

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

ДОКЛАД
ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА
АДМИНИСТРАЦИЯТА
ПРЕЗ 2003 ГОДИНА

АПРИЛ 2004

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Организация и ефективност в дейността на административните структури	7
I.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията	7
I.2. Управление на финансовите и човешките ресурси за изпълнение на стратегическата рамка	13
I.3. Управление на качеството и механизми за междуведомствено координиране и съгласуване	18
I.4. Съвети по чл. 21 от Закона за Администрацията	20
I.5. Управление на знанията в държавната администрация	21
II. Административно обслужване	22
II.1. Ниво на развитие на организацията на административно обслужване	23
II.2 Такси и цени на административните услуги	32
II.2.A. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от централната администрация	32
II.2.B. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация	32
III. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	34
IV. Държавна служба	38
IV.1. Щатна численост	38
IV.2. Възрастова и образователна структура	42
IV.3. Аtestиране на служителите чрез оценка на индивидуалното трудово изпълнение	45
IV.4. Допълнително материално стимулиране	48
IV.5.Обучение на служителите	49
V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	52
V.1. Създаване на нови структури в съответствие с транспониране на европейското законодателство	52
V.2. Създаване на нови административни звена в съществуващи структури за адекватно прилагане на хармонизираното законодателство	53
V.3. Усъвършенстване на административните структури във връзка с подготовката за управление на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз	55
V.4. Укрепване на административния капацитет и координация на политики	56
VI. Достъп до обществена информация	56
VII. Антикорупционни мерки	60
VIII. Информационни технологии	63
VIII.1. Национална мрежа на държавната администрация	63
VIII.1.A. Мрежови услуги	64
VIII.1.B. Интернет услуги	64
VIII.2. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии	64
VIII.3. Компютърна безопасност	65

VIII.4. Локални мрежи	66
VIII.5. Достъп до Интернет	67
VIII.6. Достъп до Интранет	67
IX. Електронно правителство	68
IX.1. Ангажираност към изграждане на е-правителство	69
IX.2. Нормативни документи, свързани с развитието на ИКТ и електронното правителство	70
IX.3. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	70
IX.4. Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство	71
IX.5. Съвременни Интернет решения и партньорски взаимоотношения	72
X. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация	73
XI. Изводи и препоръки	74
XI.1. Организация и ефективност в работата на администрацията	74
XI.2. Административно обслужване	75
XI.3. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	76
XI.4. Държавна служба	77
XI.5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	78
XI.6. Достъп до обществена информация	79
XI.7. Антикорупционни мерки	79
XI.8. Информационни технологии	80
XI.9. Електронно правителство	80
XI. 10. Проекти в подкрепа на модернизирането на администрацията	81

СЪДЪРЖАНИЕ НА ФИГУРИТЕ

<i>фиг. 1.1-1. Стратегическа рамка в централната администрация</i>	7
<i>фиг. 1.1-2. Стратегическа рамка в териториалната администрация</i>	8
<i>фиг. 1.1-3. Познаване на стратегическата рамка в централната администрация</i>	9
<i>фиг. 1.1-4. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация</i>	9
<i>фиг. 1.1-5. Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2003 г.</i>	9
<i>фиг. 1.1-6. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2003 г</i>	10
<i>фиг. 1.1-7. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2003 г</i>	10
<i>фиг. 1.1-8. Прехвърляне на функции към други административни структури през 2003 г</i>	13
<i>фиг. 1.2-1. Обвързаност на политиката за УЧР със стратегическата рамка на целите</i>	14
<i>фиг. 1.2-2. Човешки и финансови ресурси в централната администрация</i>	15
<i>фиг. 1.2-3. Човешки и финансови ресурси в областните и общинските администрации</i>	15
<i>фиг. 1.2-4. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в централната администрация</i>	16
<i>фиг. 1.2-5. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в централната администрация през 2003 към 2002 г</i>	16
<i>фиг. 1.2-6. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в областните администрации</i>	17
<i>фиг. 1.2-7. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в областните администрации през 2003 към 2002 г</i>	17
<i>фиг. 1.2-8. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в общинските администрации</i>	18
<i>фиг. 1.2-9. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в общинските администрации през 2003 г. към 2002 г</i>	18
<i>фиг. II. 1-1. Етап на развитие според самооценката на администрациите</i>	24
<i>фиг. II. 1-2. Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставянето на административни услуги</i>	25
<i>фиг. II.1-3. Брой извършени административни услуги</i>	27
<i>фиг. II.1-4. Извършени административни услуги в централната администрация</i>	27
<i>фиг. II.1-5. Сравнителна илюстрация за извършените административни услуги в администрацията на изпълнителната власт - 2002/2003 г</i>	28
<i>фиг. II. 1-6. Брой извършени административни услуги, свързани с регулаторни режими</i>	28
<i>фиг. II.1-7. Сравнителна илюстрация за извършените административни услуги, свързани с регулаторни режими в администрацията на изпълнителната власт - 2002/2003 г</i>	29
<i>фиг. II.1-8. Съотношение на просрочените преписки към общия брой административни услуги</i>	30
<i>фиг. II.2-1. Достъп до Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт</i>	35
<i>фиг. II.2-2. Брой посещения на категориите информация в Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт през 2003 г</i>	35
<i>фиг. II.2-3 Отразяване на задълженията на служителите, вписващи данни в регистъра в длъжностните им характеристики</i>	37

фиг. IV.1-1. Съотношение на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала	39
фиг. IV. 1-2. Съотношение на длъжностите за държавни служители към общата численост на персонала в администрацията на изпълнителната власт за 2003 г	39
фиг. IV. 1-3. Сравнителни данни за въвеждането на статута на държавен служител в администрацията на изпълнителната власт	40
фиг. IV. 1-4. Съотношение на заети и незаети длъжности в администрацията към общата численост през 2002 и 2003 г.	42
фиг. IV.2-1. Съотношение на служителите в държавната администрация по възрастови групи	43
фиг. IV. 2-2. Съотношение на заемащите ръководни длъжности в администрацията по възрастови групи към общата численост	44
фиг. IV.2-3. Степен на завършено образование на служителите в държавната администрация	.45
фиг. IV.2-4. Образование на служителите в държавната администрация	45
фиг. IV.3-1. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в министерствата	46
фиг. IV.3-2. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити	47
фиг. IV. 3-3. Проявено отношение от оценяващите ръководители при определяне на годишните оценки	.48
фиг. IV.4-1. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в централната администрация	49
фиг. IV.4-2. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация	50
фиг. IV.5-1. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение през 2003 г.	51
фиг. IV. 5-2. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2003 г.	52
фиг. V.4-1. Брой на структурите, в които не е организирана дейността за достъп до обществена информация	59
фиг. V.4-2. Брой на структурите, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация	59
фиг. V.4-3. Постъпили заявления за достъп до обществена информация	59/ 60
фиг. V.4-4. Брой откази за достъп до обществена информация	60
фиг. V.4-5. Причини за отказ на достъп до обществена информация	60
фиг. V.4-1. Численост на служителите в инспекторатите	62
фиг. V.4-2. Общ брой постъпили сигнали за корупция	62
фиг. V.4-3. Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция	63
фиг. V.4-4. Обучение на служителите 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	63
фиг. V.4-5. Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСЛ	64
фиг. VIII. 2-1. Звена за управление на информационните технологии	67
фиг. VIII.3-1. Компютърна обезпеченост в администрацията	68
фиг. VIII. 5-1. Осигурен достъп до Интернет	69
фиг. VIII. 6-1. Достъп до Интранет	70
фиг. IX. 1-1. Готовност на администрацията за въвеждане на електронно правителство	.71
фиг. IX. 3-1. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	73
фиг. IX.4-1. Персонал за изпълнение на проектите за електронно правителство	74

Обобщеният доклад за състоянието на администрацията се изготвя ежегодно в изпълнение на чл. 61, ал. 3 от Закона за администрацията. Информацията, която се съдържа в него, се основава на данните, подадени от всички административните структури в системата на изпълнителната власт.

В допълнение към тези данни в сравнителен план се разглеждат и данните от социологическото проучване на общественото мнение за удовлетвореността на гражданите от дейността на администрацията и на отношението на служителите в държавната администрация към провежданите реформи. Социологическото проучване беше проведено от Националния център за изследване на общественото мнение (НЦИОМ) през февруари 2004 г. по поръчка на министъра на държавната администрация.

Докладът е структуриран в 10 раздела, които отразяват отделните стратегически насоки, заложи в Стратегията за модернизиране на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, 2003-2006. В доклада е включена информация за организацията и ефективността на администрацията, административното обслужване, Регистъра на административните структури, държавната служба, административния капацитет за прилагане на европейското законодателство, достъпа до обществена информация, антикорупционните мерки, информационните технологии, електронното правителство, проектите в подкрепа на модернизиране на държавната администрация. Направени са съответните изводи и се предлагат препоръки.

През 2003 г. администрацията продължи да работи по изпълнението на правителствената политика за модернизиране на държавната администрация. С актуализираната Стратегия за модернизиране на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, 2003-2006, и актуализирания План за изпълнение на стратегията, приети с Решение № 671 на Министерския съвет от 2003 г., бяха поставени следните стратегически цели:

- Укрепване на капацитета на държавната администрация чрез ефективно институционално изграждане и развитие, децентрализация на държавното управление, въвеждане на нови подходи при управлението на човешките ресурси, достъпно и ефикасно административно обслужване, адекватни механизми за контрол и отчетност в администрацията, и прилагане на добри практики.

- Укрепване на административния капацитет за осъществяване на задълженията, произтичащи от членство в ЕС, и подготовка за участие в Структурните фондове и Кохезионния фонд чрез изграждане на нови структури, въвеждане и прилагане на различните системи, процедури и програми, необходими за адекватно прилагане на европейското законодателство, както и подготовка на администрацията на централно и регионално ниво за програмиране, управление, контрол и оценка на средствата от Кохезионния фонд и Структурните фондове на Европейския съюз.

Визията за българската администрацията, 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 адекватно да функционира в единното европейско административно пространство и ефективно да участва в процеса на вземане на решения в рамките на Европейския съюз.

Мисията на администрацията като цяло е да обслужва обществения интерес при максимален резултат и качество с минимален разход на финансови и човешки ресурси.

I. Организация и ефективност в дейността на административните структури

Към 31 декември 2003 г. общият брой на административните структури в централната администрация е 121. От тях 16 са министерства, 24 са структури към Министерския съвет и 80 са структури към министри.

Към Министерския съвет функционират 8 държавни агенции, 5 държавни комисии и 11 административни структури, създадени със закон.

Към министрите функционират 32 изпълнителни агенции, 2 комисии и 46 административни структури, създадени със закон или постановление на Министерския съвет. Областните администрации са 28, а общинските - 264.

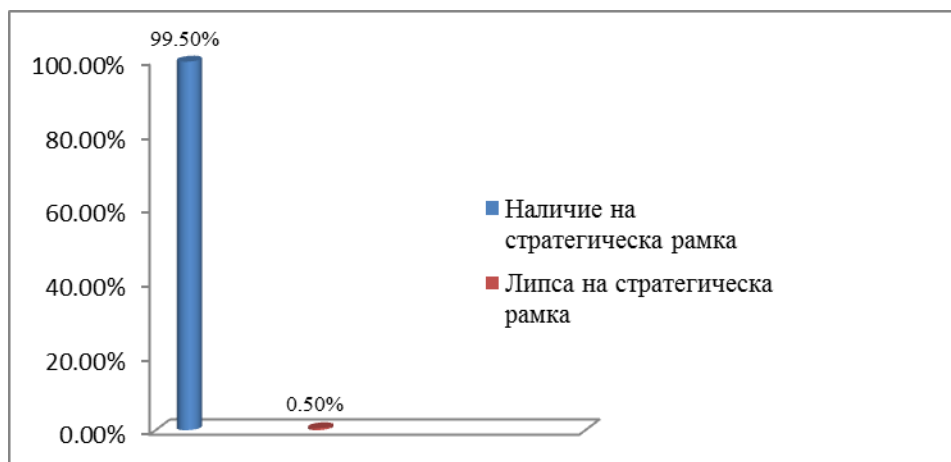
Не е представен доклад за състоянието на администрацията от една структура от централната администрация - Агенцията за чуждестранни инвестиции, от Областната администрация - Бургас, и от 23 общински администрации (Симитли, Бургас, Малко Търново, Несебър, Поморие, Приморско, Велико Търново, Грамада, Чирпан, Роман, Тервел, Момчилград, Перник, Левски, Ихтиман, Калояново, Родопи, Две могили, Иваново, Силистра, Борино, Смолян и Хасково).

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

Наличието на стратегическа рамка, в която са определени целите и резултатите, очаквани от всяка административна структура, е предпоставка за ефективно и адекватно изпълнение. Ясно дефинираната стратегическа рамка спомага за постигането на планираните резултати и улеснява отчетността и контрола по отношение на изпълнението.

В тази връзка¹ беше събрана и анализирана информацията от всички администрации на изпълнителната власт.

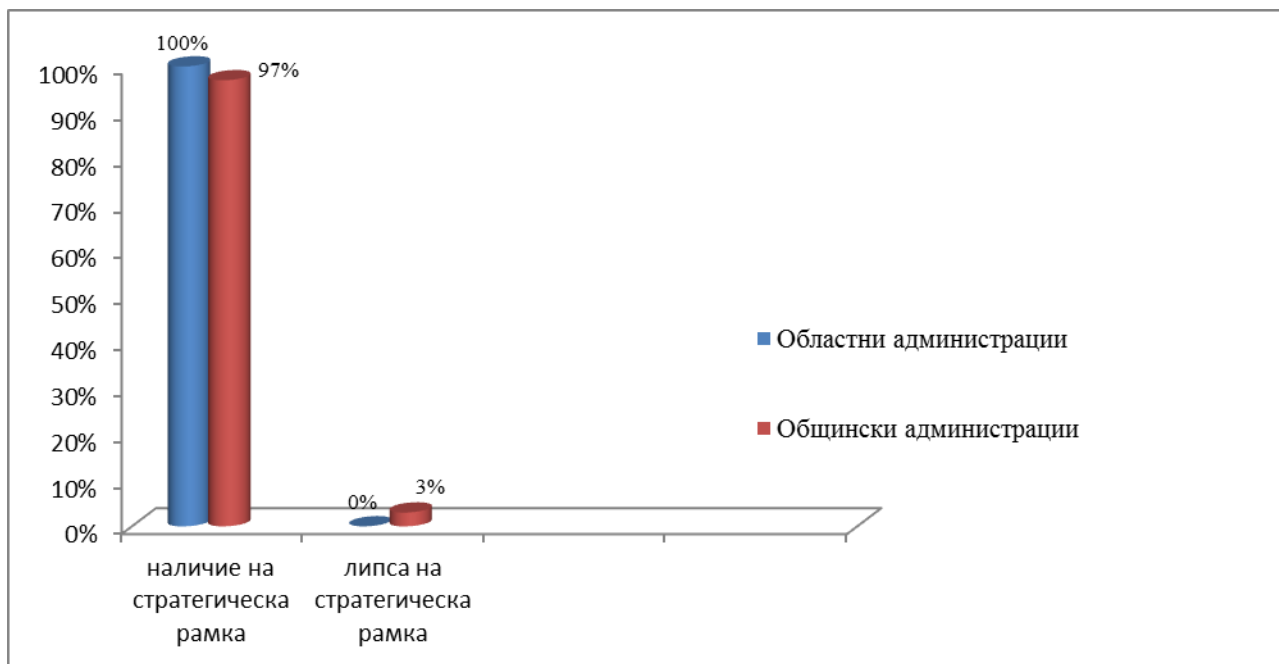
В централната администрация, 99,5% от административните структури посочват, че имат ясна стратегическа рамка на целите и резултатите. Това дава основание да се направи изводът, че ръководителите на администрации осъзнават важността на стратегическото планиране като инструмент за по-ефективно управление. Само Изпълнителна агенция за национална туристическа реклама и информация посочва, че през 2003 г. е работила без стратегическа рамка.



фиг. I.1-1. Стратегическа рамка в централната администрация

В териториалната администрация всички областни и 97% от общинските администрации посочват, че имат ясна стратегическа рамка на целите и резултатите. Пет общински администрации (Ямбол, Челопеч, Мирково, Съединение и Бяла, област Русе) посочват, че не са имали такава.

¹ Информацията, представена в първата част на доклада, се основава на данни, подадени от 98 структури от централната администрация, 27 областни администрации и 206 общински администрации. Следва да се има предвид, че някои структури са оставили част от въпросите без отговор. Доклад за състоянието на администрацията през 2003 година

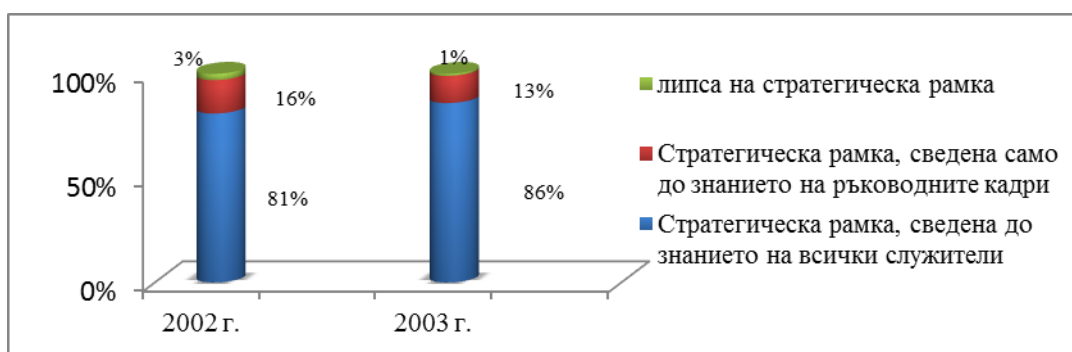


фиг. I.1-2. Стратегическа рамка в териториалната администрация

Важно условие за повишаването на ефективността от работата на администрацията е участието на служителите във формулирането на целите и резултатите от дейността. Запознаването на служителите със стратегическите цели създава обвързаност на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител и спомага за концентрирането на служителите върху крайния резултат.

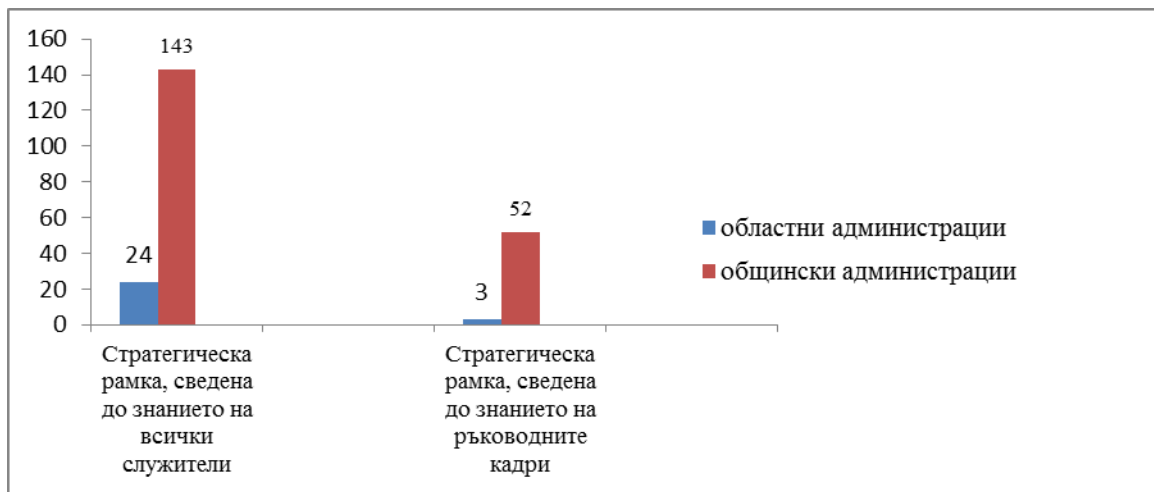
В 85% от структурите в централната администрация служителите са запознати с целите и резултатите на съответната структура. В социологическото проучване на НЦИОМ, направено сред служителите в администрацията, 96% от анкетиранияте посочват, че са запознати с приоритетите на администрацията, в която работят.

Непознаването на стратегическата рамка от служителите (в 15% от административните структури) пречатства добрата организация на работа и постигането на по-добри резултати. Освен това важна предпоставка за повишаване на доверието на обществото към администрацията и за създаване на възможности за контрол е запознаването на обществото с целите и резултатите на администрацията. Планираните и реално постигнатите резултати от работата на администрацията следва да се публикуват и да бъдат достъпни за обществото.



фиг. I.1-3. Познаване на стратегическата рамка в централната администрации

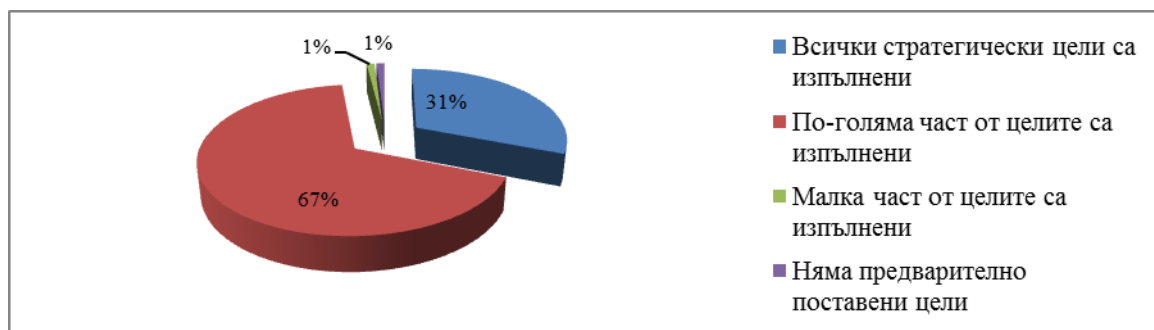
В 24 (89%) областни и 143 (72%) общински администрации всички служители са запознати с целите и резултатите на съответната структура.
 В 3 (11%) областни и 52 (26%) общински администрации стратегическата рамка е сведена само до знанието на ръководните кадри.



фиг. I.1-4. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация

От горните данни може да се направи изводът, че в сравнение с 2002 г. броят на структурите от централната администрация, в които всички служителите са запознати с целите и очакваните резултати се е увеличил с 4%. Броят на структурите от общинската администрация, в които всички служителите са запознати с целите и резултатите се е намалил с 2%.

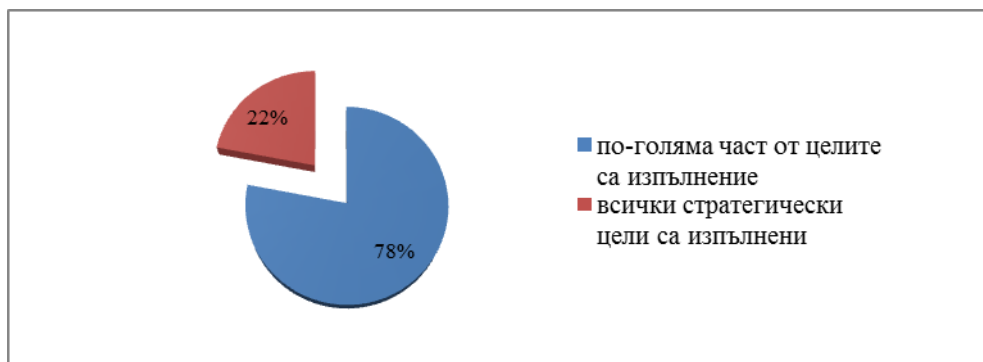
Изпълнението на стратегическите цели в структурите от централната администрация е отразено в графиката по-долу.



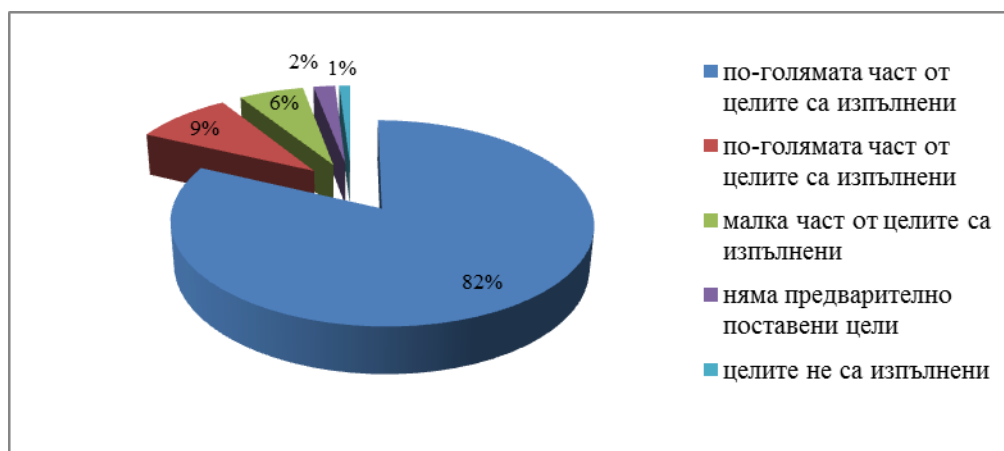
фиг. I.1-5 Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2003 г.

По отношение на териториалната администрация, 6 (22%) областни и 10 (6%) общински администрации са изпълнили всичките стратегически цели за 2003 г. (за сравнение в централната администрация - 31%). В сравнение с данните за 2002 г., процентът на областните администрации, изпълнили всички заложените цели е нараснал с 19%, а на структурите от централната администрация с 9%. Това дава основание да се направи извода, че изпълнението на целите от централната и областна администрации се е подобрило значително през 2003 г.

Висок остава и броят на администрациите, изпълнили по-голяма част от целите си - 66 (67%) централни, 21 (78%) областни и 158 (82%) общински. Изпълнителна агенция за национална туристическа реклама и информация и 19 общински администрации са изпълнили малка част от целите си. Целите си не са изпълнили 3 общински администрации - Първомай, Пазарджик и Стражица. Няма предварително зададени цели 5 общински администрации - Мирково, Съединение, Бяла - област Русе, Челопеч и Ямбол.



Фиг. I.1-6. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2003 г.



фиг. I.1-7. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2003 г.

Приоритетни цели за 2004 г. са разработени в 78% от структурите от централната администрация, а в 22% те са в процес на разработване. В териториалната администрация процентът на тези структури е значително по-нисък - 49% (13 областни) и 40% (80 общински структури) са приключили с разработването на приоритетни цели. По-голяма част от териториалните структури са все още в процес на разработване на целите за 2004 г., а именно 14 областни (51%) и 117 общински администрации (59%).

Организационната структура следва организационната стратегия. За установяване на стабилност на организационната структура е необходимо да има ясно формулирани цели и резултати, както и яснота по отношение на финансовите и човешките ресурси, нужни за реализирането им. Стабилността на организационната структура е предпоставка за ефективно изпълнение на дейността.

През 2002 г. бяха констатирани много чести промени в устройствените правилници в рамките на една година. Получената информация за 2003 г. потвърждава същата констатация, тъй като броят на структурите, променяли еднократно устройствените си правилници през 2003 г. в централната администрация, е 33 (34%), а в общинската - 55 (39%).

Повече от два пъти са изменяни устройствените правилници на Министерството на правосъдието, Министерството на земеделието и горите, Националният статистически институт, Изпълнителната агенция по хидромелиорации, Комисията за финансов надзор, общински администрации - Варна, Елхово и Антоново.

Устройствените си правилници през 2003 г. не са изменяли 46 структури (47%) в централната администрация и 127 (61%) в общинската.

51% от структурите в централната администрация, 7% - в областната, и 95% в общинската са посочили, че промяната в устройствените им правилници е била предшествана от анализ, обосноваващ необходимостта от нея. Тук трябва да се отбележи, че посочените анализи са били извършени, без да са следвани унифицирани правила, тъй като такива все още не са утвърдени. В процес на разработване е методология за извършване на анализ на ефективността и функционалността, като подходът, описан в нея, беше пилотно тестван в 7 структури от централната администрация².

Причините за продължаващите чести промени в устройствените правилници са предизвикани от липса на или от неясно дефинирана стратегия, ограничени възможности за работа на административната структура, възникване на допълнителни функции, изпълнение на поети ангажименти към Европейския съюз, необходимост от допълнителни човешки ресурси и др.

В повечето случаи промяната в устройствените правилници е предизвикана от необходимост за увеличаване на щатната численост. Щатната численост на 29 структури от централната администрация е увеличена общо с 2866 бройки (Министерството на финансите - 40 бр., ИА "Главна инспекция на труда" - 80 бр., Министерството на транспорта и съобщенията - 28 бр., Министерството на правосъдието - 546 бр., Изпълнителната агенция за околна среда - 179 бр., Министерството на околната среда и водите - 53 бр., Министерството на земеделието и горите - 1642 бр., Министерството на външните работи - 52 бр., Контролно-техническата инспекция - 28 бр. и др.).

В областните администрации няма увеличение на числеността. 51 общински администрации са увеличили числеността си общо с 331 бройки (Стралджа - 56 бр., Пазарджик - 30 бр., Варна - 21 бр., Съединение - 16 бр., Кубрат - 10 бр., Шумен - 9бр. и др.).

Намалена е щатната численост на 7 структури от централната администрация - Министерството на вътрешните работи - 90 бр., Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол - 4 бр., Главната данъчна дирекция - 80 бр., Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" - 2 бр., Изпълнителна агенция "Железопътна администрация" - 2 бр., ГД "Изпълнение на наказанията" - 13 бр., и Изпълнителната агенция по хидромелиорации - 82 бр.

Намаляване на числеността в областните администрации няма, а в общинските администрации има само в Елхово - с 4 бр., и в гр. Цар Калоян - с 5 бр.

Много са и случаите, в които промяната на устройствените правилници е предизвикана от възникване на допълнителни функции, прехвърляне или преустановяване на функции.²

С влизането в сила на ЗИД на Закона за техническите изисквания към продуктите са прехвърлени функции по издаване на разрешения на лица за оценяване на съответствието от министерства и други органи на изпълнителната власт към Държавната агенция за метрология и технически надзор, което реално е осъществено със създаването на дирекция "Разрешения за оценяване на съответствието".

Функциите по организиране представянето на регионалните туристически сдружения в национални изложения, както и по организиране на възлагане на социологически проучвания за изследване нагласите на чуждестранни туристи са прехвърлени от Министерството на икономиката към Изпълнителна агенция за национална туристическа реклама и информация.

От Министерството на здравеопазването към Изпълнителна агенция по лекарствата е прехвърлена функцията по издаване на разрешенията за употреба на лекарствени продукти. От Изпълнителната агенция по лекарствата към Министерството на здравеопазването е прехвърлен регистърът на търговци на едро с лекарства.

Инвестиционната политика в сферата на хидромелиоративните системи е прехвърлена от Изпълнителната агенция по хидромелиорации в Министерството на земеделието и горите.

²Задължението за извършване на функционален анализ при създаване, преобразуване и закриване на административни структури е регламентирано с Решение №141 на МС от 2004 г

От юни 2003 година функциите по издаване на разрешителни режими по Закона за водите са прехвърлени от Министерството на околната среда и водите и от регионални инспекции по околна среда и водите към басейновите дирекции.

Като прехвърлена функция от Министерството на земеделието и горите е посочено разпореждането от страна на областния управител на Софийска област с прилежащите терени към постройките в бившите стопански дворове.

С влизането в сила от 1 януари 2003 г. на Закона за социално подпомагане общинските служби за социално подпомагане са преминали към Агенцията за социално подпомагане, а съществуващите заведения за социални услуги са преминали в управление на кмета на съответната община. В резултат на това се отчита прехвърляне на функции от централни към териториални звена от всички общински администрации. Сред тези функции са социалните услуги, дейности във връзка с домашния социален патронаж и социалните домове, посочени от общински администрации Кресна, Бяла, Костинброд, Долни Дъбник, Борово, Козлодуй, Опан, Търговище, Пещера и др.

В докладите на администрациите за 2003 г. като пример за преустановени функции са посочени: даване на съгласие за осиновяване на български граждани от чужденци от Министерството на здравеопазването; издаване на временни удостоверения за притежавани компенсаторни записи по реда на ЗОСОИ от областна администрация Стара Загора; откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво от община Добрич.

Функции, предоставени на търговски дружества или държавни предприятия по чл. 61 от Търговския закон, има най-много в общинските администрации.

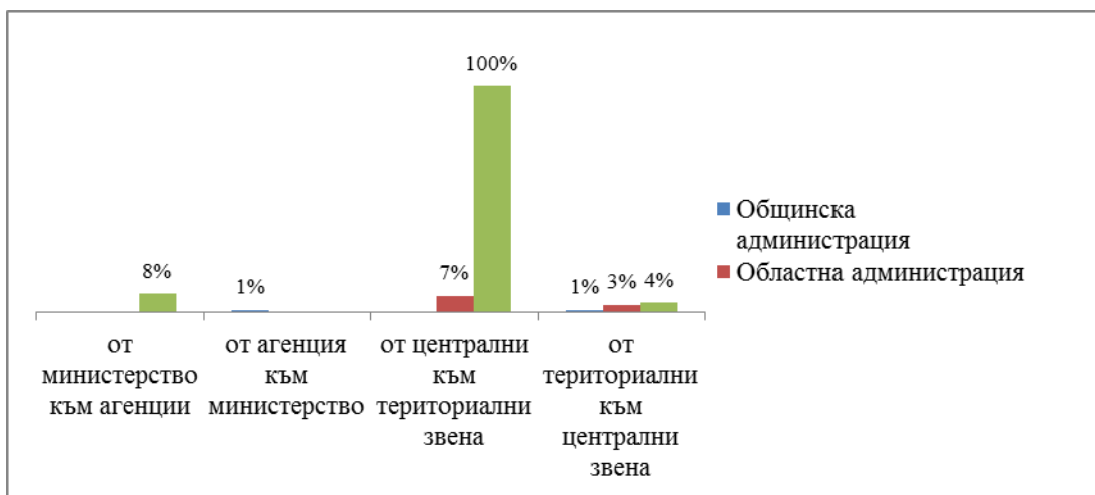
Функциите по сметопочистване, зимно поддържане на улици и пътна мрежа и озеленяване са предоставени на търговски дружества в общините Долни чифлик, Борово, Кубрат, Долна баня, Елин Пелин, Червен бряг, Якоруда и др.

Функциите по събиране на такса пазари и обредна дейност са предоставени на търговски дружества в общините Айтос, Враца, Стара Загора и Нови пазар.

Сред другите предоставени от общините на търговски дружества функции са водоснабдяване и канализация (Кнежа), стопанска дейност (Тетевен), стопанисване на гробищни паркове - общинска собственост, поддържане на депо за твърди битови отпадъци (Троян), здравеопазване, благоустрояване, ученическо и столово хранене (Асеновград), поддържане и опазване на обществения ред и сигурност; осъществяване на пътна маркировка, поставяне на пътни знаци, светофарни уредби, поддържане на спортни бази и съоръжения (Пловдив), стопанисването на водни обекти съгласно Закона за водите (Кубрат), администриране на жилищен фонд (Димитровград).

В централната администрация само Министерството на финансите е предоставило на търговско дружество поддръжката на информационни системи и мрежи, поддръжка и администриране на технологичната среда и обработката на информация за отчетите на бюджета от общините. Изпълнителната агенция „Морска администрация” е изнесла извън прякото бюджетно финансиране функцията по извършване на прегледи за съответствие а международния кодекс за безопасна експлоатация на кораби и корабни компании.

В 87% от структурите в централната администрация, 85% от областните и 13% от общинските администрации няма прехвърляне на функции към други административни структури. Не са предоставени на търговски дружества или преустановени функции в 75% от централни структури, 70% от областните и 70% от общинските администрации.



фиг. I.1- 8. Прехвърляне на функции към други административни структури през 2003 г.

I.2 Управление на финансовите и човешките ресурси за изпълнение на стратегическата рамка

Политиката за **управление на човешките ресурси** е тясно обвързана със стратегическата рамка на целите и резултатите и с променящите се приоритети и потребности. Броят на структурите на централната администрация, застъпващи това схващане, е нараснал от 84 на 95 в сравнение с 2002 г. Само 4 структури посочват, че обвързаността е в малка степен.

В териториалната администрация 25 областни и 169 общински администрации посочват, че политиката за управление на човешките ресурси е обвързана изцяло или в голяма степен със стратегическата рамка на целите и с променящите се приоритети и потребности, като отново се забелязва увеличение на броя на тези структури в сравнение с 2002 г. В Областната администрация - Добрич, и в 20 общински администрации такава обвързаност има в малка степен, а Областната администрация - Варна, и 4 общински администрации посочват, че няма такава обвързаност.

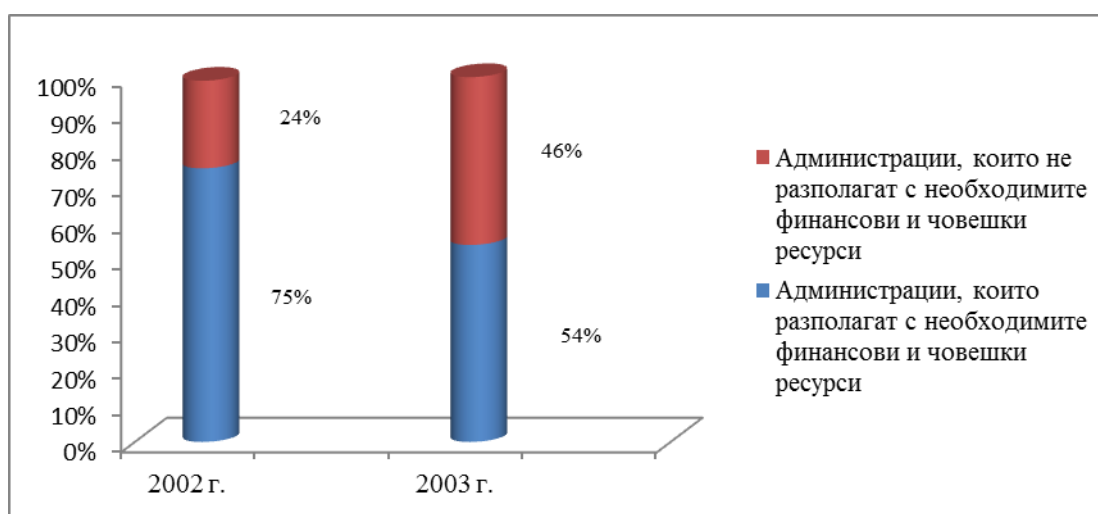
Горните данни говорят, както за постепенното убеждаване на все повече ръководители, че политиката за управление на човешките ресурси трябва да се провежда в съответствие с поставените цели и очаквани резултати за постигане на добро и качествено изпълнение, така и за все по-голямото внимание, което се отделя на най-значимия ресурс - човешкия.





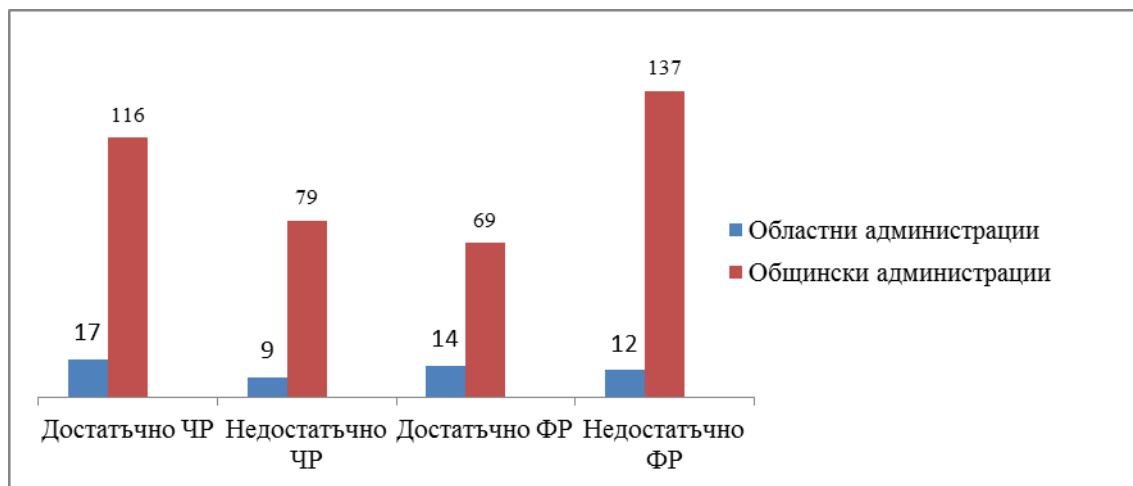
фиг. I.2-1. Обвързаност на политиката за УЧР със стратегическата рамка на целите

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 (54%) твърдят, че администрацията им разполага с необходимите човешки и финансови ресурси за ефективното функциониране на структурата. Незадоволително ниво на необходимите човешки и финансови ресурси посочват 46% от структурите, като в сравнение с 2002 г. този процент е силно завишен и е нараснал почти два пъти.



фиг. I.2-2. Човешки и финансови ресурси в централната администрация

По-голяма част от ръководителите в областните администрации (14-17) посочват, че администрацията им разполага с необходимите човешки и финансови ресурси. Недостатъчни финансови ресурси се посочват от 12 областни и 137 общински администрации, което спрямо данните от 2002 г. показва много голямо увеличение на броя на тези структури, с почти 50%. Ръководителите на 116 общински администрации твърдят, че разполагат с необходимите човешки ресурси, което е с 49 по-малко от 2002 г.



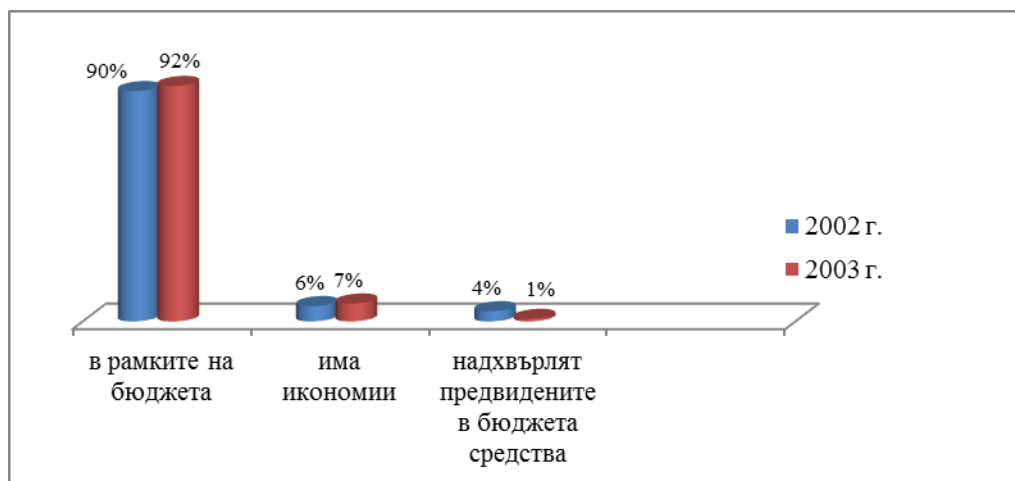
фиг. I.2-3. Човешки и финансови ресурси в областните и общински администрации

Проучване на НЦИОМ от гледна точка само на **достатъчността на човешки ресурси** за ефективно функциониране на администрацията е направено както сред ръководители, така и сред служители. Преценките по въпроса се разделят на два равни дяла - 47% посочват, че служителите от тяхното звено са точно толкова, колкото трябва да бъдат, и 47% посочват, че има недостиг на служители в тяхното звено.

По отношение на управлението на **финансовите ресурси** през 2003 г. от общо анализираните 86 централни администрации 79 (92%) посочват, че изразходваните средства са в рамките на средствата, предвидени в техните бюджети, 6 (7%) от тях твърдят, че изразходваните средства са в рамките на бюджета им, дори имат значителни икономии, и само Институтът по розата и етеричномаслените култури към Министерството на земеделието и горите посочва, че изразходваните средства за изпълнение на стратегическата рамка надхвърлят предвидените бюджетни средства.



фиг. I.2-4. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в централната администрация



фиг. I.2-5. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в централната администрация през 2003 г. към 2002 г.

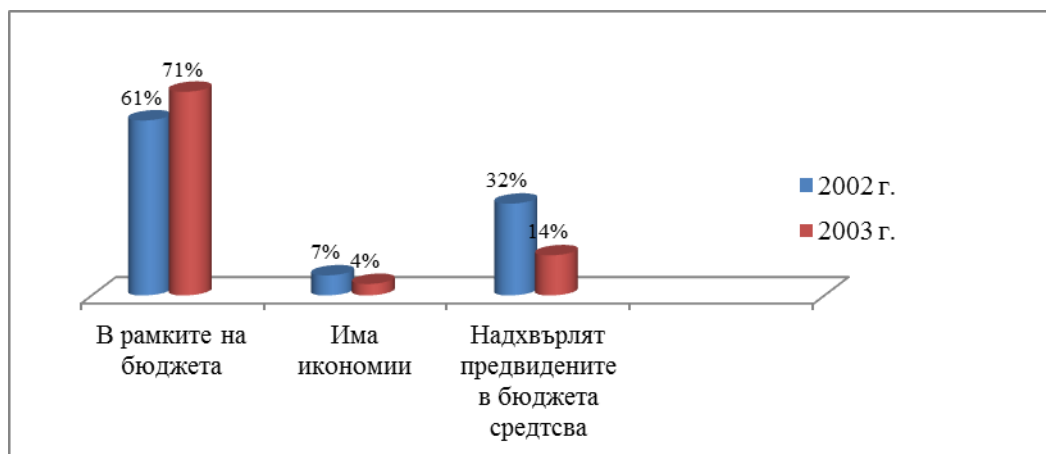
От общо 28 областни администрации 20 (71%) сочат, че изразходваните финансови средства за изпълнение на стратегическата рамка са в рамките на бюджета за 2003 г., 4 областни администрации (14%) надхвърлят предвидените в бюджета средства, а в една от областите (3,6%) има значителни икономии.

Посочените за 2003 г. данни, сравнени с тези за 2002 г.³, водят до извода за подобро управление на бюджетните средства.³



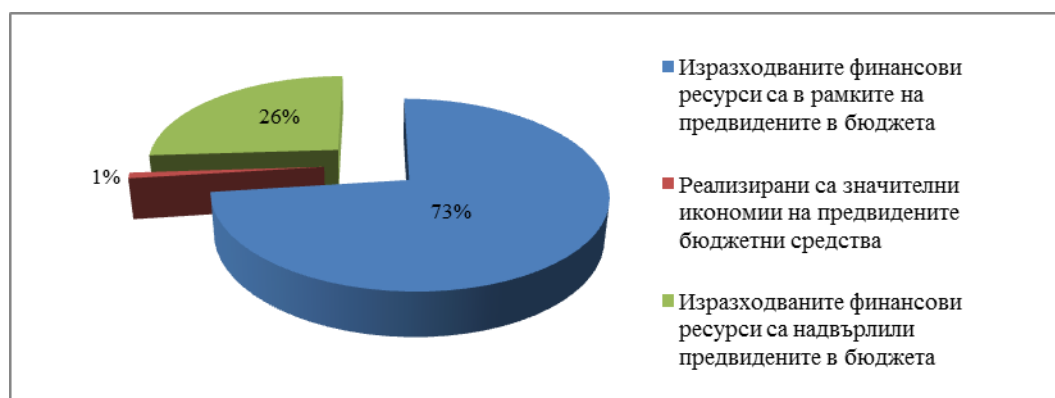
фиг. I.2-6. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в областните администрации

³ За сравнение през 2002 г. 17 (т.е 61%) областни администрации са посочили, че са в рамките на предвидения бюджет, 2 (т.е 7%) са посочили, че имат значителни икономии и 8 (т.е 32%) от областните администрации са надхвърлили предвидените средства в бюджета си.

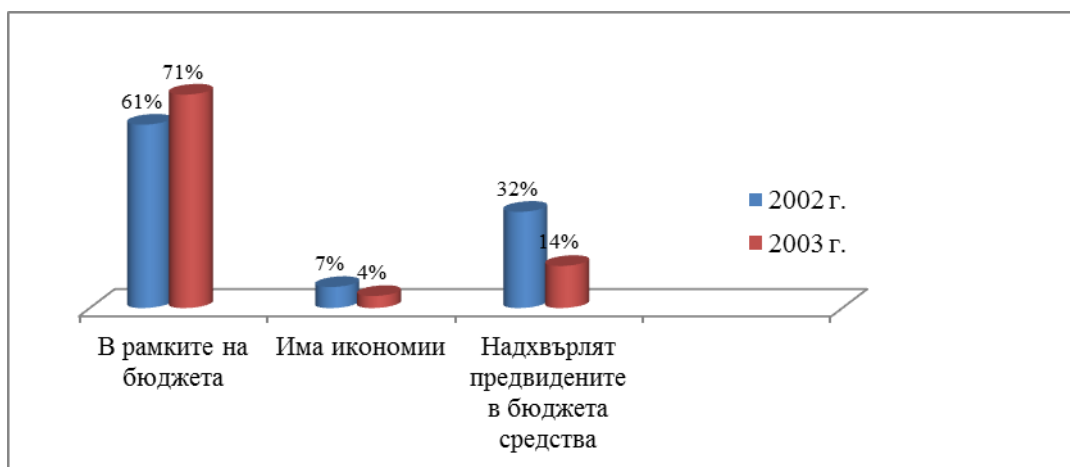


фиг. 1.2-7. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в областните администрации през 2003 г. към 2002 г.

От общо анализираните 206 доклада на общински администрации 151(73%) общински администрации посочват, че изразходваните от тях средства са в рамките на бюджета им, 53 (26%) надхвърлят предвидените за изпълнение на стратегическата рамка средства в бюджета и 2 (1%) общински администрации сочат, че имат значителни икономии.



фиг. 1.2-8. Изразходване на финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в общинските администрации



фиг. 1.2-9. Съпоставяне на изразходваните финансови ресурси за изпълнение на стратегическата рамка в общинските администрации през 2003 г. към 2002 г.

I.3 Управление на качеството и механизми за междуведомствено координиране и съгласуване

Оказва се, че немалка част от ръководителите на структури следят чрез системи за управление на качеството за ефективното и ефикасно изпълнение на дейността на администрациите.

В по-голямата част от административните структури - 49 централни, 17 областни и 136 общински, няма и не се прилагат сертифицирани системи и инструменти за управление на качеството.

В 36 структури от централната администрация, 5 областни и 40 общински администрации се прави оценка на дейността на администрацията и се прилагат различни системи за управление на качеството.

Преобладаващи сред тях са стандартите за качество ISO и несистематизирани и несертифицирани подходи за управление на качеството.

Сред структурите, ползващи стандартите за качество ISO 9001-2000 са ИА „Пристанищна администрация, ИА „Морска администрация”, Агенцията по кадастъра, Изпълнителна агенция „Изпитвания и контролни измервания” на Министерство на отбраната, Областната администрация – Кърджали и общинската администрация – Горна Оряховица.

Често системите за документооборота се посочват като системи за управление на качеството, но трябва да се отбележи, че те не подобряват цялостната дейност, а допринасят за ефективна организация на работата само в частта на движението на преписките. Освен това в различните администрации те се срещат под различна форма, например софтуерна система за документооборота (Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, Общинска администрация - Твърдица), заповед за подобряване организацията на документооборота и качеството на изходящите документи (Областната администрация - Велико Търново), наредба за документооборота (Общинската администрация - Цар Калоян).

Сред структурите, които прилагат други несертифицирани системи за управление на качеството, са Централният регистър на особените залози, Националната агенция за професионално образование и обучение (вътрешни стандарти за работа на служителите), Държавната комисия по стоковите борси и тържища, областните администрации - Кюстендил и Ловеч, общинските администрации - Шумен, Трекляно, Средец, Разлог, Лясковец, Горна Оряховица, Кайнарджа, Габрово (следи се качеството на осъществяваното административно обслужване), Елин Пелин (система за финансово управление и контрол и система за електронно обработване - Актър офис 7), Бобошево, Тетевен, Угърчин, Златарица, Лъки, Червен бряг, Брегово (ефективен финансов контрол по изпълнението на бюджета).

Системите за управление на качеството подпомагат администрациите да подобрят дейността си чрез регламентиране на политиката, целите, отговорностите и взаимоотношенията; чрез усъвършенстване процеса на разпределение и насочване на бюджетните средства; чрез предоставяне на възможност за изучаване и разбиране на поведението на потребителите на услуги и за обратна връзка с тях; чрез подобряване качеството на извършените услуги; чрез подобряване качеството на изготвяне на документите; чрез осигуряване на достоверност и представителност на извършваните анализи.

Голяма част от структурите (56%) не дават отговор на въпроса дали извършват анализ на въздействието на политиките в тяхната администрация. Такъв анализ не извършват 30 структури от централната администрация, 4 областни и 99 общински администрации.

Анализ на въздействието на политиките се извършва в Министерството на финансите (анализ на разходните политики на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и анализ на политиката и перспективите за развитие на отраслите по функционални сфери); Агенцията за социално подпомагане (анализ по социални програми); Министерството на труда и социалната политика (анализ на въздействието на всички аспекти на социалната политика); басейнови дирекции (анализ от контролния отдел и по изпълнението на програмния бюджет); РИОСВ (анализ на въздействието на политиките за подобряване на околната среда; МОСВ (в редовни доклади за усвояване на фондовете от ЕС); ЦИЗГТРЧ - Пловдив (анализ на следваните функционални приоритети, разбити по съответните политики/програми за периода 2001 - 2005

г.); Националната агенция за професионално образование и обучение (анализ на политиката на прозрачност и информираност в дейността на агенцията, политика на управление, политика на подбор на експертите от агенцията); Националната агенция за оценяване и акредитация (в Стратегията за дейността на НАОА до 2005 г.); Общинската администрация - Тунджа (в областта на строителството, образованието, културата); общинските администрации Симеоновград и Ивайловград (анализ на социалната поносимост на размера на таксите и цените на услугите); Раднево (анализ на политиките за ефективна общинска икономика, добър обществен ред, професионализъм, доближаване услугите до гражданите); Елин Пелин, Брезово (социална, икономическа и финансова политика) и др.

Надеждни механизми за междуведомствено координиране и съгласуване с други заинтересувани страни са необходими с цел подобряване на координацията по въпроси от междуведомствен и обществен (национален) интерес и постигане на съответствие между намерение и изпълнение при междуведомствените дейности.

Преобладаващите форми за междуведомствено координиране и съгласуване с други заинтересувани страни в централната администрация са двустранни споразумения за сътрудничество (Дирекцията за национален строителен контрол, Министерството на икономиката, Агенцията за следприватизационен контрол, Агенцията за бежанците, Агенцията за ядрено регулиране), консултативни и координационни съвети (Министерството на труда и социалната политика, Агенцията за малки и средни предприятия, Главното управление на архивите), междуведомствени работни групи (Министерството на земеделието и горите, Държавната агенция за метрология и технически надзор), регламентът в Устройствения правилник на Министерския съвет (Министерството на финансите, Министерството на отбраната, Агенцията за държавни вземания, Държавната комисия за енергийно регулиране), комисии за междуведомствена координация (Комисията за регулиране на съобщенията), работа в колективни органи (Висшия експертен екологичен съвет МОСВ).

Всички областни администрации са посочили, че имат изградени механизми за координиране и съгласуване под формата на комисии, областни съвети и провеждане на работни срещи.

В 23 общини няма изградени такива механизми (Макреш, Кула, Балчик, Бойчиновци и др.). Посочените форми за съгласуване и координиране от общинските администрации са членството в Националното сдружение на общините, членството в регионалните сдружения на общините, изграждането на съвместни комисии, общинските и експертни съвети, преки срещи със заинтересованите страни.

За повишаване на степента на гражданско участие в управлението в общинска администрация Сухиндол се провеждат открити заседания на Общинския съвет.

В Общинската администрация - Вълчедръм, съществува харта за съвместна работа с Данъчното бюро, служба "Земеделие и гори", дирекция "Социално подпомагане", дирекция "Бюро по труда" и РПУ. В Общинската администрация - Търговище, формата за междуведомствено координиране и съвместна работа е договор за сътрудничество (Договор за ред и сигурност с РДВР).

В социологическото проучване на НЦИОМ сред служителите в администрацията само 1,4% посочват липсата на координация между институциите като основен недостатък в организацията на работата на администрацията, в която работят. При вътрешната координация обаче процентът на служители, посочили липсата на координация между звената като недостатък в организацията на работата, е 27%.

I.4 Съвети по чл. 21 от Закона за администрацията

През 2003 г. се запази тенденцията за създаване на съвети към Министерския съвет за координация и изпълнение на междуведомствените политики. През 2003 г. към Министерския съвет са работили 27 съвета, три от които са създадени същата година (Междуведомствения съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда-здраве, Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Междуведомствения съвет за ръководство на дейностите, свързани с провеждането на стратегическия преглед на отбраната).

Поради разширяване и обвързване на функции с междуведомствена политика през 2003 г. са реструктурирани Междуведомствения съвет за координиране на дейностите по подобряване на административното обслужване и изграждане на електронно правителство в работна група към Съвета за модернизирание на държавната администрация, Съвета по структурна политика в Съвета по икономическа политика и Националния съвет по застраховането в Комисия за финансов надзор.

Шест от съветите (Координационният съвет по Националния план за икономически растеж, Координационният съвет за информационното общество, Междуведомственият съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Националният съвет по наркотичните вещества, Съветът за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, Междуведомственият съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда-здраве) отчитат, че не са имали разписана работна програма за 2003 г. За втора поредна година Координационният съвет за информационното общество не е осъществявал дейност, няма актуален състав и независимо от това, че неговите функции са се изчерпали и се нуждаят от актуализиране, председателят му не е предприел никакви действия в тази насока.

Липсата на разработена работна програма води и до липса на отчетност за изпълнението на предварително зададените цели и резултати от дейността.

През 2003 г. отчет за работата си не са направили 7 от съветите (Координационният съвет по Националния план за икономически растеж, Съветът по регионално развитие, Съветът по националния радиочестотен спектър, Координационният съвет за информационното общество, Националният съвет по безопасност на храните, Националният съвет по наркотичните вещества и Съветът за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България)

Показател за ефективността на работата на съветите са и реализираните през 2003 г. предложения във връзка с осъществяваната от тях дейност. По-голяма част от съветите са успели да реализират направените от тях предложения за оптимизиране и подобряване на дейността им. Единствено Координационният съвет за информационното общество и Националният съвет по наркотичните вещества не са реализирали предложенията си, направени през 2002 г.

Направените предложения от съветите с оглед повишаване ефективността на работата им са следните:

- Да се подобри вътрешноевропейското администриране при възлагане на задачи и осъществяване на дейности в рамките на Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол и работната група и оптимизиране на междуведомствената координация.
- Да се приеме Правилник за вътрешна уредба на Съвета за икономически растеж и от Министерския съвет.
- Да се разработи проект на нов Правилник за дейността на Националния съвет по рехабилитация след приемането от Народното събрание на Закона за интеграция на хората с увреждания.
- Да бъде изменено и допълнено Постановление № 33 на Министерския съвет от 2002 г., с което да се прецизират допълнително функциите на съвета и се разпише по-подробно механизмът за свикване на заседания и включване на нови точки в дневния ред за заседанията.

- Да бъдат включени като постоянни членове в състава на Междуведомствения съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда-здраве представители на неправителствени организации.

I.5 Управление на знанията в държавната администрация

През юни 2003 г., осъществявайки политиката за изграждане на нова административна култура в администрацията за разпространение на добри практики в администрацията и засилване на мотивацията на служителите да подобрят комуникацията помежду си, беше създаден Портал за държавната администрация (<http://sadocs.government.bg/sa>). Порталът е средство за управление на знанията и информацията за държавната администрация и служителите, работещи в нея чрез предоставянето на:

- пълна и актуална нормативна база;
- проекти на нормативни актове;
- документи, свързани с модернизиранието на държавната администрация;
- образци на документи;
- практика по прилагане на законодателството в областта;
- "добра практика" в административната дейност;
- актуална информация и инициативи в областта на държавната администрация;
- възможност за консултации по всички въпроси, касаещи реформата в държавната администрация от експерти, работещи по тях.

Порталът на държавната администрация спомогна за повишаване на ефективността в работата на дирекция "Държавна администрация" на Министерския съвет, при подпомагане на министъра на държавната администрация относно прилагането на политиките в областта на държавната администрация и държавната служба. С реализирането на Портала многократно намаляха исканията за разпращане с електронна поща на документи, процедурни правила и образци на документи, което създава благоприятна възможност за унификация на тези правила и образци.

Реализацията на Портала е "бърза победа" в администрацията и е пример за ефективно публично-правно партньорство и за възможността за решаване на текущи проблеми, без формалности, с помощта на технологиите. Полезността на Портала е оценена с втора награда в категорията "Информационна услуга" на първия национален конкурс за постижения в областта на електронното правителство „Електронна online услуга” през ноември 2003 г.

II. Административно обслужване

Подобряването на административното обслужване на физическите и юридическите лица е стратегическа цел на администрацията. Нейната реализация се обуславя от ясно изразената политическа воля в управленската програма на правителството на Република България "Хората са богатството на България", обществените нагласи и нарастващите очаквания към държавната администрация, както и общото изискване за модернизирание на администрацията с оглед присъединяването на България към Европейския съюз.

За тази цел правителството се стреми да развие всички политики за подобряване на административното обслужване - подобряване на действащото законодателство; интегриране на информация, процеси и услуги; подобряване на бизнес средата, изграждане на електронно правителство и др. Посочените стратегически насоки и ролята на администрацията за постигането им са очертани в Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише" и в Базисния модел на обслужване на "едно гише", приети с Решение № 878 на Министерския съвет от 2002 г.

Наред с мерките по облекчаване на бизнес средата и прилагането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол усилията за изграждане на електронно правителство, създаването на механизми за консултиране със заинтересувани партньори и подобряване качеството на нормативните актове като най-ефикасна европейска практика за прилагане на стратегическите принципи се разглежда въвеждането на административно обслужване на "едно гише", с което се създава едно място на достъп до услуги и информация. Базисният модел, приложен към концепцията, е всъщност бизнес моделът, съдържащ инструментариум от възможни действия в областта на управлението на дейността, процесите, човешките ресурси и технологиите, които ръководителите на административни структури следва да предприемат в зависимост от спецификата на администрацията. Тук се очертава решаващата роля на всеки ръководител, който следва да приложи Базисния модел към конкретните обстоятелства, свързани с неговата администрация - специфика на дейност и ниво на подготвеност. Неговата задача е да очертае промените и да демонстрира ангажираност за извършването им. Прилагането в практиката изисква фундаментални промени в организацията, процедурите и културата на работа на държавната администрация.

Висока ангажираност към повишаване качеството на административното обслужване се наблюдава в Агенцията по заетостта, Министерството на икономиката, Министерството на здравеопазването, Министерството на финансите, Главната данъчна дирекция, Националният статистически институт, Министерството на правосъдието, Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Патентното ведомство и др. В същото време има административни структури, в които не се предприемат мерки в това отношение поради липса на ангажираност. Няма административна структура, която не осъществява административни услуги. В някои структури е засилен информационният момент, в други - документално оформените услуги. Комисията по търговия и защита на потребителите, Агенцията за чуждестранни инвестиции, Изпълнителната агенция за национална туристическа реклама и информация заявяват, че не предоставят административни услуги, позовавайки се на тясната законова дефиниция за административна услуга и административно обслужване в Закона за административното обслужване на физически и юридически лица, която в Концепцията е посочена като недостатъчна, ограничаваща и подлежаща на изменение. В същото време за целите на организирането на административното обслужване преобладаващата част от административните структури, разглеждат понятието "административна услуга" в широкия смисъл и в съответствие с концепцията, а именно - взаимоотношения между администрацията и клиента по повод удовлетворяване на законни интереси и права, които включват предоставяне на информация, консултация, документи и извършване на определени действия, т.е. всяко действие на администрацията да бъде насочено към удовлетворяване потребностите на обществото.

Информация за нивото на развитие на административните структури в системата на изпълнителната власт към момента ни дава въведената през юни 2003 г. Интернет базирана система за самооценка на административното обслужване. Системата за самооценка и отчитане на административното обслужване цели хармонизиране с методиката, използвана в публичния сектор на Европейския съюз. Тя е насочена към оптимизиране процеса на отчитане и анализ, към

създаване на механизъм за сравнителен анализ и към насърчаване на администрациите за въвеждане на основните принципи на добро административно обслужване. Другият използван способ за проверка на нивото на въведените промени е прекият мониторинг върху работата на администрацията, осъществяван от дирекция "Държавна администрация". Използвано е и проучване на общественото мнение по повод предоставянето на административни услуги.

Чрез Системата за самооценка на административното обслужване за 2003 г. е постъпила пълна или частична информация от 94 структури от централната администрация (от общо 108, предоставящи административно обслужване), от 27 областни администрации (от общо 28) и от 199 общински администрации (от общо 264).

II.1. Ниво на развитие на организацията на административно обслужване

Базисният модел за въвеждане на принципа на обслужване на "едно гише" определя четирите етапа на развитие на организацията на административното обслужване:

- Базов - много малко доказателства за промяна в сравнение с предишната организация за предоставяне на услуги,
- Развиващ се - отчетливо подобрение в сравнение с предишните механизми за предоставяне на услуги, но незначителни доказателства за прилагане на най-добрите международни практики,
- Работещ - настоящата организация на работа представлява значително подобрение в сравнение с предходния етап на обслужване на "едно гише" и е съизмерима с някои показатели на Европейския съюз за сравнение, и
- Отличен - настоящата организация на работа е съобразена със значимите елементи от най-добрите практики в обслужването на принципа "едно гише" в Европейския съюз.

На фигурите по-долу са представени нивата на развитие на административните структури според Базисния модел за обслужване на „едно гише“

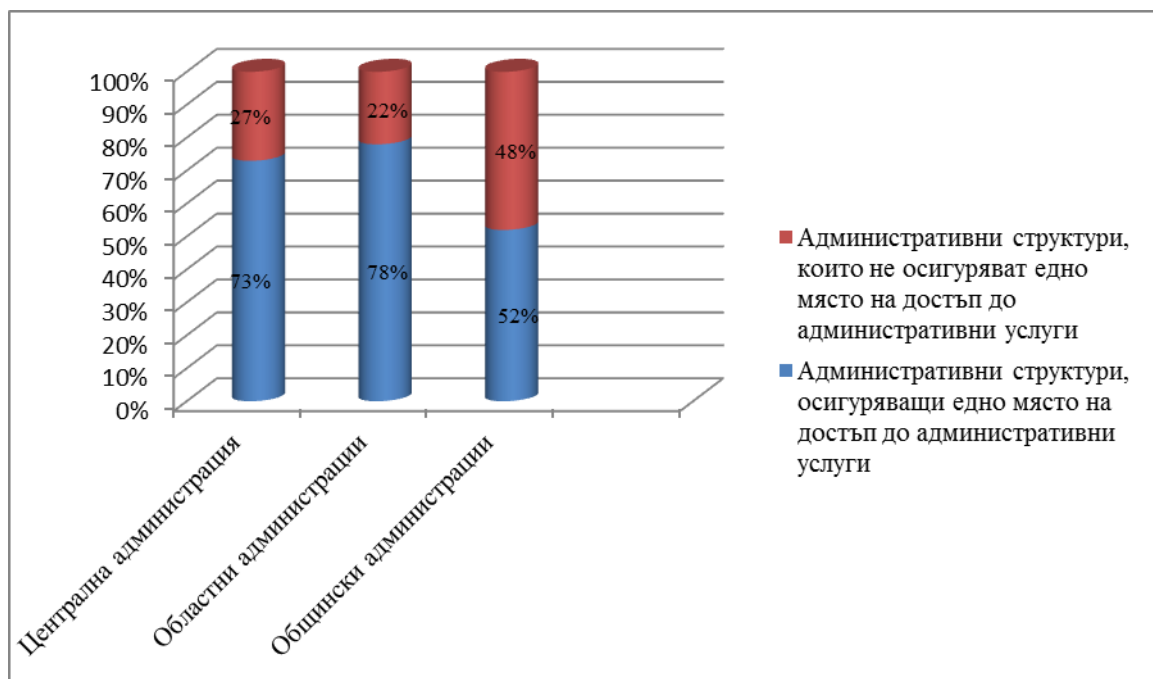




фиг. II.1-1. Етап на развитие според самооценката на администрациите

Резултатите от извършения мониторинг върху работата на структурите от централната администрация показват, че системата за самооценка на административното обслужване се налага като надежден инструмент за преценка на нивото на развитие на различните административни структури. Именно за това нейното регулярно извършване е от изключителна важност за установяване на състоянието на административното обслужване.

Съществуват различни модели на организация на предоставянето на услуги, които са подчинени на една цел - облекчаване на административното обслужване. 73% от структурите в централната администрация отчитат, че предоставят административни услуги чрез едно място на достъп. По-голямата част от областните и общинските администрации също осигуряват едно място на достъп до услугите, включително активно консултиране и насочване на потребителите, като съществува трайна тенденция тази практика да се усъвършенства. Организационният принцип за предоставяне на административни услуги чрез едно място на достъп е възприет в 78% от областните администрации. В много общини е наложена практиката за облекчаване и оптимизиране на предоставяните от тях услуги чрез "Центрове за информация и услуги", които са изградени на принципа "едно гише". Сходен характер, но с ориентация към бизнеса, имат и създадените "Информационни гишета на предприемача". В отчетите на 52% от общинските администрации се посочва, че предоставянето на административни услуги е организирано по този начин, но това в много случаи се отнася по-скоро за физическото структуриране на звената за административно обслужване, докато другите дейности – процеси, човешки ресурси и технологии са на различно ниво.



фиг. П.1-2. Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставянето на административни услуги

Дефинирането и разделянето на функциите на фронт- и бек офиса, както и изграждането на връзка между тях е от изключително значение за правилното функциониране на системата "едно гише". По отношение на физическото пространство, в което се предоставят услуги - в част от административните структури фронт офисът има много добро обособено място за обслужване, както и актуализирани информационни материали (Агенцията по заетостта, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на здравеопазването, Министерството на икономиката, Главната данъчна дирекция), като се обръща внимание на осигуряването на достъпна среда за хора с увреждания (Агенцията по заетостта, Главната инспекция по труда, Дирекция "Бюро по труда" - Монтана).

Като основен проблем при изграждането на физическото пространство се посочва старият сграден фонд, както и фактът, че някои структури са временно настанени в определена сграда или са под наем, което ограничава свободата за извършване на необходимите реконструкции.

По отношение на структурирането на звената за административно обслужване следва да се отбележи твърде разнородният подход при тяхното отнасяне към общата или специализираната администрация. Това има пряка връзка с разпределението на правомощията и отговорностите при ръководенето и функционирането на звената, а оттам и към техните качествени и ефективни резултати. Получените отговори от голяма част от административните структури сочат, че в много от тях специализираните звена за обслужване и деловодствата работят съвместно.

Проведеното от НЦИОМ изследване показва, че най-често гражданите търсят различни услуги от централната и от общинската администрация. Контактите с областната администрация са значително по-редки - едва 30% от гражданите се обръщат към нея.

Качеството на административното обслужване зависи в значителна степен от информацията, която се предоставя за услугите и средствата за достъп до услугите. Информация за административното обслужване, предназначена за потребителите на разбираем и достъпен език, се поддържа и актуализира в 76% от структурите на централната администрация. Административните структури имат предимно информационни табла, на места са отпечатани брошури с информация за отделните услуги (Агенцията по заетостта, Главната данъчна дирекция, Националната служба за съвети в земеделието, Министерството на околната среда и водите, Агенцията за малки и средни предприятия). Действията по-нататък на практика следва да преминат формалната страна и да се съсредоточат върху описанието на услугите на ясен и

разбираем език, както и върху редовната актуализация на информацията за клиентите - както в печатните материали, така и в Интернет страниците.

Според проучването на НЦИОМ всеобщо е мнението, че общинската администрация и звената на централната администрация предлагат услуги в най- достъпен вид. Близко 40% от анкетираните, които редовно посещават общинските администрации, са на мнение, че те предлагат най-много облекчения при подаване на документи. Лошата организация на работата обаче вътре в структурите на самата администрация според 58% от интервюираните пречи преди всичко да бъдат извършвани бързи и качествени услуги. Други 43% посочват, че нежеланието за работа прави услугите бавни и некачествени. Не е за подценяване и делът на гражданите - 36%, според които културата на служителите е далеч от изискванията за добро административно обслужване.

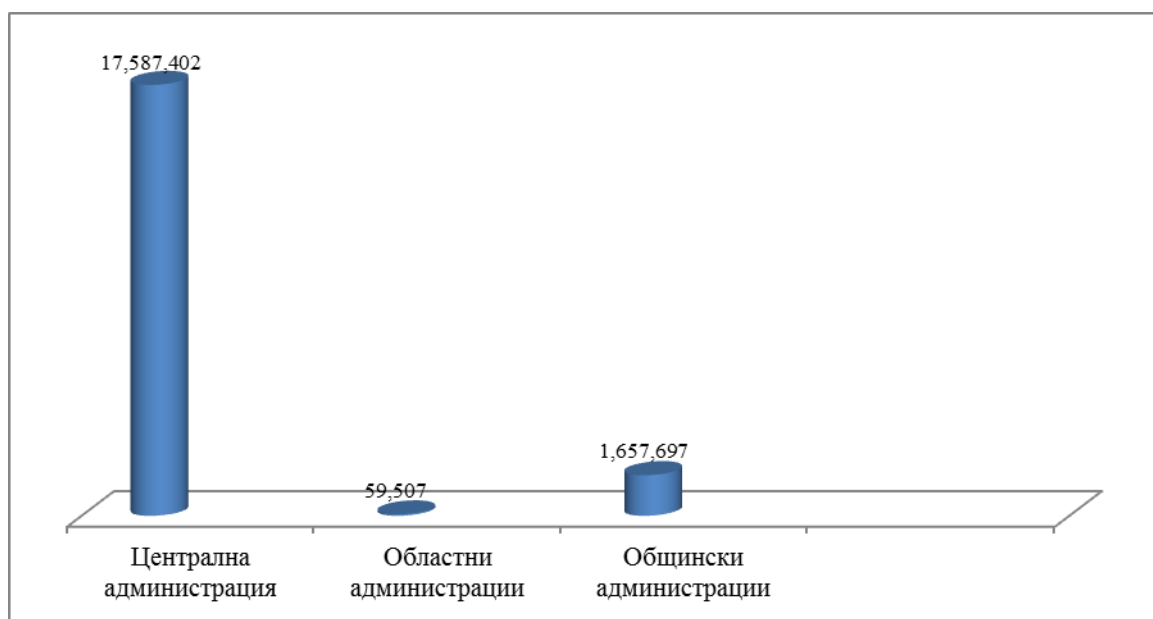
Информационното и комуникационното осигуряване е една от важните предпоставки за предоставяне на качествени и бързи услуги. 75% от структурите в централната администрация отчитат, че предоставят различни канали за достъп до услуги и информация (телефон, поща, електронна поща, Интернет портал, други). Традиционни канали за достъп са личният контакт и пощата. Горещи телефони има в Агенцията за социално подпомагане, Главната данъчна дирекция, за корупция в Министерството на финансите, зелени телефони в Министерството на околната среда и водите. Относно предоставянето на услуги чрез Интернет - 41% от структурите в централната администрация заявяват, че предоставят информация за услугите, които извършват. От тях 27% предлагат и възможности за изтегляне на бланки и формуляри от Интернет. Много малко Интернет страници дават възможност за задаване на въпроси он-лайн (Патентното ведомство, Дирекцията за национален строителен контрол, Министерството на труда и социалната политика). Двадесет (74%) от областните администрации предоставят информация за видовете услуги чрез Интернет. От тях 15 (56%) твърдят, че предоставят възможности за изтегляне на формуляри за попълване. 30% от общинските администрации отговарят, че предоставят услуги по Интернет (предимно предоставяне на информация). Имайки предвид процента на общинските администрации (34%), които отговарят, че все още не са предприели действия в тази насока, препоръчително е положителното развитие е да продължи. Общинските администрации най-често използват комбинацията от предоставяне на информация "на място" и чрез печатни материали. По-голямата част от областните администрации и около 33% от общините посочват, че използват различните канали за достъп, но това в повечето случаи се отнася до предоставянето на информация.

Съществен проблем за повечето от структурите на централната администрация е намирането на точния баланс между ограничените човешки и финансови ресурси и желанието да се използват информационните технологии за подобряване на административното обслужване.

Според изследването на НЦИОМ, въпреки разнообразието от комуникационни средства (Интернет, телефон, електронна поща и др.), гражданите контактуват с административните структури лично или чрез упълномощено лице. Това важи за над 90% от анкетираните, независимо дали става въпрос за обмен на информация или за извършване на административна услуга. Най-рядко използваното от гражданите комуникационно средство е Интернет. Едва 2% търсят връзка с териториалната администрация чрез Интернет, и то предимно за информация. Оказва се, че личният контакт се възприема като единствения добре работещ и сигурен механизъм за комуникация между гражданите и администрацията.

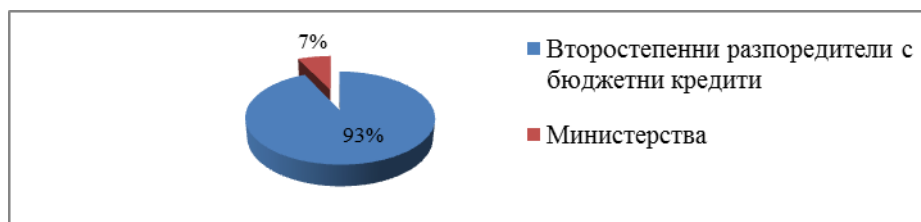
Количествените показатели за административно обслужване сочат, че най- голям брой административни услуги се извършват в централната администрация и в общините. Според посочените данни в централната администрация са извършени 17 587 402 бр. услуги на граждани и фирми, а в областните администрации - 59 507 бр. В общините са извършени 1 657 697 бр. услуги. За дейността по административното обслужване не е получена информация от Министерството на младежта и спорта, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Българския институт по стандартизация, Агенцията по енергийна ефективност, Комисията по търговия и защита на потребителите, Изпълнителната агенция за национална туристическа реклама и информация, Изпълнителната

агенция по рибарство и аквакултури, Националната ветеринарномедицинска служба, Националната служба за растителна защита, Националното управление по горите, Агенция „Митници”, Областната администрация – София.



фиг. II.1-3. Брой извършени административни услуги

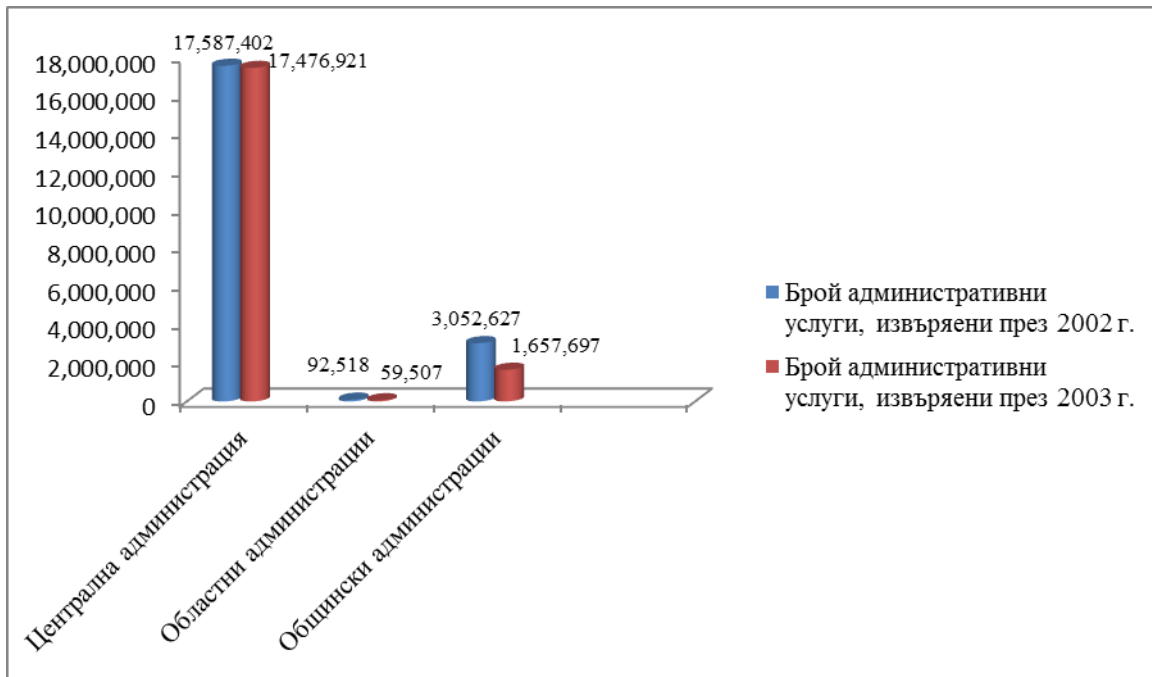
В министерствата са извършени 1 250 659 бр. административни услуги, а във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити - 16 336 743 бр. Все още е висок броят на административните услуги, осъществявани от министерствата. Това налага извода, че акцентът в дейността на тези структури е изместен от формулиране на непосредствени политики към непосредствено административно обслужване.



фиг. II.1-4. Извършени административни услуги в централната администрация

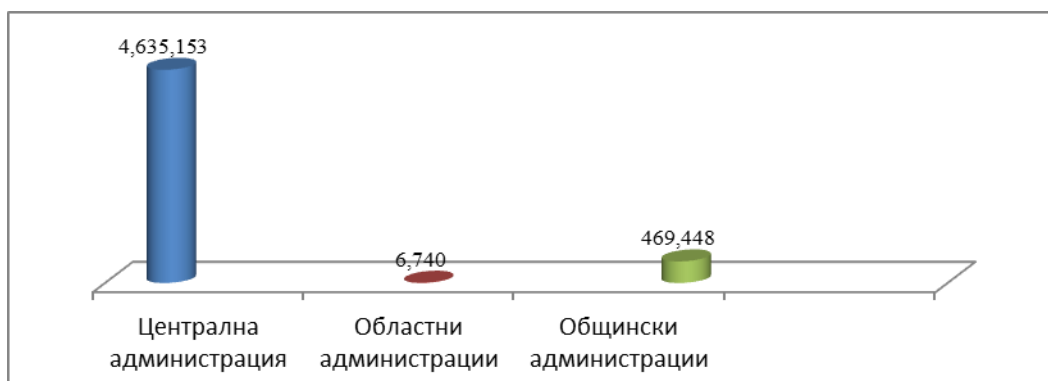
В централната администрация като структури с най-голяма натовареност се очертават Главната данъчна дирекция (10 242 337 бр.), Изпълнителната агенция "Автомобилна администрация" (3 295 285 бр.), Агенцията по заетостта (2 119 728 бр.), Министерството на вътрешните работи (927 695 бр.), Министерството на външните работи (174 284 бр.)

По отношение на броя на административните услуги, които са извършени през 2003 г., в сравнение с 2002 г. се наблюдава съвсем леко намаление в централната администрация, намаление с 35% за областните администрации, а в общинските администрации, извършените през 2003 г. услуги са с 46% по-малко в сравнение с 2002 г.



фиг. П.1-5. Сравнителна илюстрация за извършените административни услуги в администрацията на изпълнителната власт - 2002г./2003 г.

Административните услуги, свързани с бизнеса (лицензни, разрешителни, регистрации и съгласувания), предоставяни от общинските администрации, представляват около 33% от всички предоставени от тях услуги. В централната администрация тези услуги представляват 25% от общо извършените от нея услуги. Услугите за бизнеса, предоставяни от областните администрации, са 11% от общия брой извършвани от тях административни услуги.

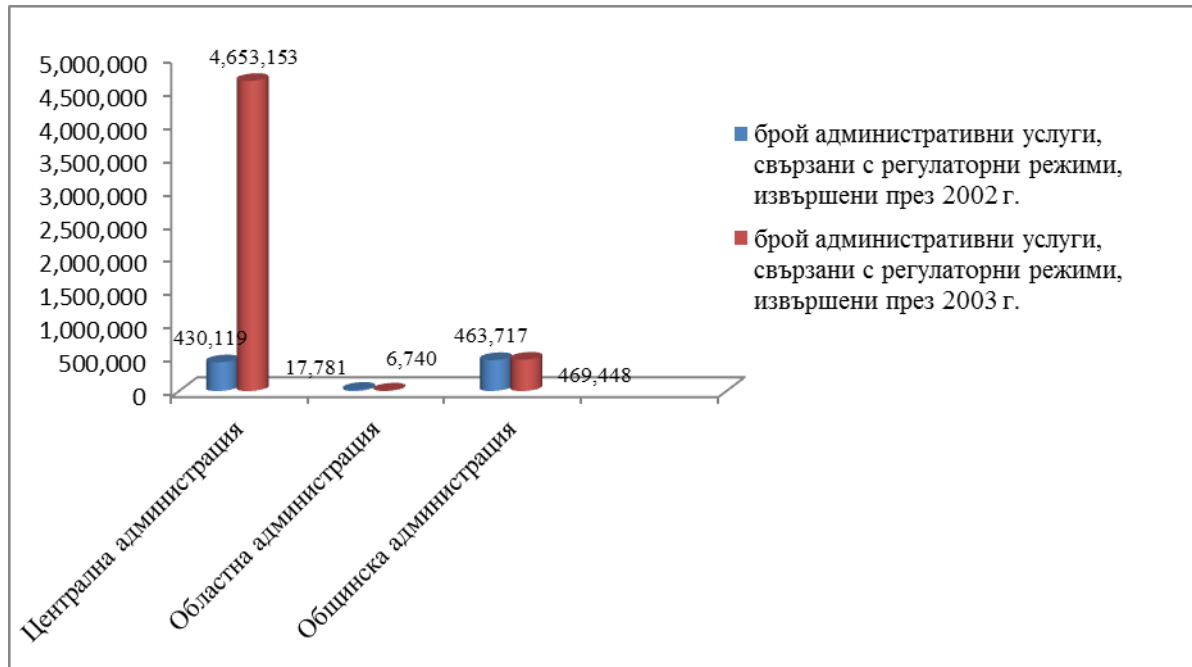


фиг. П.1-6. Брой извършени административни услуги, свързани с регулаторни режими

Най-голям обем административни услуги, свързани с лицензионни, регистрационни, разрешителни и съгласувателни режими, се извършват в централната администрация. В министерствата са извършени 917 423 такива услуги, а във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити - 3 717 730 бр. Най-много услуги, свързани с регулаторни режими, се извършват в Главната данъчна дирекция (157 669 бр., свързани с данъчната регистрация), Агенцията по заетостта (568 272 регистрации), Изпълнителна агенция „Автомобилна регистрация” (2 809 831 лицензи и разрешения). В областните администрации са извършени 6 740 бр. услуги, свързани с регулаторни режими, а в общинските – 49 448 бр.

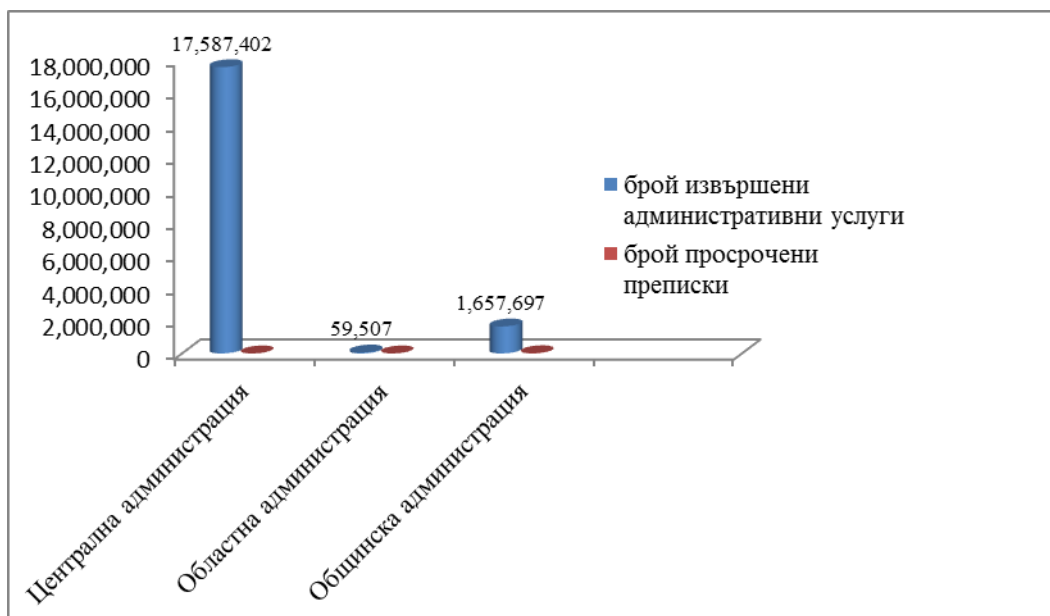
В сравнение с 2002 г. по отношение на броя на извършените административни услуги, свързани с регулаторни режими през 2003 г., в централната администрация се наблюдава много

голямо увеличение - 10 пъти повече са услугите, свързани с издаване на лицензни, разрешения, съгласувания или регистрации. Това увеличение се дължи най-вече на подобрения начин на отчитане и на по-пълната информация, касаеща териториалните звена на централната администрация. В областните администрации тенденцията е към намаление - около 2,5 пъти, а при общинските администрации има незначително увеличение.



фиг. П.1-7. Сравнителна илюстрация за извършените административни услуги, свързани с регулаторни режими в администрацията на изпълнителната власт - 2002г./ 2003 г.

Като цяло просрочените преписки представляват малък процент от общото количество. Броят на просрочените преписки е най-голям в общинските администрации - 12 837 от общо 1 657 697 бр. извършени административни услуги (около 0,8% от извършените административни услуги). В централната администрация броят на просрочените преписки е 2 067, или 0,01% от всички извършени услуги. В областните администрации са просрочени 1 055 преписки или 1,7 от общия брой услуги.



фиг. П.1-8. Съотношение на просрочените преписки към общия брой административни услуги

Важно средство за анализ на състоянието на административното обслужване освен броя на просрочените преписки е анализът на жалбите и оплакванията. Наличие на разработени процедури за регистриране и анализ на жалби и предприемане на съответните действия в отговор на получените оплаквания посочват половината от централните администрации, 75% от областните и 33% от общинските администрации.

Изследванията на общественото мнение показват, че основните причини за липса на реакция при неудовлетвореност от качеството на получаваните услуги е широко разпространеното мнение, че предприемането на действия, свързани с подаване на жалба, няма да постигнат положителен за гражданите резултат. Близко половината от анкетираните са убедени, че тяхното мнение/предложение или оплакване няма да има ефект. В 33% от случаите администрацията е отговорила на предложението или оплакването, но не е предприела никакви действия. Само в 20% от случаите се е стигнало до положително развитие - след предоставен отговор от страна на администрацията са предприети и необходимите действия.

Описаните по-горе средства са част от действията, които се предприемат за изграждане на системи за обратна връзка в административните структури. Набирането на информация от клиентите и служителите, анализирането на тази информация, на предложенията за предприемане на мерки и огласяването им са елементи на системата за обратна връзка. Нейното създаване в цялост затруднява административните структури. Изключение са Агенцията по заетостта, Министерството на здравеопазването, Министерството на правосъдието, Патентното ведомство, Министерството на финансите, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Агенцията за приватизация, където се използват средства за обратна връзка, като анкети, кутия за предложения, книга за похвали и оплаквания, телефон за сигнали за корупция, но не съществува утвърдена практика за анализ и обобщение на основните изводи. Около 50% от административните структури заявяват в отчетите си, че използват мненията на потребителите, но едва 19% са въвели система за измерване и анализ на удовлетвореността на потребителите. Няма практика анализирания резултати от получените коментари, похвали и жалби да се оповестяват, а планираните действия от страна на администрацията в резултат на получената обратна връзка не достигат до гражданите, направили коментари. Преобладаваща част от административните структури заявяват, че нямат получени жалби и оплаквания по повод лошо административно обслужване.

За постигане качество на услугите е необходимо административните структури да работят в синхрон и координация. Белег за постигането му е наличието на практика за

междуведомствено съгласуване на преписки. Практиката за междуведомствено служебно съгласуване възниква или на основание на специални разпоредби в нормативните актове, или на базата на споразумения между организациите. Като добра практика в тази област може да се отбележи работата на Изпълнителната агенция по хидромелиорации, Министерството на здравеопазването и Министерството на околната среда и водите. 47% от структурите в централната администрация отчитат, че предприемат мерки в това отношение, но в същото време 35 % от тях не прилагат процедури за служебно съгласуване на преписки. Поради лоша вътрешна организация в административните структури и недобрата координация, използването на междуведомственото съгласуване в някои случаи води до забавяне на процеса на обслужване на клиента и съответно е отпаднало като механизъм. Трябва да се подчертае, че няма законова пречка за сключване на споразумения между административните структури по повод междуведомственото служебно съгласуване на документи, но малко от тях се ориентират към сключване на такива. Анализът на данните от системата за самооценка на административното обслужване показва, че около 25% от общинските и 33% от областните администрации не прилагат процедури за служебно съгласуване, когато за предоставянето на една административна услуга са необходими документи от различни администрации.

В по-голяма част от административните структури подобряването на административното обслужване не представлява интегрирана част от процеса на планиране (32 % от централните администрации посочват, че са разработили и прилагат стратегия, насочена към удовлетворяване нуждите на потребителите).

Много малко са и териториалните администрации, които са предприели стъпки по разработване и прилагане на стратегия, насочена към удовлетворяване нуждите на потребителите (4 областни и 26 общински администрации).

Фокусът на административните структури е предимно върху предприетите действия, а не върху постигането на измерими резултати, с акцент върху потребностите на клиента. Като добра практика следва да се посочи подходът използван в Националната служба за съвети в земеделието, Министерството на здравеопазването, Агенцията за малки и средни предприятия, които имат стратегия и план за удовлетворяване нуждите на потребителите. Друг основен проблем е липсата на обвързаност между стратегическите цели на администрацията с индивидуалните цели на служителите, заложен в техните работни планове.

В по-голяма част от административните структури се измерва основно броят на издадените документи, а качеството на предоставените услуги се измерва единствено по това, дали документите са издадени в срок, като ограничен брой структури са разработили собствени стандарти за обслужване (Главната инспекция по труда, Морската администрация, Министерството на здравеопазването). В същото време около 25% от структурите отчитат, че имат свои вътрешноорганизационни стандарти. Механизми за измерване и анализ на потреблението на услуги са започнали да въвеждат 60% от областните и 68% от общинските администрации. Собствени стандарти за предоставяне на административни услуги и цели за обслужване са разработили половината от областните администрации и 36 % от общинските. Голяма част от териториалните администрации декларират, че използват мненията на потребителите, които получават по различни начини, за да усъвършенстват процеса на предоставяне на услуги. Същевременно обаче около 50% от централните и областните администрации и 75% от общинските прилагат система за измерване на удовлетвореността на потребителите и регулярно оповестяване на резултатите от това измерване чрез различни комуникационни средства.

Независимо от това, че административните структури изготвят годишни отчети за дейността си, трудно се преодолява тенденцията да се отчитат действия, а не резултати. Липсва анализ между планирани и постигнати цели, както и система от показатели за проследяване на резултатите, която включва показатели за ефективност, ефикасност, количество и качество. Регулярно изготвяне на отчети за дейността, които се оповестяват чрез различни комуникационни средства, извършват около 38% от администрациите в централната власт. Една трета от областните и много малко от общинските администрации заявяват, че все още не са приложили тази мярка за подобряване прозрачността на работа или че са в началния етап на нейното прилагане.

II.2. Такси и цени на административните услуги

Финансирането на инициативи за подобряване на административно обслужване се осъществява от собствените бюджети на администрациите и от донорски организации. Практически проектите, подкрепени от донорски организации, се реализират в отделни административни структури и са свързани с предоставяне на определена информация за услугите, които съответната администрация извършва, както и с избягването на необходимостта гражданите сами да контактуват с администрацията в различните стъпки на процедурата. Те обаче рядко засягат оперативната организация на административната дейност и възможностите за подобряване на административни процедури за извършване на услугите.

Във връзка с дейността на администрациите по административно обслужване през 2003 г. за първи път бе събрана информация за броя на установените такси и цени на видовете предоставяни услуги, която е изключително разнородна.

II.2.A. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от централната администрация

Правното основание за събиране на такси се съдържа в Закона за държавните такси и в законите, регламентиращи дейността на съответните административни структури. В анализирания общо 86 доклада на структури на централната администрация са посочени общо 1298 вида такси за услуги, които централните администрации събират, и 1920 установени цени. Видовете такси и цени са различни в съответните административни структури. Те са свързани с предмета на дейност на съответната структура. Най-голям брой такси, събирани за предоставяните услуги, се посочват от Националната агенция за оценяване и акредитация (301 броя) и от Агенция "Митници" (318 броя).

С ценоразпис следва да бъдат установени цените на платените услуги, предоставяни от съответната административна структура. Най-голям брой установени цени е посочен от Националния статистически институт (478), Изпълнителна агенция "Изпитвания и контролни измервания на съоръжения, техника и имущества" Русе (406), Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Русе (172) и Националната служба за зърното и фуражите (150).

При направения анализ на получените данни бяха констатирани случаи на сериозни различия във връзка с предоставянето на платени услуги от структури с еднакъв статут и предмет на дейност - Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Пловдив, и Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Русе. Центърът за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Пловдив, събира 45 вида такси за услуги, а Центърът за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Русе, не събира такси за услуги, а има 172 вида установени цени.

II.2.B. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация

Възможността за предоставяне на услуги от областните администрации срещу заплащане на такси е законово регламентирана. В Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители (ПМС № 175 от 1998 г.) е определен размерът на таксите, които се събират и от областните управители.

В анализирания общо 26 доклада на областните администрации се представят различни данни за таксите, които се заплащат за предоставяните услуги. Само в доклада на Областната администрация - Търговище, е посочено, че събираните такси са определените в Тарифа № 14.

Областните администрации - Силистра, Сливен, Разград, Плевен, Габрово, Добрич, Велико Търново, Видин, Враца, Варна и Русе, не посочват услуги, предоставяни срещу заплащане на такси.

Областните администрации - Кърджали, Кюстендил, Пазарджик, Перник и Хасково, посочват само един вид такса за оказване на услуга, областните администрации - Монтана и Стара Загора - 2 вида такси, Ловеч и Шумен - 3 вида такси. Областната администрация - Русе, не е представила данни.

Относно установените цени за услуги са посочени следните данни: за Областната администрация - Варна - 13 установени цени, областните администрации Видин, Враца, Монтана, Пазарджик, Сливен, Хасково и Ямбол - 1 установена цена. Установяването на цени и услуги, предоставяни от областните администрации е свързано предимно с продажба на недвижими имоти или отдаването им под наем.

Правното основание за събиране на местни такси от общините се съдържа в Закона за местните данъци и такси (чл. 6, ал. 1). В този закон са определени видовете такси, които следва да бъдат събирани за услуги.

Възможността за събиране на отделни такси от общинските администрации за услуга, при която дейностите могат да се разграничат една от друга, предпоставя и различния вид на събираните такси. Това е причината, поради която общинските администрации посочват различните видове събирани от тях такси.

От общо анализираните 205 доклада на общински администрации в докладите на 41 се сочи, че събираните от тях такси са по-малко от 30 вида. От тях 14 общински администрации посочват, че събираните от тях такси са до 10 вида (общинските администрации - Ветрино, Медковец, Кула и Долна Митрополия - 5 вида, Бобошево, Бобов дол, Ботевград, Върбица, Брацигово, Гълъбово и Стрелча - 8 вида, Стамболийски и Рила - 9 вида, Раднево - 11 вида).

В същото време горните общински администрации посочват, че за предоставяни от тях услуги се заплащат и установени цени, както следва: Ветрино (77), Кула (54), Бобошево (31), Бобов дол (32), Рила (17), Медковец (34), Брацигово (41), Стрелча (25), Стамболийски (55), Ботевград (45), Гълъбово (11), Раднево (55) и Върбица (2).

От анализа на посочените данни може да се предположи, че там, където се събират ограничени видове такси, се въвеждат цени за услуги, за които законово е регламентирано заплащането на такса. Това не би имало само формални последици, имайки предвид, че докато таксите не са данъчно ангажирани, цените за услуги са свързани със заплащане и на ДДС. Въвеждането на цени, вместо такси освен че не съответства на ЗМДТ, неоснователно обвързва платените услуги с ДДС, което увеличава техния размер.

Сто и четиринадесет (114) общински администрации посочват, че събират над 40 вида такси. От тях, общинските администрации - Карнобат, Царево, Сухиндол, Тетевен, Вълчедръм, Перушица, Кричим, Русе, Силистра и др., сочат над 90 вида установени такси. В тази връзка е необходимо да се изясни правното основание за характера на тези такси.

Освен върху таксите бе извършен и анализ на цените, установени от общинските администрации за предоставяни от тях услуги.

Правна уредба относно цените се съдържа също в Закона за местните данъци и такси (чл. 6, ал. 2). Предвидено е общинският съвет да определя цена за всички услуги и права, предоставяни от общината, извън тези, за които е определена такса. През 2003 г. подадените данни относно броя на установените цени са следните:

До 10 установени цени за услуги са посочени в докладите на общинските администрации - Банско, Якоруда, Царево, Аврен, Бяла, Стражица, Кърджали, Трекляно, Летница, Монтана, Чепеларе, Драгоман, Своге, Велики Преслав и Върбица.

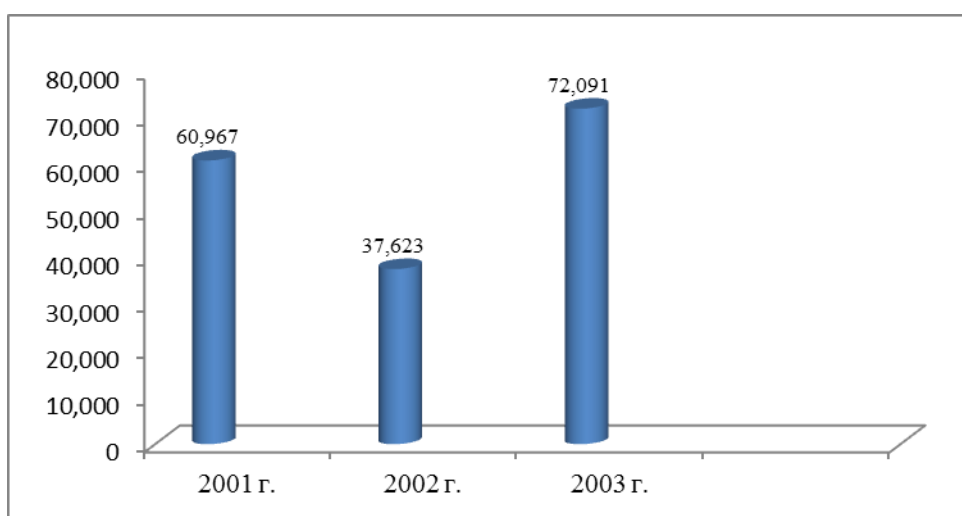
Над 40 установени цени за услуги са посочени от общински администрации - Струмьяни, Карнобат, Созопол, Аксаково, Белослав, Варна, Ветрино, Девня, Провадия, Димово, Полски Тръмбеш, Ружинци, Бяла Слатина, Враца, Козлодуй, Мездра, Мизия, Хайредин, Габрово, Дряново, Севлиево, Трявна, Добрич, Каварна, Кюстендил, Ябланица, Георги Дамяново, Чипровци, Брацигово, Панагюрище, Пещера, Белене, Плевен, Червен бряг, Асеновград, Стамболийски, Завет, Ветово, Сливо поле, Дулово, Котел, Рудозем, Ботевград, Костинброд, Гурково, Мъглиж, Опан, Раднево, Стара Загора, Антоново, Омуртаг, Димитровград, Свиленград, Тополовград, Нови пазар, Страджа и Ямбол. Над 90 установени цени се сочат от общинските

администрации – Созопол, Девня, Провадия, Мездра, Трявна, Асеновград, Котел и Свиленград. Налага се изводът, че гражданите в тези общини заплащат цени за услуги, за които в други общини не се заплаща.

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

През 2003 г. продължи политиката за осигуряване на откритост, достъпност и координация в работата на държавната администрация чрез предоставянето на унифицирана и пълна информация за органите на изпълнителната власт, администрациите, които ги подпомагат, техните функции, правомощия и регулаторните режими чрез Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт (www1.government.bg/ras).

За 2003 г. е отчетен най-голям достъп до информацията от Регистъра от създаването му през 2000 г. – 72 091 потребители в Интернет.



фиг. П.2-1. Достъп до Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт

През ноември 2003 г. обхватът на информацията, която се въвежда и поддържа в Регистъра, бе разширен. В изпълнение на изискванията на Закона за държавния служител в регистъра започна въвеждането на обявленията за конкурси за държавни служители в администрацията. За всеки конкурс за държавен служител се въвежда информация, която включва:

- администрацията и звеното, в което ще се заема длъжността;
- минималните и специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност - област на дейност, цел на длъжността, квалификация, минимален ранг и години професионален опит и др.;
- минимален размер на основната заплата, определена за длъжността;
- начин на провеждане на конкурса;
- необходими документи за кандидатстване с възможност за изтеглянето на образци, място и срок за подаването им;
- общодостъпно място, на което се обявяват списъците или други съобщения във връзка с конкурса.

За осигуряване на по-широка публичност при обявяването на конкурси за държавни служители въвежданата информация в регистъра се визуализира и в Интернет страницата на Агенцията по заетостта.

С оглед попълването и поддържането на новата информация в регистъра през декември 2003 г. беше проведено обучение на служителите от министерствата, административните структури на подчинение на Министерския съвет и областните администрации за практическо въвеждане на информацията.

През ноември и декември 2003 г. в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт са обявени 26 конкурса за държавни служители.

През 2003 г., за да се гарантира коректното, правилното и актуалното въвеждане на пълните текстове на нормативните актове, свързани с регулаторните режими, бе осъществена възможност за централизирано предоставяне и поддържане на правна информация. Това подпомага служителите от администрацията, които въвеждат информация за регулаторните режими, като им дава възможност да се концентрират в популярното описание на режимите в интерес на крайните потребители на регистъра - гражданите и бизнеса, и създава механизъм за проактивното им уведомяване за изменения на нормативната уредба.



фиг. П.2-2. Брой посещения на категориите информация в Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт през 2003 г.

Констатираните през 2002 г. проблеми при работата с регистъра в частта за регулаторните режими и издадените актове по прилагането им все още не са преодоляни. Вписваната информация за индивидуално издаваните административни актове по регулаторните режими (лицензи, разрешения, регистрации и съгласувания) често дублира задължението на администрациите да поддържат регистри за издадените от тях индивидуални актове, разрешаващи определен вид общественно-икономическа дейност. Всички териториални администрации изпитват затруднения при определянето на броя и вида регулаторни режими, които се администратират от областните управители и кметовете на общини, и на издаваните индивидуални административни актове, подлежащи на вписване.

И през изминалата година остана общият проблем във връзка с воденето на регистъра - упълномощените длъжностни лица, които правят вписвания в него, не актуализират данните. Основен проблем за териториалната администрация през 2003 г. се оказва и некоректна информация, вписвана за структурата на администрацията (въвеждане на длъжности, длъжностно разписание, имена на служители).

Върху ефективността по поддържане на актуална и коректна информация в регистъра влияние оказва и липсата на вътрешна организация и координация по подаването на необходимата информация на упълномощените служители. Все още няма създадена организация за предоставяне на информацията, която подлежи на вписване в редица структури на централната администрация (Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Агенцията за малки и средни

предприятия, Българския институт по стандартизация, Изпълнителна агенция "Борба с градушките", Контролно-техническата инспекция, Националната служба за съвети в земеделието, Националната служба за растителна защита, Изпълнителна агенция "Пътища", Агенцията по кадастъра, Изпълнителната агенция по лекарствата, Националната банка за промишлени микроорганизми и клетъчни култури, Изпълнителна агенция по околна среда, Изпълнителна агенция „Отдых и възстановяване”, Изпълнителна агенция „Почивно дело и квалификация”, Агенция „Митници”) и териториалните администрации (областните администрации – Видин, Кюстендил, Русе, Силистра, Ямбол и общински администрации на територията на Монтана, Софийска област, Хасково).

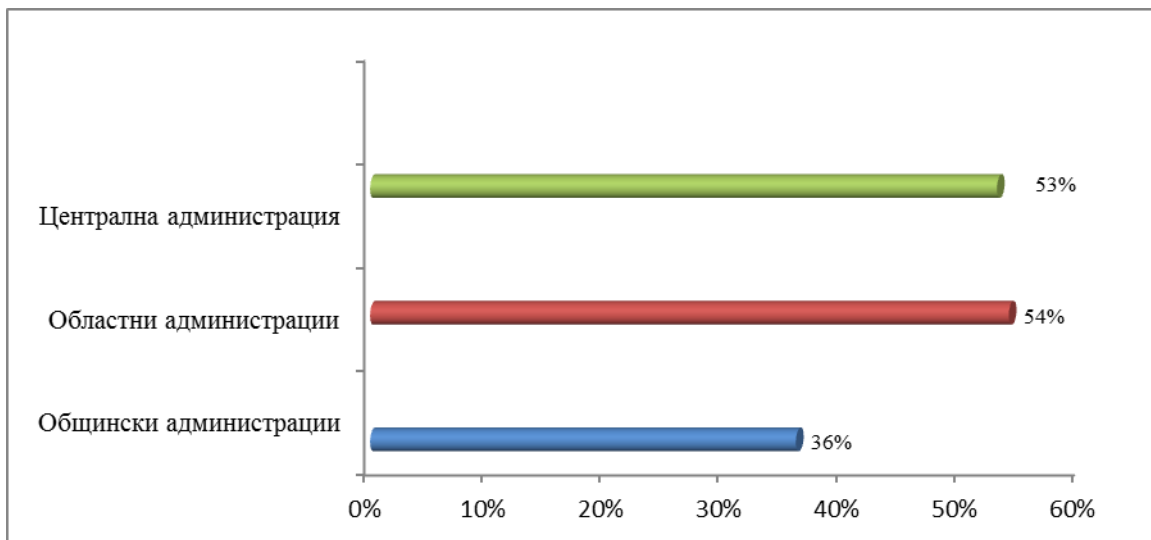
Добра практика във връзка със създаването на вътрешна организация в администрациите за поддържане на регистъра е разписаната процедура за предоставяне на данни във вътрешните правила за работа в Областната администрация - Стара Загора. В Министерството на околната среда и водите, Министерството на икономиката, Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - Пловдив, и в Общинската администрация - Каспичан, <е създадена добра организация за предоставянето на необходимата информация на служителите определени да я вписват. В Държавната агенция за закрила на детето във функционалната характеристика на дирекцията, в която работят служителите, вписващи информация в регистъра, са отразени задълженията във връзка с вписването на информацията. Предприетите инициативи от тези администрации осигуряват оптимизиране на дейността по вписване и осъществяване на контрол.

Липсата на координация по предоставянето на информация не е само вътрешноорганизационен проблем в рамките на определена административна структура. Това е слабост и на междуведомствено равнище, особено за териториалните администрации. Служителите от областните администрации, извършващи вписвания за общините, които нямат техническа възможност и/или Интернет връзка за самостоятелна работа в регистъра, изпитват затруднения при изискването и своевременното получаване на информация от тях. Спрямо данните от предходната година през 2003 г. в много общински администрации е била осигурена възможност за самостоятелни вписвания в регистъра, с което допълнителната работа на служителите от областните администрации по вписването и на тези данни е била намалена. Въпреки това служителите от Областната администрация - Кюстендил, които извършват вписвания за 6 общини на територията на областта, продължават нередовно да получават необходимата за вписване информация. Подобна е ситуацията и в Областната администрация - Разград, където се извършват вписвания и за 5 общински администрации, в областните администрации - Перник, Софийска област и Стара Загора - допълнително за 4 общински администрации, областните администрации - Враца, Русе и Шумен - за 3 общински администрации, Варна, Монтана, Силистра, Смолян и Хасково - за 2 общински администрации.

Липсата на компетентност от страна на служителите, които въвеждат информация в регистъра по отношение на познаването на нормативната уредба, регламентираща обстоятелствата, подлежащи на вписване, остава причина за некоректното му поддържане. Неподходящо определени длъжностни лица (ИТ специалисти, технически сътрудници, деловодители) без познания в областта на нормативната база, регламентираща дейността на администрацията, в която работят, и в областта на регулаторните режими е слабост, водеща в много случаи до непълно и некоректно вписване на данните. От друга страна, поради недостиг на човешки ресурси в някои малки общински администрации (Кресна, Перушица, Георги Дамяново, Ардино, Макреш, Омуртаг, Свиленград, Венец, Велики Преслав, Каолиново и Суворово) секретарите или заместник-кметове извършват вписвания. В общинските администрации - Приморско, Аврен, Грамада, Брегово, Бяла Слатина, Момчилград, Кочериново, Хаджидимово и Сопот, все още не са определени служители, които да вписват информация в регистъра.

И през 2003 г. задълженията на служителите, вписващи данни в регистъра, не са отразени в длъжностните им характеристики, което води до неефективното изпълняване на тези задължения. Само в 63 централни администрации, в 15 областни администрации и в 106 общински администрации допълнителните отговорности на определените служители по поддържане на Регистъра са отразени в длъжностните им характеристики. В някои администрации (Общинската администрация – Котел) задълженията във връзка с воденето на регистъра се посочват само в

длъжностната характеристика на служителя , извършващ вписвания, но не и на лицето, осъществяващо контрол.



фиг. II.2-3 Отразяване на задълженията на служителите, вписващи данни в Регистъра в длъжностните им характеристики

Този проблем е от голямо значение за отчитане натовареността на служителите от министерствата и областните администрации, които наред с другите си задължения по регистъра участват и в процеса по обучение на служителите от структурите, подчинени на съответния министър, и на служителите от общинските администрации на територията на съответната област.

В по-голяма част от администрациите не се предприемат мерки и/или действия от страна на лицата, осъществяващи пряк контрол върху дейността по вписване, в случаите на виновно неизпълнение на служебните задължения на лицата, извършващи вписвания. Въпреки установени нарушения в нито една администрация не са наложени административни санкции на служителите. Проблеми от технически характер, както и липсата на надеждна Интернет връзка са основните мотиви на ръководителите на администрациите, за да не бъдат предприети мерки за санкциониране на служителите.

През 2003 г. се постави началото на добра практика за ежегодно уведомяване на ръководители на административни структури, чиито служители изпълняват ефективно, качествено и своевременно задълженията си във връзка с поддържане на регистъра. Това обстоятелство беше отчетено при оценяване на индивидуалното трудово изпълнение на служителите от Министерството на икономиката, Министерството на образованието и науката, Министерството на финансите, Министерството на околната среда и водите, Българския институт по стандартизация, Патентното ведомство, Агенцията за държавни вземания, Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството, Изпълнителната агенция по околната среда, Изпълнителна агенция "Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имущества", Изпълнителна агенция "Морска администрация", Изпълнителна агенция "Железопътна администрация", Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда", Софийска област и Общинската администрация – Русе.

IV. Държавна служба⁴

IV.1. Щатна численост

Общата щатна численост на персонала в държавната администрация за 2003 година е 81 062, от които в централната администрация - 61 372, в териториалната администрация (областна и общинска) - 19 690 души.

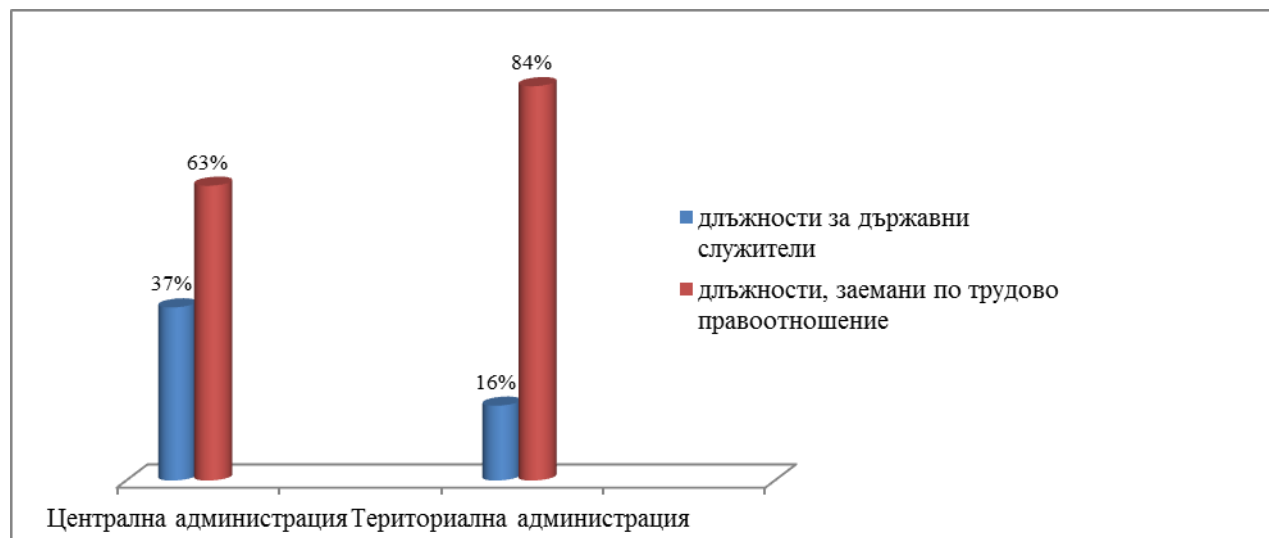
От щатната численост на персонала в централната администрация 22 711 са длъжностите, определени за заемане по служебно правоотношение, и 38 661 - по трудово. Цифрите показват увеличение на длъжностите за държавни служители в сравнение с 2002 г. с 2557 бройки.

От определените за заемане по служебно правоотношение 22 711 длъжности в централната администрация 6229 са ръководните длъжности, а от определените за заемане по трудово правоотношение 38 661 ръководните са 1074. Заемането на ръководни длъжности в администрацията от работещи по трудово правоотношение е в противоречие с общия принцип, че ръководните длъжности се заемат само от държавни служители. Изключването от приложното поле на Закона за държавния служител на тези служители е регламентирано в специални закони, но още веднъж води до извода, че за да бъде уредена единна държавна служба, е необходимо последователно прилагане на общите принципи.

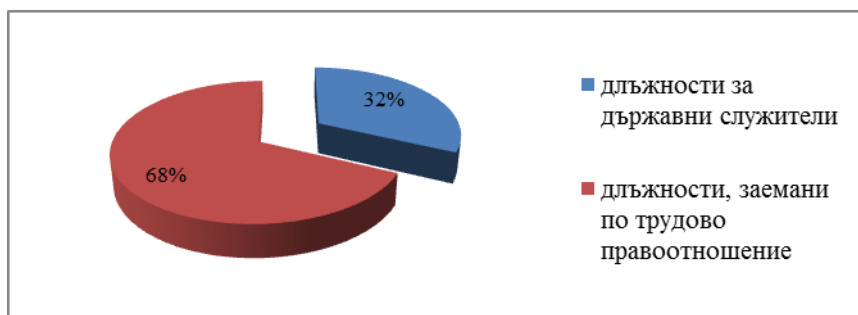
От общата численост на персонала в областните и общинските администрации (19 690) за заемане по служебно правоотношение са определени 3 248 длъжности, а по трудово - 16 442. В сравнение с 2002 г. по отношение на длъжностите, определени за заемане по служебно правоотношение, се констатира намаление със 142.

От определените за държавни служители 3248 длъжности в териториалната администрация 2188 са ръководни длъжности, а от определените за заемане по трудово правоотношение 16 442 за ръководни служители са предвидени 4173.

Фактът, че ръководни длъжности се заемат от работещи по трудово правоотношение, е обусловен от обстоятелството, че в някои общински администрации не е въведен статут на държавния служител



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



фиг. IV. 1-2. Съотношение на длъжностите за държавни служители към общата численост на персонала в администрацията на изпълнителната власт за 2003 г.

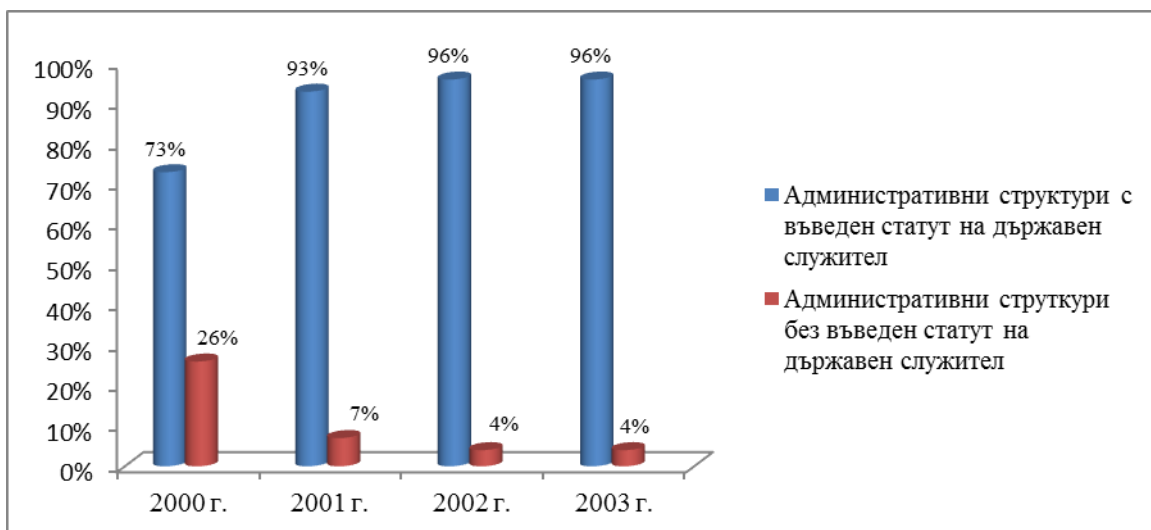
Към 31 декември 2003 г. статут на държавен служител е въведен в 384 от общо 402 структури на централната, областните и общинските администрации, което представлява 96% от всички администрации. Обявените за заемане от държавни служители длъжности във всички структури, които са въвели статута са 25 959, което е с 2415 повече от 2002 г. Броят на длъжностите, определени за заемане от държавни служители, е нараснал с 10,3% в сравнение с 2002 г. Нарастването се наблюдава предимно в централната администрация и се дължи на увеличаване на общата численост на персонала и на броя длъжности, определени за заемане от държавни служители.

За пореден път се констатира, че в Главната данъчна дирекция не е въведен статутът на държавен служител. С приемането на Закона за далекосъобщенията през октомври 2003 г. всички служители от Комисията за регулиране на съобщенията - първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, преминаха от служебно по трудово правоотношение. Тази тенденция е обезпокоителна предвид обстоятелството, че служители, осъществяващи контролни функции, са извън приложното поле на Закона за държавния служител. Доводът за статут на независим държавен орган е неприемлив, тъй като става дума за служители в държавната администрация, каквато несъмнено е администрацията на комисията, а не за намеса в правомощията на органа, осъществяването на които се подпомагат от тези служители.

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

Въпреки че Законът за държавния служител е приет през 1999 г., има администрации, в които не работят държавни служители. Причините за това са от различен характер - неизпълнение от страна на ръководителите на законовите разпоредби, неправилно тълкуване на Закона за администрацията по отношение на общинската администрация, за която в не малко от случаите се счита, че не е част от държавната администрация. С измененията в Закона за държавния служител и ясното дефиниране на приложното му поле този проблем трябва да бъде преодолян.

⁴ Данните в раздел "Държавна служба" не включват числеността на Министерството на вътрешните работи



фиг. IV. 1-3. Сравнителни данни за въвеждането на статута на държавен служител в администрацията на изпълнителната власт

Във връзка с изготвянето на доклада за състоянието на администрацията през 2003 г. данни за щатната численост не са представили Агенцията за чуждестранни инвестиции, Центърът на промишлеността на Република България в Москва, Дипломатическият институт, районните центрове по здравеопазване, Изпълнителната агенция по сортоизпитване и апробация, Националният институт по паметниците на културата, Центърът "Конкурентна система за обучение и управление на висшето образование". Като източник на информация за тези администрации са ползвани данни от Регистъра на административните структури и на органите на изпълнителната власт и устройствените им правилници.

От общата щатна численост на държавната администрация през 2003 г. (81 062 щатни бройки) реално са заети 77 317 (95%). Броят на държавните служители е 24 281, а 53 036 служители работят по трудов договор.

В сравнение с 2002 г. щатната численост в държавната администрация е усвоявана значителното по-ефективно.

В администрацията на изпълнителната власт през 2003 г. реално са заети 77 317 длъжности, което е с 13,7% повече от 2002 г. От тях 24 281 са държавни служители, а 53 036 работят по трудов договор.

Ръководните длъжности, заемани по служебно правоотношение през 2003 г., са 7816, от които в централната администрация са 5960, а в териториалната - 1856. Ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение, са 6600, от които 1929 са в централната и 4671 - в териториалната администрация.

По отчетни данни през 2003 г. средната месечна брутна работна заплата на работещите по служебно правоотношение в администрацията на изпълнителната власт е 490 лева, а на работещите по трудово правоотношение е 335 лв. Прави впечатление почти еднаквата средна месечна брутна заплата на работещите по служебно правоотношение в централната и териториалната администрация, съответно 489 лв. в централната и 492 лв. в териториалната. За служителите по трудово правоотношение тя е, както следва: за работещите в централната администрация - 377 лв., а в териториалната - 318 лв.

През изминалата 2003 г. 369 трудови правоотношения са възникнали чрез обявяване на конкурс, което е с 66% повече в сравнение с 2002 г.

Назначените държавни служители през 2003 г. са общо 1592, като със 164-ма е възникнало служебно правоотношение след провеждане на регламентираната в Закона за държавния служител конкурсна процедура, 642 са назначените след други процедури за подбор (събеседване, по документи) и 786 - по други критерии. Тези факти налагат извода, че при назначенията на държавни служители не са прилагани ясни и прозрачни правила. Този

недостатък бе преодолян с въвеждането на задължителната конкурсна процедура на входа на държавната служба.

За сравнение само за двата месеца след въвеждането на задължителния конкурс са обявени 26 конкурса за държавни служители, 16 от които са обявени в териториалните администрации (7 в Общинската администрация - Пазарджик, 3 в Областната администрация - София, по две в общинските администрации - Габрово и Карлово, по една в Общинската администрация - Разград, и в Областната администрация - Разград) и 10 в централната администрация (7 в Комисията за защита на конкуренцията, по една в Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури към Министерството на земеделието и горите, в Агенцията за приватизация и в Регионалната инспекция по околна среда и водите - Велико Търново).

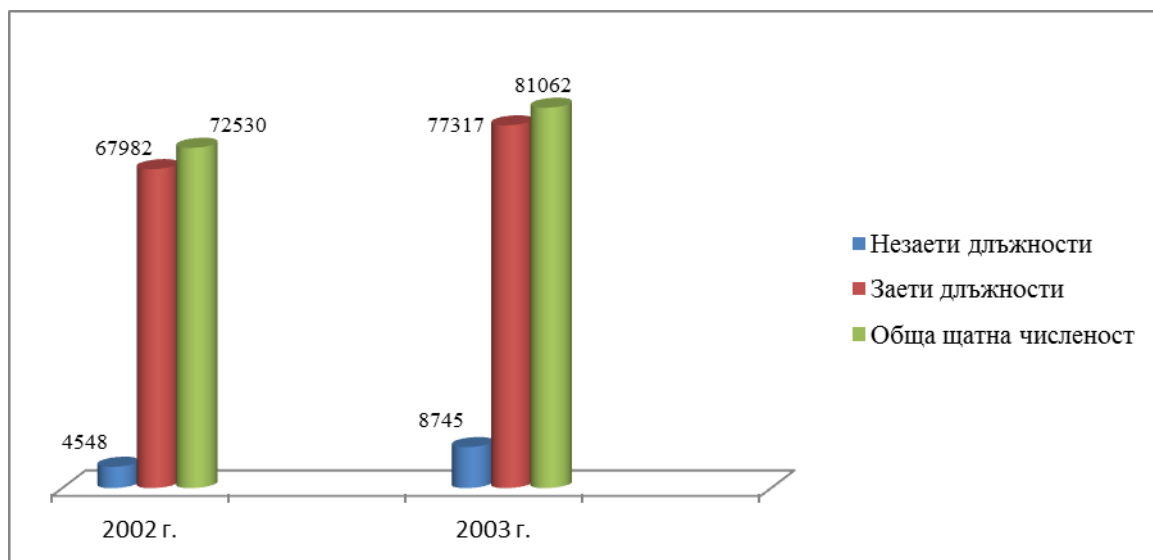
От началото на 2004 г. (до 24 март 2004 г.) в регистъра са обявени 251 конкурса за държавни служители, 181 от които в териториалните администрации и 70 в централната администрация.

Броят на срочните служебни правоотношения към 31 декември 2003 г. е 1784, от които 1667 в централната администрация.

Във връзка с измененията в Закона за държавния служител и необходимостта от еднозначното определяне на длъжностите за заемане от държавни служители през 2004 г. от трудово по служебно правоотношение ще преминат 7069 служители, от които 6020 в централната администрация. Основанията за това са разпоредбите на ПМС № 47 от 2004 г. за приемане на Единен класификатор на длъжностите в администрацията и въвеждането на статута на държавния служител.

През 2003 г. са пенсионирани 942 служители. 956 служители, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, са продължили да работят в администрацията. През 2004 г. 1538 служители ще придобият право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

През 2003 г. незаетите щатни бройки са били 3745, което представлява 4,6% от общата численост на персонала в администрацията на изпълнителната власт и е с 803 бройки по-малко в сравнение с 2002 г. За повече от 6 месеца през 2003 г. са били незаети общо 1461 длъжности в администрацията, от които 344 ръководни и 1117 експертни.



фиг. IV. 1-4. Съотношение на заети и незаети длъжности в администрацията към общата численост през 2002 г. и 2003 г.

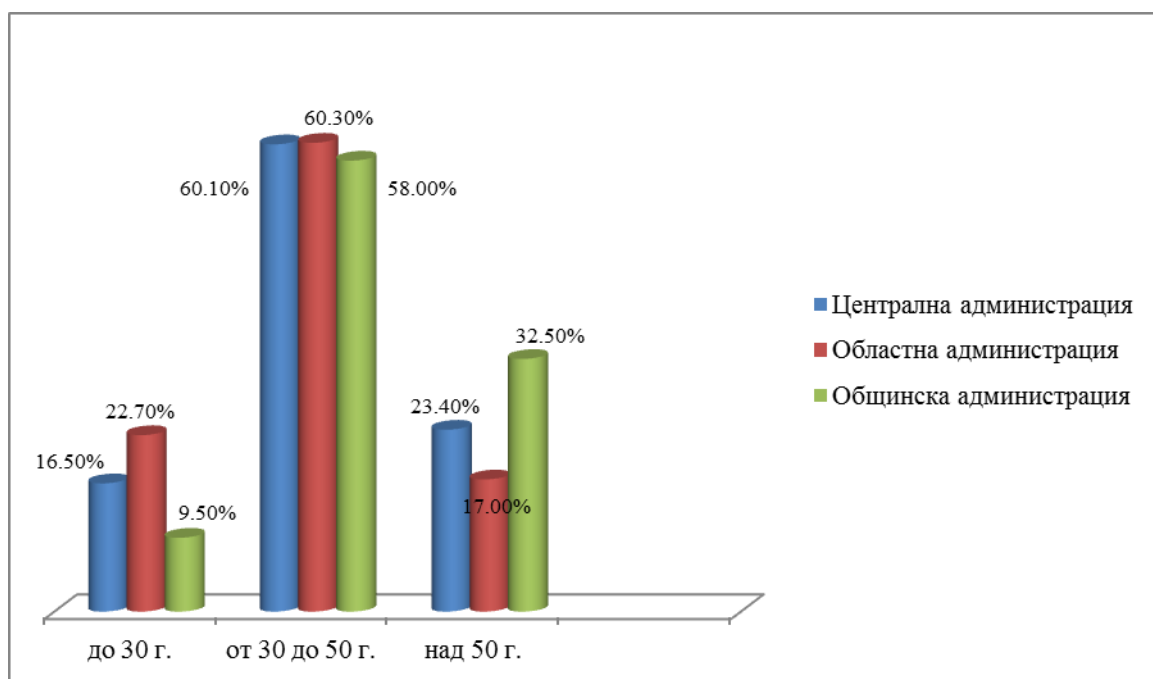
Към 31 декември 2003 г. едностранно от органа на държавна власт е прекратено служебното правоотношение със 754 държавни служители и трудовото правоотношение с 1562 служители. Едностранно прекратените служебни

правоотношения от органа по назначаване са нараснали с 31,5% в сравнение с 2002 г.

За изминалата календарна година са възстановени от съда общо 224 служители, от които работили по служебно правоотношение - 90, и по трудово правоотношение – 134.

IV. 2 Възрастова и образователна структура⁵

В държавната администрация най-голям процент служители са на възраст от 30 до 50 години. Най-малко служители са на възраст до 30 години, като най-нисък е процентът в общинската администрация (9,5%), следван от централната администрация (16,5%), а най-голям процент служители от тази възрастова група работят в областната администрация (22,7%).



фиг. IV.2-1. Съотношение на служителите в държавната администрация по възрастови групи

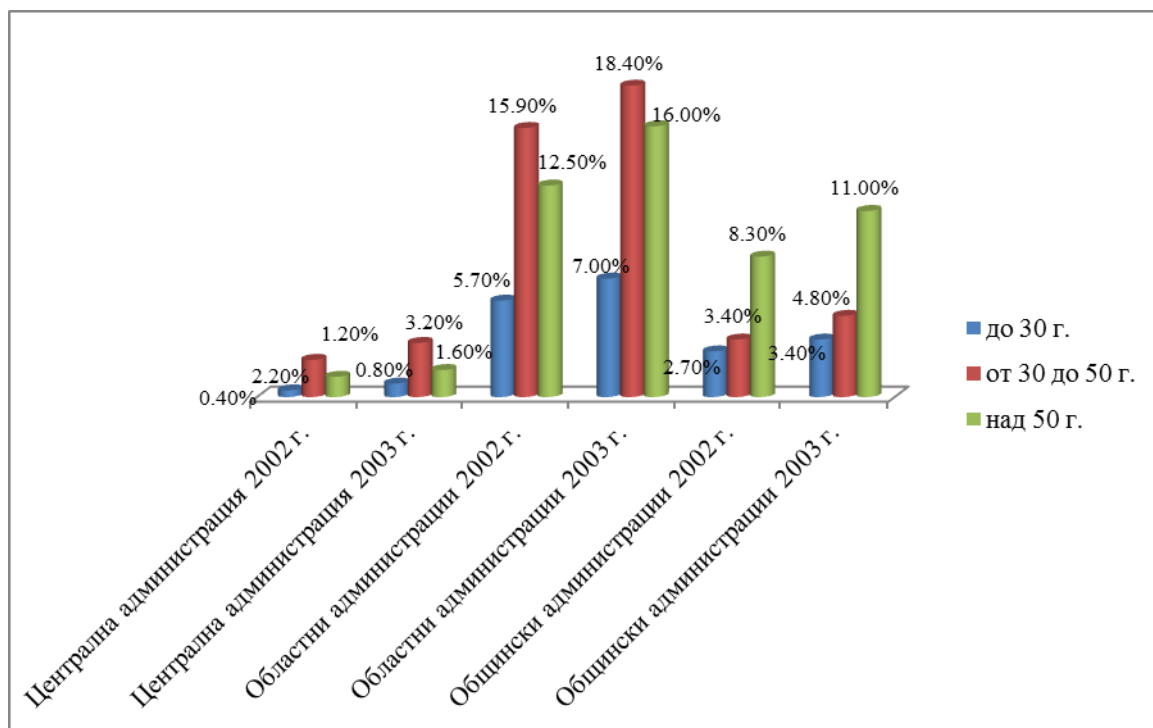
В структурите от централната администрация броят на служителите, заемащите ръководни длъжности, е 7889. Повече от половината от тях са ръководители на възраст от 30 до 50 години (62,5%), след тях се нареждат ръководителите на възраст над 50 години (30,2%) и най-малко са младите ръководители на възраст до 30 години (7,5%).

И в областните администрации най-голям е процентът ръководители на възраст от 30 до 50 години (69,7%), следвани от ръководителите на възраст над 50 години (18,1%) и накрая ръководителите на възраст до 30 години (12,2%).

Общият брой на служителите, заемащи ръководни длъжности в общинските администрации, е 6263.

От тях 56,1% са на възраст от 30 до 50 години, 38,4% са на възраст над 50 години и 5,5% са на възраст до 30 години.

⁵ Всички процентни съотношения са изчислени към общата численост на персонала



фиг. IV.2-2. Съотношение на заемащите ръководни длъжности в администрацията по възрастови групи към общата численост

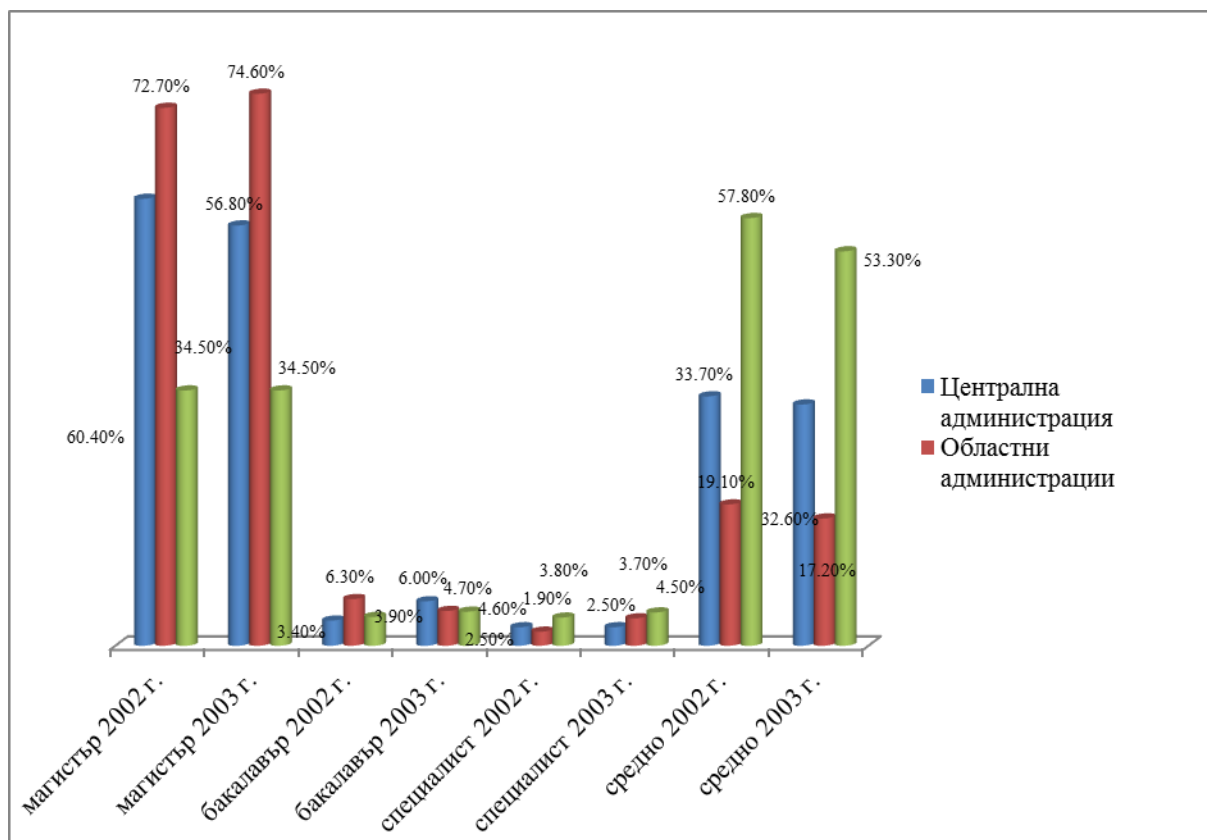
В централната администрация най-голям е процентът на служителите на експертни длъжности по трудово правоотношение на възраст от 30 до 50 години (28%), а най-малък е процентът на служителите на ръководни длъжности на възраст до 30 години (0,8 %).

В областните администрации най-голям е процентът на служителите на ръководни длъжности на възраст от 30 до 50 години (18,4 %) и заемащите експертни длъжности по трудово правоотношение в същата възрастова група (17,3 %). Най-малък брой са заемащите ръководни длъжности на възраст до 30 години (3,2 %), както и заемащите експертни длъжности по служебно правоотношение на възраст над 50 години (3,3 %).

В общинските администрации също най-много са заемащите експертни длъжности по трудово правоотношение на възраст от 30 до 50 години (26,5 %), а най-малко са експертите по служебно правоотношение до 30 години (0,8 %).

Най-висок е процентът на служителите с висше образование в областните администрации (82,6%), следвани от служители, работещи в централната администрация (65,6%), и служители от общинските администрации (42,8%). Най- много са служителите с висше образование, притежаващи образователно- квалификационна степен "магистър": в областните администрации (74,6%), в централната администрация (56,8%) и в общинските администрации (34,5%).

Служителите с висше образование, притежаващи образователно- квалификационна степен "бакалавър", в централната администрация са 6,2%, в областните администрации – 4,7% и в общинските – 4,6%.

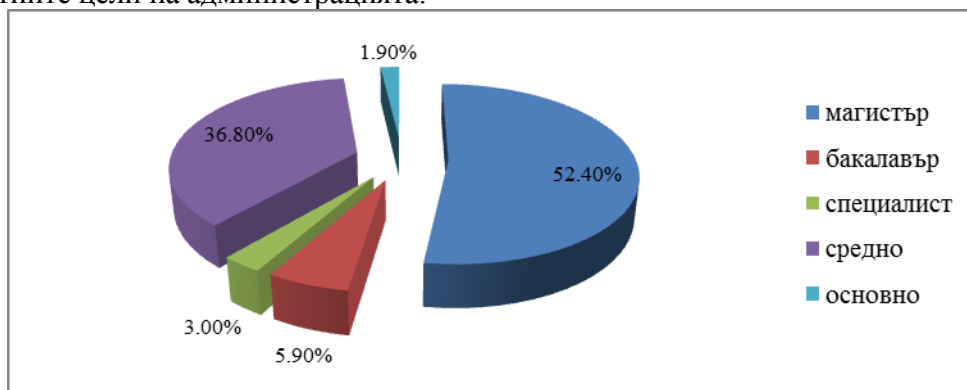


фиг. IV.2-3. Степен на завършено образование на служителите в държавната администрация

Голям е процентът и на служителите със средно образование в общинските администрации (53,3%), следвани от централната администрация (32,6%) и областните администрации с (17,2 %).

В сравнение с 2002 г. процентът на служителите, притежаващи образователно квалификационна степен "специалист", е намалял значително, от което може да направим изводът, че голяма част от служителите са повишили степента на завършеното образование. Същото се наблюдава и по отношение на служителите, притежаващи образователно-квалификационна степен „бакалавър”.

В сравнение с данните от 2002 г. процентът на служителите, притежаващи образователно-квалификационна степен "магистър", е нараснал от 48 % на 52,4% за 2003 г. Налице е висок потенциал, който следва да бъде използван максимално за реализиране на приоритетните цели на администрацията.



фиг. IV.2-4. Образование на служителите в държавната администрация

IV.3. Атестиране на служителите чрез оценка на индивидуалното трудово изпълнение

Ефективно средство за оценка на професионализма и компетентността на служителите в държавната администрация е системата за атестиране.

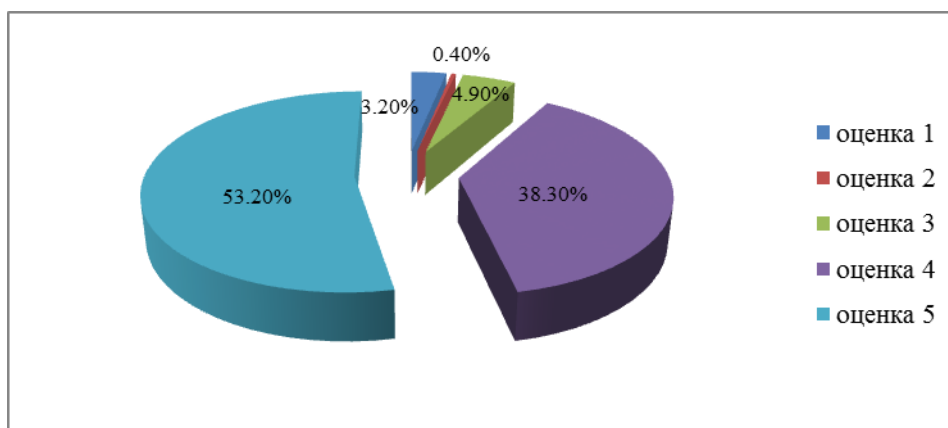
Прилагането на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация във всичките ѝ структури започна на 1 януари 2003 г. Към 31 декември 2003 г. служителите в държавната администрация получиха първите годишни оценки за трудовото си изпълнение.

В 75% от администрациите е проведен първият етап от оценяването - съгласуване на работни планове с индивидуални цели на всеки служител, в 68% са проведени междинни срещи и в 63% - заключителни срещи за поставяне на обща оценка. От получените отчетни данни прави впечатление високият процент на непроведени заключителни срещи в общинските администрации - в 25% от тях. Изтъкнатите за това причини са предимно местните избори и смяната на оценяващите ръководители, преструктурирането на администрациите, голямата натовареност на оценяващите.

Годишна оценка са получили между 75 и 100% от служителите, работещи в 80 структури на централната администрация. Нито един служител не е получил годишна оценка в следните администрации - Националната служба за растителна защита, Изпълнителна агенция "Сертификация и изпитване", Центъра за изпитване на земеделска и горска техника - Русе. В Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" също няма поставени годишни оценки на служителите с аргумент, че те се оценяват съгласно разпоредбите на чл. 20, ал. 4 от Закона за изпълнение на наказанията.

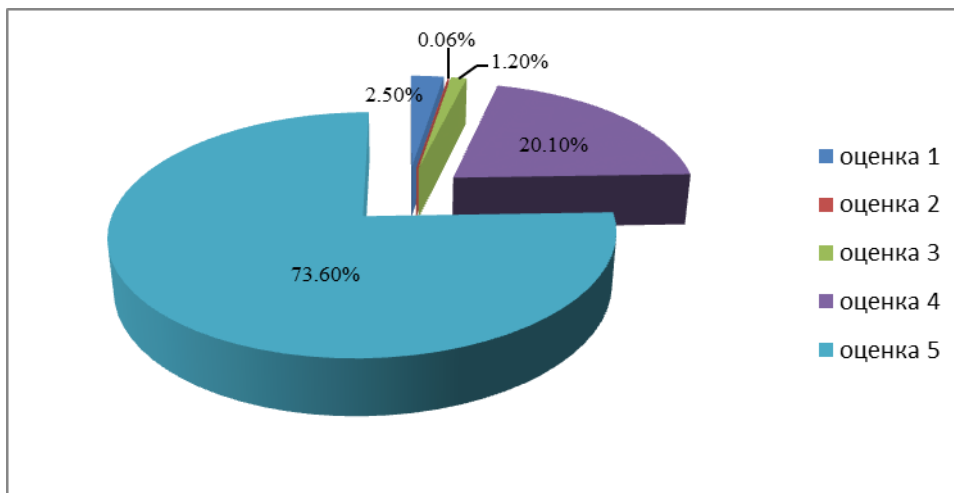
Като положителен пример за прилагане на системата за оценка могат да бъдат посочени администрациите, в които 100% от служителите са оценени - Изпълнителна агенция "Академика", Главната данъчна дирекция, Центърът за ефективна енергийност в индустрията, Националната агенция за оценяване и акредитация и др.

От общо 7941 служители в министерствата са оценени 6317 служители, което представлява 80% от общия брой заети. С оценка 1 "Изключително изпълнение", са оценени 4,9% от атестираните служители, с оценка 2 "Изпълнението е над изискванията" са оценени 38,3% от атестираните служители, с оценка 3 "Изпълнението отговаря на изискванията" - 53,2% от атестираните, с оценка 4 "Изпълнението не отговаря напълно на изискванията, необходимо е подобрене" - 3,2% от атестираните служители и с оценка 5 "Неприемливо изпълнение" - 0,4% от служителите в тези администрации.



фиг. IV.3-1. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в министерствата

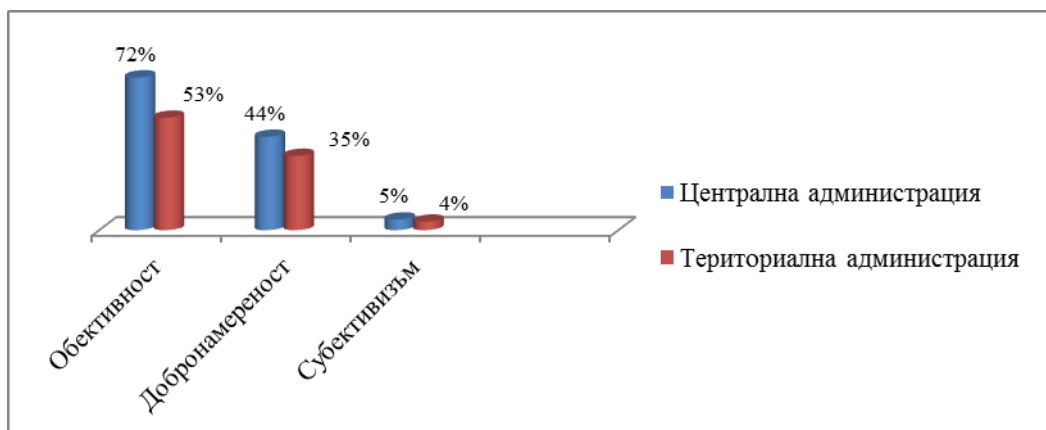
От 94 първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити са получени и обобщени данни за 71 администрации. В тях при обща численост 47 229 служители са атестирани 41 907, или 89% от работещите. Оценка "1" са получили 1,2% от атестираните служители, оценка "2" са получили 20,1% от атестираните, оценка "3" – 73,6% от атестираните, оценка „4” – 2,5% от атестираните и оценка „5” – 0,06% от атестираните.



фиг. IV.3-2. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити

В 120 от териториалните структури годишна оценка са получили между 75% и 100% от служителите. Броят на служителите, получили годишна оценка в 75 териториални структури, е между 0% и 25%. Нито един служител не е получил годишна оценка в Областната администрация - Варна, в общинските администрации - Ихтиман, Брезник, Велинград, Болярско, Лясковец, Лом, Добрич-селска, Белица и др. Всичките служители са оценени в областна администрация на Софийска област, Габрово, в Общинската администрация - Тунджа, Девня, Сухиндол, Асеновград, Костенец, Ябланица, Севлиево, Стамболийски, Летница, Сатовча, Монтана и др.

От отчетните доклади става ясно, че в 72% от структурите на централната администрация оценяващите ръководители са проявили обективност при поставянето на годишните оценки и в 44% от тях - добронамереност. В докладите на 5% от администрациите се посочва, че оценяващите ръководители са проявили субективизъм или формализъм. В 53% от териториалната администрация е отчетено, че оценяващите ръководители са проявили обективност и в 35% от тях - добронамереност при оформянето на годишните оценки на служителите. Според постъпилите данни само в 3,8% от общинските администрации оценяващите ръководители са проявили субективизъм. В Общинската администрация - Оряхово, е отчетен стремеж на оценяващите ръководители към саморазправа при оценяването.



фиг. IV.3-3. Проявено отношение от оценяващите ръководители при определяне на годишните оценки

В докладите на 75% от централните и на 58% от териториалните административни структури се сочи, че системата за оценяване е спомогнала за идентифициране на служители с потенциал за развитие.

Прилагането на системата е довело до установяване на проблеми в организационната структура в 37% от централните и в 46% от териториалните администрации. Не са идентифицирали такива проблеми 44% от структурите на централната администрация и 21% от териториалните администрации.

В централната администрация на изпълнителна власт подадените възражения по повод годишната оценка на трудовото изпълнение са 184. В регионалните инспекторати по образованието възражения са подали 18 служители, в Министерството на земеделието и горите - 4, в Агенцията по заетостта - 9, в Агенция "Митници" - 8, в Националния статистически институт - 5, в Държавната комисия по енергийно регулиране - 4, в Държавната агенция по метрология и технически надзор - 10, в Главното управление на архивите - 5, в Агенцията за държавни вземания - 10, в Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол - 5, в Главната данъчна дирекция - 33, в Института по публична администрация и европейска интеграция - 3.

В областните и общинските администрации са подадени 45 възражения. Несъгласие с поставените оценки са изразили служители от Областната администрация - Стара Загора, Кюстендил, Русе и служители от общинските администрации в Пловдив, Асеновград, Димитровград, Ловеч и др.

В преобладаващия брой административни структури (78% от централната администрация и 63% от териториалната) не се отчитат външни фактори, затрудняващи прилагането на системата за оценяване.

В докладите на 4,5% от структурите на централната администрация и 10% от териториалната се посочва, че има и външни фактори, затрудняващи прилагането на системата за оценка. Такива са: честите промени в устройствените правилници, смяната на оценяващи и контролиращи ръководители, недостатъчно добрите критерии за оценка, липсата на практика, несъвпадането на заключителната среща с края на календарната година, трудностите при преминаване от 3-степенна към 5-степенна скала за оценка.

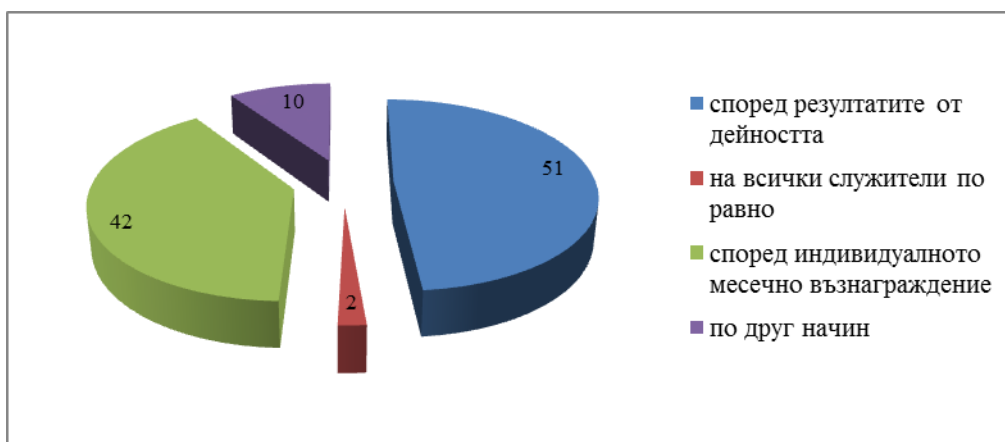
Посочените в отчетните годишни доклади препоръки се свеждат до следното:

- Атестирането да обхваща период, равен на една календарна година;
- Междинната среща да няма задължителен характер;
- Да се опрости скалата за оценяване;
- Да се въведат нови допълнителни компетентности;

- Системата да стане по-гъвкава и трите етапа да не отнемат толкова време за провеждането им и оформянето на документите;
- Първият етап - съгласуване на работните планове да се провежда в периода 01.01-31.01;
- Да се въведат ясни и измерими критерии за оценяване;
- Да не се изискват коментари към оценките;
- Да се дефинира конкретно въздействие от контролиращия ръководител ако неговата оценка и тази на оценявания се различават с повече от единица;
- Да се издадат допълнителни указания с казуси, тестове. Да се въведат ясни измерители на изпълнението

IV.4. Допълнително материално стимулиране

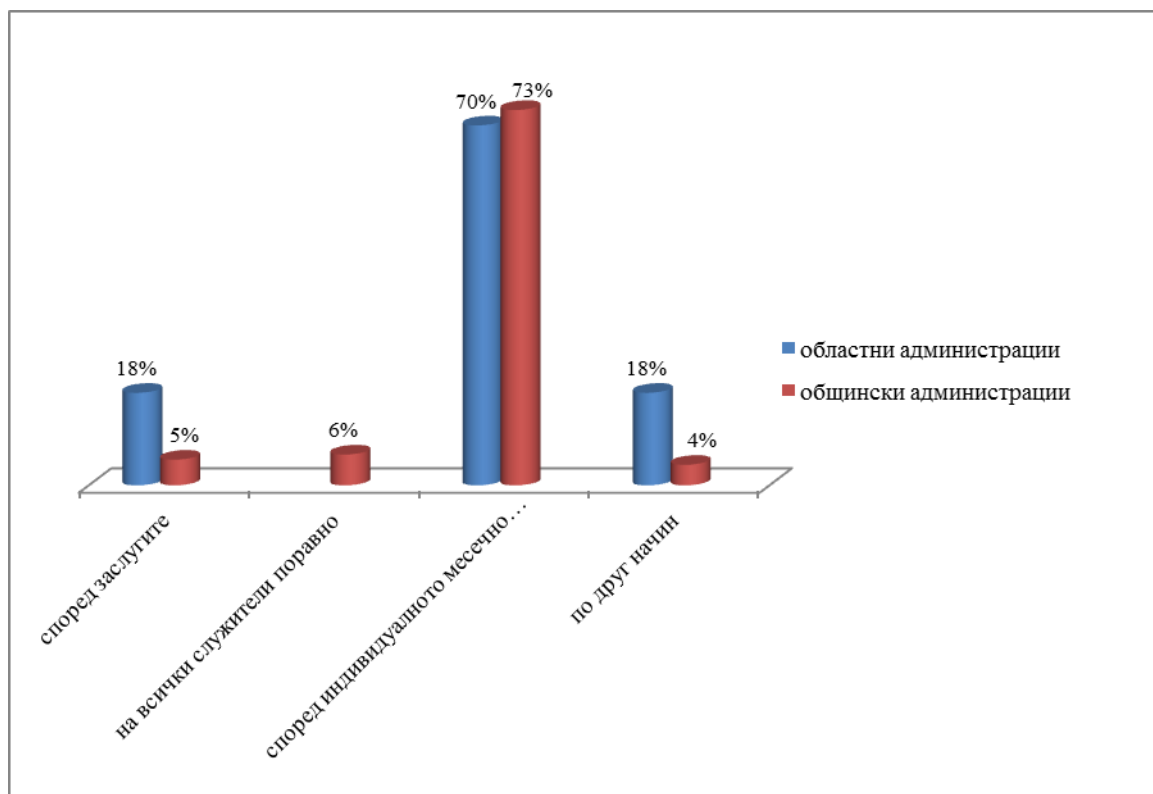
Допълнителното материално стимулиране (ДМС) се разпределя според резултатите от дейността в 51 (55%) от структурите на централната администрация, на всички служители по равно в 2 (1%) структури (Изпълнителната агенция по почвените ресурси и Министерството на отбраната), според индивидуалното месечно възнаграждение в 42 (43%) и по друг начин в 10 (10%) структури⁶. Посочените примери за ДМС, разпределяно по различен начин, включват вътрешни правила (Комисията за регулиране на съобщенията, ИА "Академика", Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Главната данъчна дирекция, Националната агенция по приходите, Държавната агенция за закрила на детето, ИА "Морска администрация"); отчитане на реално отработеното време, качествено изпълнение на задълженията, принос за издигане авторитета на администрацията (Държавната агенция за закрила на детето, администрацията на Комисията по търговия и защита на потребителите, Изпълнителната агенция по почвените ресурси); според процента на изпълнение на заложените приходи в бюджет 2003 по регионални дирекции (Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството); според дейността и отговорностите въз основа на тримесечни оценки (Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация"); целеви награди (Националната агенция за оценяване и акредитация и Агенцията за бежанците).



фиг. IV.4-1. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в централната администрация

Най-разпространеният начин за разпределение на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация е според индивидуалното месечно възнаграждение (19 (70%) областни и 142 (73%) общински структури.) 5 (18%) областни и 15 (5%) общински администрации отговарят, че разпределението е според заслугите, 17 (6%) общински администрации – на всички служители поравно, 4 (18%) областни и 8 (4%) общински по друг начин⁷. Горната информация остава непроменена спрямо 2002 г. Това дава основание да се констатира, че е налице силно придържане към установените традиционни начини за разпределение на допълнителното материално стимулиране.

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



фиг. IV.4-2. Разпределение на допълнителното материално стимулиране в териториалната администрация

IV. 5. Обучение на служителите

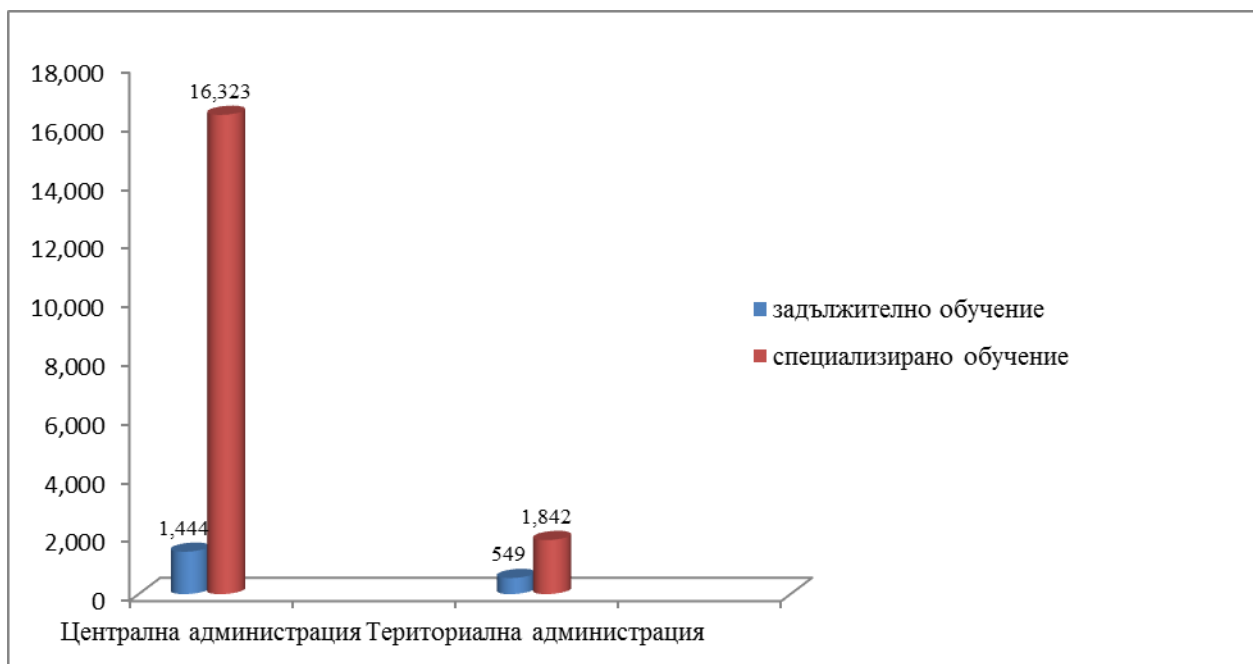
През 2003 г. 25% от структурите са усвоили 100% от отпускнатите им финансови средства за специализирано обучение на служителите, от които 31 структури на централната администрация (Държавната агенция за закрила на детето, Националният статистически институт, Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика и др.), 10 областни (Благоевград, Кюстендил, Велико Търново, Русе и др.) и 39 общински (Созопол, Варна, Враца, Перушица, Бяла и др.). 11% от администрациите са усвоили между 50 и 100% от отпускнатите средства за специализирано обучение, от които 17 централни (Дирекция "Национален строителен контрол" - 65%, Министерството на финансите - 70%, Министерството на отбраната - 75%, Министерството на регионалното развитие и благоустройството - 97% и др.), 3 областни (Ловеч - 60%, Враца - 90% и Габрово - 95%) и 17 общински (Видин - 64%, Шумен - 78%, Панагюрище - 80%, Кърджали - 90% и др.).

Броят на администрациите, усвоили по-малко от 50% от отпускнатите им финансови средства, е 114 - 40 структури на централната администрация (Агенцията за малки и средни предприятия - 43%, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол

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

- 5,97%, Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" - 2% и др.) и 74 териториални администрации (9 областни - Сливен - 38,57%, Разград - 1,13% и др.) и 65 общински администрации (Тутракан - 30%, Добрич - 20%, Копривщица - 15%, Сунгурларе - 2% и др.).

Общият брой служители, преминали обучение през 2003 г., е 20 158, от които 17 767 (29%)⁸ са от централната администрация и 2 391 (12%) - от териториалната. В сравнение с 2002 г. този брой е нараснал с 8% за централната администрация и е намалял с 11% за териториалната.



Фиг. IV.5-1. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение през 2003

1 444 служители от централната администрация и 549 от териториалната са преминали задължително обучение в Института по публична администрация и европейска интеграция. От тях 99 на ръководни и 1 345 на експертни длъжности за централната и 54 на ръководни и 495 на експертни длъжности за териториалната администрация.

Най-голям брой служители са преминали тясно специализирано обучение - 11 872 (11 142 от централната и 730 от териториалната администрация). В централната и областната администрация на второ място е обучението по правни регулации и организация на административните дейности - съответно 1 639 и 109, а в общинските администрации обучение по финансово управление - 412 служители.

Най-малък брой служители от централната администрация са преминали обучение по европейска интеграция - 623, а в териториалната администрация на последно място е чуждоезиковото обучение - 91.

⁸ Процентът е изчислен към общата численост на персонала

Съгласно проучване на НЦИОМ 33% от служителите са на мнение, че има синхрон между желаната и предоставената възможност за повишаване на квалификацията. 12% от тях твърдят, че администрацията не дава възможност за повишаване на квалификацията в желаната от тях степен. 2,5% от служителите смятат, че ефективността на техния труд ще се подобри чрез повишаване на квалификацията.

През 2003 г. 3 693 служители са преминали курсове за специализирано обучение в Института по публична администрация и европейска интеграция (2 935 от централната и 758 от териториалната администрация), 152 са посещавали курсове по линията на ТАПЕХ (150 от централната и 2 от териториалната администрация). Най-голям е броят на служителите, преминали обучение в други обучаващи институции - 10 687 (9 599 за централната администрация и 1 088 за териториалната). Сред най-често изброените обучаващи институции са: Европейският център по комуникация, Националният съюз на юриконсултите, Британският съвет, Френският културен център, Националното сдружение на общините, Фондацията за реформа в местното самоуправление, фондации, неправителствени организации, частни фирми и др.



фиг. IV.5-2. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2003 г.

462 служители от централната и 26 от териториалната администрация са преминали обучение с продължителност повече от 1 месец.

2 222 служители са получили сертификат от Института по публична администрация и европейска интеграция. 437 служители са получили сертификат от български университети, а 82 - от университети в чужбина. 4 448 служители от централната и 262 от териториалната администрация са получили сертификат от други обучаващи институции (Холандски икономически институт, УНСС, Университет Юта, Център за преквалификация на кадри и др.).

В централната администрация 87% от преминалите обучение продължават да работят в съответната структура, а в териториалната - 92%. В сравнение с 2002 г., може да се направи изводът, че със 7% повече са служителите от териториалната администрация, които са преминали обучение, но не продължават да работят в съответната администрация.

По отношение на тематичните области при планирането на обучението за 2004 г. най-голям интерес е проявен към бюджетното счетоводство, бюджетния процес и одит - 115, управлението на държавната и общинската собственост - 98, подготовката, възлагането и контрола по Закона за обществените поръчки - 92. Докато за 2003 г. водещите области, за които имаше най-голям брой планирани обучения, бяха чуждоезиковите обучения и разработване и

оценка на проекти, то сега фокусът на интерес на административните структури се е преместил към области, свързани с вътрешната организация и управление на дейността

V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

През 2003 г. продължи изпълнението на ангажиментите, свързани със създаване и укрепване на основните структури, необходими за прилагане на европейското законодателство, като този процес ще се извършва в съответствие със заложените в плановете за изпълнение на Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване към Европейския съюз и част Б от Плана за изпълнение на актуализираната Стратегия за модернизиране на държавната администрация мерки.

Според Европейския съвет в Гьотеборг през 2001 г. "страните-кандидатки трябва да продължат да постигат напредък в транспонирането, прилагането и въвеждането на достиженията на правото на ЕС (*acquis*). Същевременно те трябва да обръщат особено внимание и на съпътстващите този процес действия по установяване на адекватни административни структури за прилагане на европейското законодателство".

С оглед изпълнение на препоръките от Редовния доклад на Европейската комисия за напредъка на Република България през 2002 г. по пътя на присъединяване към Европейския съюз и от Пътната карта за България (декември 2002 г.) за установяване на квалифицирана и ефикасна държавна администрация за ефективно прилагане на *acquis* не само в предприсъединителния период, но и като пълноправен член на Европейския съюз през 2003 г. бяха предприети следните основни действия във връзка с институционалното изграждане и укрепването на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство.

V.1. Създаване на нови структури в съответствие с транспониране на европейското законодателство

През март 2003 г. Народното събрание прие Закон за Комисията за финансов надзор (КФН), който е в съответствие с Директива 2000/64/ЕС относно обмена на информация с трети страни и с който се регламентират функциите на КФН. Комисията е независима от изпълнителната власт институция и консолидира надзора над небанковия финансов сектор чрез обединение на действащите дотогава надзорни институции - Държавната комисия по ценни книжа, Държавната агенция за осигурителен надзор и Агенцията за застрахователен надзор. Комисията за финансов надзор се ръководи от две основни цели - защита на интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица и осигуряване на стабилност, прозрачност и доверие на финансовите пазари. Към Комисията за финансов надзор са обособени три основни управления - "Надзор на инвестиционната дейност", "Застрахователен надзор" и "Осигурителен надзор", всяко от които се ръководи пряко от заместник-председател на комисията.

От началото на януари 2003 г. функционира Централно управление на Националната агенция за приходите в съответствие с приетия в края на 2002 г. Закон за Национална агенция за приходите. Централното управление на НАП съгласувано с НОИ и данъчната администрация осъществява правомощия във връзка с единното събиране, отчитане и контролиране на приходите от данъци и осигурителни вноски.

С оглед внедряване на Интегрираната данъчна информационна система със заповед № 479 от 19.08.003 г. на главния данъчен директор е създаден Надзорен съвет по информационни технологии в българската данъчна администрация и Централното управление на Националната агенция за приходите, който ще извършва координация и мониторинг на изпълнението на ИТ проектите в рамките на данъчната/приходната администрация, финансирани от различни донори. В НСИТ са включени представители на ГДД, Централното управление на НАП и на Министерството на финансите.

С ПМС № 18 от 2003 г. беше създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Съветът дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи по

предотвратяване и борба с правонарушенията - измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на българската държава от фондове и по програми на Европейския съюз.

Във връзка с отправената от Европейската комисия препоръка за постигане на ясно разграничаване между "академично" и "професионално" признаване и с цел предоставяне на достъп до обучение в системата на училищното образование и достъп до обучение в системата на висшето образование, което може да улесни и достъпа до пазара на труда, беше приета Наредба за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави. В тази връзка беше извършена и промяна в Комисията за признаване на завършен клас или степен на средно образование и професионална квалификация (Заповед № РД 09-428/19.05.2003 г. на министъра на образованието и науката).

V.2. Създаване на нови административни звена в съществуващи структури за адекватно прилагане на хармонизираното законодателство

Със заповед на министъра на финансите в Главната данъчна дирекция беше създадено "Централно звено за връзка". Започна подготовката за реалното функциониране на звеното и неговите служители са активно включени в дейностите по развитие, въвеждане и тестване на VIES системата за обмен на ДДС информация със страните-членки на ЕС и ЕК. Работата в тази област ще продължи и през 2004 г. в рамките на проект по Програма ФАР.

В изпълнение на поети в преговорния процес ангажименти и следване на препоръки на Европейския съюз от Пътната карта за България в системата на Министерството на вътрешните работи през 2003 г. са извършени редица промени. С приетите изменения и допълнения на Закона за Министерството на вътрешните работи и на Правилника за неговото прилагане в МВР беше обособено функционално звено за контакт за целите на международното оперативно полицейско сътрудничество, което работи на принципа на "единен прозорец" за получаване на международни запитвания и предоставяне на единен отговор от името на МВР въз основа на извършени проверки от службите с полицейски функции.

В МВР беше създадена нова дирекция "Миграция", която осъществява административен контрол върху пребиваването на чужденците в Република България. Тази дирекция издава разрешения за краткосрочно и дългосрочно пребиваване на чужденци в България и осъществява дейността по принудителното настаняване на чужденци, подлежащи на принудително отвеждане до границата или на експулсиране. На дирекцията са възложени и правомощия по събиране, обработване и анализ на информация за миграционните процеси, предлагане на мерки за тяхното регулиране, както и проучване на причините и условията за нелегалната миграция.

С ПМС № 73 от 2003 г. са създадени специализирани структури за полицейско разследване в МВР, чиито служители са дознатели по смисъла на чл. 48, ал. 1 от НПК. Служителите от тези структури извършват полицейското производство, уредено с чл. 408а, 408б и 409 от НПК по дела с физическа и правна способност.

В съответствие с поети ангажименти по глава 24 "Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешния ред" в МВР е създадено Звено за координация и стратегически анализ, което събира и обработва, систематизира и съхранява анализи, текущи доклади и други материали от всички ангажирани държавни органи и администрации за изпълнението на Плана за действие по реализиране на Националната стратегия за борба с наркотиците, извършва изследвания, изготвя прогнози и стратегически анализи на тенденциите в борбата с наркотиците. В НСБОП е създадено Национално информационно-аналитично звено по наркотиците, което събира, съхранява и обработва информация от различни източници във връзка с трафика и разпространението на наркотици; извършва анализ на риска и оценка на криминогенната обстановка в страната в областта на наркопрестъпността, изучава начините за извършване на престъпленията, свързани с трафик и разпространение на наркотици и за легализиране на незаконни доходи от такива престъпления, изготвя ситуационни доклади за наркотрафика и разпространението на наркотици.

Националната точка за контакт в Националния център по наркомании (НЦН) в Министерството на здравеопазването, създадена със Заповед № РД 09-74 от 12.02.2003 г. на

министъра на здравеопазването и в съответствие с Регламент № 302/93 относно създаване на Европейски център за наблюдение на наркотиците, извършва методическа подготовка, ръководство и координация при изграждането и функционирането на Националната информационна система по проблемите на наркотиците и осигурява представянето и участието на България в дейността на EMCDDA.

С оглед адекватно прилагане на европейското законодателство в Министерството на земеделието и горите също са извършени промени. С ПМС № 187 от 2003 г. беше създадена дирекция "Контрол на храните и тяхната безопасност", която координира и контролира дейностите на контролните органи към МЗГ по изпълнение на Стратегията за безопасността на храните и осъществява координацията с другите администрации имащи отношение към безопасността на храните.

В съответствие с Регламенти № 571/88 и № 79/65 и за подобряване на административния капацитет на органа по статистика отдел "Агростатистика" в МЗГ е преобразуван в Дирекция "Агростатистика". Дирекцията създава, обработва и анализира статистическата информация в областта на земеделието и горите, като проектира, създава и поддържа база данни в земеделието, подготвя и извършва преброявания на земеделските стопанства, координира събирането на статистически данни от структурите към МЗГ и осъществява взаимодействие с НСИ.

За изпълнение на Регламенти № 2081/92 и № 2082/92 към Дирекция "Интеграционна политика" в МЗГ е създадено специализирано звено за регистрация и контрол на земеделски продукти и храни с наименования за произход и традиционно-специфичен характер, което разработва и актуализира стратегия на МЗГ в областта на политиката на качеството и приема заявки за регистрация, проверява приложените документи, оформя и съхранява досиета и води регистри на заявителите-производители. Тази структура осъществява връзка с Европейската комисия и съответните български институции по повод регистрацията на наименованията в Европейските регистри.

За изпълнение на Наредбата за разрешаване на продукти за растителна защита (в сила от 01.01.2004 г.), която е хармонизирана с европейското законодателство, в Националната служба за растителна защита е създаден отдел по разрешаване на продуктите за растителна защита, който извършва оценка на досиета.

Поради нарастването на ангажиментите на Националната статистическа система към Европейската статистическа система, както и поради необходимостта от въвеждане на новото европейско законодателство в текущата статистическа практика в Националния статистически институт чрез вътрешно реструктуриране бяха обособени отдели - "Статистика на околната среда", "Регионална статистика" и "Таблицы "Ресурс - Използване", както и самостоятелни сектори - "Финансови сметки" и "Статистика на миграцията".

За прилагане на Рамковата директива за въздуха 96/62/ЕС и редица директиви, свързани с опазване чистотата на въздуха, в Министерството на околната среда и водите беше създадена нова дирекция "Опазване чистотата на въздуха", която разработва програми за предварителна оценка на нивата на новите параметри за КАВ (бензин, тежки метали, ПАВ, арсен, ФПЧ10 и др.), разработва програми за оценка и управление на КАВ в районите с регистрирани наднормени концентрации и докладва пред Европейската комисия прилагането на директивите в тази област.

Вследствие хармонизиране на българското законодателство с Директива 75/442/ЕЕС за отпадъците, Директива 91/689/ЕЕС за опасните отпадъци и редица други актове в тази област в МОСВ беше създадена дирекция "Управление на отпадъците", която подпомага прилагането на Националната програма за управление на дейностите по отпадъците, доизграждането на Национална лабораторна система за отпадъци и актуализирането на нормативната база, включваща мониторинг на отпадъците във връзка с прилагането и докладване изпълнението на Директивите пред Европейската комисия.

За прилагане на Директива 1999/22/ЕС за отглеждане на диви животни в зоологически градини и Регламент 338/97 за търговията с видове от дивата флора и фауна в МОСВ е създадена нова дирекция "Национална служба за защита на природата" с два отдела - "Защитени територии" и "Биоразнообразие", които издават разрешителни и извършват регистрации, водят

регистър на издадените разрешителни, създават и поддържат Национална база данни на лицензираните зоологически градини.

За прилагане на Директива 90/313/ЕЕС за достъпа до екологична информация в МОСВ е създаден отдел "Стратегии и програми за околна среда", който създава и поддържа информационни центрове за обществеността към РИОСВ, извършва координацията с РОИСВ, подготвя методически указания и образователни програми във всички нива на обучение, вкл. за обществеността и неправителствените организации.

Директива 2001/42/ЕС за оценка на планове и програми предвижда специална структура да провежда консултации с възложители на планове и програми и други заинтересувани страни и да подготвя проект на становище за съгласуване. В тази връзка чрез вътрешна реорганизация в МОСВ през януари беше създаден отдел "Оценка на въздействието върху околната среда и екологична оценка".

За изпълнение от преговорни ангажименти по глава 9 "Транспортна политика" с ПМС № 27 от 2003 г. към ИА "Морска администрация" са създадени дирекциите "Контрол и информационно обслужване на корабоплаването" и "Търсене и спасяване", които имат ангажименти по изграждане и поддържане на система за управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването, както и специфичните системи за бедствие и безопасност. В рамките на системата за управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването се поддържа и база данни за наблюдение и контрол на риболовните кораби.

С промени в Устройствения правилник на Министерството на здравеопазването в началото на 2003 г. беше създадена дирекция "Национална здравна политика", която ще издава удостоверения за придобита правоспособност на медицински специалисти, желаещи да упражняват професията си в чужбина, както и удостоверения за "добро име и добра репутация". Дирекцията участва в разработването на проекти на единни държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от професионални направления "медицина", "стоматология", "фармация", "здравни грижи" и "кинезитерапия и рехабилитация".

Във връзка с координацията на българското участие в аудиовизуалните програми на Общността "Медиа плюс" и "Медиа обучение" към Националния филмов център през 2003 г. беше създадено Бюро "Медиа" - България (Национално бюро "Медиа").

V.3. Усъвършенстване на административните структури във връзка с подготовката за управление на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на Европейския съюз

С ПМС № 65 от 2003 г. беше одобрен нов устройствен правилник на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Промяната е свързана с изпълнение на Стратегията за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз и цели постигане на по-добра организация и координация при програмиране и управление на проекти от пред-присъединителните програми, както и подготовка за усвояване на средства след присъединяването ни към Европейския съюз. Новосъздадената Главна дирекция "Програмиране на регионалното развитие", която ще бъде Управляващ орган на Националната регионална оперативна програма, ще извършва мониторинг и оценка на програми и проекти, като има задължения и по изпълнението на програмите ФАР - Трансгранично сътрудничество и ФАР - Икономическо и социално сближаване. Дирекциите "Изпълнителна агенция ФАР" и "Изпълнително звено - Програма ИСПА - благоустройствени дейности и ВиК системи" изпълняват функции, свързани с управление, контрол, мониторинг и оценка на съответните предприсъединителните програми, по които МРРБ има ангажименти.

С оглед подготовката за участие в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Министерството на труда и социалната политика е създадена дирекция "Предприсъединителни фондове и международни програми и проекти", която е определена да бъде управляващ орган на оперативната програма "Развитие на човешките ресурси" и която отговаря за планиране, програмиране, договаряне, управление, мониторинг и контрол, и финансов отчет на изпълнението на проекти, финансирани от ЕС. Със заповед на министъра на труда и социалната политика от март 2003 г. в дирекцията са създадени три отдела, всеки от които има специфични

задачи с оглед изпълнението, управлението и финансирането на проектите - "Координация, планиране и програмиране", "Управление на програми и проекти" и "Финансов контрол и плащания".

Съгласно Устройствения правилник на Агенцията по заетостта, дирекция "Международни спогодби, програми и европейска интеграция" е преобразувана в дирекция "Предприсъединителни фондове и международни дейности". Сектор "Програми и европейска интеграция" в отдел "Международни дейности" на дирекция "ПФМД" координира и изпълнява програми и проекти в областта на европейската интеграция и институционалното укрепване на обществените служби за заетост по двустранни споразумения с други държави. Засилен е контролът при изпълнението на нормативната уредба по наемане на чужди граждани и по сключените международни договори.

В Министерството на околната среда и водите е създадена дирекция "Фондове на ЕС за околна среда", която управлява проекти, финансирани по линия на ИСПА, и води тяхното счетоводство.

V.4 Укрепване на административния капацитет и координация на политики

През 2003 г. в Министерството на финансите е създадена нова дирекция "Европейска интеграция и мониторинг", която координира цялостния процес по европейска интеграция за Министерството на финансите, като създава и поддържа съответните бази данни, предоставя необходимата информация на работните групи, по които министерството е водещо, и осъществява оперативна връзка с дирекциите по европейска интеграция в другите министерства.

В Министерството на регионалното развитие и благоустройството новата дирекция "Стратегическо планиране на регионалната политика и координация на преговорния процес" участва в подготовката на Националната стратегия за регионално развитие и хармонизирането на националните политики и законодателство с тези на Европейския съюз в областта на регионалната политика, а дирекция "Териториално управление и децентрализация" организира разработването на проекти по децентрализацията на държавното управление.

Укрепването на административния капацитет на структурите по социално подпомагане е свързано с изпълнението на политическите критерии за членство и по-специално на изискването за зачитане на човешките права. В тази връзка специално внимание се отделя на развитието на законодателството по отношение на спазването на правата на децата и грижата за тях. Извършените промени обхващат разширяване обема на контрола, извършван от Инспекцията на труда по отношение на здравословните и безопасни условия на труд, както и преобразуването на Националната служба за социално подпомагане и на общинските служби за социално подпомагане в Агенция за социално подпомагане на основание § 32 от ЗИД на ЗСП.

С цел укрепване на административния капацитет за прилагане на *acquis* през 2003 г. бяха прецизирани или възложени нови функции на отделни звена от специализираната администрация в Министерството на икономиката, Министерството на финансите, Министерството на здравеопазването, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите, Държавната агенция "Метрология и технически надзор", Агенция "Митници", Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Изпълнителната агенция за селекция и репродукция в животновъдството, Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Националната служба по зърното и фуражите и др.

VI. Достъп до обществена информация

В този раздел е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на предприетите мерки, създадената организация и получени резултати във връзка с достъпа до обществена информация и прилагането на Закона за достъп до обществена информация.

В преобладаващия брой от структури (307) се декларира, че съществува организация на дейността за достъп до обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Там, където е необходимо,

с оглед на постъпващи повече искания за достъп е посочено, че са създадени и се поддържат отделни регистри на заявленията за достъп до обществена информация (54 администрации са обявили наличието на такива), както и специално структурно звено или служител, обикновено отговарящ и за връзките с обществеността (посочено от 62 административни структури), които са отговорни за разглеждането на постъпилите заявления и произнасянето по тях в нормативно установения срок. Тези служители или звена приемат и завеждат постъпилите заявления, като резолирането им се извършва от ръководителя на администрацията, негов заместник или от главния секретар.

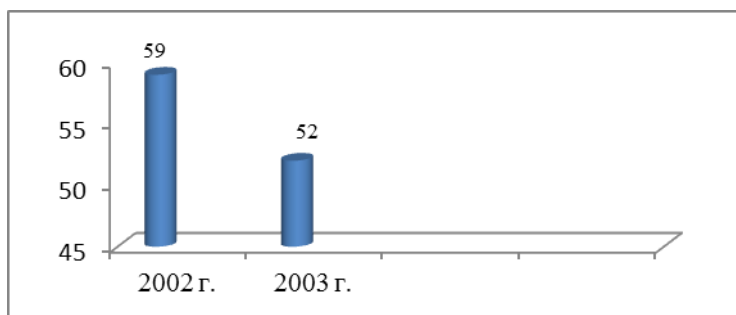
Заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се приемат в административните структури предимно от звената "Деловодство", като се завеждат с отделен регистрационен индекс (ако не е оформен специален регистър).

В останалите административните структури, където има установен ред за достъп до обществена информация, обикновено лаконично се посочва, че това става съгласно разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация.

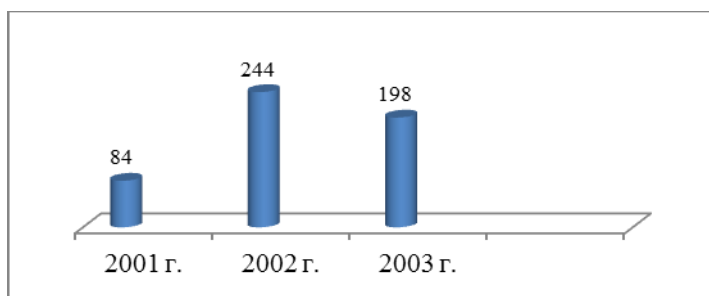
Дейността за достъп до обществена информация не е изрично организирана или регламентирана в 52 административните структури.

За други 44 административните структури (33 общини, една област и 10 агенции) няма постъпили никакви данни.

Заявления за достъп до обществена информация през годината са постъпили в 198 административни структури от общо 403 (2001 г. – 84, 2002 г. – 244).



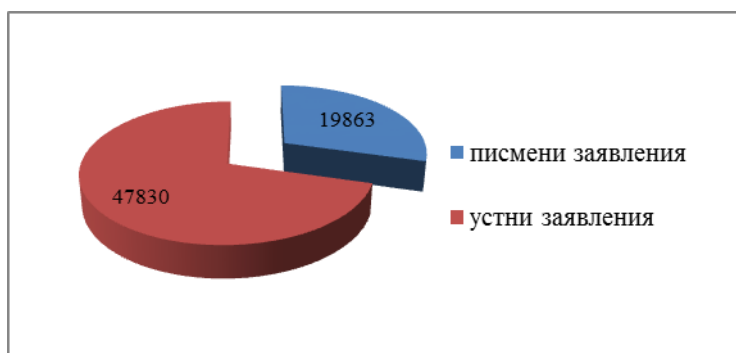
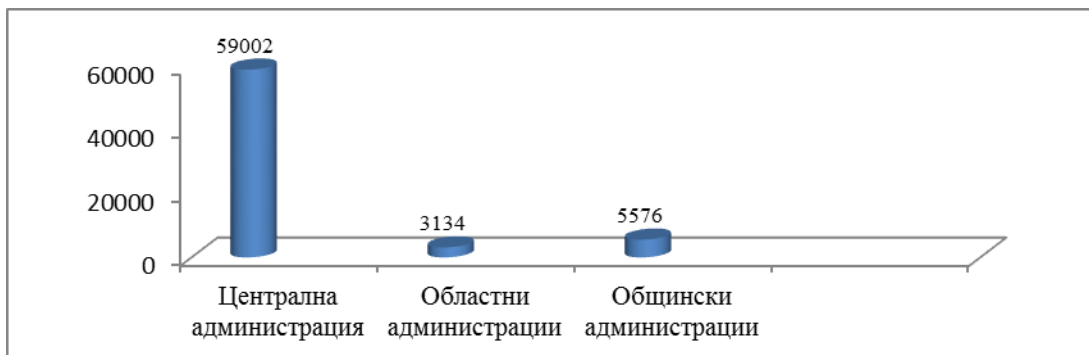
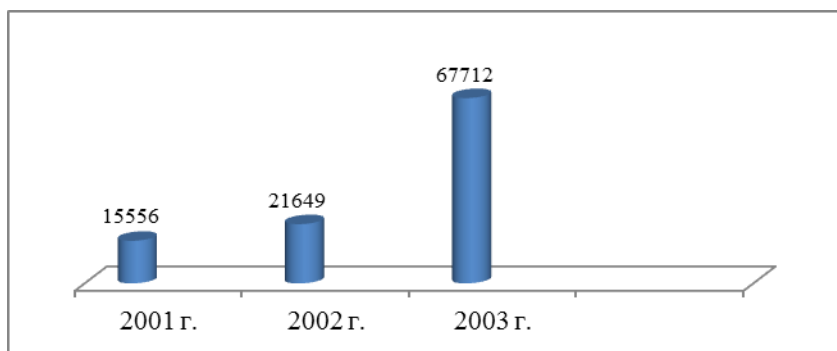
фиг. V.4-1. Брой на структурите, в които не е организирана дейността за достъп до обществена информация



фиг. V.4-2. Брой на структурите, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация

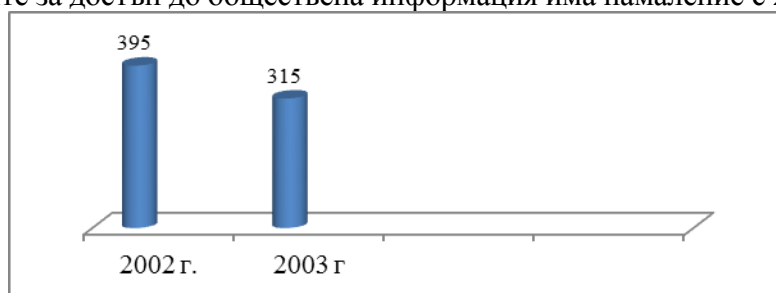
Общият брой на регистрираните постъпили заявления за достъп до обществена информация за 2003 г. е 67 712. Това показва нарастване над 3 пъти в сравнение с 2002 г. Голяма част от тях са били устни (47 830). Във връзка с това броят на решенията по заявленията за достъп до обществена информация е 21 286.

Една значителна част от тях са регистрирани в Националния статистически институт (46 662), Изпълнителната агенция за насърчване на търговията (6658), Областната администрация - Плевен (2691), Общинската администрация - Плевен (2003), Столичната община (1486), Изпълнителна агенция "Пътища (968) и Изпълнителна агенция по хидромелиорации (829).



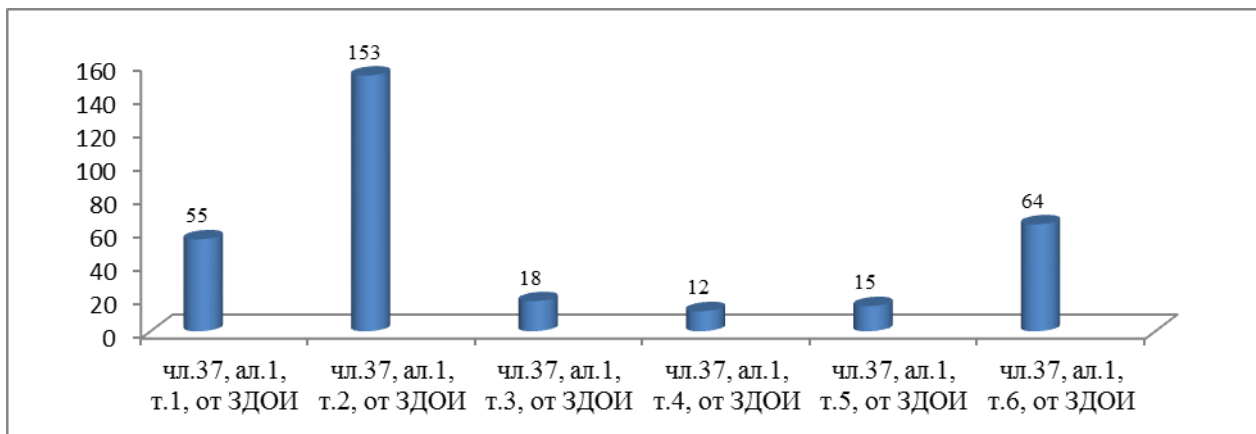
фиг. V.4-3. Постъпили заявления за достъп до обществена информация

При отказите за достъп до обществена информация има намаление с 20% през 2003 г.



фиг. V.4-4. Брой отказ за достъп до обществена информация

Най-много отказ са направени по чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, т.е. когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.



фиг. V.4-5. Причини за отказ на достъп до обществена информация⁹

По-голямата част от отказите за достъп до обществена информация са направени в Столичната община (50), общинските администрации - Златица (30) и Долни Дъбник (18), областните администрации - Варна (16) и Стара Загора (9), Министерството на финансите (14), МОСВ и Регионалните инспекторати по околната среда и водите (съответно 9 и 10), Министерството на правосъдието (10), Агенцията за финансово разузнаване (8).

Броят на подадените заявления за достъп до обществена информация, оставени без разглеждане е най-голям в Общинската администрация - Златица - 19, Главна дирекция "Изтърпяване на наказанията" - 14, Агенцията за следприватизационен контрол - 8, Общинската администрация - Видин - 5, Регионални инспекторати по околната среда и водите - 5, Областната администрация - Пазарджик - 3.

Общият брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация е сравнително малък - 38. От тях най-много са заведени в Столичната община - 5, Министерството на транспорта и съобщенията - 3, ДНСК

- 2, Областната администрация - Варна - 2, общинските администрации - Видин
- 2, Враца - 2 и Бобов дол - 2, Министерството на икономиката - 2.

През годината е проведено обучение на служителите от 125 администрации за запознаване и разясняване на ЗДОИ с общо обучени 1 165 души.

Най-често исканата обществена информация е свързана с:

- Конкретни справки и копия от документи за дейността и управлението на администрацията;
- Въпроси, свързани с нормативни актове, предимно подзаконови;
- Въпроси, свързани с осъществяване на административен контрол и мониторинг върху определени дейности и резултати от проведени проверки;
- Справки по регистри;
- Информация за актове на Общинския съвет, актове на кмета и протоколи от заседания;
- Информация по устройствени планове, издаване на актове за държавна и общинска собственост, учредено право на строеж;
- Статистически и демографски данни;

⁹чл. 37 ал. 1, т.1 от ЗДОИ - Исканата информация е класифицирана информация, представляваща служебна тайна

чл. 37 ал. 1, т.2 от ЗДОИ - Достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация

чл. 37 ал. 1, т.3 от ЗДОИ - Исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца

чл. 13 ал.2, т.1. от ЗДОИ - Достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации)

чл. 13 ал.2, т.2. от ЗДОИ - Достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи

- Информация за сключени договори, провеждани търгове и конкурси и други мероприятия;
- Информация относно стратегии, програми, проекти, планове за развитие и пр.

VII. Антикорупционни мерки

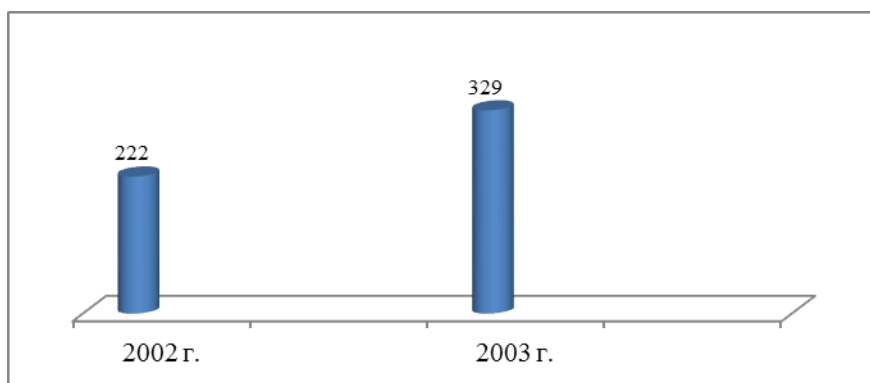
В този раздел е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на предприетите мерки, създадената организация и получени резултати във връзка с противодействието на корупцията.

За 44 административни структури (33 общински и една областна администрация, 10 агенции) няма постъпили данни.

Освен в министерствата и държавните агенции инспекторати са създадени и в 3 изпълнителни агенции (агенция "Митници", Агенцията за социално подпомагане и Главната данъчна дирекция).

В 8 административни структури числеността на служителите, работещи в инспекторатите, достига над 10 (Министерството на здравеопазването - 10, Министерството на регионалното развитие и благоустройството - 10, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси - 12, Агенция "Митници" - 18, Министерството на земеделието и горите - 24, Министерството на отбраната - 40, Агенцията за социално подпомагане - 40, Главната данъчна дирекция - 98). В останалите инспекторати тя е под 10.

В сравнение с 2002 г. общата численост на служителите във всички инспекторати е нараснала осезателно - с 48%. В 50% от тях дейността се обявява публично, като този дял е двойно по-голям в сравнение с 2002 г. (24%).



фиг. V.4-1. Численост на служителите в инспекторатите

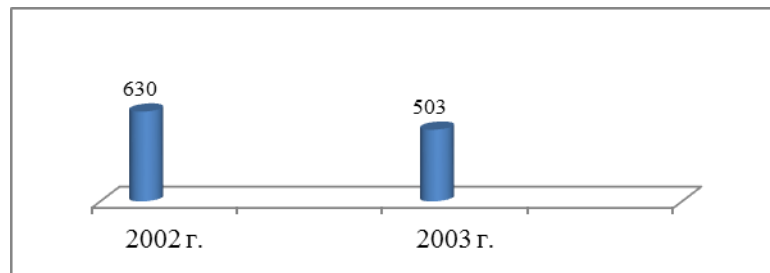
В 24 от инспекторатите (92%) съществува система за отчетност пред ръководителя на администрацията. В сравнение с 2002 г. (21 от инспекторатите) нарастването е 14,2%.

17 инспектората са посочили, че имат специфични вътрешни разпоредби, регламентиращи дейността им, като за 14 от тях те са включени в устройствените им правилници.

По-голямата част от инспекторатите взаимодействат редовно и активно с Комисията за координация на работата по борбата с корупцията, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и Сметната палата (съответно 17, 18 и 16 инспекторати).

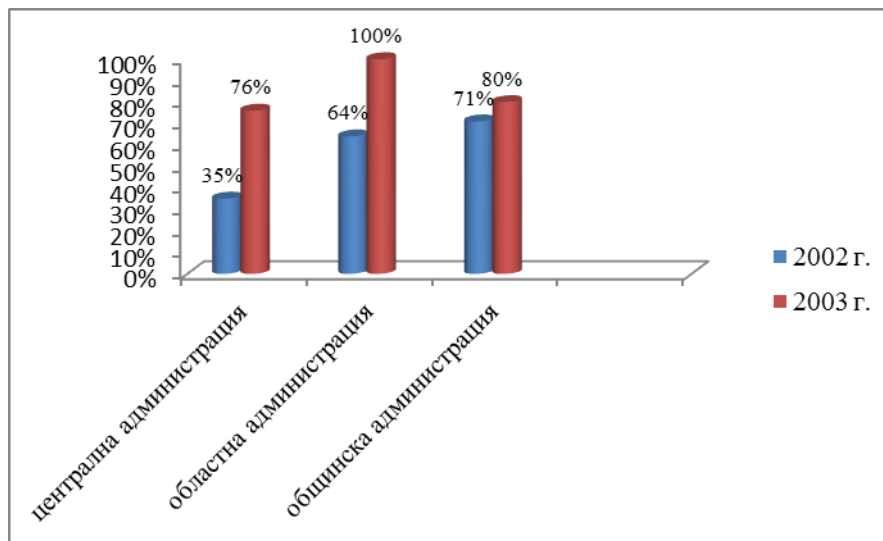
От всички сигнали за корупция, постъпили в административните структури (503), постъпили повече от 5 сигнали има в: районните центрове по здравеопазването - 146, Агенция "Митници" - 134, Министерството на вътрешните работи - 49, Главната данъчна дирекция - 30, Министерството на регионалното развитие и благоустройството - 22, Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" - 21, Столичната община - 14, Министерството на земеделието и горите - 10, областните администрации - Видин - 7, Ловеч - 6 и Габрово - 5, Общинската администрация - Казанлък - 5, Министерството на отбраната - 5.

В сравнение с 2002 г. (630) се наблюдава намаление на общия брой сигнали за корупция с 20,2%.



фиг. V.4-2. Общ брой постъпили сигнали за корупция

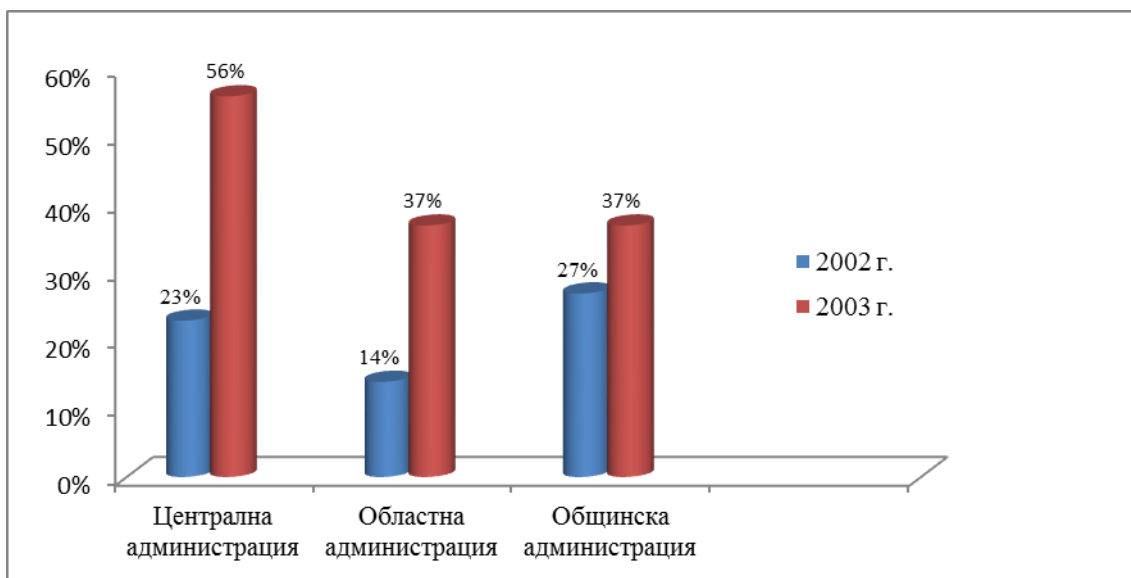
В 76% от структурите в централната администрация, 100% от областните администрации и 80% от общинските администрации има обявен телефон или друго средство за подаване на сигнали за корупция. В сравнение с 2002 г. тези цифри показват значително подобрене.



фиг. V.4-3. Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция

В 90% от административните структури държавните служители са запознати с етичните правила и норми, заложи в Кодекса за поведение на държавния служител. В сравнение с 2002 г. (84%) има известно увеличение.

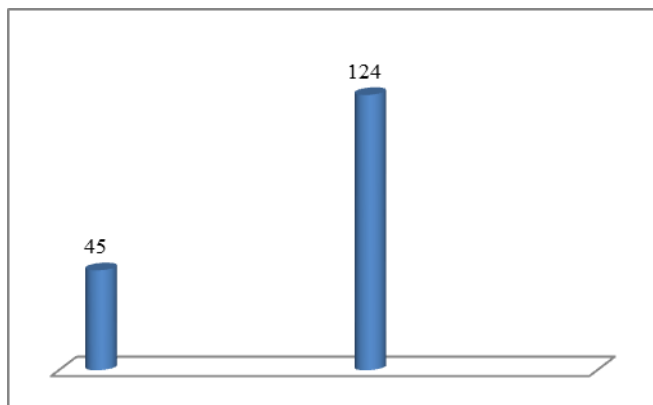
Обучение на служителите за запознаване и разясняване на различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за начините на поведение с оглед тяхното избягване или предотвратяване е проведено в 56% от структурите в централната администрация, в 37% от областните администрации и 37% от общинските администрации. За сравнение през 2002 г. тези проценти са били съответно 23%, 14% и 27%.



фиг. V.4-4. Обучение на служителите 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

Общият брой на наложените дисциплинарни наказания в администрациите е 1 928. От тях 1 210 са за нарушения на служебните задължения, а 718 - за нарушения на трудовите задължения. Дисциплинарните наказания са най-много (повече от 10) в: Министерството на вътрешните работи - 802, Главна дирекция "Изтърпяване на наказанията" - 201, Агенция "Митници" - 173, Главната данъчна дирекция - 92, изпълнителни агенции "Пътища" - 68, и "Автомобилна администрация" - 36, Националната ветеринарно-медицинска служба - 34, Изпълнителна агенция "Отдых и възстановяване" - 33, регионалните инспекторати по околната среда и водите - 31, Дирекция "Национални паркове" - 29, Агенция за социално подпомагане - 20, Министерството на земеделието и горите - 14, Изпълнителна агенция "Борба с градушките" - 10, общинските администрации - Сатовча -11, Брезник -11, Самоков - 11, и Струмяни - 10.

Общият брой на държавните служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител през 2003 г., е 124 (съответно 69 за структурите на централната администрация и 55 за общинските администрации). При 45 за 2002 г. това показва значително увеличение. Най-голям брой са в: Изпълнителната агенция за насърчаване на търговията - 33, Държавната комисия по сигурността на информацията - 30, общинските администрации - Свиленград - 17, Суворово - 7, Панагюрище - 8, Долна Митрополия - 8, и Копривщица - 3, Министерството на земеделието и горите - 6. Прави впечатление, че Общинската администрация - Свиленград и през 2003 г. е в този списък със същия брой служители.



фиг. V.4-5. Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСЛ

По отношение на изпълнението на задачите по програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията 26% от административни структури са обявили, че са изпълнили всички задачи в срок, 3% - всички задачи със закъснение, 41% са изпълнили по-голяма част от тях и 30% - малка част от тях.

Основните акценти от предложенията и препоръките на отделните администрации във връзка с предприемане и конкретизиране на антикорупционните мерки и действия могат да бъдат обобщени, както следва:

- максимална прозрачност в действията на администрацията и разработване на ясно дефинирани и прозрачни правила и процедури;
- въвеждане на обслужване на принципа "на едно гише";
- увеличаване на заплащането на служителите в държавната администрация;
- създаване на възможност за допълнително материално и друго стимулиране на добросъвестните служители;
- точно и ясно разпределяне на отговорностите;
- осигуряване на по-голяма независимост на органите и звената за борба с корупцията;
- въвеждане на силна санкционираща система и оптимизиране на числеността;
- ефективен финансов и вътрешен контрол;
- точно регламентиране на правата и задълженията на служителите;
- усъвършенстване на нормативната база;
- периодични проверки на работата и доходите на длъжностните лица и
- внезапни проверки по сигнали.

VIII. Информационни технологии

Изграждането на модерна административна система на Република България е в пряка зависимост от компетентното и ефективно въвеждане на съвременни информационни технологии в работата на администрацията. Тази задача е един от главните инструменти, чрез който правителството ще подобри организацията на управлението и въвеждането на европейските стандарти в работата на административните структури по модела "електронно правителство".

През 2003 г. бе засилено участието на България в IDA като инструмент на Европейския съюз, насочена към създаване на единно информационно пространство за обмен на данни между администрациите на страните – членки на ЕС, и на страните – кандидатки за членство в ЕС, при съответната степен на сигурност на обмена, посредством формулирането, разработването и използването на единни технически и програмни решения. Участието бе насочено към унифициране на техническите и програмните изисквания на националната мрежа за обмен на информация между администрациите с тези на ЕС.

Във връзка с въвеждането на механизъм за координация на проекти свързани с информационните технологии, бе изработен проект на методология за управление на проекти, съвместно с CISCO Internet Business Solutions Group, която е представена на заинтересуваните от администрацията звена на външни организации и е предоставена за ползване от всички административни структури.

Създадена бе и методика за интерактивно обучение на държавните служители с цел ефективно и продуктивно използване на Интернет технологиите. Приложено е първо ниво на обучение. Предстои усвояването на второ и трето ниво през 2004 г.

VIII.1. Национална мрежа на държавната администрация

Беше постигнат напредък в изграждането на Националната мрежа на държавната администрация (НАМДА) със съдействието на Министерството на отбраната, като бе изградена

комуникационна връзка до Благоевград. Всички системи на НАМДА се наблюдават и управляват от дирекция "Информационни технологии и комуникации" на Министерския съвет. С тази дейност са заети напълно или частично петима експерти. Поради липса на комуникационна свързаност на НАМДА до 23 ОМДА, техните съоръжения не се наблюдават. Управлението и преконфигурацията им се извършват със средства за отдалечен достъп. За всички градове, до които има изградена свързаност (София, Пазарджик, Пловдив и Благоевград), се предоставят следните услуги:

VIII.1.A. Мрежови услуги

- ATM - PVC, SPVC, SVC, CBR, VBR+rt, VBR+nrt, UBR;
- VLAN - за реализиране на ведомствени и междуведомствени комуникации в рамките на ОМДА по протоколи 802.3X и скорост на предаване на данни 10 или 100 Mbps;
- MPLS VPN – за реализиране на ведомствени и междуведомствени комуникации в рамките на НАМДА. Засега тази услуга се ползва само между София, Пазарджик, Пловдив и Благоевград;
- маршрутизиране на ISDN цифрови учрежденски централи за затваряне на вътрешно и междуведомствен гласов трафик - само за София;
- отдалечен достъп (Dial Up) на потребители.

VIII.1.B. Интернет услуги

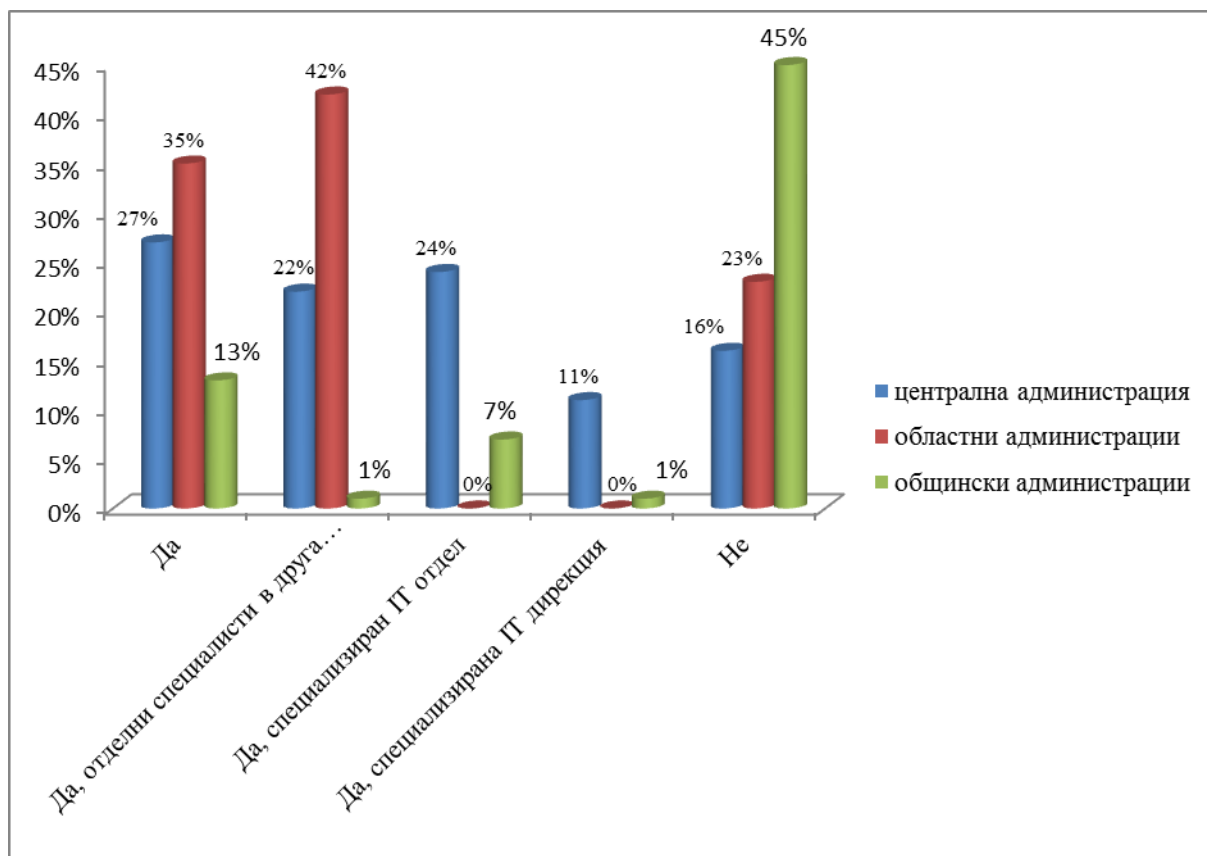
- достъп до интернет - само за София, Пазарджик и Пловдив;
- WEB hosting ;
- защита от неоторизиран достъп през интернет;
- поддръжка на DNS сървър;
- осигуряване на електронна поща;
- колокация на техническо оборудване;
- качество на услугите – QoS.

Важна предпоставка за оптимизиране работата на администрацията е доброто информационно и комуникационно осигуряване. Това е така, защото почти всеки работен процес и услуга могат да бъдат подобрени и автоматизирани с помощта на информационните технологии. През 2003 г. бе събрана информация от всички администрации на изпълнителната власт, касаеща информационните технологии.

VIII.2. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии

Голямо значение за развитието на ИКТ в държавната администрация оказва ангажираността на отделните административни структури към процеса. 62% от структурите на централната изпълнителна власт имат звено, което отговаря за развитието на ИКТ, а 22% заявяват, че разполагат със специалисти от друга структура. 33% от областните администрации имат изградено ИКТ-звено, а 42% разполагат със ИКТ-специалисти от друга структура. Само 21% от общинските администрации имат ИКТ-звено, а 34% могат да използват услугите на специалисти от друга структура. Тези положителни тенденции могат да се затвърдят, ако административните структури, които нямат обособено ИКТ звено, предприемат действия в тази насока. Оказва се, че само 16% от структурите на ЦА и 23% от областната администрация нямат отделно звено, отговарящо за ИКТ. При общините се наблюдава развитие в областта на ИКТ, но въпреки това 45% от тях нямат институционализирано звено за работа в областта на информационните и комуникационните технологии. Изоставането в областта на

информационните технологии по общини и областни администрации е сериозен риск за успеха на електронното правителство, тъй като голяма част от административните процеси и услуги зависят от работата на местно и регионално равнище.



фиг. VIII.2-1. Звена за управление на информационните технологии

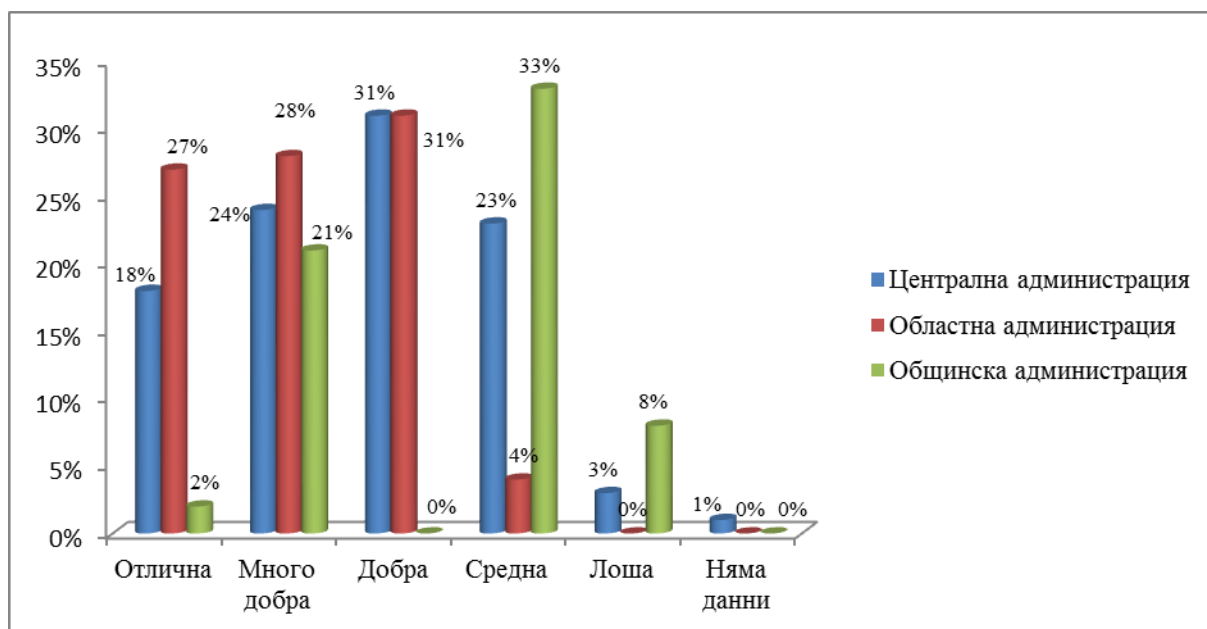
Общият брой на служителите, които се занимават с поддръжката на ИКТ, е 1593 (от тях 1388 са в централната, 27 - в областната и 178 - в общинската администрация). С планиране на ИКТ се занимават 458 служители (316 в централната администрация, 22 - в областната и 120 - в общинската администрация). Общо 449 служители (354 служители от централната администрация, 19 от областните администрации и 76 от общинските администрации) участват в разработването на информационни и комуникационни технологии.

Интересна е съпоставката между общия брой служители, работещи в ИКТ, и общия брой на служителите, работещи на компютър. В централната администрация 1961 човека работят в областта на ИКТ от общо 47 593, които работят на компютър (4,1%). В областната администрация съотношението е 30/915 (3,8%). В общинската администрация 218 човека се занимават с поддръжката, планирането и разработване на ИКТ от общо 7335 души, които работят на компютър (3%).

VIII.3 Компютърна обезпеченост

Друг критерий, който е важен за развитието на ИКТ в държавната администрация, е наситеността с компютри в административните структури. Социологическото проучване на НЦИОМ показва, че 67,7% от служителите в държавната администрация смятат по-доброто техническо оборудване като гаранция за подобряване ефективността на техния труд. Повечето от администрациите на централната администрация (73%) оценяват наситеността си

с компютри като добра и повече от добра (31%-добра; 24%-много добра и 18% отлична). В същото време като средна оценяват наситеността си 23%, а като слаба само 3 от административните структури на централната власт - Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Държавната агенция за метрология и технически надзор и Националната служба за зърното и фуражите. В областната администрация се наблюдава много положителна тенденция - нито една област не е оценила наситеността си с компютри като лоша. 92% оценяват наситеността си с компютри като добра и повече от добра (30%-добра; 36%-много добра и 26% - като отлична). Отлична оценка за наситеността си с компютри са дали следните областни администрации: Варна, Велико Търново, Габрово, Кюстендил, Разград, Смолян и Ямбол. Само област Видин е оценила наситеността си като средна, а за област Бургас не са получени данни. 59% от административните структури на общинската власт оценяват наситеността си като добра и повече от добра. 32% смятат наситеността си за средна, а 8% за лоша. Като лоша са оценили наситеността си Айтос, Белово, Гълъбово, Долна Митрополия, Златарица, Ихтиман, Карнобат, Кочериново, Летница, Мизия, Никопол, Сатовча, Стамболийски, Хайредин, Чавдар и Якоруда.



фиг. VIII.3-1. Компютърна обезпеченост в администрацията

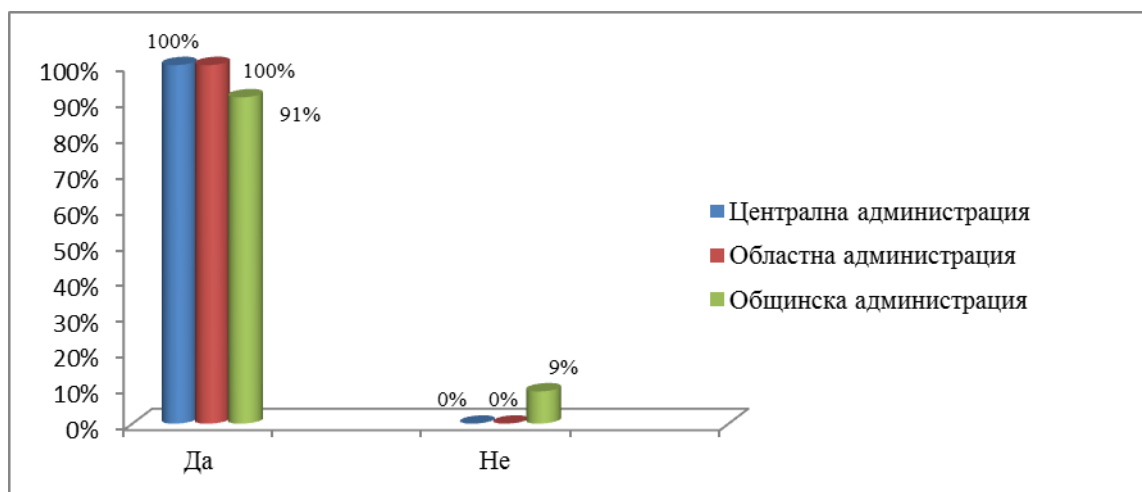
На централно ниво (министерства и агенции) администрациите разполагат с 36 490 броя компютри, като 13 229 от тях са с честота на процесора над 600 МХц (36%). Областните администрации имат 1016 компютъра, като 473 са над 600 МХц (47%). При общинските администрации броят на компютрите е 6583. 3169 от тях са над 600 МХц (48%).

VIII.4. Локални мрежи

Друг критерий за развитие в областта на ИКТ е изградената локална мрежа (LAN). 94% от административните структури на централно ниво имат изградена локална мрежа, като само 4 администрации нямат изградена такава - Държавната комисия за сигурността на информацията, Националният институт за виното и спиртните напитки, Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството и РИОСВ. Всички областни администрации имат изградена LAN мрежа. При общинските администрации 81% имат локална мрежа, а 19% (39 общини) все още не са насочили усилията си в тази област.

VIII.5. Достъп до Интернет

Достъпният, евтин и ефективен Интернет придобива все по-голямо значение за конкурентоспособността както на Европа, така и на България. Данните от социологическото проучване на НЦИОМ показват, че колкото по-често се налага на гражданите да общуват с различните административни служби, толкова по-атраکتивен е за тях Интернет като средство за набиране на информация. Същевременно с този процес през последната година с 14% е нараснал делът на служителите, ползващи Интернет. Едва 16% са служителите в държавната администрация, които не ползват Интернет. Всичките администрации на централно и областно ниво имат осигурен достъп до Интернет. При общинските администрации само 9% (18 общини) нямат достъп до Интернет, а за Общинската администрация - Долни чифлик няма данни. Достъп до Интернет нямат следните общински администрации: Бобошево, Борован, Брезник, Долна баня, Кайнарджа, Копривщица, Крумовград, Мирково, Опан, Руен, Сливница, Струмьяни, Трекляно, Трън, Угърчин, Чавдар, Черноочене и Якимово. В същото време според проучването на НЦИОМ все още остава висок процентът на служителите в общините, които не ползват Интернет - 35%. Според НЦИОМ 78% от служителите в централната администрация и 44% - в общинската администрация ползват Интернет на работното си място. Оказва се, че 16 841 от служителите в централната администрация имат достъп до Интернет. 818 са служителите с достъп до световната информационната мрежа от областната администрация, а 3731 човека от общинската администрация се възползват от неограничените възможности, които предлага Интернет.

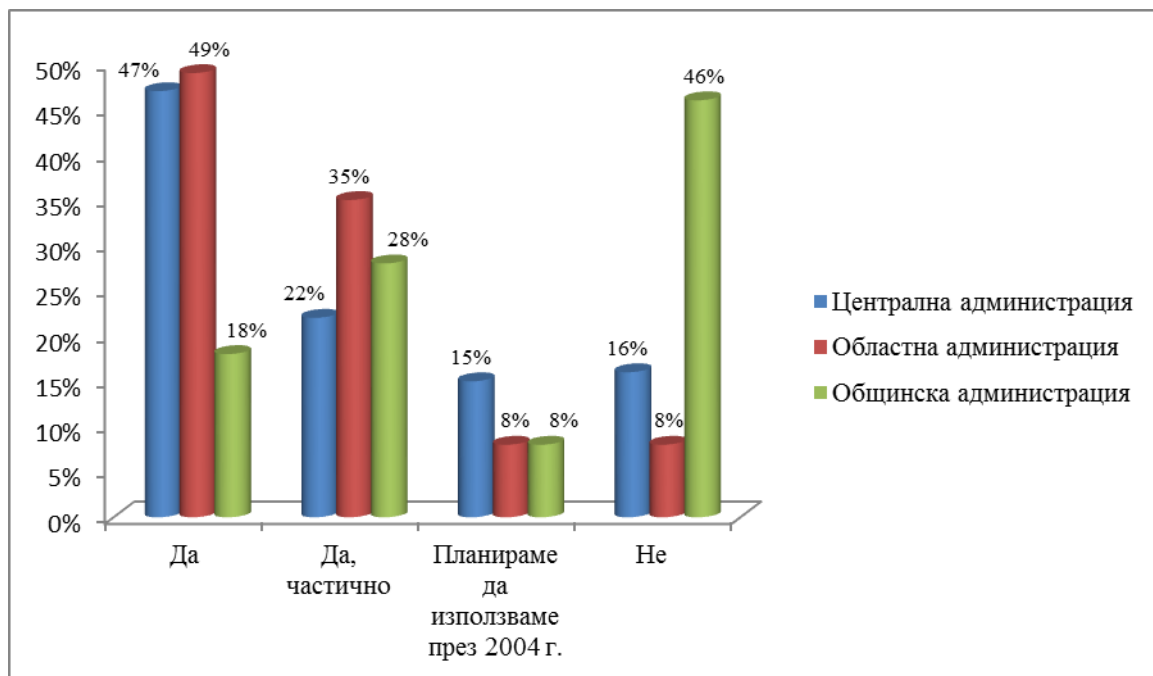


фиг. VIII.5-1. Осигурен достъп до Интернет

VIII.6. Достъп до Интранет

По отношение на ползването на Интранет (вътрешен достъп до сайтове, файлови сървъри, вътрешни Web приложения и общи ресурси) 47% от структурите на централната администрация заявяват, че вече използват Интранет. 22% използват частично тази възможност, а 15% планират да използват Интранет през 2004 година. Само 16% (16 администрации) не използват Интранет. При областната администрация се наблюдава положителна тенденция при използване на възможностите на Интранет. 49% имат Интранет, 33% разполагат с частичен

достъп. Областите Враца и Кюстендил планират да използват Интранет през 2004 г., а само Стара Загора и Ловеч не го използват. Само 16% от общините имат Интранет, а 29% го използват частично. 8% (15 общини) планират да имат Интранет през 2004 г. Много висок е процентът на общините, които не използват вътрешен достъп до сайтове, файлови сървъри и общи ресурси - 47%.



фиг. VIII.6-1. Достъп до Интранет

Общо 24 365 служители на централната администрация имат осигурен достъп до Интранет мрежа. При областните администрации бройката е 756, а 3042-ма служители на общините имат същата възможност.

IX. Електронно правителство

Правителството на Република България е обявило информационните технологии и електронното правителство за свой приоритет, за да изпълни ангажиментите си пред своите граждани и ЕС, като осъществи модерно и ефикасно управление. Промени в адресната регистрация на гражданите, справка за съдебна регистрация на юридически лица в България, информация за осигуреността на частно лице и справка за внесените от фирмите средства по фондовете са първите четири услуги, които предлага българското електронно правителство. През 2004 г. Министерството на финансите ще увеличи с още четири услугите, предоставяни от електронното правителство - организиране на малки обществени поръчки през Интернет, подаване на справки-декларации и дневници по ЗДДС по Интернет (от 01.2.2004 г. услугата се предоставя на всички фирми, регистрирани като големи данъкоплатци, а от средата на годината услугата да бъде достъпна за всички регистрирани по ЗДДС лица), емитиране на ДЦК от БНБ и подаване на единни документи за статистически данъчни цели.

През 2003 г. правителството продължи да изгражда стратегическата рамка за развитието на електронното правителство. На 11 март правителството на Република България одобри План за изпълнение на стратегията за електронно правителство. Основната цел на Плана за действие е да постигне и приложи

стратегическите цели на Стратегията за е-правителството. Планът също предвижда разширяване на възможностите за участие на гражданите и бизнеса в държавното управление и осигуряването на прозрачност на функционирането на държавната администрация.

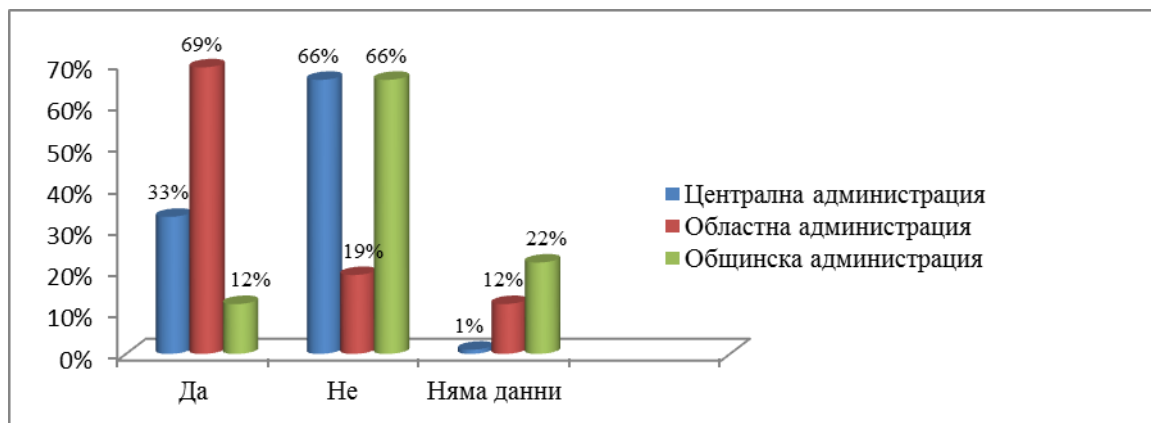
През 2003 г. Координационният център за информационни комуникационни и управленски технологии създаде работна група за написване на "Вътрешни процедури за приемане, издаване и съхранение на официални електронни документи с универсален електронен подпис". Като резултат от работата се създаде образец за използване на електронен достъп от администрациите, които да послужат като примерен шаблон за държавните администрации при разработване на техните документи в тази сфера.

През изминалата година бе инициран пилотен проект за разработването на управленска информационна система за е-правителство основана на методологията на Балансираните работни карти (Balanced Score Card). Системата дава възможност за мониторинг и анализ на етапите на въвеждане на Стратегията за е-правителство. Управленската информационна система е важно средство, което ще осигури успешното прилагане на е-правителството в България.

За проследяване на готовността на администрациите за въвеждане на електронно правителство беше събрана и анализирана информация от всички администрации на изпълнителната власт

IX.1 Ангажираност към изграждане на е-правителство

Развитието на електронното правителство изисква, разбира се, съответна висока степен на ангажираност на администрациите към този процес. Какво е моментното състояние? Оказва се, че все още много малка част от администрациите са ангажирани с изграждането и развитието на електронното правителство - едва 81 административни структури. Забелязва се също така еднакъв процент на администрации на централно и общинско ниво, които отговарят, че не са ангажирани с този процес - 66%.



фиг. IX. 1-1. Готовност на администрацията за въвеждане на електронно правителство

Само 2 министерства са отговорили негативно на въпроса дали са ангажирани в процеса на изграждане и развитие на електронно правителство - Министерството на труда и социалната политика и Министерството на околната среда и водите, като за Министерството на младежта и спорта не са получени данни. Също така е висок процентът на общините, за които не е ясно дали са ангажирани в процеса на модернизирание на администрацията чрез електронното правителство - 22%. На областно ниво 5 са тези, които смятат, че не са ангажирани в процеса - Враца, Монтана, Плевен, София и Шумен. Въпреки това 69% от областите са ангажирани с процеса на изграждане на електронно правителство.

33 структури от централната администрация са ангажирани в процеса на изграждане на електронно правителство - Агенция "Митници", Агенцията за приватизация, Агенция за финансово разузнаване, Агенцията по заетостта, Агенцията по кадастъра, Главната данъчна дирекция, Главното управление на архивите, Държавна агенция "Гражданска защита", Държавна

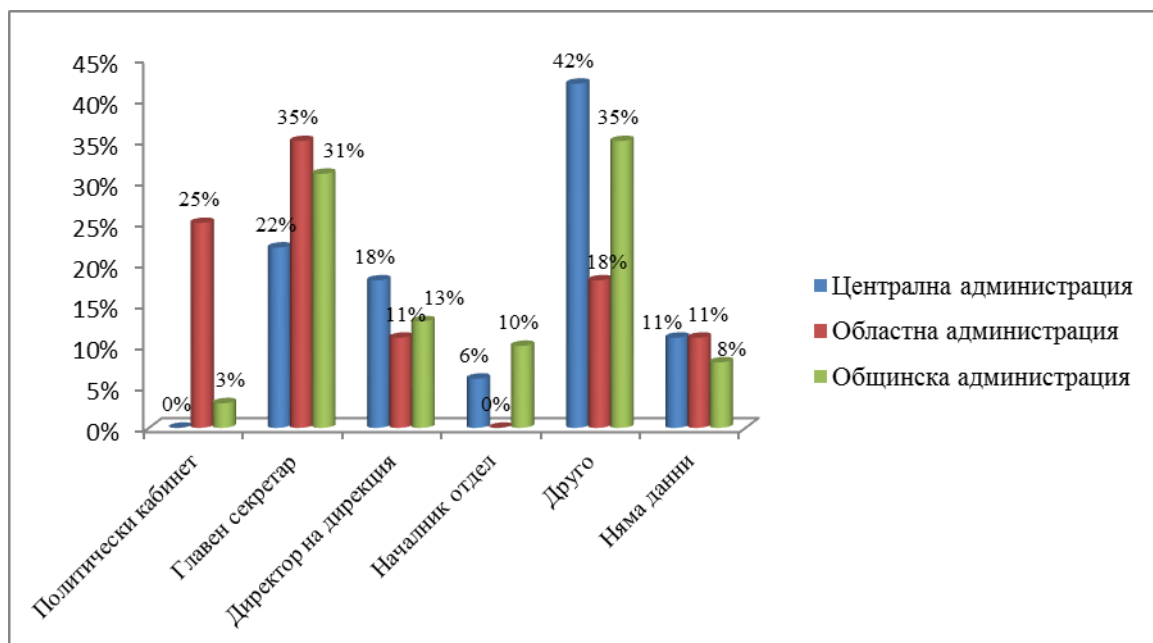
агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Държавната агенция за метрология и технически надзор, Държавната комисия за енергийно регулиране, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", Изпълнителната агенция за насърчаване на търговията, Изпълнителната агенция по почвените ресурси, Института по публична администрация и европейска интеграция, Комисията за регулиране на съобщенията, 13 министерства, НСИ, НЦИД, НАП. На областно ниво 22 области са заявили, че участват в процеса на изграждане и развитие на електронно правителство. Само 29 са общините, които се чувстват ангажирани в този процес.

IX.2 Нормативни документи, свързани с развитието на ИКТ и електронното правителство

Важен елемент в развитието на електронното правителство е приемането на нормативни документи, свързани с въвеждането, прилагането, експлоатацията и развитието на ИКТ (стратегии, планове, архитектури, описание на работни процеси, процедури, правилници и наредби). 22 административни структури на централната власт са разработили такива документи на оперативно и стратегическо ниво, като само на стратегическо са приети в Агенция "Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии", Агенцията по заетостта, Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация", Министерството на правосъдието и Националната агенция за приходите. 14 административни структури разработват нормативни документи в момента: АДВФК, АФР, Българският институт по стандартизация, Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната комисия за енергийно регулиране, ИА "Управление на частната държавна собственост на Министерството на отбраната", Изпълнителната агенция за национална туристическа реклама и информация, ИА по почвените ресурси, КРС, МИ, МФ, НСИ и Националната агенция за професионално образование и обучение. Също така 14 администрации планират да разработят такива документи през 2004 г. Оказва се, че точно половината от структурите на ЦА са насочили по-някакъв начин усилията си в тази насока. В същото време обаче останалите 50% не са предприели действия в тази насока. В областната администрация 21% са приели нормативни документи на оперативно ниво, а само област Варна е разработила документи на стратегическо ниво. 25% от областните администрации разработват документи за развитие на ИКТ, а 28% планират да разработят такива през 2004 г. Едва 11% не планират да разработват такива, а 4 области не са дали утвърдителен отговор - Видин, Кюстендил, Плевен и Шумен. Едва 14% от общините имат разработени документи за развитие на ИКТ, а 12% разработват в момента. Голям процент от общинските администрации ще разработят такива през 2004 г. – 31%. Все още е голям делът на тези общини, които не са предприели необходимите действия с тази насока, която би оптимизирала процесите на работа и ще доведе до по-голяма ефикасност и ефективност в администрацията – 38%. За 5% от общинските администрации няма данни.

IX.3. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство

Заедно с приетите нормативни документи в областта на ИКТ е важно на какво равнище в йерархията е възложено управлението на процеса по прилагане на електронното правителство. От графиките се вижда, че 40% от централните администрации, 46% от областите и 44% от общините, ангажирани с електронното правителство, са възложили управлението на този процес на главен секретар или на директор на дирекция. В областната администрации се откроява ролята, която имат политическите кабинети при управлението на процеса по изграждане на е-правителство в България - 25% са възложили именно на тях този процес. Леко тревожен е фактът, че голяма част от администрациите са възложили планирането и управлението на електронното правителство на "други" равнища в йерархията. 42% от администрациите на централната власт са възложили на "други" този процес, като отговорите са много разнообразни - младши експерт, старши експерт, специалисти по ИТ и др. При 35% от общинските и 18% от областните администрации се наблюдават същите тенденции.



фиг. IX.3-1. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство

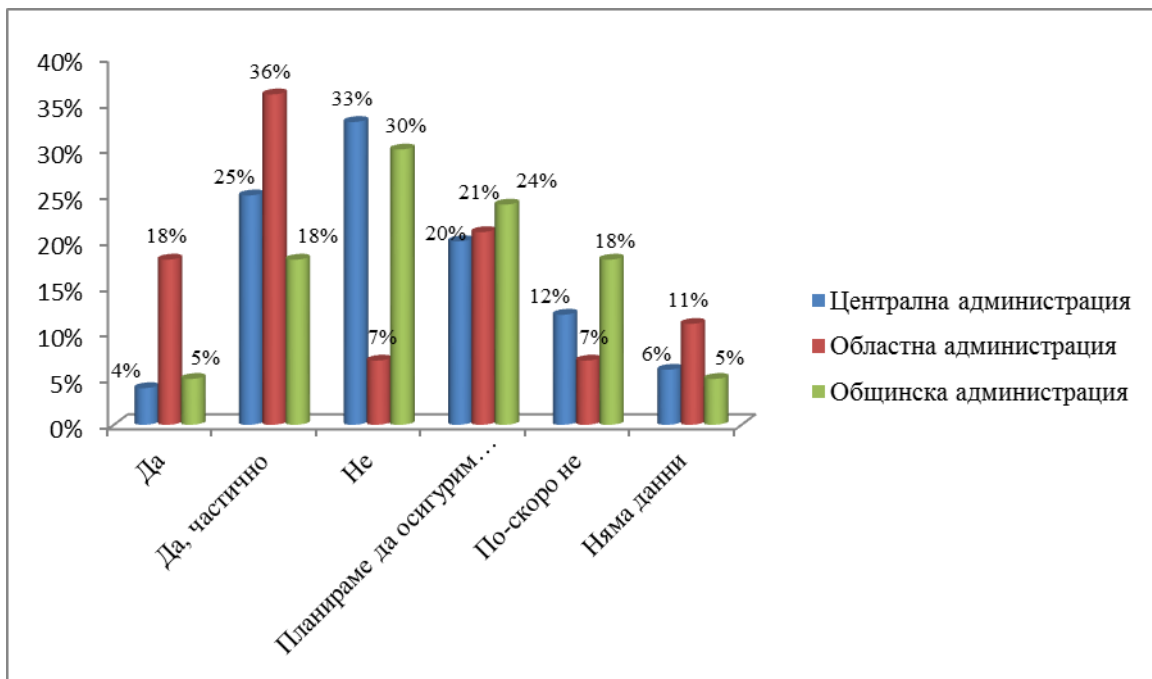
IX.4 Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство

Квалифицираният персонал е нужната предпоставка за изпълнение на проектите за електронно правителство. Какво се наблюдава? 29% от централните администрации са осигурили изцяло или частично персонал за развитие на електронното правителство. 45% смятат, че нямат необходимия капацитет за успешно въвеждане на електронното правителство.

Областната администрация разполага с по-голям човешки капацитет за развитие на електронното правителство - 54% считат, че разполагат с необходимите човешки ресурси, изцяло или частично. Само 14% от тях не разполагат с персонал, който да прокара успешно проектите за е-правителство.

29% от общините разполагат с необходимия квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление (18% - частично). 48% от тях нямат капацитет за успешно управление на този процес.

Забелязва се почти еднакво съотношение на администрациите на централно, регионално и местно ниво по отношение на планирането за осигуряване на квалифициран персонал - 20 в централната администрация, 21% в областната администрация и 24% в общинската администрация.



фиг. IX.4-1. Персонал за изпълнение на проектите за електронно правителство

Ясното дефиниране на ролите, правата и задълженията на екипа, ангажиран с инициативите за електронно правителство, е предпоставка за по-ефективно и ефикасно управление на процеса. 33% от администрациите на централно ниво са определили изцяло или частично ролите, правата и задълженията на екипа. 58% смятат, че те не са определени в достатъчна степен или въобще. При областните администрации отново се наблюдават най-добри резултати - 63% посочват, че екипът е запознат със своите права и задължения (49% от тях частично). Едва 22% са тези, които не са започнали усилените действия в тази насока. 65% от общините не са определили насоките на екипа, ангажиран с електронното правителство, а 29% от тях вече са го направили - изцяло или частично.

IX.5. Съвременни Интернет решения и партньорски взаимоотношения

С оглед на бъдещото разрастване на електронното правителство е важно да се предвижда разрастване или промяна на Интернет решенията на отделните администрации. 72% от централните администрации смятат, че Интернет решенията им са адаптирани към разрастване. Едва 22% считат, че не разполагат със съвременни Интернет решения, а за 6% не са постъпили данни. 68% от областите са убедени, че Интернет решенията им са адаптирани към разрастване и промяна, 18% са на обратното мнение, а за 14% (4 области не са постъпили данни). 44% от общините прилагат съвременни Интернет решения, а 49% трябва да насочат усилията си в тази насока. 12 от подалите информация общини не са посочили отговор.

Партньорските взаимоотношения с други администрации са необходимо условие за адекватна координация и планиране на специфичните дейности по въвеждане на електронно управление в България. 49% от администрациите на централно ниво поддържат такива взаимоотношения с административни структури, които разработват Интернет базирани услуги. При областите този процент е 53%, а едва 30% от общините имат партньорски взаимоотношения с други администрации. В същото време 53% от структурите на ЦА не поддържат такива взаимоотношения. Областните администрации, които не поддържат партньорски взаимоотношения с администрации, разработващи Интернет базирани услуги, са 36%. Много висок е процентът на общините, които не полагат усилия да поддържат координиращи взаимоотношения - 65%.

Ръководителите на администрации трябва да имат предвид факта, че нуждите и изискванията на потребителите се променят непрекъснато и затова е нужно да се изисква тяхното мнение при планирането на електронното управление на услугите. Последните проучвания на НЦИОМ показват нарастване на желанието на гражданите и бизнеса да ползват Интернет за извършване на услуги. Реалното нарастване на желанието да ползват електронни услуги при бизнеса е с 21,7%. При гражданите 8% заявяват, че биха използвали Интернет за извършване на дадена услуга. Тези данни са ясен показател, че електронното предоставяне на услуги е от съществено значение за подобряването на административното обслужване като цяло.

X. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация

В своя доклад за напредъка на България в процеса на присъединяването за 2003 г. ЕК отбелязва, че са необходими непрекъснати усилия за създаване на необходимия административен капацитет, който да гарантира стабилното и ефективно управление на фондовете на ЕС. Създаването на траен административен капацитет за програмиране е процес, който сред другото изисква и добре обучени специалисти, с добро владеене на английски език, които да умеят да превеждат стратегическите задачи в подходящи за подкрепа от чужди донори действия.

Самооценката на административните структури относно административния им капацитет за програмиране показва, че 50% от министерствата имат достатъчен капацитет, а сред оценените капацитетите си като недостатъчен са ключови за европейската интеграция министерства. Като недостатъчен определят капацитетите си по-голямата част от държавните и изпълнителните агенции. Същата е самооценката и в областните администрации. По-малко от 30% от тях са посочили достатъчен капацитет. Почти 90% от общините са оценили капацитетите си като недостатъчен.

Прави впечатление, че има административни структури, които не са бенефициенти по проекти, нямат определени служители, които да работят в областта на програмирането, нямат определен ръководител, който да отговаря за програмирането, но оценяват капацитетите си за програмиране като достатъчен. Ако тази самооценка се сравни със самооценката на ключовите за европейската интеграция министерства, които от години са бенефициенти по проекти, може да се направи изводът, че колкото повече работи по програмиране и управление на проекти, толкова по-силно се осъзнава значението на наличието на истински и траен капацитет за програмиране и управление.

Фактът, че по-голямата част от административните структури имат звена в рамките на дирекциите за европейска интеграция (за централната администрация) или определени служители, които работят в областта на програмирането (за областните и общинските администрации), имат отговарящи за дейността на ниво заместник-министри или директори на дирекции (за централната администрация), заместник областни управители или главни секретари (за областните администрации) и кметове и заместник кметове (на ниво общински администрации), показва, че създаването на административен капацитет за програмиране е сред стратегическите цели на повечето административни структури. Много малко обаче са структурите, които имат ясни планове как да се постигне тази стратегическа цел.

Проектите, свързани с административната реформа в централната администрация, са предимно проекти по ФАР, в които има институционално изграждане и обучение. В Министерския съвет се изпълняват следните хоризонтални проекти в подкрепа на административната реформа.

- Проектът BG0103.01 по програмата ФАР на ЕК "Стратегическо планиране и координация" има за цел да подобри капацитетите на българската администрация за разработване, прилагане и оценка на държавните политики.
- Проектът BG0103.02 по програмата ФАР на ЕК "Укрепване на държавната администрация - осъществяване на реформата в държавната администрация" има за цел укрепване на капацитетите на държавната администрация на централно и местно ниво за изпълнение на ЗА и ЗДлС, укрепване на механизмите за контрол и отчетност, създаване на методология за оценка на функционалността на административните структури, подобряване на

бизнес средата чрез въвеждане на обслужване на принципа на едно гише. В рамките на проекта се провежда функционален анализ в 7 пилотни министерства и 6 пилотни областни администрации. 6 областни администрации са пилотни структури по въвеждане на обслужване на принципа на едно гише.

През 2003 г. по същия проект беше проведен търг за доставка на компютри и принтери за 264-те общини, 24-те района в София, 6-те района в Пловдив и 5-те района във Варна, както и компютри и оборудване за обучение за центрове за обучение в 6 областни администрации.

По проекта "Оценка на трудовото изпълнение, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация", финансиран от Британското министерство за международно развитие, през 2003 г. се разработи процедура за кариерно израстване, Единен класификатор за длъжностите в администрацията и механизъм за обвързване на заплатата с резултатите от дейността на служителите.

По проекта "Подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на принципа "обслужване на едно гише", финансиран от Британското министерство за международно развитие, през 2003 г. се разработиха веб- базирана система за самооценка на административното обслужване, широко обучение за прилагане на принципа на обслужване на едно гише, ръководство за разработване на харти на клиентите.

Областните администрации се ползват от хоризонтални проекти в областта на административната реформа като пилотни структури (10 областни администрации са пилотни структури по проект на МС по ФАР BG0103.02), както и от проекти, финансирани от USAID. В сравнително малкия брой общински администрации, в които има проекти, финансирани предимно от USAID и DFID, те са свързани с реформата в местното самоуправление, изграждане на центрове за обслужване и информационни центрове, създаване на капацитет за трансгранично сътрудничество, създаване на капацитет за усвояване на фондове.

Въпреки налагащата се самооценка за недостатъчен административен капацитет в по-голямата част от административните структури, много малко са служителите, които са планирани за обучение и преминали обучение по програмиране в ИПАЕИ. За 2003 г. са планирани 253 служители за обучение по разработване и оценка на проекти, от които обучение в ИПАЕИ са преминали 200 служители. За 2004 г. от всички административни структури са планирани 505 служители за обучение по управление на проекти, ФАР, ФАР-трансгранично сътрудничество, ИСПА и САПАРД.

Трябва да се отбележи обаче, че в хода на изпълнението на проектите се срещат редица трудности, породени не само от недостатъчния капацитет на институциите-бенефициенти, но и от понякога неадекватното управление на проектите от страна на чуждите консултантски фирми и партньори и липса на познание от страна на чуждите експерти относно постигнатото в областта на административната реформа в България. Не са малко случаите, в които поради непознаване на хода на административната реформа чуждите експерти представят предложения за решения , които не отговарят на потребностите на бенефициента, а оттам и на целите на проектите.

XI. Изводи и препоръки

XI.1. Организация и ефективност в работата на администрацията

- Има значително подобрение в изпълнението на планираните цели и очакваните резултати в структурите от централната и областната администрации.
- Продължават честите промени в устройствените правилници, предизвикани от недостатъчност на човешки ресурси или от възникване на допълнителни функции, прехвърляне или преустановяване на функции.
- Практиката за предоставяне на несвойствени за администрацията функции на търговски дружества или държавни предприятия по чл. 61 от Търговския закон е най-широко разпространена в общинските администрации.
- Фокусът на интерес на административните структури се е преместил към области, свързани с вътрешната организация и управление на дейността, като

бюджетно счетоводство, бюджетен процес и одит и управление на държавната и общинската собственост.

- Силно е завишен броят на структурите в централната администрация, които не разполагат с необходимите човешки и финансови ресурси.

- Половината от териториалните администрации не разполагат с достатъчно финансови ресурси за ефективно осъществяване на дейността си.

- Ръководителите на малка част от структурите следят за ефективността и ефикасността чрез периодични оценки на дейността и чрез прилагане на различни системи за управление на качеството.

- Преобладава прилагането на стандартите за качество ISO, но се прилагат и несертифицирани начини за управление на качеството.

- Изградени са надеждни механизми за междуведомствена координация и съгласуване със заинтересувани страни, но липсата на вътрешна координация между звената се отчита като недостатък в организацията на работата.

- Слабост в работата на съветите по чл. 21 от Закона за администрацията продължава да бъде липсата на ясно поставени цели и изработена програма за изпълнението им, както и на механизъм за отчетност на дейността им.

Препоръки:

- Да се насърчат структурите от централната администрация за изнасяне на несвойствени за администрацията дейности и за предоставянето им на търговски дружества.

- При промяна в устройствените правилници функциите на администрациите да се съобразяват с основните приоритети на правителствената програма и да се отчита въздействието от необходимостта от допълнителни финансови и човешки ресурси върху бюджета.

- Да се подобри информираността на ръководителите на структури по отношение на инструментите и системите за управление на качеството и ползите от тях.

- Да се предприемат действия за подобряване на вътрешната координация.

- Да се развие съдържанието на Портала за държавната администрация с възможност за публикуване на "най-често задавани въпроси и отговори" по проблеми в областта на държавната администрация.

XI.2. Административно обслужване

- Политиката за подобряване на административното обслужване не се разглежда като цел на цялата административна структура и като следствие на нейното организационно развитие, а само като задача на ограничен кръг служители. Това рефлектира и върху финансовото обезпечаване на изпълнението на тази политика. Не се планират достатъчно средства по собствените бюджети за административно обслужване. Няма изработена обща политика за начините на финансиране на дейностите за подобряване на административното обслужване.

- Поради липса на подходящо място за физическо разположение на фронт-офисите се създават множество заграждения в местата за достъп и не се осигурява отворен контакт с гражданите.

- Има слаба активност от страна на служителите и ползвателите на услуги по отношение даването на коментари, предложения и друга обратна връзка.

- Липсват ясно описани и оповестени процедури за жалби.

- Липсва технологична връзка между централните и териториалните звена в по-голямата част от администрациите.

- Много административни структури не разбират ползите от системата за самооценка на обслужването и я попълват формално, без да я използват като инструмент за добро управление.

- В някои административни структури се извършват много важни услуги, но липсва добра организация на административното обслужване. В такива случаи не се използват йерархични и нормативни механизми за контрол върху неизпълнение на задълженията.

- Налице са случаи, в които оказването на услуги срещу събиране на такси не е идентифицирано в достатъчна степен като източник на средства за съответните бюджети и установените такси са под предвидените в закона.

- Макар че липсват данни за конкретните платени услуги, може да се предположи, че са налице случаи, в които вместо такси се събират цени и обратното.
- Необходимо е по-голямо внимание и методическа помощ от страна на Министерството на финансите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството и съответните ведомства за унифициране прилагането на уредбата относно таксите и цените за оказваните услуги.

Препоръки:

- Да се подобри координацията от министерствата на политиката по административно обслужване в подчинените на съответния министър структури и се помисли за извеждане на по-голяма част от услугите към тези структури.
- Използването на междуведомственото съгласуване е въпрос на инициатива от страна на самите администрации, но за да не доведе до влошаване на качеството на услугата (напр. забавяне на сроковете) следва да се сключват споразумения между администрациите, които ясно определят отговорности, срокове и съответни санкции за неспазването им.
- Да продължи обучението по въпросите на административното обслужване на различни нива, особено за служителите на ръководни длъжности.
- Координационният център за информационни, комуникационни и управленски технологии, подпомагащ работата на министъра на държавната администрация, да разработи програма за запознаване на администрациите със същността и необходимостта от изграждане на управленски информационни системи и електронни системи за управление на знанията.
- Да се подготвят проекти за изменение на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица и Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на граждани в следните насоки:
 - а) въвеждане на задължение за изграждане на системи за обратна връзка в администрациите и ясни механизми за разглеждане на жалбите против лошо администриране;
 - б) законово регламентиране на механизма за отчитане на административното обслужване;
 - в) въвеждане на законово задължение за администрациите за разработване на харти на клиентите, включващи собствени стандарти за административното обслужване и показатели за измерване на дейността според тези стандарти;
 - г) регламентиране на ясни контролни механизми върху дейността по административното обслужване.
- Министърът на държавната администрация и министърът на финансите да предложат механизъм за насочване (преотстъпване) на част от събраните приходи от такси и цени за подобряване на административното обслужване и допълнително материално стимулиране на служителите в съответните административни структури.
- Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица да се подготви синхронизирано със съответни проекти за изменение и допълнение на Закона за държавните такси, Закона за местните данъци и такси и Данъчния процесуален кодекс в частта, касаеща платените услуги, оказвани от областните и общинските администрации и съответно публичните и частните държавни и общински вземания (вкл. администрирането, механизмът за предоставяне на данни за нуждите на информационните регистри, принудителното им събиране, механизмът по предходната точка и пр.).
- Да се даде ясна дефиниция на понятието "собствени приходи" с оглед улесняване работата на изпълнителните агенции и събираните от тях цени и такси за предоставяните услуги.

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

- Разширеният обхват на въвежданата информация за обявленията за конкурси за държавни служители в администрацията в Регистъра гарантира откритост, широка публичност и достъпност на администрацията.

- Липсата на вътрешна организация и координация в администрациите за подаване на информация на служителите, които вписват информация в Регистъра оказва влияние върху ефективността по поддържане на актуална и коректна информация.
- Поради липса на човешки ресурси и подходящо определено звено/администрация, които имат преки функции по регулаторни режими, администрирани от администрацията на изпълнителната власт, не се осъществява ефективна методическа помощ и контрол по въвежданата информация за регулаторните режими.
- Недобрата информираност на ръководителите на административни структури относно обема и разнородността на информацията, въвеждана в Регистъра, затруднява тяхното разбиране относно целта на поддържането му.

Препоръки:

- Ръководителите на администрации да разпишат процедура за предоставяне на информацията, подлежаща на вписване в Регистъра, във вътрешните правила за работа на съответната администрация.
- Да се поднови работата на Междуведомствената работна група по отношение подобряването на бизнес средата чрез облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими, председателствана от заместник- министър председателя и министър на икономиката.
- Да се предприемат действия за отваряне на Регистъра към други регистри, които съдържат подобна информация и ефективното му попълване във връзка с изпълнение на задължението по чл. 15, ал. 1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, който регламентира създаване и поддържане на публичен регистър, "в който вписва всяко лице, за което е установил спазването на нормативните изисквания за извършване на съответната стопанска дейност".
- Да се осъществява ефективен контрол върху информацията за регулаторните режими от административно звено/администрация, които имат преки функции по регулаторни режими, администрирани от администрацията на изпълнителната власт.
- Да се създаде ангажираност, подкрепа и знание от страна на ръководителите на административни структури за обхвата на информацията, която служителите от ръководените от тях администрации въвеждат.
- Да се създаде по-висока ангажираност и отговорност на служителите и на длъжностните лица, осъществяващи пряк контрол върху дейността по вписване относно изпълнението на служебните им задължения във връзка с поддържането на Регистъра.
- Да се приведат разпоредбите на Наредбата за условията и реда за водене на Регистъра в съответствие с промените в нормативните актове.
- Да се отразят задълженията по поддържане на информацията в Регистъра в длъжностните характеристики на служителите и те да се заложат в личните планове с оглед отчитането им при формиране на оценката на индивидуалното трудово изпълнение.

XI.4. Държавна служба

- Броят на определените за заемане длъжности по трудово правоотношение надхвърля повече от два пъти броя на определените за заемане по служебно правоотношение длъжности поради наличие на структури, които не прилагат статута на държавния служител.
- Нарасналият процент на възникналите чрез обявяване на конкурс или процедури за подбор трудови и служебни правоотношения е показател за все по- широкото прилагане на открити и прозрачни процедури за назначаване в държавната администрация.
- Стартирането на системата за оценка на изпълнението е положителен факт, но обстоятелството, че не всички администрации са преминали през трите етапа на оценяване и че много от служителите, особено в общинските администрации, не са получили годишна оценка на трудовото си изпълнение, е обезпокоително.
- Нарастването на броя на едностранно прекратените служебни правоотношения от органа по назначаване е показателно за все още недостатъчния стабилитет на държавните служители, като и за нестабилност в организационните структури на администрациите.

- Налице е тенденция към привличане на все повече млади хора на възраст до 30 години, въпреки че процентът на служителите от тази възрастова група като цяло е най-нисък в държавната администрация. Този процент за 2003 г. остава най-висок в областните администрации.
- В сравнение с 2002 г. голяма част от служителите са повишили образователно-квалификационната си степен, като това се отразява в намаления процент на служителите, притежаващи степен "специалист" и степен "бакалавър".
- Броят на служителите в централната администрация, повишили професионалната си квалификация през 2003 г., е нараснал с 8% в сравнение с 2002 г.
- В сравнение с 2002 г. с 11% е намалял броят на служителите от териториалната администрация преминали обучение за повишаване на професионалната квалификация.
- Капацитетът на Института по публична администрация и европейска интеграция за реализиране на по-голям мащаб на обучението от достигнатия през 2003 г. е изчерпан. Поради този факт броят на служителите, преминали обучение в други обучаващи институции, предоставящи специализирано обучение, различни от АПАЕИ, продължава да е висок.
- Липсата на собствени зали на ИПАЕИ ограничава поддържането на обучението в достигнатите мащаби.

Препоръки:

- Ръководителите на административни структури да преобразуват трудовите правоотношения в служебни в изпълнение на ПМС № 47 от 2004 г. с оглед разширяване на приложното поле на статута на държавния служител.
- Да се подобри информираността на ръководителите на общински администрации във връзка с възможностите за обучение с цел засилване участието на служители от общински администрации в процеса на обучение.
- Ръководителите на администрации да предприемат необходимите мерки за по-пълно и ефективно усвояване на отпускните им финансови средства за специализирано обучение на служителите.
- Да продължи обучението на оценяващите и контролиращите ръководители за пълноценно и ефективно прилагане на системата.
- Да продължи прилагането на регламентираната в Закона за държавния служител и Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители процедура за подбор на кандидати за държавна служба с цел повишаване на общественото доверие в назначенията на държавните служители.

XI.5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

- Според получената информация през 2003 г. в някои администрации са назначени допълнително експерти, прилагащи хармонизираното законодателство, като например само в системата на околната среда увеличението на персонала през 2003 г. е с около 50%. В същото време обаче се наблюдава и намаляване на числеността в някои специализирани администрации, прилагащи хармонизираното законодателство.
- През 2003 г. повече от 1500 експерта от различните администрации са преминали специализирано обучение за прилагане на *acquis*, като само от системата на НВМС са обучени 822 човека, а от системата на АДВФК - повече от 650. Специализирани курсове за повече от 1 месец или стажове в европейски институции са преминали служители от Агенцията за икономически анализи и прогнози, Националният статистически институт, Агенцията за енергийна ефективност, Агенцията за финансово разузнаване. В курсове по системата "обучение на обучители по специализирани теми" са участвали експерти от системата на НВМС, ХЕИ, регионалните инспекции по околна среда, администрацията на КЗК, ДКЕР и АДВФК.
- С оглед препоръките от Редовния доклад на ЕК от 2002 г. за провеждане на интензивен диалог с икономическите и социалните партньори, както и на осведомителни кампании голяма част от министерствата са предприели специални мерки в тази насока - редовно

се провеждат срещи с партньорите, както и специални информационни кампании и обществено обсъждане на най-важните проекти на нормативни актове, създаване на специализирани интернет страници (напр. за държавните помощи, за защита на потребителите). От друга страна, налице е и значително подобряване на сътрудничеството между различните администрации, които работят по общи проблеми, което освен в ежедневната оперативна работа се изразява и в подписването на споразумения за сътрудничество между съответните министри или ръководители на административни структури.

Препоръки:

- За успешното приключване на преговорния процес и изпълнение на поетите ангажименти за институционално изграждане и укрепване на административния капацитет по всички преговорни глави са необходими съвместни координирани усилия, изразяващи се в следните действия:
 - Координация между финансовата дирекция и звената по европейска интеграция във всяка административна структура при изработване на проектобюджетите на съответното ведомство за следващата календарна година с оглед отразяване и изпълнение на поетите ангажименти за укрепване на административния капацитет по съответната глава от преговорния процес.
 - Хармонизиране на належащите промени в структурата и функциите на съответната администрация с документа на Европейската комисия "Основни административни структури за прилагане на *acquis*" и с поетите ангажименти за адекватно и ефективно въвеждане на достиженията на европейското законодателство (съответствие между функции на отделните звена от специализираните администрации и необходим брой експерти за тяхното изпълнение).
 - Включване на експертите, преминали формата "обучение на обучители по специализирана тема", като лектори по програмите за специализирано обучение на ИПАЕИ.
 - Предвиждане на мерки за задържане на обучените (особено от европейските институции и програми) и квалифицирани експерти за работа в администрацията.

XI.6. Достъп до обществена информация

- Има значително нарастване на общия брой на постъпилите заявления за достъп до обществена информация в сравнение с 2002 г.
- Няма промяна в броя на администрациите в сравнение с 2002 г., в които са постъпвали искания за достъп до обществена информация.
- Предвид големия брой постъпили искания за достъп до обществена информация броят на жалбите срещу отказ е сравнително малък.

Препоръки:

- Да бъдат разработени и утвърдени от министъра на държавната администрация подробни указания за прилагането на Закона за достъп до обществена информация.
- Да продължи плановото обучение, като се обърне особено внимание на административните структури, в които дейността по достъпа до обществена информация все още не е организирана.

XI.7. Антикорупционни мерки

- Наблюдава се повишаване на административния капацитет на инспекторатите и най-вече по отношение на числеността и обучението на служителите в тях.
- Като цяло се наблюдава повишаване на броя на държавните служители, недекларирали имотното си състояние повече от 2 пъти, в сравнение с предишния период.
- Наблюдава се намаление на общия брой сигнали за корупция в сравнение с 2002 г. с 20,2%.

- Има известно нарастване на общия брой на дисциплинарните наказания за 2003 г. (1928) в сравнение с 2002 г. (1239), което говори за подобряване на дисциплината и контрола в повечето от администрациите.
- Предприетите мерки през 2003 г. за обучение на служителите за запознаване с етичните норми на поведение и разясняване на различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за тяхното избягване или предотвратяване са довели до положителен резултат.

Препоръки:

- Да се разработят единни правила за работа на инспекторатите.
- Да продължи утвърдената практика на 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 тяхното избягване или предотвратяване.
- Да бъде приет актуализиран Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, който да отчете промените в Закона за държавния служител и Закона за администрацията, като обхватът му вече да се простира върху всички служители, включително и тези на трудови правоотношения.
- Да бъдат предприети съответните административни и наказателни мерки във връзка с неподдаването на имотни декларации от държавни служители в посочените в доклада административни структури.

XI.8 Информационни технологии

Препоръки:

- Да се развие общата комуникационна инфраструктура на администрацията на територията на страната и областните градове чрез изграждане на високоскоростни комуникации между централната и териториалните администрации.
- Да се променят статутът и функциите на звената, отговарящи за (~ информационните технологии, от оперативно поддържане на софтуер и хардуер към стратегическо управление на информационните ресурси и възлагане на обслужващите дейности на външни изпълнители.
- Да се изградят LAN мрежите в съответните администрации, в които няма такива.
- Да се внедрят приоритетно Интернет базирани информационни системи във всички сфери на административното обслужване.
- Да се съвместят базисните информационни системи и технологии, използвани от ЕС, с тези налични и работещи в България.
- Да се създадат стандарти за обмен на информация между информационните системи в държавната администрация.
- Да се внедрят нови технологии в областта на сигурността, надеждността и защитата на данните.
- Да се осигури отдалечен достъп до информацията и информационните системи, съобразен със съответните мерки за сигурност, с цел подобряване на ефективността на работа.
- Да се въведат нови средства за обработка на информацията - DATA WARE house системи.
- Да се провеждат целенасочени и последователни обучения на ръководителите на ИТ звена за качествена реализация на поставените приоритети.

XI.9. Електронно правителство

Повишена е информираността в администрацията за възможностите на електронното правителство

Препоръки:

- Да се изгради единна информационна система в отделните администрации след извършването на анализ на процесите, документооборота и необходимата функционалност
- Да се изисква мнението на потребителите при планирането на електронното управление на услугите.
- Да се доразвие програмата за обучение на служителите в тази област, както и да бъдат фокусирани действия за развитие на лидерски и управленски умения.
- Да бъдат използвани като "добра практика" успешно осъществените проекти в областите и общините за изграждане на електронно правителство.
- Да се насърчи сътрудничеството между административните структури, за да се осигури широка база на компетентност при въвеждане на услугите на електронното правителство.
- Ръководството на процеса по изграждане на електронно правителство да се поеме от ръководителите на административни структури, които да имат ясно дефинирани права и задължения.
- Да се въведе нормативно задължение за обмен на информация по електронен път между институциите.
- Да се въведе нормативно задължение за издаване на документи от администрацията, подписани с електронен подпис.
- Да бъде нормативно предвиден, като алтернатива на другите методи за обмен на информация, обменът на информация по електронен път между институциите и гражданите.
- Да се подготвят изменения в действащите закони и подзаконови нормативни актове, регламентиращи събирането и обмена на информация.

XI.10. Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията

- Създаването на административен капацитет за програмиране и управление на проекти е сред стратегическите цели на по-голямата част от административните структури.
- В повечето административни структури липсват ясни планове за постигане на стратегическата цел за създаване на административен капацитет за програмиране и управление на проекти.
- Недостатъчно внимание се обръща на обучението, включително и на обучението за усвояване на специфични езикови умения, на служителите в областта на програмирането и управлението на проекти.

Препоръки

- Във всички административни структури да се разработят планове за създаване на административен капацитет за програмиране и управление на проекти.
- Ръководителите на административни структури да планират обучение по програмиране и управление на проекти за всички служители, работещи по програмиране и управление на проекти.
- ИПАЕИ да разработи програма за специализирано обучение по английски език в областта на програмиране и управление на проекти.