



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

**ДОКЛАД
ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА
ПРЕЗ 2002 Г.**

Съдържание

I. Организация и ефективност в дейността на административните структури.....	1
1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията	1
2. Управление на човешките ресурси и ефективност в дейността на администрацията	5
3. Съвети по чл. 21 от Закона за администрацията	10
II. Административно обслужване	12
III. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	19
IV. Държавна служба	21
1. Щатна численост	21
2. Възрастов и образователен ценз	26
3. Атестиране на служителите чрез оценка на индивидуалното трудово изпълнение	29
4. Допълнително материално стимулиране	30
5. Обучение на служителите	33
V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	35
1. Създаване на нови или укрепване на съществуващи структури в съответствие с транспорниране на европейското законодателство	35
2. Създаване на административен капацитет във връзка с подготовката на страната ни за управление на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз	36
VI. Достъп до обществена информация.....	36
VII. Антикорупционни мерки	38
VIII. Обществени поръчки.....	40
1. Регистър на обществените поръчки	42
2. Проекти и международна дейност в подкрепа на реформата в областта на обществените поръчки	44
IX. Информационни технологии.....	44
X. Проекти в подкрепа на модернизирането на администрацията	46
XI. Изводи и препоръки	48
1. Организация и ефективност в работата на администрацията	48
2. Административно обслужване	49
3. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	49
4. Държавна служба.....	50
5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство.....	51
6. Достъп до обществена информация	52
7. Антикорупционни мерки	52

СЪДЪРЖАНИЕ НА ФИГУРИТЕ

I. Организация и ефективност в дейността на административните структури

фиг. I-1. Статегическа рамка в централната администрация.....	2
фиг. I-2. Статегическа рамка в териториалната администрация.....	2
фиг. I-3. Познаване на стратегическата рамка в централната администрация.....	3
фиг. I-4. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация.....	3
фиг. I-5. Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2002 г.	3
фиг. I-6. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2002 г.	1
фиг. I-7. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2002 г.	4
фиг. I-8. Влияние на организационната структура върху ефективното изпълнение на дейността	5
фиг. I-9. Обвързаност на политиката за УЧР със стратегическата рамка на целите	6
фиг. I-10. Човешки и финансови ресурси в централната администрация.....	1
фиг. I-11. Човешки и финансови ресурси в областните и общинските администрации	7
фиг. I-12. Достатъчност на броя служители в администрацията	8
фиг. I-13. Изразходване на финансови ресурси в централната администрация	8
фиг. I-14. Изразходване на финансови ресурси в областните и общинските администрации.....	9

II. Административно обслужване

фиг. II-1. Сравнителна илюстрация на административните структури, въвели принципа на административно обслужване "на едно гише"	13
фиг. II-2. Брой извършени административни услуги	14
фиг. II-3. Извършени административни услуги в централната администрация	14
фиг. II-4. Сравнителна илюстрация на извършените административни услуги в администрацията на изпълнителната власт – 2001/2002 г.	15
фиг. II-5. Брой извършени административни услуги, свързани с регулаторни режими.....	1
фиг. II-6. Сравнителна илюстрация на извършените административни услуги, свързани с регулаторни режими в администрацията на изпълнителната власт – 2001/2002 г.	16
фиг. II-7. Съотношение на просрочените преписки към общия брой административни услуги.....	17

VI. Държавна служба

фиг. IV-1. Съотношение на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала	22
фиг. IV-2. Общо съотношение на длъжностите за държавни служители към общата численост на персонала общо в администрацията на изпълнителната власт за 2002 г.	1
фиг. IV-3. Сравнителна илюстрация за въвеждането на статута на държавен служител в администрацията на изпълнителната власт.....	23
фиг. IV-4. Съотношение на заети и незаети длъжности в администрацията към общата численост през 2002 г.	25
фиг. IV-5. Общо съотношение на заети и незаети длъжности към общата численост на администрацията на изпълнителната власт през 2002 г.	25
фиг. IV-6. Процентно съотношение на заемащите ръководни длъжности по възрастови групи....	26
фиг. IV-7. Процентно съотношение на заемащите експертни длъжности по възрастови групи ...	26
фиг. IV-8. Образование на служителите в държавната администрация	1
фиг. IV-9. Разпределение на служителите в държавната администрация по области на висше образование	1

<i>фиг. IV-10. Разпределение на служителите по специалности в област на висше образование "технически науки".....</i>	28
<i>фиг. IV-11. Разпределение на служителите по специалности в област на висше образование "социални, стопански и правни науки"</i>	28
<i>фиг. IV-12. Проведено обучение по наредбата и актуализирани длъжностни характеристики.....</i>	29
<i>фиг. IV-13. Най-често срещани трудности при прилагането на наредбата</i>	1
<i>фиг. IV-14. Допълнително материално стимулиране в централната администрация</i>	31
<i>фиг. IV-15. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в централната администрация.....</i>	31
<i>фиг. IV-16. Допълнително материално стимулиране в териториалната администрация</i>	32
<i>фиг. IV-17. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация.....</i>	32
<i>фиг. IV-18. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение през 2002 г.</i>	33
<i>фиг. IV-19. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2002 г.</i>	1

VI. Достъп до обществена информация

<i>таблица VI-1</i>	37
<i>таблица VII-1</i>	38
<i>таблица VII-2</i>	39

VIII. Обществени поръчки

<i>фиг. VIII-1. Вписани процедури в Регистъра на обществените поръчки през 2002 г.....</i>	43
<i>фиг. VIII-2. Разпределение на обществените поръчки по предмет</i>	43

X. Проекти в подкрепа на модернизирането на администрацията

<i>фиг. X-1. Разпределение на общите оценки на изпълнението на служителите в пилотните администрации през 2002 г.</i>	47
--	----

I. Организация и ефективност в дейността на административните структури

Към 31 декември 2002 г. общият брой на административните структури в централната администрация е 112. От тях 16 са министерства, 26 са структури към Министерския съвет и 69 са структури към министри. В това число не са включени структурите на Министерство на вътрешните работи.

Към Министерския съвет са създадени 7 държавни агенции, 6 държавни комисии и 13 административни структури, създадени със закон.

Към министрите функционират 27 изпълнителни агенции и 12 административни структури по чл. 60 от Закона за администрацията. Статутът на този вид административни структури е свързан с процеса на освобождаване на администрацията от несвойствени за нея функции, доближаващи се до стопански дейности.

Областните администрации са 28, а общинските - 263.

Тяхната дейност през 2002 г. се отчита с акцент върху съответствието с предварително създадената стратегическа рамка. Стратегическата рамка на организацията включва:

- мисията на организацията (смисъла, заради който съществува организацията);
- визията (посоката на развитие на организацията);
- стратегическите цели в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период, и
- постигнатите резултати.

Мисията на администрацията като цяло е да обслужва обществения интерес ефективно и ефикасно при максимален резултат и качество на обслужването с минимален разход на финансови и човешки ресурси. Голяма част от администрациите са осъзнали необходимостта от изработване на мисия, визия и стратегически цели и необходимостта от наличието на стратегическа рамка.

Визията на българската администрация, отразена в Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, е изграждане на професионална, отговорна, деполитизирана и ориентирана към гражданите държавна администрация, способна ефективно да функционира в структурите на Европейския съюз.

1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията

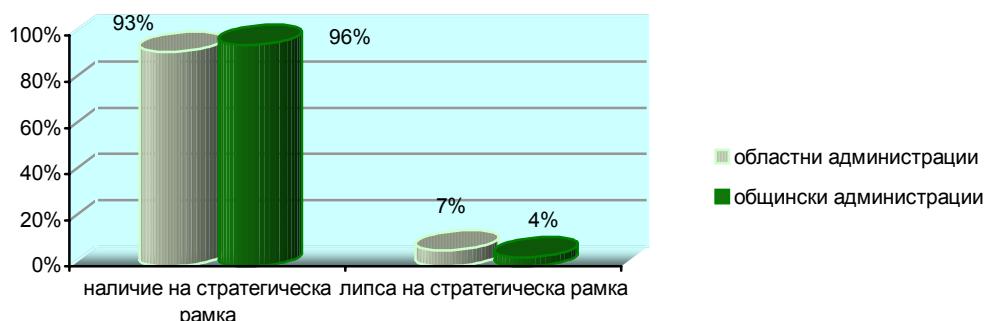
Резултатите в голяма степен зависят от правилно поставената стратегическа рамка. В този аспект беше събирана, анализирана и обобщена информация от всички администрации на изпълнителната власт.

В централната администрация 97% от административните структури посочват, че имат стратегическа рамка на целите и резултатите. Това дава основание да се направи изводът, че ръководителите на администрации осъзнават важността на стратегическото планиране като инструмент за по-ефективно управление. Само 3% от административните структури твърдят, че нямат стратегическа рамка.



фиг. I-1 Стратегическа рамка в централната администрация

В териториалната администрация 93% от областните и 96% от общинските структури посочват, че имат ясна стратегическа рамка на целите и резултатите, докато областна администрация - Стара Загора, и 6 общински администрации твърдят, че нямат такава.

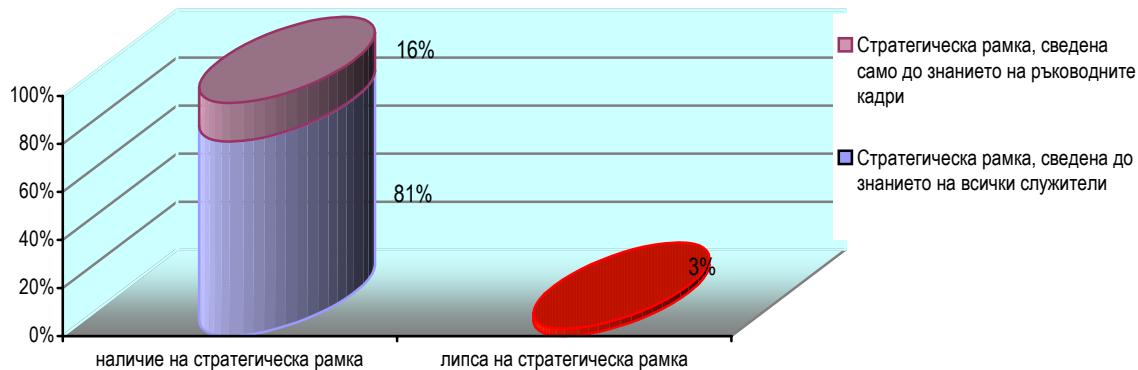


фиг. I-2. Стратегическа рамка в териториалната администрация

Запознаването на служителите със стратегическата рамка създава ангажираност у тях и обвързаност на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител. Осъзната е и ползата от нова административна култура и организация на работата, при която е налице откритост и достъпност до информация от служителите от всички юерархични нива.

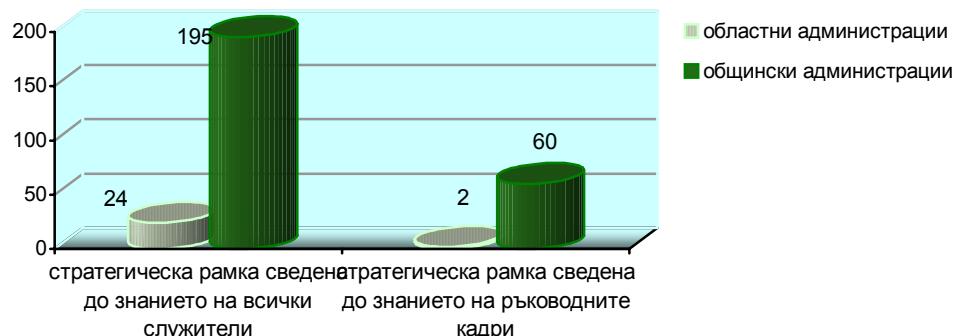
В 16% от структурите в централната администрация стратегическата рамка е сведена само до знанието на ръководните кадри. В социологическото проучване на Националния център за изследване на общественото мнение (НЦИОМ), направеното през декември 2002 г. сред служителите в администрацията, е идентифициран същият проблем - 8,2% посочват липсата на ясно дефинирани функции и задължения като основен недостатък в организацията на работа.

Непознаването на стратегическата рамка от служителите препятства добрата организация на работа и постигането на по-добри резултати. Това затруднява и извлечането на максимална полза от знанията и уменията на експертния персонал. Създава се неангажираност, немотивираност и като резултат - бездушно отношение на администрацията.



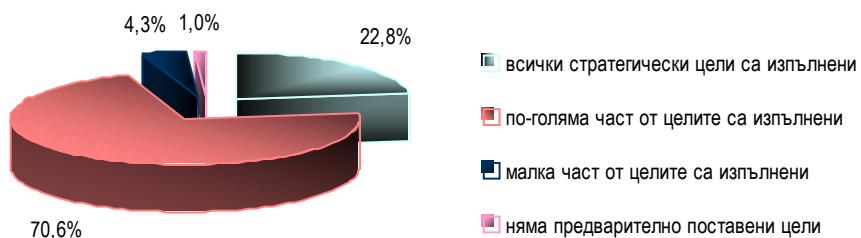
фиг. I-3. Познаване на стратегическата рамка в централната администрация

В 24 (89%) областни и 195 (74%) общински администрации стратегическата рамка на целите и резултатите е сведена до знанието на всички служители. Интересна е съпоставката с централната администрация, където процентът на ръководителите, свели стратегическата рамка до знанието на всички служители (81%), е по-малък от този на ръководителите в областните администрации с 8%. В 2 (7%) областни и 60 (22%) общински администрации стратегическата рамка е сведена само до знанието на ръководните кадри.



фиг. I-4. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация

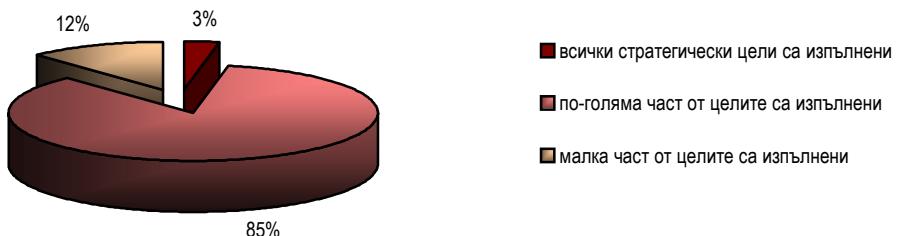
Изпълнението на стратегическите цели в структурите от централната администрация е отразено в долната графика.



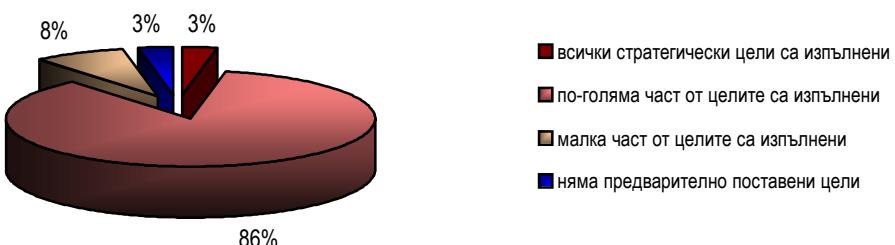
фиг. I-5. Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2002г.

По отношение на териториалната администрация само областна администрация – Монтана, (3%) и 9 (3%) общински администрации са изпълнили всичките стратегически цели за 2002 г. (за сравнение в централната администрация - 22,8 %). Въпреки че малко териториални администрации са

изпълнили изцяло целите си, голям остава броят на администрациите, изпълнили по-голяма част от целите си - 23 (85%) областни и 228 (86%) общински. Три областни и 16 общински администрации са изпълнили малка част от целите си, а 6 общински администрации нямат изобщо предварително зададени цели (Симитли, Сунгурларе, Долни чифлик, Габрово, Ситово и Котел).



фиг. I-6. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2002 г.



фиг. I-7. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2002г.

Планирането на стратегическа рамка на целите и резултатите за 2003 г. е приключило в 77 % от структурите от централната администрация, а 22% са в процес на планиране. В териториалната администрация процентът на тези структури е значително по-нисък - 8 (30%) областни и 110 (42%) общински структури са приключили с планирането. По-голяма част от териториалните структури са все още в процес на планиране за 2003 г., а именно 17 областни и 141 общински администрации.

Организационната структура следва организационната стратегия. Изпълнението на стратегията води до промени и в устройствените правилници. Когато стратегията не е предварително ясно дефинирана, са налице чести промени в устройствените правилници в рамките на една година.

Устройствените правилници на 41 (44%) от структурите са изменяни или допълвани през 2002 г. (Министерството на от branata – 3 пъти, Министерството на здравеопазването – 2 пъти, Министерството на икономиката – 3 пъти, Агенцията за ядрено регулиране – 2 пъти и др.). Те са били насочени предимно към привеждане на структурата и организацията в съответствие със Закона за администрацията, реорганизация на структурни звена, възлагане на нови функции във връзка с укрепването на административния капацитет по *aquis*, оптимизиране на числения състав и др.

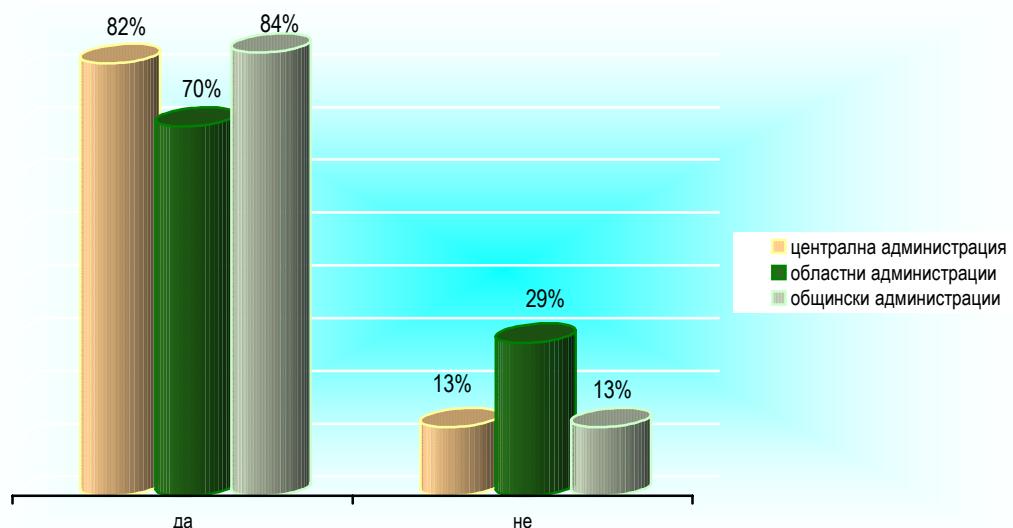
Данъчната администрация към министъра на финансите продължава да работи без устройствен правилник.

Устройствените правилници на 71 общински администрации са изменяни или допълвани през 2002 г. (общинските администрации - Белослав - 1 път; Кресна, Аксаково, Кърджали, Велинград, Върбица - 2 пъти и др.)

Организационната структура се отразява и на ефективното изпълнение на дейността.

Администрациите, определили организационната си структура като предпоставка за ефективно изпълнение на дейността, са 75 (82%) в централната администрация, 19 (70%) в областните администрации и 221 (84%) в общинските администрации.

Данните от проучването на НЦИОМ показват, че 55,9% от анкетираните служители определят организацията на дейността на администрацията като отлична или много добра, 8,2% - като средна или слаба. За разлика от служителите 17 (18,5%) от ръководители не считат, че организационната структура е предпоставка за ефективно изпълнение на дейността.

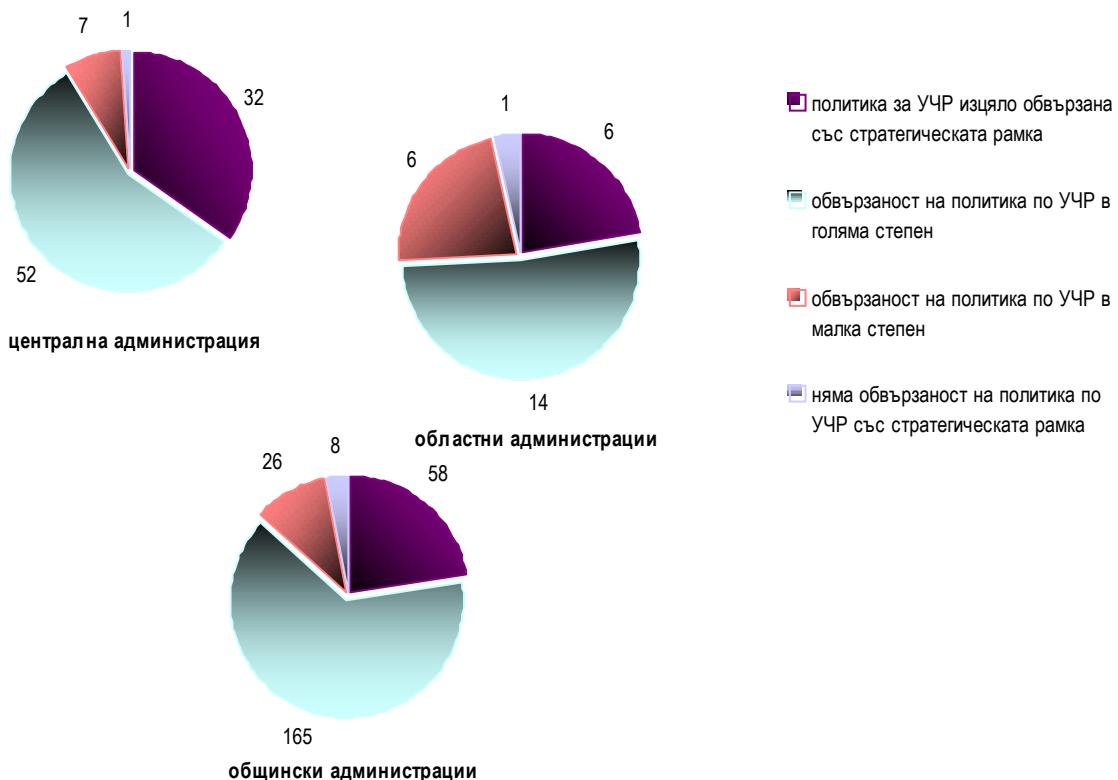


фиг. I-8. Влияние на организационната структура върху ефективното изпълнение на дейността

2. Управление на човешките ресурси и ефективност в дейността на администрацията

Политиката за управление на човешките ресурси е тясно обвързана със стратегическата рамка на целите и с променящите се нужди и приоритети. Това схващане застъпват 84 от структурите на централната администрация, а 8 посочват, че обвързаността е в малка степен или няма такава.

В териториалната администрация 20 областни и 223 общински администрации посочват, че политиката за управление на човешките ресурси е изцяло или в голяма степен обвързана със стратегическата рамка на целите и с променящите се нужди и приоритети. В 6 областни и 26 общински администрации такава обвързаност има в малка степен, а областна администрация - Стара Загора, и 8 общински администрации посочват, че няма такава обвързаност.



фиг. I-9. Обвързаност на политиката за УЧР със стратегическата рамка на целите

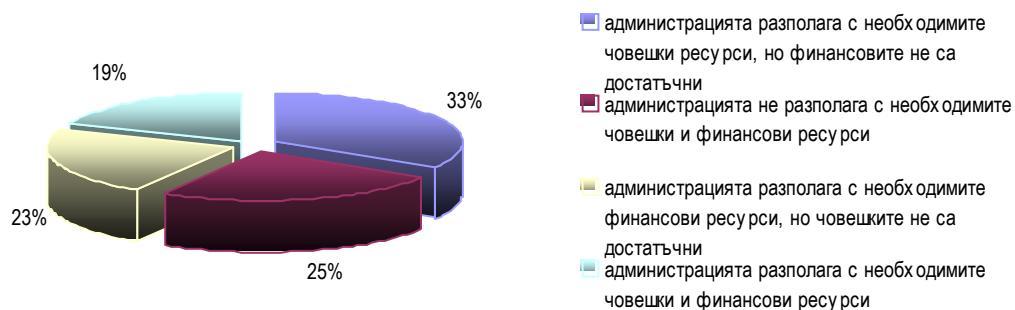
Доброто управление на човешките ресурси се базира и на правилното разпределение на **финансови ресурси в администрациите**. В 53 от структурите на централната администрация, 16 областни и 122 общински администрации има специални механизми за общо управление на материалните и човешките ресурси, с помощта на които ресурсите са преразпределят с оглед променящите се нужди. Примери за това са: постояннодействащ експертен съвет (АЕЕ); система за финансово управление и контрол (КТИ); инвестиционна комисия и колегиум на МОСВ; административно-разпоредителен (програми, меморандуми), подсистема "Витоша" от автоматизираната система за управление на човешките ресурси на Министерството на от branата; оперативен план на МТСП; планирани и определени месечни параметри за разходите на отделните звена на КТЗП, като при необходимост и след писмена обосновка от ръководителите на звена могат да се насочат допълнителни материални и човешки ресурси за решаване на определени задачи; сезонен щат (ИА "Отдих и възстановяване"); въведена практика за работа в екип според потребностите; командироване на специалисти, техника и консумативи в зависимост от ситуацията; преместване на служителите със заповед на главния данъчен директор.

Най-често даваните примери от структурите на териториалната администрация включват: система за вътрешен финансов контрол и свързаните с тях актове на общинските съвети и индивидуални административни актове на кмета; правила за организацията на работата и за работната заплата; програма за ефективно управление на ресурсите в общината; вътрешно преразпределение на задачи между служителите; прецизно планиране на дейностите и разходите и периодичното им отчитане (на седмица, месец и тримесечие) и актуализиране; пренасочване и обучение на служителите при необходимост и други.

Не използват механизъм за общо управление на материалните и човешките ресурси 39 от структурите на централната администрация, 10 областни и 127 общински администрации.

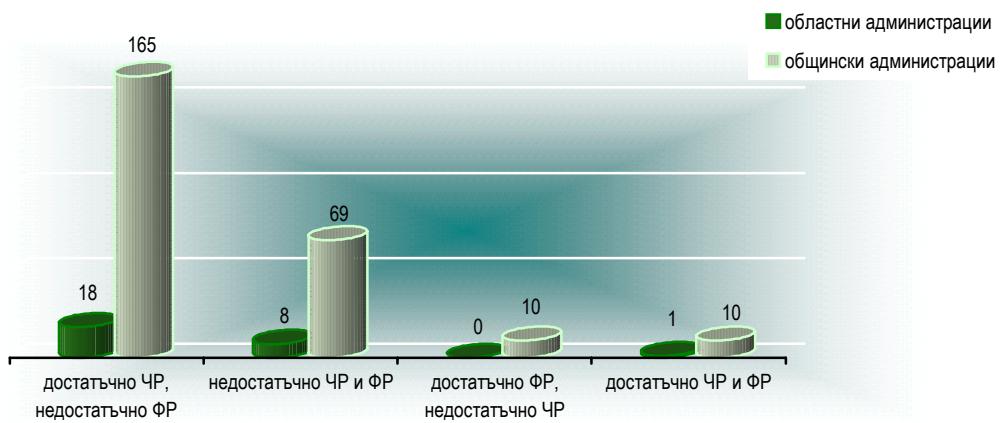
Балансът между **финансови и човешки ресурси** и влиянието му върху ефективността в дейността на администрацията се разглежда различно от

ръководителите на администрации. В централната администрация по-голяма част от тях (31-33%) твърдят, че администрацията им разполага с необходимите човешки ресурси, но финансовите ресурси не са достатъчни. Незадоволително ниво на необходимите човешки и финансови ресурси посочват 23-25%. В 20 (22,7%) централни администрации необходимите човешки и финансови ресурси са недостатъчни. Само 17 (18,6%) от ръководителите на администрации смятат, че човешките и финансовите ресурси, с които разполагат, са достатъчни за ефективното функциониране на структурата.



фиг. I-10. Човешки и финансови ресурси в централната администрация

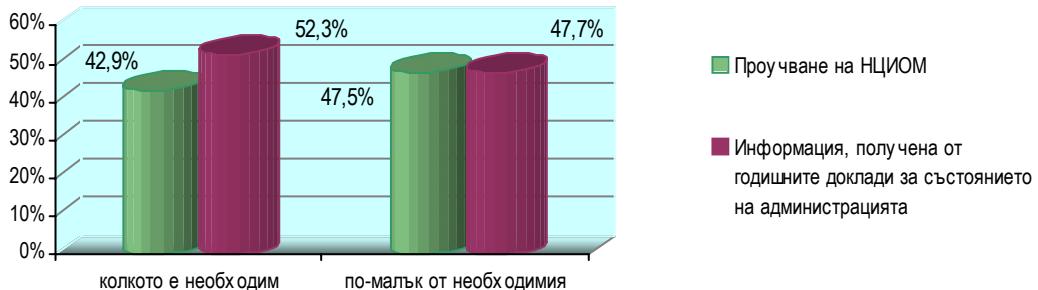
Същото разпределение се наблюдава и в структурите на териториалната администрация. По-голяма част от ръководителите на териториални администрации (18 областни и 165 общински) твърдят, че администрацията им разполага с необходимите човешки ресурси, но финансовите ресурси не са достатъчни. Недостатъчно човешки и финансови ресурси има в 8 областни и 69 общински администрации. В 10 общински администрации твърдят, че разполагат с необходимите финансови ресурси, но човешките ресурси не са достатъчни. Ръководителите само на областна администрация – Смолян, и на 10 общински администрации смятат, че човешките и финансовите ресурси, с които разполагат, са достатъчни за ефективното функциониране на структурата.



фиг. I-11. Човешки и финансови ресурси в областните и общинските администрации

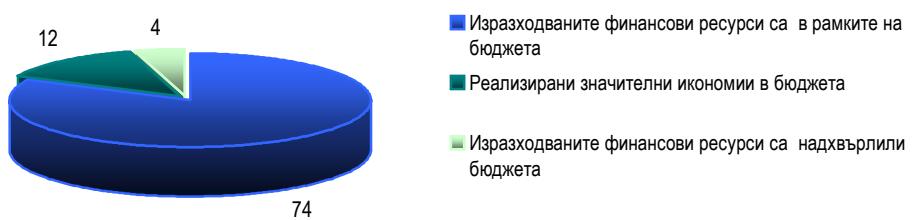
Проучване на НЦИОМ от гледна точка само на **достатъчността на човешки ресурси** за ефективно функциониране на администрацията е направено сред ръководители и служителите. Почти еднакъв е процентът на служителите

(47,5%) и ръководителите (47,7%), които смятат, че броят на персонала в тяхното звено е по-малък, отколкото е нужно, или че не разполагат с необходимия брой служители за ефективно функциониране на администрацията.



фиг. I-12. Достатъчност на броя служители в администрацията

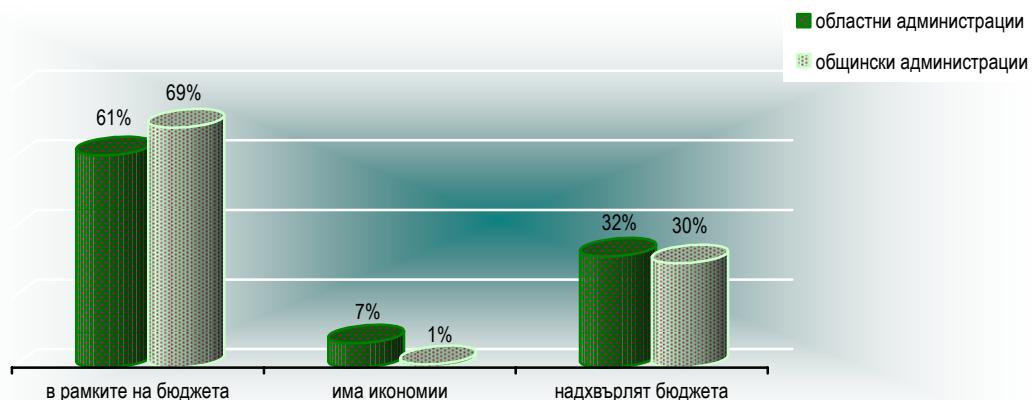
По отношение на **финансовите ресурси** 74 (90%) от структурите в централната администрация посочват, че през 2002 г. изразходваните финансови ресурси са в рамките на отпуснатия им бюджет, а 12 (11%) дори твърдят, че имат значителни икономии. Само 4 (4%) (Агенцията за бежанците, ИА "Почивно дело и квалификация", Агенцията за социално подпомагане и Националната служба по зърното) са надхвърлили бюджета, което се доближава до мнението на служителите (НЦИОМ), в което само 3% посочват недостатъчното финансиране като недостатък в организацията на работа.



фиг. I-13. Изразходване на финансови ресурси в централната администрация

В териториалната администрация също се забелязва сравнително добро управление на финансовите ресурси - 17 (61%) областни и 182 (69%) общински администрации посочват, че през 2002 г. изразходваните финансови средства са в рамките на отпуснатия им бюджет, а 2 (7%) областни (Враца и Плевен) и 2 (1%) общински администрации (Харманли и Пещера) дори твърдят, че

имат значителни икономии в бюджета. Осем (32%) областни и 70 (30%) общински администрации са надхвърлили бюджета си за 2002 г.



фиг. I-14. Изразходване на финансови ресурси в областните и общинските администрации

Друг критерий за измерване на ефикасността и ефективността в работата на администрацията е качеството на осъществяваното от нея административно обслужване. Оказва се, че проучване за удовлетвореността на потребителите от административното обслужване не е сред популярните инструменти за измерване на нейното изпълнение. Само 26 от тях са провели такова през 2002 г., а 55 посочват, че изобщо не са правили проучване сред потребителите (НЦИОМ).

Подобряването на работата на администрацията е свързано с отчитане на мненията и коментарите на нейните клиенти. Един от начините е да се прави анализ и проучване на постъпилите в администрациите жалби срещу лошо администриране. В 57 от структурите в централната администрация процентът на жалбите срещу неефективно извършена услуга или услуга, извършена след законоустановения срок, спрямо общия брой извършени административни услуги е до 10 %. Останалите структури посочват, че нямат постъпили жалби през 2002 г.

В 2 областни и 231 общински администрации процентът на жалбите срещу неефективно извършена услуга или услуга, извършена след законоустановения срок, спрямо общия брой извършени административни услуги е до 10 %. Само в областна администрация – Варна, и в 2 общински администрации (Гоце Делчев и Симитли) този процент се движи в диапазона 10 – 50%.

Критерият “качество на осъществяваното административно обслужване” за измерване ефективността на изпълнението на административните структури залегна в разработения от дирекция “Държавна администрация” механизъм, който отчита действителните резултати от работата на администрациите. Основните му параметри са брой на извършените услуги или подгответните документи, свързани с административното обслужване от две произволно избрани структурни звена за период един месец към числеността на съответните структурни звена. Това съотношение дава броя на извършените услуги от 1 служител за период един месец, който след съпоставянето му с оптималния брой услуги показва най-ефективно функциониращите структури. Ръководителите на администрации не бяха предварително уведомени за целта на събираната информация.

С оглед на този критерии най-ефективно функциониращи структури са: Министерството на икономиката, Министерството на здравеопазването, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите, Агенцията за бежанците, Държавната комисия по ценните книжа, Изпълнителната агенция по лекарствата, Националната ветеринарномедицинска служба, Изпълнителна агенция “Военни клубове и информация”, Централният

регистър на особените залози, Агенцията по заетостта, Агенцията за държавни вземания, областните администрации - Плевен, Перник, София и Шумен, общинските администрации - Стамболово, Симеоновград, Павел баня, Самоков, Правец, Рудозем, Девин, Иваново, Сливо поле, Търговище, Созопол, Добрич, Средец, Момчилград, Варна, Дългопол, Кюстендил, Севлиево, Угърчин, Ивайловград, Първомай и други. Сред добре функциониращите структури се нареждат Националната агенция за професионално образование и обучение, Патентното ведомство, Контролно-техническата инспекция, Авиоотряд 28, областните администрации - Русе, Стара Загора, Търговище и Хасково, и общинските администрации - Сунгурларе, Мадан, Ветрино, Шабла, Нови пазар, Шумен, Грамада, Джебел, Попово, Кирково, Кула, Враца, Кнежа, Ловеч, Луковит, Балчик, Николаево, Мъглиж и други.

3. Съвети по чл. 21 от Закона за администрацията¹

Законът за администрацията предвижда координирането и изпълнението на междуведомствените политики да се осъществяват от специални структури – съвети, създадени към Министерския съвет.

През 2002 г. към Министерския съвет са осъществявали дейност 24 съвета, Комисията за координация на работата по борбата с корупцията и Националният комитет по профилактика на синдрома на придобитата имунна недостатъчност и полово предавани болести. Шест от съветите и комисията са създадени през 2002 г. През 2001 г. са осъществявали дейност 21 съвета.

За координиране на част от действията по интегриране на България в Европейския съюз - осигуряване оперативност на стратегическото планиране, мониторинг и оценка на изпълнението на Комуникационната стратегия за подготовка на членството на България в ЕС, плана за действие и работната програма, през 2002 г. е създаден Съвет по европейска комуникация.

Действията по активизиране на бизнес средата в България и ангажирането на изпълнителната власт с проблемите на частните предприятия са подпомогнати от създадения през 2002 г. Съвет за икономически растеж.

През 2002 г. е създадена и Комисията за координация на работата за противодействие на корупцията, която освен координация, контрол и изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията и програмата за изпълнението ѝ е започнала систематизирането на всички случаи на корупция и уведомяването на съответния компетентен орган, които да вземе отношение по тях.

През 2002 г. поради изчерпване на функциите си е закрит Съветът за закрила на авторското право и сродните му права.

Функциите на закрития през април 2002 г. Национален съвет за научна и технологична политика са възложени на създадения към министъра на образованието Национален съвет "Научни изследвания".

След приемането през декември 2002 г. от Министерския съвет на Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише" и Стратегия за електронно правителство Съветът за координация на дейностите по интегрирано административно обслужване на практика е преобразуван в Междуведомствен съвет за координиране на

¹ За работата на Съвета по сигурността и Съвета по регионално развитие няма изпратена информация

дейностите по подобряване на административното обслужване и изграждане на електронно правителство.

Организационно-техническото подпомагане работата на съветите се осъществява по следните начини:

■ от звено в съответната администрация, ръководена от председателя на съвета (Национален съвет по условия на труд – отдел “Условия на труд и арбитраж” в Министерството на труда и социалната политика);

■ от назначен по служебно правоотношение секретар (координатор) в съответната администрация, ръководена от председател на съвет (Съвет по икономически растеж - координатор);

■ от звено в Администрацията на Министерския съвет, имащо отношение към функциите на съвета (Съвет по европейска интеграция – дирекция “Европейска интеграция и връзки с международните финансови институции”), или

■ от звено в Администрацията на Министерския съвет, създадено специално за целта и оперативно ръководено от секретар (секретариат и секретар на Междудоместния съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, на Съвета по сигурността, Националния съвет за тристрранно сътрудничество, Националния съвет по етническите и демографските въпроси).

В зависимост от обема функции, с които са натоварени съветите към тях, работят постоянни работни групи или постоянни комисии по конкретни въпроси.

Слабост в работата на съветите е липсата на ясно поставени цели и изработена програма за изпълнението им. През 2001 г. Националният комитет по профилактика на синдрома на придобитата имунна недостатъчност и полово предавани болести е отчел като необходимост създаването на звено, което да обслужва работата му. През 2002 г. този проблем не е бил решен и това продължава да затруднява работата на комитета.

Изключение от това е работата на Съвета по европейска интеграция, чиято програма е в съответствие със Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към Европейския съюз и плановете за действие към нея, които се актуализират на всеки 6 месеца. През декември 2002 г. Съветът по европейска интеграция прие програма за действие за първото полугодие на 2003 г.

Запазва се тенденцията за съществуване на съвети, които не осъществяват дейност. През 2002 г. Консултивният съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране, Координационният съвет за информационно общество, Националният съвет по застраховането, както и новосформирания Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България не са заседавали нито веднъж.

С оглед на повишаване ефективността на работата на съветите са направени следните предложения:

■ Да се направят съответни промени в Правилника за дейността на Съвета по експортно застраховане след приемане на поправките в Закона за експортно застраховане.

■ Да се измени Правилникът за определяне принципите, реда и условията за признаване на организациите на работниците и служителите и на работодателите за представителни на национално равнище в тристрранното сътрудничество във връзка с изменението и допълнението в Кодекса на труда от декември 2002 г.

▪ Да бъде избран заместник-председател на Националния съвет за тристрално сътрудничество.

▪ Да бъде сформирана работна група в рамките на Националния съвет за тристрално сътрудничество, която да изготви предложение до Министерския съвет за определяне обхватът на въпросите на жизненото равнище - предмет на консултации в съвета, и да определи отраслите, по които ще се определя представителността на работодателските и синдикалните организации в съответствие с националната класификация на икономическите дейности.

▪ Да бъде подгответа и стартирана процедурата за установяване и признаване представителността на синдикалните и работодателските организации в Националния съвет за тристрално сътрудничество.

▪ Да се актуализира съставът на Координационния съвет за информационно общество и да бъдат включени нови членове, включително представители на частния сектор.

▪ Да се направят съответни промени в Постановление № 73 на Министерския съвет от 2000 г., като се разшири обхватът на функциите на Координационния съвет за информационно общество във връзка с присъединяването на Република България към Плана за действие "Европа".

▪ Да се разшири обхватът на функциите на Съвета по националния радиочестотен спектър и в състава му да бъдат включени двама представители на Президентството след приемането на Закона за далекосъобщенията от Народното събрание.

▪ Да бъдат включени представители на Министерството на правосъдието и на Държавната агенция за закрила на детето в състава на Националния комитет по профилактика на синдрома на придобитата имунна недостатъчност и полово предавани болести.

▪ Да се създаде звено към Националният комитет по профилактика на синдрома на придобитата имунна недостатъчност и полово предавани болести, което да обслужва работата му.

▪ Да се изработят предложения за изменение и допълнение на Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията от Комисията за координация на работата по борбата с корупцията.

▪ Да бъдат направени промени в Постановление № 93 на Министерския съвет от 2002 г., с което е създаден Съветът по европейска комуникация.

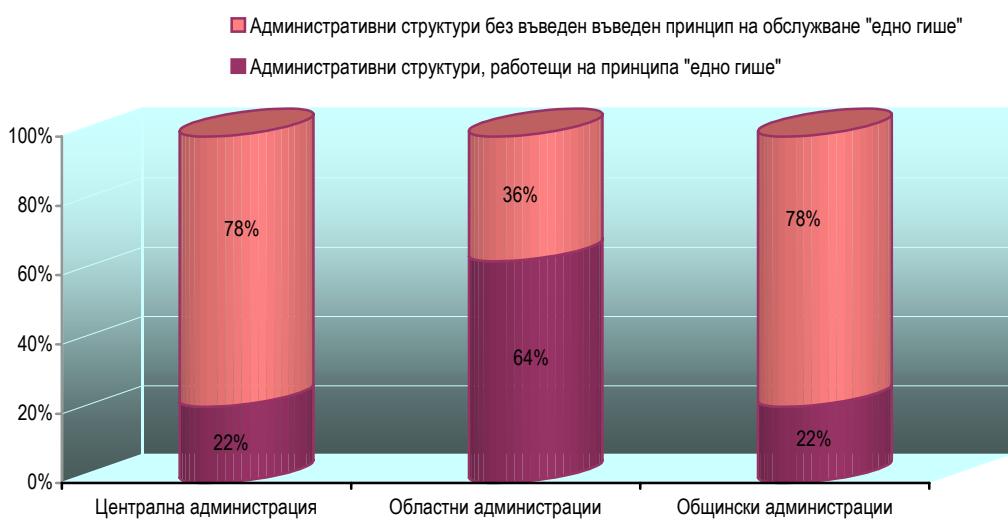
▪ Да се създаде работна група, която да подпомага работата на Съвет по държавен вътрешен финансов контрол.

II. Административно обслужване

През декември 2002 г. с решение на Министерския съвет бяха приети Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише" и базисен модел на обслужване на "едно гише", съгласно които органите на изпълнителната власт трябва да предприемат действия за въвеждане на принципа за обслужване на "едно гише" поетапно до 2005 г. С тези документи беше съгласувана обща визия за подобряване на административното обслужване, беше приета Концепция за обслужване на "едно гише" и бяха формулирани общи принципи за осъществяване на административното обслужване. Тези принципи следва да се прилагат по отношение на човешките ресурси, процесите, технологиите и управлението на дейността по предоставянето на услуги. Визията за предоставяне на административни услуги предвижда

изместване на акцента от обслужване, в центъра на което стои администрацията, към обслужване, което е фокусирано върху потребностите на гражданите и юридическите лица.

Тримесечните отчети, които административните структури представят в Министерския съвет, показват, че организационният принцип за обслужване на "едно гише" по един или друг начин, с различна степен на развитие, е въведен в голяма част от структурите на централната администрация и в областните администрации. Около 22 % от администрациите в централната власт изрично посочват, че работят на принципа "едно гише", но това се отнася по-скоро за физическото структуриране на звената за обслужване, докато дейностите в тази насока са на различно ниво. В областните администрации този процент е 64. В редица общински администрации отдавна е наложена практика за облекчаване и оптимизиране на предоставяните от тях услуги чрез "Центрове за информация и услуги", изградени с помощта на Американската агенция за международно развитие. Тази практика представлява сходна форма на организационния принцип "едно гише". Подобен принцип на работа имат и създадените "Информационни гишета на предприемача". 22 % от общинските администрации посочват, че предоставянето на административни услуги е организирано по този начин.

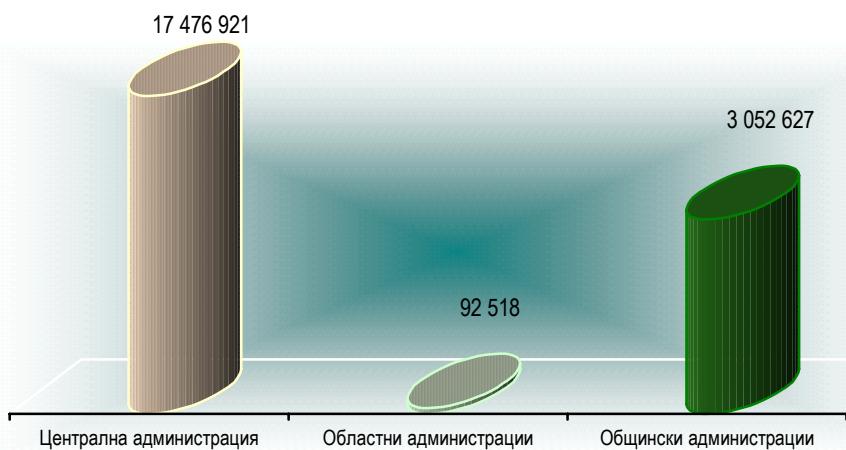


фиг. II-1. Сравнителна илюстрация на административните структури, въвели принципа на административно обслужване "на едно гише"

Най-голям брой административни услуги се извършват в централната администрация и в общините. Действия по административно обслужване се осъществяват в 82 структури на централната администрация от общо 112. Според посочените данни в 72 от тях са извършени 17 476 921 услуги на граждани и фирми, а в областните администрации - 92 518. В отчетите, които подават административните структури, се съдържа информация за 236 общини от общо 263. В тях са извършени 3 052 627 услуги. За дейността по административното обслужване не е получена информация от Министерството на правосъдието и от второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на правосъдието, от Министерството на младежта и спорта и от Агенция "Митници". Не е пълна информацията от Министерството на транспорта и съобщенията, от

Министерството на околната среда и водите и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към тези министри, от Министерството на финансите, от Агенцията за държавни вземания, както и от Агенцията за малки и средни предприятия, Националния институт за изследване на вино и спиртни напитки – София, и Центъра за енергийна ефективност в индустрията към министъра на икономиката, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Националната ветеринарномедицинска служба и Националното управление по горите към министъра на земеделието и горите, Националния институт за паметниците на културата към министъра на културата. Не е пълна информацията за броя на услугите в 3 областни администрации - Пазарджик, Силистра и София.

В министерствата са извършени 613 572 административни услуги, а във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити – 16 863 349. Все още е висок броят на административните услуги, осъществявани от министерствата. Това налага извода, че акцентът в дейността на тези структури е изместен от формулиране на непосредствени политики към непосредствено администриране.

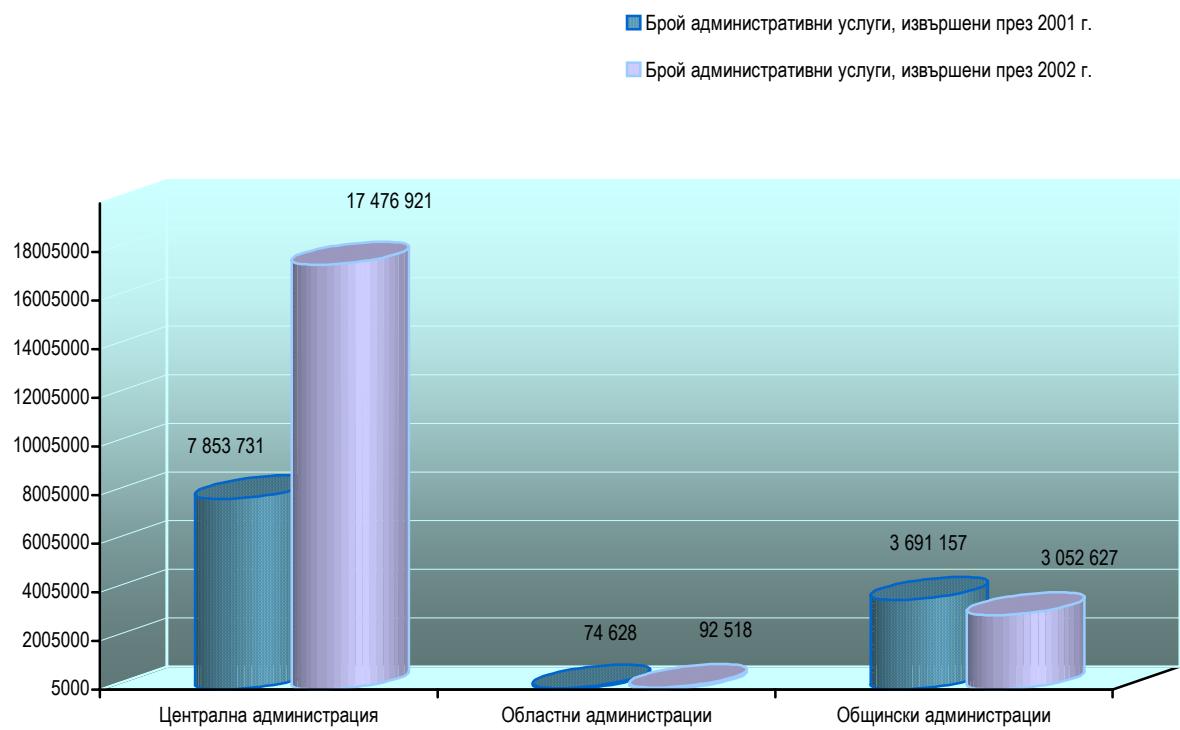


фиг. II-2. Брой извършени административни услуги



фиг. II-3. Извършени административни услуги в централната администрация

Като администрации с най-голяма натовареност се очертават Главната данъчна дирекция (12 567 783 бр.), Агенцията по заетостта (3 180 404 бр.), Министерството на външните работи (504 158 бр.), Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" (224 620 бр.), Главното управление на архивите (220 438 бр.), Националният статистически институт (184 311 бр.), Дирекцията за национален строителен контрол (99 519 бр.), Националната служба за растителна защита (73 779 бр.).

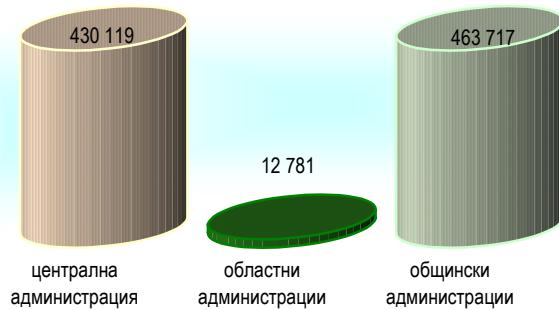


фиг. II-4. Сравнителна илюстрация на извършените административни услуги в администрацията на изпълнителната власт – 2001/2002 г.

По отношение на броя на административните услуги, които са извършени през 2002 г., се наблюдава нарастване в сравнение с 2001 г. съответно с 55 % за централната администрация и с 20 % за областните администрации. В общинските администрации извършените през 2002 г. услуги са с 17% по-малко в сравнение с 2001 г.

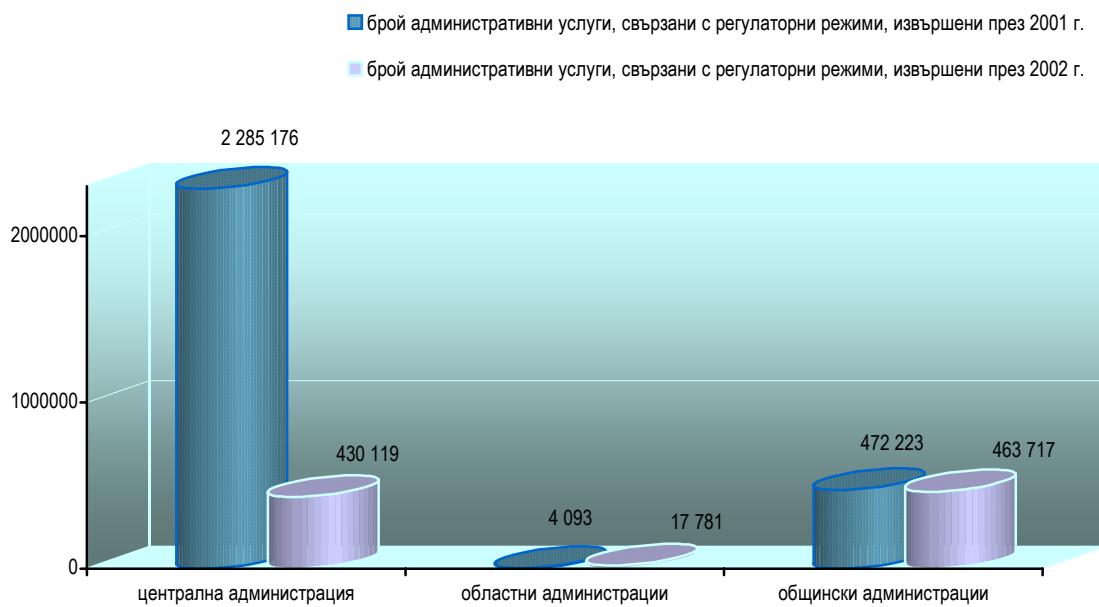
Констатирано е значително нарастване на административните услуги в централната администрация в сравнение с предходната отчетна година, което практически означава, че процесът на администриране на услугите се централизира.

Най-голям обем административни услуги, свързани с лицензионни, регистрационни, разрешителни и съгласувателни режими, се извършват в общинските администрации – 463 717. В министерствата са извършени 31 396 такива услуги, а във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити - 398 723. В областните администрации са извършени 12 781 услуги, свързани с регуляторни режими.



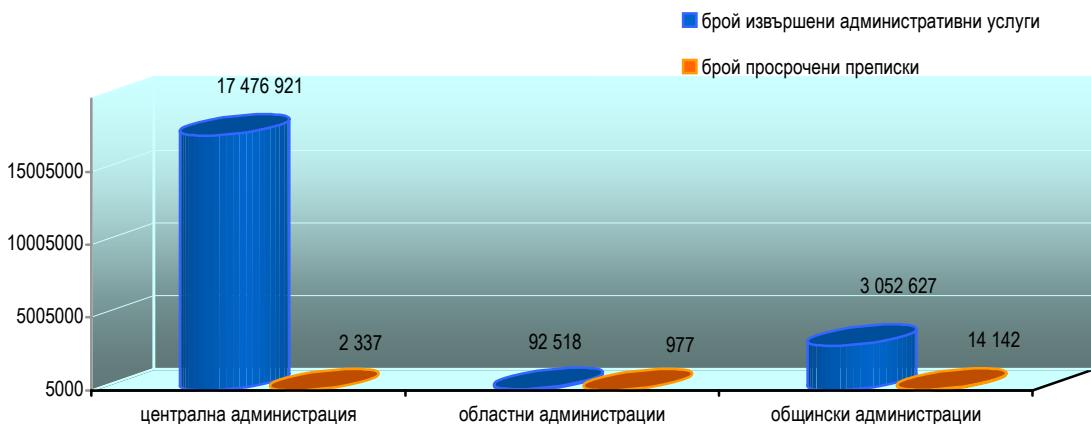
фиг. II-5. Брой извършени административни услуги, свързани с регуляторни режими

В сравнение с 2001 г., броят на извършените административни услуги, свързани с регуляторни режими през 2002 г., в централната администрация е намалял с 21 %, в областните администрации се наблюдава много голямо увеличение - 434 %, а в общинските администрации има незначително намаление с 1,8 %.



фиг. II-6. Сравнителна илюстрация на извършените административни услуги, свързани с регуляторни режими в администрацията на изпълнителната власт – 2001/2002 г.

Като цяло просрочените преписки представляват малък процент от общото количество. Броят на просрочените преписки е най-голям в общинските администрации – 14 142 от общо 3 052 627 извършени административни услуги (около 2,2 % от извършените административни услуги). В централната администрация броят на просрочените преписки е 2337, или 0,01 % от всички извършени услуги. В областните администрации са просрочени 977 преписки, или 1,05 % от общия брой услуги.



фиг. II-7. Съотношение на просрочените преписки към общия брой административни услуги

Информация за услугите, които извършват, административните структури предоставят чрез информация в медиите, брошури, бюлетини, каталози на административните услуги, въпреки че осигуряването на необходимите финансови средства за тези материали е проблем на администрациите с по-малък бюджет. Същото се отнася и за служебното предоставяне на документи и формуляри по повод отделните административни услуги. 59 % от администрациите в централната власт допълнително информират потребителите чрез своите Интернет страници. 29 % от областните администрации и 45,8 % от общините също предлагат допълнителна информация чрез Интернет страниците си.

В основната си част административните структури не прилагат схема на гъвкаво работно време за звената за административно обслужване. Обикновено работното време на тези звена съвпада с работното време на администрацията. Единствено Главната данъчна дирекция посочва, че прилага гъвкаво работно време по време на кампаниите по събиране на данъчни декларации, а Агенция "Пътища" осигурява 24-часови дежурства за предоставяне на информация.

Предприетите мерки за облекчаване на дейностите по обслужване на гражданите и фирмите, които административните структури посочват, са свързани най-вече с изграждането на информационни системи, компютризация на процесите и мерки за повишаване информираността на потребителите. Нормативните облекчения са свързани главно с облекчаване или отмяна на регуляторни режими.

Редица донорски програми финансираат инициативи за подобряване на административното обслужване и облекчаване на бизнес средата. В Министерството на труда и социалната политика и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика, както и в Дирекцията за национален строителен контрол се работи по проект "Подобряване на административното обслужване на принципа "едно гише", финансиран от Британското министерство на международното развитие. В Държавната комисия за енергийно регулиране, Изпълнителната агенция "Българска служба за акредитация", Изпълнителната агенция по сортопропитване, апробация и семеконтрол и в Главната данъчна дирекция се работи по проекти, финансиирани от Програма ФАР. В много общински администрации се изграждат общински центрове за услуги и информация на гражданите по програми на Фондацията за реформа в местното самоуправление за подобряване

обслужването на гражданите, финансиирани от Американската агенция за международно развитие. Работи се и по проекта "Дисни" на Министерството на финансите.

Проблемите, които много от администрациите отчитат във връзка с административното обслужване, са свързани предимно с липсата на достатъчно средства за обезпечаване с компютърна техника и софтуер. В много от тях липсват електронни системи за документооборот. Проблем е и недостатъчният брой служители в звената за административно обслужване.

Направените анализи на звената за административно обслужване показват обаче, че е необходима промяна в няколко ключови области:

- По отношение на *човешките ресурси* – да се структурират специални звена за административно обслужване, работещи на принципа "едно гише"; статутът на служителите в тези звена следва да бъде издигнат с оглед повишаване на мотивацията за работа в тези звена; да се предвиди подходящо обучение на служителите от звената за административно обслужване.

- По отношение на *процесите* – необходима е обстойна работа върху подобряването им с ориентация към потребностите на клиента. В краткосрочен план разпространението на добrite практики по отношение на обратна връзка с клиентите би окказало значителен положителен ефект.

- По отношение на *технологиите* – да се внедрят системи за управление на знанията, които представляват набиране и организиране на бази данни по конкретни казуси, имащи значение за унифициране на практиката в административното обслужване; да се планира закупуването на техника (компютри, сървъри), която ще подпомогне дистанционното отчитане на административното обслужване по електронен път;

- По отношение на *управлението на дейността по административно обслужване в администрациите* е постигнат най-малък напредък. Политиката по подобряване на административното обслужване е ограничена на твърде високо управленско и стратегическо ниво, без да се превръща в политика на отделните организации и на звената в тях.

Преодоляването на тези проблеми ще бъде подпомогнато от стартиралия през 2001 г. проект "Подобряване предоставянето на административни услуги посредством обслужване "на едно гише", финансиран от Британското министерство за международно развитие и изпълняван от KPMG. Цялостната рамка на проекта цели отзивчиво и прозрачно предоставяне на качествени услуги и информация. Принципът на обслужване "едно гише" се въвежда в 5 пилотни администрации: Министерството на труда и социалната политика, Дирекцията за национален строителен контрол, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията по заетостта и Главната инспекция по труда. Вниманието там е насочено върху:

- Увеличаване броя на гражданите, които имат постоянен достъп до услуги;
- Подобряване качеството на предоставяните услуги чрез разработване на стандарти за обслужване с помощта на потребителите;
- Подобряване на услугите с цел посрещане нуждите на неравнопоставените потребителски групи, и
- Използване на "гишетата" като центрове на добра практика.

Много важно допълнително предимство, което осигурява системата за обслужване на "едно гише" е, че тя може да се използва за постигане или развитие на прозрачност, обективност и предсказуемост в административните процедури с цел да се даде отпор на корупцията и да се спомогне за доброто държавно

управление. Пресичането на прекия контакт между искащия услугата и извършващия услугата на експертно ниво ще подпомогне значително осъществяването на тази цел.

Политическата воля на правителството диктува и редица съществуващи мерки за подобряване на административното обслужване, а именно: работата и решенията във връзка с подобряване на бизнес средата чрез облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими, предприетите антикорупционни действия, предприетите мерки по изграждане на електронно правителство. Тя следва да бъде трансформирана и в конкретни решения на ръководителите на административни структури за приемане на необходимите действия по облекчаване на административното обслужване и повишаване удовлетвореността на граждани.

III. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

Поддържането на публичен Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт подпомага постигането на откритост, достъпност и координация в работата на държавната администрация и подпомага изпълнителната власт в действията ѝ за активизиране на бизнес средата в България.

Полезността на информацията, която се поддържа в регистъра, е отчетена в направеното от Института по публична администрация и европейска интеграция изследване на потребителската стойност на Интернет страниците на централната администрация, в което регистърът е посочен като пример за едно от най-добрите практически приложения на нормативен акт (Закона за администрацията). Регистърът е една от най-добре развитите и от гледна точка на информационно съдържание база данни в Интернет пространството на държавните администрации, гарантираща достъп на гражданите и бизнеса до обществена информация.

Регистърът е и първият проект в държавната администрация, в който над 400 администрации (централни и териториални) едновременно работят он-лайн в Интернет среда – реално проявление на политиката за изграждане на електронно правителство.

Работата с регистъра създаде нова административна практика за отдалечно въвеждане и поддържане на информация.

За 2002 г. е отченен достъп за ползване на информация от регистъра (www1.govtment.bg/ras) на 37 623 потребители на Интернет.

През 2002 г. обхватът на информацията, която се съдържа в регистъра, бе разширен. В изпълнение на Решение № 392 на Министерския съвет от 2002 г. за създаване на организация за изпълнение на предложението на Междуведомствената работна група по отношение подобряването на бизнес средата чрез облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими Наредбата за условията и реда за водене на регистъра бе изменена и допълнена. Към информацията за всички административни структури на изпълнителната власт, ръководните им органи, техните правомощия, функциите на звената в отделните администрации започна въвеждането и поддържането на информация за регуляторните режими (лицензионни, регистрационни и разрешителни и режими, приравнени до разрешителните от всички администрации на изпълнителната власт) и актовете, издавани по прилагането им.

В регистъра режимите са класифицирани по икономическата дейност, която регулират. За различните регулаторни режими има общо описание на техния предмет, вид и правната уредба. Направено е описание на процедурата по предоставянето на всеки отделен регулаторен режим с отпратка към подробна информация за регулативната рамка, включваща:

- орган по издаването, изисквания и документи;
- административно звено, обслужващо издаването на акта, и звено за административно обслужване, в което се подават документите и се получава информация за хода на преписката;
- образци на документи, необходими за попълване във връзка с издаването на акт по прилагането на регулаторен режим;
- такси за издаването на акт по регулаторен режим.

В регистъра се въвеждат и пълните текстове на всички издадени актове по прилагането на регулаторните режими от органите на изпълнителната власт.

През декември 2002 г. се проведе обучение на служителите от министерствата и областните администрации, които правят вписвания в регистъра, на което практически им бе показано как да въвеждат новата информация.

През изминалата година във връзка с воденето на регистъра се затвърди констатираният през 2001 г. общ проблем - упълномощените длъжностни лица, които правят вписвания в него, не актуализират данните. Приетото решение на този проблем беше определянето на служителите във всички администрации за контролиране на дейността по въвеждане на данните. Не навсякъде това е изпълнено, но дори и да е изпълнено, се оказва недостатъчно.

Контролът е част от цялостната организация във всяка администрация и следва да е свързан с механизъм за навременно предоставяне на необходимата за въвеждане информация, преглед, постоянни проверки и търсене на отговорност от служителите, които често пренебрегват задълженията си по водене на регистъра.

Често в администрациите се определят и неподходящи служители. От тях се изискват не само чисто технически познания за работа с компютър и в Интернет среда, но и информираност в областта на регулаторните режими и организацията на администрацията.

Липсата на цялостна вътрешна организация и определянето на неподходящи служители за въвеждане на информация затруднява самите служители и ги демотивира.

Проблемът с допълнителните познания по регулаторните режими може да бъде избегнат, ако координаторите от всички администрации, участвали в работата на междуведомствената група по регулаторните режими, бъдат привлечени като консултанти към съответните длъжностни лица, въвеждащи информация за регулаторните режими, или самите координатори бъдат определени за длъжности лица, които да въвеждат тази информация.

Слабост по отношение на воденето на регистъра е и недостатъчното обучение на служителите (особено от общинските администрации), които правят вписванията. Към момента работата на тези служители може да се подпомогне с изготвянето на методически указания по прилагането на Наредбата за условията и реда за водене на регистъра, както и с планиране на по-широко практическо обучение по въвеждането на данни.

Друга причина за неактуални данни в регистъра е липсата на компютри и/или Интернет връзка (главно в общинските администрации). От 28 областни администрации само в 6 от тях всички общински администрации въвеждат сами данни (служителят от областна администрация на Софийска област въвежда данни за 14 общински администрации, в областна администрация – Благоевград, се въвеждат данни за 6 общински администрации, в областната администрация - Кюстендил - 6, в областните администрации - Русе и Разград – 5, в областните администрации - Бургас, Варна, Монтана, Перник, Стара Загора, Смолян – за 4 общински администрации).

Проблемът с компютърната обезпеченост ще бъде разрешен чрез централизирана доставка за всички общински администрации на компютри, закупуването на които е предвидено в Програма ФАР 2001.

Работата с регистъра през 2002 г., по-конкретно в частта за регуляторните режими и издадените актове по прилагането им, показва необходимост от предприемане на действия за неговото "отваряне" към други регистри, които съдържат подобна информация. По този начин ще бъде избегнато задължението на администрациите да въвеждат почти една и съща информация на две места.

Създадената нова административна практика за отдалечно въвеждане и поддържане на информацията в регистъра дава възможност да бъде продължено разширяването на неговата функционалност с възможности за:

- обединяване с Регистъра на държавните служители;
- изграждане на вътрешен портал на администрацията;
- информация за звената, извършващи административно обслужване, и тяхното приемно време;
- он-лайн подаване на документи;
- обявяване на изискванията за заемане на обявените свободни длъжности в администрацията и он-лайн приемане на документи;
- изграждането на електронна приемна – въпроси, искания и жалби, справочник "кой за какво отговаря".

Реализирането на посочените функционалности ще даде възможност за изграждането на портал за правителствени услуги, ориентиран към нуждите на гражданите.

IV. Държавна служба

1. Щатна численост

Със Закона за държавния служител бе регламентирана стабилна и професионална система на държавната служба, изградена на принципите на законността, лоялността, отговорността, стабилитета, политическата неутралност и иерархическата подчиненост. Тази правна уредба гарантира висока степен на социална осигуреност на държавните служители, защита от политически уволнения и обществено признание, но формулира и сериозни изисквания и отговорности с оглед създаване на администрация, служеща на обществото.

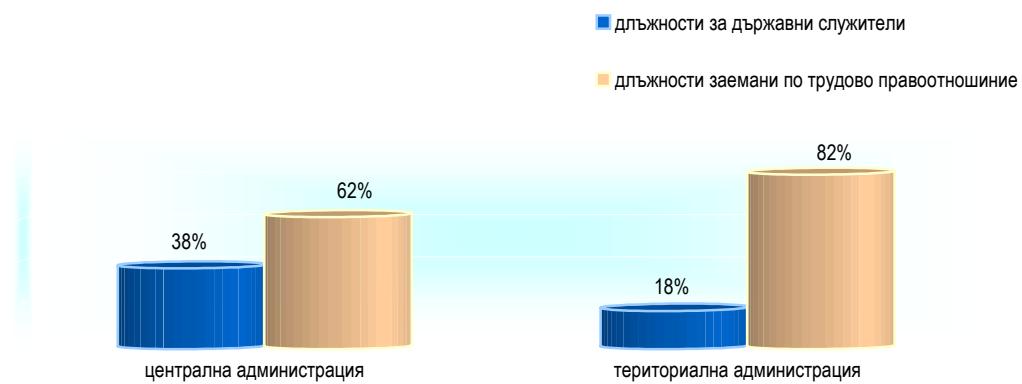
През 2002 г. продължи практическото прилагане на Закона за държавния служител. От общо 110² структури на централната администрация статутът на държавен служител е въведен в 103.

Все още не са въвели статут на държавен служител Редакция "Нормативни актове" и Центърът за преводи и редакции към Министерския съвет, Институтът за европейски изследвания и информация към министъра на външните работи, Центърът "Конкурентна система за обучение и управление на висшето образование" към министъра на образованието и науката и Главната данъчна дирекция към министъра на финансите.

Броят на общините, които не са въвели статут на държавен служител, остава непроменен – 9. Това са: Столична, Кюстендил, Враца, Бяла, Грамада, Лозница, Сапарева баня, Несебър и Съединение, което е 3% от всички общински администрации.

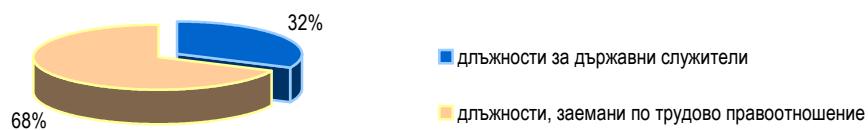
През 2002 г. общата щатна численост на персонала в централната администрация е 53 096. От тях 20 154 са длъжностите, определени за заемане по служебно правоотношение, и 32 942 – по трудово. Това са 5304 длъжности за заемане от държавни служители повече в сравнение с 2001 г.

За 2002 г. общата численост на персонала в областните и общинските администрации е 19 434, като определени за заемане по служебно правоотношение са 3390 длъжности, а по трудово - 16 044. В сравнение с 2001 г. длъжностите, определени за заемане по служебно правоотношение, са намалели със 71.



фиг. IV-1. Съотношение на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала

² Разликата в броя административни структури на централната администрация с посочената в раздел I е поради невключването в настоящия раздел на данни за Държавната комисия по сигурността на информацията и Учебната база за квалификация и преквалификация "Манастирски ливади"



фиг. IV-2. Общо съотношение на длъжностите за държавни служители към общата численост на персонала общо в администрацията на изпълнителната власт за 2002 г.

В заключение следва да обобщим, че към 31 декември 2002 г. статут на държавен служител е въведен в 385 от общо 401 структури на централната, областните и общинските администрации, което представлява 96% и е с 2,5% повече в сравнение с 2001 г. Обявените за заемане от държавни служители длъжности във всички структури, които са въвели статута, са 23 544, което е с 5233 щатни бройки повече от 2001 г. (18 311 бр.). Броят на длъжностите, определени за заемане от държавни служители, е нараснал с 28,6% в сравнение с 2001 г. Нарастването идва предимно от централната администрация и се дължи главно на две причини – промяна на съотношението държавни служители/служители по трудово правоотношение, както и поради включването в обхвата на информацията на данни за администрации като МВР, районните центрове по здравеопазване, Министерството на правосъдието, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“.



фиг. IV-3. Сравнителна илюстрация за въвеждането на статута на държавен служител в администрацията на изпълнителната власт

Във връзка с изготвянето на доклада за състоянието на администрацията през 2002 г. не са представили своите отчети МРРБ, ИА „Българска служба за акредитация”, Институтът за европейски изследвания и информация, Националната служба за растителна защита, ГД „Гражданска въздухоплавателна администрация”, Агенцията за държавни вземания и Агенцията за застрахователен надзор. За тези администрации са ползвани данни от Регистъра на административните структури и на органите на изпълнителната власт и устройствените им правилници.

В администрацията на изпълнителната власт реално са заети 67 982 длъжности, което е с 5,5% повече от 2001 г. От тях 20 535 са държавни служители, а 47 447 работят по трудов договор.

На ръководни длъжности работят 4955 служители, което представлява 6,8% от общата численост на администрацията през 2002 г.

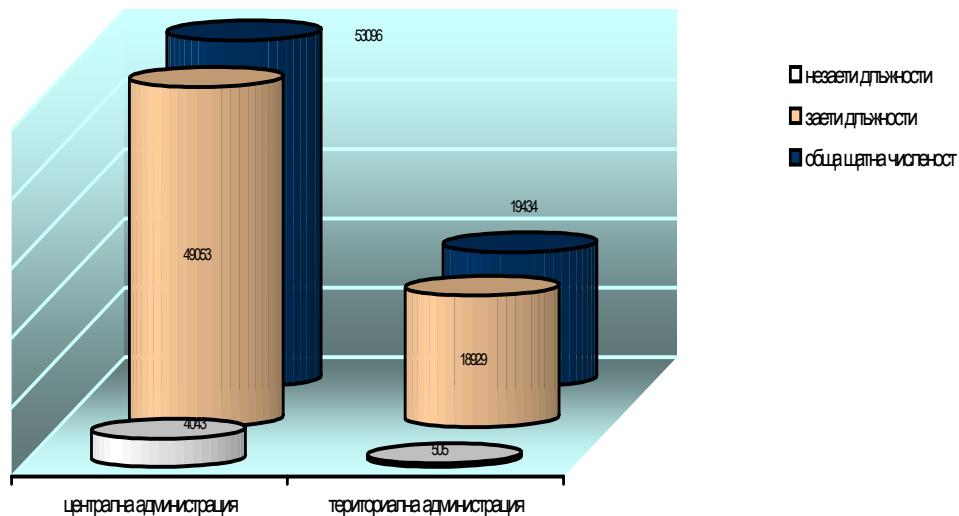
Видно от посочените цифри, броят на работещите по трудово правоотношение надхвърля повече от два пъти броя на работещите по служебно правоотношение. В държавната администрация на една и съща длъжност работят служители по различни правоотношения. Необходимо е да се анализират функционалните характеристики на длъжностите и да се извършат промени в Единния класификатор на длъжностите в администрацията с оглед уеднаквяване статута на служителите, заемащи еднакви длъжности.

През 2002 г. след провеждане на конкурсна процедура в администрацията са назначени по служебно правоотношение 137 държавни служители, 804 са заети обявени места. Назначените по трудово правоотношение след провеждане на конкурс са 221.

От изложеното можем да направим извода, че и през изминалата календарна година конкурсната процедура като метод за наемане на служители по служебно правоотношение не е използвана в пълен обем. По-често конкурсът е използван при назначаване на служители по трудово правоотношение. Тази констатация води до извода, че с конкурс се назначават служители на по-ниските йерархични нива в администрацията. С оглед повишаване на общественото доверие в назначенията на ръководните служители в държавната администрация следва да се регламентира задължителна конкурсна процедура.

През 2002 г. са пенсионирани 789 служители, а 1033 служители, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, са работили в администрацията. През 2003 г. 1005 служители ще придобият право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

През 2002 г. незаетите щатни бройки са били 4548, което представлява 6,3% от общата численост на персонала в администрацията на изпълнителната власт. За повече от 6 месеца през 2002 г. незаети са били общо 1762 длъжности в администрациите, от които 363 ръководни.



фиг. IV-4. Съотношение на заети и незаети длъжности в администрацията към общата численост през 2002 г.



фиг. IV-5 Общо съотношение на заети и незаети длъжности към общата численост на администрацията на изпълнителната власт през 2002 г.

В централната администрация по собствено желание през 2002 г. са напуснали до 10 % от служителите в 69 от структурите, от 10 до 50 % - в 11 от структурите, и над 50 % в Министерството на транспорта и съобщенията. За терitoriалната администрация това разпределение е, както следва: до 10 % в 24 областни и 211 общински структури и 30% - в областната администрация - Стара Загора. В нито една от структурите на терitoriалната администрация текучеството на служителите не е надхвърлило 50%.

Ръководителите на 67 административни структури посочват текучество на персонала от 10 до 50% по собствено желание, което говори за липсата на подходящи, гъвкави и разнообразни механизми за мотивиране на служителите в съответната администрация.

Към 31 декември 2002 г. едностранно от органа по назначаване, е прекратено служебното правоотношение с 573 държавни служители и от работодателя – трудовото правоотношение с 1369 служители.

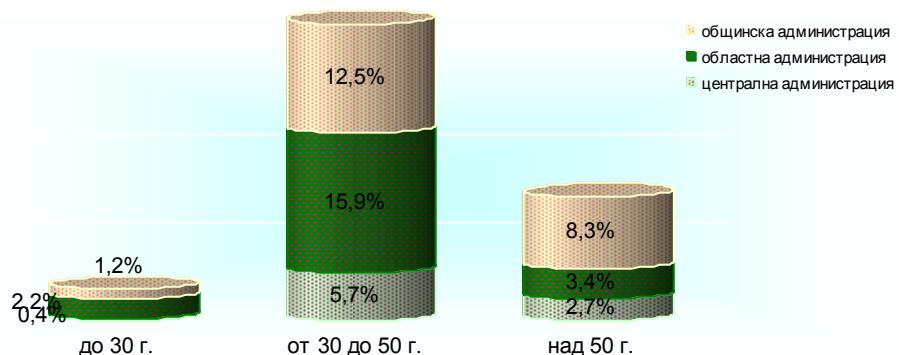
За изминалата календарна година са възстановени от съда общо 224 служители, от които: работили по служебно правоотношение – 54, и по трудово правоотношение - 170.

2. Възрастов и образователен ценз³

В структурите от централната администрация най-голям е процентът (5,7%) на заемащите ръководни длъжности на възраст от 30 до 50 г. След тях се нареджат заемащите ръководни длъжности на възраст над 50 г. (2,7%) и на последно място са ръководителите на възраст до 30 г. (0,4%).

По същия начин се подреждат и заемащите ръководни длъжности от различните възрастови групи в областните администрации, а именно най-голям е процентът (15,9%) на ръководителите на възраст от 30 до 50 г., следват ръководителите на възраст над 50 г. (3,4%) и на последно място са ръководителите на възраст до 30 г. (2,2%).

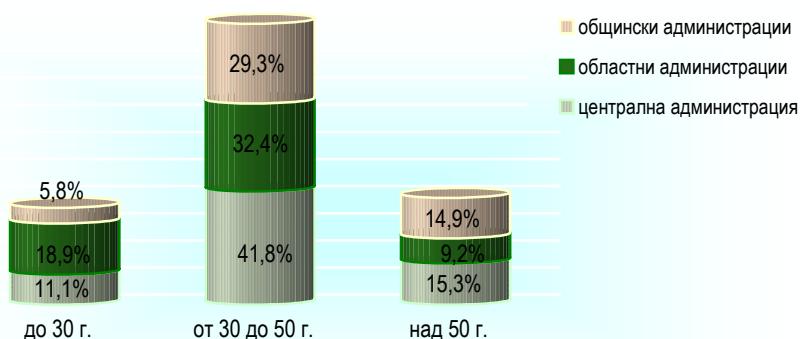
В общинските администрации ръководителите на възраст от 30 до 50 г. са 12,5%, следват ръководителите на възраст над 50 г. (8,3%) и на последно място са ръководителите на възраст до 30 г. (1,2%).



фиг. IV-6. Процентно съотношение на заемащите ръководни длъжности по възрастови групи

В централната администрация най-голям е броят на заемащите експертни длъжности по трудово правоотношение от 30 до 50 г. – 28,5%, а най-малък е броят на заемащите експертни длъжности по служебно правоотношение до 30 г. – 3,5%.

По-долу е показано графичното изражение на заетите експертни длъжности по възрастови групи.



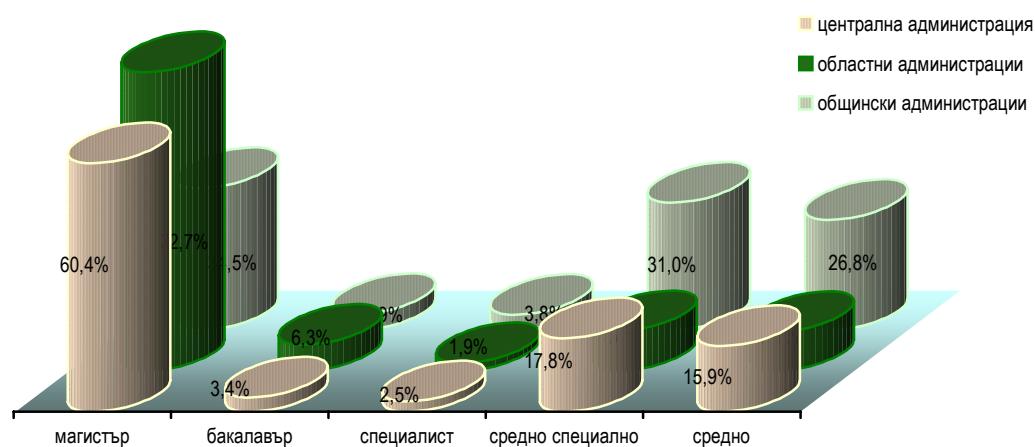
фиг. IV-7. Процентно съотношение на заемащите експертни длъжности по възрастови групи

³ Всички процентни съотношения са изчислени към общата численост на персонала.

Най-голям е процентът на служителите с висше образование, притежаващи образователно-квалификационна степен “магистър”, в областните администрации – 72,7%, в централната администрация този процент е 60,4 %, а в общинските администрации – 34,5%.

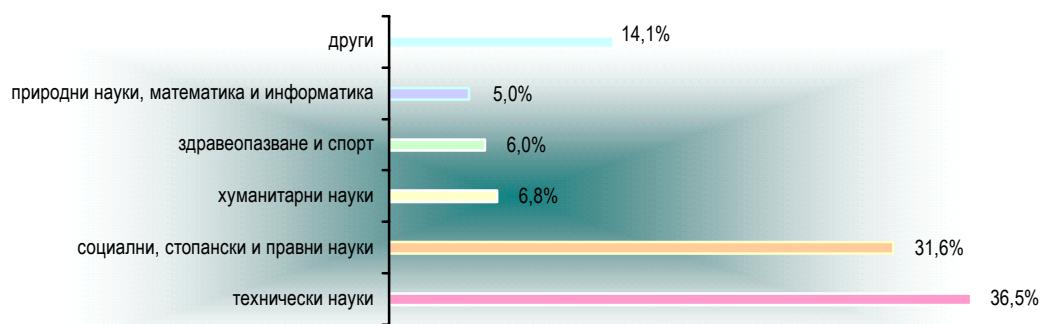
Броят на служителите със средно (26,8%) и средно специално образование (31%) е най-висок в общинските администрации. В централната и в областните администрации този процент варира от 9,7 до 17,8% за служителите със средно специално образование и от 9,4 до 15,9% за притежаващите средно образование.

Най-малък е процентът на служителите с висше образование, притежаващи образователно-квалификационна степен “бакалавър”, в централната администрация – 3,4%, в общинските администрации този процент е 3,9%, и най-високата си стойност достига в областните администрации – 6,3%.



фиг. IV-8. Образование на служителите в държавната администрация

От посочените по-горе цифри можем да направим извода, че 34 783 служители в държавната администрация имат висше образование, което е 48% от работещите в нея. Налице е висок потенциал, който следва да бъде използван максимално за реализиране на приоритетните цели на администрацията и непрекъснато да бъде развиван в професионално отношение.



фиг. IV-9. Разпределение на служителите в държавната администрация по области на висше образование

По данни на Държавната административна комисия разпределението на държавните служители в администрацията по области на висше образование е, както следва: 36,5% - технически науки; 31,6% - социални, стопански и правни науки; 6,8% - хуманитарни науки; 6% - здравеопазване и спорт; 5% - природни науки, математика и информатика, и 14,1% - други.



фиг. IV-10. Разпределение на служителите по специалности в област на висше образование "технически науки"



фиг. IV-11. Разпределение на служителите по специалности в област на висше образование "социални, стопански и правни науки"

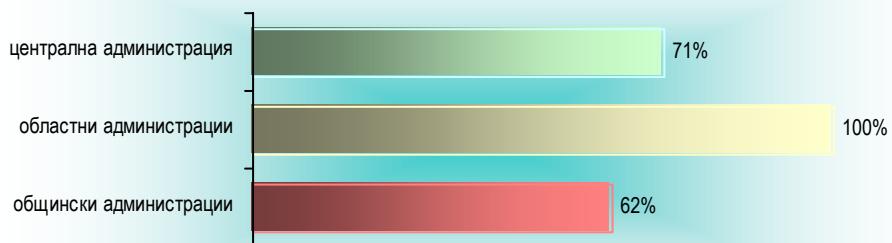
3. Атестиране на служителите чрез оценка на индивидуалното трудово изпълнение

Оценката на качествата на служителите в администрацията се осъществява не само към момента на назначаването им на държавна служба посредством конкурс, но и с по-нататъшното наблюдение върху работата им. Ефективно средство в тази насока е изграждането на система за оценка на индивидуалното трудово изпълнение и за обучение на държавните служители.

През 2001 г. стартира проектът "Оценка на трудовото изпълнение, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация – България", финансиран от Министерството за международно развитие на Великобритания. В хода на изпълнението му бе разработена и приета с Постановление № 105 на Министерския съвет от 2002 г. Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация. Към 31 декември 2002 г. служителите от трите пилотни администрации по проекта – Администрацията на Министерския съвет, Министерството на финансите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството, получиха първите годишни оценки на трудовото си изпълнение. От август 2002 г. започна поетапно обучение на ръководителите и служителите от звената по управление на човешките ресурси в останалите администрации по прилагането на наредбата.

По-конкретните резултати от въвеждането на системата за оценка са следните:

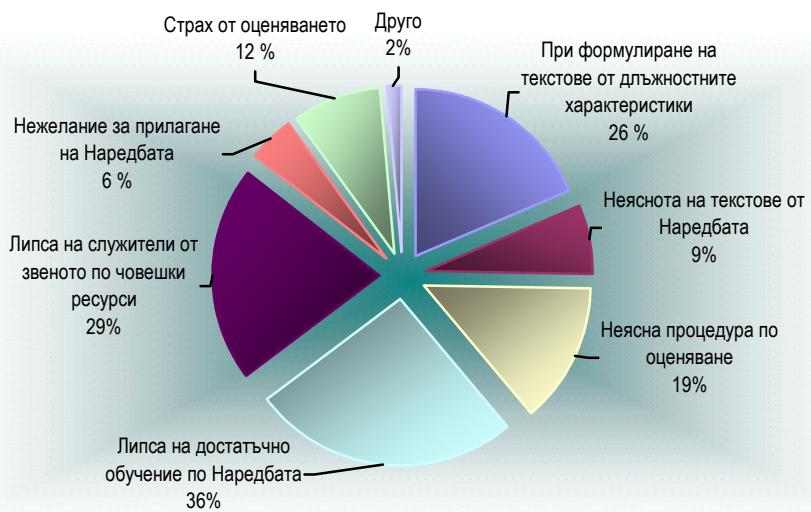
В 67% от администрациите на изпълнителната власт е проведено обучение по прилагане на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация и са разработени и актуализирани длъжностните характеристики, като те са съгласувани със служителите. Разработването им изцяло се е базирало на попълнените от всеки служител въпросници. Този процент се разпределя: 71% в централната администрация, 100% в областните администрации и 62% в общинските администрации. В 37% от администрациите има разработени и актуализирани длъжностни характеристики и за незаетите длъжности. В 50% от администрациите длъжностните характеристики вече са утвърдени от органа по назначаване или от работодателя.



фиг. IV-12. Проведено обучение по наредбата и актуализирани длъжностни характеристики

29% от администрациите вече са осъществили първия етап на процеса по оценяване, а именно – разработването на работни планове с цели за всеки служител.

Трудностите, които най-често са срещани при подготовката за прилагане и при прилагането на наредбата, могат да бъдат наблюдавани в следната графика:



фиг. IV-13. Най-често срещани трудности при прилагането на наредбата

Стартирането на системата за оценка на изпълнението е положителен факт, но обстоятелството, че не са спазени сроковете за изготвяне на работните планове за 2003 г., буди безпокойство. Необходима е подкрепа на служителите на ръководни длъжности в администрацията, без която системата не би могла да бъде приложена правилно. Следва да продължи и обучението им с цел постигане на максимална обективност при оценяването.

В резултат на прилагането на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация в края на 2003 г. всички служители ще получат оценки за изпълнението си и е необходимо изработването на механизъм за обвързване на заплащането с изпълнението. По този начин ще се постигне изпълнението на принципа, възприет в европейските администрации – “възнаграждение според заслугите”.

4. Допълнително материално стимулиране

Допълнителното материално стимулиране /ДМС/ е уредено под формата на 13-а заплата в 52 (57%) от структурите на централната администрация, чрез законодателна уредба в 35 (32%) структури, по друг начин в 20 (18%) структури⁴. Изпълнителна агенция “Борба с градушките” (1%) е посочила, че няма допълнително материално стимулиране. Посочените примери за ДМС, уредено по различен начин, включват целеви награди на основание на устройствените правилници; правила за работна заплата или друга вътрешна нормативна уредба; 90% от необходимите средства за една брутна работна заплата, изплатени пропорционално на отработеното време.

⁴ Процентното изражение надхвърля 100 процента, тъй като голяма част от структурите са маркирали повече от един отговор.



фиг. IV-14. Допълнително материално стимулиране в централната администрация

Най-голям брой от структурите 49 (44%) отговарят, че допълнителното материално стимулиране се разпределя според индивидуалното месечно възнаграждение. На второ място се нарежда разпределението му според заслугите - в 46 структури (42%). И само в 10 (9%) структури допълнителното материално стимулиране се разпределя по различен начин⁵.



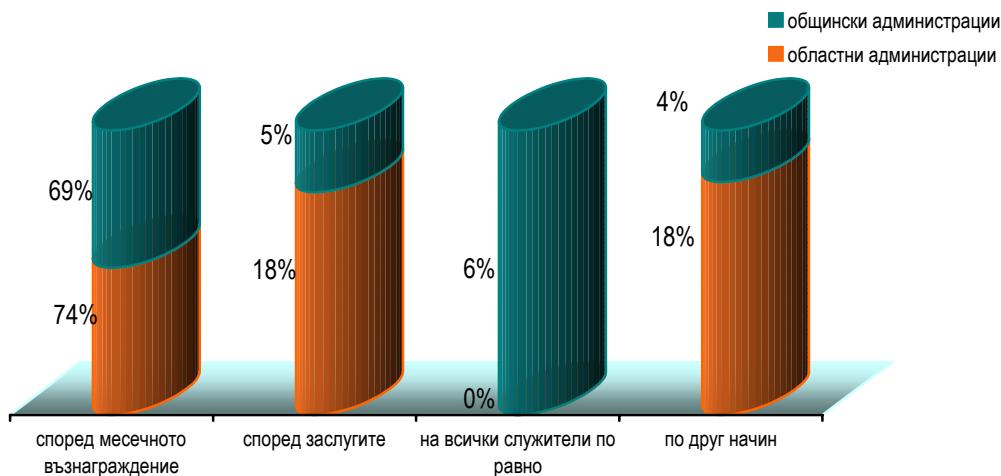
фиг. IV-15. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в централната администрация

Измежду примерите за разпределение на ДМС по друг начин фигурират следните: съгласно предложение на ръководителите на структурни звена; със заповед на министъра на от branата и вътрешни правила за организацията на работната заплата; в зависимост от действително отработеното време; според заслуги - за 6% от персонала, и на останалите - според индивидуалното месечно възнаграждение, пропорционално на ефективно отработеното време (Агенцията по заетостта). Единствено в Изпълнителна агенция "Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имущество" ДМС се разпределя на всички служители поравно.

Допълнителното материално стимулиране е уредено под формата на 13-а заплата в 22 (78%) областни и 168 (64%) общински администрации, чрез законодателна уредба - в 5 (18%) областни и 58 (22%) общински администрации, по друг начин - в 3 (10%) областни и 9 (3%) общински структури⁶. Областната администрация – Пловдив, и 39 общински структури са посочили, че нямат допълнително материално стимулиране. Посочените примери за ДМС, уредено по различен начин, включват вътрешни правила за работна заплата и допълнително споразумение към трудовия договор.

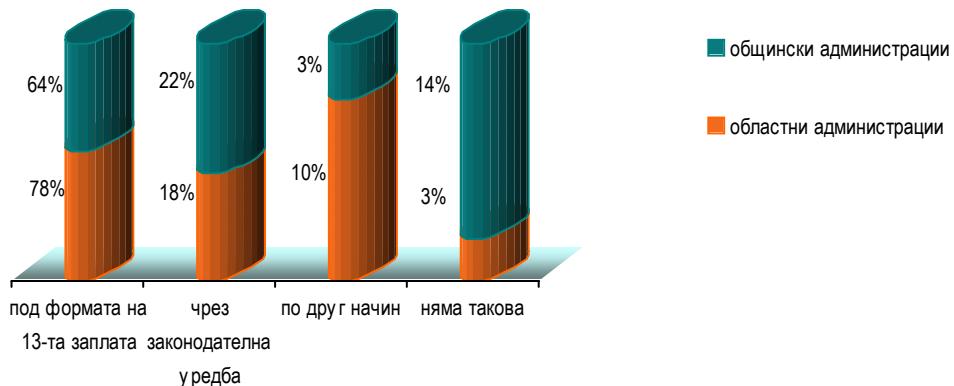
⁵ Процентното изражение надхвърля 100 процента, тъй като голяма част от структурите са маркирали повече от един отговор.

⁶ Процентното изражение надхвърля 100 процента, тъй като голяма част от структурите са маркирали повече от един отговор



фиг. IV-16. Допълнително материално стимулиране в териториалната администрация

Най-разпространеният начин за разпределяне на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация е според индивидуалното месечно възнаграждение - 20 (74%) областни и 182 (69%) общински структури. 5 (18%) областни и 15 (5%) общински администрации отговарят, че разпределянето му е според заслугите, 17 (6%) общински структури – на всички служители поравно, 5 (18%) областни и 11 (4%) общински – по друг начин⁷. Измежду примерите за разпределяне на ДМС по друг начин фигурират следните: индивидуални награди до 150 лв.; определен процент върху заплатата; според положения допълнителен труд; на базата на отработените дни; според индивидуалното месечно възнаграждение пропорционално на отработеното време.



фиг. IV-17. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация

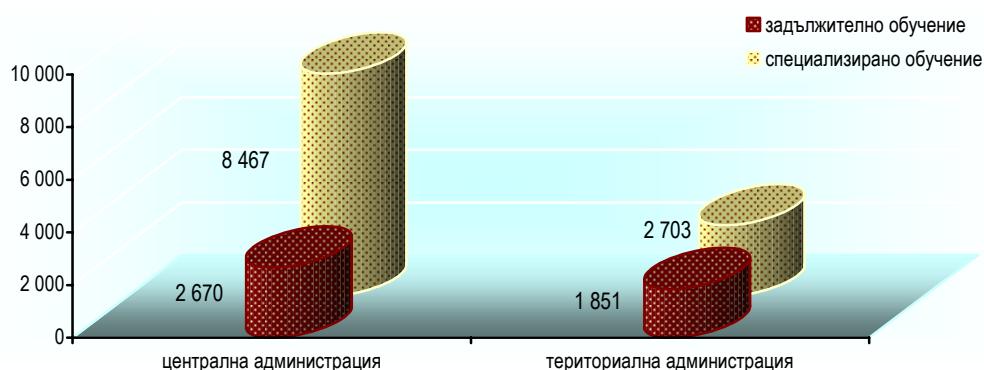
Практиката при разпределянето на допълнителното материално стимулиране показва, че се използват различни начини, не винаги прозрачни и обективни. Необходимо е да се създадат ясни, конкретни процедури във всяка

⁷ Следва да се има предвид, че голяма част от структурите са избрали повече от един отговор

администрация, с които да се постигне максимална прозрачност при възнаграждаването на служителите за постигнатите от тях резултати, да се поощри техният принос в дейността на администрацията и да бъдат мотивирани да дадат най-доброто от себе си.

5. Обучение на служителите

През 2002 г. общият брой на служителите преминали обучение е 15 691, от които 11 137 (21%)⁸ са от централната администрация и 4554 (23%) от терitoriалната. В сравнение с 2001 г. този брой е нараснал с 40,5%. Според проучването на НЦИОМ от декември 2002 г. 32% от служителите са преминали обучение, което е с 11% повече от посоченото в докладите на административните структури.



фиг. IV-18. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение през 2002 г.

2670 служители от централната администрация и 1851 служители от терitoriалната са преминали задължително обучение в Института по публична администрация и европейска интеграция. От тях 562 на ръководни и 2108 на експертни длъжности за централната и 652 на ръководни и 1 199 на експертни длъжности за терitoriалната администрация.

Най-голям брой служители са преминали тясно специализирано обучение – 8650. В централната администрация на второ място е обучението по информационни технологии – 1305 служители, а в терitoriалната обучението по европейска интеграция и правни регулатии и организация на административната дейност – 900 служители. Най-малък брой служители са преминали чуждоезиково обучение – 558.

⁸ Процентът е изчислен към общата численост на персонала.



фиг. IV-19. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2002 г.

В Института по публична администрация и европейска интеграция са преминали специализирано обучение 1873 служители, което е с 39% повече от обучените през 2001 г. В различни обучаващи институции са преминали обучение 6342 служители и по линия на ТАИЕХ – 126.

Най-предпочитана форма на обучение в държавната администрация е семинарната (56%). Краткосрочно обучение са преминали 58% от служителите.

В централната администрация 87% от преминалите обучение продължават да работят в съответната структура, а в териториалната - 99%.

Любопитен е фактът, че съгласно проучване на НЦИОМ 91,4% от служителите смятат, че персоналът в тяхното звено е достатъчно компетентен в професионално отношение. Според същото проучване 0,7% посочват липсата на обучение и квалификация като една от пречките за ефективно изпълнение на задълженията.

Функционирането на Института за публична администрация и европейска интеграция е реализиране на първата крачка в изграждането на ориентирана към резултат система за професионална квалификация. Следващият етап е цялостното съобразяване на програмите с потребностите на администрацията. Като проблем за ефективното функциониране на ИПАЕИ се очертава липсата на достатъчно и то подходящи зали за провеждане на обучението.

През 2002 г. беше извършено планиране на обучението на служителите в държавната администрация за 2003 г., в резултат на което предстои разпределение на финансовите средства за неговото реализиране съгласно предвидените в бюджета за 2003 г. ресурси и представените годишни планове за общо и специализирано обучение.

През 2003 г. се предвижда 1218 служители да преминат задължително обучение, от които 906 от централната и 312 от териториалната администрация.

5229 служители от централната администрация и 2850 от териториалната се предвижда да преминат специализирано обучение.

По отношение на тематичните области най-голям интерес е проявен към разработване и оценка на проекти (253 служители), обучение по английски език (205) и обществени поръчки (202).

V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

Според Европейската комисия основното предизвикателство пред България в областта на администрацията е свързано със създаването на административен капацитет за прилагане на *acquis communautaire* като важно предварително условие за изграждането на взаимното доверие, задължително за бъдещото членство. В редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България през 2001 и 2002 г. е извършен преглед на състоянието на административния капацитет по съответните преговорни глави, като се обръща внимание на необходимостта от създаване на условия за постепенно, хармонично интегриране чрез приспособяване на административните структури.

В периода 2001-2002г. проблемите на административния капацитет за прилагане на *acquis communautaire* са обект на специално внимание от страна на българското правителство. Беше извършен анализ на функциите на отделните администрации, свързани с прилагането на европейското законодателство, в резултат на което в плановете за действие към Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване към Европейския съюз, които се обновяват на всеки шест месеца, се включват и мерки за институционално изграждане или укрепване на административния капацитет във връзка с прилагането на *acquis communautaire* и изпълнението на преговорните ангажименти.

През 2002 г. усилията на правителството бяха насочени основно в две направления:

1. Създаване на нови или укрепване на съществуващи структури в съответствие с транспорниране на европейското законодателство

Като най-важни могат да бъдат отбележани следните промени:

С оглед на поетия ангажимент за разделяне на функциите по стандартизиране и сертифициране чрез Закона за изменение и допълнение на Закона за националната стандартизация беше обособен Български институт по стандартизация, а Държавната агенция по стандартизация и метрология беше преобразувана в Държавна агенция за метрология и технически надзор.

В края на 2002 г. беше приет Закон за Националната агенция за приходите, който регламентира правомощията и отговорностите на НАП във връзка с единното събиране, отчитане и контролиране на приходите от данъци и осигурителни вноски.

Във връзка с необходимостта от управление и координация на национално ниво участието на Република България в програмата на ЕС "Култура 2000" през декември чрез вътрешна реорганизация в Министерството на културата беше създадено Национално културно контактно звено по програма "Култура 2000".

В рамките на проекти по Програма ФАР 2000 стартира създаването на Национална точка за контакт с европейския мониторингов център по наркотиците и наркоманиите и Национален център за оперативна информация по наркотиците.

В изпълнение на ангажментите, поети по глава 25 "Митнически съюз" за осъществяване на митнически надзор и контрол във вътрешността на страната, с промени в Закона за движението по пътищата и в Устройствения правилник на Агенция "Митници" бяха създадени 8 мобилни групи за специализиран митнически контрол.

За укрепване на административния капацитет за прилагане на *acquis* през 2002 г. бяха прецизираны функциите и усъвършенствани организационните структури на голяма част от централната администрация – Министерството на околната среда и водите, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите, Министерството на икономиката, Министерството на културата, Агенцията по заетостта, Агенция "Митници", Агенция "БФР", Агенцията за икономически анализи и прогнози, Националната служба за растителна защита, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури и др.

Броят на служителите, ангажирани с преговорния процес или прилагащи *acquis*, беше увеличен с повече от 500 щатни бройки. В същото време обаче през 2002 г. щатната численост на администрацията на Комисията за търговия и защита на потребителите и на Агенцията за ядрено регулиране са намалени с 10%. Според получената информация все още не е преодолян проблемът с текуществото на персонала.

2. Създаване на административен капацитет във връзка с подготовката на страната ни за управление на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз

Най-важните промени през 2002 г. са свързани със:

Създаване на нова дирекция в Министерството на финансите "Управление на средствата от фондовете на Европейския съюз", която ще осъществява както цялостната координация по планирането, програмирането и управлението на предприсъединителните финансови инструменти, така и координацията по подготовката на страната ни за участие в Кохезионния фонд и в Структурните фондове на Европейския съюз.

Промяна в устройството на Агенцията за икономически анализи и прогнози, която ще осъществява координацията по подготовката на Националния план за развитие. За изпълнение на ангажментите по глава 21 "Регионална политика и координация на структурните инструменти", свързани с укрепване на капацитета за икономически анализи, в агенцията беше създадена нова дирекция "Национален план за развитие", която ще анализира и оценява ефектите от прилагането на националния план, а в рамките на дирекция "Макроикономически анализи и прогнози на регионалното развитие" бяха създадени два нови отдела – "Секторни анализи и прогнози" и "Регионални анализи", като беше увеличена и общата численост на персонала в Агенцията за икономически анализи и прогнози.

VI. Достъп до обществена информация

В по-голямата си част администрациите са организирали дейността за достъп до обществена информация в съответствие със Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Повече от половината от тях отчитат, че със специална заповед на ръководителя са определени разходите, мястото, длъжностните лица и редът за предоставяне на информацията по закона, като са утвърдени указания, както и формуляри за попълване. В някои администрации това става с устно разпореждане, а в други се сформират комисии, които разглеждат постъпилите заявления и се произнасят в нормативно установения срок. Там, където няма установлен ред, обикновено лаконично се посочва, че ДОИ се извършва по общия ред за административно обслужване.

Заявлениета за предоставяне на достъп до информация се приемат предимно от звената "Деловодство" в рамките на регламентираното работно време.

От друга страна, в редица администрации се определят специално отговорни лица (често пъти служители, отговарящи за връзките с обществеността), които да приемат и завеждат постъпилите заявления, като резолюрирането на тези заявления се извършва от ръководителя на администрацията или от негов заместник, или от главния секретар.

За 94 от структурите е посочено, че са създадени и се поддържат нарочни регистри на заявлениета за достъп до обществена информация.

Дейността за достъп до обществена информация изобщо не е организирана или регламентирана в 59 администрации (26 министерства и агенции, 2 областни и 31 общински администрации).

В 156 администрации (54 - министерства и агенции, 16 – области, 86 – общини) изобщо не са постъпвали заявления за ДОИ.

таблица VI-1

	брой постъпили заявления за ДОИ ⁹			от тях общ брой откази	брой на съдебните дела за отказ за предоставяне на ДОИ
	от журналисти	от други граждани	от неправителствени организации		
до централната администрация:	17783			46	13
	1388	16027	295		
до областни администрации:	1148			11	2
	756	325	37		
до общински администрации:	2718			44	7
	83	2545	63		
общо:	21649			101	22
	2227	18897	395		

От таблица VI-1 става ясно, че общият брой на постъпилите заявления за достъп до обществена информация за 2002 г. е 21 649. За 2001 г. реалният брой на заявките за ДОИ беше 15556¹⁰ – което показва нарастване с 39%.

⁹ Общият брой на постъпилите заявления за ДОИ не съвпада с механичната сума на трите подкатегории заявители, тъй като в някои администрации са постъпвали заявления за достъп от друг тип лица, отразени в общия брой за структурата, но не и като отделна категория.

¹⁰ В доклада за състоянието на администрацията през 2001 г. посоченото число на получени заявления за достъп до обществена информация е 58 637, но впоследствие бе уточнено, че справките, направени в ГУА (33 637) и в Центъра за масова приватизация (9 444), не следва да се включват в отчетните данни.

По отношение на броя на администрациите, в които са постъпвали заявления за ДОИ, през 2002 г. има нарастване в сравнение с 2001 г. със 190% (2001 г. – 84, 2002 г. – 244).

При отказите за достъп до ДОИ има нарастване с 28% през 2002 г. (2001 г. – 309, 2002 г. – 395 отказа).

Най-много заявления за ДОИ са постъпвали съответно в: Централния регистър на особените залози – 11 165, Държавната комисия по ценните книжа – 2679, Изпълнителната агенция за наследяване на търговията – 1492, Агенцията по заетостта – 1000, районните центрове по здравеопазване – 594, Министерството на отбраната – 305.

Най-много откази за достъп до ДОИ има в: Министерството на отбраната – 15, община Плевен – 9, община Русе – 7, община Стралджа – 4, област Варна – 5, Изпълнителна агенция “Морска администрация” – 5, Министерството на финансите – 4, АДВФК – 3, община Добрич – 3, община Монтана - 3.

Общият брой на заведените през 2002 г. дела срещу отказ за предоставяне на обществена информация е 22. Те са заведени срещу следните администрации: Министерския съвет и Министерството на финансите – 4; община Русе – 3; община Сливен – 2; районни центрове по здравеопазване, Министерството на правосъдието, ИА “Пътища”, Главната данъчна дирекция, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, област Варна, община Сливен, община Габрово, община Монтана – 1.

Най-често исканата обществена информация е свързана с данни и копия от документи за дейността и управлението на администрациите, с информация за тяхната собственост, демографски и други статистически справки, информация за възнагражденията на служителите в администрациите, копия от протоколи и стенограми на заседания и др.

VII. Антикорупционни мерки

Изисканите данни по повод антикорупционните мерки в администрациите са обобщени в таблица VII-1 и таблица VII-2.

таблица VII-1

	1. Общ брой служители, работещи в инспекторатите ¹¹	2. Брой инспекторати, в които има система за отчетност пред ръководителя	3. Брой инспекторати, в които се обявява публично дейността им	4.1 Брой инспекторати, в които има специфични вътрешни разпоредби за регламентиране на дейността им	4.2 Брой инспекторати, при които тези разпоредби са включени в устройствените им правила	5. Брой инспекторати, които осъществяват контакти с АДВФК и Сметната палата
централна администрация	222	21	6	21	19	15

Само в 6 администрации числеността на служителите, работещи в инспекторатите достига над 10 (Агенция “Митници” - 27, МО - 32, МОСВ - 21, МЗГ - 21, МВР - 37, МЕЕР – 13). В останалите тя е под 10, а в много от тях – по 3-4 служители. В 24 % от тях дейността им се обявява публично. В 84% има система за отчетност пред ръководителя и специфични вътрешни разпоредби за регламентиране на дейността им. В 76% тези разпоредби са включени в устройствените им правила. Голяма част от инспекторатите взаимодействват с Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и Сметната палата –15 (71%).

¹¹ В 25 административни структури има създадени инспекторати.

таблица VII-2

	6. Брой сигнали за корупция, постъпили в администрациите	7. Брой администрации, в които има обявен телефон или друго средство за подаване на сигнали за корупция	8. Брой администрации, в които държавните служители са запознати с етичните правила и норми, заложени в Кодекса за поведение на държавния служител	9. Брой наложени дисциплинарни наказания в администрациите	10. Брой администрации, в които е провеждано обучение за запознаване и разясняване на различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция и за начините на поведение с оглед тяхното избягване или предотвратяване	11. Брой държавни служители в администрациите, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДС
централна администрация	630	38	80	891	24	2
областни администрации	49	18	25	33	4	0
общински администрации	74	128	227	315	69	43
Общо:	753	184	332	1239	97	45

От всички сигнали за корупция, постъпили в администрациите, най-много са в: МВР - 264, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол - 147, Агенция "Митници" - 150, областни администрации – Видин – 27, и Габрово – 11, и общински администрации – Столична – 18, и Божурище - 30.

Не всички администрации са обявили начини за получаване на сигнали за корупционно поведение на служителите. В 35% от централната администрация, в 64% от областните администрации и в 71% от общинските администрации има обявен телефон или друго средство за подаване на сигнали за корупция. Несериозно звучат твърденията на доста администрации, където липсва такова средство, че всички техни телефони са на разположение за това или че сигналите се приемат по общия ред в деловодството.

Все още има администрации, в които държавните служители не са запознати с етичните правила и норми, регламентирани в Кодекса за поведение на държавния служител. Това е така в 25% от агенциите, в 10% от областните администрации и в 13% от общинските администрации.

От всички наложени дисциплинарни наказания в администрациите (1239), най-много са в Главната данъчна дирекция – 302, Агенция "Митници" – 153, Изпълнителна агенция "Пътища" – 58, областни администрации – Габрово – 5, В. Търново, Варна и Пазарджик - по 4, общински администрации – Столична – 34, Габрово – 16.

Обучение за запознаване и разясняване на различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за начините на поведение с оглед на тяхното избягване или предотвратяване е провеждано съответно в 23% от централната администрация, в 14% от областните и в 27% от общинските администрации.

Общият брой на държавните служители за всички администрации, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител, е 45. От тях двама са в Министерския съвет и 43 служители в общинските администрации: Симитли – 3, Брацигово – 3, Раковски - 6, Ситово – 1, Златоград – 11, Ел. Пелин – 2 и най-много в Свиленград – 17.

VIII. Обществени поръчки

Принципите, условията и редът за възлагане на обществени поръчки са регламентирани със Закона за обществените поръчки и свързаните с него подзаконови нормативни актове – Наредбата за възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в чл. 7, ал. 1 от ЗОП и Наредбата за водене на Регистъра за обществените поръчки.

Законът за обществените поръчки въвежда основните принципи на европейските директиви в областта на обществените поръчки. Той има за цел повишаване на ефективността при разходването на бюджетните и обществените средства чрез:

- гарантиране на публичност и прозрачност на процедурата;
- свободна и честна конкуренция;
- осигуряване на равни възможности за участие на всички кандидати, и
- гарантиране опазването на търговската тайна на кандидатите и техните предложения.

През април 2002 г. бе приет Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗИДЗОП). Промените имат за цел усъвършенстване на системата на обществените поръчки, преодоляване на възникналите затруднения при прилагането на закона, насищаване на конкуренцията и ефективността при изпълнението на обществени поръчки и намаляване на риска от корупция при тяхното възлагане и изпълнение. Промените отразяват получените становища и предложения както от всички министерства, така и получените от бизнес организацията, възложителите и изпълнителите на обществени поръчки. Взети са предвид и становищата, изразени в Годишния доклад на Европейската комисия и в доклада по линия на Програма ФАР. При изготвянето на изменениета и допълнението на закона бе направен и преглед на европейското законодателство в областта на обществените поръчки, като бяха разгледани проектите на двете нови европейски директиви и бе обсъдена необходимостта от възприемане на някои основни моменти от тях.

Основните изменения и допълнения в приетия ЗИДЗОП са свързани с:

▪ Разширяване кърга на възложителите на обществени поръчки - включени са преобразуваните като търговски дружества лечебни заведения, които се разпореждат със средства от държавния или общинския бюджет. Изрично са определени като възложители Националният осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина и постоянните представителства на Република България към международни организации. Поради спецификата на обществените поръчки с място на изпълнение извън страната е регламентиран особен режим при възлагането.

▪ Разширяване кърга на изпълнителите на обществени поръчки - кандидати за изпълнители на обществени поръчки могат да бъдат лица, регистрирани по Търговския закон или по националното си законодателство. Допусната е възможност кандидати за изпълнители да бъдат и лица, които не са търговци, но осъществяват научноизследователска и/или стопанска дейност по силата на специален закон (Българската академия на науките, висшите училища и др.). Целта на тази промяна е максимално отваряне на пазара на обществените поръчки, увеличаване на конкуренцията и ефективността при възлагането и изпълнението на обществените поръчки.

■ Включване на нови основания за възлагане на обществени поръчки чрез процедура на договаряне. Регламентирана е възможността за преминаване към процедура на договаряне, когато откритата или ограничена процедура е прекратена (с изключение на случаите по чл. 21, ал. 1, т. 5) и първоначално обявените условия не са съществено променени. Предвидена е възможност по решение на възложителите обществени поръчки за доставка на стоки да се реализират чрез сделки на стокови борси, създадени и действащи по реда на Закона за стоковите борси и тържищата.

■ Облекчаване на изискванията относно представяните от кандидатите документи в процедури за възлагане на обществени поръчки.

■ Разширяване и допълване правомощията на министъра на държавната администрация, свързани с мониторинга и управлението на системата за възлагане на обществени поръчки.

■ Регламентирано е обжалването на процедурите за възлагане на обществени поръчки да се извършва само пред съд по реда на Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд, като се изключи обжалването по административен ред - това осигурява равнопоставеност на възложителите при обжалване на процедури за възлагане на обществени поръчки.

■ Подробно са регламентирани административнонаказателните разпоредби, като са прецизираны размерите на глобите за отделните състави на нарушения. За някои от тях са предвидени и имуществени санкции.

След приемането на ЗИДЗОП за подобряване на взаимодействието между възложителите – държавни органи, бяха предприети действия за създаване на координационен механизъм. От всяко министерство е определен заместник-министр, който ресорно да отговаря за дейността по възлагане на обществени поръчки. По този начин се направи първата стъпка към реализиране на идеята за създаване на специализирани звена за организация и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки при администрацията на всеки възложител. В някои от администрациите това действие намери своето продължение – бяха обособени специализирани звена за обществени поръчки. Това доведе до значително подобряване на организацията на възлагането на обществени поръчки. С утвърждаването на тази практика във всички администрации ще се постигнат по-добро функциониране и координация в системата на обществените поръчки.

През изминалата година значително се подобри взаимодействието с контролните органи по Закона за обществените поръчки – редовно постъпва информация за осъществените от Сметната палата проверки и направените в резултат на тях констатации.

През 2002 г. на органите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол са изпратени около 45 жалби за нарушения при процедури по ЗОП, за иницииране на проверки или за вземането им предвид при извършване на планови проверки.

През 2002 г. продължи работата по даване на методически указания по прилагането на ЗОП – изпратени са около 420 писма с указания по прилагането на закона.

1. Регистър на обществените поръчки

Законът за обществените поръчки предвижда създаването на публичен регистър. Целта на Регистъра на обществените поръчки е повишаване на ефективността при използването на бюджетните и обществените средства чрез осъществяване на ефективен контрол при тяхното изразходване, установяването на прозрачност, осигуряването на условия за конкуренция и защита на потребителите на обществени услуги.

В Регистъра на обществените поръчки се поддържа информация за:

- решенията за откриване на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- поканите за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки;
- решенията за определяне на кандидатите, които ще бъдат поканени за участие в ограничена процедура след проведен предварителен подбор;
- изменения в условията за провеждане на обществени поръчки, включително удължаване на сроковете за подаване на документи;
- склучените договори и анекси за обществена поръчка след проведена процедура по Закона за обществените поръчки;
- информация за прекратените обществени поръчки;
- броя на подадените, допуснатите и отстранените предложения за всяка процедура с индикация за основанието за отстраняване;
- склучените договори по Наредбата за възлагане на обществени поръчки под правовете, определени в чл. 7, ал. 1 от Закона за обществените поръчки, на стойност над 10 000 лв.;
- списък на лицата по браншове, които възложителите могат да използват като външни експерти;
- практиката по прилагането на Закона за обществените поръчки.

Информацията, свързана с възлагането на обществени поръчки, се визуализира по етапа на провеждане на съответната процедура:

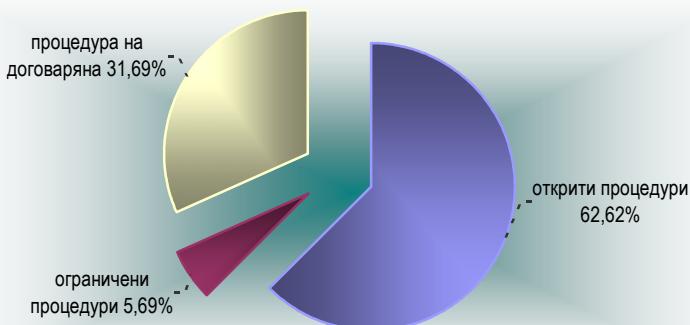
- отворени – процедурите за възлагане на обществени поръчки, по които се приемат документи;
- затворени - процедурите за възлагане на обществени поръчки, по които вече са подадени документи, но все още няма склучен договор;
- договорени – склучените договори и данните за обществените поръчки, по които има склучени договори за възлагане;
- прекратени обществени поръчки;
- под прага - информация за склучените договори за малки обществени поръчки.

Регистърът на обществените поръчки, както и Регистърът на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, са пример за доброто практическо прилагане на нормативен акт (Закона за обществените поръчки). Информацията, която се поддържа в регистъра, е една от най-добре развитите и от гледна точка на информационно съдържание база данни

в Интернет пространството на държавните администрации, гарантираща достъп на гражданите и бизнеса до обществена информация.¹²

През 2002 г. в Регистъра за обществени поръчки са отворени и вписани 4818 нови процедури (в т.ч. 8425 самостоятелно обособени позиции), от които:

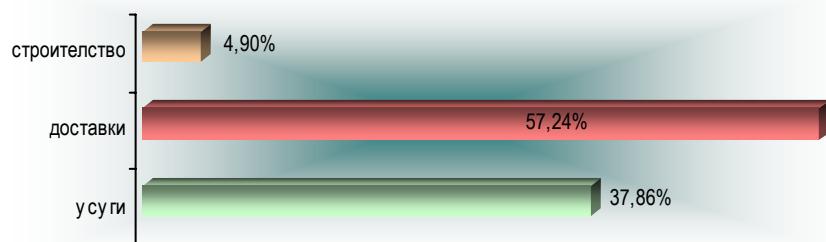
- 3017 са отворени процедури;
- 274 са ограничени процедури;
- 1527 са възложени чрез процедура на договаряне.



фиг. VIII-1. Вписани процедури в Регистъра на обществените поръчки през 2002 г.

Разпределението по предмет на поръчката е, както следва:

- за строителство – 236 поръчки;
- за доставки – 2758 поръчки;
- за услуги – 1824 поръчки.



фиг. VIII-2. Разпределение на обществените поръчки по предмет

В този период са вписани 30 изменения на покани; 72 удължавания на срокове за подаване на предложения; 109 покани за участие в ограничена процедура след проведен предварителен подбор; 955 прекратявания на процедури или на самостоятелно обособена позиция; информация от 4415 склучени договори и 117 анекса и 1190 справки за подадени и допуснати до участие предложения.

¹² "Изследване потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация", Институт по публична администрация и европейска интеграция

В страницата на Регистъра на обществените поръчки в Интернет (www1.government.bg/rop) през 2002 г. са разгледани 31 338 поръчки от 4635 уникални IP адреса.

2. Проекти и международна дейност в подкрепа на реформата в областта на обществените поръчки

Извършваната реформа в системата на обществените поръчки се подпомага от тунинг-проект, по който бенефициент е дирекция "Обществени поръчки" на Министерския съвет. Този проект има за цел:

- усъвършенстване на законодателната рамка на обществените поръчки в България в съответствие с изискванията на достиженията на правото и практиките на ЕС;
- подобряване на административните структури и административния капацитет, и
- подкрепа на публичната кампания за огласяване на механизмите и изискванията по отношение на обществените поръчки.

В рамките на проекта е поставено и началото на разработване на национална програма за обучение на експерти в областта на обществените поръчки. Проведени са курсове за обучение на различни групи възложители както от държавната администрация, така и търговски дружества от т.нр. комунален сектор.

В контекста на провежданите преговори за присъединяване към Споразумението по държавните поръчки към Световната търговска организация през последната година в дирекция "Обществени поръчки" са постъпили въпроси от САЩ, Корея, Швейцария, Хонконг и Китай. Дирекцията е изготвила отговори, касаещи националното законодателство в областта на обществените поръчки и нотификацията на страната за прилаганото в момента национално законодателство.

В процес на подготовка е започването на третия кръг преговори със Световната търговска организация, в рамките на който България следва да договори кръга от възложители и кръга от поръчки, за които ще се прилагат разпоредбите на споразумението по държавните поръчки.

През 2002 г. започна взаимодействие с Американската агенция за международно развитие (USAID) по проект "Open government initiative".

IX. Информационни технологии

Развитието на високите технологии е един от основните приоритети в програмата на правителството.

През 2002 г. дирекция "Информационни технологии и комуникации" на Министерския съвет участва активно в подготовката на Стратегия за електронно правителство.

През 2002 г. приключи инвестиционният проект на Министерския съвет "Информационна система на държавната администрация", като беше постигнато следното:

- На територията на София и областта - изградени са 120 възела за достъп в административни сгради - неоспорима държавна собственост, за които се предоставят следните услуги - 100 Мбит/с Ethernet порт, възможност за

сепариране на мрежи, пренос на защитена информация за нуждите на МВР, МО и членовете на правителството, пренос на глас и затваряне на вътрешноВедомствения трафик на цифровите телефонни централи на следните министерства - МС, МО, МВР, МФ, МРРБ, МОСВ, Конституционния съд, ВАС и др.;

■На територията на областните градове - изградени са и са приети за експлоатация оптични кабелни трасета - съгласно договора с ДП "Строителство и възстановяване". Обособени са регионални оптични кабелни мрежи на територията на всеки областен град за свързване на част от администрациите в обща мрежа с цел повишаване ефективността на управлението и вземане на решения по места;

■На територията на областните градове – до 15 декември 2002 г. е извършено доставка, монтаж и пускане в действие на мрежово оборудване - съгласно договора със "СТАР АЛИАНС" ООД - техниката е инсталирана на територията на областните администрации и в определените за целта възли за достъп, като приоритетно са обхванати служби на МВР, МО и МФ. На този етап от изпълнението на проекта са обхванати около 67-68% от ведомствата в страната. Мрежите са изградени и пуснати в регионална експлоатация;

■Изградено и пуснато в експлоатация е оптично кабелно трасе София – Пазарджик - Пловдив. Изградени са виртуални комуникации за нуждите на МФ, МВР, МО, МТСП, Областната администрация и др.

Координацията, планирането и реализацията на проекти за програмно осигуряване в системата на изпълнителната власт през 2002 г. се осъществяваше в следните насоки:

Организиране раздаването на 30 000 лицензии за софтуер на фирма Microsoft, закупени за нуждите на администрацията;

■Обслужване и поддръжане на техниката от Интернет възела на държавната администрация - Интернет страницата на правителството, Интернет портал на административните структури в страната и др. Предоставя се Интернет достъп за 120 ведомства от изпълнителната и съдебната власт, както и информация за тях;

■Поддръжане и обновяване на регистри - Регистър за обществени поръчки, Регистър на административните структури и Регистър на държавния служител;

■Поддръжка на 420 e-mail адреса на пощенския сървър на правителството за всички служители в администрацията на Министерския съвет;

■Поддръжка на Архивиращата система за актовете на Министерския съвет;

■Поддръжка на системата за управление на документооборота и работните процеси – Архимед;

■Поддръжка на системата за групуер "TeamWare", използвана и за управление на календара на министър-председателя;

■Разработка и поддръжка на WEB базираната система "Уебкалендар", използвана от всички министерства;

■Техническа поддръжка на хостинга на WEB страниците на Министерския съвет, почивните бази на Министерския съвет и WEB страницата на дирекция ЕИОМФИ на работните групи за координация на донорски проекти;

■Осигуряване на хостинг на WEB страници на областните администрации и други ведомства, като Държавна агенция за закрила на детето и Института по публична администрация и европейска интеграция;

- Осигуряване на e-mail хостинг за областните администрации и за Държавната агенция за закрила на детето;
- Системно подпомагане на служителите на ИТ отделите във ведомствата;
- Подпомагане и осигуряване участието на администрацията в e-government инициативите (изготвяне на презентации, доклади и др.).

Осигуряването на on-line достъп до информация за работата на администрацията и нейната структура ще доведе до подобряване качеството на услугите, предоставяни от администрацията, съкращаване на разходите, намаляване на бюрократията, създаване на условия гражданините да бъдат своевременно информирани и възможност да вземат участие в процеса на управление. Усилията ще бъдат насочени към реализиране на идеята за електронно правителство.

X. Проекти в подкрепа на модернизирането на администрацията

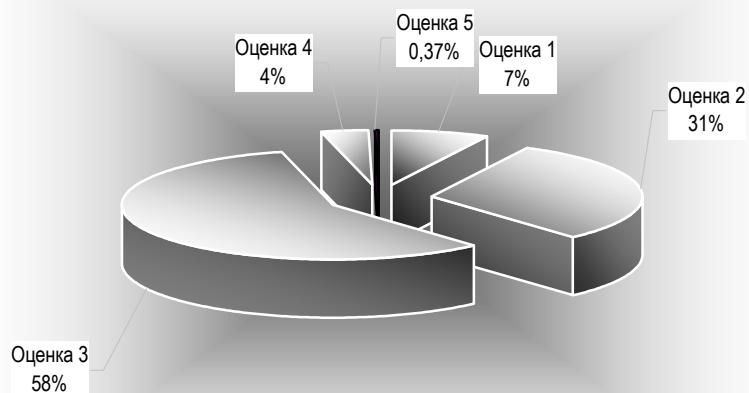
През 2002 г. приключи изпълнението на проект ФАР BG9909.01 "Създаване на Институт по публична администрация и европейска интеграция в България". Основните резултати, постигнати при реализация на проекта, са следните:

- Изграден е високопрофесионален капацитет на Института по публична администрация и европейска интеграция за установяване на потребностите от обучение, за разработване на учебни програми, за ефективна организация и оценка на обучението;
- Създадено е ядро от външни лектори, които активно участват в редовния учебен процес на ИПАЕИ;
- Установени са отношения на сътрудничество с международно признати обучаващи институции, като Колежа на Европа в Брюж, Университета в Лил, Европейския институт по публична администрация в Маастрихт, Колежа за държавни служители в Лондон и др.;
- Разработени и утвърдени са програмите за задължително обучение на новоназначени служители на експертна и на първа ръководна длъжност;
- Посредством програмата за стажове в администрацията се повиши нивото на информираност на младите хора към ролята, мисията и значението на съвременната държавна служба.

Продължава изпълнението на двата проекта, финансиирани от Британското министерство за международно развитие.

Първата фаза на проекта "Оценка на трудовото изпълнение, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация - България" приключи, в резултат на което:

- Длъжностните характеристики в повечето административни структури са приведени към единен формат;
- Системата за оценка на изпълнението беше пробно въведена в три пилотни администрации (Министерския съвет, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на финансите). Разпределението на поставените общи оценки в трите пилотни администрации, е както следва: оценка 1 – 7,49%; оценка 2 – 30,78%; оценка 3 – 57,86%; оценка 4 – 3,51%, оценка 5 – 0,37%.



фиг. X-1. Разпределение на общите оценки на изпълнението на служителите в пилотните администрации през 2002 г.

- Обучени са партньори от министерствата, които отговарят за разгръщането на системата в останалите административни структури;
- Разработени и отпечатани са ръководство и брошура, които се ползват като помощни материали за прилагане на системата за оценка.

Започна изпълнението на втората фаза от проекта по обвързване на изпълнението със заплащането и други, свързани с това въпроси, изгответи бяха предложения и конкретни стъпки за промяна в нормативната уредба, касаеща заплащането.

В рамките на проекта “Подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на принципа “обслужване на едно гише” бяха постигнати следните резултати:

- Приета е Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише” и Базисен модел на обслужване на “едно гише”;
- Разработен е механизъм, позволяващ комуникацията между потребителите и организацията, предоставящи административни услуги;
- Внедрен е принципът на обслужване на “едно гише” в Министерството на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, Дирекцията за национален строителен контрол, които функционират по предварително зададени, оповестени и непрекъснато усъвършенстващи се стандарти.

От 10 март 2003 г. стартира проектът ФАР BG 0103.02-01 “Укрепване на държавната администрация - осъществяване на реформата в държавната администрация”. Проектът е насочен към укрепване капацитета на държавната администрация на централно и местно ниво за изпълнение на ЗА и ЗДС; укрепване на административните механизми за контрол и отчетност за създаване на публична администрация, която да отговаря на европейските норми за ефективност, професионализъм и отговорност.

В рамките на проекта ще бъдат разработени методологии и норми за оценка на функционалността и ефективността на създадените административни структури; критерии и процедури за надежден контрол на работата в

администрацията; процедури за работа на инспекторатите; процедури и механизми за отчетност; план за действие за подобряване на услугите. Също така ще бъде доставено оборудване (компютри, принтери и сканери) за 263 общини и оборудване за обучение за 6 центъра за обучение в 6-те региона за планиране.

Одобрен е проект ФАР 2002 "Създаване на система за УЧР в държавната администрация", чиято основна цел ще бъде създаване на капацитет в Министерския съвет за формулиране на политиката в областта на управление на човешките ресурси и създаване на система за УЧР.

Крайният резултат, който се очаква от изпълнението на проекта, е наличието на ефективно внедрена система за УЧР на всички нива в администрацията.

През 2003 г. ще стартира и проект по Програма ФАР 2001 "Стратегическо планиране и координация". Целта на проекта е да се подобри капацитетът на българската администрация за разработване, прилагане и оценка на държавни политики. Проектът ще подпомогне прилагането на модерни методи за предварителни консултации със заинтересуваните страни, дефиниране на политики, оценка на влиянието им, осъществяване на мониторинг и оценка. Целеви институции по проекта са дирекции от Администрацията на Министерския съвет, Министерството на финансите и ресорните министерства, както и административни структури на общинско и регионално ниво. Проектът предвижда и дейности за развитие на човешките ресурси и обучение, които са от значение за постигането на трайни резултати след неговото приключване.

XI. Изводи и препоръки

1. Организация и ефективност в работата на администрацията

Голяма част от структурите показват разбиране на необходимостта от задължително обвързване на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител, както и осъзнаване на ползите от такава култура и организация на работата, при която е налице откритост и достъпност до информация на служителите от всички йерархични нива. Значителен обаче е броят на администрациите, в които стратегическата рамка на целите е сведена само до знанието на ръководителите на звена.

■ При неясно дефинирана стратегията на администрацията са налице чести промени в устройствения ѝ правилник в рамките на една година.

■ По-сериозно се възприема една до скоро не толкова признатата област в държавната администрация - управлението на човешките ресурси.

■ Много малка част от структурите използват различни мотивационни механизми за стимулиране на по-добро изпълнение.

■ Въпреки недостатъчните финансови ресурси по бюджетите за 2002 г. те са добре управлявани.

■ Капацитетът за самооценка на ефективността и ефикасността на администрацията е нисък.

■ Прилагането на екипния подход, механизма за управление на промяната и изследването на обратната връзка за дейността на администрацията от гражданите и фирмите е ограничено.

Препоръки:

■ Да се провежда обучение за повишаване на капацитета за самооценка на ефективността и ефикасността на администрацията.

■ Да се определят стандарти за числеността на звената за управление на човешките ресурси, съобразени с общата численост на персонала в административната структура. Да се предвиди въвеждането на статут на държавни служители за тези длъжности.

■ Необходимо е създаването на механизъм за отчетност на постигнатите цели и на програмата за работа на съветите.

■ Необходимо е да се прави анализ на ефективността в работата на съветите и да се предприемат действия за прекратяване дейността на съвети, които са изчерпали своите функции.

2. Административно обслужване

■ Процесът на администриране на услугите през 2002 г. се е централизирал.

■ Акцентът в дейността на министерствата е изместен от формулиране на политики към непосредствено администриране.

■ Политиката по подобряване на административното обслужване е ограничена на твърде високо управленско и стратегическо ниво, без да се превръща в политика на отделните организации и на звената в тях.

Препоръки:

■ По отношение на човешките ресурси – да се структурират специални звена за административно обслужване, работещи на принципа “едно гише”; статутът на служителите в тези звена следва да бъде издигнат с оглед повишаване на мотивацията за работа в тези звена; да се предвиди подходящо обучение на служителите от звената за административно обслужване.

■ По отношение на процесите – необходима е обстойна работа върху подобряването им с ориентация към потребностите на клиента. В краткосрочен план разпространението на добрите практики по отношение на обратна връзка с клиентите би оказало значителен положителен ефект.

■ По отношение на технологиите – да се внедрят системи за управление на знанията, които представляват набиране и организиране на бази данни по конкретни казуси, имащи значение за унифициране на практиката в административното обслужване; да се планира закупуването на техника (компютри, сървъри), която ще подпомогне дистанционното отчитане на административното обслужване по електронен път.

■ По отношение на дейността по управлението на административното обслужване – ръководителите на администрации да планират средства за обезпечаване на политиката по административното обслужване.

3. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

■ Актуалната и пълна информация в регистъра зависи от актуалното въвеждане на данни в него от служителите от всяка една административна структура.

■ Квалификацията и уменията на служителите, определени със заповеди да правят вписвания в регистъра, не е съобразена с естеството на неговото водене. Поддържането на информацията, особено за регулаторните режими, изисква не само чисто технически познания за работа с компютър и в Интернет среда.

Препоръки:

■ Необходимо е провеждането на задължително обучение по работата за въвеждане на данни в регистъра за служителите, определени да правят това.

■ Необходимо е изработването на основни изисквания, на които трябва да отговарят служителите от отделните администрации, водещи регистъра.

4. Държавна служба

■ Броят на работещите по трудово правоотношение надхвърля повече от два пъти броя на работещите по служебно правоотношение. В държавната администрация на една и съща длъжност работят служители по различни правоотношения.

■ Конкурсната процедура като метод за наемане на служители по служебно правоотношение не е използвана в пълен обем. По-често конкурс е провеждан при назначаване на служители по трудово правоотношение. Тази констатация води до извода, че с конкурс се назначават служители на по-ниските йерархични нива в администрацията.

■ Стартирането на системата за оценка на изпълнението е положителен факт, но обстоятелството, че не са спазени сроковете за изготвяне на работните планове за 2003 г., създава безпокойство.

■ Практиката при разпределението на допълнителното материално стимулиране показва, че се използват различни начини, не винаги прозрачни и обективни.

■ Нарастването на броя на преминалите обучение говори за все по-голямо признаване на необходимостта от непрекъснато повишаване на професионалната квалификация на служителите в администрацията.

■ Забелязва се порочна практика един служител да бъде определян за участие в няколко обучения с различна тематика, което, разбира се, става за сметка на други служители. При определяне на участниците в задължителното обучение не винаги се проявява ангажираност на ръководителите, като се забелязва и неразбиране на ползите от това обучение. Прави впечатление и обстоятелството, че обучението по европейска интеграция и по чужди езици се нареждат на последно място за изминалата година.

■ Функционирането на Института за публична администрация и европейска интеграция е реализиране на първата крачка в изграждането на ориентирана към резултат система за професионална квалификация. Следващият етап е цялостното съобразяване на програмите с потребностите на администрацията.

Препоръки:

■ Да се анализират длъжностите, заемани по трудово правоотношение, и възможностите за трансформацията им по служебно.

■ Да се анализират функционалните характеристики на всяка от длъжностите и да се извършат промени в Единния класификатор на длъжностите в администрацията с оглед уеднаквяване статута на служителите, заемащи еднакви длъжности.

■ С оглед повишаване на общественото доверие в назначенията на държавните служители на ръководни и экспертни длъжности в държавната администрация, както и за създаване на прозрачна процедура за входа на държавната служба, следва да се регламентира задължителна конкурсна процедура.

■ Необходима е подкрепата на служителите на ръководни длъжности в администрацията, без която системата за оценка на изпълнението не би могла да бъде приложена правилно. Следва да продължи и обучението им с цел постигане на максимална обективност при оценяването.

■ В резултат на прилагането на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация в края на 2003 г. всички служители ще получат оценки за изпълнението си и е необходимо изработването на механизъм за обвързване на заплащането с изпълнението. По този начин ще се постигне изпълнението на принципа, възприет в европейските администрации – “възнаграждение според заслугите”.

■ Да се създадат ясни и конкретни процедури за допълнително материално стимулиране във всяка администрация, с които да се постигне максимална прозрачност при възнаграждаването на служителите за постигнатите от тях резултати, да се поощри техния принос в дейността на администрацията и те да бъдат мотивирани да дадат най-доброто от себе си.

■ Да се прецизира процедурата по съгласуване на личните планове за обучение, като се даде възможност на всички служители, които се нуждаят от знания и умения, да повишат професионалната си квалификация. С оглед на предстоящото интегриране на страната ни в Европейския съюз и растящата тенденция към международно сътрудничество следва да се активизира участието на служителите в обучения по такава тематика.

■ За ефективното функциониране на ИПАЕИ да се осигурят достатъчно подходящи зали за провеждане на обучението.

5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

Като цяло в българската администрация са създадени и функционират основните структури, необходими за прилагане на европейското законодателство, като процесът на укрепване на административния капацитет ще продължи до приключването на преговорите в съответствие със заложените в плановете за изпълнение на Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване към Европейския съюз мерки.

Препоръки:

Анализът на предоставената информация дава възможност да бъдат идентифицирани следните задачи по отношение на пълния обем дейности, необходими за прилагането на правото на Европейската общност:

■ Необходимост от допълнителни кадри за осигуряване изпълнението на специфични функции както на централно, така и на регионално ниво.

■ Преодоляване текуществото на персонала.

■ Обезпечаване на необходимата техническа инфраструктура – техническа екипировка и лабораторно оборудване.

■ Провеждане на допълнително специализирано обучение по прилагане правото на Европейската общност.

■ Информационно обезпечаване както на администрацията, така и на гражданите и бизнеса за въздействието на хармонизираното законодателство.

6. Достъп до обществена информация

■ Има относително намаляване на отказите за достъп до обществена информация в сравнение с 2001 г. с 12%, тъй като тяхното абсолютно нарастване е 27%, а абсолютното нарастване на общия брой постъпили заявления за ДОИ е по-голямо – 39%.

■ Налице е значително нарастване броя на администрациите, в които са постъпвали искания за достъп до обществена информация, както и повишаване на общия брой заявки. Това означава, от една страна, че гражданите все повече осъзнават и упражняват това свое право, а от друга - че администрацията, трупайки опит, подобрява организацията и условията по предоставянето й.

■ Сравнително малък е общият брой на заведените дела за отказ за предоставяне на обществена информация за 2002 г.

Препоръки:

■ Все още съществуват администрации, в които дейността по достъпа до обществена информация изобщо не е организирана, а и не навсякъде са създадени и се поддържат отделни регистри за заявлениета за достъп до обществена информация.

■ Да се организира обучение на служителите по ефективно прилагане на разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация.

7. Антикорупционни мерки

■ Не са достатъчно ясно формулирани функциите на инспекторатите и числеността им.

■ Недостатъчно е обучението за запознаване и разясняване на различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за начините на поведение с оглед на тяхното избягване или предотвратяване във всички администрации.

■ Все още има много администрации, чиито служители не са запознати с етичните правила и норми на поведение, уредени в Кодекса за поведение на държавния служител.

■ Като цяло държавните служители изпълняват задължението си за деклариране на имотното състояние.

Препоръки:

■ Да бъдат регламентирани дейността и числеността на инспекторатите, както и създаването им във всички администрации.

■ Ръководителите на административни структури да организират интензивно обучение и запознаване на служителите от административните структури с различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за начините на поведение с оглед на тяхното избягване или предотвратяване.

■ Ръководителите на административни структури да запознаят своите служители с етичните правила и норми, заложени в Кодекса за поведение на държавния служител, както и да въведат допълнителни специфични правила за поведение, свързани с конкретната дейност на администрацията.