

**Бележки по проекта на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози (УПИСАП) и проекта на ПМС за изменение и допълнение на други актове**

ДО

Александра Мешкова

Цветелина Цветанова

от ENCHEVA, [ohljuf@abv.bg](mailto:ohljuf@abv.bg)

ОТНОСНО: Бележки по проекта на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози (УПИСАП) и проекта на ПМС за изменение и допълнение на други актове

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ,

**Като модератори на ведомство, чийто министър е вносител на проект на акт на министерския съвет и поради това, че Портала за обществени консултации – на 09.07.2022 г. в периода 10:05 ч. до настоящия момент, НЕ ПУБЛИКУВА КОМЕНТАРИ, въпреки, че срокът за това, по настоящия проект е все още отворен, моля да приемете и отразите и следните бележки по него:**

1. Коментарът от 09 юли 2022 г. 08:18:29 ч. на *Isilova* само допълва това, че за насочеността на **споделените услуги** следва да са ориентирани само към структури на Министерския съвет, но не и към централната администрация. Затова и аз като тях принципно считам, че Министерството на финансите не трябва да попада в тази категория.

**2. В проекта на Устройствен правилник на Институт за стратегически анализи и прогнози (УПИСАП), прави впечатление следното:**

В чл. 9 е предвидено: „*Административното, **техническото** и финансовото обслужване на Института за стратегически анализи и прогнози се осъществява от администрацията на Министерския съвет съгласно сключено споразумение между главния секретар на Министерския съвет и изпълнителния директор на института*“.

**Предложения:**

а) да се прецизира понятието „техническо обслужване“, като се поясни дали в него се включват дейности по информационни и комуникационни технологии (ИКТ);

б) за обезпечаване на дейностите по ИКТ за нуждите на института да се предвидят съответните текстове, освен ако не се приеме, че всички тези дейности ще се осъществяват по чл. 4, ал. 2, т. 6 от проекта на УПИСАП, чрез „договори с външни експерти“.

**Мотиви:** Понятието „техническо обслужване“ е прекалено общо. Ако в него се влага смисъл на обслужване, свързано с информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и се очаква такъв тип обслужване да се осъществява от МС, то следва да се има

предвид, че нито в действащия Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация (УПМСНА) (виж чл. 64 и чл. 67), нито в проекта за негово поредно изменение е предвидено подобни дейности да се осъществяват – нито за нуждите на МСНА, нито като споделени услуги за други ведомства.

Получава се следното: съгласно чл. 9 от проекта на УПИСАП се разчита, че „техническото“ обслужване на новия институт ще се осъществява от Министерския съвет, но ако под „техническо обслужване“ се имат предвид и ИКТ дейности, то такива на практика не са обезпечени, доколкото в УПМСНА не е предвидена такава функция.

Споделени услуги по ИКТ дейности са предвидени за изпълнение от Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление“ (ИАИЕУ), но само за нуждите на МС и МФ, съгласно § 5 от преходните и заключителни разпоредби на проекта на ПМС, което не обезпечава ИКТ обслужването на института!

Относно понятието „споделени услуги“: то на първо място следва да се дефинира в закон. Като понятие, свързано със създаване на центрове за предоставяне на такива услуги, имащо отношение към държавната администрация, мястото за това е в Закона за администрацията. Предвид липсата на подобно легално понятие, следва да се обсъди сериозно възможността за предоставянето им по силата на подзаконовни нормативни актове. В този смисъл позоваването на Коалиционното споразумение за съвместно управление на Република България в периода 2021 г. – 2025 г. и т. 1.14 от Решение № 892 на Министерския съвет от 2021 г. за предприемане на действия за подготовката на структурни и други промени в централната администрация на изпълнителната власт, не е достатъчно.

**3. По § 1 от преходните и заключителни разпоредби на проекта на ПМС относно описаните промени в Устройствения правилник на МФ са следните бележки:**

а) В т. 10 относно изменение на чл. 17, предлагам в ал. 1, точка 15 да се раздели на две отделни точки, както следва: *„15. осъществява планиране на дейностите в областта на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в МФ;“* и

*„16. организира дейностите по развитие на ИКТ инфраструктурата, изграждане, поддържане и развитие на софтуер, както и осигуряване на лицензи за нуждите на МФ и при необходимост координира тези дейности в административните структури, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет по бюджета на МФ“*

**Мотиви:** Прецизиране текста на т. 15 е необходимо, така че да отговаря в максимална степен на дейностите по сега действащия чл. 18 УПМФ (предложен за отмяна) и тези които са предвидени да преминат към ИАИЕУ, като считам, че „стратегическото планиране на ИКТ“ не следва да е сред дейностите, видно от мотивите на доклада на вносителя.

б) В т. 10 относно изменение на чл. 17, в ал. 2 след думите „Министерския съвет“ да се добавят: *„въз основа на споразумение, сключено между администрацията на Министерския съвет и МФ“.*

**Мотиви:** Този подход е ползван в чл. 59, ал. 5 от УПМСНА (в сила от 1.03.2022 г.) относно предоставяне на услуги от отдел „Човешки ресурси“ в МС по отношение на други централни администрации на изпълнителната власт. Същият подход е предложен и в самия проект на ПМС- § 3, т. 2 за създаване на нова ал. 2 към чл. 66 от УПМСНА. Предоставянето, съответно получаването следва да е реципрочно записано в конкретните устройствени правилници на предоставящата и на получаващата услугата администрация.

в) По т. 20 за създаване на чл. 34а, в ал. 1, дейностите по т. 17 и 18 следва да отпаднат.

**Мотиви:** Тези дейности, разписани като функции на дирекция „Централно координационно звено“, а именно: „17. анализира, разработва и внедрява информационни системи за управление и наблюдение на публичните инвестиции от фондове на ЕС и други донорски програми с цел осигуряване на ефективното им разходване;“ и „ 18. осигурява развитието, управлението и поддържането на Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) и на Системата за управление на националните инвестиции (СУНИ);“, са изцяло присъщи на общата администрация и по-специално на звената по информационно обслужване и технологии, съгласно чл. 7, ал. 1, т. 7 от Закона за администрацията. Подобни дейности са изпълнявани от „Информационни системи“, която с § 1, т. 18 от проекта на ПМС е предложена да бъде закрыта. Това са дейности по администриране и осигуряване техническото поддържане и функциониране на информационна инфраструктура, за които на стр. 4 от доклада на вносителя е записано, че трябва да преминат към Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление“. Затова не може да се приеме за правилно една дирекция от общата администрация, която приоритетно изпълнява тези дейности да се закрые, а в същото време такива функции да се възлагат на нова дирекция и то от специализирана администрация, работеща с насоченост по координиране и комуникация с Европейската комисия на експертно равнище във връзка с изпълнението на програмите и инструментите, съфинансирани със средства от Европейския съюз.

**4.В § 5 от преходните и заключителни разпоредби** на проекта на ПМС са описани промени в Устройствения правилник на ИАИЕУ. Към § 5 да се създадат нови точки относно изменение и допълнение на чл. 15 от УП на ИАИЕУ със следното съдържание:

„ 1. Основният текст на чл. 15 става ал. 1.

2. В т. 23 и в т. 25 след думите „МЕУ“ се поставя запетая и се добавят думите „както и на администрацията на Министерския съвет и на Министерството на финансите“.

4. Създава се алинея 2, със следния текст: „(2) Дирекция "Оперативно наблюдение и поддръжка на системи" може да изпълнява някои от дейностите по ал. 1 като споделени услуги по отношение на администрациите по ал. 1, т. 49 въз основа на споразумение, сключено между изпълнителния директор на Агенцията и съответната администрация.“.

Сегашните точки 1 и 2 от проекта стават съответно 3 и 5.

**Мотиви:** Със закриването на дирекция „Информационни системи“ в МФ дейностите, свързани с изпълнение на изискванията за мрежовата и информационна сигурност (МИС) в МФ остават необезпечени. С проекта на ПМС е предвидено тези дейности да бъдат премахнати чрез съкращение, с презумпцията да бъдат предоставяни като споделена услуга от ИАИЕУ. В същото време, в т. 1 към § 5 от преходните и заключителни разпоредби на проекта на ПМС, с която се предвиждат изменения на чл. 15, т. 49 от УПИИЕУ, не е предвидено ИАИЕУ да изпълнява и дейности по МИС за нуждите на МФ и МС като оказване на помощ на място при инциденти, свързани с мрежовата и информационната сигурност и общо осигуряване спазването на изискванията за МИС. Предложението по т. 4 за създаване на нова ал. 2 към чл. 15 е свързано с подхода, използван в чл. 9 от проекта на УПИСАП, както и с подхода, ползван

в чл. 59, ал. 5 от УПМСНА (в сила от 1.03.2022 г.) и предложението по § 3, т. 2 от ППМС за създаване на нова ал. 2 към чл. 66 от УПМСНА.

5. Обръщам особено внимание на това, че до момента в **УПМСНА**, нито в проекта за неговото изменение (§ 3) е предвидено в структурата на МС да има звено или поне служител по мрежова и информационна сигурност, с което се нарушават изискванията на чл. 3, ал. 2 от Наредбата за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност (НМИМИС) от администрация, която следва да е за пример, а от там и основни задължения на Закона за киберсигурност в редица аспекти, за което министърът на електронното управление е оправомощен да извършва проверки по чл. 36, ал. 1 от НМИМИС за съответствие с изискванията на глава втора от същата наредба (в която е и чл. 3, ал. 2) и да извършва проверки за съответствията на изискванията по чл. 12, т. 6 от Закона за киберсигурност, изключвайки ведомствата по чл. 5, т. 2 от същия закон, между които Министерския съвет не е.

6. В § 24, за алинеи 1, 2, 4 и 5 следва да се предвиди разумен срок - поне 3-месечен - за уреждане на служебните и трудови правоотношения във връзка с преминаване на служителите към администрацията на Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Института по публична администрация, Изпълнителната агенция „Инфраструктура на електронното управление“ и Министерството на финансите.

**Мотиви:** Отлагателният срок е необходим за уреждане на дейността, ако между служителите, които следва да преминат в друга администрация, има такива, които напр. са материално-отговорни лица, на които трябва да бъде извършена инвентаризация за предаване и приемане на активи.

7. По въпроса за липсата на софтуер, посочена в доклада на вносителя като основание за създаване на новата административна структура и на който е обърнато внимание в две от горните публикации, следва да се има предвид следното: Приложението Excel предлага богат набор от функции – финансови, информационни, логически, математически, статистически, други, дефинирани от самия потребител. Малко вероятно е служителите на Министерството на финансите да свеждат своята аналитична работа с извършване на количествени анализи. Твърдението за липсата на софтуер лесно може да бъде опровергано чрез инструмента за достъп до обществена информация.

Въпросът обаче е дали новосъздаденият институт ще може да си осигури въпросния „липсващ“ софтуер, тъй като съгласно проекта на УПИСАП в структурата няма обща администрация – чл. 5, ал. 1, а само три специализирани дирекции. Това от една страна е нарушение на чл. 7 от Закона за администрацията (ЗАдм), а от друга е налице вътрешно противоречие, тъй като структурата формално трябва да изпълнява всички условия на чл. 5 и чл. 7 от ЗАдм. **ВЪПРЕКИ** това вносителят е използвал „възможността“ на закона по чл. 60, ал. 2 от ЗАдм, за да **НЕ ПРИЛАГА** разпоредбите на глава втора от същия закон (от чл. 4 до чл. 11 ЗАдм) за една толкова важна за него структура, натоварена с редица важни цели и задачи не само за публичната администрация, но и за държавата като цяло (видно от доклада), в която дори няма да работят държавни служители, назначавани след проведен конкурс.

Ако е следвана логиката за изключване на общите правила относно устройството на администрацията съгласно ЗАдм, предвид това, че в новосъздаваната структура няма да има обща администрация, длъжностите нямат да се подчиняват в пълен обем на легалната дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“, съгласно чл. 2 от

Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, предлагам в чл. 5, ал. 1 от проекта, думата „специализирани“ да бъде заличена, тъй като за да функционира специализирана администрация, трябва да има обща, т.е. не е допустимо структурата да се създава на основание чл. 60 от ЗАдм, а следва да се приложи изцяло Закона за администрацията, в т.ч. и глава втора от него.

8. В тази връзка следва да бъде обърнато сериозно внимание на чл. 9 от проекта на УПИСАП, в който е уредено, че административното, техническото и финансовото обслужване на Института се осъществява от администрацията на Министерския съвет съгласно сключено споразумение между главния секретар на Министерския съвет и изпълнителния директор на института. Следва да се отбележи, че съгласно § 5, т. 3 от преходните и заключителни разпоредби на проекта на ПМС, в Министерския съвет няма да бъдат извършвани дейности по техническо поддържане, в т.ч. и поддържане функционалността на информационни системи (с някои посочени изключения), нито ще бъдат извършвани дейности по поддръжка на цялостната инфраструктура, на компютърната и комуникационната техника, тъй като тези дейности са предвидени да бъдат извършвани за МС и за Министерството на финансите като споделени услуги от дирекция "Оперативно наблюдение и поддръжка на системи" към Изпълнителна агенция „Инфраструктура на електронното управление“. Така че след създаването, ще остане висящ въпроса относно техническото обслужване, което следва да се поеме от орган, който няма такава дейност.

9. Остава неизяснен и въпроса за обслужването в областта на управлението на човешките ресурси, което съгласно чл. 4, ал. 2, т. 3 от проекта на УПИСАП е в прерогативите на изпълнителният директор. Административно обслужване обаче, не е равнозначно на управление на човешките ресурси, макар за служителите да е предвидено, че ще се назначават само по трудови правоотношения. От друга страна налагането на дисциплинарни наказания предполага и тяхното оспорване, респ. процесуална защита и процесуално представителство пред съдебни инстанции. Затова дейността по оказване на правна помощ също е останала извън обхвата на проекта, макар да се налага и заради това, че в чл. 4, ал. 2, т. 6 от проекта е предвидено сключване на договори с външни експерти, свързани с дейността на института.

10. Наред с това, в проекта на УПИСАП има изцяло дублирани функции и компетентности с тези на Министерството на финансите. Затова следва да се прецизират текстовете на чл. 3, т. 4 и чл. 6, т. 2 от проекта на УПИСАП, съгласно който институтът/дирекция „Микроикономически анализи и прогнози“ участва в съставянето и актуализирането на средносрочната бюджетна прогноза – правомощие, което по силата на чл. 23, т. 4 от Устройствения правилник на Министерството на финансите (УПМФ) е правомощие на дирекция "Държавни разходи" в МФ, което не е засегнато от измененията. С предвидените изменения дирекция „Икономическа и финансова политика“ (чл. 21 от действащия УПМФ) на практика се закрива и на нейно място се създава дирекция „Европейски въпроси и политики“ с изцяло нови функции. В тази връзка дейността по аналитичното обезпечаване на процеса по изготвянето и актуализирането на кредитния рейтинг на страната се прехвърля на Института (чл. 3, т. 9 от УПИСАП), но за дирекция „Държавен дълг“ в МФ (чл. 26, т. 15 от УПМФ) са запазени дейности по обезпечаване на договорните взаимоотношения с рейтингови агенции във връзка с присъжданите кредитни рейтинги на страната, което покрива и дейността по чл. 7, т. 6 от проекта на УПИСАП на дирекция „Микроикономически

анализи и прогнози“ - „обезпечава процеса, свързан с посещения на рейтингови агенции във връзка с изготвянето и актуализирането на кредитния рейтинг на страната.“. Ако целта е да се създаде дирекция по посещенията, се извинявам за неразбирането.

11. В чл. 7, т. 7 от проекта на УПИСАП да се изпишат пълните понятия за „КИП“, „ИФК“, тъй като абривиатурите не са общоизвестни.

12. В чл. 4 от проекта на УПИСАП да се запише и алинея 1, тъй като липсва.

13. Недоумение буди дейността на дирекция „Стратегически политики и анализи“ в частта по чл. 8, т. 3 от проекта на УПИСАП относно „изготвяне стратегически анализи по тематични направления, вкл. фискална политика, стопанска конюнктура, пазар на труда, здравеопазване и др.“. Това правомощие и на съветниците и експертите към политическия кабинет на министъра на икономиката и индустрията, на министъра на труда и социалната политика, на министъра на здравеопазването, конкретно записано в съответния устройствен правилник на всяко от изброените министерства. Затова предлагам да отпадне, или да се редактира.

Тази структура от 7 човека, в т.ч. и директор, би надхвърлила всички човешки и експертни възможности по разработване на математически и статистически модели за оптимизиране на използваните ресурси, стратегически анализи, подпомагане на бюджетните организации в стратегическото планиране, в проследяването на изпълнението на реформи и инвестиции, не само финансирани с национални, но и с европейски средства.

14. Проектът не е съобразен и с основните принципи на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, съгласно който ръководителите на организации отговорят за изграждането и функционирането на адекватни и ефективни системи за вътрешен контрол, чрез които се осъществява на практика финансовото управление и контрол в организацията, още повече, че е предвидено Институтът да е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на финансите. В тази връзка следва да се даде отговор по какви критерии ще се извършва назначаването на ръководни позиции в Института, тъй като тези кадри трябва да имат солидна основа от базови умения за управленската отговорност.

**С УВАЖЕНИЕ**