

НЕЗАВИСИМ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА (НМО):

БЪЛГАРИЯ ЗАКЛЮЧИТЕЛЕН ДОКЛАД 2014-2016 г.



Стефан Ангелов
Независим изследовател
Заключителен доклад
First End-of-Term Report



INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): BULGARIA END-OF-TERM REPORT 2014-2016

The Bulgarian government made progress toward implementing several of its commitments. However, it made little progress towards opening government. Moving forward, government should aim to use OGP to enhance government policies. The establishment of a permanent OGP dialogue mechanism would foster more meaningful policy making between government and the different stakeholders involved.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review of the activities of each OGP participating country. This report summarizes the results of the period of July 2014 to June 2016, and includes some relevant developments up to September 2016.

The OGP process in Bulgaria was coordinated by the Ministry of Regional Development (MRD). However, upon resignation of the government in July 2014, coordination of the OGP process was taken by the Administration of the Council of Ministers under the lead of the Deputy Prime Minister for Coalition Policy and Public Administration and Minister of Interior. Civil society groups were involved in the action plan development and in implementing some of the activities. Individual public institutions oversaw implementing commitments, as well as the parliament in some cases. Many of the commitments were part of preexisting strategy documents.

The Bulgarian government adopted the third action plan on 11 July 2016.¹ It contains 37 new commitments organized in several themes: e-government; access to information; open cities; civic participation; public integrity; and open data. The action plan addressed some of the top five SMART recommendations from the 2014-2015 midterm IRM report² and adopted proposals from civil society. It continues previous efforts such as the creation of a permanent OGP dialogue mechanism, and on introducing a citizen budget by the local authorities. Other commitments are aimed at furthering the government's efforts in fighting corruption through, for example, a better anticorruption risk analysis system, as well as more efforts towards a risk based ex ante control on public procurement. However, the state fees reform – one of the potentially transformative commitments, which was not completed in the second action plan, was not continued in the next action plan.

TABLE 1: AT A GLANCE

	MIDTERM	END OF TERM
NUMBER OF COMMITMENTS:	10	15
NUMBER OF MILESTONES:	22	35
LEVEL OF COMPLETION		
COMPLETED:	0	2 (13%)
SUBSTANTIAL:	4	6 (40%)
LIMITED:	5	6 (40%)
NOT STARTED:	1	1 (7%)
NUMBER OF COMMITMENTS WITH:		
CLEAR RELEVANCE TO OGP VALUES:	9	14 (93%)
TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	1	2 (13%)
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	4	8 (53%)
ALL THREE (⊕):	1	1
DID IT OPEN GOVERNMENT?		
MAJOR:	N/A	1
OUTSTANDING:	N/A	0
MOVING FORWARD:		
COMMITMENTS CARRIED OVER TO NEXT ACTION PLAN:		6 (40%)

¹ "Republic of Bulgaria National Action Plan July 2016 – June 2018," Open Government Partnership, <http://bit.ly/29O05mg>

² "Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014-2015: Bulgaria," Open Government Partnership, <http://bit.ly/2fa2UBY>

Table 2 Overview Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY	OGP VALUE RELEVANCE (as written)	POTENTIAL IMPACT	COMPLETION	MIDTERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?
					END OF TERM		
None	None	Access to Information	None	Not started	Limited	Substantial	Worsened
Low	High	Civic participation	Minor			Complete	Did not change
Medium		Public Accountability	Moderate				Marginal
High		Technology & Innovation for Transparency & Accountability	Transformative				Major
I.I. Normative acts amendments	X	X X X	X				Outstanding
5. SME test	X	X X X	X		X		
2. Improved Civic Participation in Consultative Councils	X	X X	X		X		
3. Setting up a Council for Development of the Civil Society	X	X	X		X		
4. Government Debt Transparency	X	X	X		X		
5. Financial information accessibility	X	X X	X		X		
6. Transparency of Underground Resources Act	X	X X X	X		X		
7. State Fees Reform	X	X X X	X		X		
8. Improvements to Access to Public Information Act	X X	X X	X		X		

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)	POTENTIAL IMPACT	COMPLETION	MIDTERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?			
	None	Low	Medium	High				END OF TERM	Worsened	Did not change	Marginall	Major	Outstanding
9. Adherence to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents		X	X		Access to Information Civic participation Public Accountability Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None Minor Moderate Transformative	X X	Not started	Limited	Substantial	Complete		
10. Improving the usability of the published data from the daily budget payments system*		X	X		X	X		N/A				X	
11. Improving the ex-post control on public procurement contracts*		X	X			X		N/A				X	
12. Introducing e-procurement*		X	X		X	X		N/A				X	
13. Improved system for managing the risk of conflict of interest*		X	X		X	X		N/A				X	
14. Introducing the concept and practice of problem solving courts in Bulgaria*	X				Unclear	X		N/A				X	

* Editorial note: The commitments marked with * are commitments added by the Bulgarian government in July 2015 – at the beginning of the second year of implementation of the action plan. For this reason, there is no midterm completion assessment.

НЕЗАВИСИМ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА (НМО): БЪЛГАРИЯ 2014 - 2016 г. ЗАКЛЮЧИТЕЛЕН ДОКЛАД

Българското правителство използва плана за действие по ПОУ по-скоро като начин за показване на напредъка си в политиките за отворено управление, отколкото като средството, чрез което може да ги подобри. Създаването на постоянен механизъм за диалог по ПОУ би насырчило по-смислена работа по оформянето на политики между правителството и различните заинтересовани страни.

Партньорство за отворено управление (ПОУ) е доброволна международна инициатива, която цели да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата към техните граждани за насырчаване на прозрачността, овлаштяването на гражданите, борбата срещу корупцията и използването на нови технологии за укрепване на управлението. Независимият механизъм за оценка (НМО) извършва преглед на дейностите на всяка участваща в ПОУ страна. Настоящият доклад обобщава резултатите от периода юли 2014 - юни 2016 г. и включва някои относими развития до септември 2016 г.

По време на съставянето на плана за действие процесът на ПОУ в България бе координиран от Министерството на регионалното развитие. По-късно, след оставката на правителството през юли 2014 г., координацията на процеса бе поета от администрацията на Министерския съвет и под ръководството на заместник министър-председателя по коалиционната политика и държавната администрация и министър на вътрешните работи. Групи от гражданското общество участваха в разработването на плана за действие и в изпълнението на някои от предвидените дейности. Отделни публични институции, както и парламентът в някои случаи, отговаряха за изпълнението на отделните ангажименти. Голям брой от ангажиментите бяха взети от предшестващи стратегически документи.

Българското правителство прие трети план за действие на 11 юли 2016 г.¹ Той включва 37 нови ангажимента, подредени по няколко теми: електронно управление; достъп до информация; отворени градове; гражданско участие; почлено управление (ингегритет); и отворени данни. Новият план за действие предвида ангажименти по някои от Петте ключови препоръки на междинния доклад на НМО по напредъка за 2014 - 2015 г.² и прие предложения за ангажименти от гражданското общество. Той продължава усилията по създаване на постоянно механизъм за диалог по ПОУ, по извършване на допълнителни дейности, свързани със Закона за нормативните актове и фокусирани върху процесите на обществени консултации при създаването и предлагането на нови нормативни актове от изпълнителната власт, по въвеждането на бюджети за гражданите от някои общини, по изменянето на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Други ангажименти целят да продължат усилията на властта в борбата с корупцията чрез например система за анализ на корупционния риск, както и чрез развитие на предварителния контрол на обществените поръчки с елементи на анализ на риска. За сметка на това реформата на държавните такси - един от потенциално трансформиращите ангажименти, който не бе завършен по втория план за действие, не бе продължен в следващия план за действие.

ТАБЛИЦА 1. НАКРАТКО

	ПЪРВАТА ГОДИНА	В КРАЯ
БРОЙ АНГАЖИМЕНТИ	10	15
БРОЙ МЕРКИ	22	35
СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ		
ЗАВЪРШЕНО	0	2 (13%)
СЪЩЕСТВЕНО	4	6 (40%)
ОГРАНИЧЕНО	5	6 (40%)
НЕЗАПОЧНАТО	1	1 (7%)
БРОЙ АНГАЖИМЕНТИ, КОИТО СА		
ПРЯКО ОТНОСИМИ КЪМ ЦЕННОСТ НА ПОУ	9	14 (93%)
СТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ	1	2 (13%)
СЪЩЕСТВЕНО ИЗПЪЛНЕНИ ИЛИ ЗАВЪРШЕНИ	4	8 (53%)
И ТРИТЕ (⊕)	1	1
ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?		
ЗНАЧИТЕЛНО	НЯМА	1
ИЗКЛЮЧИТЕЛНО МНОГО	НЯМА	0
СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ		
БРОЙ АНГАЖИМЕНТИ, ПРОДЪЛЖЕНИ В СЛЕДВАЩИЯ ПЛАН		6 (40%)

¹ Република България. Трети национален план за действие в рамките на Инициативата „Партньорство за отворено управление“ 1 юли 2016 - 30 юни 2018, Портал за обществени консултации, на български - <http://bit.ly/2fcy3SV>; Партньорство за отворено управление, на английски - <http://bit.ly/29O05mg>.

² Независим механизъм за оценка (НМО): България. Доклад по напредъка 2014 - 2015, Партньорство за отворено управление, на български - <http://bit.ly/2mTzSaM>, на английски - <http://bit.ly/2fa2UBY>.

КОНСУЛТАЦИИ С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ПО ВРЕМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Държавите, участващи в ПОУ, организират процес за консултации по време на изготвянето на плана за действие по ПОУ и по време на изпълнението му.

Като изключим двете фази, консултации по изготвянето на първоначалния план за действие и по разширяването му с петте допълнителни ангажимента, правителството не организира консултации по изпълнението. В допълнение, въпреки че правителството бе определило период за обществено обсъждане, изследователят на НМО не успя да намери каквото и да е участие на гражданско общество в изготвянето или обсъждането на петте допълнителни ангажимента, добавени в средата на периода за изпълнение на плана. Правителството не обясни на обществеността как и защо то реши да включи тези допълнителни ангажименти в плана за действие. Едно от основните предизвикателства за ПОУ в България остава гражданско участие. Допълнително разгласяване и ангажиране на гражданите по отношение на ПОУ са нужни на национално и на местно ниво.

Таблица 2 Процес на консултации по плана за действие

ФАЗА ПО ПЛАНА НА ДЕЙСТВИЕ	ИЗИСКВАНЕ НА ПОУ (ВИЖ ПРАВИЛАТА/ARTICLES OF GOVERNANCE SECTION)	ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗАДОВОЛИ ЛИ ТОВА ИЗИСКВАНЕ?
По време на изпълнението	Редовен форум за консултации по време на изпълнението?	Не
	Консултации – отворени или само с покана?	Няма
	Консултации според спектъра на IAP2	Няма

НАПРЕДЪК ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АНГАЖИМЕНТИТЕ

Всички индикатори и методологията, използвани в изследването от НМО, могат да бъдат открити в Процедурното ръководството на НМО, достъпно на <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>. Една мярка заслужава допълнително разяснение поради особения интерес за читателите и полезността за насърчаване на надпреварата към върха между страните, участващи в ПОУ: „звездният ангажимент“. Звездните ангажименти са смятани за образцови ангажименти по ПОУ. За да получи звезда, един ангажимент трябва да отговаря на няколко критерия:

1. Той трябва да бъде достатъчно конкретен, така че да бъде възможно да бъде оценено потенциалното му въздействие. Звездните ангажименти трябва да имат „средно“ или „високо“ ниво на яснота и точност.
2. Текстът на ангажимента трябва ясно да описва връзката си с (политиките по) отварянето на управлението. По-конкретно, той трябва да е свързан с поне една от ценностите на ПОУ: достъп до информация, гражданско участие, или отчетност.
3. Ангажиментът трябва да има „преобразяващо“ потенциално въздействие при пълното му изпълнение.
4. Най-накрая, ангажиментът трябва да има значителен напредък в периода на изпълнението на плана за действие, получавайки оценка „съществено“ или „завършено“ изпълнение.

Според тези критерии в междинния доклад бе отбел亚зано, че българският план за действие съдържа един звезден ангажимент. В края на периода изпълнението на този ангажимент бе отново „съществено“ и статусът му на звезден ангажимент бе запазен.

Ангажиментите, оценени като звездни в междинния доклад, могат да загубят звездния си статус, ако в края на изпълнението на плана за действие тяхното собствено изпълнение падне под нивата „съществено“ или „завършено“. Такъв би бил случаят, ако цялостното им изпълнение бъде оценено като „ограничено“.

И накрая, графиките в този раздел представят малка част от богатството от данни, които НМО събира по време на процеса на докладване. За пълния набор от данни за България моля, разгледайте OGP Explorer, който е достъпен на www.opengovpartnership.org/explorer.

ОТНОСНО „ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?“

Често ангажиментите по ПОУ са неясно формулирани или не са ясно свързани с отварянето на управлението, но всъщност постигат осъществяването на значителни политически реформи. В други случаи ангажименти със значителен напредък може да изглеждат амбициозни и относими към ПОУ, но да не успяват да отворят управлението. В опит да уловим тези особености, и по-важното – истинските промени в управленските практики, НМО въвежда в заключителните доклади нова променлива – „Отвори ли управлението?“. Тази променлива се опитва да отиде отвъд измерването на изходни данни и резултати, за да се съсредоточи върху това как управленската практика се е променила в резултат на изпълнение на ангажимента. Това оценяване може да бъде противопоставено на звездните ангажименти на НМО, които описват потенциалното въздействие.

Изследователите на НМО оценяват „Отвори ли управлението?“ спрямо всяка една от ценностите на ПОУ, които ангажиментът засяга. Променливата пита дали изпълнението е разширило управленската практика отвъд обичайното. Скалата за оценяване е следната:

- **Влоши:** влошава отвореността на управлението в резултат на мерките, предприети от ангажимента.
- **Без промяна:** не промени статуквото на управленската практика.
- **Донякъде:** има някаква промяна, но тя е незначителна от гледна точка на неговото въздействие върху нивото на отвореност.

- **Значително:** Стъпка напред в отварянето на управлението в съответната област, но остава ограничено по обхват или мащаб.
- **Изключително много:** реформа, която е преобразила „обичайната практика“ в съответната област чрез отваряне на управлението.

За да оценят тази променлива, изследователите установяват обичайната практика преди началото на плана за действие. След това те оценяват резултатите – такива, каквите са постигнати от изпълнението на плана, търсейки настъпилите промени в отвореността на управлението.

Читателите трябва да имат предвид ограниченията на този подход. Заключителните доклади на НМО са изготвени само няколко месеца след като е приключи цикълът на изпълнение. Променливата се съсредоточава върху резултатите, които могат да се наблюдават върху практиките по отваряне на управлението в края на двугодишния период на изпълнение. Докладът и променливата нямат за цел да оценяват въздействието, заради сложните методологически последици и времевата рамка на доклада.

ОСНОВЕН ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТИТЕ

Участващите в ПОУ страни са длъжни да поемат ангажименти в двугодишен план за действие.

Заключителните доклади оценяват допълнителния показател „Отвори ли управлението?“. Таблиците по-долу обобщават международните и крайните степени на изпълнение по този показател. Имайте предвид, че за ангажиментите, които вече бяха изпълнени при международния доклад, предоставяме единствено анализ на „Отвори ли управлението?“. За допълнителна информация относно изпълнените по-рано ангажименти моля, вижте международния доклад за напредъка на България.

Вторият български план за действие по ПОУ включва седем групи начални ангажименти. Други пет бяха добавени по-късно. Планът за действие не се съсредоточи върху една обща тема, но голяма част от ангажиментите могат да подобрят отвореното управление в различни области. Много от ангажиментите бяха амбициозни. Повечето се насочиха към подобряването на прозрачността и процедурите за обществени консултации, а доста по-малко от тях включваха механизми за отчетност. По-малко от половината ангажименти отговарят на приоритети на заинтересованите страни, а останалите отразяват приоритети на правителството. В края на периода на плана за действие ангажиментите бяха в различни стадии на изпълнение.

Изследователят на НМО преподреди ангажиментите, използвайки критерия „един закон – един ангажимент“. Това доведе до общ брой от 14 ангажимента (девет начални плюс пет нови). В настоящия заключителен доклад петте допълнителни ангажимента бяха оценени както относно потенциалното им въздействие, така и относно критерия „Отвори ли управлението?“.

Таблица 3 Общ поглед: оценка на напредъка по ангажименти

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ		ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
I.I. Изменения на ЗНА					X	X	X		X		X			X	X	X				X	
5. МСП тест					X	X	X			X				X		X					X
2. Подобрено гражданско участие в консултативните съвети					X		X	X		X		X		X		X				X	
3. Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество					X		X				X			X		X				X	
4. Прозрачност на държавния дълг					X		X			X				X		X				X	
5. Достъпност до финансовата информация					X		X	X		X		X		X		X				X	
6. Прозрачност в Закона за подземните богатства		X				X	X	X			X			X		X				X	

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)		ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ		ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?									
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
7. Реформа на държавните такси			X	X X							X	X		X					X			
8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация			X	X X	X X						X			X	X						X	
9. Присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи		X		X						X			X	X					X			
10. Подобряване на ползваемостта на данните от СЕБРА*		X		X		X		X	X												X	
11. Подобряване на последващия контрол върху общественическите поръчки*		X		X						X											X	
12. Въвеждане на е-общественическите поръчки*		X		X		X		X		X									X			

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
13. Усъвършенствана система за управление на риска от възникване на конфликт на интереси*				X	X		X			X			Няма оценка				X					
14. Въвеждане на концепция и практика на съдилища, ориентирани към решаването на конкретни проблеми в България*		X				Неясно		X					Няма оценка				X					

* Бележка на редактора: Ангажиментите, отбелязани със *, са ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – в началото на втората година на изпълнение на плана за действие. Поради тази причина за тях не е налична междинна оценка за изпълнението.

1 | ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Текст на ангажимента:

Ангажимент 1, мярка 1

Промени в Закона за нормативните актове: пропорционално адаптиране на минималния задължителен срок от 14 до 30 дни за провеждане на обществени консултации по проекти на нормативни документи, според значимостта на проблема и засегнатите страни и в съответствие с добрите европейски практики; подобрена прозрачност и процедура по обсъждане на проекти за нормативни актове.

Водеща институция: Министерство на правосъдието и Администрация на Министерския съвет

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 юли 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

Ангажимент 5

1. Закон за изменение и допълнение на нормативните актове, който да въведе задължението за МСП тест
2. Проект на Методика за извършване на МСП-тест
3. Формуляр за МСП-тест

Водеща институция: Администрация на Министерския съвет, Министерство на правосъдието и Министерство на икономиката и енергетиката

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

Бележка на редактора: Тази група обединява ангажимент 4.1 „Тясно партньорство между администрацията и гражданското общество“, мярка 1 (ангажимент 1.1 от таблицата по-долу) и ангажимент 4.2 „Подобряване на обществените услуги и законодателната рамка – По-добра оценка на въздействието на нормативните актове – въвеждане на МСП тест“ (ангажимент 5 от таблицата по-долу).

	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ	ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИЗПЪЛНЕНИЕ	МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?
					ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА		
ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	Никакви Ниски Средни Високи	Достъп до информация Гражданско участие Отчетност Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво Незначително Умерено Преобразяващо	Незапочнато Ограничено	Съществено Завършено	Влоши Без промяна Донякъде Значително Изключително много	
I.I. Изменения на ЗНА		X X X X	X		X X		X
5. МСП тест	X X X		X		X		X

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент цели да подобри участието на гражданите в изработването на нормативни актове и да увеличи прозрачността на процеса. По времето на приемане на ангажимента правителството и всички заинтересовани страни споделяха виждането, че има недостатъчно ангажиране на гражданското общество в законодателния процес на вземане на решения. Според неясния текст на плана за действие, правителството си постави за цел да измени Закона за нормативните актове (ЗНА) и да подобри прозрачността и процедурата по обсъждане на проекти за нормативни актове чрез нови правила и дейности. Този беден на конкретика текст оставяше отворена вратата за включване на планираната преди това оценка на въздействието на законодателството, която се превърна в основния елемент на реформата. За повече информация моля, вижте междуинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.¹

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Ангажимент 1.1. Междинна оценка: съществено

Ангажимент 5. Междинна оценка: съществено

Ангажимент 1.1 се отнася до удължаването на минималния задължителен срок за обществени консултации и до цялостно подобрене на прозрачността и процедурата по обществени консултации по проектите за нормативни разходи. Правителството предложи изменения на ЗНА, въвеждащи оценки на въздействието на законодателството. Ангажиментът бе съществено изпълнен, тъй като правителството бе инициирало в парламента процедурата за изменение и допълнение на 1 септември 2015 г.² Новите текстове в закона все още не бяха приети в момента на съставянето на междуинния доклад.

Ангажимент 5 се отнася до въвеждането на механизъм за предварителна оценка на въздействието на проектите на нормативни актове, засягащи малките и средните предприятия (МСП), наречена МСП

тест. МСП тестът също така стана част от проекта за допълнения и изменения на ЗНА (вж. по-горе). Другите мерки се отнасяха до приемането на методология за МСП теста и на формуляр за него. Те също бяха включени в общата рамка на оценката на въздействие и бяха очертани от незадължителното Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 г.³

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.⁴

Ангажимент 1.1. Окончателна оценка: съществено

Ангажимент 5. Окончателна оценка: ограничено

След внасянето на закона в парламента приемането му бе забавено с повече от година и половина, което се дължи отчасти на промените, нанесени от народни представители. Измененият проектозакон бе окончателно приет на 20 април 2016 г.⁵ и влезе в сила на 4 ноември 2016 г. Окончателният текст на закона е по-неточен от това, което бе предложено отначало. Основната промяна е в обхвата на бъдещите оценки на въздействието. В новия закон липсва собствено определение на оценка на въздействието на законодателството. Приетото определение всъщност възпроизвежда част от определението за мотивите, съпровождащи законопроектите. Мотивите представляват кратко обяснение или въведение на предлаганите реформи и съставянето им не следва строга структура или конкретна методология. Освен това новият закон, така както е редактиран от депутатите, създава възможност за утвърждаване на две различни методологии за оценки на въздействието – една за изпълнителната власт и една за народните представители. Това означава, че целта да се въведе общ за изпълнителната и за законодателната власт подход, основаващ се на доказателства, при създаването на нови нормативни актове, вероятно ще остане непостигната. Следователно сравнението на резултатите от оценките, получени по различни методологии, също ще е невъзможно.

Обратно на това, което бе предложено от изпълнителната власт в началния проектозакон, вече няма да е задължително предварителни оценки на въздействието да съпровождат всеки проект на нормативен акт. Те остават задължителни само за проектозаконите, внесени в парламента от Министерския съвет. Те също така ще бъдат изготвяни по две различни методологии. Проектът за методология, която ще използва изпълнителната власт, е по-детайлен. Той предвижда анализ на бъдещото въздействие върху МСП, както и на добавената административна тежест, и т.н.⁶ Народните представители, които обикновено внасят в Народното събрание (НС) около 70% от проектозаконите⁷, приеха не толкова строга методология⁸. Тя им дава възможност да изберат да съставят традиционни мотиви или по-лека форма на оценка на въздействието⁹. Това би позволило на народните представители да предлагат ново законодателство без ясно проверима връзка към същите ориентирни за обществения интерес като тези, използвани от изпълнителната власт. Резултатът би бил липса на промяна по същество в практиката на народните представители – най-голямата група инициатори на законодателни процедури. Поради тези причини, въпреки че измененията бяха окончателно приети, изследователят на НМО смята, че степента на изпълнение на ангажимент 1.1 е „съществено“, а не „изпълнено“.

Парламентът напълно изключи МСП теста от крайната версия на закона. МСП тестът е включен единствено в проекта на наредба, отнасящ се до методологията, която ще използва изпълнителната власт. Вследствие на това степента на изпълнение на ангажимент 5 пада от „съществено“ на „ограничено“.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Ангажимент 1.1

Достъп до информация: донякъде

Гражданско участие: донякъде

Ангажимент 5

Достъп до информация: донякъде

Гражданско участие: донякъде

Чрез създаването на смесени работни групи с участието на гражданското общество и чрез предоставянето на неколократни възможности за обсъждане на проектозакона и подзаконовите актове правителството публикува повече информация от обикновено за своя процес на вземане на решения (моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.). То също така насырчи участието в изготвянето на текстовете чрез работните групи, както и чрез предоставянето на по-дългия от обичайното срок за консултации – 20 дни¹⁰. Правителството даде повече прозрачност на действията си, като публикува допълнителни документи за този период на обсъждане, включително оценка за въздействието на законопроекта, по-леснодостъпна (консолидирана) версия на текста на бъдещия закон, списък на членовете на работната група и справка за получените предложения по време на общественото обсъждане. Обичайно подобни документи не се публикуваха до този момент. Чрез тези действия правителството показва виждането си как проектоизмененията на ЗНА трябва да бъдат прилагани в бъдеще, за да се подобрят прозрачността и участието при създаването на ново законодателство. За сметка на това обаче тези усилия бяха еднократни и реформата зависи в голяма степен от парламента. Новият закон не влезе в сила преди края на периода, обхващан от този доклад (юли 2014 – юни 2016 г.). Освен това различните методологии за съставяне на оценки на въздействието гарантират повече прозрачност и гражданско участие единствено за проектите на нормативни актове, съставяни от изпълнителната власт, но не и за тези на законодателната. По тези причини изследователят на НМО смята, че в разглеждания период прозрачността и гражданското участие са били развити, но само донякъде.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажиментът не бе продължен в третия план за действие на Република България.

¹ „Независим механизъм за оценка (НМО): България. Доклад по напредъка 2014 – 2015“, Партийство за отворено управление, на български – <http://bit.ly/2mTzSaM>, на английски – <http://bit.ly/2fa2UBY>.

² Информация за Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, Народно събрание на Република България, внесен на 1 септември 2015 г., <http://bit.ly/20tgMpq>.

³ Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, прието с Решение № 549 на Министерския съвет от 25 юли 2014 г., Портал за обществени консултации, София, 28 юли 2015 г., <http://bit.ly/1BTWJUU>.

⁴ „Независим механизъм за оценка (НМО): България. Доклад по напредъка 2014 – 2015“, пак там.

⁵ Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, Народно събрание, обн. ДВ от 26 април 2016 г., <http://bit.ly/2fgMKTF>.

⁶ ПЛМС 301/14.11.2016 за приемане на Наредба за обхватът и методологията за извършване на оценка на въздействието, обн. ДВ, бр. 91 от 18 ноември 2016 г., <http://bit.ly/2jMiBOu>.

⁷ „Изследване на законодателната дейност на 43-то Народно събрание“, Национален център за изучаване на общественото мнение, Народно събрание, август 2016 г., с. 4, вж. също с. 16, <http://bit.ly/2fumVVe>.

⁸ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Народно събрание, изм. и доп. ДВ, бр. 86 от 1 ноември 2016 г., <http://bit.ly/2fS66m6>.

⁹ „4 ноември – ден на оценка на въздействието“, бюллетин „Преглед на стопанская политика“, Институт за пазарна икономика, ISSN 1313 – 0544, 4 ноември 2016 г., <http://bit.ly/2eYJe4>.

¹⁰ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, публикуван за обществени консултации заедно с много други документи, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1VKUMIE>.

2 | ПОДОБРЕНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 1, мярка 2

Подобрена процедура за участие на граждани и гражданска организација в обществените консултации:

- Публикуване на он-лайн информация за:** състав на съветите; покани, дневен ред, протоколи, информация за взети решения в рамките на заседанията и тяхното изпълнение; периодичен публичен отчет за дейността им. (информацията ще се публикува на портала на консултивните съвети – www.saveti.government.bg).
- Изработка на ясни правила, процедури и критерии за избор/определяне на представители на гражданска организация в консултивни и обществени съвети.**

Водеща институция: Администрацията на Министерския съвет, централна администрация

Подкрепящи институции: централна администрация

Дата на започване: 1 юли 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?					
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и инновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
Общо		X		X X		X		X		X			X	X				X				
2.1. Публикуване на информация за съветите		X		X				X		X			X	X								
2.2. Избор на представители на НПО		X			X				X		X		X	X								

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент целеше да подобри гражданско участие в съществуващите механизми за обществени консултации – обществените и консултивните съвети. Българското правителство използва обществени и консултивни съвети за координация и сътрудничество по национални политики между администрации, местното самоуправление, гражданско общество и частния сектор. Такива съвети могат да бъдат създадани от всеки ръководител на административна структура посредством постановление или заповед. Ръководителят на структурата също определя правилата относно състава, функционирането, прозрачността или оставя съответния съвет сам да разпише тези правила. Не съществуват общи правила относно състава, участието, функционирането или прозрачността на тези съвети. Ангажиментът е ограничен до съветите, които са вече създадени от централните органи на изпълнителната власт (моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.). При приемането на ангажимента правителството и заинтересованите страни, участващи в изготвянето на плана за действие¹, споделяха констатацията, че на нивото на централната администрация е налице „ниска степен на ангажираност и участие на гражданско общество в процеса на вземане на решения“². Правителството искаше да подобри партньорството между администрацията, гражданско общество и бизнеса чрез механизма на провеждане на обществени съвети, функциониращи към отделните институции, и гарантиране на повече публичност и прозрачност. Правителството целеше също да повиши доверието в тези съвети. Това трябваше да се случи чрез две различни мерки: повишаване на прозрачността и отчетността на съветите и изработване на ясни правила, гарантиращи легитимността на представителите на гражданско общество.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: ограничено

При междинното оценяване изпълнението на **първата мярка** бе ограничено. През април 2015 г. правителството публикува анализ³ на консултивните съвети на национално ниво, описващ кои съвети не работят и защо. Правителството не предпrie следващи стъпки за подобряване и уеднаквяване на практиките за публикуване на информация относно съветите, т.е. относно техните състави, работни програми и протоколи от заседания. Следователно изпълнението бе отбелязано като ограничено. Правителствен експерт⁴, интервиран от изследователя на НМО, обясни, че публикуването на информация на Портала за консултивни съвети зависи поотделно от секретариата на всеки съвет. По-активните секретариати редовно публикуват информация за дейностите на съветите си, докато други въобще не обновяват публикуваното. Изследователят на НМО не успя да намери данни за броя или процента съвети, които редовно обновяват профилите си в портала.

Изследователят на НМО не намери доказателства за изпълнението на **втората мярка**, отнасяща се до изготвянето на ясни правила за подбор на представители на гражданска организација в обществените съвети.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: ограничено

Изследователят на НМО не откри по-нататъшен напредък по изпълнението на ангажимента. Що се отнася до **първата мярка**, правителственият експерт, интервиран за този доклад, заяви, че макар администрацията да не е предприела допълнителни стъпки в отчетния период, тя е запазила изпълнението на ангажимента в своите планове⁵.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Граждански участие: без промяна

Ангажиментът не допринесе за по-голямо отваряне на управлението в сравнение с началната точка на изпълнението му. Обществените и консултивните съвети са форуми за обсъждане, които правителството използва от няколко години. Според неправителствени участници в процеса⁶ обаче тези съвети често са неефективни и страдат от ниски нива на доверие (моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 - 2015 г.). Правителственият анализ на консултивните съвети на национално ниво посочва няколко нефункциониращи съвета, които може да бъдат закрити, но не предоставя нова обществена информация за дейностите на съветите, така както е описана в самия ангажимент. Анализът не предписва и ясни бъдещи действия. Въпреки че са първа стъпка към потенциално подобряване на ефективността на консултивните съвети, изготвянето и приемането на анализа не промениха статуквото на управленските практики.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Третият план за действие на България включва ангажимент, обхващащ двете незавършени мерки и включващ няколко от препоръките от междинния доклад на НМО.

В ангажимент 4а.1.1 незавършените мерки са въведени като част от ангажимент, съредоточен върху подобряването на гражданското участие в по широк план и не само чрез механизмите на консултивните и обществените съвети⁷.

¹ „Индекс на гражданското участие в България”, Форум Граждански Участие и Български център за нестопанско право, 2015 г., с. 5: „Гражданското участие в България не е високо, не е достатъчно ефективно, често спорадично и неразбрано сред общността. Все пак то трудно и бавно променя политически, икономически и социален контекст”, <http://bit.ly/2omoDyB>.

² Втори план за действие на Република България по инициативата „Партньорство за открыто управление”, Портал за обществени консултации, на български - <http://bit.ly/1Ab1JSt>; Партньорство за отворено управление, на английски - <http://bit.ly/2Va1fV>.

³ Анализ относно оптимизиране и актуализация на консултивните съвети на национално ниво, одобрен на заседанието на Съвета за административната реформа, проведено на 17 април 2015 г., Портал за консултивни съвети, <http://bit.ly/1NpX0FI>.

⁴ Иван Николов, експерт в дирекция „Икономическа и социална политика” от администрацията на Министерски съвет, интервю, Министерски съвет, София, 29 септември 2015 г.

⁵ Искрен Иванов, експерт в дирекция „Модернизация на администрацията” от администрацията на Министерски съвет, интервю, Министерски съвет, София, 30 август 2016 г.

⁶ Българско училище за политика „Димитър Паница”, „Проучване на съществуващите консултивни съвети и интернет форми за гражданско участие в България”, Българско училище за политика „Димитър Паница”, Нов български университет, София, октомври 2014 г., <http://bit.ly/1hXpwCK>. Вж. също „Индекс на гражданското участие в България”, пак там, с. 7.

⁷ Трети национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открыто управление” 1 юли 2016 - 30 юни 2018, Портал за обществени консултации, на български - <http://bit.ly/2fcy3SV>; Партньорство за отворено управление, на английски - <http://bit.ly/29Q05mg>.

3 | СЪЗДАВАНЕ НА СЪВЕТ ЗА РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Текст на ангажимента:

Ангажимент 1, мярка 3

Промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел – създаване на Съвет за развитие на гражданско общество, в изпълнение на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България 2012-2015 г.

Водеща институция: Администрацията на Министерския съвет, Министерство на правосъдието

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 декември 2012 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?					
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и инновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
			X		X					X			X		X		X		X			

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент целеше да подобри участието на граждanskите организации в изготвянето на политики, свързани със сектора на гражданско общество. При приемането на ангажимента правителството и заинтересованите страни, участващи в изготвянето на плана за действие¹, споделяха констатацията, че на всички нива е налице „ниска степен на ангажираност и участие на гражданско общество в процеса на вземане на решения“². По тази причина правителството целеше да подобри партньорството между администрацията, гражданско общество и частния сектор чрез създаването на Съвет за развитие на гражданско общество. Това трябваше да се случи чрез изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), в съответствие със Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България 2012 – 2015 г.³ (Стратегията).

Според Стратегията (документ без правнообвързваща сила) съветът трябва да бъде пряка връзка между организациите на гражданското общество и правителството. Той трябва да включва като членове представители на правителството и на гражданските организации. Те заедно трябва да изготвят държавната политика за гражданското общество, въпреки че правителството би имало последната дума по приемането ѝ. Съветът също така трябва да е част от нов механизъм за държавно финансиране за граждански организации. Стратегията не предоставя ясни параметри за това финансиране. Ясно е, че ролята на съвета би била да определя приоритетите за финансиране в гражданския сектор и да наблюдава, контролира и оценява дейността по финансирането, която трябва да се извършва от отделна институция („фонд“). Поради тези причини съставът и функционирането на съвета трябва да бъдат разписани в ЗЮЛНЦ, който е законът, уреждащ създаването и съществуването на гражданските организации.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: ограничено

Измененията и допълненията на ЗЮЛНЦ бяха широко обсъдени и изгответи в сътрудничество между гражданското общество и публичните институции в периода от септември 2014 до октомври 2015 г. (моля, вижте раздел „Какво се случи“ в междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.). Въпреки това през октомври 2015 г., при внасянето на законопроекта в НС и след завършването на периода за обществени консултации, Министерският съвет изключи от текста измененията, свързани със съвета за гражданско общество. Това се дължеше на противопоставяне от страна на Министерството на финансите (МФ) поради неуточнени „финансови съображения“⁴.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: съществено

Граждански организации продължиха да упражняват натиск върху правителството и парламента да внесат в закона измененията, свързани със съвета⁵. Група народни представители от управляващата коалиция подеха инициативата и успяха да спечелят нужната политическа подкрепа, убеждавайки министъра на финансите в нуждата от такива промени⁶. През март 2016 г. те внесоха нови изменения и допълнения на ЗЮЛНЦ, които предвиждат създаването на съвет и неопределено годишно финансиране (фонд) от държавния бюджет за неправителствени проекти от обществен интерес⁷. Тези промени в закона бяха приети през септември 2016 г., но ще влязат в сила на 1 януари 2018 г.⁸ Ред детайли на прилагането на закона, като съставът на съвета, неговото функциониране, процедурата му за вземане на решения и т.н., са оставени за уреждане от бъдещ подзаконов нормативен акт, който трябва да бъде приет до средата на 2018 г. Ако правителството не приеме подзаконовия нормативен акт и след този срок, то няма да бъде обект на никаква законова санкция.

Дейностите по изпълнението на ангажимента завършиха след края на оценявания от този доклад период и законът ще бъде приложен година и половина след края на цикъла на плана за действие. Решаващи въпроси по създаването, правомощията и функционирането на съвета са оставени да бъдат уредени от бъдеща наредба. Освен това българското законодателство е нестабилно и законите често се изменят, понякога дори преди да влязат в сила⁹. Поради тези причини изследователят на НМО смята, че ангажиментът е съществено изпълнен, но не и завършен.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Гражданско участие: без промяна

Според изследователя на НМО ангажиментът може потенциално да подобри гражданското участие. В оценявания период обаче нямаше промяна в управлениските практики.

Този ангажимент идва в контекста на ниски нива на доверие в институциите¹⁰ и между тях и гражданските организации (моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.). Освен това много неправителствени експерти и политици продължително са критикували липсата на прозрачност и честни правила за държавното финансиране на юридически лица с нестопанска цел¹¹. Всяка година държавният бюджет субсидира редица юридически лица с нестопанска цел, но това не се прави по никакви конкретни публични критерии¹².

Измененията в ЗЮЛНЦ предвиждат и трета реформа, целяща едновременно да намали административната тежест и да увеличи прозрачността на неправителствените организации (НПО). Тяхната регистрация ще бъде централизирана в Агенцията по вписванията, подобно на тази на търговските дружества. Това би увеличило прозрачността на финансите на НПО, като я направи на ниво, подобно на това на Търговския регистър.

Засега се наблюдава липса на консенсус по резултатите от цялата реформа. Някои гражданска организации, като Форум Гражданско Участие, са предпазливи оптимисти след приемането на закона, което виждат като първа стъпка към изпълнението на Стратегията¹³. Други, като Фондация „Работилница за гражданска инициативи“, критикуват неяснотата на текстовете относно състава и функционирането на съвета, оперирането на фонда и някои аспекти от собствеността на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза¹⁴. Конфедерацията на независимите синдикати в България, Асоциацията на индустритния капитал в България и Българската търговско-промишлена палата критикуват новия режим на регистрация за юридическите лица с нестопанска цел и искат да бъдат изключени от него¹⁵. Българската стопанска камера критикува аспекти от счетоводните промени, които ще се наложат с новия режим на регистрация, и иска мерки за улеснено осчетоводяване на дейности „със стопанска цел“¹⁶. Както бе описано в междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г., Институтът за пазарна икономика смята, че съветът и фондът ще бъдат неефективни, тъй като усилията и времето, необходими за организирането на работата им, вероятно ще бъдат прекомерни¹⁷.

Повечето от тези организации декларираха подкрепа за Стратегията, включително в писмените си становища (с изключението на Института за пазарна икономика). Ако правителството приложи измененията на закона в съответствие със Стратегията и препоръките на заинтересованите страни и създаде ефективен съвет и прозрачен и честен фонд за инициативи на гражданското общество, това би преобразило областта на гражданското участие.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Третият план за действие на България включва два ангажимента, свързани с разглеждания тук по-горе.

Ангажимент 1.1.6 се отнася до реформата на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел. Тази реформа би имала пряк ефект върху намаляването на административната тежест и увеличаването на прозрачността на гражданске организации, като така би подобрila възможностите им за участие в обществения живот.

Ангажимент 46.1.1 е продължение на стратегията за развитие на гражданске организации, инициирана с първия план за действие на България, частично приложена с втория чрез новото законодателство и предвидена да бъде осъвременена през третия план за действие от новосъздадения съвет, ако следваме закона. Така трите плана за действие по ПОУ наследяват продължаващото развитие на държавната политика за гражданске организации.

¹ „Индекс на гражданско участие в България”, Форум Граждански Участие и Български център за нестопанско право, 2015, с. 5: „Гражданското участие в България не е високо, не е достатъчно ефективно, често спорадично и неразбрано сред общността. Все пак то трудно и бавно променя политически, икономически и социален контекст”, <http://bit.ly/2omoDyB>.

² Втори план за действие на Република България по инициатива „Партньорство за открито управление”, Портал за обществени консултации, на български – <http://bit.ly/1Ab1JSt>; Партньорство за отворено управление, на английски – <http://bit.ly/2Va1Fv>.

³ Стратегия за подкрепа на развитието на гражданске организации в Република България за периода 2012 – 2015 г., приета с Протокол № 33.23 на Министерския съвет от 05.09.2012 г., Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1m3tVWB>.

⁴ Вергиния Мичева, заместник-министр на правосъдието, Стенограма от заседание на Комисията по правни въпроси от 31 август 2016 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2cqXO3T>.

⁵ Вж. Протокол от заседанието на Обществения съвет към Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите от 21 юли 2016 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2ddjvkP>.

⁶ Гроздан Караджов, народен представител, Стенограма от заседание на Комисията по правни въпроси от 31 август 2016 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2cqXO3T>.

⁷ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, 10 март 2016 г., входящ номер 654-04-42, <http://bit.ly/2cwpHPP>.

⁸ Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, обн. ДВ, бр. 74 от 13 септември 2016 г., <http://bit.ly/2fo0G1C>.

⁹ Вж. продължаващия анализ на законодателната дейност в България в „Юридически барометър”, Център за правни инициативи, бр. 13, януари – юни 2016 г., <http://bit.ly/2fatkUh>, и предходните броеве – <http://bit.ly/2g2V0fs>.

¹⁰ „Недоверие и качествено на демократичните институции в България”, доклад, част от проекта „Проблеми на прехода: наследяване независимостта и доверието в институциите на либералната демокрация”, Център за либерални стратегии (независима НПО), 2015 г., <http://bit.ly/2g7oJD5>. Вж. също, „Оценка за дейността на правителството” и другите институции, Алфа Рисърч (независима частна агенция за маркетингови и социални проучвания), август 2009 – септември 2016 г., на български – <http://bit.ly/2pRRjsX>, на английски – <http://bit.ly/2etSuxB>.

¹¹ Вж. дискусията в Стенограма от заседание на Комисията по правни въпроси от 31 август 2016 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2cqXO3T>.

¹² Вж. например Приложение № 4 към чл. 49, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2016 г., Народно събрание, обн. ДВ, бр. 96, от 9 декември 2015 г., <http://bit.ly/1NZDDGG>.

¹³ Анна Генчева, „Промените в ЗЮЛНЦ са приети на второ четене в правната комисия”, Форум Граждански Участие, 1 септември 2016 г., <http://bit.ly/2jynvla>.

¹⁴ „ФРГИ с позиция по повод внесените промени за изменение на ЗЮЛНЦ”, Фондация „Работници за граждански инициативи”, 1 април 2016 г., <http://bit.ly/2jnoYll>.

¹⁵ Становища по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, 16 март 2016 г., <http://bit.ly/2d2ZC2s>.

¹⁶ Так там.

¹⁷ Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, София, 23 септември 2015 г.

4 | ПРОЗРАЧНОСТ НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 2

1. Изпълнение на Стратегията за управление на държавния дълг 2012-2014 г.

Дата на започване: 1 януари 2012 г.

Край на срока: 31 декември 2014 г.

2. Разработване, одобрение от Министерски съвет и изпълнение на Стратегия за управление на държавния дълг 2015-2017 г.

Дата на започване: 1 декември 2014 г.

Край на срока: 1 декември 2017 г.

3. Публикуване на интернет страницата на Министерство на финансите на бюллетин „Държавен дълг“

Дата на започване: ежемесечно

Край на срока: не е посочен

4. Публикуване на интернет страницата на Министерството на финансите на Годишен обзор за състоянието на държавния дълг

Дата на започване: ежегодно

Край на срока: не е посочен

5. Публикуване на официалната информация за консолидирания дълг и гаранциите на сектор „Държавно управление“ на интернет страницата на Министерство на финансите

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: на всеки три месеца/ежегодно

Водеща институция: Министерство на финансите

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
Общо		X			X				X					X	X			X				
4.1. Стратегия 2012 - 2014	X				X				X										X			
4.2. Стратегия 2015 - 2017	X				X				X				X						X			
4.3. Бюлетин „Държавен дълг“			X	X					X										X			
4.4. Годишен обзор на държавния дълг			X	X					X										X			
4.5. Консолидираният дълг и гаранциите на сектор „Държавно управление“			X	X					X									X				

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент целеше да осигури по-висока бюджетна прозрачност чрез информиране на обществеността относно управлението на държавния дълг. Целта трябваше да бъде постигната чрез гарантиране на информираност по отношение на важни аспекти, свързани с дълговата проблематика, и даване на възможност за осигуряване на публичност и предвидимост на провежданите политики в тази област. Правителството планираше да обобщава основните средносрочни тенденции по отношение на дълговата политика в съответствие с ефективното управление на държавния дълг и да предоставя подробна информация за състоянието и динамиката на държавния дълг. Този ангажимент нямаше никакво потенциално въздействие, тъй като не променяше съществуващата правителствена практика по публикуването на информация за дълга.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: съществено

По-голямата част от информацията, която трябва да се публикува според петте мерки, включително стратегията за управление на държавния дълг, ежемесечният бюллетин „Държавен дълг“ и годишният обзор, вече биваха редовно публикувани в интернет от МФ. Целта на ангажимента не бе точно да се обещае разпространяването на нова информация, а да се промотират и обществеността да бъде запозната с „добрите и модерните“¹ практики, които МФ вече прилагаше.

Общото изпълнение на ангажимента бе оценено като „съществено“ заради липсата на публични действия по изготвянето и приемането на стратегия за държавния дълг за 2015 – 2017 г. (втората мярка) и заради забавеното публикуване на информация относно консолидирания дълг и относно гаранциите на сектор „Държавно управление“ (петата мярка).

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: съществено

През октомври 2015 г. Министерският съвет прие нова Стратегия за управлението на държавния дълг за периода 2015 – 2017², като по този начин изпълни втората мярка. Документът запознава обществеността с плановете и принципите, които правителството ще следва при управлението на българския външен дълг.

В последната година от изпълнението на плана за действие МФ обнови информацията за консолидирания дълг. Публикуването обаче бе забавено. Например през юни 2016 г. таблицата на интернет страницата на МФ покриваше данните за консолидирания дълг към първото тримесечие на 2016 г.³, а таблицата за гаранциите показваше данни до края на 2014 г.⁴ Въпреки това правителството публикува тази информация в месечния бюллетин „Държавен дълг“⁵ и затова изследователят на НМО смята, че изпълнението на петата мярка е съществено.

Правителството отбелаяз, че публикуването на информация относно консолидирания държавен дълг и гаранциите на сектор „Държавно управление“ се извършва съгласно и при условията на Закона за публичните финанси⁶. Иначе казано, МФ заявява, че публикува данните в месеца след тяхното публикуване от Европейската комисия (Евростат). Въпреки това текстът на ангажимента не твърди, че изпълнението му трябва просто да следва съществуващия закон, без да подобри текущата практика. Законът за публичните финанси не забранява например по-ранно публикуване на данните.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Изпълнението на ангажимента не промени управленските практики. Ангажиментът бе насочен към промотиране и информиране на обществеността относно документите, които МФ вече публикуваше според законовите си задължения. Той целеше не да донесе промяна, а да демонстрира чрез плана за действие възможностите за достъп и използване на финансовата информация за държавния дълг, вече предоставяни по съществуващите канали.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажиментът не намери продължение в Третия план за действие на България.

¹ Експерти от дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“ на Министерство на финансите, интервю, Министерство на финансите, София, 23 юли 2015 г.

² „Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2015 – 2017 г.“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/2dmUEex>.

³ „Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1THodgY>, на английски - <http://bit.ly/1JJr0hn>.

⁴ „Гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1oH4TP0>, на английски - <http://bit.ly/23wwbYu>.

⁵ Месечен бюллетин „Държавен дълг“, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/21s1hlM>, на английски - <http://bit.ly/1KloLkt>.

⁶ Коментари от българското правителство по версията преди публикуването на този доклад, кореспонденция по е-поща с НМО, март 2017 г.

5 | ДОСТЪПНОСТ НА ФИНАНСОВАТА ИНФОРМАЦИЯ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 3

- 1. Изследване сред потребителите на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността*

Дата на започване: 1 септември 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2014 г.

- 2. Разработване на концепция за повишаване на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността*

Дата на започване: 1 януари 2015 г.

Край на срока: 31 май 2015 г.

- 3. Изпълнение на мерките от концепцията за повишаване на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността*

Дата на започване: 1 юни 2015 г.

Край на срока: 31 януари 2016 г.

Водеща институция: Министерство на финансите

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
Общо			X		X	X		X		X			X	X					X			
5.1. Изследване сред потребителите			X			X				X									X			
5.2. Концепция			X		X					X												
5.3 Изпълнение на мерките от концепцията			X		X			X		X												

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент целеше информацията, публикувана от МФ, да стане по-достъпна и разбираема. Според плана за действие информацията, публикувана на интернет страницата на Министерството, е техническа и е разбираема за ограничен брой тясно специализирани потребители. Ангажиментът се стремеше към представяне на информацията във вид, достъпен за по-широк кръг от потребители.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: ограничено

Мярка 5.1 беше изпълнена изцяло. В началото на януари 2015 г. МФ проведе на интернет страницата си изследване¹ сред анонимни потребители, които са посетили страницата, за да събере мнения и предложения за подобряването ѝ. Изследването е тип анкета за удовлетвореността на клиентите (потребителите), с повече затворени въпроси и един отворен. В резултатите² не се забелязват отговори на затворения въпрос, искащ препоръки за подобряване на страницата. Броят на отговорилите на анкетата не бе разкрит. Според източници от правителството мярка 5.2 е изпълнена – начална концепция във формата на техническо задание за промени в страницата на Министерството е била

изгответа през ноември 2014 г. Тъй като този документ не бе нито публикуван, нито предоставен на изследователя на НМО, нивото на изпълнение на тази мярка е неясно. Според плана за действие мярка 5.3 цели да приложи мерките от концепцията. Новата интернет страница на МФ бе пусната в употреба на 8 юли 2015 г., след срока, оценяван от междинния доклад (1 юли 2014 – 30 юни 2015 г.), и затова изпълнението на мярката бе отбелязана като „незапочнато“. Цялостното изпълнение на ангажимента за този период бе ограничено.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Също така бе създаден нов раздел – „Отворено управление“, с ежедневна информация за плащанията от бюджета (Системата за електронни бюджетни разплащания, или СЕБРА; за повече информация вж. Ангажимент 10 в този доклад). Министерството предвиждаше да публикува данни от централния регистър „Общински дълг“ в отворен формат в този раздел³.

Окончателна оценка: ограничено

Степента на изпълнение на този ангажимент остана „ограничено“, както беше в междинния доклад, тъй като изследователят на НМО не успя да установи какво бе предвидено в концепцията (мярка 5.2) или докъде то е било изпълнено от мярка 5.3. Трябва да се отбележи, че Министерството обнови интернет страницата си, която предоставя редица важни набори от данни и услуги за гражданите и бизнеса. Новата версия на страницата бе пусната в употреба на 8 юли 2015 г. Тя има нов дизайн, включително ново меню за навигация и мобилна версия. Отделен раздел в основната страница „Проекти на нормативни и други актове“ позволява бърз достъп до обществените консултации, улеснявайки потребителите да пращат своите становища и предложения⁴. Приложимото законодателство е систематизирано в нова секция, също достъпна от основната страница „Нормативни и други актове“, където потребителите могат да търсят документите по вид⁵. МФ публикува в раздела „Отворено управление“ информация в отворен формат за дълга на всяка община от регистър „Общински дълг“⁶ – размер на общия остатъчен дълг, без допълнителни детайли и информация за макроикономическата прогноза⁷, които вече биваха публикувани, но не и в машинночетим формат.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: донякъде

Гражданско участие: без промяна

Министерството публикува важна информация, която ангажиментът целеше да направи по-достъпна за гражданите. Изследването сред потребителите, което бе проведено единствено на страницата на институцията, даде единична възможност за гражданско участие в определянето на бъдещето на сайта. Изследователят на НМО не успя да получи информация за това как резултатите от анкетата са били взети предвид. Въпреки всичко изследването само по себе си не промени обичайната административна практика, тъй като МФ провежда такива изследвания и публикува техните резултати от 2010 г. насам.⁸

Изследователят на НМО срещна трудности при събирането на мнения и конкретни коментари от експерти извън правителството, тъй като изпълнението на ангажимента бе водено изцяло и единствено от правителството. МФ предложи, изготви текста и изпълни ангажимента, без да се допита и без да си сътрудничи със заинтересовани страни, извън гореспоменатото изследване. Експерти, които редовно използват страницата на Министерството за работата си, заявиха, че новата страница не е постигнала целите от текста на ангажимента. Тя е по-скоро козметична, отколкото реална промяна. Те също

така критикуваха провеждането на проучването сред граждани. Според тях е трябвало то да бъде по-добре популяризирано и също проведено на централизирано ниво – на Портала за обществени консултации. Членовете на екипа на Института за пазарна икономика предложиха Министерството да разработи и публикува в съответните раздели повече общи разяснителни текстове за различните и сложни финансови процедури и терминология, за да стане публикуваната информация по-достъпна за обикновения гражданин⁹.

Новата интернет страница на Министерството добави нови данни, на които им липсва детайлзиране или които бяха вече публикувани в различен формат, и подобри достъпността на страницата от различни ИТ устройства. По тези причини изследователят на НМО смята, че обновяването на интернет страницата на МФ подобрява достъпа до информация чрез активното публикуване, но само донякъде.

Изследователят на НМО смята, че развитието на страницата на МФ е като цяло положителна стъпка и усилия като публикуването на информация в отворен формат или разработването на повече обяснителни текстове относно сложната финансова информация трябва да бъдат окуражавани.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажментът не намери продължение в Третия план за действие на България.

¹ Резултати от „Анкета за оценяване на достъпността и разбирамостта на информацията на интернет страницата на МФ“, Министерство на финансите, 2015 г., <http://bit.ly/1UtW7hb>.

² Так там.

³ Раздел „Открыто управление“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1NE5IC4>.

⁴ Раздел „Проекты на нормативные и другие акты“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1E60Hzi>.

⁵ Раздел „Нормативни и други актове“, Министерство на финансите, на български – <http://bit.ly/2oObudD>, на английски – <http://bit.ly/1PDO8tU>.

⁶ Раздел „Регистър „Общински дълг“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/2cJ6aQd>.

⁷ Раздел „Макроикономическа прогноза“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/2c3o1b>.

⁸ „Вашето мнение за нашата работа“ – ежегодни анкети, Министерство на финансите, 2010 – 2017 г. По време на обсъждането на този доклад архивът на предходните анкети бе свален от страницата на МФ и там сега се намира само анкетата за 2017 г., <http://bit.ly/2fR0l9k>.

⁹ Десислава Николова, главен икономист, макроикономика, публични финанси, и Калоян Стайков, икономист, финансови системи, публични финанси, макроикономика, в Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 10 септември 2015 г.

6 | ПРОЗРАЧНОСТ В ЗАКОНА ЗА ПОДЗЕМНИТЕ БОГАТСТВА

Текст на ангажимента:

Ангажимент 6

1. Приет Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства

Дата на започване: 1 януари 2012 г.

Край на срока: 31 декември 2014 г.

2. Приета Наредба за обхватата и реда за извършване и приемане на резултатите от контрола по предоставени разрешения за търсене и проучване или за проучване и по предоставени концесии за добив на подземни богатства

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

Водеща институция: Министерство на енергетиката

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ(СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?						
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и инновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
Общо	X				X	X	X			X				X						X	
6.1. Изменение на Закона за подземните богатства	X				X	X	X			X					X						X
6.2. Наредба за контрола	X				X					X				X	X						

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Този ангажимент целеше да подобри управлението на природните богатства и да предотврати социални конфликти чрез по-голяма прозрачност и обществен контрол. Правителството предвиждаше осигуряване на прозрачност на резултатите от провеждането на контрола по разрешения за търсене и/или за проучване и по предоставените концесии за добив на подземни богатства. Средствата за постигане на тези цели бяха промени в Закона за подземните богатства (ЗПБ) и приемането на нов подзаконов нормативен акт – наредба относно разрешаването на търсене и проучване и/или проучване и контрол на предоставените концесии за добив на подземни богатства.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: ограничено

Текстът на ангажимента не е достатъчно конкретен и изиска допълнително тълкуване, за да бъдат определени видовете изменения, които той цели. По отношение на първата мярка правителството, което изпълняващо ангажимента, се съсредоточи върху промените в правилата относно управлението на отпадъците в добивната индустрия в ЗПБ. Експерт от Министерството на енергетиката¹ посочи четири нови разпоредби на закона, които изпълняват мярката. Те покриват изискванията за прозрачност и гражданско участие във всички периоди на процедурата за издаване на разрешителни, експлоатацията и управлението на съоръженията за минни отпадъци. Измененията бяха подгответи и приети от парламента до края на първата година на изпълнение на плана, затова степента на изпълнение към юни 2015 г. бе „съществено“.

Мярка 6.2 се отнасяше до приемането на наредба, свързана с контрола по разрешаването и по вече предоставените концесии. През юни 2016 г. изпълнението ѝ не беше започнало.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: съществено

Служител от Министерството на енергетиката заяви, че измененията на ЗПБ² относно управлението на отпадъците са станали част от закона през юли 2015 г. и се изпълняват³, с което мярката е завършена. В съответствие с новите законови разпоредби Министерството надгради своята интернет страница и публикува повече информация относно управлението на подземните богатства, включително и разрешенията за търсене и договорите за концесии⁴. Страницата също публикува регистър на издадените разрешителни за управление на съоръжения за минни отпадъци⁵. Изследователят на НМО не намери данни за публикуването на три други набора от данни, предвидени от измененията на ЗПБ: информацията за получените заявления за разрешителни за управление на отпадъци; списъка на затворените съоръжения за минни отпадъци; и списъка на всички събития, които влияят върху стабилността на съоръженията за минни отпадъци. Въпреки това очакваният резултат от мярката бе приемането на измененията в закона, ето защо изследователят на НМО смята мярката за завършена.

За мярка 6.2 служителят от Министерството на енергетиката обясни, че изпълнението ѝ е забавено⁶. Към момента на писане на този доклад НС преразглежда Закона за концесиите⁷. След като поправките му бъдат приети, Министерството ще предложи нов пакет от изменения на ЗПБ, свързани с концесионните договори върху подземни богатства и с контрола върху тях. На основата на приемането на тези изменения ще бъде изготовена нова наредба относно процедурите за контрол върху разрешенията за търсене и проучване и върху концесионните договори. Следователно изпълнението на тази мярка се планира след приключването на периода на този план за действие и затова е отбелязано като „незапочнато“.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: донякъде

Гражданско участие: без промяна

Отчетност: без промяна

В резултат на изпълнението на новите правила Министерството на енергетиката публикува повече информация относно вече издадените разрешителни за управление на съоръжения за отпадъци и относно концесионните договори. Въпреки това тази мярка подобрява достъпа до информация само донякъде. Министерството публикува до момента на писане на този доклад само три разрешения за съоръжения за отпадъци, издадени до края на 2015 г. Няма ясно подобрение в сферите на гражданско участие и на отчетността на институциите и проблемите, свързани с контрола върху концесионните договори, остават нерешени⁸.

Интервюираните експерти, чиито мнения са изложени по-долу, не смятат развитието в прозрачността за достатъчно, за да бъде значително подобрена управленската практика. Те подчертават нуждата от подобряване на възможностите за гражданско участие и отчетност на институциите в областта на минните отпадъци.

Измененията на ЗПБ въвеждат директива на ЕС за минните отпадъци⁹. Експерт от природозащитната НПО Сдружение за дива природа „Балкан“¹⁰ критикува подхода на правителството в изпълнението на ангажимента като твърде формалистичен и държащ се твърде близо до текста на директивата на ЕС, която не е съвсем ясна сама по себе си. Директивата следва да се използва като рамка, а правителството е трябвало да отиде по-нататък в текста на измененията на ЗПБ. Законът не предвижда подробни процедури за участие, а само копира рамковите разпоредби на директивата и Орхуската конвенция¹¹. Според експерта периодите за провеждане на процедурите са твърде кратки и също така правителството е проявило твърде слаба активност, за да потърси общественото мнение в обсъждането на проектите за изменения.

Според друг експерт от граждanskото общество със значителна експертиза в минния сектор¹² принципът на превенция в българското минно законодателство е бил винаги сериозно пренебрегван. Законът не приема организациите за защита на околната среда или дори местните органи – общините, като заинтересовани страни в процеса по вземане на решения относно концесионните договори, включително и за съоръженията за минни отпадъци. НПО и местните власти могат да участват в изготвянето на оценки за въздействието върху околната среда, тъй като няма законово задължение за вземане предвид или дори за отговор на становищата по ОВОС. Публичните институции не упражняват достатъчен контрол върху изпълнението на предписанията от ОВОС или дори върху самите концесионни договори. Според експерта контролните и другите държавни органи са изцяло ориентирани към задоволяване и опазване на интересите на инвеститорите за сметка на околната среда и човешкото здраве¹³.

Според правителствен доклад¹⁴ законодателството за подземните богатства трябва да разреши проблеми като липсата на състезателни процедури при определянето на концесионери и сключването на договори, липсата на контрол над такива договори и липсата на прозрачност при издаване на разрешителните.

Въпросът за контрола върху концесионните договори е важен за българското общество и се нуждае от допълнително внимание. Обществената консултация в интернет върху проекта на Закон за концесии събра необичайно високо ниво на участие от различни заинтересовани страни. Много от тях изразиха различни мнения за нуждата от последващи изменения в правилата за концесионните договори в ЗПБ,

който е тясно свързан със Закона за концесиите¹⁵. Това е ясно доказателство за високия обществен интерес в тази област. Изследователят на НМО смята, че обществени обсъждания по бъдещите поправки в ЗПБ могат също да бъдат организирани като част от българския процес по ПОУ – например в срещи на бъдещия постоянен механизъм за диалог по ПОУ.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажиментът не намери продължение в Третия план за действие на България.

¹ Ивелина Михайлова, (по време на интервюто) старши експерт в дирекция „Природни ресурси и концесии“ на Министерството на енергетиката, интервю, Министерство на енергетиката, София, 23 юли 2015 г.

² Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства, Народно събрание, обн. ДВ, бр. 56 от 21 юли 2015 г., <http://bit.ly/2g9Yf3O>.

³ Станислав Станков, директор на дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ в Министерството на енергетиката, кореспонденция по е-поща, 1 септември 2016 г.

⁴ Раздел „Дейност на Единния орган за управление на подземните богатства“, Министерство на енергетиката, <http://bit.ly/2ddlaun>.

⁵ Регистър на изаддените разрешителни за управление на съоръжения за минни отпадъци, Министерство на енергетиката, <http://bit.ly/2cZaJXX>.

⁶ Станислав Станков, по-горе.

⁷ Законопроект за концесиите, Народно събрание, внесен на 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2cUEayt>.

⁸ „Държава на концесии“, Владислава Пеева, Медиапул, 29 август 2016 г., <http://bit.ly/2cuDAWP>.

⁹ Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО, EUR-Lex, <http://bit.ly/1s8HqXm>.

¹⁰ Андрей Ковачев, експерт от Сдружение за дива природа „Балкан“, интервю, София, 25 септември 2015 г.

¹¹ Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, Орхус, Дания, 25.06.1998 г., ИКЕ на ООН, на английски - <http://bit.ly/1QiMrGC>. България е страна по Конвенцията. Конвенцията е също част от законодателството на ЕС и задължителна за всички държави – членки на ЕС: „Орхуският пакет“, т.е. „Aarhus package“, Европейска комисия, на английски - <http://bit.ly/1RAYIEM>.

¹² Даниел Попов, минен експерт в Информационния и учебен център по екология – неправителствена природозащитна организация, интервю, 6 октомври 2016 г.

¹³ Так там.

¹⁴ Вж. повече в „Анализ на нормативните актове и процедурите при концесиониране в Република България“, Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, 10/17 юни 2014 г., на български - <http://bit.ly/2pH1dyu>, на английски – “Report on: analysis of the concessions act, subsurface resources act, black sea coast development act, water act and proposals for measures for prevention of corruption”, <http://bit.ly/2cuCjPH>.

¹⁵ Коментари по Проект на Закон за концесиите, Портал за обществени консултации, 19 април 2016 г., <http://bit.ly/2cUKJku>.

7 | РЕФОРМА НА ДЪРЖАВНИТЕ ТАКСИ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 8

1. Проект на Закон за държавните такси
2. Проект на Специализирана методика за оценка на въздействието при въвеждане или актуализиране на държавни такси
3. Проект на Методика за определяне размера на таксите
4. Проект на Единна тарифа за таксите

Водеща институция: Администрация на Министерския съвет

Подкрепящи институции: Министерство на финансите и Министерство на икономиката и енергетиката, с участието на гражданско общество

Дата на започване: 1 март 2013 г.

Край на срока: 30 септември 2014 г.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ(СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИЗПЪЛНЕНИЕ	МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?	
	Никакви	Ниски	Средни	Високи				Окончателна оценка	Благодати	Без промяна	Донякъде
	X	X	X		Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато
					Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво		Ограничено			Съществено
						Незначително					Завършено
							X				
								X			
									X		

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Според плана за действие ангажиментът цели на насьрчи „гражданско участие, откритост и прозрачност при разработването на проект на нов Закон за държавните такси“. Законът урежда създаването и изчисляването на такси за всички административни услуги, предоставяни от централната администрация. Законът за държавните такси от 1951 г.¹ е приет по време на тоталитарния режим в България и по Конституцията, отменена през 1991 г. Оценката на въздействието на закона² и докладът на Световната банка „Реформиране на режима на държавните такси“ в България³ посочват редица сериозни проблеми и препоръчват приемането на нова държавна политика за държавните такси, включително конкретни мерки за повишаване на прозрачността и участието на обществеността.

Планът за действие допълни, че предложението нов Закон за държавните такси ще постигне поставените цели чрез добро управление посредством нова политика за таксите, осигуряваща избягване на неоправдано финансово натоварване върху гражданите и бизнеса. Правителството също трябваше да осигури реализацията на ефективна и ефикасна социално-икономическа политика посредством такси, определени на основата на изградена система от принципи и ясни правила.

Мерките от тази реформа бяха изготвяните на нов Закон за държавните такси (мярка 1), който включва методика за оценка на въздействието при въвеждане или актуализиране на държавни такси с елемент на гражданско участие (мярка 2); обща методика за определяне размера на таксите (мярка 3); и единна тарифа за (някои от) таксите (мярка 4).

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: ограничено

През 2011 г. администрацията на Министерския съвет започна скъпоструващ тригодишен проект, насочен към изграждането на нова ефективна политика за таксите, основана на ясни правила⁴. През 2014 г. той даде резултат под формата на пакет реформи, включващ нов проект за Закон за държавните такси и други документи. Проектозаконът бе публикуван за обществени консултации през август 2015 г. По времето на писане на междинния доклад правителството не бе одобрило проектите и законопроектът не бе внесен в НС.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: ограничено

По времето на писане на този доклад правителството не е одобрило проектите и законопроектът не е внесен в НС.

Основавайки се на извършеното наблюдение и на неформални разговори с източници, желаещи да запазят анонимност, изследователят на НМО смята, че МФ и вероятно други институции засега са по-неклонни да подкрепят приемането на нова законодателна рамка за държавните такси. По въпроса няма официална позиция на правителството.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Гражданско участие: без промяна

Пакетът с реформи не бе приет и затова няма промяна в съответната сфера. Изследователят на НМО смята, че изпълнението на ангажимента може да има преобразяваш ефект върху областта на държавните такси, особено чрез въвеждането на задължителни оценки на въздействието за бъдещите тарифи. Публикуването

на тези оценки на въздействието би дало на граждани и бизнеса ясни данни и по-добра основа за разбиране на правителствените мотиви. Тези данни също биха могли да бъдат използвани по време на задължителния период за обществени консултации по предлаганите нови тарифи с държавни такси.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажиментът не намери продължение в Третия план за действие на България, въпреки че засяга важна област, нуждаеща се от реформа и последващи усилия от страна на правителството.

¹ Закон за държавните такси, Lex.bg, неофициална версия, <http://bit.ly/1QKZII>.

² Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за държавните такси, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/ZytadQ>.

³ Световна банка, 2009, България - реформиране на режима на държавните такси. World Bank. 2009. Bulgaria - Reforming the regime of states fees. Better regulation series; volume no. 4. Washington, DC: World Bank, <http://bit.ly/1VvpfFm>.

⁴ „Политика за таксите в съответствие с обществените отношения – условие за добро управление“, номер на проект K11-13-1/27.04.2011, източник на финансиране – ЕСФ по Оперативна програма „Административен капацитет“, ИСУН, <http://bit.ly/1rbMQ08>.

8 | ПОДОБРЕНИЯ В ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 7, мерки 1 – 3

1. Изменение и допълнение на Закона за достъп до обществената информация. Промените ще целят:

Повишаване на откритостта на администрацията и улесняване достъпа до обществена информация чрез:

- Разширяване и **детализиране на** задълженията за публикуване на **информация**;
- Засилване на **координацията и контрола** по изпълнението на закона;

Транспорниране на Директива 2013/37/EС за изменение на Директива 2003/98/EО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор - предвидени промени и бъдещи действия (получерен шрифт – наш).

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: 31 юли 2015 г.

2. Изготвяне на технически насоки за предоставяне на публична информация, притежавана от институциите в отворен формат

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

3. Приоритизиране на информацията в отворен формат (регистри, отчети и др.) – доклад за приоритизирани регистри, отчети, статистически данни и др., които могат да бъдат предоставени в отворен формат

Дата на започване: 1 януари 2015 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

Водеща институция: Администрация на Министерски съвет, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, всички останали администрации

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)		ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ		ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?									
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
Общо					X	X	X	X				X			X	X				X		
8.1. Нови задължения за публикуване					X	X						X				X						
8.2. Засилване на координацията и контрола			X			X						X			X							
8.3. Въвеждане на директивата на ЕС					X	X	X	X				X				X						
8.4. Технически насоки					X	X	X	X				X				X						
8.5. Приоритизиране/отворен формат			X			X						X				X						

Бележка на редактора: Това е „звезден ангажимент“, защото е измерим, ясно относим към ценностите на ПОУ по начина, по който е формулиран, с потенциал да преобрази областта си, и е съществено или изцяло изпълнен.

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

Според плана за действие, с цел да отвори администрацията към гражданите, ангажиментът планира въвеждането на принципите на отворените данни в работата на администрацията и започването на инициативи за прилагане на отворените данни в диалог с неправителствения сектор, бизнеса и гражданско общество. Българската администрация полагала целенасочени усилия за повишаване на отчетността и прозрачността при работата си, като използвала възможностите на новите технологии.

Използвайки възможността, откриваща се при въвеждането на новата директива на ЕС, свързана с отворените данни¹, правителството си постави за цел да подобри няколко аспекта от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)². Те бяха: разширяване и детализиране на списъка с категории информация, активно публикувана от администрацията и други органи (мярка 1); създаване на правила за отворени данни и стандарти (машинна четимост, повторно използване на информацията, разходоориентирани такси; мерки 3 и 4); създаване на правила за определяне с участието на гражданите кои набори от данни трябва да бъдат отваряни приоритетно (мярка 5); и подобряване на координацията и контрола по изпълнението на закона вътре в администрацията (мярка 2).

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: съществено

Ангажиментът се отнасяше до промяна на ЗДОИ. Правителството заедно с гражданското общество изготви и внесе в НС изменения и допълнения на ЗДОИ, които добавиха изисквания за публикуване на обществена информация и насърчиха усилията, свързани с отворените данни. Партийството с гражданското общество също доведе до създаването на неофициален Портал за отворени данни и до публикуването на множество набори от отворени данни с обществена информация.

Степента на изпълнение бе „съществено“, защото ангажиментът изискваше НС да приеме измененията в закона, което не се бе случило в периода на междинната оценка. Като следващи стъпки правителството трябваше да въведе официален/държавен стандарт за отворени данни, както и съвместно с гражданите вземане на решения кои набори от обществена информация да бъдат публикувани приоритетно като отворени данни.

За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: съществено

Степента на цялостното изпълнение е резултат от приемането на нови гаранции за подобряване на режима на достъп до информация, както и от продължителните усилия на администрацията за публикуването на набори отворени данни. Въпреки това не всички мерки бяха завършени.

НС прие измененията в ЗДОИ през ноември 2015 г.³, с което завърши **първата мярка**. Промените се съсредоточаваха върху разширяването на списъка със задължително публикувани видове информация от съответните органи. По времето, в което влязоха в сила – април 2016 г., обаче, независим одит на страниците на институциите показа, че изпълнението на новите задължения за публикуване е сравнително ниско⁴. Правителството и граждански организации се заеха с решаването на проблема, породен от нуждата от обучение на държавните и общинските служители с отговорности в тази област. С това е свързан и ангажимент, поет в следващия план за действие по ПОУ.

Втората мярка се отнасяше до подобряването на административния контрол върху изпълнението на ЗДОИ. Изпълнението е ограничено. Новата наредба (вж. по-долу) въведе разпоредби, засягащи контрола над публикуването на отворени данни. Те обаче повтарят съществуващия в ЗДОИ режим и вероятно няма да променят практиката на администрацията. Също така новите изменения в Закона за електронно управление уреждат по-строги механизми за контрол върху активното публикуване на информация в интернет, но към момента на оценка законът все още не е влязъл в сила⁵.

Третата мярка е съществено изпълнена. Измененията на ЗДОИ въведоха директивата на ЕС относно повторната употреба на информация от обществения сектор. Въпреки това в края на юни 2016 г., след изтичането на законовия срок, Министерският съвет все още не е приел тарифата за максималните размери на държавните и общинските такси за предоставяне на информация за повторно използване.

Четвъртата мярка, отнасяща се до изготвянето на технически насоки за предоставянето на обществена информация в отворен формат, бе завършена изцяло. Това стана с приемането на 20 юни 2016 г. на Наредбата за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат и публикуването на „Технически насоки и инструкции за качване на данни в отворен формат на Портала за отворени данни“⁶. Наредбата е подзаконов нормативен акт, определящ официални лицензи за повторно използване на публикувана информация. Лицензите са изградени по подобие на Creative Commons и залагат като принцип неограниченото повторно използване.

Петата мярка, отнасяща се до определянето на информация, която да бъде публикувана в отворени данни приоритетно, също бе завършена. През февруари 2016 г. правителството организира обществени консултации по интернет относно новите набори от данни, които да бъдат публикувани в отворен формат. Участието на граждани не бе голямо, тъй като бе публикувано само едно предложение, идващо от гражданска организация⁷. В края на март 2016 г. Министерският съвет очерта план за приоритетното публикуване на 304 набора отворени данни⁸. Проект на правителствен доклад, публикуван в края на септември 2016 г., посочва 211 набора от данни, които вече са публикувани, 93 – очакващи публикуване по график до края на 2016 г., и 49 – изоставащи от графика, от общо 304 набора, избрани в правителственото решение от март 2016 г.⁹ Освен това различни административни структури подеха усилия за отворени данни и започнаха да публикуват набори отворени данни по собствена инициатива. Към юни 2016 г. повече от 900 набора отворени данни бяха публикувани в Портала за отворени данни.

Изследователят на НМО намери случай, в който проектът на правителствен доклад посочва невярна информация. Обратно на твърдяното в точка 220 (с. 25) от доклада, Изпълнителната агенция по околната среда не публикува данни от автоматичните си измервателни станции за качеството на атмосферния въздух, обновявани на всеки час. Тази грешка в доклада не означава, че целият документ е неверен. В нея изследователят на НМО вижда пример за нуждата от по-добър и възможно независим контрол върху докладването. Досега и изпълнението, и докладването на задълженията за публикуване на нови набори отворени данни са отговорност на всяка отделна структура. Няма проверка или контрол на централно ниво или извън съответните институции.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: значително

Отчетност: без промяна

От 2000 г. насам България има ефикасно законодателство за достъп до информация, даващо повече правни гаранции за механизма на реактивната прозрачност (т.е. за достъп до информация чрез заявление)¹⁰. Правителството реши да използва енергията от новото европейско законодателство и да настъпи механизмите на активната прозрачност чрез развитието на отворените данни. Достъпът до информация вида значителна промяна в отвореността на управлението чрез новите законови гаранции за повече задължително публикувана информация (мерки 1 и 4) и чрез голямото количество отворени набори от данни (мярка 5). Граждански организации, активни граждани и журналисти използват все повече някои набори отворени данни и от това има известен ефект. Например разследващи журналисти създадоха проста търсачка за договори за обществени поръчки, която улесни намирането на множество договори, склучени с едни и същи фирми; гражданска организация организира състезание, от което се родиха няколко приложения, използващи отворени данни; гражданин създаде множество визуализации на данни, свързани с изборите, училищата, замърсяването, инциденти на пътя и т.н.¹¹ Засега усилията на администрацията показват значително подобряване на достъпа до активно публикуваната информация.

Въпреки това изследователят на НМО не успя да открие изследвания или мнения на заинтересовани страни, които ясно да анализират използването на наборите отворени данни, особено във връзка с разходите за съставянето и публикуването им, и които да доказват, че правителствените усилия за отворени данни са преобразили областта на прозрачността.

В различни срещи и неформални разговори изследователят на НМО е наблюдавал ниско ниво на очакване от гражданско общество, че отворените данни сами и без по-добри механизми за контрол могат да подобрят отчетността на публичните институции. Ниското ниво на очакване може би обяснява слабото гражданско участие в консултациите по решаването кои набори от данни да бъдат отваряни приоритетно (мярка 5). В резултат на това според изследователя на НМО ангажиментът води само донякъде до промяна в гражданско участие.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Да. Третият план за действие на България включва два ангажимента, свързани с настоящия:

2.1.1. Координация и подпомагане на процеса на преразглеждане на вътрешните правила за работа по ЗДОИ за съобразяване с измененията в ЗДОИ чрез ясни механизми и отговорности за активно публикуване и вътрешен контрол и

2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за всички служители в администрацията и особено за звената, отговарящи по ЗДОИ и публикуването в интернет.

¹ Директива 2013/37/EU на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за изменение на Директива 2003/98/EU относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, EUR-Lex, <http://bit.ly/1obvJLq>.

² Закон за достъп до обществена информация, Програма Достъп до Информация, на български - <http://bit.ly/1oQYnWm>, неофициален превод на английски - <http://bit.ly/1sebjW4>.

³ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, Народно събрание, внесен на 29 април 2015 г., <http://bit.ly/1WSAAN3>.

⁴ „На границата на промените”, Гергана Жулева, Информационен бюллетин, бр. 4 (148) 2016 г., Програма Достъп до Информация, април 2016 г., <http://bit.ly/2d90pgJ>; вж. и резултатите от изследването „Граждански оид на активната прозрачност 2016”, Програма Достъп до Информация, <http://bit.ly/2qVXPiK>.

⁵ „Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, Народно събрание, обн. ДВ, бр. 50 от 28 юни 2016 г., <http://bit.ly/2doTDSE>.

⁶ Вж. датва документа и др. в раздел „Отворени данни“ (Постановление на Министерския съвет п 147 от 20 юни 2016 година за приемане на Наредба за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат; Технически насоки и инструкции за качване на данни в отворен формат на Портала за отворени данни), раздел „Публикации“, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1kZub96>.

⁷ Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат, Портал за обществени консултации, 22 февруари 2016 г., <http://bit.ly/1OuiH0v>.

⁸ Списък с приоритетни набори от данни за публикуване през 2016 г. в отворен машинночетим формат (PMC 214/2016*), раздел „Публикации“, Портал за обществени консултации, 25 март 2016 г., <http://bit.ly/2dcF7g6>.

⁹ „Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Доклад за напредъка по изпълнението Решение № 214 на Министерския съвет от 25.02.2016 г. за приемане на списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат, Портал за обществени консултации, 20 септември 2016 г., <http://bit.ly/2dypAY2>.

¹⁰ Вж. ежегодния Доклад за състоянието на администрацията, Административен регистър, Интегрирана информационна система на държавната администрация, <http://bit.ly/2kf5mWw>. Вж. също анализа в „15 години прилагане на ЗДОИ“, Гергана Жулева, Информационен бюллетин, бр. 8 (152) 2016 г., Програма Достъп до Информация, август 2016, <http://bit.ly/2jcPQSh>.

¹¹ Няколко примера: 1. Търсачката „Договори за обществени поръчки в България“ за периода 01.01.2007 – 31.12.2015 г., данни от opendata.government.bg, Bivol.bg, на български и английски, <http://bit.ly/2diYx5n>; 2. Инструменти и визуализации с отворени данни, Боян Юруков, <http://opendata.yurukov.net>; 3. Няколко приложения и проекти, основани на отворени данни, Open Data Expo, НПО Линкс, <http://bit.ly/2dJDqrK>.

9 | ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ КОНВЕНЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ЗА ДОСТЪП ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

Текст на ангажимента:

Ангажимент 7, мярка 4

Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа

Водеща институция: Администрация на Министерски съвет, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, всички останали администрации

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 януари 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИЗПЪЛНЕНИЕ	МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?
	Никакви	Ниски	Средни	Високи				Окончателна оценка	Завършено	
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и инновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Влоши
	X		X						Незначително	Без промяна
									Умерено	Донякъде
									Преобразуващо	Значително
									X	Изключително много
									X	

ЦЕЛ НА АНГАЖИМЕНТА

В следващите години, в съответствие с политиката на ЕС, са необходими допълнителни усилия за въвеждане на отворените данни в администрацията. Към тези усилия за отворени данни правителството добави целта да започне процедурата за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа.

СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Междинна оценка: незапочнато

За да започнат процеса, държавите трябва да направят серия стъпки, както е описано в документите към Конвенцията¹. Според правителствени източници не са били предприети никакви стъпки по изпълнението на ангажимента. Следователно изследователят на НМО смята, че степента на изпълнение е „nezапочнато“. За повече информация моля, вижте междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г.

Окончателна оценка: незапочнато

По времето на съставянето на този доклад (края на 2016 г.) правителството все още не е предприело никакви видими стъпки за ратифицирането на Конвенцията. Няма официална позиция на Министерския съвет по въпроса, която да дава мотивите за нератифицирането на Конвенцията досега².

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Ангажиментът не бе изпълнен и не промени управленската практика. В момента няма конкретен международен правен стандарт относно законодателството за достъп до информация. Ако България беше ратифицирала Конвенцията, тя щеше да влезе в сила и да предостави допълнителен слой защита за българското законодателство за достъп до информация, както и да подкрепи усилията за повече прозрачност в цяла Европа.

ПРОДЪЛЖЕН ЛИ Е?

Ангажиментът не намери продължение в Третия план за действие на България.

¹ Приложение 2 (точка 1.2d) към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, приет от Комитета на министрите на среща 1042bis, 27 ноември 2008 г., Съвет на Европа, <http://bit.ly/1P24Bsk>.

² „Зашо българските правителства не ратифицират Конвенцията за достъп до официални документи?“, Гергана Жулева, Информационен бюлетин, бр. 2 (146) 2016 г., Програма Достъп до Информация, февруари 2016 г., <http://bit.ly/2dxlCT9>.

10 | ПОЛЗВАЕМОСТ НА СИСТЕМАТА ЗА ЕЛЕКТРОННИ БЮДЖЕТНИ РАЗПЛАЩАНИЯ (СЕБРА)

Текст на ангажимента:

1. Въвеждане на единен формат на публикуване на данните от различните ведомства и единна точка за сваляне на данните

Водеща институция: Министерство на финансите

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 юни 2015 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

Бележка на редактора: Този ангажимент е част от групата ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – след изминаването на половината време от периода на изпълнение и в началото на втората година от плана за действие. По тази причина няма междинна оценка за изпълнението.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)		ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ			ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?								
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Неизначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
			X		X			X		X						X			X		

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Този ангажимент целеше да повдигне равнището на фискална прозрачност и отчетност чрез въвеждането на единен формат за отворени данни за публикуването на данните за бюджетните плащания и качването им на Портала за отворени данни¹. При поemanето на ангажимента правителството публикуваше данните в разнороден формат. Те представяха твърде обобщена картина на плащанията, което създаваше бариера за ползването им от по-широк кръг потребители, тъй като изиска допълнителна експертност и ресурс за вторична обработка². Експерти от МФ³ посочиха, че

постановлението на Министерския съвет за изпълнението на държавния бюджет от 2015 г.⁴ определя обхвата на публикуваните данни, т.е. предвижда правила, гарантиращи, че данните могат да бъдат сравнявани исторически.

МФ упражнява агрегиран контрол на бюджетните разходи в реално време чрез СЕБРА. Тя е създадена през 2001 г. и е система за наблюдение на инициираните плащания от включените в нея бюджетни организации и управление на плащанията в рамките на предварително зададени лимити. Включените в СЕБРА бюджетни организации са включени в системата на Единната сметка на МФ⁵. Ежедневно от 2012 г. насам МФ публикува на страницата си извадка от СЕБРА на агрегираните бюджетни плащания за предишния ден. Извън администрацията няма налична статистика за използването на тези данни.

С този ангажимент правителството планираше да създаде шаблон (форма, бланка) за публикуването на данните в отворен формат, позволяващ повторно използване с безплатен софтуер с отворен код. Освен това МФ ще използва този нов шаблон за агрегираните данни, които ще качва в Портала за отворени данни. Правителствените експерти показаха на изследователя на НМО получените от тях искания от страна на гражданско общество за публикуване на данните от СЕБРА на едно място и в отворен машинночетим формат.

Тодор Галев⁶, опитен анализатор от гражданско общество, който работи с данните от СЕБРА от момента на първото им публикуване, приветства усилията на правителството да подобри публикуването на данни, но не смята, че това ще донесе голяма добавена стойност. Все още е практически невъзможно да бъдат анализирани и разбрани данните, публикувани в Портала за отворени данни. Те не могат да бъдат сравнени с други бюджетни данни, като субсидиите за общините например. Цялата история на публикациите от СЕБРА би била полезна за сравнителни анализи, но не е налична в отворен формат и не е публикувана в портала. Също така има проблеми със структурата на файловете с отворен формат (.csv), които често се „чупят“ при повторно използване и се нуждаят от поправяне, преди да могат да бъдат анализирани със софтуер за бази данни.

Потенциалното въздействие на ангажимента е незначително. Данните от СЕБРА се агрегират от 2001 г. и се публикуват от 2012 г. От самото им създаване те не са съотносими към другите бюджетни данни (от бюджетите и отчетите към тях) заради разлики в съответните използвани шаблони за попълване на информацията. Ангажиментът не е търсил решение на проблема с липсата на възможност за разбиране на данните чрез сравнение с други видове данни. Тъй като данните от СЕБРА не могат да бъдат съотнесени към други бюджетни данни от самото начало на този ангажимент, потенциалното въздействие на публикуването им като отворени данни е незначително. Според Галев МФ може да постигне по-голямо въздействие върху прозрачността и отчетността, ако вместо данните от СЕБРА публикува отчетите по Единната бюджетна сметка и/или по-детализирани данни за различните харчове на общините, които вече събира и записва в обща база данни⁷.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Ангажиментът се изпълнява от 22 май 2015 г., т.е. отпреди включването му в плана за действие⁸. МФ публикува ежедневно агрегираните данни от СЕБРА в отворен формат (.csv) в Портала за отворени данни. Данните са детайлно структурирани по кодовете за плащания, използвани в СЕБРА, и за всяка отделна включена бюджетна организация.

В изпълнение на ангажимента МФ с помощта на администрацията на Министерския съвет е съставило единен шаблон за публикуване на данните в отворен формат. МФ публикува данните както в затворен формат (.xls) на страницата на Министерството, така и в отворен формат на портала. Институцията е публикувала цялостно описание на обхвата и кодовете на данните⁹. Тя е създала и технически гаранции, че информацията, публикувана в страницата на Министерството и на портала, е една и съща¹⁰.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: донякъде

Изследователят на НМО смята, че с изпълнението на ангажимента правителството донякъде е подобрilo прозрачността на практиките си, свързани с бюджетните плащания. Според Галев данните от СЕБРА дават много информация, част от нея уникална, но тъй като е невъзможно да бъде сътнесена към други данни, ползата от нея е ограничена до извеждането на непреки индикатори ("proxy data") за възможни нередности в управлението на бюджета. Той препоръчва публикуваните данни в портала да бъдат направени наистина отворени и машиночетими, така че да не се нуждаят от поправяне преди използване. В допълнение би било добре публикуването да стане изцяло автоматизирано и да предоставя справки за различни периоди – за месец, за тримесечие, за полугодие и за година. За по-добра ползваемост на данните Галев предлага МФ да промени шаблона си, така че данните от СЕБРА да отговарят и да могат да бъдат сравнявани с данните от Единната бюджетна сметка.

Правителството отбеляза, че такава промяна на кодовете в СЕБРА би създала възможността за допускане на грешки в плащанията в системата и качеството на данните би се влошило¹¹.

Правителството смята, че „нуждата от създаване на подобни данни в СЕБРА, за целите на прозрачността и информирането на граждани, трябва да бъде оценена в контекста на цялата информация и данни за бюджетните плащания, които са налични и публикувани в съответствие със Закона за публичните финанси, както и с нужните разходи за развитието на допълнителни функционалности в системата“¹².

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Ангажиментът бе изпълнен и не намери продължение в Третия план за действие на България.

¹ Вж. Портала за отворени данни на Република България, <http://bit.ly/1RRb6UP>.

² „Нови ангажименти в рамките на Втория план за действие на Република България за участие в Инициативата „Партньорство за открыто управление“, Портал за обществени консултации, юли 2015 г., на български – <http://bit.ly/1V5DV1T>, на английски – http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP2_New_Commitments_EN_Final.docx.

³ Експерти от дирекция „Връзки с обществеността и протокол“ и дирекция „Държавно съкровище“ от Министерството на финансите. Кореспонденция по е-поща от 21 юли 2016 г. и интервю, 27 юли 2016 г.

⁴ Член 68 от Постановление № 8 на Министерския съвет от 16 януари 2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г., Министерство на финансите, <http://bit.ly/2dTsRC>.

⁵ СЕБРА. Представяне, Борика – Банксервис, на български – <http://bit.ly/2pnOxzq>, на английски – <http://bit.ly/2eFv9sn>.

⁶ Тодор Галев, старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демократията – интердисциплинарен институт, който работи за развитието на демократичните ценности и пазарната икономика и е най-голямата неправителствена организация в България, интервю, 14 септември 2016 г.

⁷ Так там.

⁸ „Плащания в СЕБРА и други плащания в БНБ“, Портал за отворени данни на Република България, датата на първата публикация е 22 май 2015 г., <http://bit.ly/2egDCy5>.

⁹ „Обхват на публикуваната ежедневна информация за плащанията на бюджета“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/2eFGF7d>.

¹⁰ Експерти от дирекция „Връзки с обществеността и протокол“ и дирекция „Държавно съкровище“ от Министерството на финансите. Кореспонденция по е-поща от 21 юли 2016 г. и интервю, 27 юли 2016 г.

¹¹ Коментари от българското правителство по версията преди публикуване на този доклад, кореспонденция по е-поща с НМО, март 2017 г.

¹² Так там.

11 | ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОСЛЕДВАЩИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Текст на ангажимента:

1. Разработване на ръководство за унифициране на последващия контрол (избягване при покриването на проверките и еднакво третиране на нарушенията от контролните органи)

Дата на започване: 1 юли 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2015 г.

2. Анализ на установените нарушения (включително конфликт на интереси) във връзка с възлагането на обществени поръчки и наложените санкции в тази връзка

Дата на започване: 1 юли 2014 г.

Край на срока: 31 май 2015 г.

3. Въвеждане на индикатори и система за периодично отчитане на нарушенията в практиката по наложените административни наказания

Дата на започване: 1 юли 2014 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

Водеща институция: Министерство на финансите, Агенция държавна финансова инспекция

Подкрепящи институции:

Бележка на редактора: Този ангажимент е част от групата ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – след изминаването на половината време от периода на изпълнение и в началото на втората година от плана за действие. По тази причина няма междинна оценка за изпълнението. В текста на ангажимента има разлики между българската и английската версия, основно в сроковете. За водеща е приета английската, тъй като е по-късна и съответно е последна версия на допълнението на плана.

	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ			ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
Общо			X	X					X					X		X			X		
11.1. Ръководство за последващия контрол			X	X					X						X						
11.2. Анализ на нарушенията			X	X					X						X						
11.3. Матрица с индикатори			X	X					X						X						

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Този ангажимент целеше да подобри последващия контрол върху дейността по възлагане и изпълнение на договори за обществени поръчки и въвеждане на унифицирана, последователна практика за контрол и отчетност. Последващ е контролът по възлагането и изпълнението на договорите, извършван впоследствие.

Изследователят на НМО не успя да определи от изследователската работа и проведените интервюта с правителствени и неправителствени експерти кой е предложил ангажимента. Политическото решение за включване на този допълнителен ангажимент в плана за действие остана необяснено за изследователя на НМО и обществеността.

Както посочват и европейските институции, България има дълга история на слабости в законодателството за обществените поръчки. Тези слабости „се считат за съществен източник на корупция“¹. Ангажиментът е част от Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 г.² (Стратегията), която не е правообвързващ документ. Ангажиментът е поет, тъй като правителството е установило „твърде разнородна практика на последващ контрол и липса на последователно усилие за анализ на установлените нарушения с оглед на очертаване на зони на висок риск и адресиране на повтарящи се нарушения“³.

Две структури упражняват последващ контрол върху договорите за обществени поръчки – Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), администрация към министъра на финансите⁴, и Сметната палата (СП), независим орган, отчитащ се пред НС⁵. Ангажментът си поставя за цел да въведе единна практика на контрола и отчетността за тези две институции.

Според Стратегията разработването на единна система с индикатори за периодично отчитане на нарушенията и наложените административни наказания би било от съществена полза за оптимизиране на последващия контрол. Системата с индикатори би допринесла за развитието на мониторинга, би позволила по-лесно наблюдаване на тенденциите в практиката и проследяване на допусканите нарушения и грешки от възложителите. Би се подпомогнало приемането на своевременни мерки за установяване на лоши практики, например чрез предоставяне на методически насоки и указания. Не на последно място, еднаквият подход при отчитането на резултатите от контрола би улесnil статистиката⁶.

Изследователят на НМО смята, че потенциалното въздействие на ангажимента е незначително, тъй като няма да се отрази на способностите на АДФИ да възпира и предотвратява нарушения на правилата. Според неправителствени експерти с голям опит в областта на обществените поръчки⁷, ръководството може да подобри комуникацията между АДФИ и СП. Има обаче по-серииозни проблеми на последващия контрол, свързани с юрархичната подчиненост на АДФИ спрямо министъра на финансите. Скорошен антикорупционен доклад, финансиран от ЕС, сочи, че въпреки увеличените правомощия на Агенцията за борба с проблемите в обществените поръчки, има постоянна политическа намеса в работата ѝ. Това води до ограничени ефекти във възпирането и предотвратяването на нарушенията, а те остават широко разпространени⁸.

Според коментарите на правителството АДФИ не е съгласна с констатациите на антикорупционния доклад и твърди, че той не отразява обективно истинската ситуация в настоящето. „Имайки ограничен капацитет, АДФИ извършва сериозен брой проверки от голям обществени интерес, включително върху големи договори за обществени поръчки.“⁹

По отношение на индикаторите за отчитане интервюираните експерти от гражданското общество заявиха, че подобрението в събирането и отчитането на данни за последващия контрол е важно за обучението и подготовката на хората, занимаващи се с обществени поръчки. Засега обаче отчетните индикатори не посочват точните фактически причини за нарушение на закона. Новите индикатори разделят нарушенията в четири големи категории, но според изследователя на НМО това няма да бъде достатъчно, за да се изредят точните причини за нередностите, тъй като в една категория биха могли да се включат ред нарушения на закона. Интервюираните неправителствени експерти обясниха в допълнение, че истинско свързване между различните публични регистри и набори от данни за обществените поръчки, намиращи се например в Търговския регистър, Административния регистър и различните набори от данни, публикувани от АДФИ и СП, би довело до по-силно въздействие към подобряване на механизма за контрол, основан на изчисление на риска и превенцията.

Яснотата и точността на текста са на средно ниво, защото той изрежда три дейности и очаквани резултати със срок за изпълнение, но без конкретно описание на процедурите за приемане, целите и очакваните промени в административните практики.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Според интервюираните експерти от АДФИ първата изпълнена мярка е била съставянето на анализа на нарушенията на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и на административната и съдебната практика по налагане на наказанията (**мярка две**). Анализът покрива период от три години – 2013-а, 2014-а и 2015-а. Той дава броя на установените нарушения по всяка разпоредба на ЗОП за всяка година. Също

така посочва за всяка година броя на издадените наказателни постановления, както и колко от тях са били оспорени в съда, колко са отменени и колко – потвърдени. Анализът очертаava някои от причините за отмяната на тези постановления, като честите промени в закона и противоречивата съдебна практика по различни разпоредби. Анализът е служебен документ, който АДФИ не публикува, но предостави на изследователя на НМО. Експертите заявиха, че той е имал две цели: (1) да даде информация за формулирането на разпоредбите за административни наказания в новия ЗОП (приет през февруари 2016 г. и влязъл в сила през април 2016 г.¹⁰); и (2) да послужи за основа за създаването на единни индикатори за периодичното отчитане на АДФИ и СП. Двете структури са завършили анализа през 2015 г.

Използвайки резултатите и изводите от анализа, АДФИ изпълни **третата мярка**, т.е. изготвяне и „въвеждане на индикатори и система за периодично отчитане на нарушенията в практиката по наложените административни наказания“ от АДФИ и СП. Индикаторите са приети на 28 октомври 2015 г. и са публикувани на страницата на Агенцията¹¹. Те обхващат 16 категории данни, подобни на тези от анализа и включващи броя на направените проверки/одити/финансови инспекции, броя на проверените възложители и поръчки, броя на широките категории установени нарушения, броя на наложените административни наказания, размерите на наложените и събранные глоби и имуществени санкции, броя на наказателни постановления, оспорени в съда, броя на отменените и потвърдените санкции и броя на висящите производства. Тези индикатори ще бъдат използвани за структурирането на годишните доклади на АДФИ и СП, както и за справките по тримесечие за извършените проверки от АДФИ.

В началото на 2016 г. АДФИ заедно със СП изготви и прие „Ръководство за унифициране на последващия контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция“¹², с което изпълни **първата мярка**. Този документ прави преглед на правомощията и организацията по контрола, извършан от двете структури, характеристиките на последващия контрол, насоките за извършване на контрола и новия общ контролен лист за извършване на проверките.

Интервюираните държавни служители обясниха, че и ръководството (мярка 1), и индикаторите за отчитане (мярка 3) ще бъдат прилагани през следващите две години, тъй като много процедури за обществени поръчки ще продължат да бъдат извършвани по стария ЗОП. Ръководството и индикаторите включват доста нови и полезни данни, които ще бъдат събираны и публикувани в годишните доклади на двете структури.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: донякъде

Публикуването на ръководството и на отчетните индикатори за докладите на двете администрации ще подобри само донякъде практиките по предоставяне на информация относно контрола над обществените поръчки. Ръководството и новите общи индикатори, които ще бъдат използвани от институциите, дават информация за това как трябва да бъдат провеждани проверките. Те също ще произведат сравними данни за установените нарушения и проведените проверки. Те обаче няма да дават достатъчно детайлна информация за конкретните причини за нарушенията, в т.ч. и за най-често допусканите грешки. Освен това новото ръководство и новите индикатори ще имат кратък живот. АДФИ и СП ще ги използват само в следващите години и само за процедурите, започнати преди април 2016 г. Междувременно, за да изпълняват новия закон след април 2016 г., те ще трябва да създадат нови версии на ръководството и на индикаторите. Изпълняващите институции също така не събраха достатъчно обратна връзка за съществуващите практики от гражданското общество и частния сектор, за да могат да задоволят по-добре нуждите на участниците в процедурите за обществени поръчки.

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Третият план за действие на България разглежда някои от препоръките от гражданското общество и институциите на ЕС. Той се съсредоточава върху ангажименти, свързани с новия ЗОП и с предвижданото подобряване на оценката на риска в ранните фази на обществените поръчки. Планът включва два ангажимента, свързани с предварителния контрол на обществените поръчки:

1.1.9. Реализиране на ЦАИС „Електронни обществени поръчки“ с всички модули до електронно оценяване, вкл. електронно подаване на оферта. Засилване на ролята на Агенцията по обществените поръчки чрез системата за електронни обществени поръчки

и

5.1.5. Въвеждане на изменения в Закона за обществени поръчки, предвиждащи предварителна проверка на кандидати за поръчки над определена минимална сума и разкриване на крайния собственик на кандидата.

¹ България: Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD (2012) 232 final), Европейска комисия, 18 юли 2012 г., на български - с. 33, EUR-Lex, <http://bit.ly/2ozpgeh>, на английски - с. 27 и 28, <http://bit.ly/2dvPccK>.

² Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 г.; План за изпълнение на стратегията, мерки 12.3, 13.1 и 13.2, Портал за обществени консултации, 11 юли 2014 г., <http://bit.ly/2eBNwPL>.

³ Нови ангажименти в рамките на Втория план за действие на Република България за участие в Инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2015 г., на български - <http://bit.ly/1V5DV1T>, на английски - http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP2_New_Commitments_EN_Final.docx.

⁴ „За нас“, Агенция за държавна финансова инспекция, на български - <http://bit.ly/2p5JtmS>, на английски - <http://bit.ly/2dkZkok>.

⁵ „За нас“, Сметна палата на Република България, на български - <http://bit.ly/2psf1G>, на английски - <http://bit.ly/2eiNSKg>.

⁶ Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 г., по-горе, с. 49.

⁷ Пламен Немчев, директор, и Атанас Русенов, адвокат в Център за обществен поръчки – неправителствена организация, интервю, 12 септември 2016 г.

⁸ „Българският пазар на обществени поръчки: Корупционни рискове и динамики в строителния сектор“, Руслан Стефанов, Стефан Карабоев, Център за изследване на демокрацията, („The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector“, Ruslan Stefanov, Stefan Karaboev, Center for the Study of Democracy, ANTICORRP), 10 юни 2015 г., с. 22, на английски - <http://bit.ly/2evZs21>.

⁹ Коментари от българското правителство по версията преди публикуване на този доклад, кореспонденция по е-поща с НМО, март 2017 г.

¹⁰ Закон за обществените поръчки, Народно събрание, обн. ДВ., бр. 13 от 16 февруари 2016 г., <http://bit.ly/2equCdv>.

¹¹ „Индикатори за отчитане на нарушенията при възлагане и изпълнение на обществени поръчки и наложените административни наказания от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция“, Агенция за държавна финансова инспекция, публикувани на по-късна дата през 2016 г., <http://bit.ly/2dOkPKq>.

¹² „Ръководство за унифициране на последващия контрол в областа на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция“, Агенция за държавна финансова инспекция, дата на приемането 3 февруари 2016 г., <http://bit.ly/2e6hdqp>.

12 | ВЪВЕЖДАНЕ НА Е-ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Текст на ангажимента:

1. Промени в Закона за обществените поръчки, регламентиращи провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки по електронен път

Дата на започване: 1 март 2015 г.

Край на срока: 1 март 2016 г.

2. Въвеждане на Единен национален портал за електронни обществени поръчки, поетапно въвеждане на различните стадии от процеса на електронно възлагане. Въвеждане на модул за електронно обявяване

Дата на започване: 1 януари 2016 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

Водеща институция: Агенцията по обществени поръчки

Подкрепящи институции:

Бележка на редактора: Този ангажимент е част от групата ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – след изминаването на половината време от периода на изпълнение и в началото на втората година от плана за действие. По тази причина няма междинна оценка за изпълнението.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ			ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и инновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразуващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
Общо			X	X	X			X		X		X		X	X	X	X	X			
12.1. Реформа на ЗОП			X	X				X		X											
12.2. Въвеждане на модул за е-обявяване			X	X				X		X											

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Този ангажимент целеше да подобри правилата и практиките в България, свързани с електронните обществени поръчки. Според плана за действие „настоящата система за провеждане на обществени поръчки носи риск от злоупотреби поради все още силния субективен елемент, недостатъчна прозрачност и липса на стандартизираны работни процеси при осъществяване на определени етапи от процедурите“¹. Новите правила трябва да бъдат прилагани чрез нова платформа за е-обществени поръчки, която би подобрila достъпа до процедурите (обявите), би намалила административната тежест и разходите за бизнеса и би гарантирала ефективен обществен контрол. Изследователят на НМО не успя да определи от изследователската работа и проведените интервюта с правителствени и неправителствени експерти кой е предложил ангажимента.

Отговорната институция за изпълнението на ангажимента е Агенцията по обществени поръчки (АОП), която в момента е структура към министъра на финансите, а не към Министерството на икономиката, както сочи планът за действие.

Този ангажимент е част от по-рано приетата национална стратегия за обществените поръчки². Той включва приемането на нови правила за е-обществени поръчки и осигуряване на е-обявяване (т.е. достъп по електронен път до обявите и документацията за обществени поръчки). Според новите директиви на ЕС за обществените поръчки³, които българското правителство е длъжно да прилага, тези дейности трябва да бъдат завършени до април 2016 г. Всички интервюирани експерти са съгласни, че новите правила за обществените поръчки ще улеснят работата на повечето участващи страни чрез цифровизирането на комуникацията между тях. Интервюираните също смятат, че благодарение на това е-обществените поръчки донякъде ще ограничат корупцията.

Потенциалното въздействие от изпълнението на правилата за е-поръчки е умерено. Слабостите в българското законодателство в областта са смятани за съществен източник на корупция (моля, вижте [Ангажимент 11](#)), а цифровизацията на поръчките цели да ги отстрани⁴. Според интервюираните експерти от гражданско общество⁵ обаче е-обществените поръчки няма да прекратят корупцията. Най-големите корупционни рискове се крият в писането на поръчките и оферите. Това може да бъде илюстрирано от няколко добили известност случая, в които публични институции съставят изискванията в поръчките така, че само един-единствен продукт и съответно само един доставчик биха могли да ги задоволят, с което е отстранена всякаква конкуренция⁶. Досега не съществува реален контрол, който да служи за предотвратяване на тези рискове. На практика само друг участник в конкурса за поръчката би могъл да оспори процедурата. Изследователят на НМО смята, че новите правила за е-обществени поръчки и платформа имат потенциала да ограничат корупцията в сектора чрез подобряването на прозрачността, но той ще остане ограничен, ако към тях не се прибави и контрол, основан на оценката на риска.

Европейските директиви дават ясни насоки как държавите членки трябва да подхождат към е-поръчките, но текстът на ангажимента не препраща към самите директиви. По тази причина изследователят на НМО отбележва яснотата и точността на ангажимента като „средни“.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Като цяло ангажментът е съществено изпълнен. Правителството изготви и НС прие нов Закон за обществените поръчки (ЗОП) през февруари 2016 г. Той влезе в сила през април 2016 г.⁷, с което **първата мярка** е завършена по график.

Изпълнението на **втората мярка** относно въвеждането в употреба на новата интернет платформа за е-обществени поръчки е ограничено. През февруари 2015 г. Министерският съвет взе решението да закупи нова централизирана платформа за е-поръчки⁸. Тя ще позволява е-обявяване, е-подаване на оферти, е-оценяване, е-жалби и т.н. Интервюираните експерти от АОП⁹ обясниха, че има напредък по развитието на платформата, но тя все още не е пусната в употреба. Според неправителствени експерти с опит в областта¹⁰ завършването и пускането в пълна употреба на платформата до 1 януари 2017 г. – датата за задължителното й пускане, може да бъдат значително забавени или дори отменени. Според експертите изборът на подход с една платформа изисква огромни усилия за включването на всички отделни възможни случаи и за това над 5000 възложителя с различни размери и възможности да могат да използват платформата ефективно. Това довело до сложен списък с условия за поръчката за самата платформа¹¹, което забавило процеса. В допълнение, експертите не смятат, че е възможно да бъдат обучени големият брой служители, които трябва да работят с платформата преди задължителния пусков момент за е-комуникациите на 1 януари 2017 г. (бел. ред. – към май 2017 г. платформата все още не е въведена в употреба).

Изследователят на НМО смята, че въпреки неуспеха на новата платформа, ангажментът е като цяло съществено изпълнен, заради въвеждането на законови предписания за функционирането и възможностите на платформата.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

До края на оценявания период (30 юни 2016 г.) единствено новото законодателство бе прието и влязло в сила. Правителствени експерти¹² посочиха, че бъдещото цифровизиране на отварянето на е-оферти би дало гаранции, че възложителите няма да манипулират процедурите, и така биха се ограничили рисковете от корупция. Според интервюираните неправителствени експерти¹³ разпоредбите за е-обществени поръчки в новия закон и правилника за прилагането му са неясни, липсва им конкретика и не предоставят ясни правни гаранции в ключови процедури. Например законът и правилникът не разписват ясно как възложител ще бъде възпрепятстван да манипулира и отваря неправомерно е-оферти.

Изследователят на НМО смята, че самото приемане на закона и правилника предоставя информация относно принципите на функциониране на е-поръчките и също предвижда процедури за отчетност като цифровото отваряне на е-оферти. Правителството и парламентът обаче оставиха изпълнението и създаването на ясни гаранции на работата по изграждането на бъдещата платформа. Следователно законодателството не промени управленските практики по време на периода, оценяван от този доклад.

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Третият български план за действие включи два ангажимента, свързани с този:

1.1.9. Реализиране на ЦАИС „Електронни обществени поръчки“ с всички модули до електронно оценяване, вкл. електронно подаване на оферта. Засилване на ролята на Агенцията по обществените поръчки чрез системата за електронни обществени поръчки

и

5.1.5. Въвеждане на изменения в Закона за обществени поръчки, предвиждащи предварителна проверка на кандидати за поръчки над определена минимална сума и разкриване на крайния собственик на кандидата.

Вторият ангажимент отговаря на някои от препоръките от заинтересовани страни за борба с корупцията в областта на обществените поръчки. Те желаят да има по-добра интеграция и връзки между различните публични регистри, като Имотния регистър, Търговския регистър, регистрите за декларации за конфликт на интереси и за имотни декларации и др. Целта е да могат да бъдат намирани истинските собственици на фирмите, участващи в процедурите за обществени поръчки, и да бъде правена оценка на риска в ранните етапи. Това би довело до по-добър и по-ефективен контрол от страна на другите участници в процедурите.

¹ Нови ангажименти в рамките на Втория план за действие на Република България за участие в Инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2015 г., на български – <http://bit.ly/1V5DV1T>, на английски – http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP2_New_Commitments_EN_Final.docx.

² Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 г.; План за изпълнение на стратегията, мерки 1.2 и 6.1, Портал за обществени консултации, 11 юли 2014 г., <http://bit.ly/2eBNwPL>.

³ E-procurement, Европейска комисия, на английски, <http://bit.ly/2eagC5P>.

⁴ Так там.

⁵ Пламен Немчев, директор, и Атанас Русенов, адвокат в Центъра за обществен поръчки – неправителствена организация, интервю, 12 септември 2016 г.

⁶ Вж. например „Народното събрание обяви поръчка за точно определен автомобил“, Дневник, 14 септември 2012 г., <http://bit.ly/2dylqnn>, и на английски “Bulgaria: Minister’s Classmate Wins Bids for Expensive SUVs, Website Says” OCCRP, 9 декември 2015 г., <http://bit.ly/2ejef1T>.

⁷ Закон за обществените поръчки, Народно събрание, обн. ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., <http://bit.ly/2equCdV>.

⁸ Решение на Министерския съвет № 108 от 19 февруари 2015 г., Правна информационна система на МС, 4 март 2015 г., <http://bit.ly/2dJmXWq>.

⁹ Ана Миткова, директор на дирекция „Регистър на обществените поръчки и наблюдение“ в Агенцията по обществените поръчки, Петя Николова, главен експерт в Агенцията, и Дафинка Велчева, главен експерт в Агенцията, интервю, 12 август 2016 г.

¹⁰ Пламен Немчев, директор, и Атанас Русенов, адвокат в Център за обществен поръчки – неправителствена организация, интервю, 12 септември 2016 г.

¹¹ „Обществена поръчка с идентификационен номер: 00005-2016-0001, Разработване, внедряване и поддръжка на единна национална електронна уеб-базирана платформа: Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП), финансирана по Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ), съфинансирана от Европейския съюз (ЕС) чрез Европейския социален фонд (ЕСФ)“, Регистър на обществените поръчки, 17 август 2016 г., <http://bit.ly/2f9z0dy>.

¹² Ана Миткова, директор на дирекция „Регистър на обществените поръчки и наблюдение“ в Агенцията по обществените поръчки, Петя Николова, главен експерт в Агенцията, и Дафинка Велчева, главен експерт в Агенцията, интервю, 12 август 2016 г..

¹³ Пламен Немчев, директор, и Атанас Русенов, адвокат в Център за обществен поръчки – неправителствена организация, интервю, 12 септември 2016 г.

13 | УСЪВЪРШЕНСТВАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ ВЪЗНИКВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

Текст на ангажимента:

Въвеждане на нова структура за обработка на декларациите за конфликт на интереси и на имущество, която включва следните основни нови принципи и елементи:

1. Пълна електронизация на обработката на двата вида декларации;
2. Обхващане чрез електронни декларации на държавните служители от централната власт и териториалната администрация;
3. Разширяване на обема информация, събирана чрез декларациите, с цел подобряване на анализа на риска и разкриване на корупционни деяния;
4. Възлагане на отговорности по събиране и първоначална обработка на декларациите на инспекторатите и на областната администрация;
5. Правомощия за одит и проверка на декларациите на висшите държавни длъжности, както и разширени правомощия за данъчни и банкови тайни;
6. Възлагане на одитиране на декларациите с установен риск на НАП - за държавните служители

Водеща институция: Министерството на правосъдието, Министерския съвет

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 юни 2015 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

Бележка на редактора: Този ангажимент е част от групата ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – след изминаването на половината време от периода на изпълнение и в началото на втората година от плана за действие. По тази причина няма междинна оценка за изпълнението. В текста на ангажимента има разлики между българската и английската версия, в срока и в края на текста на последната мярка. За срока за водеща е приета английската, тъй като е по-късна и съответно е последна версия на допълнението на плана. За текста обаче е запазен българският вариант, тъй като е по-ясен.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ			ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?							
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много
	X	X						X		X		X		X			X				

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Този ангажимент целеше да подобри механизмите за предотвратяване на конфликт на интереси. Според плана за действие настоящата система предвижда сравнително тесен кръг от лица, които са задължени да подават декларации за конфликт на интереси и имущество, както и недостатъчен обем информация, събиран чрез декларациите¹. Липсва последователна практика за проверка на деклариряните данни². Този ангажимент идва като част от мерките срещу възприемането на България като най-корумпираната държава в ЕС³. Друг авторитетен доклад, наречен „Завладяване на държавата...“, отбелязва, че „регулаторните органи в България следва да подобрят контрола, който осъществяват, както и отчитането на извършените проверки и наложените санкции, защото резултатите в тази сфера са нездадовителни“⁴.

Според интервюирания правителствен съветник⁵ ангажиментът е отговор на препоръките от Механизма за сътрудничество и проверка на ЕС за България⁶. Той е основан и на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.⁷ (Стратегията не е правообвързващ документ). Яснотата и точността на текста са като цяло високи, тъй като ангажиментът се отнася до конкретни разпоредби в проекта за антикорупционен закон. Вариант на този проектозакон вече бе внесен от Министерския съвет в НС преди включването на ангажимента в плана за действие⁸. Изследователят на НМО не успя да намери каквото и да е гражданско участие при формулирането на ангажимента.

Проектозаконът за борба с корупцията цели да кодифицира няколко съществуващи закона и да делегира нови правомощия на единен орган за борба с корупцията – Националното бюро за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество. Бюрото ще отговаря за координацията, събирането, проверката и публикуването на комбинираните декларации за имущество и конфликти на интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности. В момента различни органи събират два типа декларации – едните са за имуществото, а другите за конфликти на интереси, подавани от политическите кабинети и държавните и общинските служители.

Проектозаконът предвижда всички декларации за имущество и интереси и декларациите за несъвместимост⁹ да бъдат съхранявани в електронен вид и да бъдат публикувани¹⁰. Според интервюирания неправителствен експерт¹¹ тази електронизация на декларациите би подобрила ефективността на превенцията, както и комуникацията и свързаността между различните административни органи, които ги събират.

Проектозаконът предвижда обхватът на декларираните данни¹² и на деклариращите лица¹³ да бъде сериозно разширен. Биха били покрити практически всички членове на политическите кабинети, държавни и общински представители и държавни и общински служители. Бюрото обаче ще проверява автоматично по-малко декларации. Съветникът от Министерския съвет¹⁴ обясни, че тази промяна цели да позволи на бюрото да съсредоточи усилията си върху важните случаи, засягащи лицата, които вземат решения. Отговорността за събирането на декларациите и за проверката за конфликт на интереси на по-нископоставените в йерархията държавни служители трябва да бъде възложена на вътрешните инспекторати на държавните органи¹⁵.

Проектозаконът дава правомощия за одит и проверка съответно на бюрото и на вътрешните инспекторати¹⁶. Неправителственият експерт¹⁷ смята, че тази мярка е ядрото на реформата на превенцията. Проектът предвиждал автоматични проверки само на една част от декларацията – тази за имуществото. Не са предвидени автоматични проверки на частта за интересите. При конфликт на интереси текстовете създават задължение за самоотвод на лицата. Ръководителите на административните структури също са длъжни да отвеждат свои подчинени в ситуация на конфликт на интереси¹⁸. Според експерта от гражданското общество обаче липсват механизми за контрол на изпълнението на тези задължения¹⁹. Правителственият съветник заяви, че липсата на автоматични проверки на частта от декларациите, засягаща интересите, би елиминирала нуждата от служител, който постоянно да проверява за конфликти на интереси в административните структури. Освен това на бюрото се дават допълнителни правомощия за достъп до Централния кредитен регистър и възможност за отправяне на искане към съда за вдигане на банкова, данъчна и осигурителна тайна²⁰.

Шестата мярка се изпълнява от разпоредба²¹, която не дава нови правомощия за Националната агенция за приходите. Тя урежда процедура за подаване на сигнал в някои случаи. Въпреки това тя може би би имала положителен ефект за подобряването на комуникацията между контролните органи.

Законопроектът е спорен. Това се дължи поне отчасти на недостатъчните усилия от страна на правителството да обясни бъдещите правила и да ги обсъди с гражданското общество. Според изследователя на НМО редица критики, отправени от гражданското общество, са неточни заради недостатъчната информация и мотиви, съпровождащи обемния и труден за четене проектозакон. Както и повечето от становищата сочат, на проекта му липсва основен инструмент на прозрачността, какъвто е оценката на въздействието. Липсата на същинска оценка на въздействието на целия бъдещ закон подкопава усилията на правителството и гражданското общество да анализират потенциала му.

Както посочи и интервюираният неправителствен експерт, властта не прави достатъчно, за да информира обществеността за истинските подобрения в системата. Един от основните проблеми в България според експерта е това, че институциите не могат да намерят подходящите превентивни или „сдържащи“ корупцията мерки. Прозрачността и отчетността за дейността на контролните органи биха могли да дадат тази превенция. Засега няма институция, която детайлно да отчита броя на получените сигнали, броя на проведените проверки, анализа на установените нарушения или мерките, предприети за бъдещото им предотвратяване.

Изследователят на НМО смята, че потенциалното въздействие на антикорупционния проектозакон е „умерено“. Ако бъде приет и приложен, бъдещият закон няма да елиминира основните дефекти в българското разделение на властите, които насищават корупцията. Въпреки това системата му за справяне с нередности чрез новата координация и повишената прозрачност и отчетност на бъдещите публични регистри с декларациите за имущество и интереси биха подобрili борбата срещу корупцията и биха насищали повече обществен натиск за реформа на политическата система.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Изпълнението на ангажимента бе ограничено. Всички мерки трябваше да бъдат завършени чрез законодателната реформа. Проектозаконът за борба срещу корупцията, отначало предложен от правителството, получи редица критики и парламентът го отхвърли на първо четене през септември 2015 г.²² Това предизвика международна реакция и група от 16 посланици на държави от ЕС и ЕАСТ призоваха за нови идеи и за максимално бързо справяне с корупцията²³. Министерският съвет предложи втора версия на законопроекта, която пак получи някои сериозни критики от гражданско общество²⁴, но най-забележително – и от Върховния касационен съд²⁵. Правителството прие законопроекта, без да променя съществено текста му, и го внесе в НС през април 2016 г. Парламентът го одобри на първо четене в края на юни 2016 г.²⁶ Окончателното приемане все още предстои и е все по-малко вероятно да се осъществи по времето на писането на този доклад през декември 2016 г. С оставката на правителството и провалените опити за съставяне на ново правителство България се отправи към нови парламентарни избори. Мнозинството в Правната комисия в НС извади от графика си второто четене на законопроекта заради липсата на време за допълнителна работа. Това слага край на шансовете за приемане на закона в този парламент²⁷. Ако усилията по приемането бъдат продължени в бъдеще, законопроектът ще трябва да бъде внесен наново в бъдещия парламент и да извърви цялата законодателна процедура отначало.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Приемането на закона е все още незавършено и не промени управленските практики в периода юли 2014 – юли 2016 г.

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Третият български план за действие включва ангажимент, свързан с настоящия:

5.1.2. Реализиране на универсална ЦАИС „Анализ на корупционния рисък“.

¹ Нови ангажименти в рамките на Втория план за действие на Република България за участие в Инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2015 г., на български - <http://bit.ly/1V5DV1T>, на английски - http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP2_New_Commitments_EN_Final.docx.

² Д-р Катя Христова-Вълчева, експерт от „Прозрачност без граници – България“, интервю, 26 юли 2016 г.

³ „Индекс за възприятие на корупцията – 2015“, Transparency International, Transparency International – Bulgaria, <http://bit.ly/2eTYbC6>.

⁴ „Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция“, Център за изследване на демокрацията, София, 2016, с. 28 (в англ. версия с. 25), на български - <http://bit.ly/2oB27uF>, на английски - <http://bit.ly/2e42fRf>.

⁵ Александра Ковачева, съветник в политическия кабинет на заместник министър-председателя по европейска политика и координация и институционални въпроси и министър на образоването и науката, интервю, 28 август 2016 г.

⁶ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка; Технически доклад, Европейска комисия, (COM (2015) 36 final), 28 януари 2015 г., http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

⁷ Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г., Портал за обществени консултации, 9 април 2015 г., <http://bit.ly/2eAIJ0d>.

⁸ Проект на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности, Портал за обществени консултации, 22 май 2015 г., <http://bit.ly/2dEYkLU>.

⁹ Законопроект за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, Народно събрание, внесен на 13 април 2016 г., приет на първо гласуване на 30 юни 2016 г., член 36, ал. 8 и член 37, ал. 5, <http://bit.ly/2ejvEWm>.

¹⁰ Так там, член 42 и член 43.

¹¹ Катя Христова-Вълчева, по-горе.

¹² Законопроект за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, по-горе, член 38, ал. 6, 8, 9, 10.

¹³ Так там, член 5 § 2 от Допълнителната разпоредба.

¹⁴ Александра Ковачева, по-горе.

¹⁵ Законопроект за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, по-горе, член 41 и § 2 от Допълнителната разпоредба.

¹⁶ Так там, член 44 – 53.

¹⁷ Катя Христова-Вълчева, по-горе.

¹⁸ Законопроект за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, по-горе, член 58 – 72.

¹⁹ Так там, член 82, ал. 1. Има спор по обхвата на тази разпоредба. Тя предвижда административно наказание за нарушение на „забрана“. Задълженията за отвод са задължения, изискващи нещо да бъде направено. Те изискват действие, а не забраняват пряко такова. Следователно според експерта от гражданско общество и изследователя на НМО член 82 от законопроекта не обхваща изрично задълженията за отвод от член 58 – 60. Съветничката от правителството, която също е юрист и подготвя докторантурско по конституционно право, не е съгласна. Във всички случаи разпоредбата има нужда от поправка или бъдещо тълкуване от съдебната практика.

²⁰ Так там, член 31, ал. 5, 6 и 7, и § 2 от Допълнителната разпоредба.

²¹ Так там, член 93, ал. 2, и § 2 от Допълнителната разпоредба.

²² Законопроект за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности, Народно събрание, отхвърлен на 3 септември 2015 г., <http://bit.ly/2ejt6lq>.

²³ Посланниците на Нидерландия, Франция, Германия, Великобритания, Австрия, Белгия, Ирландия, Полша, Дания, Финландия, Италия, Кипър, Испания, Люксембург, Норвегия и Швейцария, „Законът за борба с корупцията: съвместно изявление на посланици“, Британско посолство, София, 7 септември 2015 г., на български - <http://bit.ly/1KW5ZP8>, на английски - <http://bit.ly/1UwGxWr>.

²⁴ Вж. публикуваните мнения по време на обществените консултации по Законопроекта за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, Портал за обществени консултации, 16 март 2016 г., <http://bit.ly/2dF0dZg>.

²⁵ „Становище на членовете на Комисията – Съдии във Върховния касационен съд“ по проекта за Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, Върховен касационен съд, 23 март 2016 г., <http://bit.ly/2eAycBv>.

²⁶ Законопроект за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, Народно събрание, внесен на 13 април 2016 г., приет на първо гласуване на 30 юни 2016 г., <http://bit.ly/2ejvEWm>.

²⁷ „Антикорупционният закон отпадна от програмата на парламента“, Медиапул, 14 декември 2016 г., <http://bit.ly/2jgOOzQ>.

14 | ВЪВЕЖДАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯ И ПРАКТИКА НА СЪДИЛИЩА, ОРИЕНТИРАНИ КЪМ РЕШАВАНЕ НА КОНКРЕТНИ ПРОБЛЕМИ В БЪЛГАРИЯ

Текст на ангажимента:

Изработване на методология за работа на съдии с лица от уязвими социални групи, основана на емперични проучвания и знания, предоставени от американски експерти/съдии по модела на т.нар. „съдилища, ориентирани към решаването на проблеми“ (problem-solving courts).

Конкретни измерими индикатори могат да бъдат:

- Брой участващи експерти;
- Брой участващи съдии;
- Налична методология;

Водеща институция: Министерството на правосъдието

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 юни 2015 г.

Край на срока: 31 декември 2016 г.

Бележка на редактора: Този ангажимент е част от групата ангажименти, добавени от българското правителство през юли 2015 г. – след изминаването на половината време от периода на изпълнение и в началото на втората година от плана за действие. По тази причина няма междинна оценка за изпълнението.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ (СПРЯМО ТЕКСТА НА АНГАЖИМЕНТА)			ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ		МЕЖДИННА ОЦЕНКА		ОКОНЧАТЕЛНА ОЦЕНКА				ОТВОРИЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Технологии и иновации за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено	Влоши	Без промяна	Донякъде	Значително	Изключително много	
		X			Неясно			X				Nяма оценка		X				X				

КОНТЕКСТ И ЦЕЛИ

Основната цел на този ангажимент е да обучи съдии за специфичните нужди и процедурни права на хората в уязвими социални групи (например деца, наркозависими, лица, страдащи от душевни заболявания, и др.). Това се отнася особено до съдиите от първоинстанционните съдилища. Според плана за действие българският съд оставя усещането за „технократско“, по „буквата на закона“ правораздаване. Съдът не е интегриран с другите местни публични институции, от които зависи ефективната защита на уязвимите социални групи и преодоляването на социалното неравенство – здравеопазване, социална работа, публичен ред, образование, култура и др. Липсват умения у съдиите за адекватно третиране на представители на различни уязвими социални групи.

Според интервиюирания експерт от Министерството на правосъдието (МП)¹ ангажиментът обхваща две започнати по-рано реформи. Това са въвеждането в националното законодателство на Конвенцията на ООН за правата на детето² и заключителните наблюдения на Комитета по нея от 2008 г.³, както и на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания⁴ и общ коментар номер 1⁵ на Комитета по нея.

Всички интервиюирани експерти смятат, че реформата в областта на правосъдието за непълнолетни с предлаганата промяна на възпитателните мерки, както и с ограничаването и реформирането на системата за задържане са положителни стъпки. Бъдещият закон би насърчил реинтеграцията и ресоциализацията на непълнолетни лица в конфликт със закона. Съществуващите заведения от затворен тип за малолетни и непълнолетни биха били премахнати и заменени от поправителни и възпитателни центрове („центрове за възпитателен надзор“) в градски условия. Това би дало възможност за предоставяне на по-добро професионално обучение и реинтеграция в обществото на децата от тези центрове. Красимир Кънев⁶, опитен лидер в защитата на правата на човека, подчертава ограниченията на бъдещия закон, сред които липсата на съдилища за деца. По наказателните производства се предвижда проектозаконът да бъде прилаган от наказателни съдии, които клонят към по-наказателния подход. Контролът над институциите, които ще прилагат изправителните и образователните мерки, би бил слаб. В по-малките градове или села центровете за възпитателен надзор няма да могат да развият капацитета си за професионално образование, което би ограничило тяхната ефективност.

Потенциалното въздействие на ангажимента като реформа за отворено управление е неясно. Той включва важни реформи, които би трябвало изцяло да променят законодателството за непълнолетни и хора с увреждания, но липсата на яснота в текста на ангажимента пречи на оценката на същинските му цели. Читателят може да тълкува текста като обхващащ няколко различни реформи, а отговорната институция може да твърди след изпълнението, че ангажиментът е предвиждал много различни дейности. По отношение на правосъдието за непълнолетни Кънев⁷ отбеляза, че подобряването на институционната рамка и обучението на различни участващи лица са положителни, но прекалено маргинални стъпки без реформа на цялата законодателна рамка и прилагането на международните стандарти.

Изследователят на НМО не успя да определи защо МП е предложило този ангажимент, или да открие някакво гражданско участие при формулирането му. Политическото решение за поемането на този допълнителен ангажимент, както и връзката му с ценностите на ПОУ – прозрачност, отчетност и гражданско участие – останаха необяснени за автора на тези редове и за обществеността като цяло.

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Изпълнението на ангажимента е ограничено заради сравнително ниския брой на обучени лица и съдилища, включени в реформата, и защото двата проектозакона все още не са приети от НС.

По отношение на реформата на правосъдието за малолетни, към юни 2016 г. МП е обучило 30

магистрати, полициа и социални работници. Всички те работят в някое от петте пилотни съдилища (от 143 районни и окръжни съда в България), които са първите, създали съдебни състави, специализирани в правораздаване за непълнолетни или с участие на непълнолетни в производствата. През 2015 г. група адвокати и юристи с опит в областта, заедно с експерти от УНИЦЕФ съставят специално Ръководство за работата на специализираните съдебни състави, разглеждащи случаи с участието на деца. То съдържа раздели за: (а) описание на всички видове случаи, засягащи деца; (б) ролите на различните участници в процеса – прокурори, съдии, социални работници, защитници; и (в) международните и националните правни стандарти за правосъдието за непълнолетни. Ръководството не е публикувано, но МП го предоставя на пилотните съдилища и на всички обучени според интервиюирания експерт от Министерството⁸ и интервиюирания експерт от УНИЦЕФ⁹.

Освен това през април 2016 г. МП отвори във Варна първата „синя стая“ – защитена среда за разпит на малолетни и непълнолетни. Други 11 такива стаи трябва да бъдат изградени до края на 2017 г.¹⁰ И на последно място, след няколко месеца работа, през септември 2016 г., след периода за оценка от този доклад, МП публикува проект на нов закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки за непълнолетни¹¹. Той определя минималната възраст за носене на наказателна отговорност да бъде 14 години и предвижда специализация на лицата от полицията, прокуратурата и съдилищата, занимаващи се с непълнолетни в конфликт със закона. Проектът съдържа мерки за отклоняване от наказателно производство, както и такива за подкрепа, реинтеграция и ресоциализация за непълнолетните с проблеми със закона¹².

Според експерта от МП втората реформа, която попада в обхвата на ангажимента, е работата по Законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа, който МП разработва и обсъжда със заинтересовани страни през 2015 и 2016 г. Правителството внесе законопроекта в парламента през август 2016 г.¹³ Изследователят на НМО смята, че проектно ориентирианият текст на ангажимента не обхваща пряко тази реформа. Законопроектът носи общата идея за създаване на модерно законодателство за уязвимите социални групи. Той предлага премахването на институтите на попечителството и запрещението, които пречат на лицата, поставени под тях, да упражняват дори най-обикновените си права. Проектът предвижда също нова система от мерки за подкрепа. Чрез тях пълнолетните с интелектуални затруднения, психични разстройства или деменция биха могли да упражняват основните си човешки права според личните си желания и предпочитания¹⁴.

ОТВОРИ ЛИ УПРАВЛЕНИЕТО?

Достъп до информация: без промяна

Гражданско участие: без промяна

Отчетност: без промяна

Тъй като описаните мерки не са ясно относими към ценностите на ПОУ, степента, до която те отвориха управлението и промениха административните практики, също е неясна.

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Ангажиментът не намери продължение в Третия на план за действие на България по ПОУ.

Всички интервиюирани заявиха, че най-важната задача е законопроектите да бъдат приети. А след това ще трябва да бъдат обучени всички съдии, прокурори, социални работници и адвокати, работещи в областта.

¹ Елена Фурнаджиева, експерт в дирекция „Съвет по законодателството“ в Министерството на правосъдието, интервю, 16 август 2016 г.

² Конвенция на ООН за правата на детето (Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), на английски, <http://bit.ly/1fMqsS>.

³ Завършителни наблюдения: България (Concluding observations: Bulgaria, Committee on the Rights of the Child, Forty-eighth session, (CRC/C/BGR/CO/2), 23 юни 2008 г., на английски, <http://bit.ly/2eLHbiZ>.

⁴ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, OHCHR), на английски, <http://bit.ly/1QjkzDd>.

⁵ Общ коментар № 1 (2014) по член 12: Равно признаване пред закона (General comment No. 1 (2014) on Article 12: Equal recognition before the law), Комитет за правата на хората с увреждания (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh session), 31 март – 11 април 2014 г., на английски – <http://bit.ly/2e4xfgv>.

⁶ Красимир Кънев, основател и председател на Българския хелзинкски комитет – една от най-старите и най-големи правозащитни организации в България, интервю, 22 август 2016 г.

⁷ Так той.

⁸ Елена Фурнаджиева, експерт в дирекция „Съвет по законодателството“ в Министерството на правосъдието, интервю, 16 август 2016 г.

⁹ Кремена Чобанова, консултант по достъпа до правосъдие за УНИЦЕФ България, интервю, 18 август 2016 г.

¹⁰ Вж. повече на фейсбук страницата на проекта – „Укрепване на правния капацитет в сферата на младежкото правосъдие“, <http://bit.ly/2erXa31>.

¹¹ Проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на нестъпноволетни лица, Портал за обществени консултации, публикуван на 27 септември 2016 г., <http://bit.ly/2eY93jD>.

¹² Комитетът по правата на детето преглежда доклада на България (Committee on the Rights of the Child reviews the report of Bulgaria), Комитет по правата на детето, OHCHR, 30 май 2016 г., на английски, <http://bit.ly/1RV4sqZ>.

¹³ Законопроект за физическите лица и мерките за подкрепа, Народно събрание, внесен на 4 август 2016 г., <http://bit.ly/2f1taOL>.

¹⁴ „Министерството на правосъдията дава нов тласък на Закона за физическите лица и мерките за подкрепа“, Български център за нестопанско право, 10 август 2015 г., <http://bit.ly/2oyXz8V> (Вж. на английски „Bulgaria is about to make step forward in the efforts to recognize the human rights of people with disabilities“, Български център за нестопанско право, 22 януари 2015 г., <http://bit.ly/2frxuJt>).

МЕТОДОЛОГИЧЕСКА БЕЛЕЖКА

Ангажиментите са подредени по групи въз основа на междинния доклад на НМО за 2014 – 2015 г., заедно с добавените през 2015 г. нови ангажименти, които следват реда на английската версия. Този доклад се основава на документално изследване на държавните стратегически документи, проектите за нормативни актове, нормативните актове, анализ на ангажиментите, интервюта със заинтересовани страни (моля, вижте списъка в библиотека за България <http://bit.ly/2jopYLW>), както и на наблюдение на процеса по изготвянето на Третия план за действие на Република България.



Стефан Ангелов е юрист и изследовател в Програма Достъп до Информация, неправителствена организация в България. Работата на Стефан включва предоставяне на правна помощ по случаи за достъп до информация и защита на личните данни, изследване в областта на прозрачността и на отчетността.



Целта на Партийорство за открито управление (ПОУ) е правителствата да поемат конкретни ангажименти, насърчаващи прозрачността и овлаштаващи гражданите, които се борят срещу корупцията и използват новите технологии за усъвършенстване на управлението. Независимият механизъм за оценка на ПОУ преглежда изготвянето и степента на изпълнение на националните планове за действие с цел да укрепи диалога и отчетността.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM