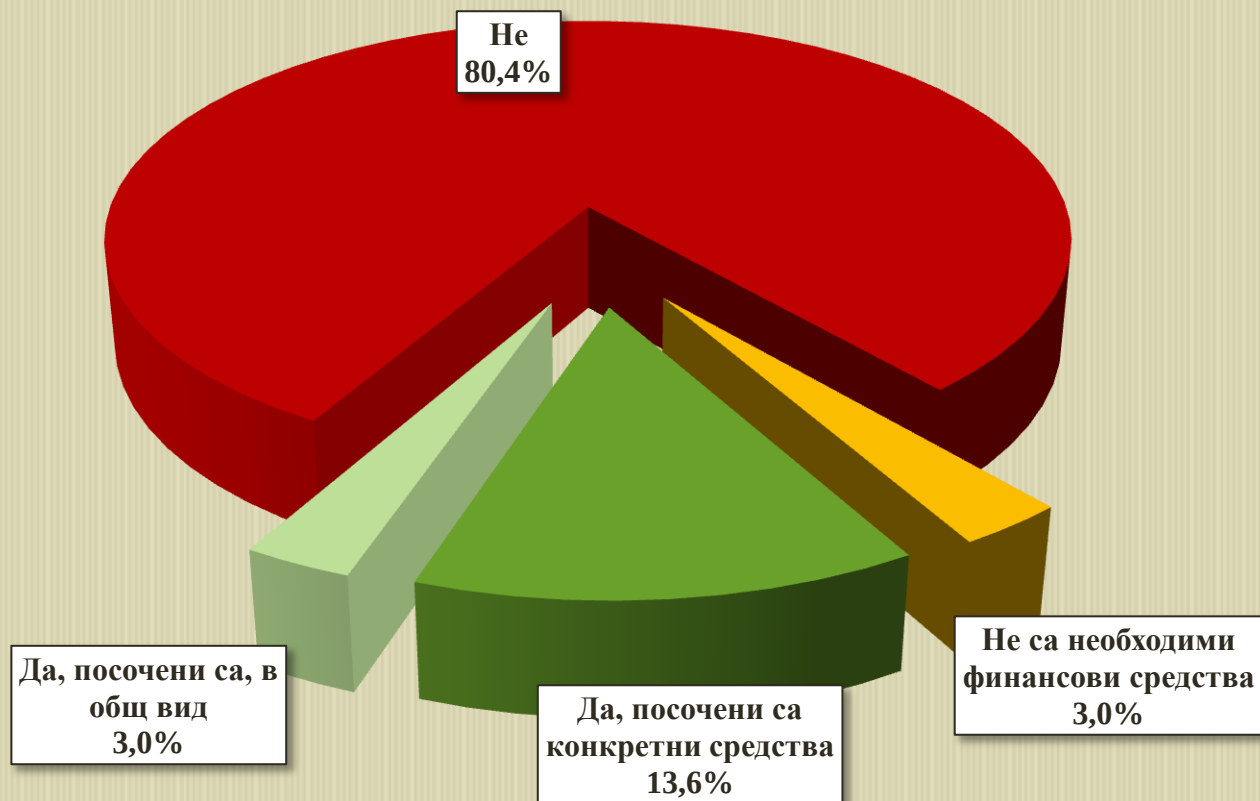


**Законопроекти, съдържащи в мотивите си целите на законодателната инициатива
дъл на законопроектите според техния вносител**

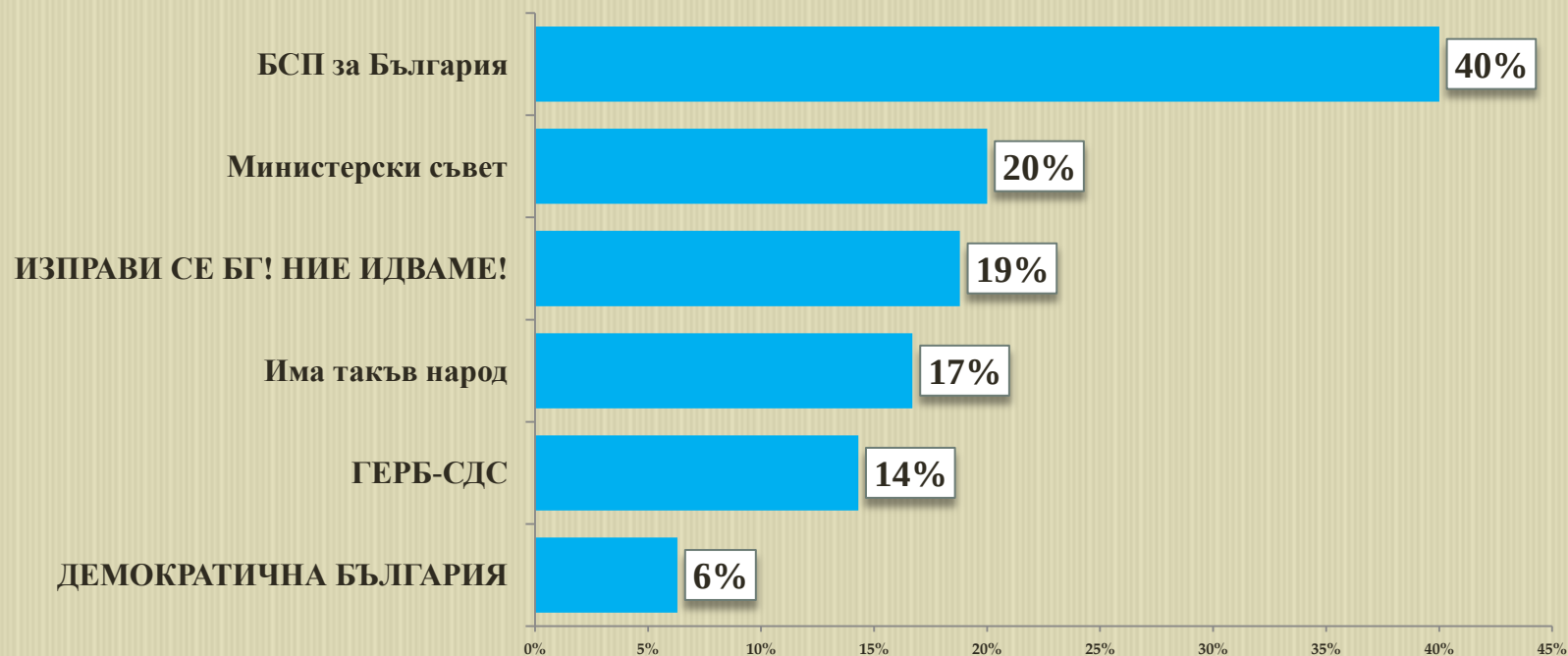


III. СТАБИЛНОСТ

Посочени ли са финансови и други средства,
необходими за прилагането на новата уредба?

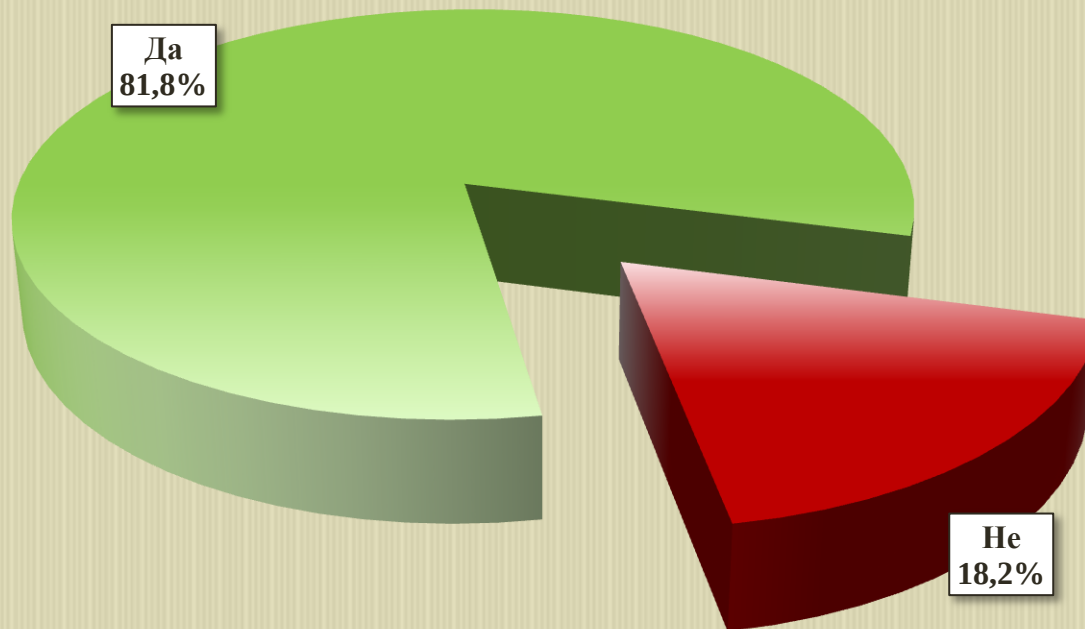


Законопроекти, съдържащи в мотивите си информация за финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба
дял на законопроектите според техния вносител



III. СТАБИЛНОСТ

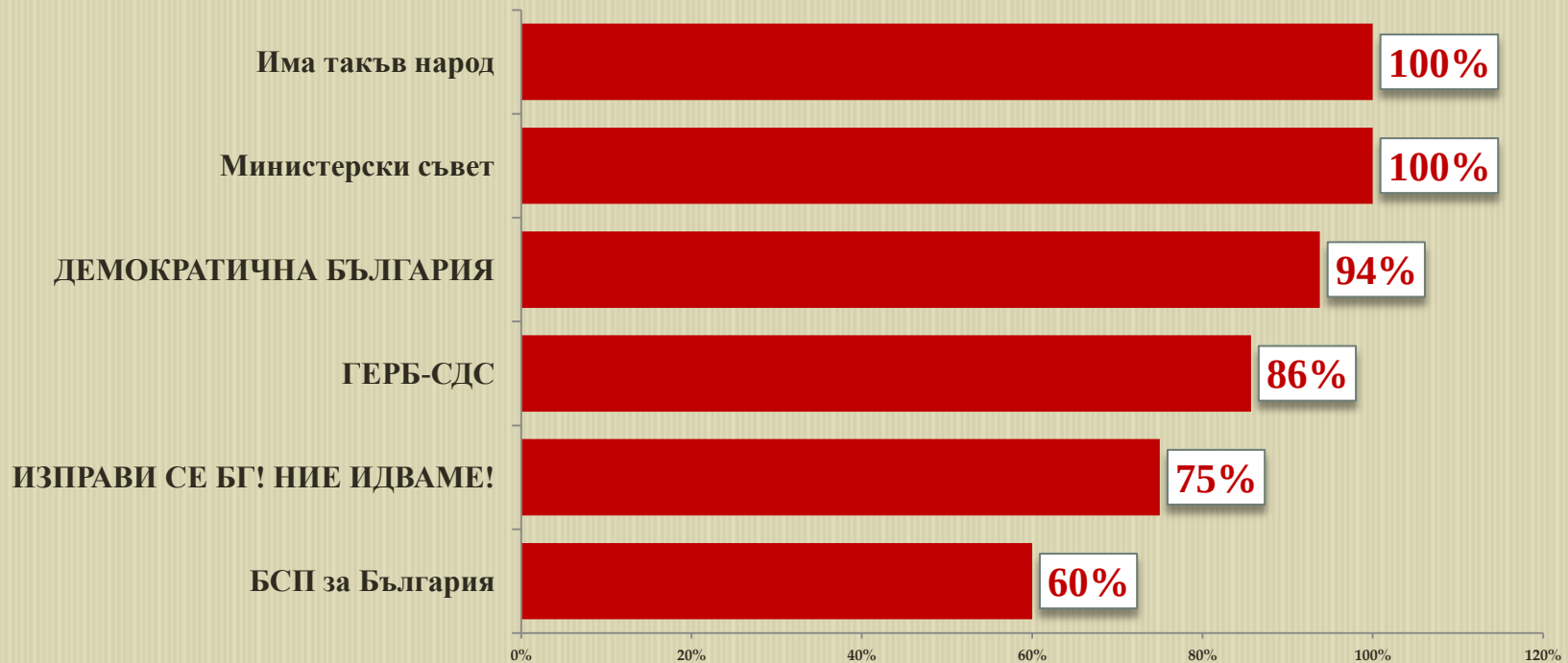
Посочени ли са очаквани резултати от прилагането на законопроекта, включително финансови, ако има такива?



III. СТАБИЛНОСТ

Законопроекти, съдържащи в мотивите си очаквани резултати

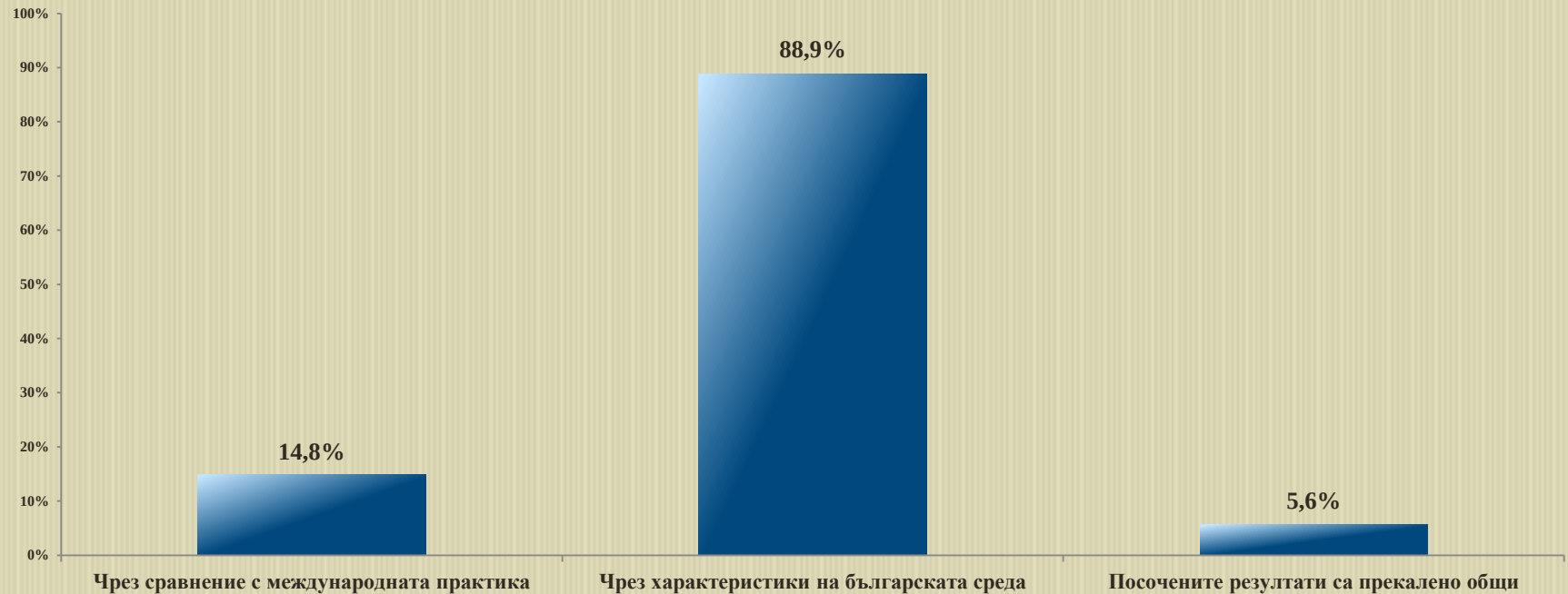
дял на законопроектите според техния вносител



III. СТАБИЛНОСТ

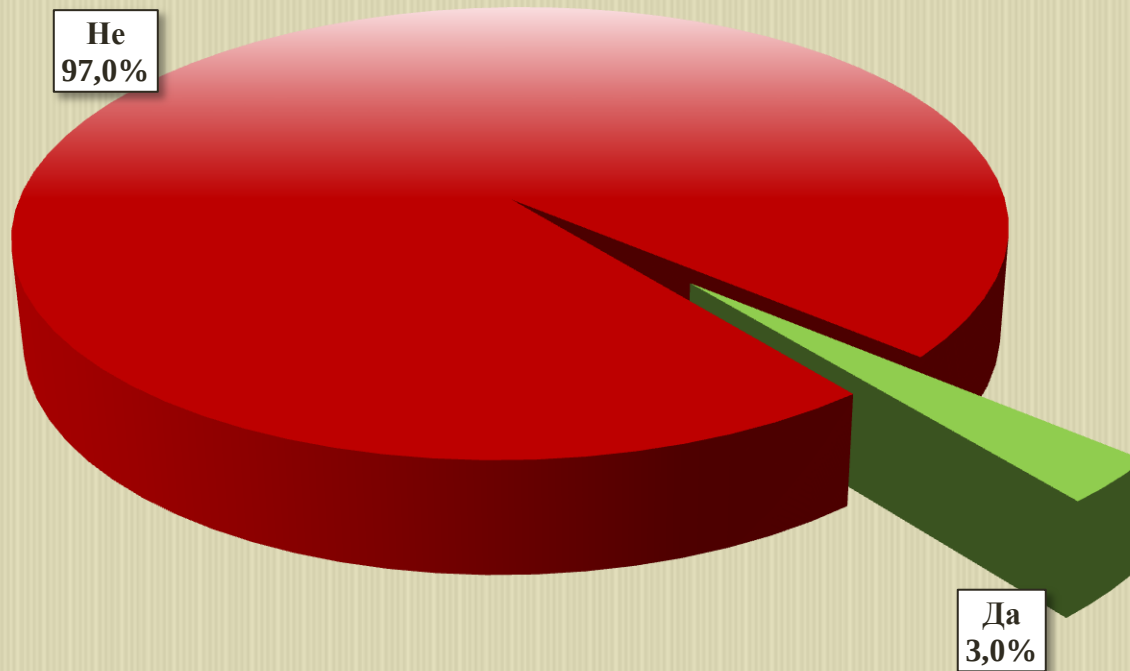
Начин на определяне на очакваните от законодателната интервенция резултати:

сборът от дяловете надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор



IV. СТАБИЛНОСТ

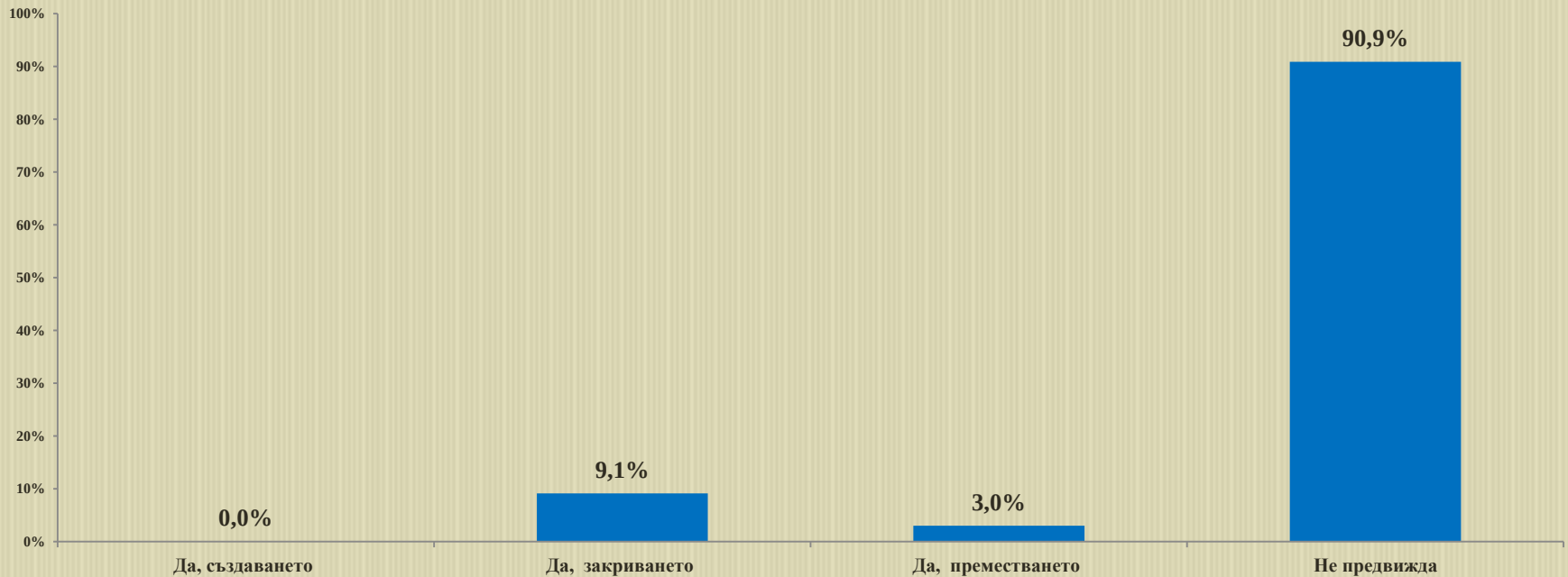
Предвидени ли са механизми за оценка на разходите и резултатите от тази законодателна инициатива?



IV. СТАБИЛНОСТ

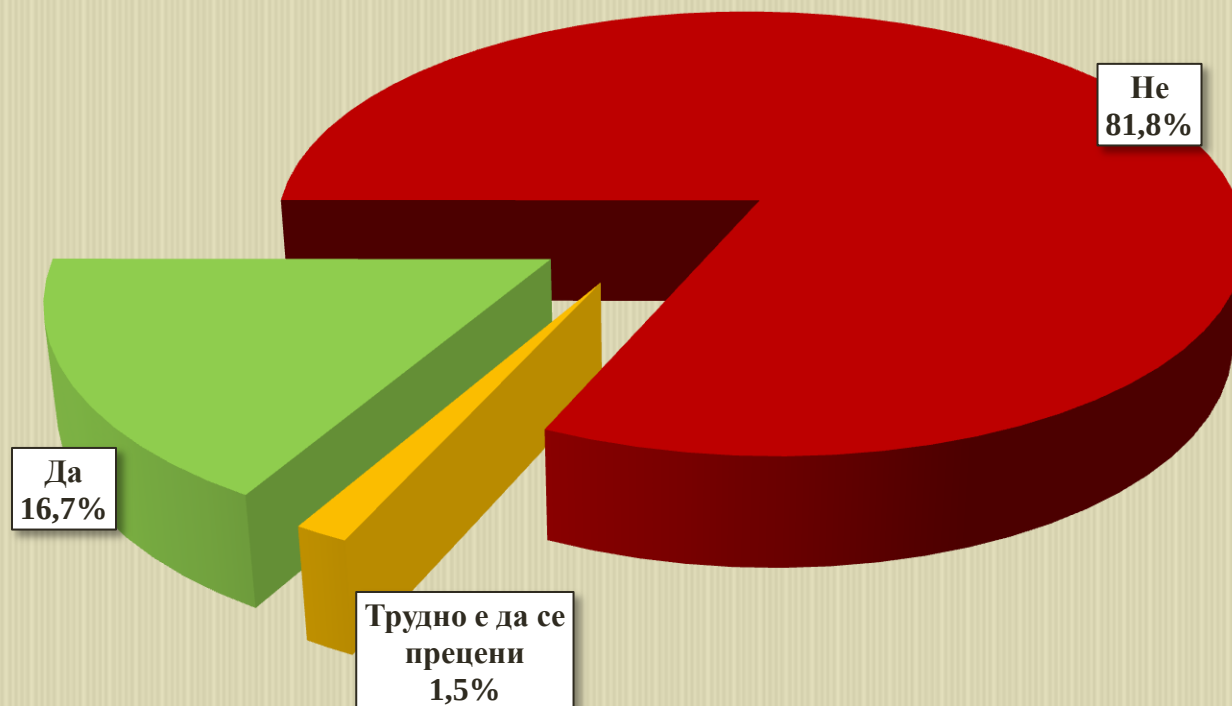
Законопроектът предвижда ли създаването, закриването или преместването на институции, органи или звена?

сборът от дяловете по сесии надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор



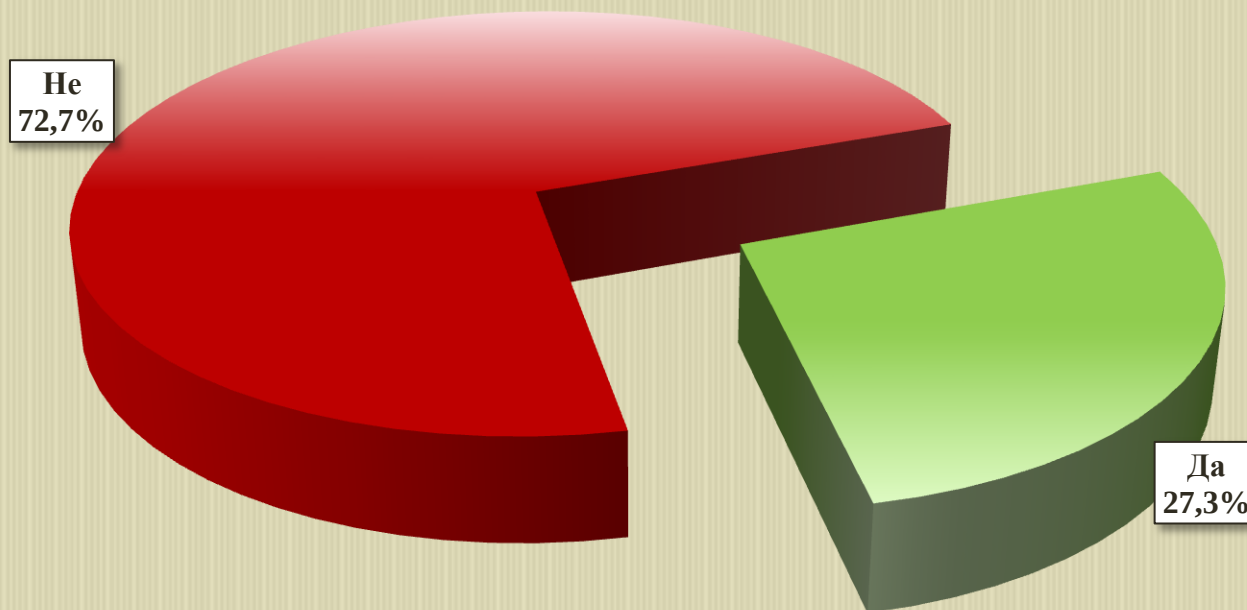
IV. СТАБИЛНОСТ

Предвижда ли законопроектът внасяне на изменения в организацията и дейността на съществуващи административни структури?



IV. СТАБИЛНОСТ

Постигането на формулираните цели предполага ли необходимост от извършването на промени в други закони?



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Обществени консултации и консултации със заинтересовани страни

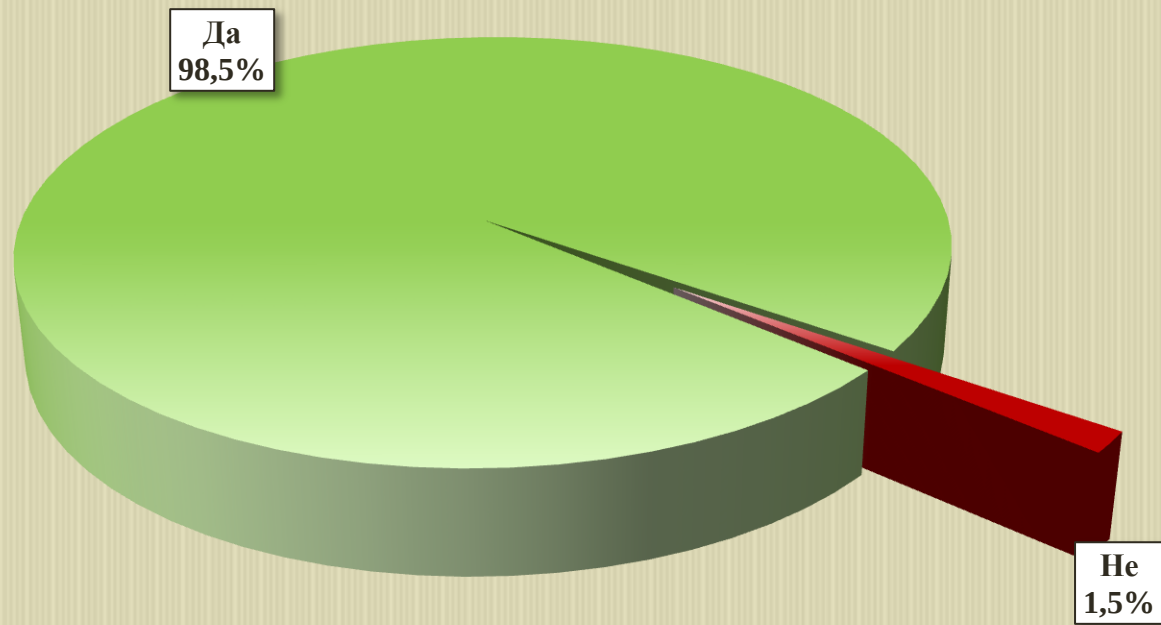
Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществената политика. Възможността заинтересованите страни да изразят своите мнения по конкретно предложение е предпоставка за по-голяма обоснованост и прозрачност на процеса на вземане на решения.

През последните години правителствата на европейските държави усилено инвестират в предоставяне на повече информация на обществото, изслушване на по-широк кръг заинтересовани страни и подобряване на обратната връзка на получените мнения и информация. Когато решенията по регулиране са взети с участието на целевите групи, засегнати от законодателната интервенция, се засилва усещането за съавторство и съпричастност към правните норми, което би могло да бъде сериозен стимул за тяхното спазване.

ЗНА разграничава обществените консултации на два основни вида, според времето на провеждане: провеждани преди разработването на проектите на нормативни актове и провеждани по вече изготвен нормативен акт. По този начин ЗНА поставя основата на една съвременна система за обществени консултации, отговаряща на европейските изисквания за провеждане на обществени консултации, обхващащи всички заинтересовани страни, осигуряващи обратна връзка към тях, което значително допринася за прозрачността и отчетността на законодателния процес.

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Посочени ли са конкретни заинтересовани групи от приемането на законопроекта?



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

По време на мандата на 46-то Народно събрание в мотивите на изследваните законопроекти са посочени общо 50 заинтересовани от съответната законодателна интервенция групи

данните представят само заинтересованите страни с дял $\geq 6\%$



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Подробно съдържание на посочените заинтересовани от съответната законодателна интервенция групи

Държавна администрация, специализирани структури и държавни предприятия:

- Държавно предприятие „Държавна петролна компания“;
- Комисия за финансов надзор;
- Национална здравноосигурителна каса (НЗОК);
- Национален осигурителен институт (НОИ);
- Централна избирателна комисия (ЦИК);
- Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ);
- председателите и зам.-председателите на Народното събрание на Република България.

Министерство на образованието и науката и субекти, свързани с областта на образованието :

- учители;
- Висши учебни заведения (ВУЗ);
- издателства, издаващи учебници.

Потребители на стоки и услуги:

- на кредитни и финансови продукти и услуги;
- на ВИК услуги;
- на лекарствени продукти;
- физически и юридически лица, които ползват EORI номер, необходим за пратки от страни извън ЕС;
- лица, ползващи информация от т.нар. „отворени данни“.

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Подробно съдържание на посочените заинтересовани от съответната законодателна интервенция групи

Министерство на вътрешните работи и заети в сферата на сигурността:

- Национална служба за охрана (НСО);
- Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС);
- областни дирекции на МВР.

Микро-, малки и средни предприятия

Ученици:

- зрелостници.

Министерство на правосъдието:

- Съвет по защита на застрашените лица;
- Главна дирекция „Охрана“;
- Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“.

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Обществени консултации и консултации със заинтересовани страни

Обществените консултации и консултациите със заинтересованите страни са важна част от процеса на информираност при вземане на решения. Провеждането на консултации с основните заинтересовани групи в процеса на разработване на нормативни актове и политики е изискване на Закона за нормативните актове и е съобразено с принципите на доброто управление.

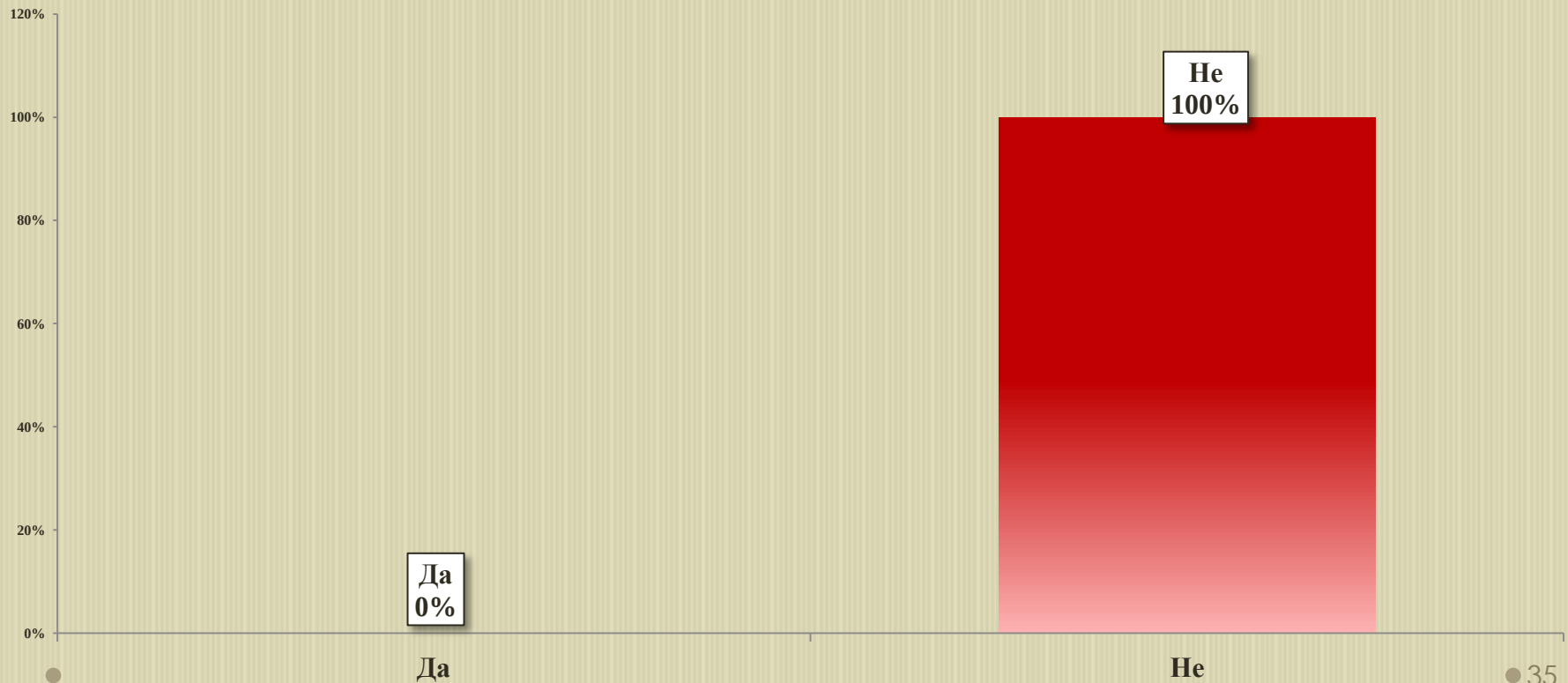
Обществените консултации представляват структурирана обществена ангажираност, която включва търсене, получаване, анализ и обратна връзка на отговорите, получени от заинтересованите групи, чиито интереси са засегнати от нормативния акт. За да бъдат ефективни консултациите трябва да се провеждат с всички заинтересовани страни, които биха могли да бъдат засегнати от съответната политика. Липсата на ясен и открит механизъм за идентификация и подбор на заинтересованите страни може да доведе до неравностоен достъп до процеса на консултиране и ограничено представителство на заинтересованите групи.

Направените промени в Закона за нормативните актове през 2016 г. решават важен дефицит в административната практика – липсата на обратна връзка с участниците в обществените консултации. Те осигуряват по-голяма прозрачност на законодателния процес, плурализъм на мненията и съпричастност към вземането на решения от страна на засегнатите и заинтересованите страни и на обществото като цяло.

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

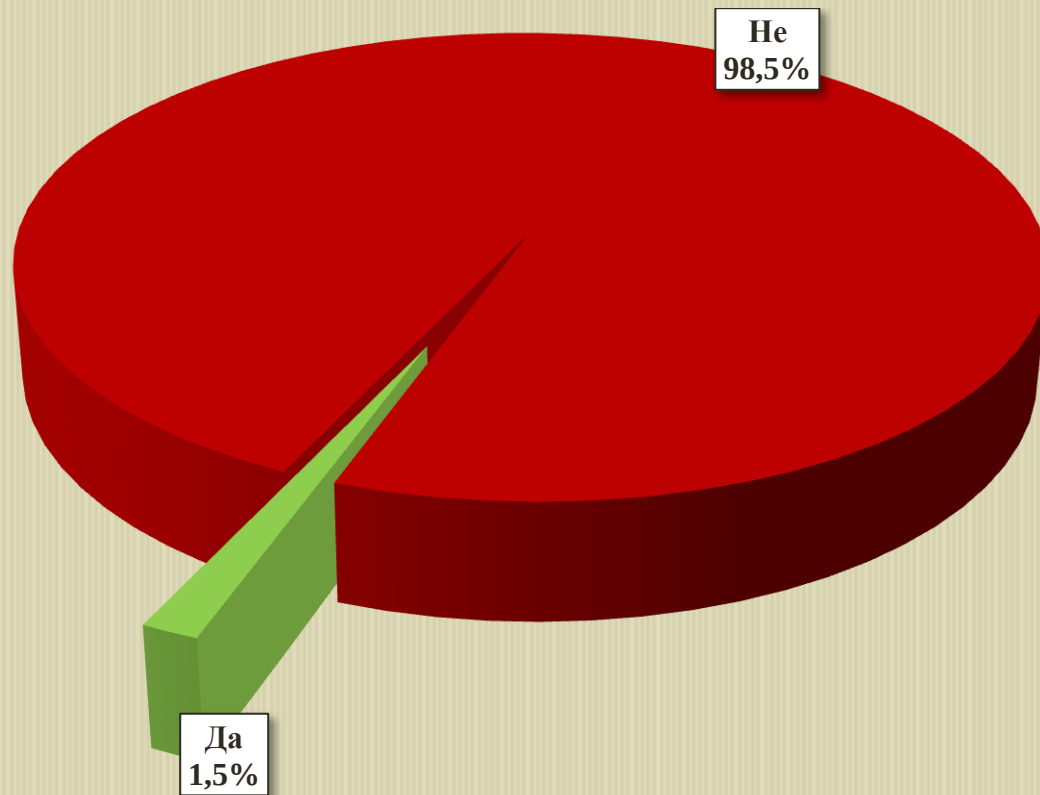
Обратна връзка със заинтересованите страни

Посочена ли е информация за проведени публични консултации или обсъждания, организирани от вносителя, за определяне на проблемите и причините, налагащи приемането на законопроекта?



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

В аргументацията включени ли са гледните точки на представители на заинтересуваните групи?



IV. СЪГЛАСУВАНОСТ

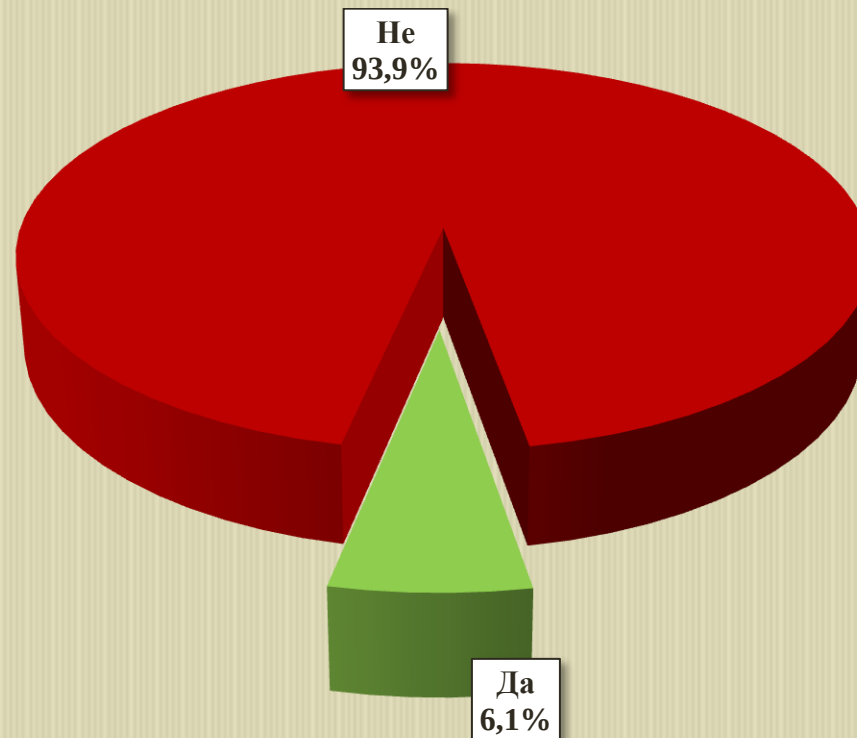
Съответствие спрямо правото на Европейския съюз

Според заложената в методологията на изследването дефиниция на понятието съгласуваност, то не се изчерпва с удовлетворяването на предварителните изисквания към подготовката на всеки проект за промяна – организирането на съгласувателна процедура между съответните административни звена и заинтересовани групи. Тук съществено значение има анализа на съответствието спрямо правото на Европейския съюз, който на свой ред предполага поддържането и развитието на съответни експертни системи. Кое то основно се отнася за законодателните инициативи на Министерски съвет.

IV. СЪГЛАСУВАНОСТ

Наличие в мотивите на законодателните инициативи на анализ на съответствието спрямо правото на Европейския съюз

Представен ли е анализ на съответствието спрямо правото на Европейския съюз?



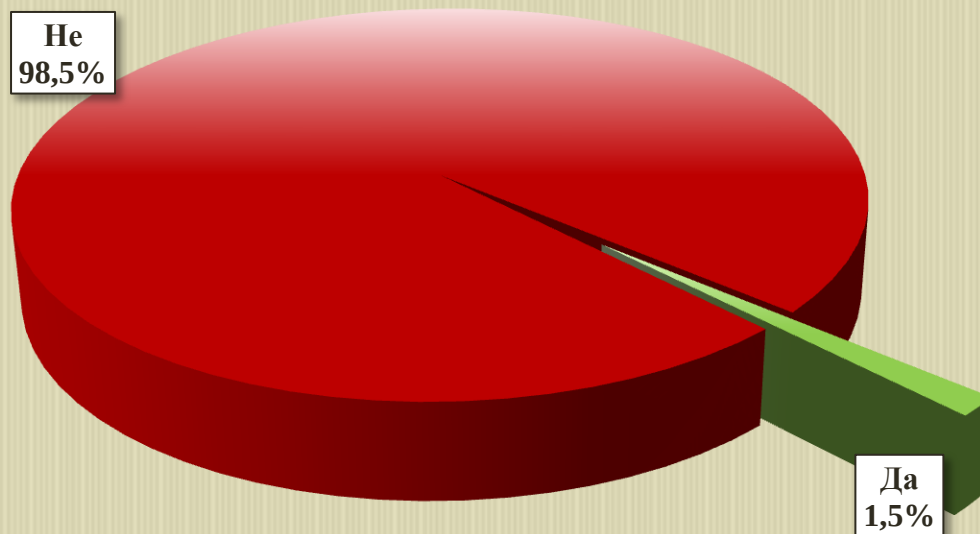
VI. СУБСИДИАРНОСТ

С приетите промени в ЗНА в чл. 26, ал. 1 се добавя понятието „субсидиарност“ като основен принцип, който трябва да бъде спазван при разработването на проект на нормативен акт. Най-кратко принципът на субсидиарност може да бъде дефиниран по следния начин: управленските решенията да се взимат на най-ниско ниво, като по-високите властови нива трябва да извършват допълнителни, помощни действия и то само, когато това е наложително. Принципът на субсидиарност е водещ както на ниво национално законодателство, така и при функционирането на ЕС.

За целите на системата за оценка на въздействие на законодателството, както и за целите на настоящето изследване, този принцип е интерпретиран преди всичко по отношение на неговото регионално и местно измерение и в по-малка степен – по отношение на обхвата и компетенциите на ЕС. В този смисъл в методологическата рамка на изследването понятието „субсидиарност“ е дефинирано като принцип, очертаващ степента, в която законопроектът се вписва в съществуващата структура на разпределение на компетенциите между различните властови равнища с цел повишаване на ефективността в постигането на неговите крайни цели.

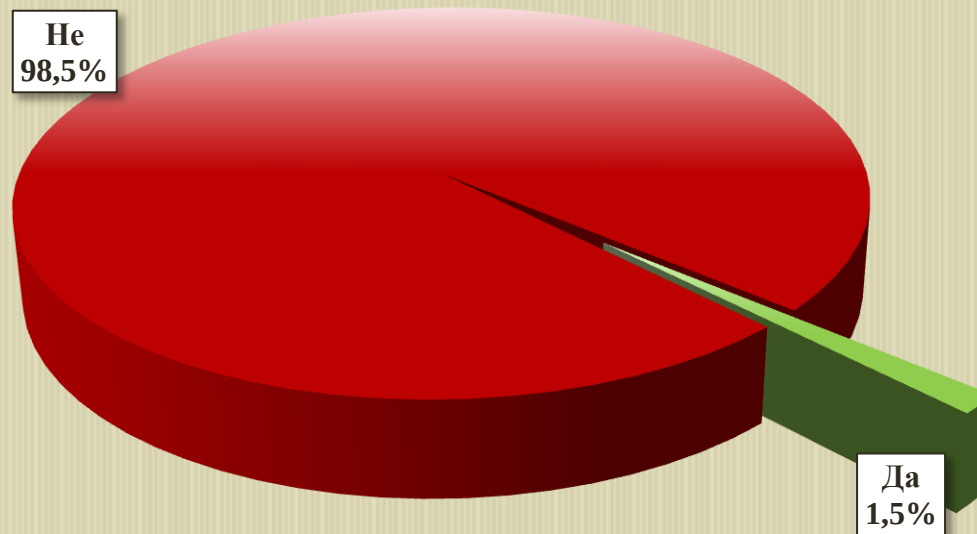
VI. СУБСИДИАРНОСТ

Законопроектът има ли отношение към регулирането на взаимодействието между различните равнища на управление – на национално, регионално и местно?



VI. СУБСИДИАРНОСТ

Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?



VI. СУБСИДИАРНОСТ

Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?

дял на законопроектите, внесени по време на мандата на 46-то Народно събрание според техния вносител

