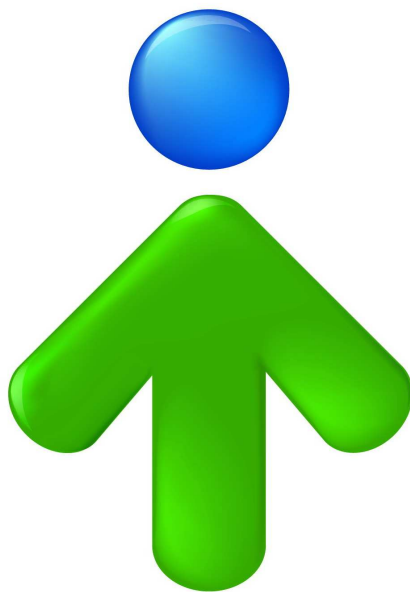




Министерство на държавната администрация и  
административната реформа

---

Доклад  
за  
състоянието на  
администрацията  
2005 г.



С лице към хората

2006 г.

---

## С ъ д ъ р ж а н и е

УВОД	6
I. Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията	7
II. Организация и ефективност в дейността на администрацията	10
II.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията	10
II.2. Механизми за междуведомствено координиране и съгласуване	15
III. Оптималност на административната структура и ефективност на дейността ѝ	20
III.1. Преглед на развитието на административните структури	20
III.2. Укрепване на капацитета на съществуващите структури и създаване на нови звена за прилагане на европейското законодателство	27
III.3. Действия във връзка с институционалното укрепване на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство	30
IV. Държавна служба	36
VII.1. Щатна численост	36
VII.2. Разпределение по видове правоотношения и длъжностни нива	39
VII.3. Разпределение по пол и възраст	45
VII.4. Разпределение по образователна степен и област на образование	48
VII.5. Възникване, продължителност и прекратяване на служебното правоотношение	51
VII.6. Аттестиране на служителите чрез оценка на длъжността	58
VII.7. Обучение	61
VII.8. Заплащане	67
V. Административно обслужване	70
V.1. Ниво на развитие на организацията на административно обслужване	70
V.2. Административно регулиране	78
V.2.1. Обща политика за административно регулиране	78
V.2.2. Нормативна уредба	79
V.2.3. Организация за изпълнение на политиката за административно регулиране и предварителна оценка на въздействието	79
V.2.4. Изпълнение в областта на административното регулиране	80
V.2.5. Оценка на въздействието	81
V.2.6. Състояние на администрациите в областта на административното регулиране	81
V.3. Такси и цени на административните услуги	85
V.3.1. Видове такси и цени за услуги, предоставяни от централната администрация	86
V.3.2. Видове такси и цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация	87
V.3.3. Такси и цени, събирането на които е предоставено на други организации, овластени да извършват определените услуги	89
V.3.4. Безвъзмездно предоставяни услуги от администрацията	89
V.4. Управление на знанията	90
VI. Информационни технологии	93
VII.1. Национална мрежа на държавната администрация	94
VII.2. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии	95

VII.3.	Компютърна обезпеченост и компютърни умения	96
VII.4.	Електронен обмен на информация	97
VII.5.	Достъп до Интернет и интернет страници на администрациите	98
VII.	Електронно правителство	100
VII.1.	Ангажираност към изграждане на електронно правителство	101
VII.2.	Стратегически документи и нормативна уредба	103
VII.3.	Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	104
VII.4.	Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство	105
VII.5.	Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура	106
VII.6.	Съвременни интернет решения и партньорски взаимоотношения	107
VII.7.	Състояние и тенденции	107
VIII.	Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	109
IX.	Достъп до обществена информация	113
X.	Антикорупционни мерки	119
XI.	Проекти в подкрепа на модернизирването на държавната администрация	128
XII.	Добри практики в дейността на администрацията	133
XIII.	Изводи и препоръки	134
XIII.1.	Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията	134
XIII.2.	Организация и ефективност в дейността на администрацията	134
XIII.3.	Оптималност на административните структури и ефективност на дейността им	135
XIII.4.	Държавна служба	136
XIII.5.	Административно обслужване	138
XIII.6.	Информационни технологии	139
XIII.7.	Електронно правителство	140
XIII.8.	Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	141
XIII.9.	Достъп до обществена информация	142
XIII.10.	Антикорупционни мерки	143
XIII.11.	Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията	144
XIII.12.	Добри практики в дейността на администрацията	144

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ГРАФИКИТЕ

Графика 1:	Отчетност на административните структури	8
Графика 2:	Отчетност на административните структури	8
Графика 3:	Администрации с ясна стратегическа рамка на целите и резултатите от нея, 2005 г.	11
Графика 4:	Изпълнение на стратегическите цели в администрацията, 2005 г.	12
Графика 5:	Изпълнение на стратегическите цели в администрацията, 2005 г.	12
Графика 6:	Източници на финансиране на административните структури, 2005 г.	14
Графика 7:	Структури на централната администрация	23
Графика 8:	Изменения в устройствените правилници на административните структури	24
Графика 9:	Щатна численост на администрацията	37
Графика 10:	Щатна численост на централната администрация	37
Графика 11:	Щатна численост на териториалната администрация	38
Графика 12:	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението	39
Графика 13:	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по вид на администрацията	40
Графика 14:	Степен на въвеждане на статута на държавния служител	41
Графика 15:	Заети и незаети длъжности в администрацията	43
Графика 16:	Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението	45
Графика 17:	Служители в администрацията по възрастови групи	46
Графика 18:	Образование на служителите в администрацията	48
Графика 19:	Висше образование на служителите по области, 2005 г.	49
Графика 20:	Заети длъжности в администрацията, 2005 г.	53
Графика 21:	Заети длъжности в централната и териториалната администрация, 2005 г.	53
Графика 22:	Заети длъжности чрез конкурсни процедури, 2005 г.	54
Графика 23:	Продължителност на службата, 2005 г.	56
Графика 24:	Продължителност на службата – дялово разпределение по вид администрация, 2005 г.	57
Графика 25:	Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани служители в администрацията	59
Графика 26:	Брой на служителите, преминали задължително и специализирано обучение	62
Графика 27:	Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2005 г.	64
Графика 28:	Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2005 г.	66
Графика 29:	Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставяне на административните услуги	71
Графика 30:	Етапи на развитие на административното обслужване	72
Графика 31:	Етапи на развитие на административното обслужване, 2005 г.	72
Графика 32:	Сравнителен анализ на административните структури, имащи Харта на клиента, 2005 г.	74
Графика 33:	Видове административни услуги за бизнеса, извършени от административните структури, 2005 г.	82
Графика 34:	Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии, 2005 г.	95
Графика 35:	Служители, работещи в областта на информационните и комуникационните технологии в администрацията	96
Графика 36:	Процесорна честота на компютрите в администрацията	97
Графика 37:	Издадени цифрови сертификати за електронен подпис към 31.12.2005 г.	98
Графика 38:	Достъп до Интернет в администрацията, 2005 г.	99
Графика 39:	Интернет страници на администрацията, 2005 г.	99
Графика 40:	Готовност на администрацията за въвеждане на електронно правителство	103
Графика 41:	Приети стратегически документи, свързани с информационните и комуникационните технологии и електронното правителство	103
Графика 42:	Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	105
Графика 43:	Човешки капацитет за изпълнение на проектите за електронно правителство	106
Графика 44:	Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	109
Графика 45:	Брой структури, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация	113
Графика 46:	Регистрирани заявления за достъп до обществена информация	114
Графика 47:	Постъпили заявления за достъп до обществена информация по категории	114
Графика 48:	Постъпили заявления за достъп до обществена информация по административни структури	115

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

Графика 49:	Брой решения по заявления за достъп до обществена информация	115
Графика 50:	Брой решения по заявления за достъп до обществена информация по административни структури	115
Графика 51:	Брой откази за достъп до обществена информация	116
Графика 52:	Причини за отказ на достъп до обществена информация	116
Графика 53:	Брой жалби срещу отказ за предоставяне на обществена информация	117
Графика 54:	Дял на инспекторатите, които публично оповестяват резултатите от дейността си	121
Графика 55:	Разпределение на средствата за подаване на сигнали за корупция	122
Графика 56:	Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция	122
Графика 57:	Общ брой постъпили сигнали за корупция	123
Графика 58:	Разпределение по видове администрации на постъпилите сигнали за корупция	123
Графика 59:	Брой наложени дисциплинарни наказания във връзка с неспазването на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация	124
Графика 60:	Наложени дисциплинарни наказания	124
Графика 61:	Наложени дисциплинарни наказания на държавни служители	125
Графика 62:	Наложени дисциплинарни наказания на служители работещи по трудов договор	126
Графика 63:	Общ брой държавни служители, изпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл	126
Графика 64:	Брой държавни служители, изпълнили задължението си по реда на чл. 29а от ЗДСл	127
Графика 65:	Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал. 2 от ЗДСл	127
Графика 66:	Служители работещи в областта на програмирането и управлението на проекти	129
Графика 67:	Служители работещи по проекти, финансирани от ЕК или чуждестранни донори, участвали в специализираните курсове по програмиране и управление на проекти, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция	129

## УВОД

На прага на присъединяването на Република България към Европейския съюз една от целите на правителството, включена в неговата програма, е продължаване модернизацията на държавната администрация чрез задълбочаване на реформите в публичния сектор. Този приоритет е залегнал в редица стратегически и консултативни документи, приети в предприсъединителния период – Актуализираната Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006, Стратегията за електронното правителство, Националната стратегия за противодействие на корупцията и Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в Европейския съюз. В унисон с политиката на приемственост, мерки и дейности в тази насока са заложили и в проектите на Националния план за развитие 2007-2013, Стратегията за децентрализация, Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация и в Стратегията за обучение на служителите в администрацията.

Всички програмни документи очертават едно основно предизвикателство пред българското правителство – да развива административен капацитет, способен да осъществява стоящите пред държавата цели и задачи, в съответствие с принципите на ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност. Доброто управление, повишаването на качеството на административното обслужване и постигането на висока степен на обществено доверие в администрацията придобиват все по-голямо значение за развитието на страната и за повишаване конкурентността на българската икономика.

Следвайки принципите на законност, откритост, прозрачност, отчетност, ефективност и ефикасност, водено от стратегическата цел за изграждане на нов тип администрация, Министерството на държавната администрация и административната реформа постави на дневен ред своите приоритети – модернизацията и организационното развитие на административните структури, обучението и развитието на човешките ресурси, развитието на електронното правителство, подобряването и опростяването на административното обслужване, увеличаване на прозрачността и почтеността в държавната администрация.

Осъзнатата необходимост от реформи в публичния сектор повече от всякога налага нуждата от извършване на задълбочен анализ на състоянието на администрацията, като се очертаят мерки за оптимизиране на нейната структура и дейност, с оглед посрещане на високите очаквания на гражданите, на бизнеса и на партньорите на страната от Европейския съюз.

## I. Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията

Доклад за състоянието на администрацията се изготвя за шести път. За втора поредна година ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят информацията по електронен път чрез интернет базирана система ([www.sareport.government.bg](http://www.sareport.government.bg)). След приемането на доклада от Министерския съвет, той ще бъде предоставен на Народното събрание за сведение.

Докладът е структуриран в 13 раздела, които отразяват изпълнението на стратегическите насоки при модернизирани на държавната администрация. В доклада е включена информация за организацията и ефективността на администрацията; оптималността на административните структури и ефективността на дейността им; държавната служба; административното обслужване; развитието на информационните технологии и електронното правителство администрирането на Регистъра на административните структури; достъпа до обществена информация; антикорупционните мерки; изпълнението на проектите в подкрепа на модернизирани на държавната администрация и добрите практики в администрацията. Направени са съответните изводи и са приложени препоръки.

Безспорен напредък при изготвяне на доклада за 2005 г. е завишеният брой отчетли се административни структури, което придава по-голяма обективност и представителност на анализирания информация.

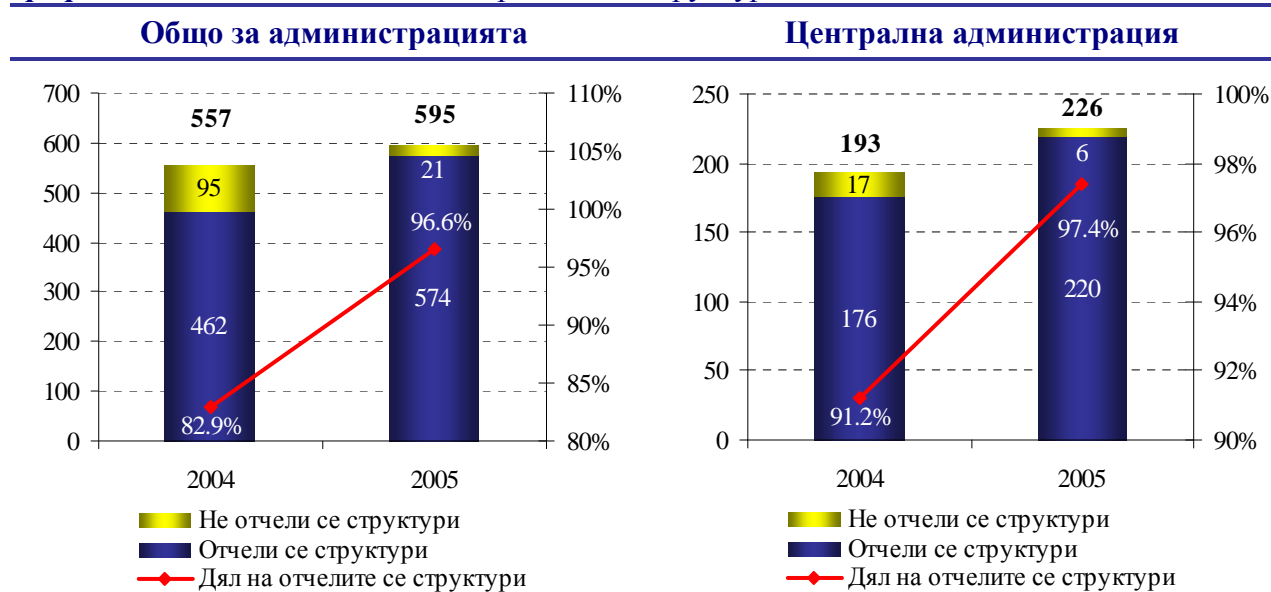
Докладът е изготвен при обобщаване на информация, подадена от 574 административни структури на изпълнителната власт, от общо 594 администрации, отчитащи се по Закона за администрацията. Доклади са представени от 220 структури от централната администрация, 322 структури от териториалната администрация и 32 комисии и съвети по чл. 21 и чл. 53 от Закона за администрацията. Доклади не са представили 20 структури – 5 от централната администрация, 10 комисии и съвети и 5 териториални администрации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> **10 структури не са направили регистрация в системата** – Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции, Съвет за координация и обмен на информацията между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки, Междуетовствен експертен съвет по преодоляване на вредните последици при прекратяване или ограничаване на производствената дейност във въгледобива, Междуетовствен съвет по участието на Република България в НАТО, Съвет по европейска комуникация, Национална комисия на Република България за ЮНЕСКО, Национален съвет за закрила на детето, общинска администрация Белово – област Пазарджик, общинска администрация Кочериново – област Кюстендил.

**6 структури не са утвърдили отчетните си доклади в системата** – Център "Фонд за лечение на деца", Български институт по стандартизация, Институт по публична администрация и европейска интеграция, общинска администрация Макреш, общинска администрация Видин, район Средец – Столична община.

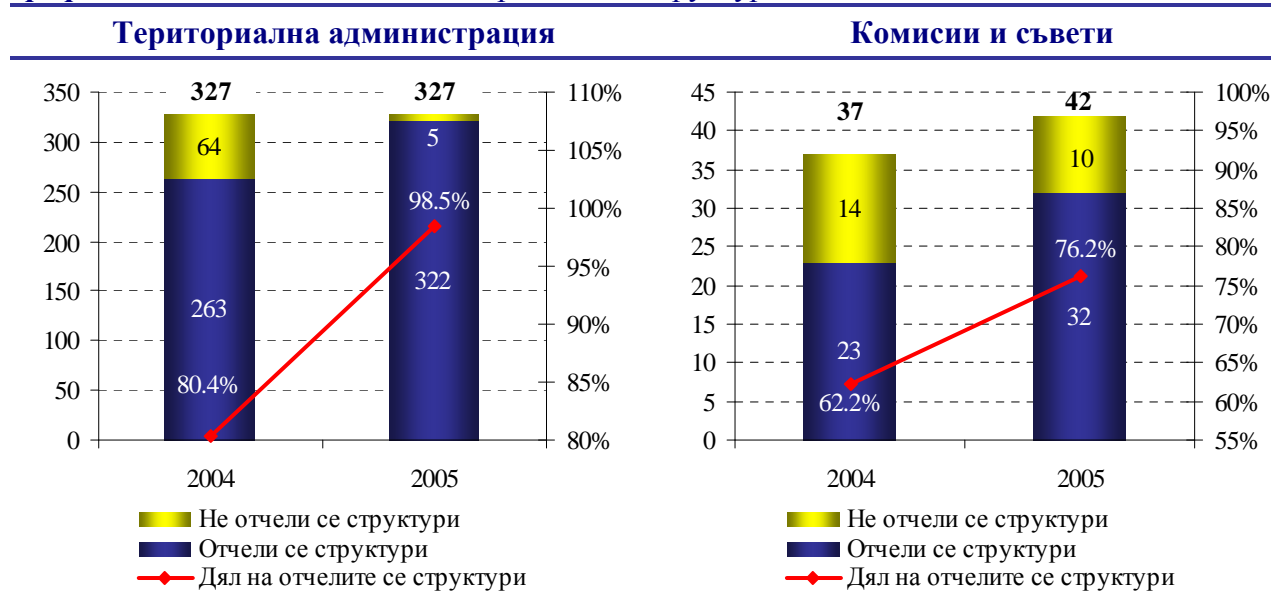
**4 структури не са започнали попълване на отчетните си доклади в системата** – Държавен културен институт към министъра на външните работи, Съвет по сигурността, Държавно-обществена консултативна комисия по обредните въпроси, Комисия за координация на работата по борбата с корупцията.

**Графика 1: Отчетност на административните структури<sup>2</sup>**



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Графика 2: Отчетност на административните структури**



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Сравненията по отделните раздели са изготвени въз основа на информация, събрана с настоящия доклад, както и на база предишни годишни доклади. При представянето на данните е използван подход за относителен дял, който дава възможност да се очертаят тенденциите и да се определят критериите за сравнение през следващите отчетни периоди.

В доклада е включена и информация от изготвения в изпълнение на т. 1.3. от раздел А на Плана за изпълнение на Стратегията за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране доклад, обхващащ изпълнението на Стратегията и заложените в Плана мерки в периода м. октомври 2004 г. – декември 2005 г.

В допълнение към тези данни в сравнителен план се разглеждат и данните от Изследване сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за

<sup>2</sup> Министърът по европейските въпроси е отчетен като административна структура



## Доклад за състоянието на администрацията 2005

маркетинг и социални изследвания MBMD в периода 8 декември 2005 г. – 6 януари 2006 г.  
по поръчка на министъра на държавната администрация и административната реформа.

## II. Организация и ефективност в дейността на администрацията

Динамичност, комплексност и оптималност са признаците, характеризиращи изграждането на модерна администрация, както и на професионален и устойчив административен капацитет на централно, регионално и местно ниво. За постигането на по-голяма ефективност в дейността на администрацията от съществено значение е наличието на ясна мисия, визия и стратегически цели, представени пред обществото по достъпен начин. Наличието на ясно дефинирани стратегически цели спомага за постигането на планираните резултати и улеснява отчетността и контрола на изпълнението. В настоящия раздел са представени тенденциите при планирането и изпълнението на стратегическите цели в дейността на администрацията, очертани са механизмите за междуведомствено координиране и съгласуване, като акцент е поставен върху основни приоритетни области.

### II.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията<sup>3</sup>

В изпълнение на препоръките от Цялостния мониторингов доклад на Европейската комисия за 2005 г. относно постигане на цялостен напредък по отношение на законодателството в областта на административната реформа, с Решение №1013 от 30.12.2005 г., правителството прие изменения и допълнения в Закона за администрацията (ЗИД ЗА), с които се цели укрепване на законодателната рамка на процеса на дефиниране на политики. Постигнато е ясно разграничаване между политическото и административното ниво в държавната администрация при осъществяване процеса на стратегическото планиране. Дефинирани са функциите на политическите кабинети в сферата на разработването на стратегически цели и приоритети. Очертани са отговорностите на главния секретар по отношение на планирането и отчетността на администрацията при изпълнение на нейните ежегодни задължения.

С приемането на Устройствения правилник на Министерски съвет (МС) и на неговата администрация е създадена Дирекция “Стратегическо планиране и управление”. Основните ѝ функции са свързани с предлагането на стандарти за изработването на стратегии и секторни политики, съобразени с европейската практика, координирането и контролирането на съответствието на стратегиите, изготвяни от министерствата, с приоритетите в управленската програма на правителството и с подпомагането на администрациите за извършването на оценка на въздействието при разработването на стратегии.

Анализът на информацията, предоставена от отчетите се администрации на изпълнителната власт, очертава следните тенденции:

Наличие на ясна **стратегическа рамка на целите и резултатите в дългосрочен план** (над 3 години) посочват 57.1% от административните структури в централната администрация, 53.6% от областните, 78.0% от общинските и 23.5% от общинските администрации на райони, което е доказателство за неосъзнатото значение на дългосрочното стратегическо планиране, като ефективен управленски инструмент.

В **средносрочен план** (от 1 до 3 години) 79.0% структури в централната администрация, 85.7% от областните, 91.5% от общинските и 70.6% общинските администрации на райони имат ясно изградена стратегическа рамка.

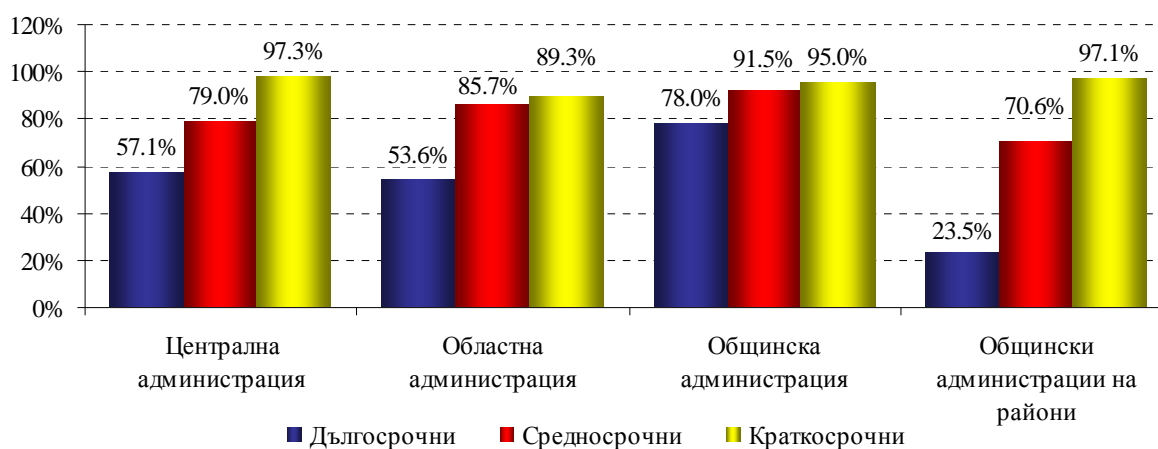
В **краткосрочен план** (до 1 година) 97.3% от структурите в централната администрация, 89.3% от областните, 95.0% от общинските и 97.1% от общинските

<sup>3</sup> Информацията, представена в тази част на доклада, се основава на данни, подадени от 217 структури от централната администрация (185 през 2004 г.), 28 областни администрации (28 през 2004 г.) и 262 общински администрации (219 през 2004 г.) или общо от 507 административни структури (432 през 2004 г.). Следва да се има предвид, че някои структури са оставили част от въпросите без отговор.

администрации на райони имат ясно формулирани оперативни цели. От централните администрации без формулирани оперативни цели са Министерство на здравеопазването, Държавната комисия по хазарта, Инспекция по авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства, Регионален център по здравеопазване (РЦЗ) Бургас и Русе, както и Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ) Бургас. Без ясни оперативни цели са и три областни администрации (Бургас, Варна и Шумен), 13 общински администрации (Белица, Ветрино, Дулово, Копривщица, Котел, Криводол, Лозница, Медковец, Сатовча, Свищов, Ситово, Хайредин и Цар Калоян) и район Нови Искър към Столична община.

**Приоритетни цели** за 2005 г. са разработени в 96.3% от структурите от централната администрация. Такива цели не са разработили Агенция за чуждестранна помощ, Държавна комисия по хазарта, Национален студентски дом, Българо-германски център за професионално обучение – гр. Плевен, Дирекция национален парк – Банско, Пирин, РЦЗ Враца и Русе и Редакция “Нормативни актове” или само 3.7% от структурите. В териториалната администрация процентът на структурите, разработили приоритетни цели, също е висок – 92.9% (26) областни администрации, 96.9% (252) общински структури и 97.1% (33) общини на райони са извършили дейности в тази насока. Не са разработили приоритетните си цели областите Бургас и Варна, общините Болярово, Венец, Етрополе, Земен, Пордим, Ракитово, Ситово и Хаджидимово и от общините на район Столична община район Нови Искър.

**Графика 3:** Администрации с ясна стратегическа рамка на целите и резултатите от нея, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

В сравнение с 2004 г. изпълнението на административните структури, ориентирано към резултатите, е значително подобро, като се отчита увеличение с 10.5% на структурите, които са изпълнили всичките стратегически цели.

През 2005 г. **структурите, изпълнили всичките си цели**, в централната администрация са 65.3%. Изпълнението по този показател се е увеличило с 5.4% спрямо 2004 г. за сметка на намаляване на структурите, които са изпълнили целите си над 50%. Наблюдава се леко увеличение на структурите, които нямат поставени цели (0.8%) и изпълнили целите си под 50% (0.9%).

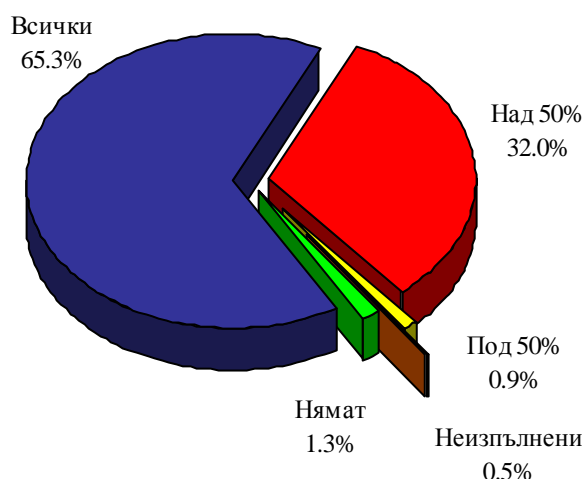
В териториалната администрация 14 областни (50.0%), 57 общински (22.0%) и 11 общински администрации на райони (32.4%) са изпълнили всичките стратегически цели за 2005 г. В сравнение с 2004 г. процентът на областните администрации, изпълнили всичките си заложи цели, е нараснал с 7.7% (17.0% през 2004 спрямо 2003 г.). За общинските

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

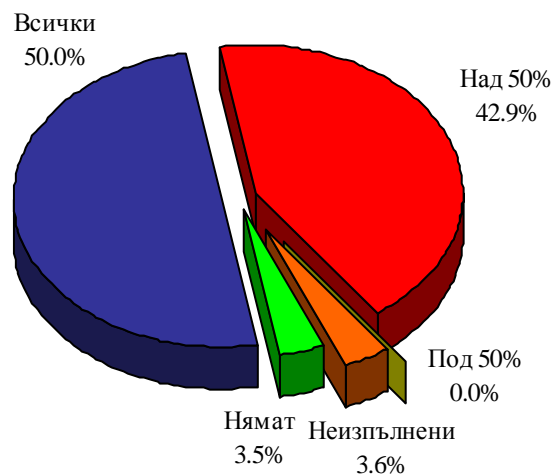
администрации този показател е завишен – с 0.2% (16.0%), а за общинските администрации на райони – с 28.8%. Отчетените тенденции дават основание за извода, че се подобрява дейността и функционирането на структурите от териториалната администрация, което се отразява върху изпълнението на техните цели.

**Графика 4:** Изпълнение на стратегическите цели в администрацията, 2005 г.

### Централна администрация



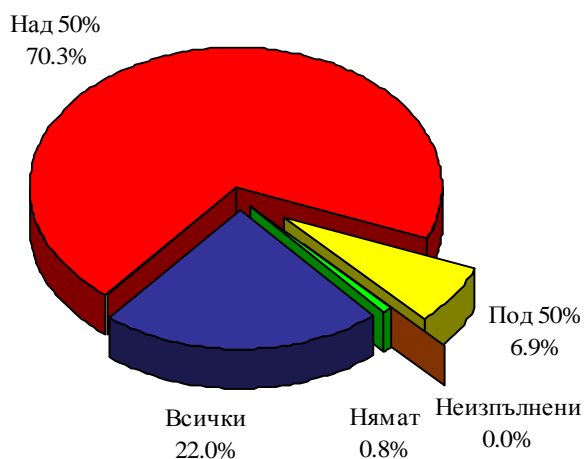
### Областна администрация



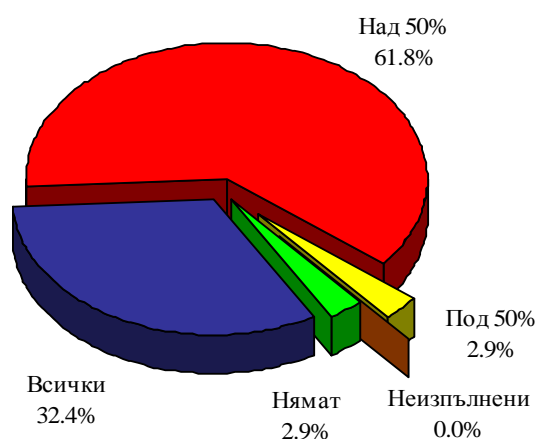
**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Графика 5:** Изпълнение на стратегическите цели в администрацията, 2005 г.

### Общинска администрация



### Общински администрации на райони



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Висок остава и броят на **администрациите, изпълнили по-голяма част от целите си** – 12 областни (42.9%), 182 общински (70.3%) и 21 общински администрации на райони (61.8%). Малка част от целите (под 50%) са изпълнени в 18 общински администрации – Ветово, Ветрино, Девня, Долни чифлик, Драгоман, Елена, Искър, Ихтиман, Лозница, Малко Търново, Никопол, Раковски, Смядово, Стражица, Тервел, Угърчин, Чепеларе и Якимово и една общинска администрация на район – Столична община – район Банкя. Целите не са изпълнени в една областна администрация Шумен, поради липса на финансови средства. Няма предварително зададени цели в една областна администрация Варна, в две общински

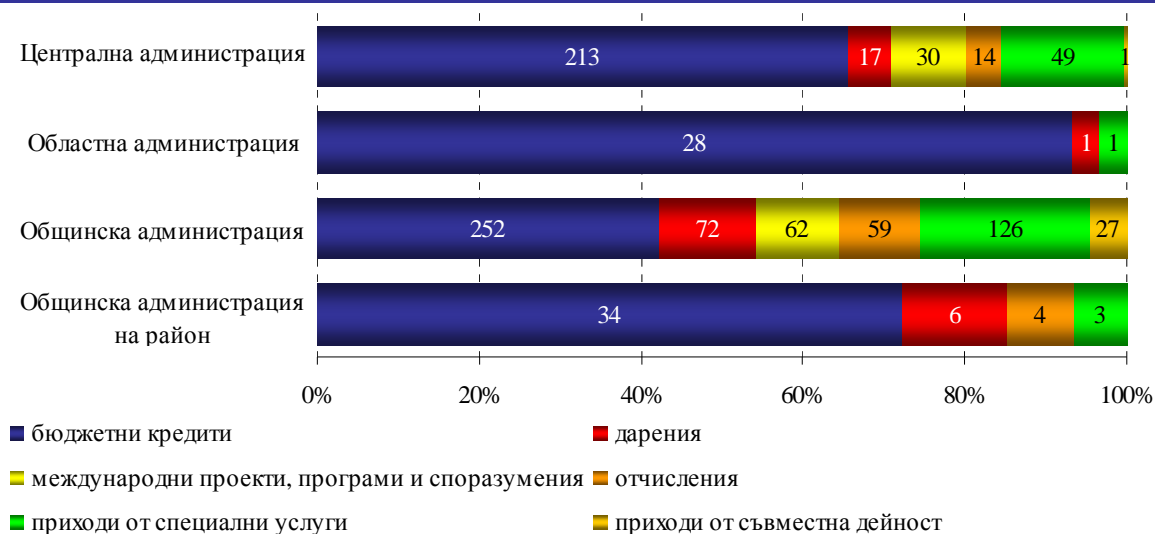
администрации – Венец и Опака и в една общинска администрация на район Столична община – район Нови Искър.

**Годишни планове**, като механизми за изпълнение на целите, са разработени от 63.7% от администрациите. 18.7% от административните структури посочват като механизъм ежемесечните планове. В централната администрация годишните планове са механизъм за изпълнение на целите си в 57.3% от структурите, а ежемесечните планове в 24.8% от структурите. В териториалните администрации съотношението е съответно годишни планове – 69.0%, а ежемесечни – 13.4%. Като други способи за изпълнение на целите се посочват изготвянето на стратегии, личните планове на служителите, вътрешните правила и графици, програмни проекти и др.

**Качеството на формулираните цели**, изпълнени през 2005 г., остава на сравнително добро ниво, независимо, че съществуват цели, които са формулирани по-скоро като задачи или оперативни цели, насочени към вътрешната организация на работата и структурирането на администрацията. На ниво централна администрация в дългосрочен и средносрочен план от изпълнените цели преобладават тези, свързани с членството на страната ни в Европейския съюз (ЕС) и по – конкретно такива, свързани с хармонизирането на законодателството с това на общността. На ниво териториални администрации изпълнените цели основно са свързани с разработването и изпълнението на стратегически планове за развитие, укрепване на административния капацитет, въвеждане на обслужване, организирано на принципа на “едно гише” и инфраструктурни проекти.

И през 2005 г. основният **източник за постигане на целите** са предвидените в бюджета средства. В 93 структури от централната администрация (43.1%), 3 от областните администрации (10.7%), 24 от общинските администрации (9.2%) и в 3 от администрации на райони (8.8%) са осигурени всички средства за изпълнението на стратегическите им цели. Източниците на финансови ресурси на централно ниво за постигане на целите основно са целево предвидените в бюджета средства (45.8%), чрез вътрешни компенсирани промени по съответните бюджети (14.8%) и средства от международни проекти, програми и споразумения (14.4%). На областно ниво основните източници се разпределят аналогично. Целите се осъществяват чрез целево предвидените в бюджета средства (50.9%) и вътрешни компенсаторни промени в рамките на бюджета (11.3%). 20.8% от областните администрации посочват, че отчитат финансов недостиг, който не е осигурен. Общинските администрации също се финансират основно, чрез целево предвидени в бюджета средства (30.8%) и от дарение и помощи (10.9%), като 10.6% посочват че имат финансов недостиг, който не е осигурен. За общинските администрации на райони процентите са съответно 41.1% и 23.3%, като 20.5% от структурите посочват, че изпитват недостиг на финансови средства.

**Графика 6:** Източници на финансиране на административните структури, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Познаването на стратегическите цели** от служителите води до обвързаност на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител, спомага за насочване на тяхното внимание към крайния резултат и представлява важно условие за повишаването на ефективността в работата на администрацията. Непознаването на стратегическата рамка от служителите пречатва ефективната организация на работата и постигането на по-добри резултати. Всички служители са запознати с целите и резултатите в 85.5% от структурите в централната администрация. В 36.8% от административните структури стратегическата рамка е сведена само до служителите, заемащи ръководни длъжности. Формите за запознаване на служителите на ръководни постове с целите и резултатите на администрациите най-често са оперативни съвещания, презентации, отчети, вътрешни страници на структурите и др. На ниво експертни длъжности формите за запознаване с целите и резултатите най-често са интернет страницата на съответната администрация, работни оперативни срещи, вътрешни правила, заповеди и др.

През 2005 г. със Стратегията за модернизация на държавната администрация и плана за нейното изпълнение не са запознати 45 структури от централната администрация (8.3%), една областна администрация (Софийска област), 34 общински администрации (6.3%) и 8 общински администрации на райони (1.5%). На ръководно ниво в централната администрация са запознати в 43 структури, на ниво директори на дирекция или началник отдел в 39 и на експертно в 93 административни структури. На териториално ниво разпределението е следното: на ръководно ниво – 35, директор на дирекция или началник отдел – 82, и на ниво експерти – 161 структури.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, повече от половината служители (52.0%) в администрацията не могат да преценят дали политиката по отношение на модернизацията ще има успех, 35.0% смятат, че ще има успех и едва 13.0% смятат че тя няма да завърши успешно. Причината за високия дял на служителите, които не могат да преценят се дължи на ниската информираност за политиката в тази област. Голям е дялът (44.0%) на тези които отчитат, че не са добре запознати с политиката за модернизация на държавната администрация и само 37.0% споделят, че са добре запознати с нея.

Ефективното изпълнение на дейността на администрацията е възможно при наличие на стратегическа рамка, в която административната структура определя своите цели и очаквани

резултати. Стратегическите цели трябва да са насочени към обществото и да отговарят на неговите потребности и очаквания. Запознаването на обществото с целите и резултатите на администрацията е предпоставка за повишаване на неговото доверие към държавните служители и за създаване на възможност за граждански контрол. Планираните и реално постигнатите резултати от работата на администрацията трябва да бъдат достъпни за обществото и да се публикуват.

## II.2. Механизми за междуведомствено координиране и съгласуване

Консултативният процес представлява неразделна част от общия политически и административен процес за формулиране на решения, тяхното изпълнение и оценката на постигнатите резултати. Консултативният процес зависи от организационната култура, нагласите за консултиране, поведението и уменията на ръководствата на държавните институции. Като основни насоки за подобряване на процеса се очертават повишаване на ефективността, избягване на формализма и подаване на обратна информация за приетите и отхвърлени решения.

В настоящия раздел е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на създадените начини за междуведомствено координиране и съгласуване и предприетите мерки за оптимизиране на процеса.

През 2005 г. в 160 структури – 34 от централната и 126 от териториалната администрация няма създадени начини за междуведомствено координиране и съгласуване с други заинтересовани страни. Продължава установената тенденция в структурите от централната администрация, преобладаващите форми на междуведомствено координиране и съгласуване да се обвързват с тези, създадени с Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, с изготвянето на кореспонденция и писмени становища и с провеждането на срещи и разговори със заинтересовани страни.

Във връзка с осъществяване на своите правомощия и разработването на стратегии, свързани с преодоляване на значими обществени проблеми, изискващи взаимодействие на администрацията с различни ведомства, институции, и социални партньори, изпълнителната власт създава **консултативни звена**. През 2005 г. те са 42 (създадени на основание чл. 21 и чл. 53 от ЗА), а през 2004 г. – 37. Информация за състоянието за отчетния период е получена от 32 консултативни звена (76.2%)<sup>4</sup>, а за 2004 г. от 23 (62.2%).

Консултативните звена осъществяват своите цели в съответствие с акта, с който са учредени. За постигане на максимална ефективност 9 от отчетните се 32 структури са приели правилници за дейността си, а 17 от общия брой са подпомагани от работни групи. С акта на създаването се определя и минималният брой на **заседанията**, които трябва да проведат консултативните звена. Най-много заседания са организирали Националният съвет за тристранно сътрудничество (15), Съветът по европейска интеграция (12), Междуведомственият съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната (11), Националният съвет по условия на труд (7), Държавно-обществената консултативна комисия за подпомагане развитието на митническата администрация (5), Националният съвет за интеграция на хората с увреждания (5), Съветът

<sup>4</sup> За поредна година Консултативният съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране, Междуведомственият експертен съвет по преодоляване на вредните последици при прекратяване или ограничаване на производствената дейност във въгледобива, Националната комисия на Република България за ЮНЕСКО не отчетат дейността си. Информация за състоянието през 2005 г. не са представили Съветът по европейска комуникация, Държавно-обществената консултативна комисия по обредните въпроси, Комисията за координация на работата по борбата с корупцията, Междуведомственият съвет по участие на Република България в НАТО, Съветът по сигурността, Националният съвет за закрила на детето, Съветът за координация и обмен на информацията между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки.

по националния радиочестотен спектър (5). През 2005 г. нито едно заседание не е проведено от 9 консултативни звена<sup>5</sup>.

Функциониращите съвети и консултативни комисии осъществяват дейността си, определяйки приоритетите на базата на задълбочени анализи, реализирани чрез **работни програми**. Утвърдена работна програма имат 46.9% от звената, за разлика от 2004 г., когато работещите по предварително одобрена програма съставляват 34.8%.

Реализиране на консултативната дейност чрез привличане на **външни експерти**, както и контакти с представители на частния сектор, спомага за ефективното разработване на заложените цели. Само Националната комисия за борба с трафика на хора е определила точно критериите за привличането на външни експерти в Правилника за дейността ѝ. През отчетния период 37.5% от консултативните звена са привличали експерти, за разлика от 2004 г., когато 47.8% от звената са работили с външни експерти. Структурите, в които участват представители на частния сектор и неправителствени организации, нараства незначително от 43.5% за 2004 г. на 46.9% за 2005 г.

Консултативните звена оправдават своето съществуване не само чрез провеждане на заседания, разработване на правилници за дейността и работни програми, но и чрез отчитане на дейността си. През 2005г. значителна част от тези структури – 62.5% не са изготвили отчети, като само 5 от структурите са представили пред МС отчетни доклади<sup>6</sup>.

Показателни за ефективността в работата са и реализираните **предложения във връзка с осъществяваната дейност**. Едва 7 от 32 консултативни звена през 2004 г. са направили предложения за оптимизиране на работата, които са реализирани през 2005 г.

Държавно-обществената консултативна комисия за подпомагане развитието на митническата администрация е предложила и провела изнесено заседание на комисията с регионалните структури на представените в комисията държавни органи и неправителствени организации.

Националният съвет за интеграция на хората с увреждания и Междуведомственият съвет по експортно застраховане считат, че всички направени предложения през 2004 г., относно оптимизиране на работата, са реализирани чрез усъвършенстване на нормативната уредба и създаване на по-добра организация и координация между членовете.

В Съвета по европейска интеграция е обсъдена необходимостта да се разглежда ежемесечна информация от министъра на финансите и националния координатор на помощта във връзка с усвояването на средствата от ЕС. На заседанията на съвета регулярно се разглежда и обсъжда подобна информация.

В изпълнение на решение на Националния съвет по безопасност на храните от м. ноември 2004 г., в началото на 2005 г. са създадени Областни съвети по безопасност на храните.

Необходимост от **оптимизиране на работата** на консултативните звена посочват 16 структури.

<sup>5</sup> Държавно-обществената консултативна комисия за защита на интересите на подсъдимите български граждани в Либия, Държавно-обществената консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността, Междуведомствената комисия по космически изследвания, Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, Консултативният съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите, Координационният съвет за информационно общество, Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Съветът за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, Съветът по държавен вътрешен финансов контрол.

<sup>6</sup> Държавно-обществената консултативна комисия за подпомагане развитието на митническата администрация, Националният съвет за интеграция на хората с увреждания, Националният съвет по условия на труд, Съветът по националния радиочестотен спектър, Националният съвет по наркотичните вещества



Държавно-обществената консултативна комисия за подпомагане развитието на митническата администрация, Държавно-обществената консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността, Междуведомствената комисия по космическите изследвания, Национален съвет за интеграция на хората с увреждания считат, че един от акцентите на работата е привличане на по-голям брой участници от частния сектор и неправителствени организации, както и от разширяване на публично-частното партньорство.

Държавно-обществената консултативна комисия по проблемите на безопасността на движението по пътищата, Междуведомственият съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Националният съвет по безопасност на храните и Националната комисия за борба с трафика на хора предлагат актуализиране на състава и укрепване на административния капацитет.

Координационният съвет за информационно общество, Междуведомственият съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Националният съвет по безопасност на храните и Съветът за икономически растеж предлагат актуализиране или приемане на нови правилници за дейността.

Националният съвет по наркотичните вещества и Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни считат, че подобряването на дейността им зависи от допълнително финансиране, а Националната комисия за борба с трафика на хора, от изграждането на местни структури.

Дейността на министрите като органи на изпълнителната власт се подпомага от съвети. За 2005 г. е отчетена дейността на 21 съвета и работни групи, **създадени на основание чл. 45 от Закон за администрацията (ЗА)** към петима министри.

Към министъра на отбраната са създадени седем консултативни звена: Програмен съвет, Съвет по образованието, Експертен технико-икономически съвет по военна стандартизация, Съвет по отбранителна аквизиция, Експертен технико-икономически съвет по въоръжение и техника, Експертен технико-икономически съвет по научноизследователска и развойна дейност, Консултативен съвет по научноизследователска и развойна дейност. През 2005 г. Съветът по образованието приключва своята дейност.

Към министъра на земеделието и горите през 2005 г. е създаден Колегиум, който взима решения по проблеми и задачи, свързани с реализирането на основните правомощия на министъра, от самостоятелна компетентност. През отчетния период продължават да функционират секторни съвети, които се занимават с проблеми в областта на производството на зърно и зърнени продукти, птицевъдството и добива на мляко.

Към министъра на културата функционират Национален съвет за музика и танц, Експертен съвет по музейно дело, Национален съвет за опазване на паметниците на културата, Национален съвет по читалищно дело, Национален съвет по фолклор, Ромски обществен съвет, които не са отчетели дейността си за 2004 г.

Към министъра на околната среда и водите са създадени Висш експертен екологичен съвет, Висш консултативен съвет по водите, Консултативно-експертен съвет за лечебни растения и Националният съвет по биологичното разнообразие.

Към министъра на финансите през 2005 г. функционира Междуведомствена работна група за разработване на Схема за зелени инвестиции, която предлага варианти в проучването на “Възможности за създаване на Схема за зелени инвестиции в България” и изготвя проекти за сътрудничество със Световната банка.

Освен в рамките на консултативните звена, създадени на основание чл. 21, чл. 45 и чл. 53 от ЗА, практиката за междуведомствено съгласуване възниква и на основание специални разпоредби в нормативните актове, на базата на **споразумения** между организациите или въз основа на приети за тази цел **правилници и инструкции**.

Администрацията на Комисията по търговия и защита на потребителите координира дейността си с други административни структури въз основа на споразумения, меморандуми и инструкции за взаимодействие.

Държавната комисия по стоковите борси и тържищата е сключила многостранни споразумения за взаимно сътрудничество и съвместен контрол с Министерство на вътрешните работи, Комисията за защита на конкуренцията и Комисията за търговия и защита на потребителите. Аналогични споразумения са сключени от Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, Комисията за защита на конкуренцията, Агенцията по обществени поръчки, Комисията за финансов надзор, РЦЗ Разград, Ямбол и Варна. В изпълнение на “Споразумение за координация и сътрудничество”, сключено между Министерство на здравеопазването и Национална служба “Полиция”, РИОКОЗ си сътрудничат с регионалните структури на националната служба.

Агенция “Митници” е изработила 8 инструкции и е подписала 4 споразумения за взаимодействие и сътрудничество, а Националният статистически институт – 25 споразумения.

Многостранно сътрудничество и координиране на действията осъществява и Националната агенция за професионално образование и обучение. Подписани са двустранни споразумения за сътрудничество с национално представените организации на работниците и на служителите с браншови организации и с други държавни органи – Агенция по заетостта, Национален център за контрол и оценка на качеството на образованието. Към Националната агенция за професионално образование и обучение функционират и 13 експертни комисии по професионални направления.

Общинска администрация – Тетевен е подписала споразумения с ловешкия общински съвет, областната администрация, Национална агенция по приходите (НАП), Районно управление “Социално осигуряване” – Ловеч и РИОКОЗ – Ловеч. Общинска администрация – Вълчедръм е подписала съвместна харта между публичните институции на територията на общината – Бюро по труда, Общинска служба “Земеделие и гори”, Дирекция “Социално подпомагане” и РПУ.

Създаването и функционирането на **комисии, съвети и работни групи** е друг прием за координиране и съгласуване, който спомага не само за реализиране на задачи от оперативен характер, но и за взаимодействие на структури на централната администрация с тези на териториалната за осъществяване целите на местното самоуправление и на регионалната политика като цяло. Създадените на областно ниво съвети и комисии, които работят във всички сфери на обществения живот, се ръководят от областния управител или от упълномощен негов заместник<sup>7</sup>.

Съгласно чл. 48, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет избира от състава на своите съветници постоянни и временни комисии.

<sup>7</sup> Областен съвет по сигурност и управление при кризи, Областен съвет по условия на труд, Областен съвет по заетост, Областен съвет по етнически и демографски въпроси, Областен консултативен съвет по охрана на горите, Областен консултативен съвет за борба с организираната престъпност и корупцията, Областен обществен съвет, Областен съвет по култура, Областен съвет по енергийна ефективност, Областен съвет за регионално развитие, Областен съвет по устройство на територията, Областна эпизоотична комисия, Областна комисия по транспорт, Областна комисия за социалното подпомагане, Областна комисия по здравеопазване, Областна комисия за провеждане на държавната политика в сферата на образованието, Областна комисия по опазване на околната среда, Областна комисия по създаване на благоприятни условия за развитие на бизнеса, Областна комисия по туризъм, Областна комисия по развитие и усъвършенстване на техническата инфраструктура, Областна комисия по земеделие и развитие на селските райони.

Като добра практика може да се отбележи функционирането на комисии и съвети, третиращи проблеми на съвременното общество като Общински съвет по наркотични вещества в община Велико Търново и община Добрич.

Като способ за координиране на дейността на общинските администрации и взаимодействието им с органите на изпълнителната власт, както и с неправителствените организации голяма част от общините посочват членуването им в Националното сдружение на общините в Република България. Показателен за ефективността на този форум за координация е фактът, че в рамките на девет години от създаването му, всичките 264 общини са негови членове. Основните цели на сдружението са изготвяне на промени в българското законодателство, касаещи местното самоуправление, както и разпространение на добри практики между общините.

Координация и взаимодействие се осъществява също така чрез **телекомуникационни мрежи и Интернет:**

Съгласуването на постъпили в Министерство на външните работи от български и чужди граждани в чужбина молби за визи, временни паспорти (пасавани), продължаване валидността на паспорти се извършва съвместно с Министерство на вътрешните работи по електронен път (чрез визовата система).

Чрез Единната информационна система за противодействие на престъпността се създава взаимодействие между Националния статистически институт и Министерство на правосъдието.

При възникнала необходимост Министерство на финансите осъществява междуведомствено съгласуване с Българска народна банка, чийто краен резултат е издаване на удостоверения за извършено плащане с държавни ценни книжа. Кореспонденцията се осъществява по електронна поща чрез документи, подписани с универсален електронен подпис.

Предприети са действия по внедряването и използването на софтуерен продукт за интегриране и изграждане на връзка между деловодните системи на Областна администрация – Стара Загора и на няколко общински администрации, с оглед обмен на информация и документи между институциите при извършването на комплексни административни услуги.

Добри практики, придобили вече известност, са споразуменията, въз основа на които функционира електронна област – Габрово и интегрираните услуги, предоставяни от община Грявна.

### III. Оптималност на административната структура и ефективност на дейността ѝ

Ефективното изпълнение на дейността на администрацията не е възможно без ясна визия за институционалното изграждане и развитие на административните структури. Организационната структура има голямо значение за изпълнението на стратегическите цели на администрацията. Стабилността на организационната структура се обуславя от ясно формулирани цели и резултати, които следва да са финансово и ресурсно обезпечени. Действията и мерките в тази насока способстват за намаляване на разходите за държавната администрация, дават възможност за пренасочване на освободените средства от държавния бюджет към приоритетни области на реформата в публичния сектор, водят до подобряване качеството на предоставяните публични услуги и до повишаване на доверието на чуждестранните партньори в способността на страната ни да посрещне предизвикателствата на членството в ЕС.

#### III.1. Преглед на развитието на административните структури

Към 31 декември 2005 г. общият брой на административните структури в централната администрация е 226. От тях 16 са министерства, 21 са структури, функционално подчинени на МС, 181 са структурите към министри и 6 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред Народното събрание.

Към МС функционират 9 държавни агенции, 3 държавни комисии и 9 административни структури, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет (ПМС).

Към министрите функционират 36 изпълнителни агенции, 1 държавна агенция, 1 комисия и 143 административни структури, създадени със закон или с ПМС.

През 2005 г. са създадени 38 **нови структури** (2 министерства, 1 изпълнителна агенция, 30 структури, създадени със закон или ПМС и 5 комисии и съвети).

С Решение на Народното събрание на Република България от 16.08.2005 г. са създадени **Министерство на държавната администрация и административната реформа** и **Министерство на държавната политика при бедствия и аварии**.

**Министерството на държавната администрация и административната реформа** се сформира с цел фокусиране на усилията върху задълбочаване на реформите в администрацията. Изграждането на модерна, политически неутрална, компетентна и обърната към нуждите на обществото администрация е стратегическа цел на управленския период.

Липсата на единоначалие, некоординираност и бавни действия при създадите се кризисни ситуации през последните години, недвусмислено доказва необходимостта от целенасочена държавна политика и ефективно управление при кризи, бедствия и аварии. Създаването на по-добра координация и унифициран модел за адекватни действия в тази област и защита на интересите на българските граждани, наложи образуването на **Министерство на държавната политика при бедствия и аварии**.

Като независим специализиран държавен орган, **Комисията за защита от дискриминация**, е създадена по силата на Закона за защита срещу дискриминация (в сила от 01.01.2004 г.). Ефективното ѝ функциониране започва с приемане на Правилник за устройството и дейността на комисията (в сила от 12.07.2005 г.). Функциите на структурата са свързани с контрол по прилагане и спазване на законодателството, уреждащо равенството в третирането и във възможностите за участие в обществения живот.

Отделянето на функции по изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряване функционирането на органите на държавната власт, от процеса по формулиране на политики, доведе до създаването на **Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”**. Дейността на структурата е свързана с управляването на пристанищата за обществен транспорт с национално значение, тяхното изграждане, реконструиране, рехабилитация и поддържане.

С приемане на Закона за здравето (в сила от 01.01.2005 г.) се създават **28 Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве** със седалища – административните центрове на областите. Те осъществяват провеждането на държавната политика по опазване на общественото здраве и държавния здравен контрол на територията на областта.

**Инспекцията по авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства** е създадена като юридическо лице по чл. 60 от ЗА с измененията на ПМС №162/10.08.1999 г. Инспекцията подпомага министъра на отбраната при осъществяване на дейностите по осигуряване на авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства.

**Консултативният съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите** е създаден на основание чл. 8 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите. Той е междинно звено, осигуряващо координацията между държавните органи, органите на местното самоуправление и неправителствените организации, за подпомагане на интегрирането на военноинвалидите и военнопострадалите в обществения живот.

**Междуведомственият съвет по участието на Република България в НАТО** се създава, на основание чл. 21 от ЗА с приемането на ПМС №71/19.04.2005 г. Съветът направлява и координира дейностите по изпълнението на поетите от Република България ангажменти, произтичащи от членството в Организацията на Северноатлантическия договор.

**Съвета за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки** – създаден с ПМС №180/01.08.2005 г. на основание чл. 21 от ЗА осигурява координация на дейността на държавните органи, осъществяващи контрол на пазара на стоки, и обмена на информация между тях.

**Съветът по европейска интеграция** е създаден с ПМС №145/07.07.2005 г. с цел формулиране на стратегическите направления за разработване на политики, свързани с интеграцията на Република България в ЕС, както и за постигане на по-добра организация и координация на отговорните институции в предприсъединителния период.

**Държавно-обществената консултативна комисия по въпросите на превенция на престъпността** е създадена с ПМС №125/24.06.2005 г. като консултативен орган за осъществяване на взаимодействието с органите на местното самоуправление, с неправителствени организации и структури на гражданското общество по въпросите на превенция на престъпността.

**Организационният комитет за подготовката и провеждане на 13-тата среща на държавните глави на страните от Централна Европа** е създаден с ПМС №295/28.12.2005 г. на основание чл. 21 от Закона за администрацията, с цел наблюдение и координация на дейностите по подготовката на срещата.

През 2005 г. са **преобразувани** следните административни структури:

**Агенцията за хората с увреждания** е създадена със Закона за интеграция на хората с увреждания (в сила от 01.01.2005 г.), като правопреемник на фонд “Рехабилитация и социална интеграция”.

С Решение на Народното събрание от 23.02.2005 г. за промяна на структурата на правителството, Министерството на културата е преобразувано в **Министерство на културата и туризма**, като дейността, свързана с туризма, се прехвърля от Министерството на икономиката. По-късно, през м. август, с приемане на новата структурата на МС, дейността по туризма остава извън обхвата на дейността на Министерството на културата. С промените в Закона за туризма (в сила от 25.11.2005 г.) се създава самостоятелен специализиран държавен орган към Министерство на икономиката и енергетиката за ръководство, координиране и контрол в областта на туризма. Към **Държавната агенция по туризма** преминават чрез сливане Агенцията по туризма към министъра на културата и дирекция “Национална туристическа политика” на Министерството на културата.

В съответствие с Решение на Народното събрание от 16.08.2005 г. е създадено **Министерство на икономиката и енергетиката**, което функционално обединява Министерство на икономиката и Министерство на енергетиката и енергийните ресурси.

**Държавната агенция за младежта и спорта** се създава с ПМС №197/10.09.2005 г. при преобразуване на Министерството на младежта и спорта. Осигурена е приемственост във функциите и дейността на новосъздадената структура и закритото министерство.

**Държавната агенция за информационни технологии и съобщения** се създава с ПМС №205/20.09.2005 г. Дирекциите “Политика в съобщенията” и “Информационно общество и информационни технологии” на Министерството на транспорта преминават в Държавната агенция. Закрита е Агенция “Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии”, като нейните права и задължения, активи и пасиви се поемат също от новосъздадената административна структура.

През 2005 г. са **преименувани** следните административни структури:

Създадената по реда на Закона за енергетиката, Държавна комисия за енергийно регулиране, с влизане в сила на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (в сила от 20.01.2005 г.), се преименува в **Държавна комисия за енергийно и водно регулиране**. Преименуваната комисия поема изпълнението на функциите по регулиране на дейностите и във водоснабдяването и канализацията.

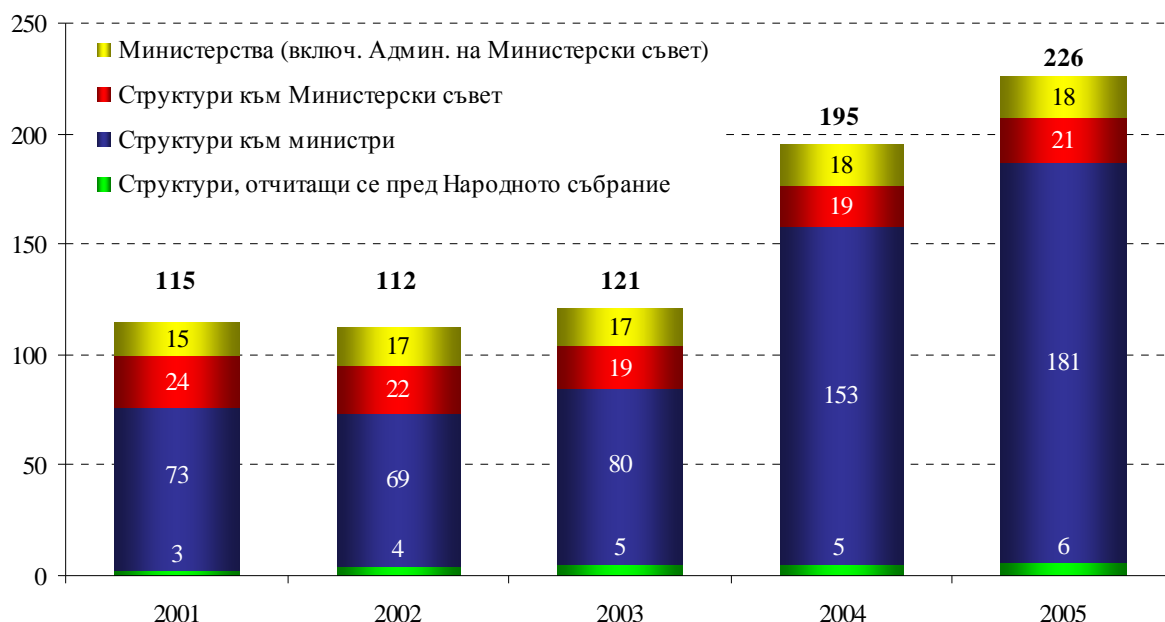
Създаденият по реда на Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, Национален съвет по рехабилитация и социална интеграция, с приемане на новия Закон за интеграция на хората с увреждания (в сила от 01.01.2005 г.), се преименува в **Национален съвет за интеграция на хората с увреждания**.

С ПМС №240/14.11.2005 г. Междуведомствената консултативна комисия за защита на интересите на подсъдимите медицински сестри в Либия се преименува в **Държавно-обществена консултативна комисия за защита на интересите на подсъдимите български граждани в Либия**. В качеството си на консултативен орган, комисията наблюдава, анализира и дава насоки за координиране на дейността на държавните органи, неправителствени организации и структурите на гражданското общество за хода на СПИН процеса и свързаните с него действия на местните правителствени и неправителствени организации.

През 2005 г. е **закрита Данъчна администрация**. НАП обединява работата на данъчните служби и на звена от Националния осигурителен институт (НОИ), които отговарят за събирането на осигурителните плащания, според последните промени в законодателството.

Деконцентрираните звена на централната администрация осъществяват провеждането на държавната политика на територията на съответния регион. През 2005г. в централната администрация на изпълнителната власт функционират **113 териториални звена** – 28 Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, 28 Регионални центрове по здравеопазване, 28 Регионални инспекторати по образование, 15 Регионални инспекции по околна среда и водите, 2 Центъра за изпитване на земеделска и горска техника, един Институт по розата и етерично-маслените култури, един Институт по тютюна и тютюневите изделия, 4 Басейнови дирекции, 3 Дирекции “Национални паркове”, 3 Българо-германски центрове за професионално образование.

**Графика 7:** Структури на централната администрация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

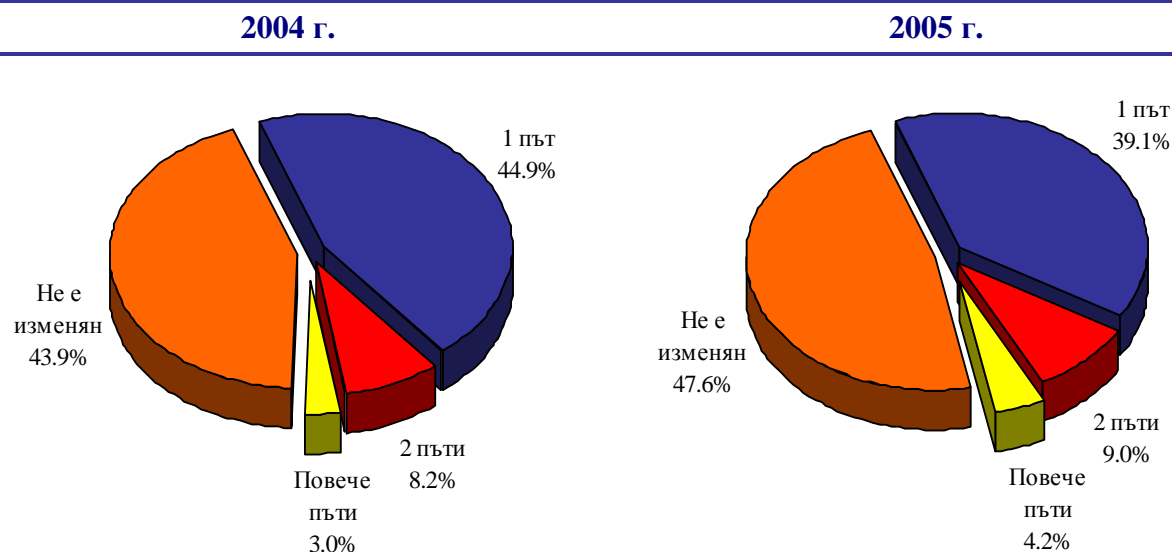
Тенденцията за чести **промени в устройствените правилници**, отчетена през 2003 и 2004 г., продължава и през 2005 г. Честите изменения на устройствените правилници са резултат на липса на ясно дефинирани стратегически цели, преустановяване или възникване на функции или необходимост от допълнителни човешки ресурси.

Устройствените правилници през отчетния период не са изменяли 258 структури (47.6%), от които – 100 структури в централната (18.5%) и 158 в териториалната администрация на изпълнителна власт (29.2%).

Еднократно са променили устройствените си правилници 212 административни структури (39.1%), от които – 91 от централната администрация (16.8%) и 121 териториални администрации (22.3%). Два пъти са изменяни устройствените правилници на 49 административни структури (9.0%), в т.ч. 20 от централната администрация (3.7%) и 29 от териториалната администрация (5.4%). Повече от два пъти изменения в организационните си

актове са извършили 23 структури (4.2%) в т.ч. 8 – от централната (1.2%) и 15 от териториалната администрация на изпълнителната власт (2.8%)<sup>8</sup>.

**Графика 8:** Изменения в устройствените правилници на административните структури



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Измененията в устройствените правилници често са свързани с **промяна в щатната численост на административните структури**, резултат от изпълнение на ангажименти в процеса по присъединяване към ЕС, функционален анализ, прилагане на новоприети или изменени нормативни актове и др. През 2005 г. 252 административни структури отчитат промяна в щатната си численост.

Функционален анализ е наложил промяна в щатната численост на 40 административни структури – 21 в централната, най-вече свързани с функциите на Регионалните инспекторати по образованието (12 броя) и в териториалната администрация – на общинско ниво (19 бр.)<sup>9</sup>.

В повечето случаи – 153 администрации, промяната в устройствените правилници, свързана с щатната численост, е предизвикана от прилагане на новоприети или изменени нормативни актове. Изменения в тази насока са извършени в 52 структури от централната и 101 структури от териториалната администрация<sup>10</sup>.

**Структурните промени са другата важна причина за промяна в устройствените правилници.** Изменения в устройствените правилници, свързани с оптимизиране на

<sup>8</sup> Агенция за приватизация, Комисия за финансов надзор, Министерство на околната среда и водите, Министерство на правосъдието, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на транспорта и съобщенията, Министерство на труда и социалната политика, Национален статистически институт; областните администрации – Велико Търново, Враца, Кюстендил, Монтана, Пазарджик, Русе, Сливен, Софийска област, София, Стара Загора и Търговище, както и общинските администрации – Антоново, Елхово, Котел и Столична община

<sup>9</sup> Агенция за приватизация, Агенция по вписванията, Дипломатически институт към Министъра на външните работи, Държавна агенция за младежта и спорта, Държавна комисия по сигурността на информацията, Изпълнителна агенция "Военни клубове и информация", Министерство на образованието и науката, Национален институт за помирение и арбитраж, Национална служба за съвети в земеделието, общински администрации – Бойница, Видин, Горна Оряховица, Девин, Елин Пелин, Кнежа, Козлодуй, Кула, Марица, Момчилград, Неделино, Павел баня, Петрич, Пордим, Раднево, Разлог, Русе, Средец и Тунджа

<sup>10</sup> Агенция за държавен вътрешен финансов контрол, Агенция по кадастъра, Агенция по обществени поръчки, Басейнова дирекция - Варна, Черноморски район, Държавна агенция за информационни технологии и съобщения, Държавна агенция по туризъм, Държавна комисия за енергийно регулиране, Железопътна администрация, Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", Изпълнителна агенция по лекарствата, Изпълнителна агенция по околна среда, Институт по тютюна и тютюневите изделия, Министерство на външните работи, Министерство на правосъдието, Министерство на транспорта и съобщенията, Национален статистически институт, Национална агенция за оценяване и акредитация, Национална служба за растителна защита, Национално управление по горите, Патентно ведомство. Такава промяна в щатната численост засяга и 7 бр. Регионални инспекторати по образованието, 18 Регионални центрове по здравеопазване, 5 Регионални инспекции по опазване и контрол на общественото здраве и 1 Регионална инспекция по околната среда и водите



структурите си, са осъществили 15 администрации – 13 от централната и 2 от териториалната администрация на изпълнителната власт<sup>11</sup>.

Вследствие на извършен функционален анализ е осъществена промяна в структурата на 46 администрации: 20 структури от централната и 26 от териториалната администрация<sup>12</sup>.

Често като причини, наложили изменение в устройствените правилници, административните структури посочват **оптимизиране, промени, свързани с политическите кабинети, създаване и закриване на структурни звена, дейности по обслужване на гражданите на принципа “на едно гише” и т.н.**

Процесът за **преодоляване на явлението “дублиращи се функции”** бележи напредък, като за 2005 г. само 28 структури, представляващи 5.2% отчитат наличие на функции, които се дублират с такива на други администрации. От тях 11 са структури от централната администрация и 17 са териториални структури.

Пример за дублиращи функции посочват административни структури в системата на Министерството на околната среда и водите. Басейновите дирекции, регионалните инспекции по околната среда и водите и Изпълнителната агенция по околна среда считат, че техните контролни функции, свързани с издаването на разрешителни за водоползване, за изграждане на водоземни съоръжения, за ползване на воден обект и функциите, свързани с Националната система за мониторинг на водите частично се препокриват. Дублиращи се функции отчита Държавната агенция за закрила на детето с такива на Дирекция “Закрила на детето” в Агенция за социално подпомагане към Министерство на труда и социалната политика.

Останалите администрации визират наличие на дублиращи се функции между общинските администрации и тези на териториалните поделения на Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК), и Агенцията по кадастъра в областта на контрола в строителството и дейностите по кадастъра. Дублиращи се функции посочват Регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве с такива на районните ветеринарно-медицински служби и Комисията по търговия и защита на потребителите.

Изготвянето на функционални анализи и прецизирането на нормативната уредба са необходими и доказали ефективността си подходи с оглед преодоляване на функциите, които могат да се окажат в дублиращо положение между административните структури.

През 2005 г. продължава процесът по **прехвърляне на функции** от централната към териториалната администрация.

От Министерството на образованието и науката към регионалните инспекторати по образованието са прехвърлени функции по извършване на оценка, признаване и легализация на документи, свързани с придобито образование.

<sup>11</sup> Агенция за социално подпомагане, Изпълнителна агенция “Пътища”, Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция по околна среда, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, Контролно-техническа инспекция, Министерство на икономиката, Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на транспорта и съобщенията, Министерство на финансите, Национална ветеринарно-медицинска служба, Регионална инспекция по околната среда и водите – Бургас, Областна администрация – Бургас и Общинска администрация – Асеновград

<sup>12</sup> Агенция “Митници”, Агенция за приватизация, Администрация на Комисията по търговия и защита на потребителите, Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район, Дипломатически институт към министъра на външните работи, Държавна агенция за закрила на детето, Държавна комисия по сигурността на информацията, Изпълнителна агенция “Военни клубове и информация”, Изпълнителна агенция “Сертификация и изпитване”, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за финансов надзор, Министерство на външните работи, Министерство на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Национална служба за съвети в земеделието, Национална служба по зърното и фуражите, Областна администрация – Софийска област, както и общинските администрации: Пловдив – район Централен, Столична община – район Люлин, Бойница, Видин, Горна Оряховица, Елхово, Етрополе, Ихтиман, Кнежа, Костинброд, Кричим, Кула, Марица, Момчилград, Павел баня, Петрич, Плевен, Попово, Пордим, Раднево, Разлог, Роман, Средец, Тунджа и Челопеч; Регионалните инспекторати по образованието – Добрич, Разград и София-град

Функции, свързани с надзора и строителния контрол, са прехвърлени от Районните дирекции за надзор и строителен контрол към общинските администрации.

През 2005 г. структурите отчитат и прехвърляне на функции към централната администрация във връзка с изпълнение на новоприето законодателство.

От Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол са прехвърлени функции към Министерство на финансите, а от Министерство на икономиката и Министерство на културата – към Агенцията по туризъм.

Към Държавната агенция по информационни технологии и съобщения преминават функции от Министерството на транспорта и от Агенцията “Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии”.

От Контролно-техническа инспекция към Министерството на земеделието и горите преминават функции по регистрацията на земеделска и горска техника, а от Националния статистически институт към Агенцията по вписванията са прехвърлени функции по воденето и поддържането на регистър БУЛСТАТ.

През 2005 г. администрациите предприемат различни мерки за **извеждане на дейности, функции и услуги извън прякото бюджетно финансиране.**

Посредством **регистриране на търговски дружества** на държавни или общински предприятия със 100% държавно участие в капитала са изнесени дейности от 20 общински структури (дейности по озеленяване, сметосъбиране и снегопочистване, събиране на такси и наеми, обществен транспорт, комунална, ремонтна и социална дейност, обредна и охранителна дейност). В централната администрация на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон е създадено Държавно предприятие “Пристанищна инфраструктура” към Министерството на транспорта и съобщенията.

Пет администрации посочват, че са изнесли дейности чрез реализирани **публично-частни партньорства**, а именно: Общинска администрация – Божурище чрез регистрирано дружество “Бъдеще-3” ООД с цел ремонт на уникална архитектурна общинска сграда и създаване на музейна сбирка; Общинска администрация – Добрич – за изпълнение на програма за реализация на благоустройствени мероприятия върху обекти – общинска собственост; Общинска администрация – Плевен – за благоустройство и поддържане на площи – публична общинска собственост, Общинска администрация – Раднево – за производство на консерви от “Тракийски плод” ООД и Дирекция “Национален парк Централен Балкан” – Габрово – за предоставяне на информационни и образователни услуги.

Чрез прилагане на механизмите за **възлагане на обществени поръчки** са организирани дейностите по сметосъбиране, сметоизвозване и снегопочистване в 12 общини: Мадан, Нови Пазар, Попово, Радомир, Симитли, Созопол, Белградчик, Борово, Ветрино, Видин, Долна Митрополия и Долни Дъбник. В общинските администрации Момчилград, Раднево, Симитли, Смядово, Брацигово и Ветрино чрез този подход са решени въпросите с доставка на хранителни продукти, а доставката на горива – във Ветрино, Брацигово, Бяла Слатина, Разлог. Ремонтните дейности в Столична община – район Люлин, Общинска администрация Брацигово и Велико Търново са възложени за изпълнение чрез провеждане на обществени поръчки, а в Дирекциите на Националните паркове “Централен Балкан”, “Пирин” и “Рила”, както и в РИОСВ – Бургас и Стара Загора са обезпечени дейности, относно плановете за управление на защитените територии.

Министерството на икономиката е изнесло дейностите по ликвидиране последствията от добив и преработка на уран, метални полезни изкопаеми и въглища чрез предоставяне на **концесия**. Общинските администрации Плевен, Русе и Брацигово са предоставили чрез

концесия дейностите по отношение на спортните комплекси, а общинските администрации Попово, Раднево, Силистра, Смядово, Созопол, Бяла Слатина, Велико Търново – стопанисването на микроязовири. Проблемите във връзка с организиране на чистотата в населените места са решени по аналогичен начин в общините: Варна, Велико Търново и Златица.

Общо 478 администрации посочват, че нямат дейности, изнесени извън прякото бюджетно финансиране през 2005 г. Отчетните данни налагат извода, че по-голяма активност в процеса на изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране се наблюдава в териториалните администрации на изпълнителната власт. Очевидно този подход се нуждае от интензификация в структурите на централната власт, което би довело през следващите години до освобождаване на бюджетни средства в съответствие със съвременните мениджърски подходи и европейската практика.

### **III.2. Укрепване на капацитета на съществуващите структури и създаване на нови звена за прилагане на европейското законодателство**

Способността на държавната администрация да изпълнява ефективно задълженията, произтичащи от членството в ЕС, е предизвикателство, отчетено в програмата на правителството в краткосрочен план. Публичната администрация е отговорна за прилагането на политиките на Общността и в този смисъл всяка страна към момента на присъединяване към ЕС трябва да е изградила изискваните административни структури и да разполага с администрация, която е способна адекватно да прилага *acquis communautaire* и да работи според най-добрите европейски практики.

Прегледът относно изпълнението на мерките, заложи в Плана за действие за 2005 г., и при използване на информация от доклада за изпълнение на Плана за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране доклад, показва, че администрации от централната и териториалната изпълнителна власт са осъществили дейности чрез укрепване на съществуващи и създаване на нови административни звена.

В системата на **Министерство на земеделието и горите** е:

- Окомплектована Дирекция “Агростатистика” и областните дирекции “Земеделие и гори” във връзка с изграждане на системата за идентификация на земеделските парцели, която е част от Интегрираната система за администриране и контрол
- Попълнен е съставът на Дирекция “Развитие на селските райони”, като същевременно са формирани четири отдела: “Агроекология и биологично земеделие”, “Необлагодетелствани райони и местни инициативи”, “Прогнозиране, координиране и наблюдение” и “Контрол по прилагането на тръжни процедури”. Дирекцията, в качеството си на управляващ орган по Програмата за развитие на земеделието и селските райони за периода 2007-2013 г., създава механизъм и отговаря за цялостната организация по управление, наблюдение, контрол, оценка и отчет на прилагането на регламентите на ЕС и отговаря за наблюдението и оценката на предприсъединителната програма САПАРД.
- Създаден отдел “Квалификация и окачествяване на месо” към Дирекция “Животновъдство”, който осъществява контролни функции за този вид дейност
- Създаден отдел “Идентификация на животните” към Дирекция “Здравеопазване на животните” към Националната ветеринарно-медицинска служба. Дирекцията осигурява съответствието на информационната си система за специализирана ветеринарномедицинска информация за идентификация на животните и регистрация

на животновъдните обекти, проследяване на търговията с животни, суровини, продукти и храни от животински произход и системата за спешно обявяване на болести, съгласно изискванията на ЕС.

- Укрепен административният капацитет на дирекция “Контрол на храните и тяхната безопасност” във връзка с прилагане на законодателството в областта на безопасността на храните и генетично модифицираните организми. В дирекцията са формирани четири отдела: Отдел “Безопасност на суровини и храни от растителен произход”, Отдел “Безопасност и контрол върху суровини и храни от животински произход”, Отдел “Контролен блок” и Отдел “Генетично модифицирани организми”. В дирекцията се събира, обработва и анализира информация по изпълнението на задълженията, поети към международните организации, осъществяват се функциите по фито-санитарен контрол, изпитване и разрешение на препарати за растителна защита.
- Укрепен капацитетът на новосъздадения сектор “Рибни пазари и структурни мерки” в Отдел “Международно сътрудничество и европейска интеграция” към Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, както и дейността във връзка с Националната информационна статистическа система за рибарство
- Създадени са две нови дирекции: “Наука, лабораторен контрол и обучение” и “Ветеринарно-санитарен контрол” към Националната ветеринарно-медицинска служба. Дирекция “Наука, лабораторен контрол и обучение” организира и контролира провеждането на лабораторните изпитвания и диагностичните рингтествания в съответствие с тези от референтните лаборатории на ЕС.

В Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси” Дирекция “Управление на задължителните запаси от нефт и нефтопродукти” е окомплектована. Дирекцията организира и отговаря за изпълнението на изискванията на директивите на ЕС по отношение на съхраняването и отчетността на течни горива, както и предоставя информация относно лицата, задължени да правят вноски в Международния фонд за обезщетение при щети, причинени от замърсяване с нефт.

В Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия към министъра на икономиката приключи изграждането на всички 26 териториални звена. Агенцията проучва, анализира и прилага добрите практики от страни членки на ЕС по отношение на предоставяните услуги за малките и средните предприятия, както и специализирано обучение по фирмено управление и външнотърговски умения и създаване на капацитет за пълноценно участие в предприсъединителните фондове, Структурните фондове и програмите на ЕС.

В структурата на Министерство на външните работи е укрепен съставът на Политическия директор, който има координиращи функции по отношение на важни политически въпроси, които са част от общата външна политика и политика за сигурност на ЕС. Директорът на дирекция “Външнополитическа координация и планиране” е политически директор по смисъла на поетите ангажименти в хода на преговорите за присъединяване към Европейската общност. Дирекцията извършва анализи, разработва позиции по глобални и регионални проблеми, изготвя доклади, свързани с планирането на външнополитическата дейност и препоръки за съответни действия, отчитащи позициите на ЕС и други международни партньори на Република България. Други функции на дирекцията са: поддържане на системата CORREU, обслужваща “европейския кореспондент”, както и работни контакти и обмен със структурите за външнополитическа координация и планиране в министерствата на външните работи на държавите – членки на ЕС и НАТО и на други международни партньори на Република България.

Укрепен е административният капацитет в областта на статистиката на регионално ниво. Разработена е Концепция за реорганизиране на регионалната структура на **Националния статистически институт (НСИ)**, с чието приложение ще се постигне:

- Синхронизиране на регионалната структура на НСИ с новата административна структура, прилагайки Номенклатурата за статистическите териториални единици във връзка с подготовката за усвояване на Структурните фондове и укрепване на административния капацитет
- Приспособяване на капацитета на Регионалните статистически офиси и НСИ към предоставяне на тези данни
- Производство на статистически данни в съответствие с новата регионална структура на НСИ във връзка с подготовката за усвояване на Структурните фондове.

Във връзка с прилагане правото на Европейската общност, в НСИ е постигнато административно укрепване чрез структуриране на самостоятелен отдел “Финансови сметки” и съобразяване на капацитета на Дирекция “Макроикономическа статистика” – отдел “Нефинансови национални сметки” и отдел “Таблицы Ресурс-Използване” със заложените мерки в Плана за действие за 2005 г.

През 2005 г. продължи работата по Структурното укрепване на **НАП** на базата на преобразуване на структурите на Данъчна администрация и НОИ, с цел интегриране в НАП. Осъществена е първата стъпка по централизиране на обслужването на републиканските данъци (данък общ доход, корпоративни данъци, ДДС, патент, акциз) в териториалните данъчни дирекции, което ще позволи внедряването на новата информационна система на приходната администрация. Обслужването на местните данъци и такси (такса смет, данък сгради, данък при придобиване имущество и т.н.) премина към общините със съответния персонал и софтуер. Втората стъпка в изграждането на НАП е обособяване на функция “Събиране” в НОИ. Дейностите, свързани с приходната част от дейността на НОИ, са отделени в обособено звено, което осъществява целия процес по събирането на задължителните осигурителни вноски (регистрация на осигурители, самоосигуряващи се, обслужване, деклариране, контролно-ревизионна дейност, установяване, обжалване и принудително събиране). След приемането на необходимата законодателна база Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и старта на НАП от 01.01.2006 г., тази функция и служителите в нея следва да преминат към НАП. Консолидацията е третият етап в създаването на НАП. Той интегрира дейностите по събиране на данъците и задължителни осигурителни вноски в НАП, в т.ч. данъчните задължения и задълженията към държавното обществено осигуряване, учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване и фонд “Гарантиране вземанията на работниците и служителите”.

Във връзка с кадровото обезпечаване функционирането на системата “ИНТРАСТАТ” за осигуряване на статистическа информация за вноса и износа на стоки в рамките на ЕС, за регистрираните по ДДС лица в **Главна данъчна дирекция (ГДД)** е създаден отдел “ИНТРАСТАТ” (след 01.01.2006 г. същият ще бъде трансформиран в дирекция “ИНТРАСТАТ” в НАП) и сектор “ИНТРАСТАТ” в отдел “Статистика на вноса и износа” на НСИ.

Укрепен е административният капацитет на дирекция “Последващ контрол” и дирекция “Митнически режими и процедури” в **Агенция “Митници”**. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за митниците, (Обн. ДВ, бр. 45/31.05.2005 г.) се доразвиват националните разпоредби в унисон със законодателството на ЕС и се позволява на митническата администрация да прилага ефективен последващ митнически контрол, в съответствие с препоръките на Европейската комисия. От м. юни 2005 г. дирекция

“Последващ контрол” в Централното митническо управление (ЦМУ) е реструктурирана в три нови отдела – “Вътрешен последващ контрол”, “Външен последващ контрол” и “Специални проверки и акцизи”. В ход е процес на попълване на състава на дирекция “Последващ контрол” в ЦМУ и на териториалните звена за последващ контрол в РМД.

По отношение на свързаното с администрирането на акцизите изграждане и укрепване на капацитета на митническата администрация, дирекция “Митнически режими и процедури” в ЦМУ е реструктурирана в следните отдели – “Акцизи”, “Митнически икономически режими, временно складиране, свободни зони и свободни складове”, “Внос и износ” и “Транзит на стоки”.

През м. декември 2005 г. е открит **граничен пункт с Република Гърция – ГКПП Илинден – Ексохи**. След провеждане на конкурс в пункта са назначени 12 митнически служители, които са преминали курс за първоначално обучение на митнически инспектори.

Укрепен е капацитетът на **дирекциите за планиране и програмиране на регионално ниво** към шестте района за планиране в областните администрации за реализиране на функциите на дирекциите за планиране и управление на средства от фондовете на ЕС. За 2005 г. допълнително са осигурени 96 щатни бр. на областните администрации, от които 84 щатни бр. са осигурени за укрепване на административния капацитет на дирекции “Техническо съдействие, координация и управление на регионалните програми и планове” в централните на районите за планиране и 12 щатни бр. – за осъществяване дейността на областните управители във връзка с поддържане зоната на ГКПП.

### **III.3. Действия във връзка с институционалното укрепване на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство**

Отчетният период се характеризира с динамика на действията на административните структури по институционално укрепване на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство. Финализирани са редица проекти и е започнало изпълнението на нови, чрез които се създават надеждни гаранции за способността на администрацията да посрещне предизвикателствата на членството в ЕС през 2007г.

Наличието на неорганизирана регионална статистическа информация без директен достъп на потребителите до нея, наложи изграждането на **Информационната система за регионална статистика (ИСРС)**. Цел на проекта е да се подобри достъпа до регионалната статистическа информация, с която Националният статистически институт разполага или събира от други официални източници. Уеб-страницата на ИСРС ще бъде достъпна от началото на м. февруари 2006 г. с данни по основни социално-икономически показатели за периода 2000-2004 г. Впоследствие ИСРС ще се обогатява постоянно с: разширяване на времевия обхват преди 2000 г. и след 2004 г.; разширяване на списъка от показатели и източници на данните и дезагрегация на данните на най-ниското териториално ниво. С изпълнението на проекта се постига структуриране на регионалната статистическа информация с достъп на потребителите до нея през Интернет, а в перспектива и разширяване капацитета на ИСРС за обслужване на голям брой потребители едновременно и при удовлетворителна скорост на достъпа.

Във връзка с изпълнение на РМС 409/2002 г., в ГДД продължи внедряване на **системата ИНТРАСТАТ** за осигуряване на статистическа информация за вноса и износа на стоки в рамките на ЕС, за регистрираните по ДДС лица. Системата ИНТРАСТАТ е пряко свързана с националния данъчен регистър, регистъра на задължените лица по ЗДДС и националната система за ДДС в условията на членство на страната в ЕС, по която всеки

търговец ще докладва месечния обем на осъществена търговия със стоки с търговци от ЕС. След преминаване на системата към НАП, в агенцията ще се извършва събирането на декларациите по системата ИНТРАСТАТ, тяхната първична верификация/валидация в процеса на приемането им и ежемесечно агрегираните данни в определен формат ще се изпращат на НСИ за последващо обработване и предаване на Генерален Директорат Евростат на ЕК за европейската база данни Комекс.

В Министерството на финансите е изградена **Информационна система за наблюдение и контрол на държавните помощи**, която се поддържа от “Информационно обслужване” АД. Системата е разработена с цел улесняване съставянето и подаването в електронен вид на данните от общинските администрации чрез областните администрации на централно ниво, както и регулярен обмен на информация между Комисията за защита на конкуренцията и Министерство на финансите.

През отчетния период окончателно е изградена **Националната система за обмен на информация и сътрудничество в областта на авторското право**. Предстои разработването на ръководство за потребителите в системата на Агенция “Митници” и провеждане на обучение за нейното използване от страна на митническите служители. Посредством системата митническите органи ще имат достъп до данните, касаещи регистрираните търговски марки и промишлени дизайни в Патентното ведомство, данните в Министерство на културата, касаещи правата за възпроизводство и разпространение на обекти на авторското право и сродните му права, както и подадените и действащите молби в Агенция “Митници” за прилагане на гранични мерки за защита на права върху интелектуална собственост. Също така митническите служители ще въвеждат в системата осъществените задържания на стоки, за които има основания да се смята, че нарушават права върху интелектуална собственост. Относно начина на взаимодействие между Агенция “Митници”, Патентно ведомство, Министерство на културата, Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието чрез национална система, предстои приемането на Наредба с ПМС.

По провеждането на **системата за контрол и наблюдение на заразните болести** в съответствие с изискванията на ЕС са предприети действия по изготвяне и приемане на Наредба №21/18.07.2005 г. за реда за регистрация, съобщаване и отчет на заразните болести (Обн., ДВ бр. 62/2005 г.), в която като приложения са транспонирани списъкът със заразни болести на ЕС, които подлежат на задължително съобщаване, и всички определения на заразни болести съгласно дефинициите на ЕС. Доизграждането на националната информационна система за заразни болести и интегрирането ѝ с европейската система ще съдейства за подобряване качеството на диагностичната дейност като част от контрола на заразните болести, за разработване и въвеждане на национални стандарти, съответстващи на тези в другите европейски страни и др. В изпълнение на Националния план за наблюдение и контрол на заразните болести за периода 2004-2007 г. е приета Национална програма за елиминация на морбили и вродена рubeола (протокол №48 от заседание на МС на 16.11.2005 г.) и е изготвен проект на Национален план на Република България за готовност за грипна епидемия.

Съгласно Глава “Земеделие”, България се е ангажирала за периода 2005-2006 г. да изгради **Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК)**. Сключено е споразумение за сътрудничество в областта на селското стопанство между земеделските министерства на България и Австрия. Впоследствие към него е подписано и Допълнително споразумение във връзка с изграждането на ИСАК, в което от австрийска страна са поети ангажименти за доставяне на софтуер и оказване на помощ при изграждането на системата. През 2005 г. е извършена интеграция на ИСАК в Българската ЛАН система, оценени са

данните (кадастър, регистри, начини за миграция), обучени са експерти от Министерство на земеделието и горите и Държавен фонд “Земеделие”. След предаване на готовата система, ще започне тестване на системата с реални данни. Данните ще се набират при предварителната регистрация на фермерите с цел набиране на максимален обем данни за тях и парцелите преди реалния старт на системата през м. март 2007 г.

През 2005 г. приключи разширението на **информационната система за идентификация на животните WorldVet** и са проведени разнообразни тестове за нейната работоспособност. В началото на 2006 г. започва обучението на отговорниците от районните ветеринарно-медицински служби за въвеждане на базата данни.

В изпълнение на ангажиментите по въвеждането и прилагането на законодателството по Общата селскостопанска политика и създаване на **Разплащателна Агенция за управление на средствата от фондовете на Общата селскостопанска политика** са създадени петнадесет продуктови и функционални работни групи. Основните дейности за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика са: въвеждане на механизми за регулиране на пазара на отделните земеделски продукти; схеми за подпомагане доходите на земеделските производители; програми за развитие на селските райони и тяхното финансиране.

Изграждането и поддържането на **единна Информационна система за управление на лозарския потенциал в България (лозарски регистър)** започна в началото на 2002 г. Основна задача на информационната система е да се установи реален контрол върху производствения потенциал в страната, като се идентифицират и кадастрално се очертаят всички засадени с лозя имоти и тяхното кадастрално очертание. В регистър се вписват и всички промени, настъпващи в резултата на изкореняване и засаждане. В процеса на използване на Информационната система възникна необходимост от промени в нея и усъвършенстване на някои модули, свързани с настъпили промени в нормативната уредба при синхронизиране с европейското законодателство. След направения анализ и обобщения на пропуските, грешките и несъответствията се изготви техническото задание за модифициране на системата. Успешно функциониращата система за контрол в предприсъединителния период на страната ни и ефективното ѝ функциониране от датата на членство в ЕС, ще доведат до повишаване на качеството и конкурентноспособността на българските вина на международните пазари.

През отчетния период са предприети действия по изграждане и модернизиране на **граничните инспекционни ветеринарни пунктове (ГИВП)**. На ГИВП – Капитан Андреево е извършен ремонт за отстраняване на забележките, извършени от представители на ЕС. Предстои разширяване на входа за товарни автомобили на втора бариера и отваряне на ново платно, което е свързано с изграждане на нова дезинфекционна установка за извършване на дезинфекция на товарни автомобили. ГИВП – пристанище Бургас, ГИВП – пристанище Варна – Запад и ГИВП Калотина са на етап стартиране на строителството. За ГИВП – Гюешево, ГИВП – Брегово и ГИВП – Златарево е приключена процедура по избиране на изпълнители на строителни дейности и осъществяване на строителен надзор. Изграждането на ГИВП – Аерогра София се намира на етап стартиране на проектирането.

През 2005 г. е **осигурено и доставено оборудването за регионалната фитосанитарна лаборатория** в Кюстендил. Доставено е и оборудването за **лабораториите по микотоксикология и екотоксикология** и са ремонтирани и оборудвани двете лаборатории за диагностика на трансмисивните спонгиформни енцефалопатии по животните. Всички лаборатории на 28-те “Регионални инспекции по опазване и контрол на общественото здраве” са акредитирани като Органи за контрол А.



В края на 2005 г. стартира **изграждането на Национална мрежа от митнически лаборатории – Услуги**. Целта на проекта е осъвременяване на лабораторната управленска, функционална и организационна структура в съответствие с изискванията за функциониране на Системата за качество. Ще бъдат осъвременени упражняваните аналитични методи и хармонизирането им със съответните правила и директиви на ЕС и ще се извърши обучение на лабораторния персонал.

Във връзка със **създаването на разплащателна система за митническите вземания** от началото на 2005 г. модул “Митническо задължение” на БИМИС е в реална експлоатация във всички митнически учреждения. Във функционалния обхват на модула са включени бизнес процесите по възникване, вземане под отчет, обезпечаване и погасяване на митническото задължение; справочна дейност и обмен на съобщения. Проведени са потребителски тестове за приемане на реализираната допълнителна функционалност на БИМИС, извършено е пилотно внедряване на реализирания обмен на данни, а в последствие и реална експлоатация във всички митнически учреждения.

Завършено е внедряването на модули “Дълготрайни активи” и “Материално стопанство” от **информационната система за финансово управление и контрол** в МФ – централна администрация и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите (ВРБК). Завършено е внедряването на модули “Управление на проекти” и “Контролинг” в дирекция “Национален фонд” на Министерство на финансите и Изпълнителните агенции “ФАР” и “ИСПА” в Министерство на икономиката, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на околната среда и водите, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на транспорта. Проведено е обучение на потребителите от Министерство на финансите и всички ВРБК за работа с модули “Дълготрайни активи” и “Материално стопанство”. Проведени са две обучения на потребителите от дирекция “Национален фонд” на Министерство на финансите и Изпълнителните агенции “ФАР” и “ИСПА” за работа с модули “Управление на проекти” и “Контролинг”. Проведена е процедура по Закона за обществените поръчки и сключен договор със “Сименс Бизнес Сървисиз” за изграждане и внедряване на допълнителни функционалности на ИСФУ. Създадена е необходимата организация и са предприети действия за успешно годишно счетоводно приключване на 2005 г. в ИСФУ за Министерство на финансите.

Дирекция “Национален фонд” в Министерство на финансите, подпомагаща дейността на Националния ръководител, анализира и предоставя на Съвета за координация за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС (AFCOS), на Европейското бюро за борба с измамите (OLAF) и на Европейската комисия информация за открити нередности. Във връзка с необходимостта да се разпишат **процедури за борба с измамите по предприєдинителните инструменти “ФАР”, “ИСПА” и “САПАРД”** са разработени детайлни правила за откриване на нередности и тяхното докладване.

Реализирани са конкретни стъпки по въвеждане на **Интернет базирана данъчна информация** в полза на данъкоплатците и **телефонен център за данъчни консултации**. На Интернет – страницата на ГДД (а след 01.01.2006 г. на НАП) на данъкоплатците се предоставят редица услуги: обща данъчна информация, бланки и формуляри, информационни брошури, възможност за проверка на регистрирани лица по Закона за данъка върху добавената стойност, Публичен бюлетин по ДДС, ползване на данъчен калкулатор, статистически данни за изпълнението на приходите и др. Започна подготовката на концепция за изграждане на телефонен (кол) център, който да обслужва клиентите на приходната администрация към края на 2006 г. Очаква се той да предоставя на клиентите възможност за консултации по най-често срещаните данъчни и осигурителни въпроси и казуси.

През 2005 г. стана възможно **изпращането декларацията за облагане доходите на физическите лица по Интернет** с електронен подпис като е проведена поредица от кампании, популяризиращи електронните данъчни услуги. НАП планира изпълнението на проект, който да даде възможност да се предоставят услуги, включително да се получават и издават удостоверения и други документи чрез Интернет и използването на информационните технологии, което също ще оптимизира досега съществуващата организация на работа в тези области, както и ще очертае нова перспектива за сътрудничество със заинтересуваните общински администрации.

Въведена е **безналичната форма на плащане (по банков път)** на ДДС, акциз, данък по Закона за облагане на доходите на физическите лица, данък по Закона за корпоративното подоходно облагане и глобите за Републикански бюджет. Като алтернатива на съществуващата преди това възможност за плащане на каса, в салоните за обслужване са разкрити каси на обслужващите банки. Самите обслужващи банки са избрани според водещ критерий – никаква или минимална такса при внасяне на пари в брой по смисъла на наредбата за плащанията. В началото това решение причини известно неудобство за бизнеса и гражданите, които не са привърженици на тази форма на разплащане. Приложеният подход напълно отговаря, както на потребността за оптимизиране на разходите за издръжка на тази дейност (касиери, инкасо, обработка на данни, специализирани принтери и хартия за квитанции), така и за стимулиране на безкасовите разплащания, като предпоставка за фискална дисциплина.

През 2005 г. продължи работата по **изграждане на система “VIES”** в рамките на Компонент 2 – Доставка на оборудване и стандартен софтуер за поддръжка на системата “VIES” и Компонент 3 – Техническо съдействие за управление на проекта и подобряване капацитета на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) в администрацията.

В края на отчетния период започна работата по изготвяне на **Оперативна програма “Административен капацитет”**, която като стратегически документ е съставна част от Националната стратегическа референтна рамка. Програмата е финансирана със средства, предоставени от Европейския социален фонд (ЕСФ) в рамките на програмния период 2007-2013 г. Според предложените нови регламенти се дава възможност страните – членки да ползват ресурси от Европейския социален фонд (ЕСФ) за укрепване на административния си капацитет.

С Решение №79 от 19.05.2005 г. Съветът за модернизирание на държавната администрация прие и одобри разработването на Оперативна програма Административен капацитет (ОПАК). Разработването на ОПАК е възложено на Министерството на държавната администрация и административната реформа. За управляващ орган на ОПАК е определена Дирекция “Управление на проекти и програми”.

ОПАК е изработена от работна група в синхрон с принципите на приемственост, широко представяне и партньорство с всички заинтересовани страни и най-вече със структурите на гражданското общество. Тя е разписана в съответствие с новия приоритет на ЕСФ, който се отнася до пълната модернизация и подобрене на публичните администрации, така че те да бъдат способни по-добре да развиват и осъществяват своите политики.

Програмата е хоризонтална и нейната стратегическа цел е изграждане на ефективна и модерна администрация, способна да отговори на високите очаквания на българските граждани, бизнеса и ЕС за по-добро обслужване и висока професионална етика, създаване на стройна структура от компетентни и мотивирани държавни служители. Специфичните цели на Оперативната програма са добро управление и повишаване доверието на българските граждани и бизнеса в администрацията, изграждане на ефективна и ефикасна държавна

администрация чрез модерно управление на човешките ресурси и подобряване качеството на административното обслужване и използване възможностите на информационните технологии. Основни приоритети са доброто управление, управлението на човешките ресурси в държавната администрация и структурите на гражданското общество, качествено административно обслужване и развитието на електронното правителство. Изпълнението на ОПАК ще стартира след пълноправното членство на Република България в ЕС. Тя ще бъде инструмент за реализиране на основните приоритети на Министерство на държавната администрация и административната реформа чрез използване на финансови средства от Структурните фондове на ЕС.

## IV. Държавна служба

Законът за държавния служител и подзаконовите нормативни актове към него са водещата законова рамка за функционирането на държавната администрация. В изпълнение на препоръките в Цялостния мониторингов доклад на Европейската комисия за Република България от 2005 г., Министерството на държавната администрация и административната реформа предприе конкретни стъпки за промени в законодателството в областта на държавната служба. С Решение №1012/30.12.2005 г. МС прие изменения и допълнения в Закона за държавния служител (ЗИД ЗДСл), с които се постига: усъвършенстване на системата за обучение на служителите като основен фактор за повишаване на административния капацитет; въвеждане на ежегодно задължително обучение на ръководните служители за актуализиране знанията и уменията с цел подобряване резултатите от работата на администрацията; разширяване на възможностите за мобилност на държавните служители с цел пълноценно използване на човешките ресурси в държавната служба; постигане на икономичност при провеждане на конкурсите за кандидатите за работа в държавната администрация; въвеждане на централизиран конкурс за младши експерт, с цел да се създаде пул от млади и високо образовани хора, желаещи да работят в администрацията.

Законодателните промени представляват продължение на административната реформа, целяща превръщането на българската държавна администрация в модерна, професионална и обърната към нуждите на обществото.

Регламентираният модел на организацията на административните структури и детерминираният критерии, заложен в длъжностните характеристики на държавните служители, са гаранция за изграждане на ефективна, ефикасна, компетентна и мотивирана държавна администрация.

### IV.1. Щатна численост

Щатната численост на служителите в администрацията към 31.12.2005 г., изчислена на база устройствени правилници на функциониращите 553 структури, отчитащи се по ЗА, е 92,837 щатни бройки.<sup>13</sup>

Съгласно представените от административните структури в доклада данни, общата щатна численост на служителите в държавната администрация за 2005 г. е 90,505 щатни бройки, от които 41,767 са щатните бройки, определени за заемане по служебно правоотношение и 48,738 са щатните бройки, определени за заемане по трудово правоотношение. Реално заетите щатни бройки в администрацията са 84,749. Разликата между числеността на служителите в администрацията, изчислена на база устройствени правилници и числеността, посочена в отчетните доклади, се дължи, както на неотчетелите се структури, така и на грешки, допуснати при отчитането.

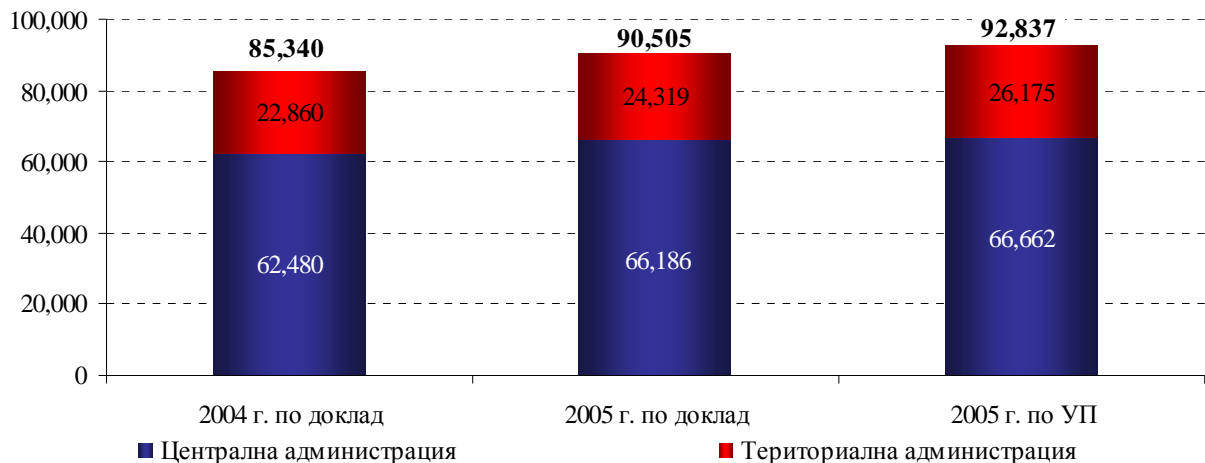
<sup>13</sup> Данните по този раздел са получени при обобщаване на информация, подадена от 542 административни структури с обща щатна численост 92,837 щатни бройки. Текстът, в който се разглежда разпределението на заетите щатни бройки по вид на правоотношението, се основава на отговорите на администрациите с обща щатна численост 90,505 и реално заети 84,749 щатни бройки.

Данните по Доклада за състоянието на администрацията през 2004 г. са използвани като база за сравнение при формулиране на изводите и препоръките. Резултатите за 2004 г. са получени на база 462 попълнени и утвърдени отчетни доклада от структурите на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт.

В общата щатна численост на служителите в администрацията, изчислена на база устройствени правилници и в общата щатна численост на служителите в администрацията, изчислена на база данни, получени от административните структури, не е включена информация за служителите, работещи в Министерството на вътрешните работи, както и службите за сигурност и кадровите военносслужещи в системата на Министерство на отбраната.

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

**Графика 9:** Щатна численост на администрацията

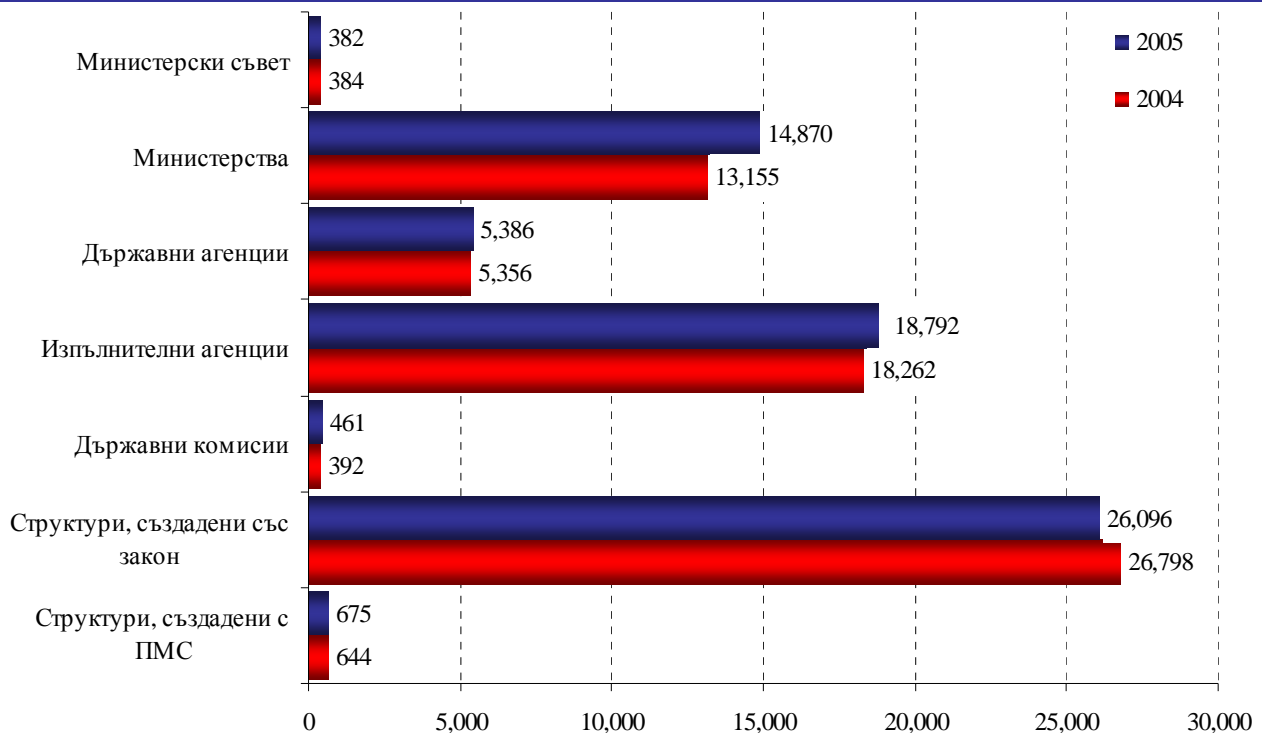


**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа  
Данни по устройствени правилници

В числеността на централната администрация на изпълнителната власт е включена и числеността на децентрализираните структури, която за 2005 г. възлиза на 58,103 щатни бройки, изчислена въз основа на устройствените правилници на административните структури.

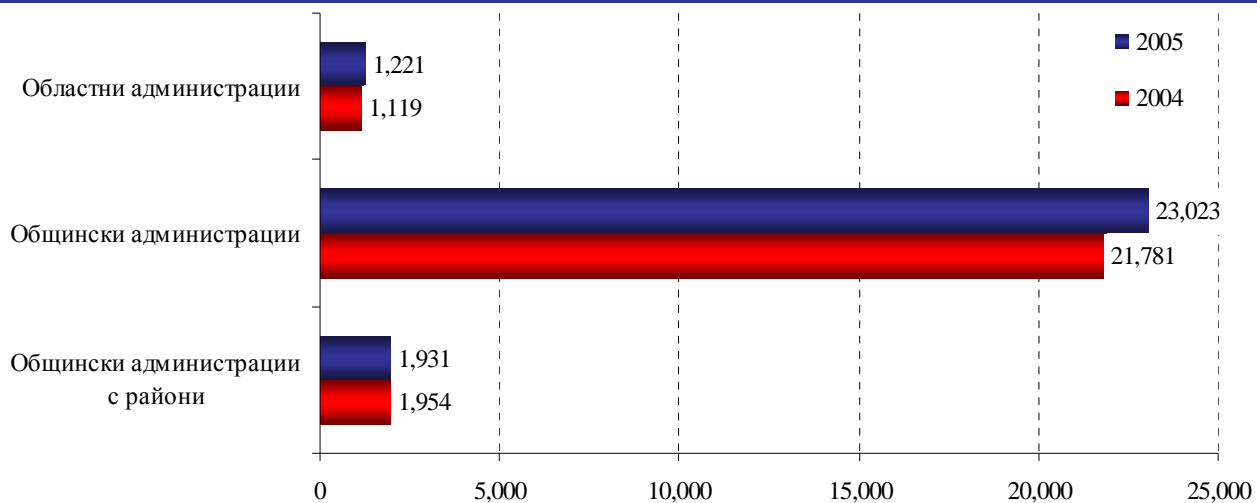
Съгласно информация, събрана с Доклада за състоянието на администрацията за 2005 г. разпределението на щатната численост на държавната администрация за 2004 и 2005 г. изчислена на база устройствените правилници на 542 административни структури е, както следва:

**Графика 10:** Щатна численост на централната администрация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа  
Данни по устройствени правилници

**Графика 11: Щатна численост на териториалната администрацията<sup>14</sup>**



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа  
Данни по устройствени правилници

Тези данни, изчислени въз основа на устройствените правилници за 2005 г., съпоставени с данните съответно по устройствени правилници за 2004 г., показват общо увеличение на държавната администрация с 2,992 щатни бройки (9.6%), в т.ч. увеличение на структурите в централната администрация – с 1,671 бройки (9.7%), и в структурите на териториалната администрация – 1,321 щатни бройки (9.5%).

С най-бързи темпове през разглежданите години расте числеността в министерствата и изпълнителните агенции, което по отношение на последните показва продължаваща тенденция за изнасяне на услугите извън министерствата, чиято основна роля е да формулират политики.

Акцентът, поставен в актуализираната Стратегия за модернизирание на държавната администрация, за децентрализация на държавното управление и усъвършенстване на териториалното управление е предпоставка за стабилно и ефективно управление. Оптималното разпределение на правомощията между централната и местните власти намира израз също в бързото увеличаване на числеността на териториалната администрация през посочения период. Щатните бройки в общинските администрации и общинските администрации на райони, които се финансират от държавния бюджет, са 21,679. С решения на общинските съвети, за изпълнение на делегираните от държавата дейности за функции “Общи държавни служби” са дофинансирани от общинските бюджети още 1,344 бройки.

Всички промени, свързани с увеличаване на числеността в централната администрация, са предизвикани от нарастване на числеността в териториални звена към главните дирекции, което е в унисон с програмата на правителството и показател за координирано и активно участие на държавните институции за оптимизирането, усъвършенстването и повишаването на качеството на обслужването и стремеж за преодоляване на регионалните диспропорции.

През 2005 г. в областните администрации числеността е увеличена с общо 96 щатни бройки. За укрепване на административния капацитет на дирекции “Техническо съдействие, координация и управление на регионалните програми и планове” в центровете на районите за планиране допълнително са осигурени допълнителни щатни бройки, както и за

<sup>14</sup> Числеността на общинските администрации, която е финансирана от държавния бюджет на Република България е 21,679 щатни бройки. Част от общинските административни структури са отчели в доклада и допълнителна численост по решения на общинските съвети, която се финансира от собствени приходи.

осъществяване дейността на областните управители във връзка с поддържане зоната на ГКПП.

По програмата на Министерството на труда и социалната политика “Старт на кариерата”, разработена на основание чл. 30в от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), **извън щатовете на администрацията** са назначени общо 54 младежи на възраст до 29 години.

По допълнителни щатни разписания са определени и заети 88 щатни бройки от стажанти, което е почти два пъти по-малко от миналата отчетна година.

През 2005 г., определените места за заемане на свободна длъжност по допълнително щатно разписание, съгласно ПМС №66/96 г., са общо 6,099 служители, от които реално заети са 5,603 щатни бройки.

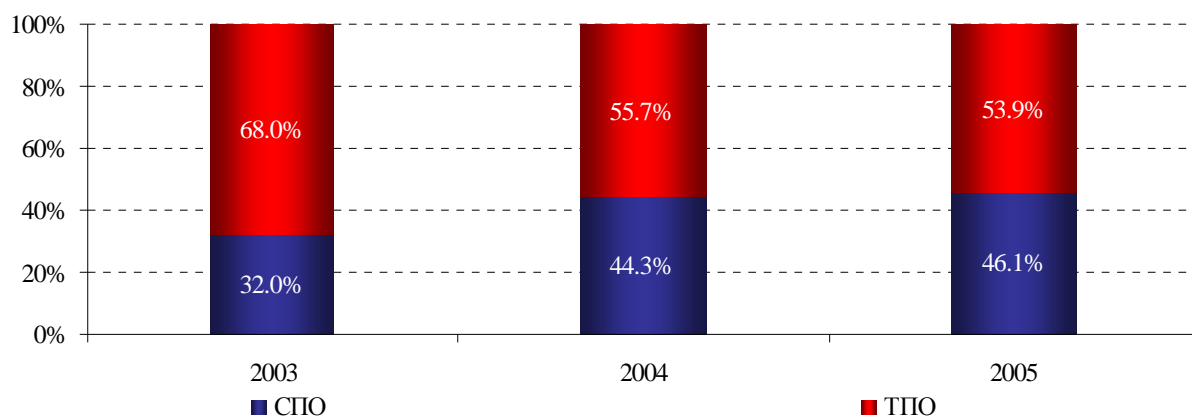
На основание ПМС №212/93 г. и ПМС №351/97 г., във връзка с организиране на денонощни дежурства за оповестяване при привеждане от мирно във военно положение, при стихийни бедствия и крупни производствени аварии, през 2005 г. работят на трудов договор общо 364 служители.

#### IV.2. Разпределение по видове правоотношения и длъжностни нива

Длъжностите в администрацията се заемат по служебно правоотношение (СПО) или по трудово правоотношение (ТПО) въз основа на определени изисквания и критерии, свързани с конкретен вид дейност. При определяне на длъжностните разписания в структурите на държавната администрация се спазват строго определени нормативи за численост, регламентирани в Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

Съгласно предоставените данни от административните структури, **щатните бройки, определени за заемане по СПО** са 46.1% от общата щатна численост, а **щатните бройки, определени за заемане по ТПО** – 53.9% от общата численост<sup>15</sup>.

**Графика 12:** Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Като цяло в държавната администрация се наблюдава увеличение на щатните бройки, определени за заемане по СПО в сравнение с 2004 г. – от 44.3% на 46.1%. От общо 66,186

<sup>15</sup> В доклада на Министерството на отбраната липсват данни за разпределението на служителите по служебно и трудово правоотношение, по възраст и квалификация. За постигане на по-голяма представителност на извадката, до края на този раздел е обобщена информация на база обща численост 90,505.5 щатни бройки, получена чрез изваждане на щатната численост на Министерството на отбраната от обобщената численост по доклад.

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

щатни бройки в централната администрация 36,059 са определени за заемане по СПО, а 30,127 – по ТПО.

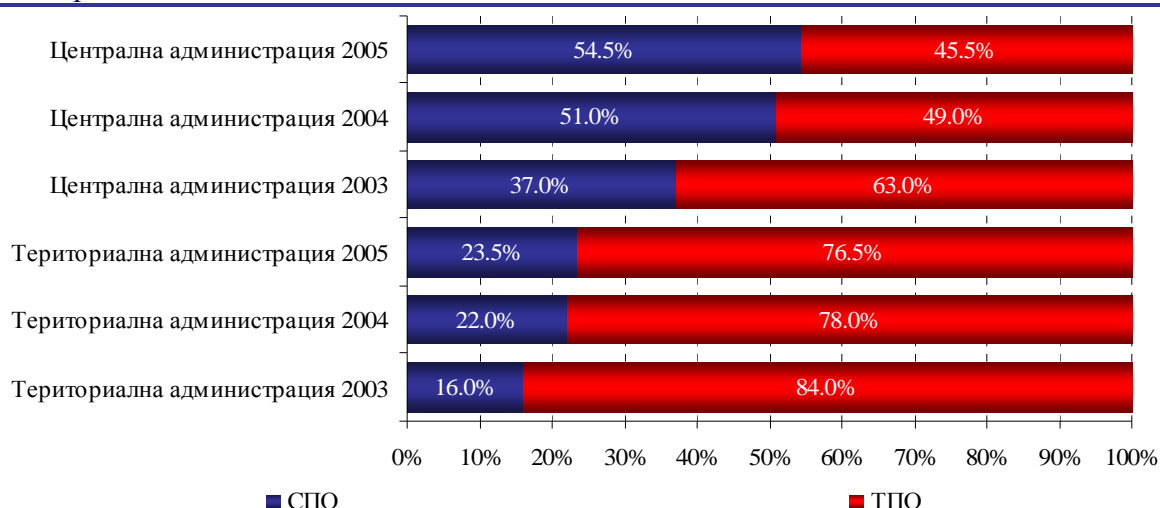
**Таблица 1:** Щатна численост в края на 2005 г. в централната администрация

	общо	заети	незаети		заети		
			общо	в т.ч. повече от 6 м.	от жени	от мъже	от тях по чл. 15 от ЗДСл
ръководни	6,960.0	6,298.0	662.0	266.0	3,584.0	2,714.0	65.0
експертни	29,099.0	25,864.0	3,235.0	1,042.0	17,048.0	8,816.0	347.0
<b>общо по СПО</b>	<b>36,059.0</b>	<b>32,162.0</b>	<b>3,897.0</b>	<b>1,308.0</b>	<b>20,632.0</b>	<b>11,530.0</b>	<b>412.0</b>
ръководни	1,118.0	1,055.0	63.0	8.0	510.0	545.0	0
експертни	18,506.5	17,722.5	784.0	79.0	11,857.5	5,865.0	223.0
технически	10,502.5	10,281.5	221.0	72.0	5,560.0	4,721.5	12.0
<b>общо по ТПО</b>	<b>30,127.0</b>	<b>29,059.0</b>	<b>1,068.0</b>	<b>159.0</b>	<b>17,927.5</b>	<b>11,131.5</b>	<b>235.0</b>
<b>общо СПО и ТПО</b>	<b>66,186.0</b>	<b>61,221.0</b>	<b>4,965.0</b>	<b>1,467.0</b>	<b>38,559.5</b>	<b>22,661.5</b>	<b>647.0</b>

През тази отчетна година всички областни администрации са представили своите годишни доклади за състоянието на администрацията. По обобщени данни от отчетите в тези структури общата щатна численост е 1,188 бройки, като 793 от тях са по СПО, а 395 щатни бройки, са определени за работещи по ТПО. В сравнение с 2004 г. в областните администрации почти няма промяна в разпределението по вида на правоотношение. В края на 2004 г. в областните администрации от 1,092 щатни бройки 752 са определени за държавни служители и 339 – за работещи по ТПО.

В щатната численост на общинските администрации са определени общо 23,131.5 бройки. От тях за заемане по СПО са предвидени 4,915, а 18,216.5 са определени за заемане по ТПО.

**Графика 13:** Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по вид на администрацията



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

От попълнените и утвърдени отчети за състоянието на администрациите е видно, че през 2005 г. щатните бройки, заемани по СПО са по-малко от тези за заемане по ТПО – 41,767 по служебно и 48,738.5 по трудово. За сравнение през 2004 г. това съотношение е 36,311 по служебно и 45,554 по ТПО.



В централната и в областните администрации, обаче, броят на държавните служители надвишава броя на служителите по ТПО. В централната администрация те са 54.5% от общия щатен брой, а в областните администрации – 66.8%.

Прави впечатление, че в сравнение с 2004 г. дялът на заетите по СПО в структурите на централна администрация нараства от 51.0% на 54.5% през тази отчетна година. В областните администрации се наблюдава намаление на този дял. Докато през 2004 г. той е бил 68.9%, то през 2005 г. пада на 66.8%. В общинските администрации едва 20.5% от щатните бройки са определени за заемане по СПО, а 79.5% са тези по ТПО.

Прилагането на ЗДСл в централната и областните администрации е важен показател за оценяването на административната реформа като инструмент за укрепване на държавността, докато обхвата на тази реформа в общинските администрации е все още незадоволителен.

През тази отчетна година отново се констатира, че структурите, създадени по реда на чл. 60 от ЗА, както и структурите създадени със закон, чиято дейност се отчита пред Народното събрание<sup>16</sup>, не са приложили разпоредбите на ЗДСл. Съгласно Единния класификатор на длъжностите в администрацията (приет с ПМС №47/2004 г.), те са второ ниво администрация и следва да прилагат разпоредбите на Закона.

Структурите от териториалната администрация като районите в Столична община – Овча купел, Панчарево, Студентска, както и общините Борино, Борован, Враца, Доспат, Кюстендил и Мизия все още не са привели своите администрации в съответствие с изискванията на ЗДСл.

Това нарушава единните принципи, заложи в нормативните актове, регламентирани структурирането и дейността на държавна администрация и буди съмнения в прозрачността и откритостта на вземаните решения.

**Графика 14:** Степен на въвеждане на статута на държавния служител



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Функциите, свързани с изпълнението на конкретна дейност, са система от задължения и изисквания, утвърдени в длъжностни характеристики на служителите. В зависимост от сложността и отговорността на изпълняваните задачи, те са разпределени по нива.

<sup>16</sup> Структури, създадени по реда на чл. 60 от ЗА и структури, създадени със закон, които не са въвели статут на държавен служител: Българо-германските центрове за професионално обучение – гр. Пазарджик, гр. Плевен, гр. Стара Загора, Института по розата и етерично-маслените култури – гр. Казанлък, Института по тютюна и тютюневите изделия – гр. Пловдив, Националният институт за помирение и арбитраж, Националният студентски дом, Националният център за професионално развитие, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за финансов надзор, Националната агенция по приходите

Длъжностите, определени за заемане от ръководни кадри през 2005 г. са общо 15,073 щатни бройки (16.7% от общия брой щатни длъжности), от които за заемане по СПО 9,457 (62.7%) и за заемане по ТПО 5,622 (37.3%). За сравнение през 2004 г. те са 66.1% по служебно и 33.9% по ТПО.

**Ръководните длъжности за заемане по СПО** са разпределени по видове администрация, както следва: 6,960 в централната администрация, 168 в областните администрации и 2,329 в общинските администрации. **Ръководните длъжности за заемане по ТПО в централната администрация** са 1,118, в областните администрации – 124 и в общинските администрации – 4,380.5.

За разлика от 2004 г. през настоящата отчетна година се наблюдава нарастване на дела на щатните бройки, определени за заемане от ръководни длъжности по ТПО в териториална администрация. Такива са 4.9% от всички щатни бройки (4.0% за 2004 г.) или 9.2% от всички по щатни бройки по ТПО (7.2% за 2004 г.).

Очертаната тенденция се дължи, както на новосъздадените структури през 2005 г., така и на факта, че органите по чл. 19а, ал. 1 от ЗА са включени в щатната численост на съответната администрация, но техните правоотношения са приравнени на трудови.

Броят на **длъжностите, определени за заемане от експерти** в администрацията е общо 60,200.5 (66.5%, от общия брой щатни длъжности) (57,735 за 2004 г.). От тях 32,310 са определени за заемане по СПО, като 29,099 са в централна, а 3,211 – в териториална администрация. За заемане по ТПО са определени 27,890.5 длъжности за експерти, от които 18,506.5 в централна администрация, а 9,348 в структурите на териториална администрация на изпълнителната власт. Както и през 2004 г. се запазва съотношението 3:1 в полза на експертните длъжности по ТПО в териториална администрация.

Техническите длъжности през 2005 г. са 15,225.5 щатни бройки (16.8% от общия брой щатни длъжности). Техният брой нараства и като относителна стойност (от 13.9% за 2004 г.) и като абсолютна стойност (с 3,817.5 щатни бройки).

През 2005 г. **незаетите щатни бройки в администрацията** са 5,756 (6.4% от общия щат) – като 4,295 (74.7%) са по СПО и 1,461 (25.3%) са незаетите щатни бройки по ТПО. В централната администрация по СПО не са заети 3,897 щатни бройки, а по ТПО – 1,068. През 2004 г. незаетите щатни бройки са 4,017 (4.9%) от общата щатна численост на администрацията.

Сравнявайки отчетните доклади за 2004 и за 2005 г., се констатира, че следните структури: Агенция за държавен вътрешно-финансов контрол (136 за 2004 г. и 184 за 2005 г.), Агенция за социално подпомагане (199 за 2004 г. и 92 за 2005 г.), Агенция по заетостта (105 за 2004 г. и 106 за 2005 г.) и Министерството на земеделието и горите (416 щатни бройки) за втора поредна година отчитат голям брой незаети длъжности. Въпреки свободните 204 щатни бройки за 2004 г., Министерството на земеделието и горите, считано от 08.07.2005 г. е увеличило числеността си с още 240 бройки. Всички тези структури не отговарят положително на зададения в доклада въпрос за срещани проблеми при набиране на кадри чрез конкурс, което навежда на мисълта, че незаетите щатове се поддържат изкуствено.

Към края на отчетния период голям брой незаети щатни бройки отчитат и Министерството на правосъдието (448 щатни бройки), Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (195 щатни бройки), Министерство на държавната администрация и административната реформа (96 щатни бройки), Агенция “Митници” (105

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

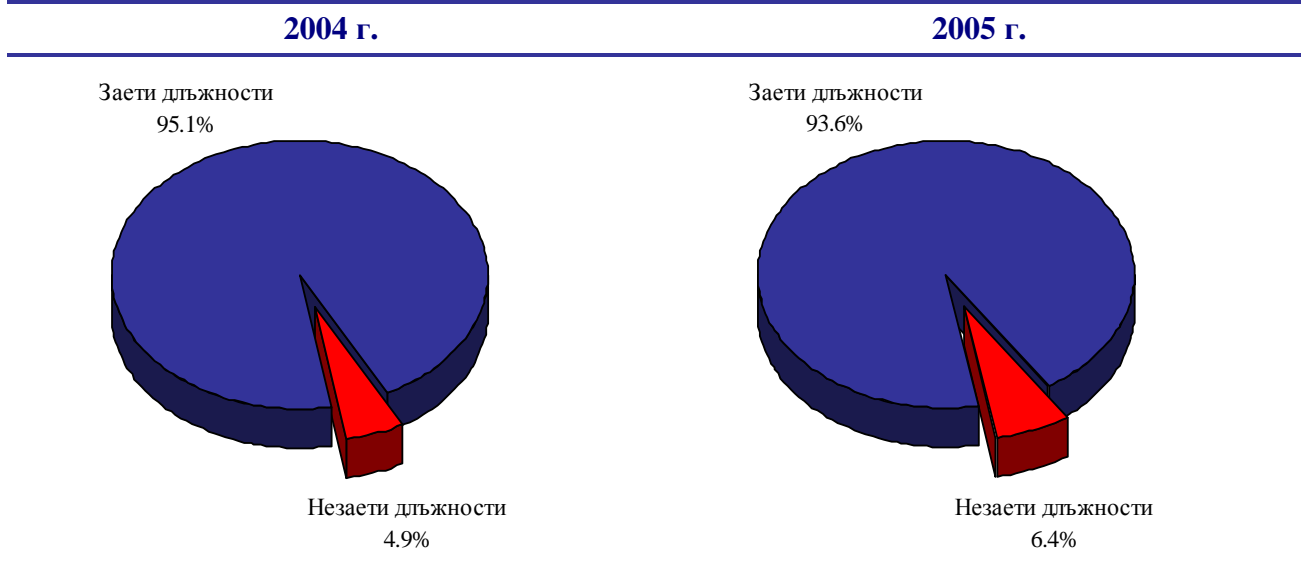
щатни бройки), Изпълнителна агенция по околна среда (96 щатни бройки), Агенция за социално подпомагане (92 щатни бройки) и др.

Като нови структури, двете новосъздадени министерства продължават да попълват своята щатна численост и не работят с пълния си капацитет, но въпреки всичко успяват да отговарят на новите предизвикателства, поставени пред тях и да се справят с целите, които са си поставили.

За повече от 6 месеца през 2005 г. са незаети общо 1,952 длъжности в администрациите. По СПО за повече от 6 месеца са незаети 1,572 щатни бройки – 1,308 в централната администрация и 264 в териториалната администрация. По ТПО за повече от 6 месеца са незаети 380 щатни бройки.

През 2005 г. **реално заети в администрацията** са 84,749 щатни бройки (93.6%) от общата щатна численост на администрацията. За сравнение с 2004 г. е налице незначително намаление от 1.5%.

**Графика 15:** Заети и незаети длъжности в администрацията



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

От всички реално заети през годината щатове, по СПО са 37,472 щатни бройки (44.2%), а по ТПО – 47,277 щатни бройки (55.8%). Броят на реално заетите щатове в централна администрация е 61,221, което представлява 72.2% от всички реално заети в държавната администрацията. От тях по СПО са 32,162 или 52.5% от заетите в централна администрация. По ТПО в централна администрация през отчетната година са заети 29,050 щатни бройки (47.5%).

В структурите на териториална администрация на изпълнителната власт са заети 23,528 щатни бройки (27.8% от реално заетите в цялата администрация). От тях по СПО са заети 5,310 щатни бройки (22.6%), а по ТПО – 18,218 щатни бройки (77.4%).

От общо 60,200.5 щатове, определени за експертни длъжности, през 2005 г. реално са заети 55,694.5 (92.5%), като от тях 28,863 (51.8%) са по СПО, а по ТПО – 26,832 (48.2%). Реално заетите щатове за експерти в структурите на централна администрация на изпълнителната власт са 43,586 (78.25 % от всички заети), като от тях 25,864 (59.3%) са по СПО, а 17,722 (40.7%) са по ТПО. В териториална администрация са заети 12,108.5 (21.7% от всички заети) щата, от които 2,999 (24.8%) са по СПО, а 9,109.5 (75.2%) – по ТПО.

През 2005 г. **право на пенсия за осигурителен стаж и възраст** са придобили 1,449<sup>17</sup> служители или със 174 по-малко спрямо 2004 г. От тях са пенсионирани 777 (53.6%) служители, а останалите продължават да работят в държавната администрация. През тази отчетна година са пенсионирани 210 служители по-малко от предходната. Към края на 2005 г. в структурите на държавната администрация работят 1,290 служители, които са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, като 43.7% (603 бр.) са работещи по СПО и 56.3% (687 бр.) – по ТПО. Най-голям процент от придобилите право на пенсия, работят в общинските администрации – 26.1%, следвани от Изпълнителните агенции – 26.0%, от структурите създадени със закон – 18.3% и от министерствата – 10.8%.

От структурите в централната администрация в Национална агенция за оценяване и акредитация 28.3% (13 бр.) от щатните бройки са заети от пенсионери, в Изпълнителна агенция “Държавна собственост” на Министерството на отбраната – 27.3% (126 бр.), в Държавната комисия по сигурността на информацията – 14.2% (17 бр.). В териториална администрация водещи в това отношение са общинска администрация Братя Даскалови – с 15.2% (10 бр.), Столична община, район Връбница – с 15.1% (13 бр.) и Столична община, район Красно село – с 14.9% (13 бр.).

Право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2006 г. ще придобият общо 1,435 служители, от които 592 работещи по СПО и 843 по ТПО.

Общият брой на служителите, ползвали **отпуск по болест** за повече от един месец без прекъсване през 2005 г. е 3,345 (4.0% от реално заетите). За сравнение през 2004 г. 3.3% от служителите в държавната администрация са ползвали отпуск по болест за повече от един месец без прекъсване, за да възстановят собствената си работоспособност. През 2005 г. 2,824 служители (84.4% от всички), от ползвалите отпуск по болест, са заемали експертни и технически длъжности (87.0% през 2004 г.), а 521 (15.6%) – ръководни длъжности. През отчетната година 290 жени на ръководна длъжност (55.6% от боледувалите ръководители) и още 2,011 жени на експертна длъжност (71.2% от боледувалите експерти) са ползвали отпуск по болест за повече от един месец без прекъсване.

Ръководните служители в централната администрация, ползвали отпуск по болест за повече от един месец, са два пъти повече от ръководните в териториалната администрация, а съотношението на служителите на експертни и технически длъжности в централни/териториални структури е 4 към 1.

В сравнение с 2004 г., през 2005 г. е увеличен относителният дял на служителите, ползвали отпуск по болест за повече от един месец, спрямо общия брой заети служители.

Чл. 15 от ЗДСл дава възможност на работодателя да **назначава без конкурс държавни служители** за определен срок за заместване на държавен служител, който отсъства повече от три месеца. Това право е реализирано при общо 866 служители, като 65.0% (563 длъжности) са заети по СПО, а 35.0% (303 длъжности) – по ТПО. Както в централната, така и в териториалната администрация на тези длъжности са назначени предимно експерти (81.3%) с аналитични и спомагателни функции. Назначените на ръководни длъжности по СПО са 14.1% от общия брой назначени по чл. 15 от ЗДСл.

### IV.3. Разпределение по пол и възраст

От реално заетите в структурите на държавната администрация през 2005 г. жените са 53,356 (63.0%), а мъжете – 31,393 (37.0%). По СПО в администрацията са заети 24,225 жени (64.7%), а броят на мъжете, заети по СПО, е 13,247 или 35.4%. През 2005 г. се наблюдава

<sup>17</sup> В прогнозата на Доклада за състоянието на администрацията за 2004 г. служители, които през 2005 г. ще придобият право на пенсия и осигурителен стаж са 1,195

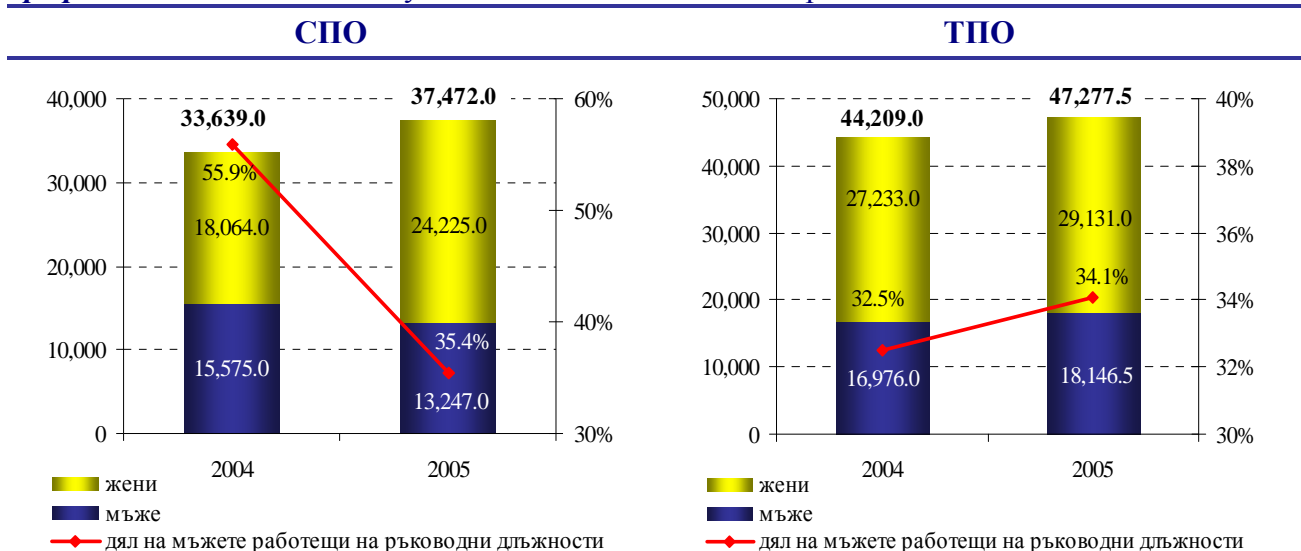
## Доклад за състоянието на администрацията 2005

нарастване на дела на жените, работещи по СПО. През 2004 г. 53.7% от всички ангажирани по СПО в държавната администрация са жени, а дялът на мъжете по СПО е 46.3%. Разликата в дела на жените е дори още по-отчетлива при заетите по ТПО. При общо 47,277.5 реално заети в държавната администрация по това правоотношение, броят на жените е 29,131 или 68.9% от всички, докато дялът на мъжете – 31.1% при 18,146 заети по ТПО мъже.

**Таблица 2:** Заети по пол, трудово правоотношение и длъжност

	заети			ръководни		
	общо заети	жени		общо ръков.	ръков. ТПО	
		по СПО	по ТПО		ръков. СПО	ръков. ТПО
<b>2004</b>	45,297.0	18,064.0	27,233.0	6,179.0	4,758.0	1,421.0
<b>2005</b>	53,356.0	24,225.0	29,131.0	6,602.0	5,002.0	1,600.0
	мъже					
<b>2004</b>	32,551.0	15,575.0	16,976.0	6,703.0	3,753.0	2,950.0
<b>2005</b>	31,393.5	13,247.0	18,146.5	7,528.0	3,607.0	3,921.0
	Общо					
<b>2004</b>	77,848.0	33,639.0	44,209.0	12,882.0	8,511.0	4,371.0
<b>2005</b>	84,749.5	37,472.0	47,277.5	14,130.0	8,609.0	5,521.0

**Графика 16:** Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

В сравнение с 2004 г., когато 55.9% от ръководните длъжности в администрацията са заети от жени, при дял на мъжете на ръководни длъжности от 44.1%, през настоящата отчетна година съотношението е в полза на мъжете. От общо 14,130 реално заети ръководни длъжности 7,528 (53.3%) са заети от мъже, а 6,602 (46.7%) от жени. Причина за това е изключително високият дял на мъжете, работещи по ТПО на ръководна длъжност в териториална администрация. От общо 4,466 ръководни длъжности в териториална администрация, 3,376 (75.9%) са заети от мъже по ТПО. Мъжете преобладават и при заемането на ръководни длъжности по ТПО в структурите на централната администрация, като от 1,055 длъжности 545 (51.7%) са заети от мъже.

Що се отнася до ръководните длъжности в централна и териториална администрация, заети по СПО, жените доминират еднозначно – 3,584 (56.9% от общо 6,298) в централна и 1,418 (61.4% от общо 2,311) в териториална.

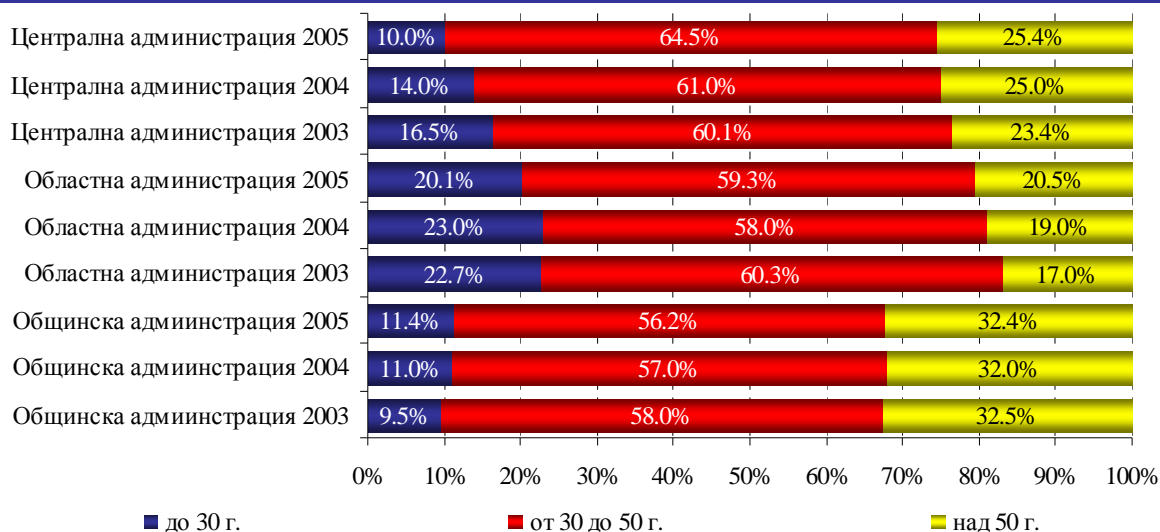
От общо 55,694.5 заети експертни щатни длъжности в държавната администрация, 68.2% са заети от жени, а 31.8% са заети от мъже. Това разпределение на заетите експертни длъжности се запазва приблизително в централната администрация (66.3% жени и 33.7% мъже), докато в териториална, жените-експерти внушително доминират над мъжете. (74.9% жени и 2.1% мъже).

И през 2005 г. делът на служителите от възрастовата група от 41 до 50 години остава най-голям – 31.9% от всички заети в структурите на администрацията. В действителност не се наблюдава съществена промяна в сравнение с 2004 г., когато делът на тази група е 31.0%. На второ място с 28.1% от реално заетите са служителите на възраст от 31 до 40 години (за сравнение – 29.5% през 2004 г.).

Процентът на служителите на **възраст** до 30 години е 13.3%, а най-малко са служителите на възраст над 60 години – 2.8%.

Почти без промяна остава относителният дял на младите служители при реално заетите в общинска администрация – 11.7%, (11.0% за 2004 г.), като това е най-ниският процент за тази възрастова група според тип на администрация. Аналогично е състоянието и в структурите на централна администрация на изпълнителната власт, където през настоящата отчетна година незначително намалява (с 0.2%) относителният дял на най-младите спрямо реално заетите.

**Графика 17:** Служители в администрацията по възрастови групи



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

В структурите от централната администрация броят на служителите, заемащи ръководни длъжности, е 7,353. Най-голям е делът на ръководителите на възраст от 41 до 50 години – 35.7% от реално заетите ръководни длъжности (за 2004 г. – 36.0% от заетите ръководни длъжности в централна администрация). След тях се нареждат ръководителите на възраст от 51 до 60 години с дял от 29.6%, (30.0% за 2004 г.), а 26.1% са ръководителите на възраст от 30 до 40 години (при 25.5% за 2004 г.). Младите ръководители на възраст до 30 години са 5.1%, като техният дял е по-голям от дела им за 2004 г. (4.5%). Ръководителите над 60 годишна възраст представляват 3.6% от ръководителите в централната администрация (за 2004 г. – 4.0%).

И в областните администрации най-голям е броят на ръководители на възраст от 41 до 50 години – 42.2% (при 43.0% за 2004 г.), следвани от ръководителите на възраст от 51 до 60 – 25.2% от заетите ръководни длъжности в областните администрации. По този начин тази

възрастова група (51-60 г.) измества от второто място възрастовата група 31-40 години, която през 2004 г. е имала дял от 27.0% ръководни длъжности. През настоящата отчетна година само 23.1% от ръководителите са във възрастовата граница 31-40 години. Най-малко са ръководителите на възраст над 60 години – 3.4% като дялът им през 2004 г. е 4.0%. Под 30 годишна възраст са 6.1% от ръководителите в областните администрации.

Не по-различно е разпределението на ръководните длъжности според възрастта и при общинските администрации. Най-много са ръководителите на възраст от 41 до 50 години – 36.9%, като дялът им значително нараства (33.0% за 2004 г.). Следват представителите на възрастовата група “51-60 години” – 29.4% от заемащите ръководна длъжност. При тази възрастова група се наблюдава значителен спад – през 2004 г. техният дял е 35.0% и е на първо място като дял от заемащите ръководни длъжности в структурите на общинска администрация. На трето място през 2005 г. са ръководителите на възраст от 31 до 40 години с 24.7% (при 21.0% за 2004 г.). Ръководителите над 60 години са най-малко – 3.6%, като през настоящата отчетна година техният дял е спаднал почти двойно. През 2004 г. 7.0% от заемащите ръководна длъжност в този тип администрация са над 60 годишна възраст. Младите ръководители се увеличават от 4.0% през 2004 г. до 5.3% през настоящата отчетна година.

От данните на база попълнени и утвърдени от общинските администрации отчети е видно, че през настоящата отчетна година е протекла значителна трансформация по отношение разпределението по възраст на служителите, заемащи ръководна длъжност в общинска администрация. Като цяло в тези администрации се наблюдава значително подмладяване на ръководния състав, като най-значима е промяната на ръководителите от възрастова група “51-60 години”. От най-голяма група през 2004 г., през настоящата отчетна година те са на второ място, като отбелязват спад от 5.6%.

От всички, заемащи експертни длъжности в държавната администрация, процентът на служителите на възраст от 31 до 40 години (30.2%) е приблизително равен на процента служители на възраст от 41 до 50 години – 30.2%. Изравняването на двата дяла се дължи, както на намалението на дела на първата група (32.0% през 2004 г.) така и на увеличението на процента на втората (29.0% за миналата отчетна година). И през тази година най-малък е процентът на служителите на експертна длъжност на възраст над 60 години – 1.9% (при 1.7% за 2004 г.). Общо в структурите на държавната администрация служителите, заемащи експертни длъжности на възраст до 30 години, са 15.9%.

И през тази отчетна година най-много служители на възраст до 30 години работят в Министерството на околната среда и водите – 32.7% от всички служители, назначени на експертна длъжност.

Най-ниска е възрастта на експертите в областните администрации, където 34.7% от всички реално заети експерти са на възраст от 31 до 40 години (33.0% за 2004 г.), а процентът на най-младите е 26.1%. Пак в областните администрации е най-ниският процент на възрастните експерти – 13.8% са на възраст от 51 до 60 години, а над 60 години са 1.4% от заетите на експертна длъжност. По-малко от една четвърт (24.0%) от експертите в областните администрации са от възрастовата група “51-60 години”.

В общинските администрации, както и в структурите от централна администрация на изпълнителната власт доминират експертите на средна възраст, но докато в централна администрация на възраст от 31 до 40 години са 31.2% от всички експерти, в общините техният дял е 26.7% (33.0% за 2004 г.). В двата типа администрации броят на експертите във възрастовата група “41-50 години” е приблизително еднакъв – 30.9% за общините (33.0% за 2004 г.) и 30.2% за централна администрация. В структурите на централната администрация

експертите на възраст от 51 до 60 години са 20.9%, а над 60 години – 1.8%. В общинските администрации данните са съответно 24.8% (от 51 до 60 години) и 1.5% за най-възрастните.

Анализирайки предходните данни, стигаме до извода, че 65.0% от всички длъжностни нива в централната администрация са концентрирани във възрастовата граница 31-50 години, докато за териториалната администрация, възрастовата граница се измества на 41-60 години.

Структурата с най-висок дял на служители до 30 години е Център за преводи и редакции – 73.4% от общия брой на зетите в структурата, а от териториалната администрация с най-млад състав е общинска администрация Джебел – 52.1%.

В състава на общинска администрация Невестино 44.2% от служителите са на възраст над 60 години.

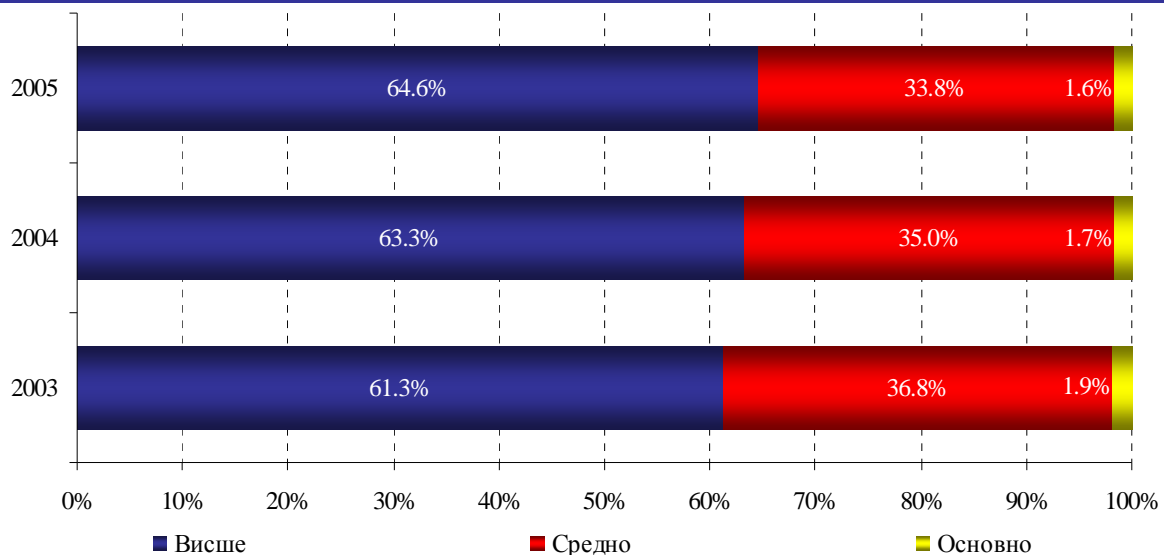
Като критично все още може да се отбележи участието на възрастова граница до 30 години на всички йерархични нива. От една страна програмите за младежката заетост и всички преференции, които се дават на работодателите, все още не могат да ги стимулират да назначават млади хора, а от друга – все още ниското заплащане и високите бариери за израстване в кариерата не са привлекателна среда за тази възрастова граница. Необходимо е да се помисли за нови ефективни стимули, както за работодателите, така и за младите специалисти.

#### IV.4. Разпределение по образователна степен и област на образование

Личната отговорност на всеки служител и качеството на извършваната от него дейност, в голяма степен са обвързани с квалификацията и професионалния му опит. Не напразно на “входа” на държавната служба са поставени система от изисквания, които трябва да съответстват на отговорностите, които ще се поемат. Не без значение е, как Република България и в частност държавната администрация ще се интегрира в рамките на ЕС.

В съответствие с тези изисквания и през 2005 г. продължава тенденцията за нарастване на зетите служители с **висше образование**.

Графика 18: Образование на служителите в администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г., 64.6% от реално зетите служители в държавната администрация са с висше образование. Спрямо 2004 г. техният дял нараства с 1.3%.



## Доклад за състоянието на администрацията 2005

Най-много са служителите с висше образование в областните администрации (87.5%), следвани от висшистите в централната администрация (71.0%) и на последно място са висшистите в общинските администрации (44.8%). За разлика от централната и областните администрации, където относителният дял на заетите служители с висше образование нараства (с 4.3% за областна администрация и с 5.6% за централна администрация) в сравнение с 2004 г., то в общинските администрации се наблюдава намаляване с 2.6%.

Магистърска степен през 2005 г. притежават 85.3% от всички служители с висше образование. Сравнението с 2004 г. показва, че нарастването на техния относителен дял е с 34.3%.

Образователно-квалификационна степен “бакалавър” притежават 14.7% висшисти. Нарастването на техния относителен дял за 2005 г., спрямо 2004 г. (3.3%) е по-голямо в сравнение с нарастването му през 2004 г. спрямо 2003 г. (2.5%).

Частта на заетите служители със **средно образование** през 2005 г. е 33.8%. Както и през 2004 г., най-висок остава техният дял в структурите на общинските администрации (53.4%), в централната администрация той е 27.3%, а най-нисък – в областните администрации – 15.2%. През тази отчетна година единствено в общинските администрации нараства делът на служителите със средно образование.

**Графика 19:** Висше образование на служителите по области, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Най-предпочитаната област на образование в държавната администрация са стопански и икономически науки, следвани от техническите и правни науки. През 2005 г. заетите служители в тези области са се увеличили, за разлика от всички останали области.

Повикът на съвременните условия на свръхинформированост и високи технологии са накарали немалка част от служителите в държавната администрация да повишат своята образователна степен, да обновят и адаптират знанията си към високите изисквания, поставени от европейските ни партньори.

**Таблица 3:** Служители владеещи чужди езици

	английски	руски	френски	немски	испански	италиански	други	общо
до 30 г.	4,346	2,029	673	729	139	107	423	<b>8,446</b>
<b>31-40 г.</b>	5,931	5,255	1,193	1,136	137	108	660	<b>14,420</b>
<b>41-50 г.</b>	3,453	6,686	1,026	911	89	80	459	<b>12,704</b>
<b>51-60 г.</b>	1,521	4,497	725	580	74	46	336	<b>7,779</b>
над 60 г.	149	416	112	75	17	6	26	<b>801</b>
<b>Общо</b>	<b>15,400</b>	<b>18,883</b>	<b>3,729</b>	<b>3,431</b>	<b>456</b>	<b>347</b>	<b>1,904</b>	<b>44,150</b>
<b>Ръководни</b>	2,966	4,096	785	670	82	67	364	<b>9,030</b>
<b>Експертни</b>	11,464	12,751	2,646	2,520	330	238	1186	<b>31,135</b>
<b>Технически</b>	813	1,682	212	186	25	20	359	<b>3,297</b>

Засилването на контактите на българската администрация с европейските администрации и институции, изисква и добри чуждоезикови познания. Министерството на държавната администрация и административната реформа, като основен участник в управлението и развитието на човешките ресурси в държавната администрация, постави като основен свой приоритет повишаването на езиковите познания и умения на държавните служители.

Съгласно предоставените от администрациите данни общо 44,150 (52.1%) реално заети служители владеят чужди езици. От тях 42.8% говорят руски, 34.9% – английски, 8.5% – френски, 7.8% – немски, а испански, италиански и други езици се владеят едва от 6.1% служители общо.

Разпределени по възрастови групи, най-голям е относителният дял на служителите от 31-40 години (32.7%), които владеят чужди езици, следва 28.8% за възрастова група 41-50 години, 19.1% – за група до 30 г., 17.6% – за група 51-60 г.

Най-разпространен сред служителите в държавната администрация е руският език. Най-висок е процентът на руско-говорящите при служителите на възраст между 51 и 60 г. – 57.8%, следвани от възрастова група 41-50 г. – 52.6% и над 60 г. – 51.9%.

Вторият най-разпространен сред служителите – английският, доминира основно сред младите служители, които владеят чужд език – 51.5% от тези на възраст до 30 г. владеят английски, а също така и 41.1% от служителите на възраст от 31 до 40 г. Два пъти по-малко са служителите (27.2%), владеещи езика във възрастовата група “41-50 г.” в сравнение с най-младите служители.

Необходимо е да отбележи, че докато руският се владее от една четвърт от най-младите служители, то английският е разпространен сред 19.6% от служителите над 51 и сред 18.6% от служителите над 61 години.

В групата на владеещите чужд език служители се наблюдава сравнително малък, но равномерно разпределен сред възрастовите групи дял на владеещите френски и немски език. Средно 8.4% от всяка една възрастова група владее френски език, както и средно 7.8% от представителите на всяка една от възрастовите групи владее немски език. Изключение правят владеещите чужд език служители на възраст над 61 години, от които почти 14.0% владеят френски, а други 9.4% владеят немски. Отнесени към общия брой на заетите в държавната администрация, тези езици са непознати за служителите.

**Таблица 4:** Процент от служителите във възрастовата група, които владеят чужд език спрямо общия брой на служителите в групата

Възрастова група	руски	английски	френски	немски	испански	италиански	друг език	общо
до 30 г.	18.0%	38.6%	6.0%	6.5%	1.2%	1.0%	3.8%	<b>75.0%</b>
31-40 г.	22.1%	24.9%	5.0%	4.8%	0.6%	0.5%	2.8%	<b>60.6%</b>
41-50 г.	24.7%	12.8%	3.8%	3.4%	0.3%	0.3%	1.7%	<b>47.0%</b>
51-60 г.	21.8%	7.4%	3.5%	2.8%	0.4%	0.2%	1.6%	<b>37.6%</b>
над 60 г.	17.3%	6.2%	4.7%	3.1%	0.7%	0.3%	1.1%	<b>33.3%</b>

Относителният дял на ръководните длъжности, владеещи чужди езици, спрямо общия брой ръководни длъжности е 63.9%. Частта на експертите с чуждоезикови знания е 55.9%, а на техническите длъжности – 22.1%.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, 82.0% от служителите в администрацията знаят чужд език. Най-разпространен е руският език (58.0%), следван от английския език (52.0%) и френския език (15.0%). Но все по ограничените възможности за ползване на първия и не особено голямата увереност в ползването на другите е предпоставка за високия процент на служителите посочващи необходимост допълнителна езикова квалификация (79.0%).

#### **IV.5. Възникване, продължителност и прекратяване на служебното правоотношение**

С Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС №8/16.01.2004 г., се създават ясни правила на входа на държавната служба, регламентират се процедурата и начините за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители. Като гаранции за прозрачността и конкурентността, основани на професионалните и деловите качества на кандидатите, са звената по човешките ресурси. Те организират дейността по набирането и подбора на персонала, както и процеса по назначаването на служители в държавната администрация. Към 31.12.2005 г. в звената по човешките ресурси работят общо 1,446 служители – 700 в централна администрация (1.1% от заетите в централна администрация) и 746 – в териториална администрация (3.2% от заетите в териториална администрация).

През 2005 г. чрез конкурсна процедура са назначени общо 2,294 служители, като 87.6% от тях са по СПО, а само 12.4% по ТПО. В сравнение с 2004 г. нараства броят на назначените чрез конкурсни процедури с 6.9%, но намалява относителният дял на заетите длъжности с конкурсна процедура по СПО с почти 2% (от 89.2% за 2004 г. на 87.6% за 2005 г.). Нарастването на длъжностите, заети по ТПО с конкурсна процедура с 48.7%, спрямо 2004 г. е несъмнено потвърждение за успешното прилагане на нормативния акт за вход в държавната администрация, но трябва да се отбележи, че това не е масова практика. Няма и ясно изразена тенденция – през 2003 г. са проведени 369 конкурса за длъжности по ТПО, през 2004 г. техният брой намалява със 144 и през 2005 г. отново нараства.

Приблизително три четвърти от заетите длъжности чрез конкурси са в структурите на централна администрация – 302 са ръководните, а 1,532 са експертните длъжности, заети чрез конкурси.

В структурите на териториална администрация 191 длъжности са заети от ръководни кадри, а 269 – от експертни чрез конкурсна процедура.

Най-много конкурсни процедури за заемане на длъжности са проведени в изпълнителните агенции – 726. От тях 696 са процедурите за заемане на длъжности по СПО, а 30 по ТПО. На второ място по брой проведени конкурси са общинските администрации, в които от общо 559.5 длъжности, 354 са по СПО и 205.5 по ТПО. Само в една общинска администрация – Кърджали, чрез конкурсна процедура през 2005 г. са заети общо 188 (145 по ТПО и 43 по СПО) или 33.6% от всички длъжности в общинските администрации, заети чрез конкурс.

Конкурсна процедура е приложена при назначаване на 183 бр. (91.0% от общо назначените 201 бр.) в Агенция по заетостта. В Агенцията за социално подпомагане през 2005 г. с конкурс са заети 96 длъжности (59.3% от общо 162 бр. назначени) за държавни служители. В Министерство на земеделието и горите, при 281 общо назначени държавни служители, конкурсна процедура е приложена при заемането на 120 (42.7%) длъжности.

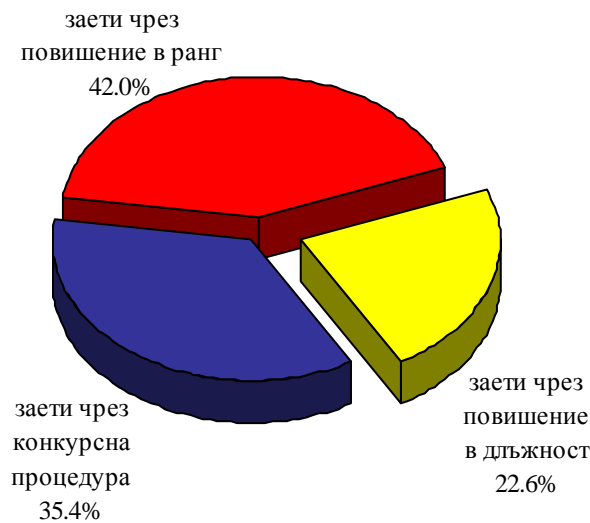
Трябва да се отбележи факта, че 3,739 от общо 4,248 длъжности в новосъздадените структури към 31.12.2005 г. са свободни, което налага извода, че конкурси за свободни длъжности са провеждани предимно в администрациите, които са увеличили своята численост или са разполагали със свободни щатни бройки.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, 46.0% от служителите споделят че публичното обявяване на свободни работни места е широко разпространена практика, но само 22.0% от наетите посочват, че това им е източника на информация. Най-разпространения източник за информация за свободните работни места сред наетите си остават служителите от организациите – 52.0%, а 18.0% посочват че източника им е приятел или роднина.

Преминаването в по-висок ранг и/или длъжност е израз на професионалните умения, квалификация и резултатите при изпълнение на служебните задължения. През 2005 г. в по-висок ранг са преминали общо 2,719 служители, а 1,460 места са заети при преминаването в по-висока длъжност. В централната администрация в по-висок ранг са преминали 776 ръководни и 1,641 експертни длъжности, а чрез вътрешен подбор са назначени 402 служители на ръководна длъжност и 919 служители на експертни длъжности. В териториалната администрация в по-висок ранг са преминали 127 ръководни и 175 експертни длъжности, а чрез повишение в длъжност са назначени 87 ръководни и 52 експертни длъжности.

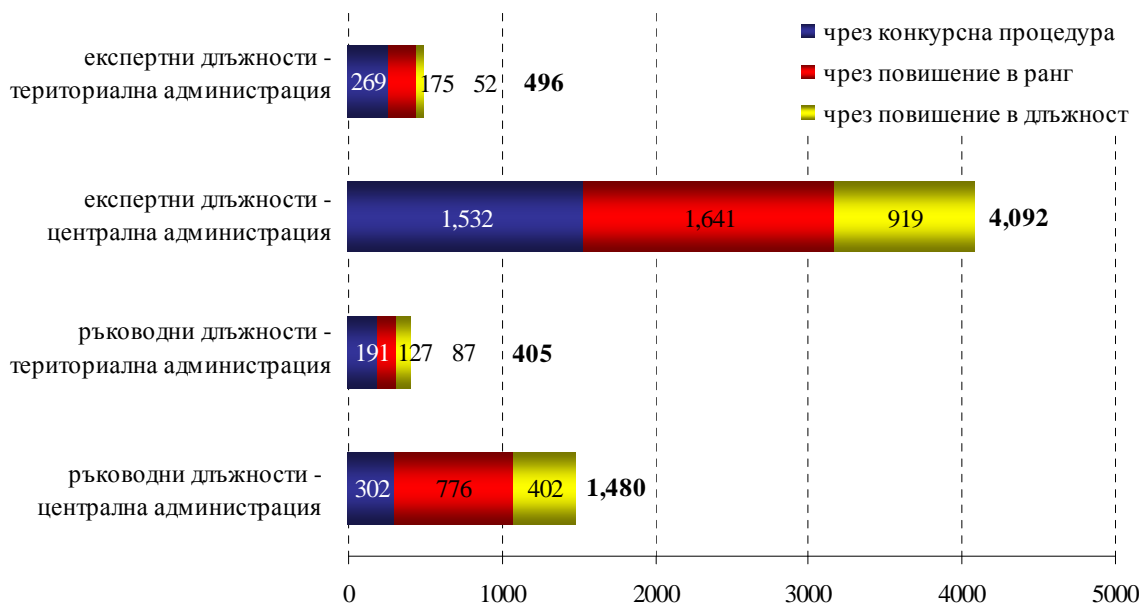
Данните са показателни, че много ръководители разчитат на своите кадри и прибегват до вътрешния подбор при назначаване на свободни длъжности.

**Графика 20:** Заети длъжности в администрацията, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Графика 21:** Заети длъжности в централната и териториалната администрация, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. най-много длъжности за държавни служители са заети в Национална ветеринарно – медицинска служба – общо 462, от които 103 ръководни и 359 експертни; Агенция “Митници” с общо 455 заети длъжности за държавни служители, от които 260 ръководни и 195 експертни; Министерство на земеделието и горите с общо 281 заети длъжности, като 72 са били ръководни, а 209 експертни и ДНСК, където от общо 280 заети длъжности 69 са ръководни и 211 експертни.

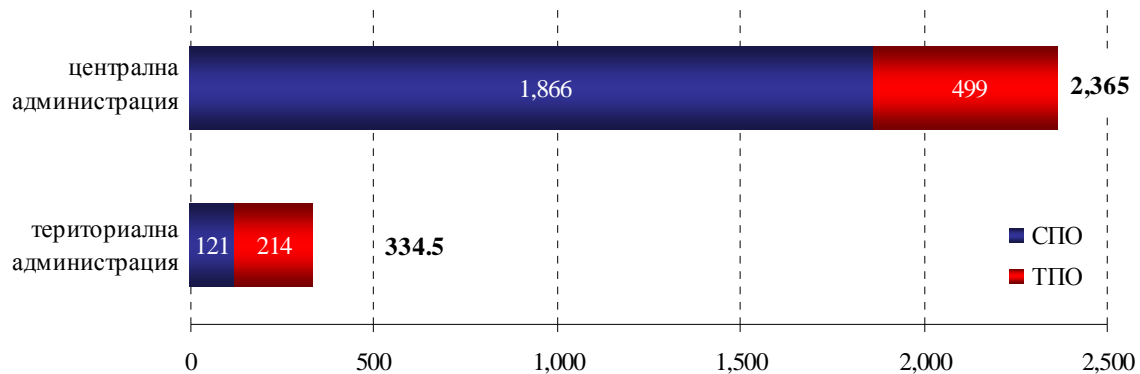
В Главно управление на архивите 134 служители са повишени в ранг, в ДНСК – 223, в Национална ветеринарно-медицинска служба – 346, в Министерство на икономиката и енергетиката – 196, а в Главна инспекция по труда – 136.

Чрез повишение в длъжност са били заети 92 места в Министерство на финансите и 184 в Министерство на външните работи.

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

Положителна оценка заслужава пълноценното използване на кадровите ресурси в съответната администрация, но не трябва да се забравя прозрачността и конкурентността между нейните служители при заемане на свободна длъжност.

**Графика 22:** Заети длъжности чрез конкурсни процедури, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. са подадени общо 105 възражения по конкурсните процедури и още 36 възражения по класирането по конкурсните процедури. Приетите от органа по назначаването възражения и прекратените конкурсни процедури са 19, а 472 конкурсни процедури са приключили без да се стигне до класиране.

От общия брой възражения 83 процедури са в структури на централна администрация, а 22 – в структури на териториална администрация.

Най-голям е броят на възраженията по конкурсни процедури, организирани от Агенция по заетостта – 15. Същият е броя на възраженията и в Министерство на държавната администрация и административната реформа. В общо 10 администрации са подадени по две възражения по конкурсните процедури, а в други 30 администрации са подадени по едно възражение, свързано с класирането при конкурсна процедура.

През 2004 г. са подадени общо 107 възражения по конкурсната процедура или класирането, 27 от които са възражения по конкурсни процедури или класирането на структури от териториална администрация, а 80 са възраженията по конкурсни процедури или класирането на структури на централна администрация на изпълнителната власт.

През 2005 г. **конкурсните процедури, приключили без класиране**, са 396 в структурите на централна администрация и 76 в териториална администрация на изпълнителната власт. Общо 122 конкурсни процедури в различните министерства са приключили без класиране, което е 30.8% от конкурсните процедури без класиране в централната администрация и 25.8% от конкурсните, които са приключили без класиране в цялата държавна администрация. В Министерство на околната среда и водите без класиране са приключили 77 конкурсни процедури (19.4% от приключилите без класиране конкурси в централна администрация на изпълнителната власт). Такъв е бил изходът и на 49 конкурсни процедури (12.4% от приключилите без класиране конкурси в централна администрация на изпълнителната власт) в Агенция за социално подпомагане.

Висок остава дялът на конкурсните процедури, приключили без класиране в общинските администрации. През 2005 г. 53 конкурса (69.7% от конкурсните процедури без класиране в териториалната администрация на изпълнителната власт и 11.7% от тези в цялата администрация) са приключили без класиране. Този процент е много по-нисък в сравнение с 2004 г., когато конкурсите в общинските администрации, приключили без

класиране са 84.0% от неприключилите конкурси в териториалната администрация и 25.0% от неприключилите общо в държавната администрация.

Независимо от констатираното увеличение на конкурсите, които приключват с класиране в общинските администрации, все още е незадоволително представянето на кандидатите в конкурсите за длъжности в общинските администрации.

През 2005 г. общо 136 администрации, от които 62 структури от централната администрация и 74 от териториална администрация на изпълнителната власт (64 от които са общински администрации), са отговорили, че при **набирането на кадри чрез конкурсна процедура** са се сблъскали с различни **проблеми**.

Много често общинските администрации отбелязват невъзможност да се намерят добре подготвени кадри с необходимите образование, трудов и професионален опит в малките населени места. Но това е проблем, с който се сблъскват и структури на централната администрация, които имат териториални звена. Изискването за професионален опит в съответната област за по-високи позиции и изискване за владеене на чужд език на високо ниво с оглед изпълнение на ежедневни служебни задължения често води до невъзможност да се намерят подходящи кандидати за заемане на свободни длъжности, за които има обявен конкурс и в централната администрация.

На второ място са отговорите, свързани с ниското заплащане в държавната администрация и невъзможността ѝ да се конкурира с частния сектор. Всичко това рефлектира върху ниския брой подадени заявления за участие в конкурси, обявени за заемане на длъжност в администрацията или изобщо до неподаване на заявления за участие в обявен конкурс.

Съгласно представените от административните структури данни през изминалата година общо 5,580 служители са **назначени за първи път на държавна служба**. В структури на централна администрация на изпълнителната власт за първи път на държавна служба са назначени 4,575 служители, а в структурите на териториалната администрация – 1,005 служители.

В централна администрация на изпълнителната власт най-много държавни служители са назначени за първи път на държавна служба в Агенция по заетостта – 359 служители (7.9%), както и в Министерство на земеделието и горите – 184 служители (4.0% от всички назначени за първи път в структурите на централна администрация).

В териториална администрация на изпълнителната власт най-много служители – 799 (79.5% от всички назначени за първи път на държавна служба в структурите на териториална администрация) са назначени в общинските администрации. В областните администрации общо 119 (11.8% от служителите, назначени за първи път в териториална администрация) служители са назначени за първи път на държавна служба.

Големият брой държавни служители, назначени за първи път на държавна служба в общинските администрации е показателен, че някои от общините, които до миналата отчетна година са без статут на държавен служител, вече започват да го въвеждат. Само в Общинска администрация – Столична община за първи път на държавна служба са назначени 340 служители или почти половината от назначените за първи път на държавна служба държавни служители в общинските администрации – 42.6%.

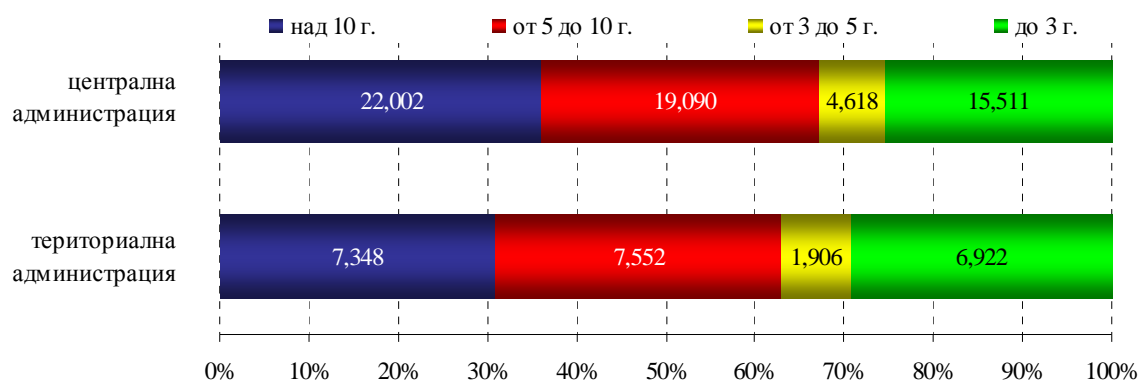
Общините Кюстендил, Враца, Бяла (област Русе), Грамада, Сапарева баня, Несебър, които до 2004 г. са без статут на държавен служител, през изминалата отчетна година са привели своите структури в съответствие с Единния класификатор на длъжностите в администрацията. В останалите общини статута все още не е въведен.

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

Останалите случаи касаят промяна на персоналия състав на служителите, заети по СПО в държавната администрация. Пример за такава промяна е Общинска администрация Пазарджик, в която през 2004 г. по СПО са заети общо 93 служители, а през 2005 г. по СПО – 112 служители, от които 103 са назначени на държавна служба за първи път.

Към 31.12.2005 г. 29,350 от служители са на работа в съответна администрация повече от десет години, което е 34.6% от заетите щатни бройки, 26,642 (31.4%) са служителите с повече от пет години, 4,618 (5.4%) – служители със стаж от 3-5 години, а 22,433 или 28.6% са на служба в администрацията по-малко от три години.

**Графика 23:** Продължителност на службата, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

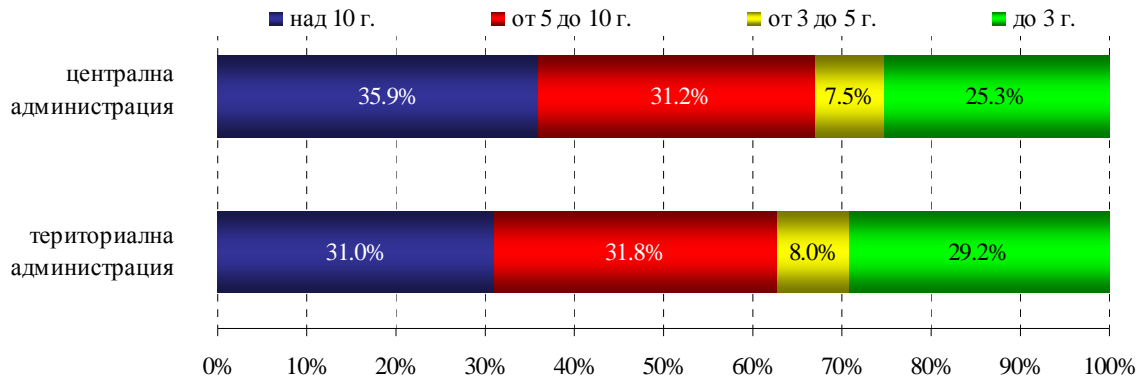
С над десет години служба в централната администрация са 22,002 или 35.9% от всички, заети в структурите на централна администрация на изпълнителната власт. Служителите със стаж от 5-10 години са 19,090 или 31.2% от всички заети в централна администрация. Служителите, с под три години служба са 15,511 или 25.3% от всички, което е под средния процент за всички реално заети в държавната администрация (28.6%).

От всички 23,528 реално заети в структурите на териториална администрация на изпълнителната власт, служителите с над десет години служба са 7,348 или 31.2% от всички, заети в териториалната администрация, с над пет години служба са 7,552 (32.1% от всички), с под три години служба – 6,922 (32.1% от всички заети в териториална администрация), което е повече от средния процент за тази група, заети в цялата администрация – 28.6%.

Установява се разлика между централна и териториална администрация по отношение на служителите и над десет години служба в съответния тип администрация. Докато в централна администрация служителите с под три години стаж са 25.3% от всички заети, то в териториална те са 32.1%. С над десет години служба в централна администрация са 35.9% от всички заети служители, а в териториална администрация техният общ дял е 31.2%.



**Графика 24:** Продължителност на службата – дялово разпределение по вид администрация, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Сравнявайки тези съотношения по видове администрации става ясно, че в областните администрации е най-голям дялът на **служителите с под три години служба** – 48.0%, следвани от министерствата – 36.7%, общините – 31.2% и държавните агенции – 19.4%. Държавните агенции са водещи в администрациите по отношение на служителите с над десет години служба – 55.8%, следвани от административните структури, създадени със закон – 48.5%, общинските администрации – 35.6%, министерствата – 25.9% и областните администрации – 5.8%.

С висок дял на служители с повече от десет години служба в съответната администрация се отличават Изпълнителна агенция “Пътища” – 51.6% и Агенция “Митници” – 57.8%. В Агенция по заетостта доминира дялът на служителите с под три години служба – 47.2%.

През 2005 г. общо 2,225 **служебни правоотношения са прекратени**. От тях на общо основание (чл. 103, ал. 1 от ЗДСл) са прекратени 1,431 (64.3% от всички прекратени СПО). На това основание в централната администрация са прекратени общо 1,200 СПО (83.9%), а в териториалната администрация 231 (16.1%).

**По взаимно съгласие** са прекратени 1,346 СПО – 60.5% от общия брой на прекратените през 2005 г. СПО. В централна администрация на това основание са прекратени 1,142 (51.3% от общия брой на прекратените през отчетната година и 95.2% от всички, прекратени по взаимно съгласие). В структурите на териториална администрация по взаимно съгласие са прекратени 204 СПО. Най-много по взаимно съгласие са прекратени СПО в Агенция по заетостта – 116, в Министерство на земеделието и горите – 90, в Агенция за социално подпомагане – 81, Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – 76 и 39 в ДНСК. Само 85 СПО са прекратени преди изтичане на едногодишния срок за изпитване при назначаване на държавен служител за първи път.

**Поради едностранно прекратяване** на СПО от страна на държавния служител – чл. 105 от ЗДСл, през отчетната година са прекратени общо 252 (11.3% от всички прекратени СПО) СПО, от които 211 в централната и 41 в териториалната администрация. Най-много на това основание са прекратените правоотношения в Агенция по заетостта – 42.

През 2005 г. **едностранно от органа по назначаване с предизвестие** (чл. 106 от ЗДСл) са прекратени общо 331 СПО – 296 в централна администрация, 35 – в териториална. На това основание са прекратени 36 СПО с директори, 34 с началници на отдели, 25 с началници на сектори и 236 с експерти. Най-много са прекратените по този член правоотношения с

експерти в Национална ветеринарно-медицинска служба – 20, Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – 17, Изпълнителна агенция “Сертификация и изпитване” – 14.

**Поради съкращаване на длъжността** са прекратени 91 правоотношения, поради придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст – 252, от които 229 са в централната администрация.

**Едностранно от органа по назначаване без предизвестие** (чл. 107 от ЗДСл) са прекратени общо 142 СПО, от които 42 с директори, 22 с началници на отдели и 8 с началници на сектори и 70 с експерти. Общо в структурите на централна администрация са прекратени 110 правоотношения, в териториална администрация са прекратени 32.

**Дисциплинарно са уволнени** 42 държавни служители, с десет е прекратено СПО поради неспазване на задължението за уведомяване по чл. 27 от ЗДСл. Шестнадесет СПО са прекратени на основание чл. 7 от ЗДСл. Поради получена възможно най-ниска оценка от атестирането е прекратено СПО с 35 държавни служители.

През 2005 г. 69 (3.1% от общия брой) са прекратените СПО **по инициатива на органа по назначаване срещу уговорено обезщетение** (чл. 107а от ЗДСл). По този ред са прекратени 23 СПО в общинските администрации. Във всички структури от централната администрация на изпълнителната власт техният брой е 34.

В рамките на отчетния период общият брой на случаите, при които по съдебно решение се е стигнало до **възстановяване на прекратено СПО**, е 147 (48 броя в териториална и 99 броя в централна администрация). От тях 60 реално са възстановени на държавна служба – 17 в структури на териториална администрация и 43 в централна администрация.

#### **IV.6. Атестиране на служителите чрез оценка на длъжността**

В продължение на три години след влизане в сила на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА), процесът на атестиране чрез оценка на изпълнението се прилага успешно в структурите на администрацията.

Системата за оценка на изпълнението цели да се постигне по-ясно разбиране и познаване на длъжността и целите ѝ, да се определи равнището на текущото изпълнение, силните и слабите страни в работата на служителя, да се стимулира по-висока отговорност при изпълнение на поставените задачи за достигане на предварително заложи цели и резултати. Атестирането е насочено и към идентифициране потребностите от обучение на служителите и открояване на служители с потенциал за бъдещо развитие. С промените, внесени в НУРАСДА и ПМС №137/04.07.2005 г. на МС, се осигурява обвързване на оценката на изпълнение със заплащането и допълнителното стимулиране на служителите.

От анализа на отчетните доклади се установява, че системата за оценка като цяло работи все по-добре.

Периодът на атестиране обхваща една година и преминава през три основни етапа – съгласуване на работен план с индивидуалните цели на всеки служител, провеждане на междинна среща в средата на годината и провеждане на заключителна среща в края на периода на оценяване, на която оценяващият ръководител поставя годишна оценка за изпълнението на оценявания. Съгласно НУРАСДА заключителната среща се провежда в периода между 1 и 30 ноември всяка година.

От общо 542 административни структури, в 511 (94.3%) са проведени и трите етапа на атестирането – съгласуването на работни планове, провеждането на междинна и на заключителна среща. В 31 структури, в т.ч. 18 общински администрации, не са проведени

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

всичките три етапа. Част от причините за непровеждане на трите етапа се дължат на новосъздадени или реструктурирани администрации в края на 2005 г. (Министерство на държавната политика при бедствия и аварии, Държавна агенция за информационни технологии и съобщения и др.). Всички областни администрации, както и 95.0% от общинските администрации са провели и трите етапа на оценяване. За сравнение с 2004 г. (89.0%), увеличението с повече от 5% доказва по-добро познаване и прилагане на Наредбата за атестиране и прилагането ѝ.

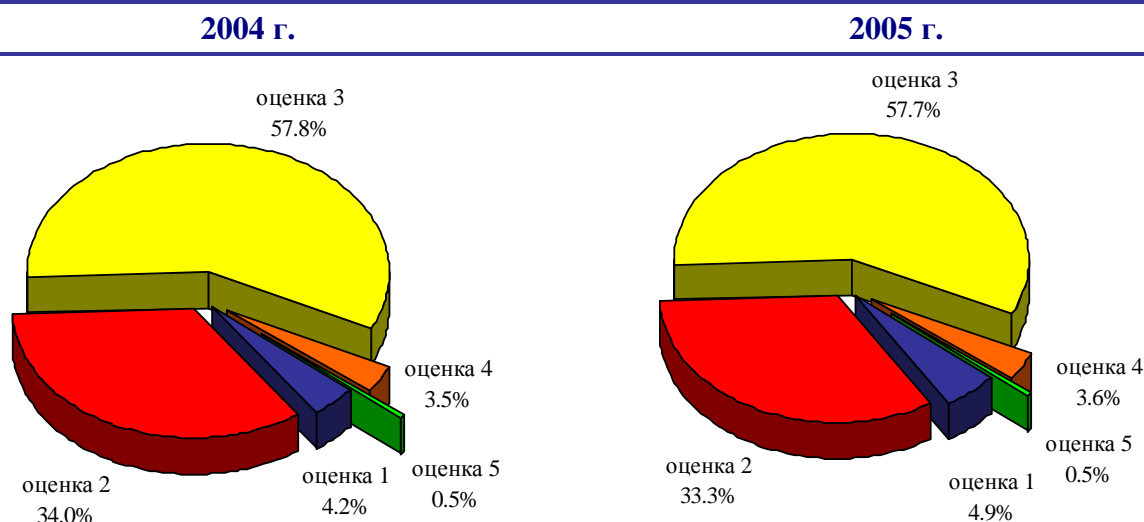
Служителите с поставена годишна оценка в края на 2005 г. са 78.5% от общия брой заети в държавната администрация. В централната администрация 86.7% от служителите са получили годишни оценки, а в териториалната – 73.0%.

Като положителен пример за прилагане на системата за оценка могат да бъдат посочени администрациите, в които 100% от служителите са оценени – общо 132 на брой, в т.ч. 55 структури на централна администрация, Областни администрации Благоевград и Шумен, 63 общински администрации и 12 общински администрации на райони. По предоставените данни атестиране не е проведено в Дипломатически институт към министъра на външните работи, Институт по розата и етеричномаслените култури, Комисия за защита от дискриминацията, Национален студентски дом, Столична община – райони Красно село, Овча купел и Панчарево, общински администрации – Балчик, Борино, Бяла, Доспат, Етрополе, Кюстендил, Мизия, Правец и Чепеларе.

През 2005 г. 57.7% от атестираните служители са получили оценка 3 “Изпълнението отговаря на изискванията”, 33.3% – оценка 2 “Изпълнението е над изискванията” и 4.9% – оценка 1 “Изключително изпълнение”.

В централната администрация процентното разпределение на оценките е както следва: оценка 1 – 4.8%, оценка 2 – 33.7%, оценка 3 – 49.5%, оценка 4 – 2.9%, и оценка 5 – 0.1%, а в териториалната администрация е: оценка 1 – 3.0%, оценка 2 – 25.0%, оценка 3 – 47.6%, оценка 4 – 3.0%, и оценка 5 – 0.7%<sup>18</sup>.

**Графика 25:** Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани служители в администрацията\*



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

\* Оценка 1 “Изключително изпълнение”, Оценка 2 “Изпълнението е над изискванията”, Оценка 3 “Изпълнението отговаря на изискванията”, Оценка 4 “Изпълнението не отговаря напълно на изискванията – необходимо е подобрене”, Оценка 5 “Неприемливо изпълнение”

<sup>18</sup> Сборът от процентите по оценки не е 100% поради това, че някои администрации не са отчетли сбор от 100%

От всички атестирани служители 11.1% са повишили своята оценка спрямо предходната година, като този процент е по-висок в структурите на централната администрация.

От общо 542 отчетели се структури 319 посочват, че системата за оценяване е спомогнала да се определят служители с бъдещ потенциал за развитие. Повечето от тях (186) са териториални администрации, където очевидно е обърнато сериозно внимание на този резултат от оценяването. Нараснал е броят на административните структури, които считат, че системата за атестиране е спомогнала за идентифициране на нуждите от обучение – 294 структури, в т.ч. 121 от централна администрация и за обвързване на резултатите и възнагражденията – общо 289 административни структури, като преобладават от териториалната администрация (166 бр.).

В сравнение с 2004 г. намалява броят на структурите, които отчитат, че системата не е спомогнала за идентифициране на недостатъци в организационната структура и установяване на пропуски в работата – от 100 структури през 2004 г. намаляват на 29 през отчетната година.

Подадени са 517 **възражения** по повод общата оценка до контролиращите ръководители. От тях 416 са в централната администрация и 101 в териториалната. Най-голям е броят възражения в Министерство на земеделието и горите (48 бр.), следват Агенция по заетостта (34 бр.), НАП и Агенция за социално подпомагане с по 33 бр., а от териториалната администрация – в областна администрация Плевен (8 бр.), общински администрации – Добрич и Ивайловград с по 5 бр. и др.

От подадените възражения са приети и коригирани 199. От тях 194 контролиращите ръководители са коригирали оценката с единица нагоре. Въпреки че в НУРАСДА е указано, че контролиращият ръководител може да коригира оценката с една единица, без да се уточнява посоката на корекцията (нагоре или надолу) през 2005 г. едва 5 от оценките, по които е имало възражение от страна на оценяваните служители, са коригирани надолу. През 2004 г. съгласно отчетените данни в Доклада за състоянието на администрацията, 54 оценки са коригирани от контролиращите ръководители от по-високи към по-ниски. Тази промяна в броя на коригираните оценки надолу може да се отчете като знак за подобрене. Очевидно през 2005 г. процесът на атестиране е бил усъвършенстван и обективността на оценяващите ръководители е доминирала в процеса на атестиране.

**Коригираните оценки** в централната администрация са 77.0% от всички подадени възражения, а в териториалната – 23.0%. Посочените данни показват значимостта на контролиращите ръководители в централната в сравнение с териториалната администрация в ролята им на арбитър и коректор при проява на необективност от страна на оценяващите ръководители.

Само 33 служители от държавната администрация не са подписали формулярите и общите си оценки от заключителните срещи в края на 2005 г. Тези случаи са резултат от непознаване на нормативната уредба от оценяваните, според която подписът върху формуляра не е израз на съгласие с оценката, а удостоверява провеждането на срещата. Несъгласието с определената обща оценка и мотивите на оценяващия ръководител се изразява по определен в наредбата ред за писмени възражения до контролиращите ръководители.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, 71.0% от анкетираните служители споделят, че в тяхната администрация има официално разработени критерии за оценяване на работата им и само в 9.0% от служителите посочват, че в тяхната административна

структури няма ясни критерии за това. Оценката за работа най-често се извършва от прекия ръководител (85.0%), като оценки за работата се правят два или три пъти в година (53.0%) или по веднъж годишно (34.0%).

#### IV.7. Обучение

Притежаването на изключително висока квалификация на служителите в българската държавната администрация е сериозен потенциал за развитие на възможността за професионално и служебно развитие. Европейското измерение на развитието на професионалните умения и квалификация на служителите се състои във възприемане на съвременните модели и най-добри практики в страните от ЕС. Смисълът на обучението е както въвеждане на служителите в специфичните принципи и практика на административната дейност, така и последващо усъвършенстване на професионалните умения, квалификация и резултатност при изпълнение на служебните задължения на всички нива.

Професионалното и ефикасно правене на политики в дадена област и техния мониторинг, въвеждането на промени в дейността и управлението на промяната и риска от нея, изграждането на имидж на прозрачна, ефективна и ефикасна администрация, изисква не само придобиване на знания и умения, но и интегрирането им при определяне на визията и стратегическото планиране на организацията.

Значимостта на обучението на държавните служители намира израз в управлението на качеството за адаптиране към изискванията на гражданите и бизнеса, повишаване на резултатността при изпълнение на задълженията и подготовката за посрещане на изискванията за членство на страната ни в ЕС.

Развитието и обучението на човешките ресурси, изграждане на икономика на знанието в държавната администрация са едни от основните приоритети на Министерството на държавната администрация и административната реформа.

**Финансовите средства за обучение на държавните служители** се осигуряват в рамките на държавния бюджет. През 2005 г. са планирани и осигурени общо 500,000 лв. за бюджетните организации на централната администрация, 400,000 лв. за обучение на служителите от общинските администрации, а за обучение чрез Института по публична администрация и европейска интеграция – 200,000 лв.

През отчетния период 49.4% от целево предоставените финансови средства са оползотворени от администрациите за обучение на служителите. Средният процент на усвояемост на предвидените в държавния бюджет финансови средства за обучение в централната администрация е 41.3%, а в териториалната – 54.9%.

Структурите, които отчитат 100% усвояване на целевите средства са 209 (38.6% от предоставените данни по доклада). Разпределението по типове администрации показва, че 57.1% от областните администрации, 43.1% от общинските, 34.7% от структурите в централна администрация и 17.6% от общинските администрации на райони, напълно са усвоили предоставените им средства. В сравнение с 2004 г. почти 10% намалява общият дял на структурите, които напълно са се възползвали от средствата за обучение.

Структурите, които нямат отношение към процеса на обучение (0% усвоени средства) са 248 (45.8% от предоставените данни по доклада). В централната администрация те са 119 (54.1%), в областните администрации – 10 (35.0%), в общинските администрации – 95 (36.0%), в общинските администрации на райони – 25 (71.0%), от които 19 са райони в Столична община. Останалата част от администрациите (15.7%) са усвоили средства за

обучение макар и в непълен размер, като само 3 от тях посочват процент усвоени средства, по-нисък от средния за 2005 г.

Значително нарастват структурите, предвидили и усвоили средства от собствените си бюджети – от 44.0% през 2004 г. на 61.3% през 2005 г. Данните са показателни за това, че ръководителите на много администрации осъзнават необходимостта от обучение като важен инструмент за подобряване на ефективността на тяхната дейност.

Следва да се отбележи и факта, че 138 административни структури (26.0% от всички, предоставили данни по доклада), от които 70 от централната администрация, 5 областни, 49 общински и 14 общински администрации на райони не са усвоили средства за обучение, както от целево предоставените им, така и от предвидените в собствените им бюджети. Това налага да се направи по-задълбочена оценка на нуждите от обучение с цел ефективно и ефикасно изразходване на бюджетните средства, предназначени за развитие и усъвършенстване на професионалната и служебна квалификация на служителите.

Възприетата в България отворена система за назначаване на държавни служители, предполага постоянен приток на кадри, външни за администрацията, на всички позиции за държавни служители. Това изисква значителен финансов ресурс за обучение, свързано с придобиване и развитие на специфична административна компетентност, която е необходима за работата в държавните институции.

Общият брой **служители, преминали обучение** през 2005 г. е 42,060, от които 35,604 (84.7%) от централна и 6,456 (15.4%) от териториалната администрация.

**Графика 26:** Брой на служителите, преминали задължително и специализирано обучение



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Очертава се тенденция през последните две години за нарастване с голяма стъпка на относителния дял на обучаваните служители, спрямо заетите в държавната администрация. В сравнение с 2004 г. нарастването е с 13.3%, а за предходните две години нарастването е с 11.5%.

Не по-различно е състоянието в централната и териториалната администрация. В сравнение с 2004 г., нарастването на относителните дялове на преминалите на обучение служители, спрямо общия брой заети в съответната администрация, е със 17.8% за централна администрация и 7.7% за териториална. Нарастването за предходните две години е съответно 11.6% за централна и 7.6% за териториална. Въпреки тенденцията за увеличение на обучените служители в териториалните администрации, все още остава нисък техният дял спрямо общия брой на заетите.

ЗДСл поставя изискване за задължително обучение на **служителите, постъпили за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност.** Това изискване е свързано със запознаване на новопостъпилите с нормативните документи, с принципите на организацията, структурата, основните функции и съвременните тенденции в развитието на администрацията.

От общо 5,580 служители, назначени за първи път на държавна служба, 934 (16.7%) са преминали на задължително обучение. Това оказва негативно влияние при адаптирането на новите служители към принципите и практиката на административната дейност.

В централната администрация от общо 4,575 новоназначени, 611 (13.4%) са преминали на задължително обучение – 110 от тях на ръководни и 501 на експертни длъжности. В териториална администрация от 1,005 новоназначени, 323 (32.1%) са преминали на задължително обучение – 123 от тях на ръководни длъжности и 200 на експертни.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, 73.0% от служителите не са преминали през въстъпително обучение при постъпване на работа, като повече от 47.0% посочват като причина липсата на необходимост. Същевременно 48.0% посочват, че се нуждаят от допълнителни инструкции и/или обучение за да изпълняват задълженията си. Показателен е факта, че по-голяма потребност от обучение декларират ръководни кадри, което трябва да се има в предвид още при наемането и въвеждането им в спецификата на работата.

Потребностите от обучение са свързани с предизвикателствата пред политическото и икономическото развитие на страната. Модернизирането на държавната администрация изисква не само промени, свързани с поведението, ценностите и нормите, но и нова административна култура и бърза ориентация при определяне на приоритетите при планиране, разработване и прилагане на държавната политика и работа в условията на членство в ЕС.

Адекватното планиране на обучението осигурява баланса между общата цел на държавното управление и постоянното усъвършенстване на начините за предоставяне на качествени услуги на обществото.

През 2005 г. значителен брой служители – 41,983 са преминали през **специализирани обучения**, като преобладават служителите от централна администрация – 35,600 бр. (58.0% от заетите), в по-малка степен са били обхванати служителите от общински и областни администрации – те са общо 6,383 души (27.0% от заетите). В тази връзка е необходимо обучението да бъде насочено към работещите на регионално и местно ниво с цел повишаване на административния капацитет на териториалната администрация.

През 2005 г. най-много са служителите, включени в тясно специализирани обучения, целящи както подобряване на резултатите от изпълнението на конкретните им задължения, така и ефективност при постигане на целите на съответната администрация. От общо 18,927 (45.0% от всички обучени) служители, преминали на тясно специализирано обучение, 17,097 работят в централна администрация, а 1,830 – в териториална. Най-голям е дялът на служителите, работещи в структури, създадени със закон (49.0% от всички преминали на специализирано обучение), следвани от изпълнителните агенции – 23.9% и държавните агенции – 12.3%. От структурите в териториална администрация 88.3% (от преминалите на специализирано обучение в териториална администрация) са в общинските администрации.

На второ място е **обучението, насочено към развитие на управленските умения и управлението на човешките ресурси.** През отчетната година общо 6,058 (14.4% от всички

обучени) служители са повишили своята квалификация в тази област. От тях 5,451 (90.0% от обучените по тази тема) работят в централна администрация, а 607 (10.0%) – в териториална администрация. Ръководителите на структурите в централна администрация ясно разбират, че ефективна и ефикасна администрация не може да функционира без прилагане на принципите и инструментите на доброто управление.

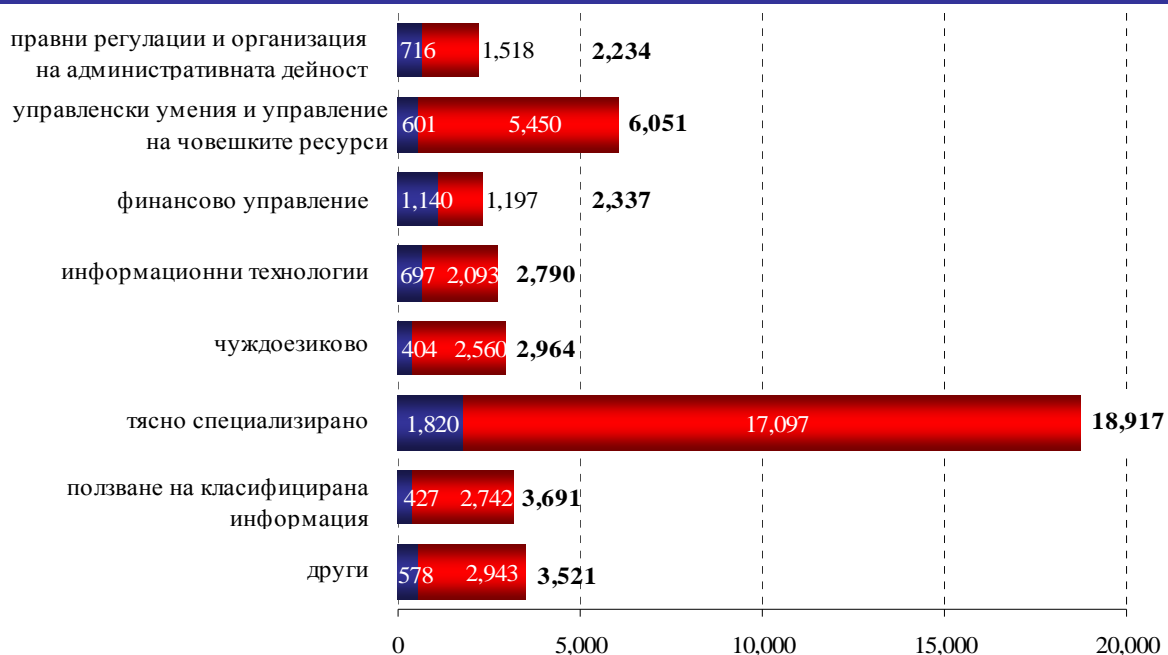
**Обученията за ползване на класифицирана информация и защитата ѝ от нерегламентиран достъп** (3,176 – 7.6% от всички обучени) са били приоритетни за структурите, създадени със закон и изпълнителните агенции. От общо 2,742 обучени по тази тема в централна администрация 1,105 (40.0%) са в изпълнителните агенции, а 1,172 (42.7%) – в структури, създадени със закон

По данни на отделните администрации 513 служители са включени в допълнителни тясно специализирани обучения, свързани с европейската интеграция и подготовка за членство в ЕС, изготвяне и управление на проекти, финансирани от европейските фондове и други теми, имащи отношение към процеса на присъединяване.

Почти еднакъв е интереса към информационните технологии (6.67% от всички обучени), финансовото управление (5.58%), правните регулации и организация на административната дейност (5.36%) и чуждоезиковото обучение (7.05%).

Разпределението на другите области, в които са обучавани държавните служители е съгласно графиката, по-долу.

**Графика 27:** Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През отчетната година 6,543 служители са преминали **курсове в Института по публична администрация и европейска интеграция** (с 15.0% повече от предходната година). В курсове по линия на ТАИЕХ са участвали общо 1,057 служители (Министерство на околната среда и водите – 150 бр., Национална ветеринарно – медицинска служба – 428 бр., Комисия за финансов надзор – 30 бр., Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве Добрич – 32 бр. и др.). Структурите посочват най-голям брой служители, обучавани в различни други обучаващи институции – 21,923.



Броят на служителите, преминали обучение с продължителност повече от 1 месец, е общо 1,208 – (1,169 бр. – 96.8% от централна администрация и 39 бр. – 3.2% от териториална). Преобладаващи са служителите от министерствата – 593 бр., административните структури, създадени със закон – 320 бр., държавните агенции – 177 бр.

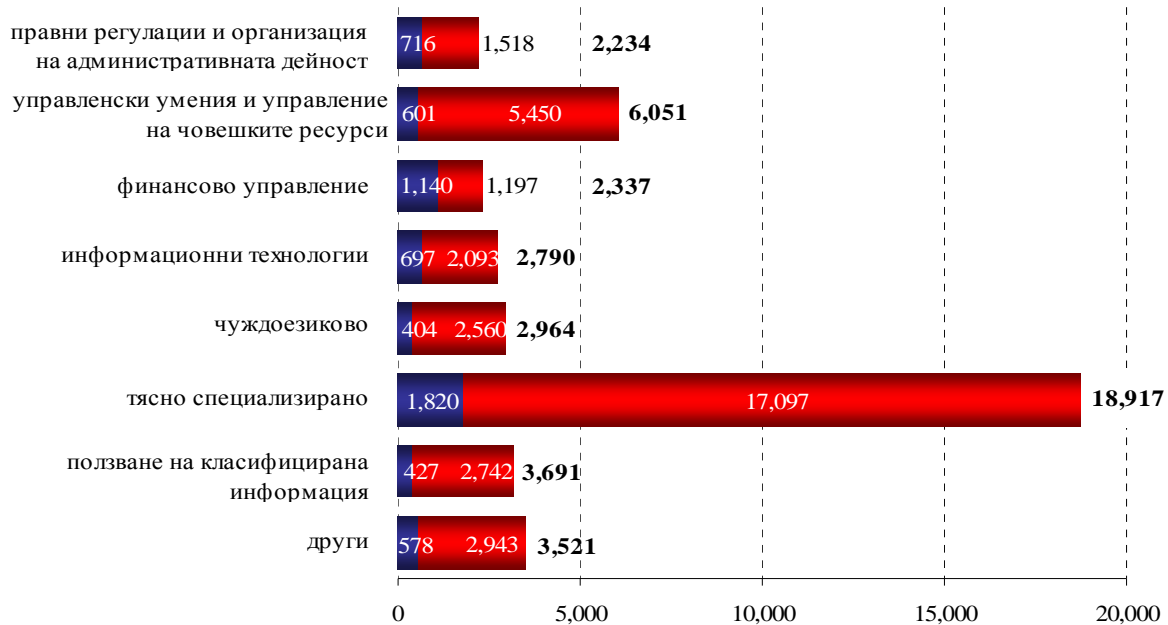
Законът за държавния служител поставя изискване за обвързаност на тези обучения със срок за работа в съответната администрация. Сравнението с 2004 г. показва, че намалява относителният дял на служителите, изпълнили това изискване от 53.3% на 25.7% през 2005 г.

Значително намалява броят на напусналите служители, преминали обучение – в централната администрация те са 22, а в териториалната – 12. Това е само 1.0% от служителите със сключени договори. В шест от случаите са възстановени финансовите средства за обучение от страна на служителя при напускане (Министерство на икономиката – 3 бр., Патентно ведомство – 2 бр. и Министерство на регионалното развитие и благоустройство – 1 бр.).

По данни на Института по публична администрация и европейска интеграция през 2005 г. общо 2,278 служители са преминали задължителни курсове и семинари, целящи:

- Запознаване на новопостъпили за първи път в държавната администрация държавни служители с нормативните документи, с принципите на организация, структура, основни функции на администрацията и представяне на европейските принципи и отговорности в работата на служителите
- Развитие на управленски умения на назначени за първи път на ръководна длъжност, придобиване на системни познания за управлението на организацията и нейните служители, представяне на съвременни подходи в управлението, формиране на умения за използване на инструменти, които повишават ефективността в дейността на държавната администрация
- Придобиване на систематични знания за европейския интеграционен процес във връзка с подготовка на българската администрация за работа в условията на членство в ЕС от служители на централна администрация, анализиране цялостния процес на подготовка на страната ни за членство и представяне ангажиментите и отговорностите на администрацията в процеса на интегриране
- Формиране на основни и систематизирани знания за ЕС, запознаване с Договора за присъединяване, представяне на регионалната политика на България в процеса на присъединяване, ключови фактори за пълноценно усвояване на финансови средства от ЕС (предназначени за служители от териториалната администрация)
- Представяне на същността и негативните последици на корупцията за обществото, основни форми на корупция, методи за противодействие, повишаване личната ангажираност и отговорност на ръководителите и служителите за превенция на корупцията в работна среда (предназначен за служители на ръководни и експертни длъжности, работещи в сфери на дейност с повишен корупционен риск)
- Дистанционната форма на обучение на тема “Новата българска администрация – гаранция за държавността” – представяне на съвременните тенденции в развитието на администрацията; систематизиране знанията и уменията по прилагане на законите в дейността на администрацията, очертаване ролята и отговорността на всеки експерт в процеса на модернизация и запознаване с предизвикателствата и отговорностите пред администрацията в процеса на присъединяване към ЕС.

**Графика 28:** Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Във връзка с **укрепване на административния капацитет за прилагане на хармонизираното законодателство** в Института по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ), чрез Закона за държавния бюджет за 2005 г., са осигурени необходимите финансови ресурси за провеждане на специализирано обучение за служителите, прилагачи хармонизираното законодателство, като са подготвени програми за задължително обучение по въпроси на европейската интеграция както следва:

- Програма “Интегрирането на България в ЕС”, предназначена за служители от териториалната администрация. В рамките на обучението са представени 3 модула: “Европейски съюз – история, институции, общи политики и отношения България-ЕС”; модул “Регионална политика на ЕС и Регионална политика на България в процеса на присъединяване към ЕС” и модул “Възможности за ефективно усвояване на средствата от Предприсъединителните инструменти и програми на ЕС, отворени за България”.
- Програма “Интегриране на България в ЕС”, предназначена за служители от централната администрация. В рамките на обучението са представени 4 модула: ”Европейски съюз – история, институционална система, право на ЕС, Конституцията за Европа”; “Подготовка на България за членство в ЕС”; ”Процес на вземане на решения в ЕС в контекста на подготовката на българската администрация за участие в него” и “Подготовка на администрацията за усвояване на финансовите средства от ЕС”.

В ИПАЕИ е разработена и специализирана програма “Подготовка на българската администрация за работа в условията на членство в ЕС”, включваща теми, свързани с прилагането на хармонизираното законодателство и европейския опит:

- “Европейско законодателство в областта на безопасност и качество на храните – въвеждане и готовност за прилагане в България”
- “Европейско законодателство за защита на потребителите – въвеждане и готовност за прилагане в България”
- “Европейско техническо законодателство (директиви от нов подход) – въвеждане и готовност за прилагане в България”

- “Европейски стандарти за управление на отпадъците” – курсът е разработен в сътрудничество с експерти от Центъра за европейски изследвания в Страсбург
- “Конкуренция, либерализация и регулация в контекста на някои секторни политики на ЕС” – курсът е разработен и осъществен в сътрудничество с Европейския институт по публична администрация – Антена Люксембург
- “Транспониране на европейските директиви в националното законодателство” – разработен с подкрепата на Университет Лайден, Холандия.

Ежегодно се планират проекти, финансирани от чужди донори (Програма ФАР, Програма ФАМАД, ТАИЕКС, ФАО, ЕОБХ, МАТРА) за специализирано обучение на служители, прилагащи *acquis*. Проведени са и редица обучения в Министерство на финансите, Министерство на културата, Министерство на образованието и науката, Министерство на правосъдието, Министерство на транспорта и НСИ. Проведени са и обучения по Туининг проекти в Министерство на транспорта, Министерство на образованието и науката и др.

По данни на отделните администрации 513 служители са включени в допълнителни тясно специализирани обучения, свързани с европейската интеграция и подготовка за членство в ЕС, изготвяне и управление на проекти, финансирани от европейските фондове и други, имащи отношение към процеса на присъединяване (Министерство на труда и социалната политика – 115 бр., Национален статистически институт – 110 бр., Агенция “Митници” – 12 бр., Министерство на транспорта и съобщението – 68 бр., Министерство на правосъдието – 15 бр., областна администрация Кърджали – 10 бр., общинска администрация Велики Преслав – 8 бр. и др.).

В ИПАЕИ е разработен курс “Методическа подготовка за участие в отворените конкурси за работа в институциите на ЕС”, в три варианта:

- Базисен – на английски език – подготовка за участие в предварителния етап на конкурсната процедура – акцентът на обучение е върху систематизиране на знанията и упражнения с тестове в областта на европейската интеграция
- Надграждащ – на английски език упражнения с тестове в областта на европейската интеграция
- На френски език – осъществен в сътрудничество с Френския институт в София – акцентът на обучението е върху работа с текстове и писане на есе.

#### IV.8. Заплащане

По обобщените данни на база попълнени и утвърдени отчети за състоянието на администрациите през 2005 г. **средната месечна брутна заплата** на работещите в държавната администрация възлиза на 449.86 лв., което е по-малко в сравнение с миналата година – 454 лв. За работещите по служебно правоотношение тя е 497 лева, а за работещите по трудово – 404 лв.

Служителите, заети в структурите на централна администрация на изпълнителната власт, са получавали средна месечна брутна заплата 401 лв. при трудово и 439 лв. при служебно правоотношение. В структурите на териториална администрация на изпълнителната власт средната месечна брутна работна заплата на работещите по трудово правоотношение е 401 лв., а за работещите по служебно – 495 лв.

В областна администрация средната месечна брутна заплата по трудово правоотношение е 587 лв., а работещите по служебно правоотношение получават средно по 483 лв. В общинските администрации средната месечна брутна заплата на работещите по

трудова правоотношение е 384 лв., а работещите по служебно правоотношение получават средно по 504 лв.

Най-висока е средната месечна брутна заплата по трудово правоотношение в Държавна комисия за енергийно регулиране – 1,460 лв., в Редакция “Нормативни актове” – 1,230 лв., в Министерство на държавната политика при бедствия и аварии – 1,223 лв. и в Областна администрация – Добрич – 1,168 лв. Най-ниска е в Общинска администрация – Тетевен – 146 лв., Регионален инспекторат по образованието – Кюстендил – 160 лв., в Регионален инспекторат по образованието – Велико Търново – 196 лв.

Най-висока е средната месечна брутна заплата по служебно правоотношение в Общинска администрация – Бяла – 1,014 лв., в Администрация на Министерския съвет – 942 лв., в Министерство на икономиката – 731 лв., в Общинска администрация – Симеоновград – 722 лв. Най-ниска е в Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – София област – 250 лв., в Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Русе – 279 лв., в Общинска администрация – Ихтиман – 292 лв.

Предвид най-често срещаните проблеми, пред които са изправени структурите от държавната администрация при набиране на кандидати за заемане на длъжности с конкурсна процедура, необходимо е да се направи преглед на **методите за мотивация на младите служители.**

Администрациите, които мотивират своите млади служители като им предоставят ясна перспектива за служебно развитие, са 264 (48.8% от всички отговорили администрации). Други 227 администрации посочват обучението като фактор за мотивиране на младите служители (42.0%). Общо 24 администрации (4.4% от всички) преценяват доброто заплащане като мотивиращ фактор, който да задържи младите служители в съответната администрация.

Тъй като размерът на трудовото възнаграждение в държавната администрация е строго регламентиран (ПМС №137/04.07.2005 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности), отделните административни структури не могат да проявяват голяма гъвкавост и да използват основното трудово възнаграждение като активен мотивационен фактор, поради което нерядко са изправени пред проблема с текучеството.

За да задържат на служба своите млади и перспективни служители, различните администрации използват разнообразни форми за допълнително материално стимулиране: предоставяне на добри условия за работа в т.ч. и осигуряване на добър микроклимат в работната среда, оптимална технологична и информационна осигуреност и др.

Сред администрациите съществува практика командировките извън страната, както и участието в работни групи и комисии, работа по проекти (при допълнително заплащане за тези участия) да се използват като инструмент за мотивация на изявените служители в администрацията. Използват се методи и практики за изграждане на екипна култура сред служителите на дадена администрация, както и за формиране и поддържане на микроклимат, осигуряващ психологически комфорт за работа.

Показателни примери за гъвкавост и други методи за стимулиране на младите служители се констатира в отговорите на 26 (4.8% от всички отговорили) администрации, които полагат усилия да задържат перспективните служители с доказан принос в работата на съответната администрация:

- “Обучение, възможности за служебно развитие и служебни командировки в чужбина, участия в работни групи и комисии, при образцово изпълнение на служебни задължения възможности за парични награди или допълнителни

възнаграждения, съгласно вътрешни правила.” – Министерство на икономиката и енергетиката

- “Работа в екип по разработване на проекти и материално стимулиране по вътрешни правила” – Общинска администрация – Разград
- Конкурс за “Служител на месеца” – посочен от общинска администрация Струмяни
- “Мениджърско-психологически похвати” – РЦЗ Видин, “морална удовлетвореност” – община Варна, район Владислав Варненчик, “Убеждаване, че парите не са всичко” – Национална банка за промишлени микроорганизми и клетъчни култури.

На този фон възможностите за обучение на служителите и очертаването на перспективи за кариерно развитие – професионално (развитие на компетентността и уменията на служителите) и служебно (израстване в службата чрез хоризонтална и вертикална мобилност) остават едни от малкото универсални и общодостъпни инструменти за мотивация на служителите в държавната администрация. При това администрациите съзнават взаимната обвързаност между обучението на техните служители и перспективите за кариерно развитие.

## V. Административно обслужване

Разбирането на административното обслужване като политика с комплексен характер е от ключово значение за постигане на ефективни резултати. За повечето ръководители въвеждането на принципа на обслужване “на едно гише” е основна обща стратегическа цел, но не и единствената. Качествени услуги не могат да се реализират с несвършени процедури. Именно затова и подобряването на действащото законодателство следва да се възприема като мярка, която ще рефлектира индиректно върху потребителите на услуги. Наред с това интегрирането на информационни масиви, подобряването на бизнес средата и изграждането на електронно правителство, търсенето на иновационни средства и новаторски решения са паралелни политики и методи, които съгласно Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише”, е необходимо да се развиват, за да се усъвършенстват административните услуги.

Отчетният период се характеризира с търсене на нови подходи по отношение подобряването на административното обслужване. По-интензивни станаха контактите между отделните администрации с оглед търсене на споразумения за предоставяне на интегрирани административни услуги. Стартираха проекти, които ще са от решаващо значение за бъдещото приложение на публично-частните партньорства и въвеждането на системи за управление на качеството с оглед предоставяне на по-качествени административни услуги. Формулираха се приоритети, които да насочат практическите действия за подобряване на услугите към общинските администрации като структури, предоставящи най-голям обем услуги. Приоритетите засягат и качествена страна на понятието “административно обслужване на едно гише”, тъй като са ориентирани към издигане нивото на административното обслужване в администрациите, а не само към количествените показатели, относно брой създадени фронт-офиси.

### V.1. Ниво на развитие на организацията на административно обслужване

Чрез Интернет – базираната система за самооценка на административното обслужване (ССАО) за 2005 г. е постъпила пълна информация от 444 администрации на изпълнителната власт, от които 147 структури на централната администрация, 28 областни администрации и 269 общински администрации и администрации на райони. В сравнение с 2004 г. броят на отчетаните се администрации е нараснал със 140 (46.1%) структури. През отчетната 2005 г., освен неотчитаните се до момента администрации, за първи път са започнали да подават информация и новосъздадените РЦЗ и РИОКОЗ.

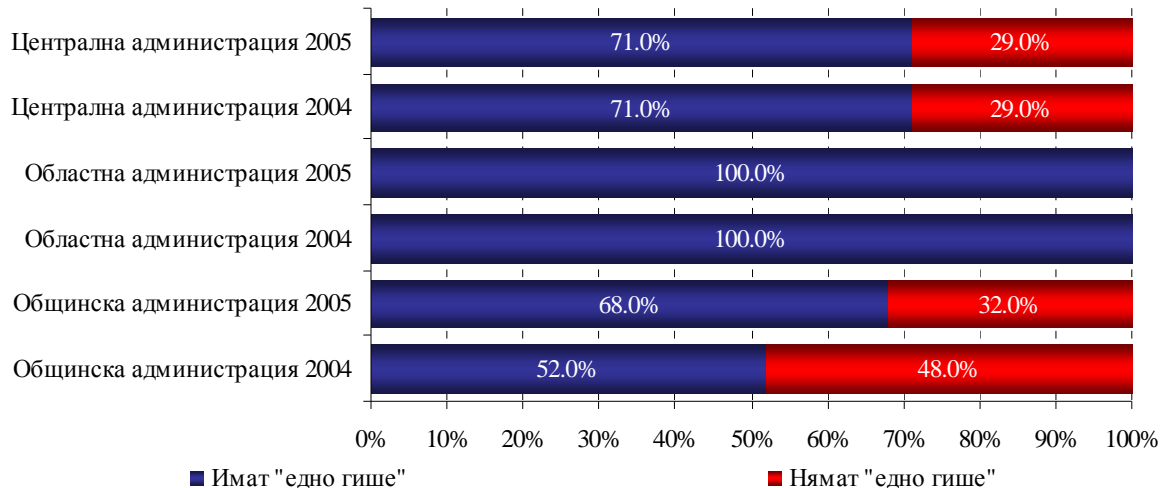
За подобряване на обществения достъп до услуги **администрациите изграждат едно място на достъп на принципа на “едно гише”**. Съгласно представените данни 71.0% от структурите в централната администрация отчетат, че предоставят административни услуги чрез едно място на достъп. 100% от областните и 68.0% от общинските администрации също осигуряват едно място на достъп до услугите. Сравнявайки данните с тези от предходната година, можем да направим извод, че процентът на общинските администрации, предоставящи услуги на принципа “едно гише”, се е увеличил с 16 пункта. При областните и централните администрации процентът на администрациите, предоставящи административна услуга на едно място, е запазен. По-голямата част от териториалните администрации, осигуряващи едно място на достъп, предлагат и консултиране и насочване на потребителите, като съществува трайна тенденция тази практика да се усъвършенствува.

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 почти всички

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

общински администрации се посочва, че съществува организация на принципа “едно гише”, 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.

**Графика 29:** Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставяне на административните услуги



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

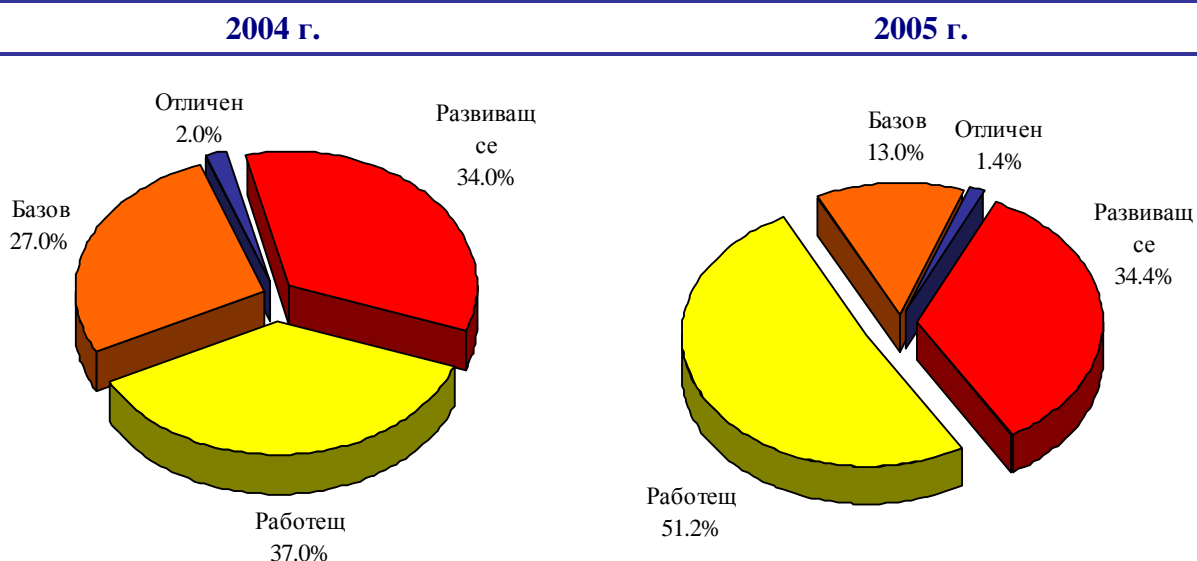
Подобряването на административното обслужване не е гарантирано само от наличието на “едно гише”, а и от етапа на развитието му. **Етапът на развитие на отделната администрация** се определя в зависимост от основните елементи на Базисния модел за обслужване на “едно гише” – процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността<sup>19</sup>.

През 2005 г. от администрациите, публикували отчет в ССАО най-много са на етап “работещ” – 51.2%. На етап “развиващ се” са 34.4%, 13.0% са на етап “базов” и само 1.4% са на етап “отличен”. В сравнение с предходната година се отчита повишаване с 14.2% на администрациите, намиращи се на етап “работещ” и намаляване с 14.0% на администрациите, намиращи се на етап “базов”. Запазва се броят администрациите, намиращи се на етап “отличен” и на етап “развиващ се”.

<sup>19</sup> В базисния модел се разграничават следните четири етапа на развитие:

- Базов етап – на този етап има малко доказателства за промяна в сравнение с предишната организация за предоставяне на услуги
- Етап развиващ се – вече се отчита подобрене в сравнение с предишните механизми за предоставяне на услуги, но доказателствата за прилагане на най-добрите международни практики са незначителни
- Работещ етап – на този етап се отчита значително подобрене в сравнение с предходното обслужване на “едно гише”. На този етап организацията, респективно административната структура, е съизмерима с някои показатели за сравнение на ЕС.
- Отличен е последният етап от базисния модел. На този етап организацията на работа е съобразена със значими елементи от най-добрите практики в обслужването на “едно гише” в ЕС.

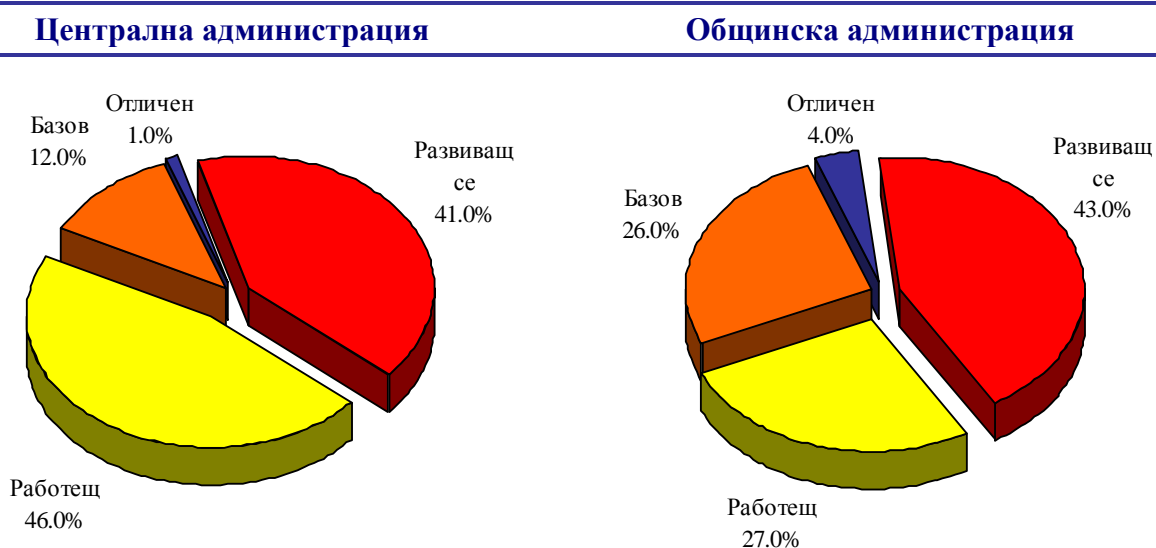
**Графика 30:** Етапи на развитие на административното обслужване



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. значително се е увеличил броят на централните администрации, които публикуват отчет в ССАО – от 88 през предходната година, техният брой нарасна на 147. Докато през 2004 г. 45.0% от административните структури са на етап “работещ”, 32.0% от централните администрации са на етап “развиващ се”, а 20.0% са на най-ниския етап от развитие – “базов”, то през 2005 г. 46.0% са на етап “работещ”, 41.0% са на етап “развиващ се”, 12.0% са на етап “базов” и 1.0% от тях са на етап “отличен”. С 10.0% е увеличението на централните администрации, които се намират на етап “развиващ се”, а с 8.0% са намалели тези, които се намират на етап “базов”. Както през 2004 г., така и през 2005 г. само две администрации са се самооценили на етап “отличен” – Център за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Пловдив и Агенция “Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии” за периода на съществуването си.

**Графика 31:** Етапи на развитие на административното обслужване по вид администрация, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа



През 2005 г. всички областни администрации са попълнили отчети в ССАО. Най-висок е броят на администрациите, които се самооценяват на етап “работещ” 64.0% (18 от 28), 21.0% (6 областни администрации) посочват, че са на етап “развиващ се”, 11.0% (областни администрации Плевен, Шумен и Силистра) са на “базов” етап и само 4.0% (областна администрация Смолян) отговарят на критериите за етап “отличен”. В сравнение с 2004 г. броят на отчетите се областни администрации се е увеличил с 3. Увеличил се е броят на тези, които са се самооценили на етап “работещ”. Намалял е броят на администрациите на етап “развиващ се” и се е запазил броят на тези на етап “отличен”. Новоотчетелите се администрации са на етап “базов”.

Най-голям ръст на нарастване в попълването на системата е отчетен при общинските администрации. Броят на общинските администрации и администрациите на райони, публикували отчет в системата за самооценка през 2005 г., е нараснал от 191 на 269 (40.8%).

От общините 43.0% (100 от 238 администрации) са на етап “развиващ се”, като броят им е увеличен с 32 (4.0% повече от предходната година). Процентът на администрациите, които са на етап “работещ”, е същият като през 2004 г. – 27.0%, но броят им се е увеличил от 47 на 65. Въпреки че се отчита 6.0% намаление от предходната година, все още остава висок процентът на администрациите, които са на етап “базов” – 26.0% (63 за 2005 и 56 за 2004 г.). Броят на администрациите, които са на етап “отличен” се е увеличил – със 7 (10 за 2005 г.) и представлява 4.0% от общинските администрации. Това са общински администрации Благоевград, Вълчи дол, Горна Оряховица, Сливен, Разлог, Белослав, Мездра, Вълчедръм, Добрич, Сапарева баня.

Що се отнася до районите на общините с районно деление, броят на тези, които са публикували отчети в ССАО, в сравнение с предходната година, се е увеличил два пъти – 31 от администрации на райони са публикували отчети през 2005 г. 14 от тях (46.0%) от районите са на етап “развиващ се”, което е увеличение с 5 администрации, а 11 (35.0%) са на етап “базов”, с 3 повече от предходната година. Пет администрации (16.0%) са на етап “работещ”, докато през 2004 г. не е имало райони на този етап и само Столична община – район Младост е достигнал най-високия етап – “отличен”(3.0%).

Все още 20 общински администрации не се отчитат чрез ССАО<sup>20</sup>.

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.

Качеството на административното обслужване зависи в значителна степен от информацията, която се предоставя за услугите, както и от средствата за достъп до услугите. **Информация за административното обслужване**, предназначена за потребителите на разбираем и достъпен език, се поддържа и актуализира във всички администрации. При структурите на централната власт имащите Интернет страница са 88.0%, без промяна от предходната година. 100% от областните администрации декларират, че имат страници в Интернет, като увеличението при тях е с 13.0%, а със 7.0% се е увеличил дела на общинските администрации, които сочат, че имат страници в Интернет. Повишил се е и процентът на администрациите, които предоставят информация чрез брошури и листовки. През предходната година този способ е използван от 63.0% от централните администрации, 80.0% от областните администрации и 70.0% от общинските администрации. През 2005 г. чрез брошури и листовки информират 100% от централните администрации, 100% от областните

<sup>20</sup> Симитли, Хаджидимово, Несебър, Приморско, Сунгурларе, Макреш, Хайредин, Трявна, Шабла, Бобов дол, Перник, Радомир, Съединение, Кайнарджя, Силистра, Борино, Столична община, Ихтиман, Своге, Чавдар, Минерални бани

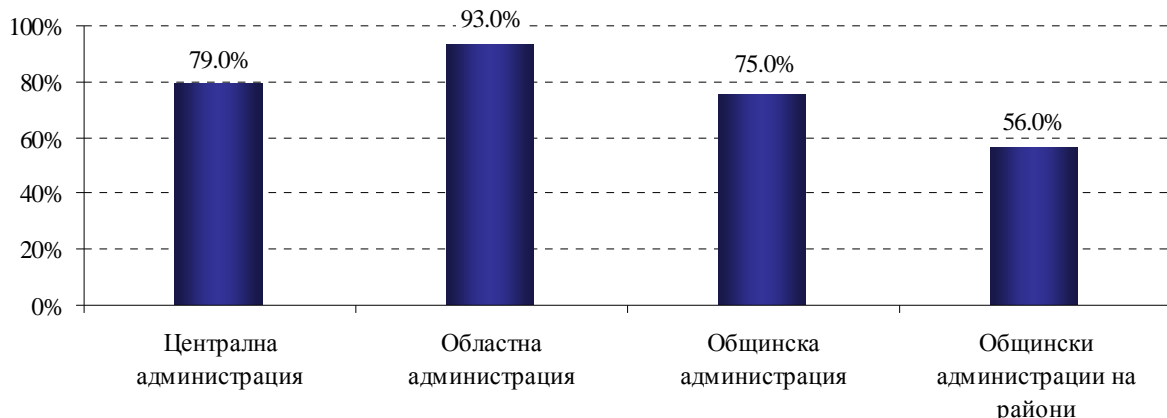
администрации и 90.0% от общинските администрации. Традиционното средство за информация – информационното табло, се използва почти във всички областни администрации.

Информационното и комуникационното осигуряване е една от важните предпоставки за предоставяне на качествени и бързи услуги. През 2005 г. 74.1% от структурите в централната администрация, 36.1% от общинските, 47.0% от администрациите с районно деление и 84.6% от областните заявяват, че предоставят информация и/или услуги чрез Интернет.

Съществена част от процеса на подобряване на организацията на административното обслужване е **определянето на работното време на звената за административно обслужване**. В тази връзка 59.8% от централните, 41.0% от областните, 43.0% от общинските администрации и 52.4% от администрациите с районно деление заявяват, че прилагат гъвкаво работно време, т.е. стремят се да осигуряват непрекъснатост на работния процес и да отговорят на потребителските нужди, като се съобразяват с най-удобните за тях часове. Сравнявайки данните с предходната година, можем да обобщим, че е намалял процентът на централните и областните администрации, които прилагат гъвкаво работно време, (съответно 71.0% и 50.0%) и се е запазил броят на общинските администрации, които имат гъвкаво работно време.

Показател за ангажираността на администрациите с проблемите на административното обслужване е **наличие на стратегии и планове за удовлетворяване нуждите на потребителите на услуги**. Като положителен факт може да се отбележи, че 79.0% от централните администрации, 93.0% от областните, 75.0% от общинските администрации и 56.0% от администрациите на общините с районно деление са обявили наличието на Харта на клиента с вътрешноорганизационни стандарти и цели на обслужване. Като цяло не се наблюдават промени в броя на администрациите, които имат разработена Харта на клиента. Общият процент на администрациите, заявили, че са разработили Харта на клиента е 76.0%, което е с 5.0% по-малко от предходната година, но трябва да се вземе под внимание и високият брой администрации, които за пръв път публикуват отчети в системата.

**Графика 32:** Сравнителен анализ на административните структури, имащи Харта на клиента, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Внедряването на системи за управление на качеството** гарантира на клиентите/потребителите едно постоянно ниво на предлагания продукт/услуга, независимо от количеството и срока за изпълнение, както и съответствие с приложимите нормативни

изисквания. Тези системи стимулират непрекъснатото повишаване на удовлетворението на клиента.

Администрациите, които са заявили в докладите си, че не използват системи за управление на качеството, са 423 или 79.8% от всички публикували отчет през 2005 г. (563 администрации). В 26.0% от централните администрации, 29.0% от областните, 9.0% от общинските администрации се използват такива системи, а в три процента от общините предстои да се внедри. В сравнение с предходната 2004 г. процентът на централните администрации, които работят със системи за управление на качеството, се е увеличил с 8 пункта (21.0%), процентът на областните администрации се е повишил с 1 пункт (28.0%), докато процентът на общините, които са заявили, че работят с такива системи, е намалял с 5 пункта (14.0%). Трябва да се има предвид, че броят на попълнените доклада се е увеличил. През 2005 г. 27 администрации са въвели системи за управление на качеството<sup>21</sup>. През 2004 г. администрациите, които са въвели такива системи, са били 9.

Важно средство за анализ на състоянието на административното обслужване е **анализът на жалбите и оплакванията**. Той е елемент и от системите за обратна връзка от клиентите. През 2005 г. в 80.1% от централните администрации, 92.6% от областните администрации, 78.5% от общинските администрации и 85.7% от администрациите на общини с районно деление, са разработени такава процедура. В 14.4% от централната администрация, 7.4% от областната администрация, 13.2% от общинската администрация и 14.3% от администрация с районно деление са в процес на разработване на такива процедури. Само 3.0% от структурите са заявили, че нямат подобни вътрешни процедури<sup>22</sup>, което е с 2.0% по-малко от предходната година, а 12.0% дават несъотнесими към въпроса отговори – позовават се на закони, на Кодекса за поведение на служителите от държавната администрация, на принципа на обслужване “едно гише”, на програмни продукти, длъжностни характеристики или на факта, че нямат жалби и поради това нямат необходимост от разработване на процедури (РЦЗ Пазарджик, Общинска администрация Главиница, Общинска администрация Силистра).

**Таблица 5:** Регламентиране на процедурата за работа с жалби против лошо администриране

	Брой администрации	%
С устройствен правилник	163	25.8
С Вътрешни правила за организация на административното обслужване	317	50.1
Със заповед на органа на изпълнителната власт	32	5.1
Друго	121	19.1

През 2005 г. най-разпространен акт, с който се регламентира процедурата по жалбите против лошо администриране, са вътрешните правила за организация на административното обслужване. 50.1%, от всички администрации са посочили този отговор, което е с 3 пункта по-малко от предходната година. Процентът на посочилите, че тази дейност е регламентирана в устройствените правилници на структурата, също е нараснал с 4 пункта (около 26), като трябва да се има предвид, че се е увеличил и общият брой на

<sup>21</sup> Българо-германски център за професионално обучение гр. Пазарджик, Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имуществва, Институт по розата и етеричномаслените култури, Басейнова дирекция Варна, Черноморски район, Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве Благоевград, София-град и София област, Стара Загора, Областна администрация Кърджали, Областна администрация Разград, Общинска администрация Берковица, Общинска администрация Кърджали, Общинска администрация Лясковец, Общинска администрация Павликени, Общинска администрация Раднево, Общинска администрация Сопот

<sup>22</sup> Агенция за държавни вземания, Държавна комисия по сигурността на информацията, Институт по тютюна и тютюневите изделия, Национална агенция за приходите, Областна администрация Ловеч, Общинска администрация Разград, Регионален инспекторат по образованието Велико Търново, Регионален инспекторат по образованието Видин, Регионален инспекторат по образованието Ямбол, Регионален център по здравеопазване Монтана

администрациите, публикували доклад за състоянието на администрациите си. Предвид това, че в повечето устройствени правилници на структурите от централната администрация и областните администрации такава регламентация липсва, то очевидно подобен подход използват повече общинските администрации. В малко администрации има изрична заповед на органа на изпълнителна власт за уреждане на тази дейност.

Броят на администрациите, които са посочили други средства за регламентиране на посочената процедура, се е запазил. Най-често се споменава Харта на клиента. В 7 администрации като акт, който регламентира процедурата за работа с жалби против лошо администриране, се използват правилници и инструкции за документооборота<sup>23</sup>.

В областна администрация Стара Загора е разписана “Процедура за регистрация, анализ и предприемане на действия по жалби и сигнали за лошо администриране”, утвърдена от областния управител. В Център за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части Русе е разработена процедура “Обработване на рекламации” и съпътстващи документи – преглед на договора, провеждане на коригиращи действия, отстраняване на отклонения от качеството и обработване на устни жалби, в РИОСВ – Пазарджик е изградена система за регистриране, проверка и анализ на получените жалби, сигнали и оплаквания. Запитвания или жалби, които не са от компетентността на инспекцията, се препращат до съответната институция, като се уведомява клиента за това. В Агенция по заетостта молбите и жалбите на гражданите се завеждат чрез информационна система “Микси” и се следят сроковете на отговорите. Изготвят се шестмесечни анализи на постъпилите молби, жалби, сигнали и предложения на гражданите, извършват се конкретни проверки по поставените проблеми и в резултат на това се изготвят отговорите до жалбоподателите и се предприемат мерки за отстраняването на недостатъците в обслужването на клиентите.

Въпреки добрите практики, все още е нисък процентът на гражданите, които използват горепосочените средства за подаване на жалби, а това говори за непознаване на начините за подаване и разглеждане на жалба против лошо администриране, съответно – за неоповестяване от страна на администрациите. Голямото разнообразие на начините на регламентация на процеса обърква гражданите и предопределя тяхната незаинтересованост.

Като допълнителни средства за **обратна връзка от клиентите** могат да се посочат личния контакт, събиране и анализ на мнения и предложения чрез интернет, кутии за похвали и оплаквания, анкети и др.

В Министерство на здравеопазването са определени приемни дни за директен контакт с потребителите, с оглед решаване на възникнали въпроси. Разработен е механизъм за получаване на обратна връзка от потребителите на административни услуги, с цел усъвършенстване на предоставянето им. Разписан е и ред за получаване на предложения и жалби, техния анализ и предприемането на мерки от страна на администрацията, с цел удовлетворяване изискванията на потребителите на административни услуги. В Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството директорите на регионалните дирекции периодично провеждат индивидуални срещи с клиенти, от които се получава допълнително информация за възникналите проблеми по процедурата на предоставяне на административните услуги. Продължава практиката съвместно с областните дирекции “Земеделие и гори” да се организират срещи по области и общини, на които специалисти от Регионалните дирекции по селекция и репродукция в животновъдството разясняват дейността на агенцията. На тези срещи се получава обратна информация от

<sup>23</sup> Държавна агенция за закрила на детето, Държавна агенция за бежанците, Държавна агенция “Гражданска защита”, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, Общинска администрация Елхово, Регионална инспекция по околна среда и водите Пазарджик, Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве Хасково

клиентите за ефективността на предоставяните им услуги. В Изпълнителна агенция по лозата и виното е разработен механизъм за получаване на обратна информация от клиента, с цел установяване удовлетвореността на клиентите от услугите и приемане на мерки за усъвършенстване на административното обслужване.

За постигане качество на услугите е необходимо административните структури да работят в синхрон и координация. Белег за постигането им 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, че 41.4% от централната администрация, 74.1% от областните администрации, 44.8% от общинските администрации и 57.1% от администрациите на общините с районно деление работят в тази насока.

Като добра практика за междуведомствено служебно съгласуване можем да споменем осъществяването на координация между институциите от Националната агенция за професионално образование и обучение – министерства, работодателски организации, синдикални организации. Служители от агенцията членуват в комисии, работни групи, Управителни съвети на министерства и организации. Подписани са двустранни споразумения за сътрудничество със следните партньори: Агенция по заетостта, Асоциация на индустриалния капитал в България, Съюз за стопанска инициатива, Българска стопанска камара, Български съюз на частните предприемачи “Възраждане”, Конфедерация на труда “Подкрепа”, Конфедерация на независимите синдикати в България и Съюз на синдикатите в Обединение “Промяна”. Други примери за междуведомствено съгласуване са: изградената трайна връзка между РЦЗ – Варна и Областна администрация, Общинска администрация, РЗОК, РИОКОЗ и РДВР – Варна. При възникнала необходимост Министерство на финансите осъществява междуведомствено съгласуване с БНБ, чийто краен резултат е издаване на удостоверения за извършено плащане с държавни ценни книжа. Кореспонденцията се осъществява по електронна поща чрез документи, подписани с универсален електронен подпис.

Добри практики, придобили вече известност, са споразуменията, въз основа на които функционира електронна област – Габрово и интегрираните услуги, предоставяни от община “Трявна”.

Повишаването на нивото на административното обслужване е свързано с **изпълнение на нормативно определени стандарти/срокове за обслужване**. В 100% от областните администрации, в 90.5% от районите на общини с районно деление, в 87.2% от общинските администрации и в 84.4% от централните администрации отчитат изпълнение на нормативно-определените стандарти. Като цяло 91.0% от административните структури са отчетели, че изпълняват нормативно-определените стандарти.

**Използването на система за измерване удовлетвореността на потребителите** е част от мерките за подобряването на административното обслужване. Въвеждането ѝ осигурява информация за оценката, която поставят потребителите на извършените административни услуги и установява връзка между администрацията и потребителите на услуги. Общият процент на администрациите, които са въвели такава система е 45.0% (42.0% от Централната администрация, 67.0% от Областната администрация, 42.1% от Общинската администрация и 28.6% от районите на общини с районно деление).

Предназначението на системата за документооборот е да унифицира и облекчи процедурата свързана с подготовката на документи и да ускори и тяхното издаване. В 73.0% от Централната администрация, 100% от Областната администрация, 59.5% от Общинската

администрация и 57.0% от районите на общини с районно деление използват електронна система за документооборот, а 12.0% от Централната администрация, 14.9% от Общинската администрация и 4.8% от районите на общини с районно деление са въвели такава частично.

**Удовлетвореността на служителите от условията на работа в администрацията** повишава тяхното самочувствие и дава отражение върху изпълнението на преките им задължения. В потвърждение на това твърдение са и данните от СССАО, според които процентът на удовлетворение на служителите, работещи в централната администрация, е най-висок – 100%. Това е постигнато чрез качествено офис-оборудване, допълнително материално стимулиране на служителите, възможността за повишаване на квалификацията, периодична атестация и оценка на служителите и възможност за издигане в длъжност. В областните администрации удовлетвореността е 88.9%, в общинските администрации – 77.2%, а най-ниска е удовлетвореността в администрациите на районите на общини с районно деление – 61.9%.

## V.2. Административно регулиране

### V.2.1. Обща политика за административно регулиране

В Актуализирания план за изпълнение на Стратегията за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006, се предвижда продължаване на дейността по наблюдение на редуцирането, облекчаването или въвеждането на регулаторни режими, както и наблюдение и отчитане прилагането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) във връзка с привеждане на нормативните актове в съответствие с него.

Стратегически документ по отношение на общата политика за административно регулиране е **Програмата на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност**, приета с РМС №916/30.11.2005 г. В съответствие с тази програма Българското правителство продължава да следва политиката на либерализация и демонополизация в икономиката. За целта са ангажирани три структури на централната администрация – Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на държавната администрация и административната реформа и Министерство на финансите, които следва да провеждат политика за подобряване на стопанския климат, намаляване на регулаторните разходи за осъществяване на бизнес в България и въвеждане на ограничено административно регулиране.

В **Стратегията за насърчаване на инвестициите в Република България (2005-2010)** са залегнали мерки за продължаване на процеса на оптимизиране на регулаторните режими, както и за въвеждане на практиката за анализ и оценка на въздействието на законодателството с отговорни институции и организации – Министерство на икономиката и енергетиката, Народното събрание, ресорни министерства, органи на местното самоуправление, Министерския съвет и Института за пазарна икономика.

През 2005 г. продължават усилията за облекчаване на административното регулиране, от една страна, чрез продължаването на изпълнението на **Решение №392 на Министерския съвет от 2002 г. за подобряване на бизнес-средата**, от друга, чрез повишаване на активността и ефективността в съгласувателната процедура по проекти на нормативни актове, въвеждащи или изменящи регулативни режими за съответствие със ЗОАРАКСД. Тези дейности са свързани и с изпълнение на ангажиментите, поети в процеса на преговори за присъединяване към ЕС.

### V.2.2. Нормативна уредба

Основният нормативен акт за реализация на политиката за облекчаване на бизнес климата е **Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)**. Резултатите от прилагането на закона през последните две години показват волята и ангажираността на органите на изпълнителната власт да предприемат мерки за ограничаване на административното регулиране, касаещо бизнеса и за намаляване на административния контрол върху стопанската дейност.

Целта на закона е да улесни и насърчи извършването на стопанска дейност, като ограничи до оправдани от гледна точка на обществото граници административното регулиране и административният контрол, осъществявани от централните органи и от местните органи на изпълнителната власт.

Административно регулиране е установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол. Целта е да се ограничат изискванията към бизнеса в началото на започване на дейността като впоследствие се редуцира контролът върху тази дейност. Административно регулиране и пълен административен контрол се извършват с цел защита на националната сигурност и общественения ред, личните и имуществените права на гражданите и околната среда от страна на централните и местни органи на изпълнителната власт.

Съгласно разпоредбите на ЗОАРАКСД при административно регулиране и контрол на стопанската дейност органите не могат да налагат тежести, които не съответстват на целите на закона и които ограничават конкуренцията. Всички изисквания за започване и осъществяване на дейност се регулират в закон, а само конкретиката в подзаконов акт. Органите са длъжни да осигурят достъп до всички документи и формуляри, да предоставят информация за административните услуги, свързани с регулаторни режими и да оказват съдействие за попълването на формулярите, да оповестяват методиката за определяне на таксите. Дейността по административно обслужване следва да бъде извършвана на едно място като се осигури подходящо работно време на звената за административно обслужване. Освен това, не следва да се изискват документи, които фигурират в публичните регистри, а само декларация. Административният орган може да изисква само веднъж отстраняване на нередовности или предоставяне на допълнителна информация във връзка с издаване на лиценз или разрешително, както и за извършване на регистрация, като срокът за отстраняване не може да е по-дълъг от срока за произнасяне, определен в съответния закон.

Следва да се отбележи, че в ЗОАРАКСД не е предвидено приемане на правилник за прилагане на закона. От друга страна, изпълнението на закона не е възложено на нито един орган на изпълнителната власт, което създава затруднения по отношение на прилагането на закона на практика.

### V.2.3. Организация за изпълнение на политиката за административно регулиране и предварителна оценка на въздействието

В съответствие с Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, (приет с ПМС №216 от 12.10.2005 г.) следните административни звена имат отговорности по извършване на оценка на въздействието: **дирекция “Правна”** – за оценка на въздействието върху законодателството на актовете, предложени за разглеждане на заседание на МС и оценка на въздействието на правото на ЕС върху националното законодателство, и **дирекция “Стратегическо планиране и управление”** – за подпомагане

на администрациите за извършването на оценка на въздействието при разработването на стратегии.

В съответствие с Устройствения правилник на Министерството на държавната администрация и административната реформа, (приет с ПМС №215 от 12.10.2005 г.) министърът на държавната администрация и административната реформа осъществява методическо ръководство и координира дейността по ограничаване на административното регулиране на стопанската дейност. За подпомагане на министъра при осъществяване на тези правомощия е създадена дирекция “Административно регулиране и обслужване”.

#### **V.2.4. Изпълнение в областта на административното регулиране**

Основен приоритет в областта на административното регулиране е спазването на общата политика за административно регулиране и на изискванията на нормативната уредба в тази област при въвеждането на регулаторни режими и изменението и допълнението на съществуващи такива. В тази връзка следва да продължат усилията за подобряване на бизнес – средата чрез наблюдение на изпълнението на препоръките за облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими, съгласно предложенията на Междуведомствената работна група, приети с РМС №392 от 2002 г.

Този приоритет е залегнал и в проекта на Оперативната програма “Административен капацитет” (2007-2013). Една от мерките в сферата на административното регулиране е свързана с намаляване на бюрократичните процедури. Същата предвижда преглед на съществуващите регулаторни режими и изготвяне на предложения за тяхното по-нататъшно облекчаване и намаляване, укрепване на капацитета за упражняване на контрол над регулаторните дейности и интегриране на ключови услуги на принципа “епизоди от живота”.

Усилията на българското правителство са насочени за **оптимизиране на регулаторните режими и административните процедури**. През 2002 г. Междуведомствената работна група за по-нататъшно подобряване на бизнес средата направи пълен преглед на действащите регулативни режими като извърши цялостен анализ на законовите и подзаконовите нормативни актове за тяхното въвеждане и прилагане. Въз основа на анализа са представени предложения за необходимите изменения и допълнения в съответните нормативни актове. Целта на предложенията е да бъдат премахнати, облекчени или запазени действащите режими. Разгледани са общо 360 регулативни режима, от които лицензионните са 53, разрешителните – 260, а регистрационните – 47 броя. От тях с препоръка да се отменят или облекчат са 192 лицензионни, регистрационни и разрешителни режима.

Съгласно справките за изпълнението на РМС №392 от 2002 г. към м. юни 2005 г., от предвидените 192 режима за отменяне или опростяване, 163 са премахнати или опростени, което е 85.0% изпълнение на препоръките. Като цяло, трябва да се отчете, че до края на 2005 г. продължават усилията по редуциране на регулаторните режими. От общо 29 лицензионни, разрешителни и регистрационни режима, са отменени и облекчени, съответно 4 и 10 броя режими, с което се достига 92.0%-но изпълнение на препоръките. Облекчени са 3 лицензионни, 5 разрешителни и 2 регистрационни режима. Отменени са 3 разрешителни и един регистрационен режим.

Министерство на държавната администрация и административната реформа следи за спазването на изискванията на нормативната уредба в сферата на административното регулиране в случаите на **въвеждане на нови регулаторни режими и/или предложения за изменения и допълнения на съществуващите такива**, както и относно административните процедури, административните такси и налагането на глоби и санкции при извършването на административен контрол. Това се постига в рамките на съгласувателната процедура за



вносяне на проектонормативни актове на заседание на Министерския съвет, регламентирана в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

От 01.02.2003 г. **информацията за режимите е публично достъпна** в Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт на адрес: [www2.government.bg/ras](http://www2.government.bg/ras). Всички органи на изпълнителната власт се задължават да въвеждат общо описание на различните регулаторни режими. Информацията за регулаторните режими в регистъра е частична и неточно въведена от отговорните институции и не представя ясна и актуална информация за регулирането на стопанската дейност от страна на органите на изпълнителната власт, в резултат на липса на ефективен контрол и методологична помощ до момента на създаването на Министерство на държавната администрация и административната реформа.

### **V.2.5. Оценка на въздействието**

С ПМС №216/12.10.2005 г. са приети **нови образци на финансови обосновки за проектите на актове**, които оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет и за тези, които не оказват такова въздействие. В първия случай се описва целта, която би се постигнала с приемането на проекта на акт, включително какви проблеми или негативни тенденции се разрешават или какви поети ангажименти се изпълняват, очаквани резултати и целева група, към която са насочени, мотиви за избрания вариант и ситуационен анализ, описват се индикатори за измерване на постигнатите крайни резултати. Включена е таблица с информация за анализ на въздействието на проекта на акт върху целевите групи или сектори на икономиката. Посочват се както индикаторите за измерване на постигнатите крайни резултати, така и предимствата и недостатъците на разгледаните варианти, правни въпроси и необходимостта от промяна на други нормативни актове. В цялостната финансова обосновка се осъществява анализ за оценка на риска, вероятността от възникване на рискове и начините за смекчаване и намаляването им, включително и рискове за възникване на съдебни спорове.

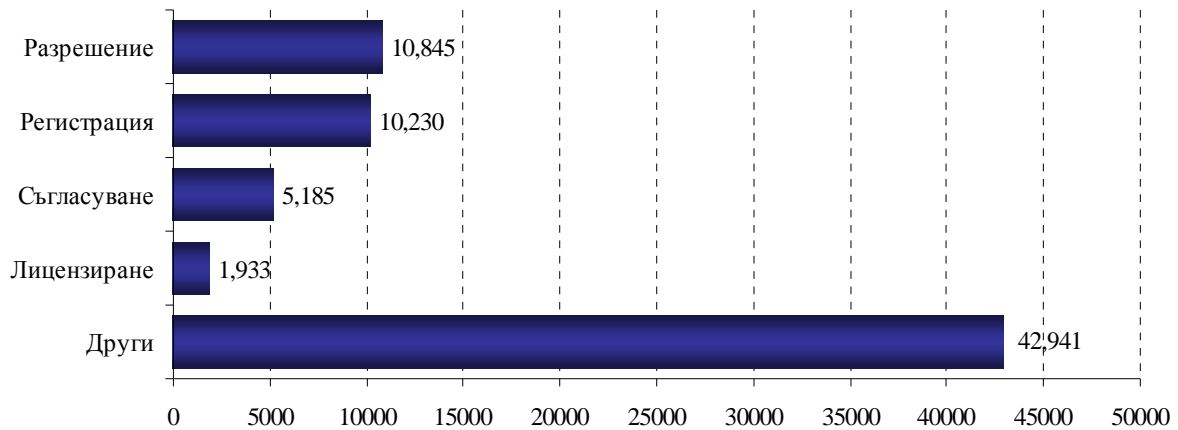
Контролът за приложението на тези разпоредби е косвен, чрез механизма за включване на актове за разглеждане на заседания на правителството, който се осъществява от главния секретар на Министерския съвет, както и чрез становищата, които се представят по предварителното съгласуване на актовете.

### **V.2.6. Състояние на администрациите в областта на административното регулиране**

През 2005 г. **Общият брой на извършените административни услуги, свързани с бизнеса**, са както следва:

- 1,933 услуги за издаване на лиценз
- 5,185 услуги за извършване на съгласуване
- 10,230 услуги за регистрации
- 10,845 услуги за издаване на разрешения.

**Графика 33:** Видове административни услуги за бизнеса, извършени от административните структури, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Едно от важните изисквания на ЗОАРАКСД към административните органи е да се **огласява публично следваната политика и създадената практика** от административните органи по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими. В системата за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията са въведени данни от 462 администрации. Броят на структурите, които заявяват, че огласяват следваната политика и създадената практика по прилагането, се е увеличил (с 5 администрации), като общият процент е 59.8%, но в сравнение с предходната година се отбелязва спад с 16 пункта. Една голяма част от администрациите използват за тази цел средствата за масово осведомяване – местни, регионални или централни (радио, телевизия, преса) – около 31.0%. Информационните табла или чрез оповестяване по друг обичаен начин се използва от около 19.0% (95 администрации), а чрез Интернет – около 15.0% (75 администрации). Само около 3.0% (16 администрации) считат Регистъра на административните структури и на актовете на изпълнителната власт като средство за информация, а Хартите на клиента – около 2.0%. Увеличен е броят на администрациите, които използват повече от един канал за оповестяване. Докато през предходната година техният брой е бил 162 (36.0%), сега той е нараснал до 198 административни структури (35.0%), от които 52 централни, 6 областни и 140 общински администрации.

Малък е процентът на структурите (3.3%), които не огласяват следваната политика и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими. Най-често се посочват следните причини: предстои организирането на такава практика, липса на канали за оповестяване на политиката<sup>24</sup>.

С около 9 пункта се е увеличил процентът на структурите, които обявяват, че не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол, и съответно не огласяват и следваната политика и наложената практика (36.9%). От тях 40 са общински администрации, 15 областни администрации, 67 централни и 40 териториални звена на централната администрация. Същевременно някои от тях осъществяват такава дейност съгласно дадените им законни правомощия<sup>25</sup>. За тях е безспорен фактът, че

<sup>24</sup> Министерство на културата, Държавна агенция "Гражданска защита", Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация", Национално управление по горите, Главно управление на архивите, Железопътна администрация, Басейнова дирекция Варна, Черноморски район, Областна администрация Бургас, Общински администрации Елхово, Карнобат, Мездра, Мизия, Минерални бани и др.

<sup>25</sup> Агенцията по вписванията, Агенцията за обществени поръчки, ДНСК, Патентното ведомство, Националната агенция за оценяване и акредитация, Агенцията за социално подпомагане, Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Дирекциите „Национален парк „Банско“ и „Габрово“, Регионалните инспекторати по образованието, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Регионалните инспекции по околна среда и води Шумен и Бургас, Областни администрации Благоевград, Враца, Габрово, Кюстендил, Пазарджик, Перник, Плевен, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Софийска област, Стара Загора, Търговище, Ямбол

администрират режими или осъществяват административен контрол. Повечето от посочените структури са вписали различни регулаторни режими в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. Голям процент от структурите, които са посочили, че не осъществяват административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД, имат правомощия и реално извършват такива дейности. Следователно, налице е едно неразбиране на общия закон, а оттам и липса на информация за обществеността, относно политиката и практиката в тази област.

Съгласно ЗОАРАКСД съответният орган на изпълнителната власт, в кръга на предоставените му пълномощия, променя и инициира **промени в подзаконовите актове по съответните режими**. Промените могат да засягат, както процедурата по режимите, така и организацията на работа във връзка с услугите по тях, уредени в нормативни актове или вътрешноорганизационни актове. През 2004 г. от общо 460 административни структури 22.0% (103 структури) посочват, че са извършили или инициирали промени по подзаконовите актове, с оглед прилагането на ЗОАРАКСД. Процентът не е нисък, тъй като част от отчетите се структури нямат правомощия за извършване на такива промени или не могат пряко да инициират такива, а друга част от структурите осъществяват дейност в съответствие с този закон. През 2005 г. процентът на администрациите, които посочват, че са извършили или инициирали промени в подзаконовите актове се запазва – 22.0% (119 администрации), но броят на структурите, публикували отчет, се увеличава на 537.

Много важна част от регулаторните режими са **лицензионните режими**, както и разбирането кои администрации имат право да администрират такива режими. Съгласно ЗОАРАКСД лицензи се издават само от централни административни органи. В сравнение с 2004 г., броят на администрациите, публикували отчети в системата за попълване на данни за състоянието на администрацията, се е увеличил с 91 структури. За разлика от предишната година, когато 96 администрации посочват, че са привели в съответствие със ЗОАРАКСД лицензионните си режими, през 2005 г. те са 26. Отново по-голямата част от тези 26 администрации са общински администрации – Баните, Венец, Добрич – селска, Долни Дъбник, Дупница, Ивайловград, Лъки, Маджарово, Разлог, Руен, Генерал Тошево, Смолян, Червен бряг и Якоруда, като се визират лицензи, свързани с търговията на вино и спиртни напитки, цигари и превоз на пътници при положение, че те нямат характер на такива режими. Осем от отчетите се администрации са заявили, че лицензионните режими са приведени в съответствие със ЗОАРАКСД през предходните 2 години<sup>26</sup>.

Друг вид регулаторни режими са **разрешителните режими**. През 2005 г. 160 администрации или 72.0% не администрират разрешителни режими. Разпределението по администрации е следното: 70 от тях са структури на централната администрация (48.0%), 18 са общинска администрация (6.0%) и 12 областни администрации (46.0%). В сравнение с 2004 г. се запазва общият брой администрации и разпределението по структури, които не администрират разрешителни режими.

Общинските администрации декларираат, че са привели в съответствие със ЗОАРАКСД 125 разрешителни режима. 6.0% (17) от отчетите се общини заявяват, че не администрират такъв режим. През предходната година 35 от общинските администрации (16.0%), от подадите информация (219 общини) смятат, че не администрират разрешителни режими. Осем района са привели в съответствие администрирани от тях разрешителни режими през 2005 г., а 15 смятат, че не администрират такъв режим. През 2004 г. 18 района са подали

<sup>26</sup> Автомобилна администрация, Агенция за ядрено регулиране, Държавна агенция за метрология и технически надзор, Комисия за регулиране на съобщенията, Общинска администрация Нова Загора, Общинска администрация Омуртаг, Общинска администрация Харманли, Общинска администрация Сатовча, Общинска администрация Чавдар

информация по доклада, че са привели в съответствие със закона редица администрирани от тях разрешителни режими – най-вече по Закона за устройство на територията. Предвид ограничените правомощия на районите по отношение на промяна в процедурите при последните най-вероятно се касае за приемане на вътрешни правила, оптимизиращи процеса на предоставяне на услуги по регулаторните режими.

От данните се констатира, че администрациите не влагат в понятието “разрешителен” режим смисъла, който произтича от ЗОАРАКСД, а по-скоро го свързват с разрешение на дългосрочно осъществявана дейност.

**Регистрационните режими** често се бъркат с лицензионните. Основната разлика при двата режима е видът на преценката, която се прави от административния орган. Докато при лицензионните режими преценката изхожда от целесъобразността, при регистрационните режими преценката е свързана със законосъобразността. Тази разлика е трудно установима от административните структури, което личи и от следващите данни. Този проблем произтича и от специалните закони, където тя също не е добре регламентирана.

През 2005 г. 174 от всички администрации (31.0%), публикували отчет, са декларирали, че не администрират регистрационен режим. По административни структури разпределението е следното: 50.0% от централните, 93.0% от областните и 15.0% от общинските администрации са заявили, че не администрират такъв режим.

Трябва да се отбележи, че някои администрации не правят разлика между регистрационен режим и издаване на разрешение или удостоверение. Отделно от това, отново прави впечатление, че структури с идентични функции дават различни отговори по отношение на регистрационните режими. През този отчетен период броят на РЦЗ, които считат, че не администрират регистрационен режим е 9, което е с 4 повече от предходната година. Останалите посочват регистриране на лечебните заведения за извънболнична помощ и/или регистриране на лица, упражняващи неконвенционални методи на лечение, съгласно Закона за здравето. Същото се отнася и за РИОКОЗ, голяма част от които считат, че не администрират регистрационни режими. Изключение правят РИОКОЗ Плевен и Пловдив.

В отчета за 2005 г. областните администрации декларират, че не администрират регистрационни режими, за разлика от областна администрация Смолян. В отчетите на 40 общински администрации (около 15.0% от общините, подали информация) е посочено, че не осъществяват дейност по администриране на регистрационни режими (Общински администрации Аврен, Берковица, Велинград, Вълчедръм, Горна Оряховица, Добрич и др.). Други 85.0% администрират регистрационни режими, като най-често посочваните са регистрация на пчелари и пчелни семейства, регистрация на търговски обекти, регистрации на земеделска и горска техника и т.н. И през тази година, както и през 2004 г., под регистрационен режим по ЗОАРАКСД администрациите разбират и услуги, които носят наименование “регистрация”, но не се отнасят до стопанската дейност.

**Съгласувателните режими** не са изрично регламентирани в ЗОАРАКСД. В специалните закони те се споменават като съгласувания, одобрения, заверки и т. н. Привеждането им в съответствие с посочения закон би било опростяване и информационно осветляване на процеса на извършването им. В повечето случаи те са част от “сложни” регулаторни режими, които са свързани с намесата на няколко административни органа преди окончателното издаване на крайния документ, бил той лиценз, удостоверение или разрешително.

През 2005 г. администрациите, които са заявили, че не администрират съгласувателен режим са 267 (47.0%) от всички, публикували отчет. По структури е както следва: 154 от централната администрация (71.0%), 13 от областните администрации (46.0%), 85 от

общините (37.0%) и 16 от районите (46.0%) са отговорили, че не административен режим.

Анализът на обобщените данни от административните органи показва, че продължава тенденцията от предходната година за неразбиране като цяло на ЗОАРАКСД. И тази година се наблюдава объркване и неяснота по отношение на характера и вида на администрираните режими, както и все още има администрации, които дават несъотнесими към въпросите отговори. Освен това, някои от администрациите не посочват администрирани от тях регулаторни режими, а в същото време за тях съществува нормативна регламентация за извършване на административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД.

Налага се извода, че през 2005 г. все още съществуват различни тълкувания на закона, различни методи на действие при осъществяване на административното обслужване и липса на единно методологично ръководство, както в системата на едно министерство, така и по цялостното прилагане на закона. Основна причината е, че в ЗОАРАКСД не е предвидено приемане на правилник за прилагане на закона, т.е. няма законова делегация, на базата на която да се приеме такъв правилник. От друга страна, изпълнението на закона не е възложено на нито един орган на изпълнителната власт, което създава затруднения по отношение на прилагането на закона на практика.

### V.3. Такси и цени на административните услуги

В определени със закон случаи действията и/или издаването на съответните документи от административните структури се извършва възмездно. По своя характер дължимите вземания в тези случаи са съответно държавни или общински (публични или частни). Те подлежат на внасяне в съответния бюджет и събирането им има съществен дял за изпълнението на приходната част на бюджета за финансовата година.

Таксите и цените се наблюдават и анализират с оглед на:

- Значението им като приходно перо за съответните бюджети
- Създаване на по-голяма прозрачност и публичност, относно правното основание, видовете и размера на установените такси и цени
- Постоянно наблюдение на начина на оповестяване на таксите и цените в административните структури, овластени да ги събират
- Предоставяне на дейността по събиране на такси и цени на други организации, овластени да извършват определените услуги (когато това е допустимо) при ефективен контрол на качеството и количеството.

През 2004 г. приходите от държавни такси в републиканския бюджет са в размер 393,576.8 хил. лева (т. 2.2. на чл. 1 (1) на Закона за държавния бюджет на Република България за 2004 г.). Това съставлява 25.2% от общия размер на предвидените (очакваните) неданъчни приходи за републиканския бюджет за 2004 г. В горната сума не се включват общинските вземания, както и приходите, съгласно утвърдените ценоразписи, заповеди и др. актове. **За 2005 г. са предвидени 478,739.3 хил. лева приходи от държавни такси**, което е с около 22.0% повече от предходната година. Предвидените приходи от държавни такси за 2005 г. са около 29.4% от общия размер на очакваните неданъчни приходи за републиканския бюджет.

Видно от изложеното, вземанията от такси и други приходи нямат водещ, но имат съществен принос за приходната част на бюджета за съответната финансова година.

През 2004 г. за първи път бе изисквана и представена информация за **начина на оповестяване в отделните администрации на установените такси и цени** (по вид и

размер). В докладите на административните структури беше представен и отчет за начина на заплащане на извършените действия и/или издадените документи от централните и териториалните администрации. От представените данни се констатира, че определените такси и цени се оповестяват публично по няколко начина, а именно – в изготвени формуляри, публикуват се на страниците на Интернет на администрациите, поставят се на информационни табла на достъпно място в сградата на администрацията или се използват други начини за оповестяване. Видовете такси, които се събират от централната администрация през изминалата година са 613, като таксите съответстват на предмета на дейност на различните структури и са различни в различните администрации.

През 2005 г. 38 административни структури са декларирали, че не извършват платени услуги и съответно не реализират приходи от такси и цени, като 35 от тях са структури на централната администрация, а 3 са областни администрации (Областни администрации Перник, Видин, Шумен). Някои администрации нямат изготвени ценоразписи или не оповестяват такива, защото не предлагат услуги, свързани със ЗОАРАКСД – Комисия за защита от дискриминация, Регионален инспекторат по образованието Сливен, Национален институт за помирение и арбитраж, Държавна агенция “Гражданска защита”.

Способите за оповестяване в отделните администрации на установените такси и цени са изложени в таблицата както следва:

**Таблица 6:** Начини за публично оповестяване на таксите и цените (по вид и размер), 2005 г.

По какъв начин са публично оповестени таксите и цените (по вид и размер)		
	брой	%
Във формуляри	188	18.9
В Интернет	207	20.9
На достъпно място в сградата на администрацията	417	42.0
Друго	181	18.2

### V.3.1. Видове такси и 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**. По своя характер тези вземания са публични държавни вземания. Държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, установени от съответната законова разпоредба, или чрез законова делегация, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. Държавната такса се заплаща при предявяване на искането за извършване на действието и/или при издаване на документа, за който се плаща такса, така както е указано в съответната тарифа.

В представените доклади на структурите от централната администрация за предходната година са посочени 613 вида такси, които те събират. През 2005 г. **видовете такси**, които са заявили централните административни структури са 669, като в сравнение с предходната година броят на видовете такси се е увеличил с 9.0%. Трябва да се има предвид, че броят на централните администрации също се е увеличил. В същото време 70 централни администрации са заявили, че не предоставят услуги, за които се заплаща такса.

В отчетите на централната администрация са предоставени данни и за утвърдените цени. През 2005 г. както броят на видовете такси, така и броят **на видовете услуги, за които се заплаща цена**, се е повишил. През 2005 г. те достигат 355, докато през 2004 г. броят им е бил 267. От общо 218 структури на централната администрация само 3 са посочили, че не

предлагат услуги, за които се заплаща цена. През 2004 г. от 184 централни административни структури 102 декларираат, че не оказват услуги срещу определена цена.

През 2005 г. 56 структури от централната администрация отчитат, че цената е установена по ценоразпис<sup>27</sup>, 41 посочват друг начин – Заповед №10 на министъра на финансите от 2001 г. за определяне на нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по Закон за достъп до обществена информация (Агенция по заетостта, Министерство на здравеопазването), заповед на съответния министър (Изпълнителна агенция по лекарствата), договори (Железопътна администрация), и др. През 2004 г. 49 централни административни структури са заявили, че цената е установена с ценоразпис, а останалите са посочили друг начин – Заповед №10 на министъра на финансите, заповед на съответния министър, договори, споразумения и др.

През 2005 г. 85 централни администрации посочват, че **оповестяват установените такси и цени** чрез повече от един канал, като 75 от тях оповестяват чрез Интернет, 35 чрез формуляри и 115 чрез поставяне на достъпно място в сградата. 12 администрации оповестяват установените такси и цени чрез Държавен вестник, а някои от тях са посочили средствата за масово осведомяване. Други 56 администрации са заявили, че услугите, които извършват са безплатни или че не извършват услуги. През 2004 г. 104 централни административни структури са посочили, че оповестяват установените такси и цени по друг начин (обнародване в “Държавен вестник”, бюлетини, ежедневници и др.), 88 – на достъпно място в сградата на администрацията, 67 – в Интернет и 30 са използвали отделните формуляри за посочване на конкретната такса или цена.

### **V.3.2. Видове такси и цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация**

Отчетните доклади на териториалната администрация за 2005 г. показват, че 132 от тях обявяват цени въз основа на ценоразпис, а в 118 администрации цените се определят със заповед, решение или наредба на общинския съвет. 292 администрации обявяват таксите и цените на достъпно място в съответната сграда, 141 чрез формуляри, 96 използват Интернет страниците си, а 87 по друг начин – местни медии, брошури и дигитални. 6 областни администрации сочат, че не събират такси и цени при предоставяне на услуги. През 2004 г. в отчетите си териториалните администрации са посочили, че 248 от тях обявяват таксите и цените на достъпно място в съответната сграда, 116 – във формуляри, 88 – по друг начин (бюлетин, ежедневници и др.) и 85 – в Интернет.

**Предоставянето на услуги от областните администрации срещу заплащане на такси** е регламентирано в Тарифа №14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (ПМС №175/05.08.1998 г). За разлика от централната администрация, където отделните административни структури имат специфична дейност (което обуславя и различието в таксите и цените), дейността на областните администрации е свързана с изпълнение на едни и същи функции.

През 2005 г. е налице различие и относно **определените цени в съответните областни администрации**. От 28 области само 11 са посочили утвърдени цени за услуги, като 5 от тях (Русе, Плевен, Пазарджик, Габрово, Бургас) имат само един вид услуга, за която се дължи цена, 6 области (Враца, Кърджали, Кюстендил, Стара Загора, Търговище, и Хасково) имат повече от една, а най-много видове възмездни услуги срещу цени има област Стара Загора –

<sup>27</sup> Министерство на външните работи, Агенция за финансово разузнаване, Държавна агенция за младежта и спорта, Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация", Изпълнителна агенция "Социални дейности на Министерството на отбраната", Изпълнителна агенция "Сертификация и изпитване", Национален статистически институт, Главно управление на архивите, Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район, Патентно ведомство и други

12 броя. През 2004 г. 18 областни администрации посочват, че нямат услуги срещу цена, а б сочат само един вид цена. В същото време областни администрации – Плевен, Добрич, Кюстендил, Стара Загора посочват повече от един вид цени. От отчетите е видно, че цените на услугите и през 2005 г. са установени по различен начин в отделните областни администрации, както и през предходната година. Десет от областните администрации заявяват, че цените се определят със заповед на областния управител или със Заповед №10/2005 г. на Министър на финансите.

Горните данни налагат извода, че нормативната уредба не се прилага единно и по отношение на отделните видове цени (така например разпоредбата на чл. 20, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация изрично регламентира, че разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, и областните администрации не са изключени от приложното поле на тази норма, т.е. при тази услуга във всички случаи се дължи цена).

През 2005 г. областните администрации Добрич, Стара Загора и Варна посочват над 10 вида услуги, при предоставянето на които събират такси, областните администрации Сливен, Хасково, Русе и Търговище – 4 вида, областна администрация Ямбол и Монтана – 3 вида, областна администрация Габрово, Кърджали и Пловдив – 2 вида, областна администрация Разград, Пазарджик, Ловеч, Велико Търново и Бургас – 1 вид, докато областните администрации Видин, Перник, Силистра, София, Софийска област и Шумен не предлагат услуги срещу заплащане на такса. За сравнение, през 2004 г. 10 са областните администрации, които не посочват услуги, предоставяни срещу такси. Същевременно останалите 18 областни администрации декларират от 1 до над 10 вида такси. И за двете години се констатира различия при събирането на такси от областните администрации, с което се утвърждава изводът за различно прилагане на нормативната уредба от разглежданите администрации.

Правното основание за събиране на **местни такси** от общините се съдържа в Закона за местните данъци и такси (чл. 6, ал. 1), който определя и видовете такси, които следва да се събират от общинските администрации. Тези такси имат характер на публични общински вземания, планират се и се внасят в общинските бюджети.

Всички общински администрации, подобно на областните администрации, осъществяват идентична дейност и са адресати на едни и същи законови норми. Независимо от гореизложеното в отчетните данни на общинските администрации видовете такси са посочени различно. От данните в отчетните доклади на общинските администрации е видно, че за административни услуги, за които следва да се събират такси по места, на практика се въвеждат цени съгласно ценоразписи. Същевременно за тях е регламентирано заплащането на такса. Така например административни и технически услуги, за предоставянето на които в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) е предвидена такса, се сочат като услуги, за които се дължи цена, което води до начисляване на ДДС. Въвеждането на цени вместо такси, освен че не съответства на ЗМДТ, неоснователно обвързва платените услуги с ДДС, което увеличава техния размер.

Констатира се случаи, при които за оказване на безвъзмездно установени услуги се събира цена. Така например изготвянето на образец УП-2 и образец 30 са посочени като услуги, за които се дължи цена.

Анализът на данните от отчетните доклади на общинската администрация налагат извода за нееднакво прилагане на ЗМДТ и другите закони, с които са установени съответни такси и необходимост от изготвяне на единна номенклатура по видове местни такси.



### V.3.3. Такси и цени, събирането на които е предоставено на други организации, овластени да извършват определените услуги<sup>28</sup>

Само 5 от централните администрации са посочили, че предоставят на други организации да извършват определени услуги – Контролно техническа инспекция, Морска администрация, РИОКОЗ Габрово, Ловеч и Разград. През 2004 г. единствено Изпълнителна агенция “Морска администрация” е посочила, че дейностите, свързани с измерване на тонажа на морските кораби и прегледа на кораби и заверка на корабни документи, са предоставени на “Български корабен регистър” АД.

При анализ на постъпилите отчети на общинските администрации се установява, че събирането на такси и цени от други организации е предоставено предимно на териториално ниво. В отчетните доклади на общинските администрации за 2005 г. – Балчик, Тетевен, Радомир, Чупрене, Батак, Ивайловград, Добрич, Ловеч и Търговище се сочи, че общо е предоставено събирането на такси за 24 услуги и свързаните с тях дейности, като най-голям е броят в община Балчик (15). За разлика от предходната година броят на общините, които са посочили такава дейност е намалял с 2. Предоставянето е по отношение на таксата за битови отпадъци, такса за ползване на детски ясли, градини; за ползване на места, върху които са организирани панаири, събори и празници и други.

При анализ на отчетите в тази част се констатира, че преимуществено събирането на предвидената такса е предоставено на съответните по-ниски по степен администрации (кметства) – 10 вида такси, и на съответната териториална данъчна администрация – 5 такси, т.е. събирането на таксите и осъществяването на дейността не е излязло от системата на териториалната администрация, което се обуславя от естеството на вземанията.

Налице са вземания (такси и цени), които наред със съответната дейност или услуга са предоставяни извън териториалната администрация. Това се отнася преимуществено за таксата за ползване на места, върху които са организирани панаири, събори и празници; за ползване на места, върху които са организирани панорами, стрелбища, моторни люлки и други, за ползване на пазари с цел търговия със селскостопанска продукция, както и на таксите за ползване на тротоари, площи, улични платна и други терени за търговска дейност на открито; таксата за битови отпадъци, таксата за детски ясли и градини и др.

Предоставянето на услугата и съответно на събирането на таксите, се осъществява от общински предприятия (БКС – Балчик), детски градини, училища, териториални дирекции “Социално подпомагане”, еднолични търговци и търговски дружества, които стопанисват обектите. В отчетите не се представя информация за начина на предоставяне на дейността, свързана със събирането на съответната такса (наем на обекта, концесия или др.), както и за срока на предоставянето.

### V.3.4. Безвъзмездно предоставяни услуги от администрацията

През 2005 г. отделните структури от централната администрация сочат различни видове **безвъзмездни услуги**, които предоставят ежедневно. Те са различни, поради различната дейност, която осъществяват администрациите. Най-голям брой на отделни видове услуги, предоставяни безвъзмездно от централната администрация, се отчитат от Министерството на икономиката, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и горите, Министерство на образованието и науката, Държавната агенция за българите в чужбина, Агенция по заетостта, Държавната агенция за бежанците, Дирекция

<sup>28</sup> Броят на структурите, които са отговорили на този въпрос е 587, с 80 повече от предходната година

Национален парк Габрово, Централен балкан, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция по хидромелиорации и др.

За разлика от централните, в отделните видове териториални административни структури (областни и общински администрации) е налице сходство на осъществяваната дейност. Независимо от това, при анализ на съответните отчетни форми в отделните видове териториални администрации, също е налице различие в броя на видовете услуги, които се предоставят безвъзмездно.

Така например през 2005 г. при областните администрации се констатира разнообразие по отношение на броя предоставяни безвъзмездно услуги. Те варират от администрации, които въобще не предоставят такива услуги (Видин), до такива, които предоставят между 40 и 60 безплатни услуги (Враца, Габрово, Благоевград, Русе и Кърджали). В сравнение с предходната година броят на областите, които предоставят услуги безвъзмездно се е увеличил с 20. Увеличил се е и броят на предоставяните видове безвъзмездни услуги.

Подобни различия се наблюдават и в общинските администрации. Преобладаваща част от тях сочат, че предоставят различни видове безвъзмездни услуги. В отчетите на 50 от общините обаче се посочва, че няма безвъзмездно предоставяни видове услуги<sup>29</sup>.

В сравнение с 2004 г. се отчита два пъти увеличение на броя на общините, които не предоставят безплатни услуги. Може да се предположи, че причината за определяне на различни цени или за предоставяне на безплатна услуга е разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси. Съгласно тази разпоредба цена за всички услуги и права, предоставяни от общината, с изключение на тези по ал. 1 (таксите за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, домове за социални грижи, лагери, обществения и други общински социални услуги; за добив на кариерни материали; за технически услуги; за административни услуги; за откупуване на гробни места; туристическата такса и други местни такси, определени със закон) се определят от общинския съвет. Налага се изводът, че цитираната разпоредба не се прилага еднакво от всички общински администрации и преобладаваща част от тях предоставят различни видове безвъзмездни услуги.

#### V.4. Управление на знанията

Управлението на знанията е един от основните процеси, съпътстващи предоставянето на административни услуги. Значението на управлението на знанията се свързва пряко с ефективността, при което управляваното знание дава възможност на хората от организацията да се справят с ежедневните ситуации и ефективно предначертава и създава тяхното бъдеще.

В доклада за 2004 г. за първи път се направи **анализ на управлението на знанията в държавната администрация чрез получените данни в ССАО**. Чрез системата беше събрана информация за етапа на въвеждане на електронна система за управление на знанията в администрациите. Тогава бе отчетено, че общо 22 структури използват преимуществата на системата за управление на знанията (11 структури на централната администрация и 11 териториални администрации).

Данните от отчетите на ССАО за 2005 г. показват, че от 419 административни структури, публикували отчет в системата, 29 използват система за управление на знанията. Това са 11 централни, 3 областни и 15 общински администрации<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> общинските администрации – Аксаково, Априлци, Бобовдол, Вълчедръм, Гоце Делчев, Грамада, Девня, Доспат, Дупница, Златица, Искър, Каспичан, Кричим, Крумовград, Кубрат, Луковит, Мизия, Никопол, Ново село, Омуртаг, Перушица, Петрич, Попово, Пордим, Раковски, Симитли, Смядово, Тервел, Тетевен, Тополовград, Угърчин, Харманли, Хасково, Якоруда

<sup>30</sup> Министерство на финансите, Държавна агенция за закрила на детето, Национална агенция за професионално образование и обучение, Басейнова дирекция Черноморски район с център Варна, Регионална инспекция по околната среда и водите Бургас, Районен център по

Пет общини продължават да работят върху подобряване на качеството на съществуващата система за управление на знанията – Столична община район Младост, Общински администрации Исперих, Сливен и Шумен. В Национална агенция за професионално образование и обучение е организиран файлов сървър, съдържащ международни прояви, материали за работата, разработки и др. В районен център по здравеопазване Сливен е въведена система, гарантираща, че знанията на служителите се използват най-ефективно. Изградена е вътрешна система за обмяна на опит, знания, ноу-хау, създаване и поддържане на контакти и комуникация между служителите от администрацията чрез вътрешна информационна система – Интранет. Служителите ползват обща база данни за съхранение на примерни отговори на често срещани молби и искания за услуги от потребителите.

Добър пример за отворена и гъвкава информационна система за управление на знанията е общинската администрация Сливен. Системата е съобразена с потребностите на всички звена и всеки служител от общинската администрация може не само пасивно да ползва системата, но и активно да добавя материали, полезни за колегите му. В информационната система има каталог на всички административни услуги, извършвани от общината, информационни бюлетини, свързани с публичната администрация и с местното самоуправление, както и информация за финансиране на програми, проекти и иновационни практики.

За разлика от 2004 г., когато 110 администрации са отговорили, че в някаква степен са започнали работа по изграждане на електронна система за управление на знанията, през 2005 г. техният брой е нараснал на 125 администрации. Все още с такава система не разполагат 265 администрации, като причините са липсата на технически, финансови и човешки ресурси. От тях стъпки в посока на изграждане са предприети в Националния статистически институт, Министерството на правосъдието, Изпълнителна агенция “Морска администрация”, ДНСК и Националния център за информация и документация.

Една от най-често допусканияте грешки е объркването на системата за управление на знанията със системата за управление на информацията и причисляването на управлението на знанията към областта на информационните технологии. Тази грешка е ясно видима в отговорите, дадени от голяма част от администрациите. От 41 администрации, които са отговорили, че в някаква степен са започнали работа по изграждане на електронна система за управление на знанията, 4 посочват като конкретна подобна система осигуряването на достъп на служителите до различни правно информационни системи и достъп до Интернет (РЦЗ Стара Загора, Ямбол и Враца, Общинска администрация Добрич – селска), Област Велико Търново сочи система за качество ISO и система за документооборота. Съотносимите отговори посочват 4 администрации – общи вътрешни бази данни, нормативна уредба и/или система Интранет (Министерство на транспорта и съобщенията, Българска агенция за инвестиции, Басейнова дирекция Плевен, Столична община район Искър). 16 администрации са в процес на разработване или въвеждане за системата. От направения анализ можем да заключим, че в една част от администрациите съществува неразбиране какво е система за управление на знанията.

В някои общински администрации не са ясни предимствата на системата за управление на знанията (Тервел), а в Белоградчик и Божурище отчитат, че няма необходимост от разработването на подобна система. Съществуват и администрации, които не работят по създаване на подобна система, тъй като нямат такава поставена задача.

---

здравеопазване Шумен и Сливен, РИОКОЗ Велико Търново и Пазарджик, Изпълнителна агенция по хидромелиорации, Агенция по обществени поръчки, Областни администрации Хасково, Пловдив, Пазарджик, Общински администрации Благоевград, Вълчи дол, Горна Оряховица, Севлиево, Септември, Вълчедръм, Ловеч, Добрич, Кубрат, Варна и Дулово

От анализа на публикуваните от администрациите отчети се констатира, че все още има неразбиране относно същността и полезността на системите за управление на знания. Налага се изводът, че управлението на знанията не трябва да се разбира като самоцелен процес, а като инструмент, който позволява на организациите да работят ефективно. Той следва да бъде обвързан с техните стратегически цели. Това е и основната причина за непопулярността на тези системи.

Препоръчително е да се планират обучения, консултации и дискусии със служителите, работещи в администрациите, за разясняване на процеса на управление на знанията.

## VI. Информационни технологии

Процесът на глобализация и динамиката в развитието на съвременното информационно общество налагат все повече използването на електронни технологии за оптимизиране работата на администрацията и обслужването на гражданите и бизнеса. Доброто информационно и комуникационно осигуряване е предпоставка за изграждането на модерна административна система. Информационните и комуникационните технологии са един от главните инструменти, чрез които България ще подобри организацията на управлението, ще повиши прозрачността и отчетността и ще въведе европейските стандарти в работата на административните структури по модела електронно правителство.

В настоящия раздел е представен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на състоянието на информационните технологии и на предприетите мерки за използване на информационни технологии за оптимизиране работата на администрацията и обслужването на гражданите и бизнеса.

Развитието на информационните технологии в Република България следват добрите европейски практики, отразени в следните документи и програми:

- **Европейската рамка за оперативна съвместимост**, публикувана през м. януари 2005 г., създадена в изпълнение на инициативата “e – Europe 2005” и приета на Срещата на върха в Севиля през 2002 г. Съгласно нейната Препоръка №1 “правителствата на страните – членки трябва да въведат Пан-Европейското измерение в техните собствени рамки за оперативна съвместимост и в административните инфраструктури”, следвайки основните направления на този документ. В съответствие с последната версия на “Европейската рамка за оперативна съвместимост” е разработена българска Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт.
- **Комюнике COM (2006) 45 от 13.02.2006 г. на Европейската комисия**, озаглавено “Оперативна съвместимост за Пан-Европейските услуги на електронното правителство”. Според него оперативната съвместимост е едно от четирите главни предизвикателства за създаването на Единно европейско информационно пространство, както е формулирано в Стратегическата инициатива “i2010”.
- През 2005 г. продължи участието на България в **програма IDA** (обмен на данни между администрациите) като инструмент на ЕС, насочена към създаване на единно информационно пространство за обмен на данни между администрациите на страните – членки на ЕС и на страните – кандидатки. Работата в рамките на програмата е насочена към унифициране на техническите и програмните изисквания на националната мрежа за обмен на информация между администрациите, с тези на ЕС.
- **Програмата на Европейската комисия IDABC (Interoperable Delivery of European e-Government Services to public Administrations, Businesses and Citizens)** предложи “пътна карта” за създаване на Пан – Европейската среда, осигуряваща системната интеграция и оперативна съвместимост на информационните системи, преминаваща през следните основни етапи:
  - ✓ Създаване на “Рамка за оперативна съвместимост на информационните системи”
  - ✓ Разработване на конкретни правила за системна интеграция и оперативна съвместимост на приложения, свързани с електронното правителство
  - ✓ Разработване на “Препоръки за архитектурата на информационните системи”
  - ✓ Създаване на централно хранилище на информационни ресурси, необходими за постигане на оперативна съвместимост

- ✓ Създаване на “Пан-Европейска административна ориентационна карта”.

Пред България стои най-същественният проблем за изграждането на информационните системи в изпълнителната власт чрез осигуряването на системна интеграция и оперативна съвместимост – както в контекста на информационния обмен между системите на звената на изпълнителната власт, така и при реализация на електронни услуги за граждани и организации. Освен различията в софтуерно и технологично отношение проблем представлява и нерегламентираният обмен между партньорите.

Докато при реализацията на електронни услуги за физическите лица хетерогенността не е с такива сериозни последствия, при бизнес-информационните услуги, където проблемите на различните доставчици на електронни услуги се пренасят в корпоративните системи на фирмите-потребители, ситуацията е изключително сериозна. Проблемът се задълбочава и от изискванията за интеграция на националните системи на страните – членки на ЕС, с цел организиране на транс-гранични електронни услуги.

Предизвикателствата пред интеграцията на информационните системи (т.е. System-to-System Integration – S2Si) са многобройни: хетерогенност на процесите, на системните реализации, на структурирането и представянето на данните; динамична бизнес- и технологична среда; изисквания за сигурност и надеждност на обмена. Това налага създаването на **Национална рамка за оперативна съвместимост** в съответствие с международно приетите стандарти и практики в страните – членки на ЕС.

## VI.1. Национална мрежа на държавната администрация

Националната мрежа на държавната администрация (НМДА) е изградена. Дирекция “Стратегическо планиране и управление” към МС ръководи осигуряването на комуникационната свързаност между всички ведомства чрез НМДА.

НМДА се състои от 27 областни държавни мрежи, изградени в областните градове. Те включват повече от 600 възли за достъп, изградени в сгради, в които са разположени ведомства от изпълнителната власт. Най – многобройни са възлите, разположени в София – 115. В Пловдив те са 39, в Русе – 35 и във Варна – 29. Между градовете София, Пазарджик и Пловдив е изградена свързаност по съвременни технологии. В 480 от възлите за достъп (административни сгради) са инсталирани крайни мрежови устройства. Това дава възможност за използване на НМДА от централните ведомства и техните подразделения. Големи комуникационни мрежи работят и в Министерство на финансите (използват се наети канали от БТК между областните градове и инфраструктурата на НМДА вътре в областните градове и междуградските й комуникации), Министерство на вътрешните работи (използва НМДА и наети канали от БТК), Министерство на отбраната (използва НМДА, собствени канали и наети канали от БТК) и Националният статистически институт (използва наети канали от БТК и НМДА на територията на гр. София).

Мрежата за пренос на данни (МПД) на Министерство на финансите предлага мащабируема, лесна за управление, високоскоростна архитектура за предоставяне на услугите, описани по-долу. Ядрото на мрежата представлява високоскоростен IP-базиран стълб с много добра гъвкавост и ефективно централизирано управление на услугите, както и възможност за добавяне и управление на допълнителни мрежови услуги в следващите фази на проекта. Инфраструктурата на опорната и агрегиращата част на мрежата дават възможност за достъп до всички налични услуги в мрежата, след инвестиция в свързаност от териториалните звена на държавната администрация, което е единственото условие за гарантиран достъп. Мрежата за пренос на данни обхваща комуникациите и на агенциите в състава на Министерство на финансите. Разходите за поддръжка и управление на МПД биха могли да се намалят, ако се доразвие междуградската структура на НМДА (икономия от

наети канали, като средства се вложат за изграждане на междуградски оптични трасета). Аналогична е ситуацията и с останалите институции, използващи услугите на НМДА – МВР, МО, НОИ и др.

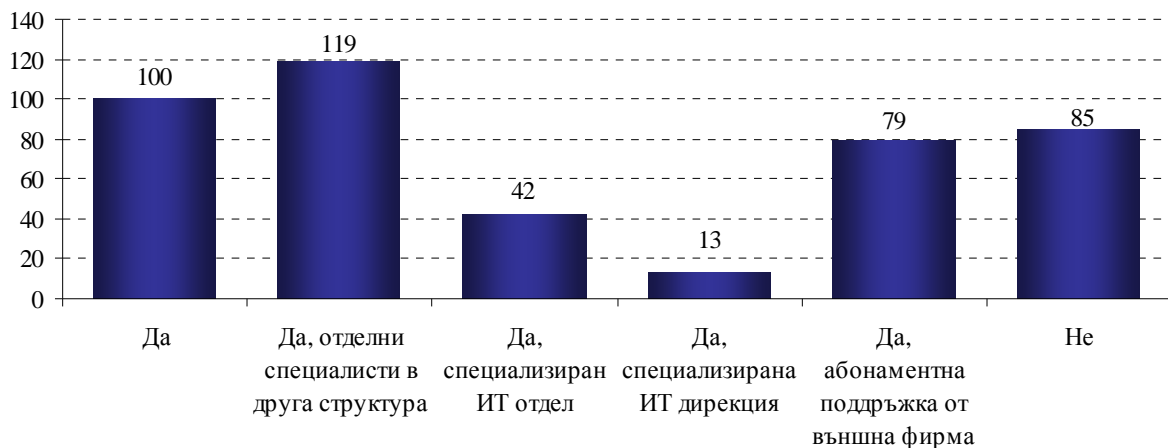
Мрежите на МС и на Министерството на финансите са съвместени още на ранен етап на тяхната реализация. Осигурени са съответните интерфейси, позволяващи на мрежата за пренос на данни да ползва пълните възможности на НМДА, която осигурява мрежова свързаност на подразделенията на МФ в цялата страна. Ефикасността на използването на съоръженията на НМДА може да бъде повишена съществено, ако бъде регламентирано използването на създадения до момента ресурс от страна на ведомствените мрежи. По този начин е възможно да се централизира наемането на канали (от БТК или алтернативни оператори), като се снижат разходите за наем, а наетият канал се уплътни максимално. Икономисаните средства могат да се инвестират в надграждането на мрежите.

НМДА свързва България с мрежата на ЕС TESTA 2. В контекста на програмата IDABC НМДА е локалният домейн на България – входна точка към TESTA 2. Участието в тази програма осъществява ползи в три направления: достъп до фондовете на IDA за финансиране на проекти от общ интерес, осигуряване на достъп до обединената мрежа на европейските администрации и директен достъп до европейските бази данни, унифициране на техническите и програмни изисквания на националната мрежа за обмен на информация между администрациите с тези на ЕС.

## VI.2. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии

Принципът на аутсорсинг за администрациите, в които поддръжката на информационните технологии се извършва от друга структура или външна фирма е водещ принцип. Положителен е примерът на Министерство на държавната администрация и административната реформа за пълен аутсорсинг в областта на ИТ услугите. В сравнение с 2004 г. (16.0% от централната администрация, 23.0% от областната и 45.0% от общинската администрация) тревожен е броят на администрациите, които нямат звено за поддръжка изобщо – 96 (20.8%).

**Графика 34:** Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии, 2005 г.



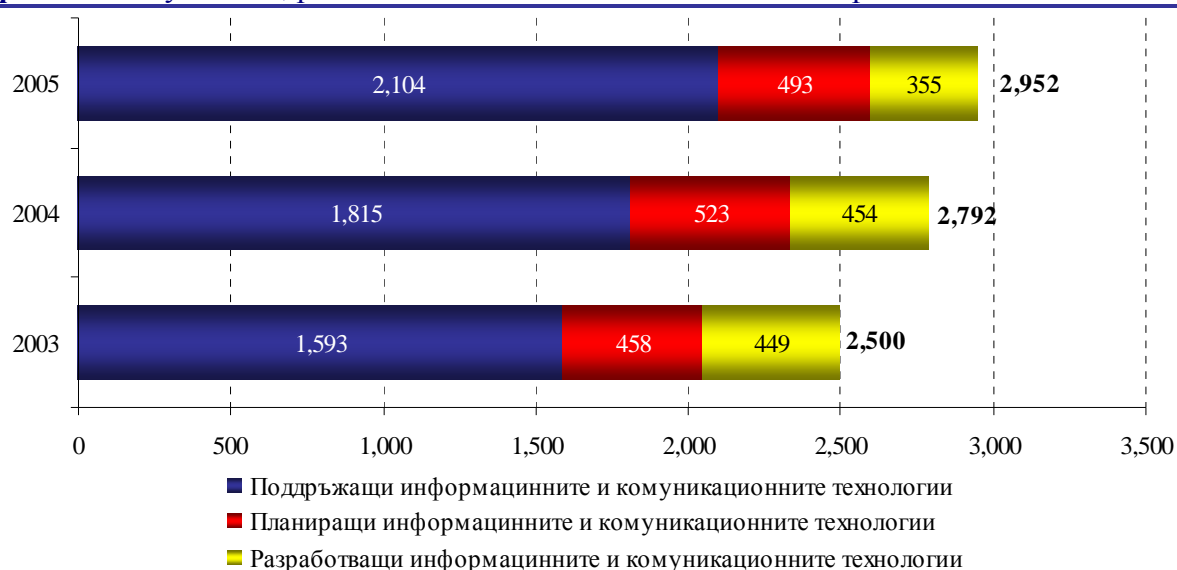
**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Данните показват, че тенденцията от 2004 г. се е запазила т.е. служителите в администрацията се занимават предимно с поддръжка на информационни и комуникационни технологии (2,104 или 71.0%). С 289 се е увеличил броят на служителите, които се занимават

с поддръжката на информационни технологии. Процентът е приблизително равен с този от миналата година. Най-малко служители в администрацията работят в областта на разработване на технологии (355 или 12.0%). Спрямо 2004 и 2003 г. се очертава тенденция към намаляване на броя на специалистите, занимаващи се с разработване на проекти в областта на информационните технологии.

В цялата администрация 2,952 служители осъществяват функции в областта на информационните и комуникационни технологии. Те съставляват 3.2% от общия брой служители. В процентно отношение най – много служители, съотнесени към общия брой работещи, се отчитат в изпълнителните агенции, като за 2004 г. процентът е 7.9% при отчитане на тенденция за намаляване през 2005 г., когато е 3.4%. Най – малко са служителите, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработване на ИКТ в общинската администрация.

**Графика 35:** Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията



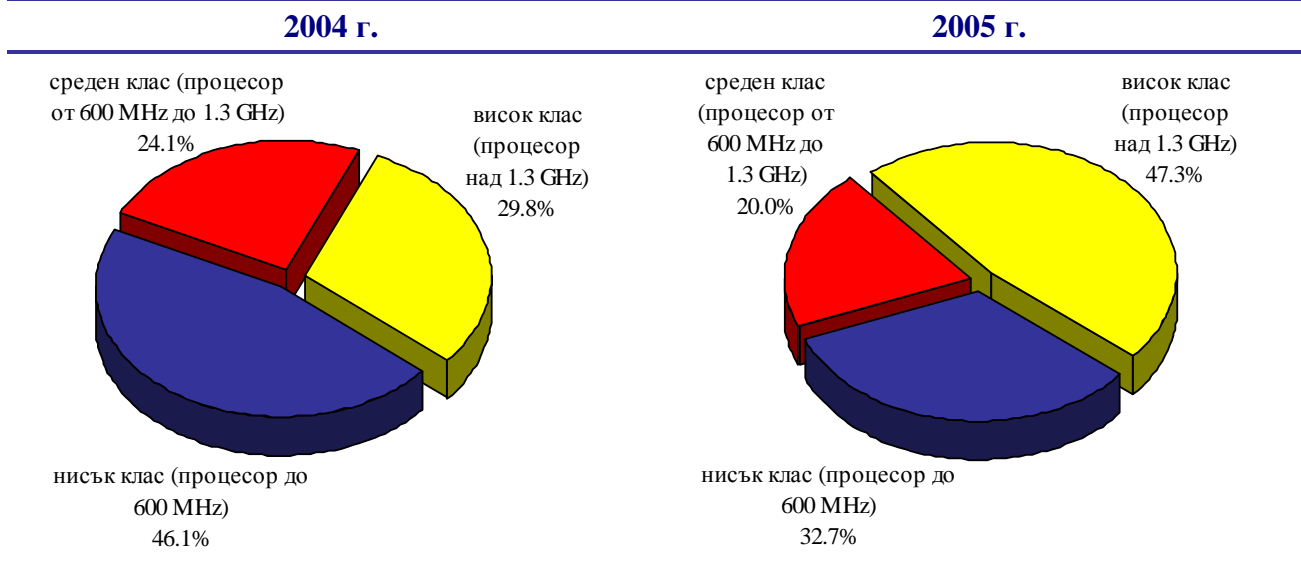
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

### VI.3. Компютърна безопасност и компютърни умения

Важен критерий за развитието на информационните и комуникационните технологии в държавната администрация е наситеността с компютри в административните структури. Наситеността на администрацията с компютри от висок клас е на високо ниво – 64.0% от администрацията я оценяват като “добра” или “много добра”, докато като “лоша” я оценяват само 11 административни структури (2.0%). Няма администрация, при която да липсват компютри. Трябва да се отбележи, че компютрите от висок клас са съсредоточени в централната администрация, докато териториалните структури на администрацията разполагат с остаряла техника.



**Графика 36:** Процесорна честота на компютрите в администрацията



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Всичките налични компютри в администрацията са 95,584. Половината или 51,644 от компютрите в администрацията (46.0%) са с процесорна честота под 600 MHz, което означава, че те са морално остарели и негодни за нуждите на електронното правителство. Разпределението им по администрации показва, че най – голямата част от остарелите компютри са в общинската администрация (17,328), административни структури, създадени със закон (10,156), докато в структурите на централната администрация са едва 470. 38.6% от компютрите в общинските администрации (3,657 бр. от 9,469 бр.) следва да се модернизират. В сравнение с 2004 г. броят на компютрите от висок клас честота е нараснал почти с 10.0% спрямо общият брой на компютрите в администрацията.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, над половината (53.0%) служители в администрацията оценяват техническото оборудване за момента като добро, 17.0% го определят като много добро, а 27.0%, като не много добро 90.0% от служителите работят с основни компютърни приложения. Малък е дялът на служителите, работещи с презентационни материали 39.0% (MS Power Point) и използващи електронен подпис – 19.0%. Тази преценка, обаче не отразява действителното ниво на компютърните умения, което очевидно не е особено високо – 63.0% преценяват, че се нуждаят от допълнително обучение в тази област.

#### **VI.4. Електронен обмен на информация**

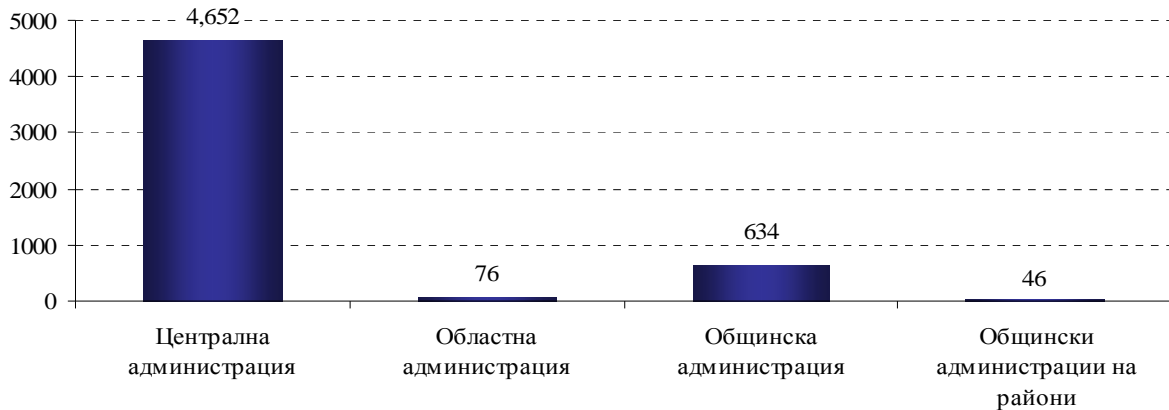
Само 112 (или 21.0%) от административните структури са свързани в мрежата на държавната администрация (НМДА), докато останалите 429 (79.0%) не са. В сравнение с 2004г. (20.6% от административните структури са свързани с НМДА) се установява незначително увеличение на този показател.

Съгласно обобщените данни само 29 от администрациите (5.0%) са отговорили, че при тях няма изградена локална мрежа. Останалите 512 (95.0%) административни структури посочват, че имат изградена такава. Анализът показва, че в сравнение с 2004г. (10.8% административни структури без изградена локална мрежа) е намалял значително броят на администрациите, които нямат изградена локална мрежа.

Съществуването и функционирането на електронното правителство зависи от своевременното и всестранно прилагане на електронния документ и електронния подпис. На

05.07.2004 г. Министерският съвет прие Постановление №153, по силата на което започна приемането и издаване на документи, подписани с електронен подпис. В съответствие с постановлението общият брой подписани документи в цялата администрация са повече от 333,500. Използването на електронен подпис и електронен документ в администрацията значително нараства в сравнение с 2004 г. Общо за цялата администрация са въведени в употреба 5,408 електронни подписа.

**Графика 37:** Издадени цифрови сертификати за електронен подпис към 31.12.2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

В общинските администрации са въведени 634 броя цифрови сертификати за електронен подпис, а в областните администрации този брой е 76. Не са въвели електронен подпис областните администрации Видин, Благоевград и Софийска област. Общинските администрации, които не са въвели електронен подпис са 65 броя.

Едновременно с нарастването на използването на електронен подпис в администрацията се наблюдава и по-голяма информираност сред населението, относно възможностите за неговото използване.

## VI.5. Достъп до Интернет и интернет страници на администрациите

През 2005 г. Интернет е достъпен за всички.

Достъпният, евтин и високоскоростен Интернет придобива все по-голямо значение за конкурентоспособността на администрацията както в Европа, така и в България. За трета поредна година данните показват, че колкото по-често се налага на гражданите да общуват с различните административни служби, толкова по-атрактивен е за тях Интернет като средство за набиране на информация. В същото време всяка година нараства и делът на служителите, използващи Интернет и Интранет. През 2003 г. 18 администрации бяха посочили, че нямат осигурен достъп до Интернет. През 2004 г. този брой е намалял до 5 администрации, които са посочили, че нямат осигурен достъп до Интернет (1.0%). На работното място най-масово използван е кабелният Интернет, след което е централно осигурявания Интернет през мрежата на държавната администрация.

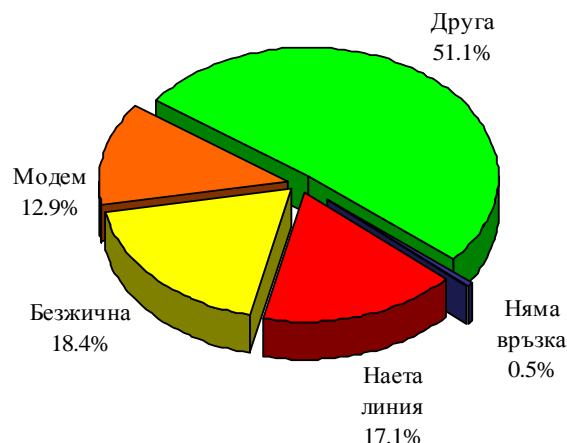
Броят на служителите с регламентиран достъп до Интернет в администрацията е повече от 40,000. В процентно отношение най-много са служителите в областните администрации. Най-малко са служители в общинските администрации. Служители с електронна поща в администрацията са над 38,000 (за сравнение през 2004 г. те са 23,626). Тази услуга в администрацията през 2006 г. следва да достигне 100%.

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, малък е делът на служители

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

посочващи, че нямат достъп до Интернет (7.0%), а 91.0% споделят, че имат достъп. 82.0% от служителите в администрацията ползват електронна поща.

**Графика 38:** Достъп до Интернет в администрацията, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Общо 376 администрации са посочили, че са създали своя интернет сайт. Планират да създадат собствен – 120 администрации, а 45 структури нямат сайт в интернет. Съществуващите сайтове на администрациите са с различен дизайн, имат терминологични различия, включително наименованията на електронните услуги, което създава трудности за ползвателите на тези услуги. Продължава необходимостта от приемане на практически стъпки за интегриране на електронните услуги на администрациите към централния портал на електронното правителство.

**Графика 39:** Интернет страници на администрацията, 2005 г.



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

## VII. Електронно правителство

Електронното правителство представлява използване на информационните технологии от държавната администрация за доставяне на обществени услуги по далеч по-удобен, ориентиран към клиента и ефективен като разходи начин. С изграждането на електронно правителство се цели подобряване на вътрешната координация в държавната администрация за ефективно взаимодействие с бизнеса, както и осигуряване на по-големи възможности на гражданите за постигане на съвременно и ефективно държавно управление. Електронното правителство се възприема като важна част от процеса на модернизиране на държавната администрация в България и подготовката ѝ за работа в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Със създаването на Министерство на държавната администрация и административната реформа се извърши стъпка по координиране на усилията на държавните институции за създаване на модерно държавно управление. На министъра на държавната администрация и административната реформа са възложени функции по:

- Разработка на стратегии и програми за реализиране на електронното правителство и тяхната координация
- Методическо ръководство и координация на всички органи и администрации в системата на изпълнителната власт по отношение на извършваните от тях административни услуги, както и контрол върху административното обслужване
- Координация дейността на органите на изпълнителната власт и техните администрации по предоставянето на електронни услуги и използването на електронен подпис.

През 2005 г. продължи работата по изпълнение на Стратегията за електронно правителство, която определя целите и принципите за развитие на информационните системи, свързани както с услугите, предоставяни от държавната администрация, така и с общата среда за развитие на информационните технологии в администрацията на България. Стратегията ангажира правителството да осъществява модерно и ефикасно управление със средствата на съвременни информационни технологии, за да посреща реалните потребности на гражданите и на бизнеса по всяко време и на всяко място. Стратегията има за цел предоставяне по електронен път на качествени, икономически ефективни и леснодостъпни административни услуги на гражданите и на бизнеса, а също и разширяване на технологичните им възможности за участие в държавното управление и не на последно място – създаване на информационно-комуникационна среда за ефективно и прозрачно функциониране на държавната администрация, в съответствие с принципите и най-добрите практики на Европейския съюз.

България приема европейските индикатори за реализацията на електронното правителство, определени в плана Електронна Европа (е – Европа), а именно реализирането на 20 индикативни административни услуги – 12 за гражданите и 8 за бизнеса. Напредъкът на българското правителство при предоставяне на 20-те индикативни административни услуги по електронен път може да бъде предварително оценен на 51.1% по специална методика. Той е представен чрез обобщена информация за процентното им предоставяне, като за изчисленията е използвана методика, разработена от холандското правителство и публикувана на страницата на инициативата на Европейската Комисия – е – Европа в частта е – правителство.

## VII.1. Ангажираност към изграждане на електронно правителство

Ключов фактор за успеха на електронното правителство е разбирането, че то не означава само автоматизация на съществуващите процеси. Чрез електронното управление се цели създаването на *нови* процеси и системи, както и ново отношение между управлявани и управляващи. За това е нужна висока степен на ангажираност на административното ръководство на централно и местно равнище.

През 2005 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа започна да осъществява дейности по координация на процеса за въвеждане на електронно правителство в управлението и стимулира добрия практически опит по внедряване на електронни услуги от администрацията.

Съгласно обобщения анализ на данните от административните структури може да се подчертае, че е висока степента на ангажираност на администрациите при въвеждането на съвременни форми на управление на своята дейност. За централната администрация тя е почти 100%, а за областните администрации – 89.0%. Всички министерства активно се включват в този процес. Министерството на икономиката и енергетиката и Министерството на вътрешните работи осъществяват реален електронен документооборот и са създали организационна и технологична възможност за приемане/изпращане на електронно подписани документи от/към други структури. Министерството на икономиката и енергетиката и Министерството на финансите осигуряват пълния цикъл на движение на електронните документи – приемане, обработката, създаване на нови електронни документи и тяхното изпращане. Министерството на икономиката и енергетиката въведе използването на електронния подпис от всички служители.

Продължава работата по програмата i – България. Тя включва 5 инициативи:

- **i – Клас** е свързан с компютъризация и Интернет достъп за 3,000 училища, от които в 1,000 този процес е приключил
- **i – Университет** изгражда развойна инфраструктура в 37 български университета и 45 структури на БАН и създава условия за развиване на дистанционното е-обучение
- **i – Нет** включва всички университети и научни институти във високоскоростна комуникационна мрежа
- **i – Център** с изградени **100 телецентъра** и един **Мобилен телецентър** и модел за сертификация – **Esi@Център**. Не е завършил процеса на преодоляване на цифровото разделение в обществото, чрез достъпът до Интернет, компютри и електронни услуги в слабо развити селища и за улесняване достъпа до технологии и свързаност навсякъде и по всяко време за администрацията, гражданите и бизнеса в България.

Все още не се чувстват ангажирани в процеса по модернизация на електронното правителство двадесет изпълнителни агенции<sup>31</sup>.

Пилотен проект “Отворена администрация – Варна” стартира на територията на област и община Варна. Проектът би могъл да се мултиплицира в други общини и области. Опитът на варненските институции за електронно правителство включва внедряване на електронен документооборот, на технологии за достъп в реално време до регистри и бази данни с публична информация и информационни системи за бързи производства между

<sup>31</sup> ИА “Борба с градушките”, ИА “Българска служба за акредитация”, ИА “Пътища”, ИА “Пристанитна администрация”, ИА “Сертификация и изпитване”, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средни предприятия, Изпълнителна агенция по околна среда, Изпълнителна агенция по почвените ресурси, Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството, Изпълнителна агенция по трансплантация, Изпълнителна агенция по хидромелиорации и др.

правозащитните институции. В резултат на този проект в общ информационен обмен са включени структури на държавната и съдебната власти и местното самоуправление.

Пилотен проект за електронна област и община действа и в гр. Стара Загора. Освен електронни административни услуги чрез портала се дава възможност за подаване по електронен път на жалби, сигнали, молби или предложения до Регионалната дирекция на вътрешните работи - Стара Загора или заявления за достъп до обществена информация. Други реализации на локално ниво, които заслужават да бъдат споменати като добри практики, са:

- е – Области Габрово и Ямбол
- Електронно гише на Областна администрация Пловдив
- Електронни административни услуги за граждани в неравностойно положение в община Добрич
- Участието на три български общини (Добрич, Нова Загора и Панагюрище) в работата на международната организация “Глобален диалог на градовете” – световна мрежа от градове, заинтересовани от създаването на информационно общество без дигитално разделение, основаващо се на устойчиво развитие
- Програмата на ООН за развитие (ПРООН) и Интернет общество България (ISOC-Bulgaria) стартираха първия проект за локално електронно правителство в региона на Югоизточна Европа, използващ безплатен софтуер с отворен код (FOSS), за повишаване прозрачността в управлението и достъпа на гражданите до общински услуги. През 2005 г. по този проект бяха разработени сайтове на общинските администрации в Кърджали и Враца.

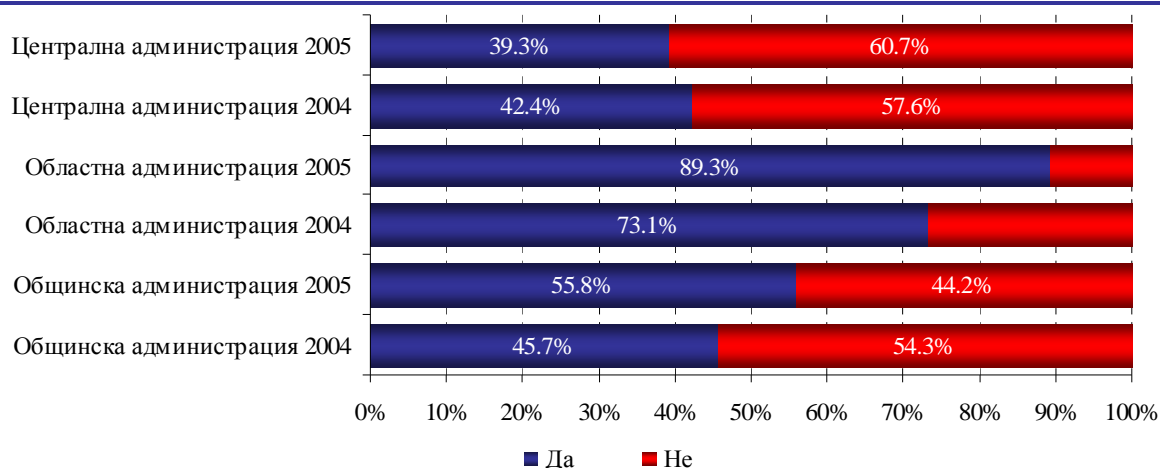
Областните администрации работят по инициативи за развитие на електронно правителство, което доказва значителния напредък в тяхната ангажираност.

**Таблица 7: Класация за най-силно представящи се общини за 2005 г. според оценката на техните веб-сайтове по някои показатели на методиката KEeLAN**

Обобщен показател	Най-високо класирани общини
Ползваемост	София, Русе, Добрич
Формиране на политика	София, Русе, Добрич, Плевен, Стралджа, Раднево
Информация	София, Добрич, Свищов, Белене, Луковит
Класация по агрегирана оценка	София, Добрич, Русе

Приблизително половината от общинските администрации посочват, че вече работят по модернизиране на своите работните процеси и въвеждане на електронно правителство. Общинската администрация – Габрово работи активно с областната администрация по въвеждането на е-Правителство. В общината стартира проект “Механизъм за междуинституционална комуникация при предоставяне на общински административни услуги”. Ръководството на община Добрич е един от най-активните участници в инициативите за въвеждане на е-управление. Общината е отличена с награда на европейско състезание за най-добри сайтове за градове, области и региони EuroCrest 2005. Голяма част от общините са въвели обслужване на “едно гише” и посочват, че тепърва започват работа по модернизация на процесите чрез използване на съвременни информационни технологии. Значително е намалял процентът на общините, които не са ангажирани в този процес (от 52.0% за 2004 г. на 44.0%, т.е. 130 броя общински администрации за 2005 г.). В резултат от извършения анализ чрез сравнение с данните от миналата година, се потвърждава мнението, че е постигнат значителен напредък в ангажираността на общинските администрации.

**Графика 40:** Готовност на администрацията за въвеждане на електронно правителство



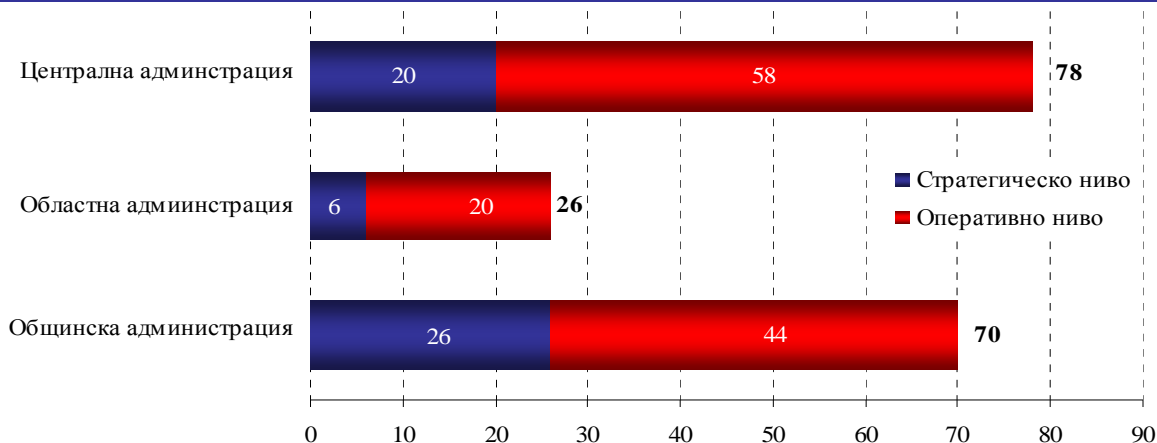
**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, 80.0% от служителите в администрацията не ползват услугите на електронното правителство, 5.0% нямат мнение по поставения въпрос и едва 15.0% ползват такива услуги.

## **VII.2. Стратегически документи и нормативна уредба**

Основополагащ документ за развитието на ИКТ и електронното правителство е **Стратегията за електронно правителство и планът за изпълнение на стратегията**. Чрез стратегическите документи се осигурява плавно развитие на инициативите и се осигурява последователност на действията в администрацията. Данъчната администрация е лидер в това отношение. Освен данъчната администрация документи на стратегическо ниво в централната администрация са разработили: 12 министерства, Националната агенция за приходите, Агенция “Митници”, Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за финансов надзор и др. Общият брой на разработилите стратегически документи за развитието на електронно правителство в централната администрация е 20. Изпълнителна агенция по лекарствата, Агенция по заетостта, Изпълнителна агенция по околна среда са пример на добра практика. Структури от общинската администрация са разработили документи на оперативно ниво (Ямбол, Троян и др.), и на стратегическо (Варна, Бургас, Монтана, Сливен).

**Графика 41:** Приети стратегически документи, свързани с ИКТ и електронното правителство



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. министърът на държавната администрация и административната реформа инициира създаването на работна група за подготовката на проект на Закон за електронната търговия.

Проектът на Закон за електронната търговия:

- Урежда задълженията на доставчиците за предоставяне на информация във връзка с предоставянето на услуги на информационното общество
- Дефинира задълженията на доставчиците във връзка със сключването на договори с електронни средства по електронен път
- Предвижда възможността за налагане на съответно административно-наказателни санкции по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Очакваните резултати от приемането на Закона са той да доведе до значително подобрене на средата за реализация на електронен бизнес. С влизането му в сила ще се постигне:

- Значителен ръст на броя и обема на транзакциите през електронна среда
- Значителен ръст на броя на електронните услуги, предлагани от бизнеса
- Увеличаване на броя на малките и средни предприятия, които внедряват система за електронни разплащания с доставчици и клиенти, системи за управление на поръчки и доставки и системи за планиране на ресурсите
- Приемането и прилагането на Закона за електронната търговия ще повиши конкурентноспособността на българските предприятия при влизането на България в ЕС и ще дефинира правната рамка за създаване на нови и ефективни електронни услуги за гражданите и бизнеса.

Изграждането на електронния регистър, предвиден в закона, ще се изпълни със съществуващите технологични средства и кадрови потенциал и не изисква допълнителни щатни бройки. Делегираните функции на Комисията за защита на потребителите ще бъдат реализирани със сегашния брой служители. Поддръжката му ще бъде в рамките на одобрените бюджети за 2006 г. на Министерството на икономиката и енергетиката и на Министерството на държавната администрация и административната реформа. Предложеният проект на Закон за електронната търговия няма да доведе до пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет.

### **VII.3. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство**

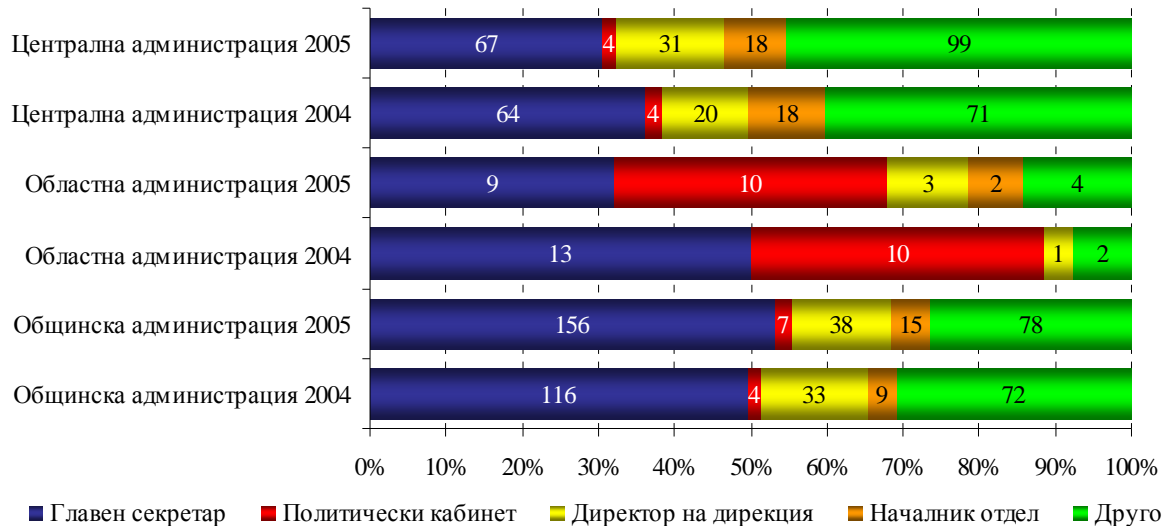
За да се постигнат целите на сегашното и следващите правителства в областта на електронното управление, е необходим ярко изразен лидерски потенциал във всяка административна структура. Мениджърите на процеса по изграждане на електронно правителство извършват трансформация на работните процеси, за да се постигне добро управление. Ръководствата в администрацията правят анализ на работните процеси, за да закрийт неефективните дейности и да оптимизират процеса на работа. Информационните технологии играят основна роля при оптимизирането на дейността на администрацията. Важно е да се отбележи, че ръководителите разбраха ролята на информационните технологии като фактор за подобряване на ефикасността и ефективността за постигане на организационните цели и дават тласък на реформата.

Какво е състоянието при управлението на процеса по въвеждане на електронното правителство? Тенденцията през изминалата година е положителна по отношение на поемането на отговорност на най-високо ниво. Забелязва се увеличаване на дела на главните секретари, които управляват въвеждането на съвременно и рационално управление (с 2.0% в



централната администрация и със 7.0% в общинската). Увеличава се дялът на директорите, които управляват изграждането на електронно правителство, което е и една от целите на електронното правителство за успешно въвеждане на стратегията за е-Правителство на всички нива. Изключение правят общинските администрации, при които този дял е нараснал с 2.0%.

**Графика 42:** Управление на процеса по прилагане на електронното правителство



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

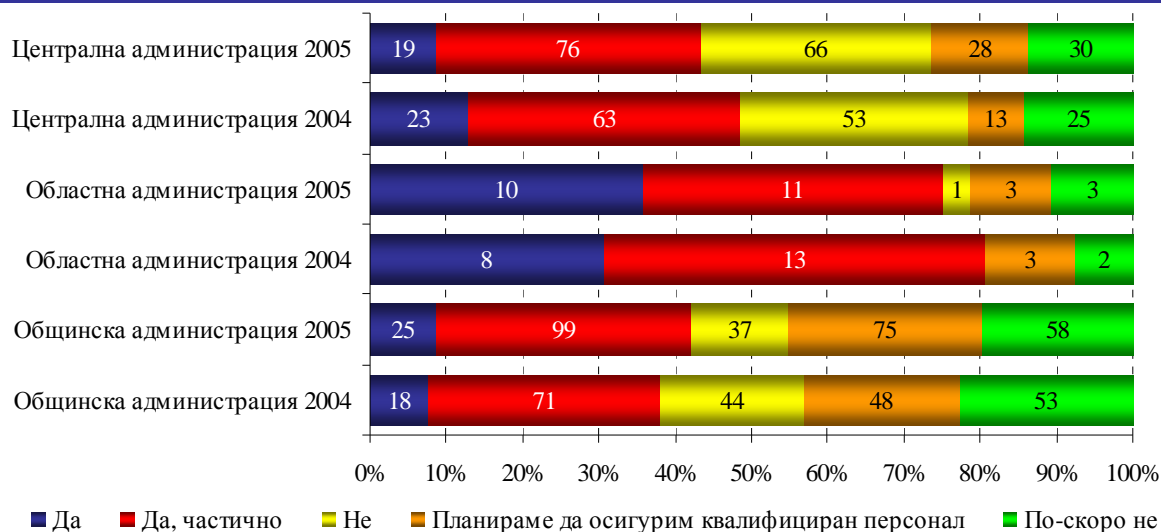
#### **VII.4. Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство**

Квалифицираният персонал заема основно място при въвеждането на електронно правителство. През изминалата година бяха осъществени редица проекти в областта на е – управлението. Важен момент при изпълнение на проектите заема изграждането на публично – частното партньорство. Очаква се то да изиграе основна роля и в бъдеще. В много европейски държави, лидери в е – управлението (като Естония) публично – частното партньорство заема основно място в бързото изграждане на съвременни методи за управление и развитие на гражданската култура.

В община Кърджали функционира “електронна община”, разработена на базата на отворени стандарти и свободен софтуер с отворен код, за който не се ползват лицензионни такси. Този проект дава възможност на гражданите и бизнеса да контактуват чрез Интернет с общинската администрация и да получават услуги по електронен път, без да използват електронен подпис. В община Варна работи система за електронен обмен на данни между институциите на територията на регион Варна. В област Стара Загора действа проект за “е-Област-е-Община”. Проектът е реализиран от работна група, включваща екипи на местните администрации, Министерство на вътрешните работи и три фирми, специализирани в областта на високите технологии.

През 2005 г. се забелязва ясна тенденция към увеличаване дела на администрации, които са определили ролите, правата и задълженията за изпълнение на електронно правителство.

**Графика 43: Човешки капацитет за изпълнение на проектите за електронно правителство**



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Областните администрации разполагат с по-голям човешки капацитет за развитие на електронното правителство. Всички областни администрации разполагат с персонал, който работи за успешното изпълнение на проектите за е-Правителство.

Нараснал е дялът на общините, които разполагат с квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление. Общините, както през миналата година, не разполагат с човешки капацитет за успешно управление на електронното правителство в Република България. Приблизително ¼ от общините планират да осигурят квалифициран персонал през настоящата година.

Половината от структурите на централната изпълнителна власт смятат, че ролите, правата и задълженията на екипа, ангажиран с инициативите за електронно правителство, са ясно или частично определени. Половината от общините смятат, че са определили ясно ролята на персонала.

## **VII.5. Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура**

Обикновено административните структури разполагат с ограничени финансови ресурси. За да се постигнат резултатите на електронното правителство, е необходима ясна приоритизация на задачите по пътя за постигане на целите във всяка структура. Инвестирането в инфраструктурата е важен етап в развитието на е-Правителство, но проектите също така трябва да се насочват към повишаване на прозрачността, насърчаване на активно гражданско участие в процеса на управление, както и намаляване на административната и финансовата тежест. Предоставянето на компютър и достъп до Интернет не е достатъчно. Целта е създаване на оптимална организация на управлението. Като пример може да се даде инвестицията в проекта i-клас. Инвестицията определено е технологична, но също е насочена към съдържание, защото чрез нея се привличат младите хора в развитието на информационното общество и се стимулира електронното образование. Основните инвестиции са насочени към оборудване на инфраструктурата и изграждане на компютъризирани системи. В общините инвестициите са насочени предимно към: закупуване на софтуер, електронни системи за обмен на данни с други администрации и разработване на нови интернет страници. Също така голяма част от инвестициите са ориентирани към създаването на центрове за информация и услуги. За да се гарантира ефективността, е необходимо да се развие координационен механизъм и отчетност на резултатите.

## VII.6. Съвременни интернет решения и партньорски взаимоотношения

Партньорските взаимоотношения с администрацията, гражданите и бизнеса са в основата на създаване на електронно управление в България. Ефективната комуникация води до обмен на различни идеи и добри практики, които повечето от структурите вече са въвели.

През 2005г. може да бъде обменена информация с всички административни структури, предоставящи еднопосочни и двупосочни електронни услуги. Повече от половината от структурите на централно, областно и общинско ниво поддържат тесни взаимоотношения с административни структури, които разработват интернет базирани услуги. При планиране на бъдещото разрастване на електронното правителство приоритетно е важно да се предвижда материално и кадрово осигуряване за развитието на ИКТ сектора във връзка с изпълнение на стратегията и плана за е-Правителство. При анализа на предложения се наблюдава комплексна необходимост от хардуер, софтуер, кадри и обучение за разрастване или промяна на интернет решенията на отделните структури, по отношение на тяхната съвместимост за изграждане на е-Правителство.

## VII.7. Състояние и тенденции

В съответствие с добрите практики и препоръките на ЕС, Стратегията за електронно правителство поставя като една от основните си цели предоставянето по електронен път на качествени, икономически ефективни и леснодостъпни административни услуги на гражданите и на бизнеса. Предлагаането на услуги по електронен път създава удобство за гражданите и бизнеса, намалява разходите по извършване на услугите, увеличава ефективността и минимизира корупционния натиск.

При реалната организация на този процес основните усилия през изминалия период бяха фокусирани към т.н. “индикативни електронни административни услуги”, дефинирани от Европейската комисия. Основният замисъл на определянето на този списък е преминаването от конкретни услуги, предоставяни от националните администрации, към унифицирани транс-гранични (Пан-Европейски) електронни услуги.

В Плана за изпълнение на стратегията са предвидени конкретни проекти, които са свързани с изпълнението на индикативните услуги. Идентифицирани са администрациите, които са отговорни за изпълнението на всяка една от услугите.

Отговорните администрации се задължаваха да предприемат конкретни действия за популяризиране на предлаганите от тях услуги в Интернет и за стимулиране на ползването на услугите през Интернет.

Въвеждането на посочените от Европейската комисия 20 индикативни е-Правителство електронни услуги за бизнеса и гражданите предвижда следните четири степени на предоставяне на услугите:

- Първа степен – Информация: институциите публикуват в Интернет информация, която е достъпна за гражданите и фирмите
- Втора степен – Еднопосочно взаимодействие: институциите публикуват в интернет информация и предоставят възможност за изтегляне на 84,003 бланки и формуляри
- Трета степен – Двупосочно взаимодействие: потребителят на услугата освен получаването на информация и изтеглянето на бланки може за изпраща писма, формуляри и др. по електронен път, но администрацията не е задължена да му отговори в реално време или по същия начин
- Четвърта степен – Транзакция: гражданите и фирмите комуникират с администрацията по електронен път и обратно “он-лайн”. Съществува механизъм за потвърждаване на действителността на транзакцията.

Трябва да се отбележи, че тези 20 препоръчителни услуги не ограничават ведомствата да въведат и допълнителни услуги.

Напредъкът на българското правителство при предоставяне на 20-те индикативни административни услуги по електронен път може да бъде оценен чрез обобщената информация за процентното им предоставяне. Според използвания метод общото предоставяне на административните услуги по електронен път към м. ноември 2005 г. показва следното развитие на услугите съответно за бизнеса и за гражданите:

- За гражданите 47.1% от 12 броя административни услуги по електронен път
- За бизнеса 80.6% от 8 броя административни услуги по електронен път
- Средно – за гражданите и бизнеса 58.7% от 20-те индикативни административни услуги по електронен път.

Една от водещите институции в предоставянето на електронни услуги за гражданите и бизнеса е Националният осигурителен институт (НОИ).

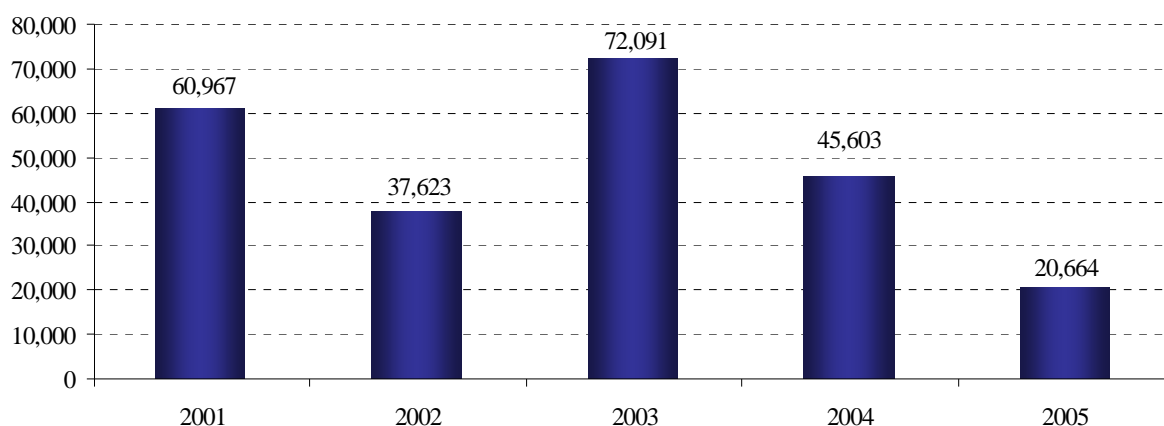
### VIII. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

Регистърът на административните структури е създаден не само да обслужва обществения интерес, осигурявайки пълна и актуална информация за дейността на държавната администрация, да улеснява взаимодействието и координацията на административните структури, но и така създадената база данни да бъде използвана за анализи с оглед установяване на административния капацитет и неговото укрепване.

През 2005 г. с приемането на измененията в Наредбата за условията и реда на водене на Регистър на административните структури и на актовете на изпълнителната власт (НУРВРАСАИВ), Министерството на държавната администрация и административната реформа пое поддържането на електронната база данни и контролирането на пълнотата и сроковете за въвеждането им.

За изминалата година се наблюдава рязко намаление на посещенията в Интернет – страницата на РАС – 20,664. Интересът към регулаторните режими през първото полугодие е по-силен, а частта за административните структури и конкурсите е посещавана по-често през второто полугодие на отчетния период.

**Графика 44:** Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. новосъздадените структури са 38 и за 28 от тях (Регионални инспекции по опазване на общественото здраве) през м. май 2005 г. се провежда курс на обучение. През м. юни 2005 г. се провежда още един курс на обучение за експерти от различни административни структури. С цел коректно водене на РАС, освен методическата помощ, оказвана по електронен път, до м. септември 2005г. са изпращани и писма до 67 структури на централната администрация, 13 областни и 31 общински администрации, сигнализиращи нарушения на НУРВРАСАИВ<sup>32</sup>. В настоящия електронен вид РАС съществува от две години. Регистърът предоставя три нива на достъп за вписващите. Първият се отнася до влагане на информация, отразяваща състоянието на административните структури. Чрез

<sup>32</sup> **Общински администрации:** Брезник, Банско, Аврен, Алфатар, Априлци, Белово, Борован, Брегово, Брезово, Грамада, Дулово, Ихтиман, Кайнарджа, Куклен, Левски, Макреш, Несебър, Пирдоп, Пордим, Правец, Рила, Родопи, Рудозем, Садово, Самоков, Своге, Ситово, Тутракан, Угърчин, Хасково, Царево; **Областни администрации:** Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Кюстендил, Ловеч, Перник, Плевен, Силистра, Смолян, Търговище, Хасково; **Структури от централната администрация на изпълнителната власт:** РИО (28), РИОКОЗ (28), Министерство на отбраната, Министерство на енергетиката и енергийните ресурси, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на младежта и спорта, Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Държавна комисия по хазарта, Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси”, Агенция по кадастъра, Институт по тютюневите изделия, Национална ветеринарно-медицинска служба, Изпълнителна агенция по лекарствата.

второто ниво на достъп се попълва информация, свързана с регулаторните режими, а чрез третото се обявяват конкурсите за държавните служители.

Към края на 2005 г. общият брой на администрациите, не вписали или не променили **данни за структурни промени** в нормативно определения срок, са 82, от които 63 структури<sup>33</sup> от централната администрация, 18 областни и 1 общинска администрация. Данни за обща щатна численост не са отразили 26<sup>34</sup> структури, от които 9 структури от централната администрация и 17 общини. Информация за незаети длъжности не е подадена от 4 общински администрации<sup>35</sup>.

Констатираните още през 2002 г. проблеми във връзка с изискваната за вписване в РАС на **информация за регулаторните режими** и през 2005 г. не са преодолени. Предвиденото в Годишния доклад за състоянието на администрацията за 2004 г. въвеждане на обща информация за регулаторните режими, администрирани от кметовете на райони, не е реализирано. До края на 2005 г. няма нито един въведен режим от 133 структури на централната администрация, 20 областни и 119 общински администрации. Само 64 структури от централната администрация, 13 областни и 160 общински администрации са вписвали актове по режими<sup>36</sup>. През 2005 г. в РАС са вписани 655 регулаторни режима от структури на централната администрация, 14 от областните и 1,058 от общинските администрации. Индивидуални административни актове към тях са отразени както следва: от структури на централната администрация – 41,339 акта, 303 от областните и 91,503 от общинските администрации или общо 133,145 индивидуални административни акта по режими. И в тази си част изпълнението на задължението от съответните администрации бележи спад в сравнение с 2004г., когато в РАС е подадена информация за 382,894 индивидуални административни акта по режими. През 2005г. трансформирани от един вид в друг са 228 режима (предимно от лицензионни в разрешителни), а прекратени – 127.

Негативни тенденции, свързани с неактуалността на информацията в РАС, се отчитат и в раздела, в който се обявяват **конкурсите за държавни служители**. През 2005 г. са обявени общо 3,561 конкурса, от които 2,101 (59.0%) са приключили с назначение. При сравнение с резултатите от 2004 г. обявените конкурси са 2,561, като приключилите с назначение са 1,845, или 73.2%. При провеждането на конкурсната процедура последният етап е вписването на резултатите в РАС. За 2005 г. не са отразени резултати от проведени 603 конкурса (17.0%), а за 2004 г. за 186 конкурса (7.4%).

Съгласно чл. 8, ал. 1 от НУРВРАСАИВ, вписването се извършва от определени със заповед лица. В същата заповед се определя и длъжностното лице, което осъществява контрол по вписването в регистъра. От 542 структури, отчетели дейността си, 28 звена не са

<sup>33</sup> Структури, не вписали данни за структурни промени: 8 министерства, 4 държавни агенции, 2 държавни комисии, 15 изпълнителни агенции, 31 административни структури, създадени със закон, 3 административни структури, създадени с ПМС

<sup>34</sup> 1 изпълнителна агенция; 5 административни структури, създадени със закон; 3 административни структури, създадени с ПМС

<sup>35</sup> Община Ардино; Община Враца; Община Медковец; Община Свиленград

<sup>36</sup> Структури, въвели информация за режими: Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Министерство на вътрешните работи, Министерство на икономиката и енергетиката, Изпълнителна агенция по лекарствата, всички Регионални инспекции по опазване на общественото здраве, с изключение на РИОКОЗ Благоевград, Габрово, Пазарджик, Перник, всички Регионални центрове по здравеопазване, Изпълнителна агенция по хидромелиорация, Национална ветеринарно-медицинска служба, Национална служба за растителна защита, Национална служба по зърното и фуражите, Национално управление на горите, Национална служба за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Пловдив и Русе, Национален филмов център, Национален институт за паметниците на културата, Басейнови дирекции – Благоевград, Варна, Плевен, Пловдив, Национален парк – Габрово и Благоевград, РИОСВ - Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Враца, Монтана, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Смолян, София, Стара Загора, Хасково, Шумен, Централен регистър на особените залози, "Автомобилна администрация", "Железопътна администрация", Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация", Агенция за хората с увреждания, Агенция за финансово разузнаване, Държавна комисия по хазарта; Областни администрации: Варна, Добрич, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Русе, София, Ямбол и още 145 общински администрации

изготвили подобна заповед (5.2%)<sup>37</sup>. Контролиращо лице не е определено в заповедите на 10 администрации<sup>38</sup>.

В 350 (64.7%) административни структури задължението за вписване в РАС се обвързва с **работния план на служителя**. Сходни показатели са получени и при отразяване на резултатите, касаещи контролиращите – 324 (59.9%) администрации са вписали това задължение в работния план, а 217 (40.1%) не са извършили действия в тази насока. Задължението по вписване и осъществяване на контрол по въвеждане на информацията в РАС е отразено в длъжностните характеристики на отговорните лица в 339 структури, като за 2004 г., това е направено в 289 администрации.

Попълването на РАС предполага специфична информация и познания. Все още в администрацията практиката за създаване на **вътрешна организация** за предоставяне на необходимите данни се ограничава със заповедта, определяща вписващите, с устни разпореждания или с вписването на задължението в длъжностната характеристика на съответните лица. От общия брой администрации само 263 (48.6%) са създали вътрешна организация, а при преобладаващата част – 278 (51.4%), вписващите организират сами събирането на информацията. В сравнение с 2004 г. се наблюдава увеличаване на организираните структури - от 43.2% на 56.9%. Като добра практика може да се отчете създаването на Правилник за воденето на регистъра в РЦЗ София-град, Добрич и Враца, РИОКОЗ Шумен, РИОСВ Благоевград, областна администрация Стара Загора, общинска администрация Братя Даскалови. Правила за вътрешна организация на вписването са включени в устройствените правилници, правилниците за документооборота или в правилниците за вътрешния ред на 21 административни структури<sup>39</sup>.

Проблеми при воденето на РАС са отчетени от 79 (14.6%) администрации, а останалите 463 (85.4%) не срещат такива. Посочените трудности преимуществено са от техническо естество или организационно естество, а само една малка част структури открито признават неразбиране на регулаторните режими.

Във връзка с усъвършенстването на РАС администрациите са направили предложения, чието обсъждане предстои. Основно те се отнасят до промяна на самия софтуерен продукт: по-добро онагледяване на страниците, усъвършенстване на запамятаването, възможността за влагане на информация от други програмни продукти, както и възможността за корекции на публикувани данни. Наред с идеите за промени в самата програма, се счита за крайно наложително предоставяне на допълнителна информация относно регулаторните режими и създаването на специфична система за определянето им.

Стъпка в посока на подобряване на функционирането и повишаване на актуалността на информацията е предвиденото със ЗИД ЗА, обединяване на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт с Регистъра на държавните служители в **Административен регистър**. Административният регистър ще съдържа информация за административните структури и ръководните им органи, регулаторните режими, служебните правоотношения, незаетите длъжности в администрацията и

<sup>37</sup> Агенция за държавен вътрешен финансов контрол, Железопътна администрация, Агенция за авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за финансов надзор, Комисия за защита от дискриминация, Министерство на държавната администрация и административната реформа, Национален институт за изследване на вино и спиртни напитки, Столична община – райони Нови Искър и Овча купел, общини Балчик, Брегово, Ветрино, Гълъбово, Димово, Долна Митрополия, Дупница, Иваново, Мирково, Момчилград, Поморие, Севлиево, Суворово, Шабла, РИО Смолян, РЦЗ Бургас и Перник, Редакция “Нормативни актове”

<sup>38</sup> Министерство на вътрешните работи, Областна администрация Софийска област, общини: Созопол, Никола-Козлево, Съединение, Гълъбово, Невестино, Тополовград, Якоруда, РИОКОЗ Разград

<sup>39</sup> Държавна агенция за информационни технологии, Изпълнителна агенция “Сертификация и изпитване”, общински администрации Баните, Благоевград, Бойчиновци, Бяла, Драгоман, Павликени, Попово, Правец, Сатовча, Трявна, Ямбол, Цар Калоян, Ценово, РЦЗ Смолян, Стара Загора и Ямбол, РИОКОЗ Благоевград и Смолян, РИОСВ Русе

обявленията за провежданите конкурси. Обстоятелствата, които се вписват, условията и редът за воденето, поддържането и ползването на Административния регистър, ще бъдат уредени с наредба на министъра на държавната администрация и административната реформа, като през 2006 г. ще се организира обучение на служителите от администрацията за въвеждане и поддържане на данни в регистъра.



## IX. Достъп до обществена информация

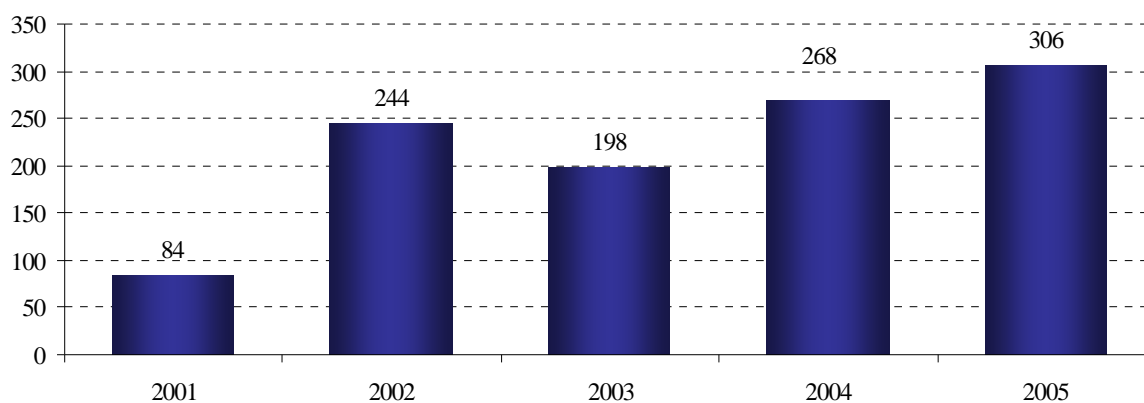
Основната цел при предоставянето на достъп до обществена информация, заложена в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), е осигуряване на правото на гражданите на достъп до обществена информация чрез максимално укрепване на гаранциите за прозрачност и отчетност на държавната администрация. Осигуряването на по-голяма откритост на публичните институции, установяването на изискване на отчетност от държавните институции пред обществото, както и поставянето на важни въпроси в центъра на обществената дебат, в това число и участие на гражданите в процеса на вземането на решения, са само част от постигнатите резултати при петгодишното приложение на ЗДОИ.

В настоящия раздел се отчита напредъкът в постигането на тези цели. В него е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на предприетите мерки и получените резултати във връзка с организацията по предоставяне на достъпа до обществена информация.

Заявления за достъп до обществена информация през годината са постъпили в 306 административни структури. 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
- 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
- Информация за сключени договори, провеждани търгове и конкурси и други мероприятия
- Информация относно стратегии, програми, проекти, планове за развитие и пр.

**Графика 45:** Брой структури, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

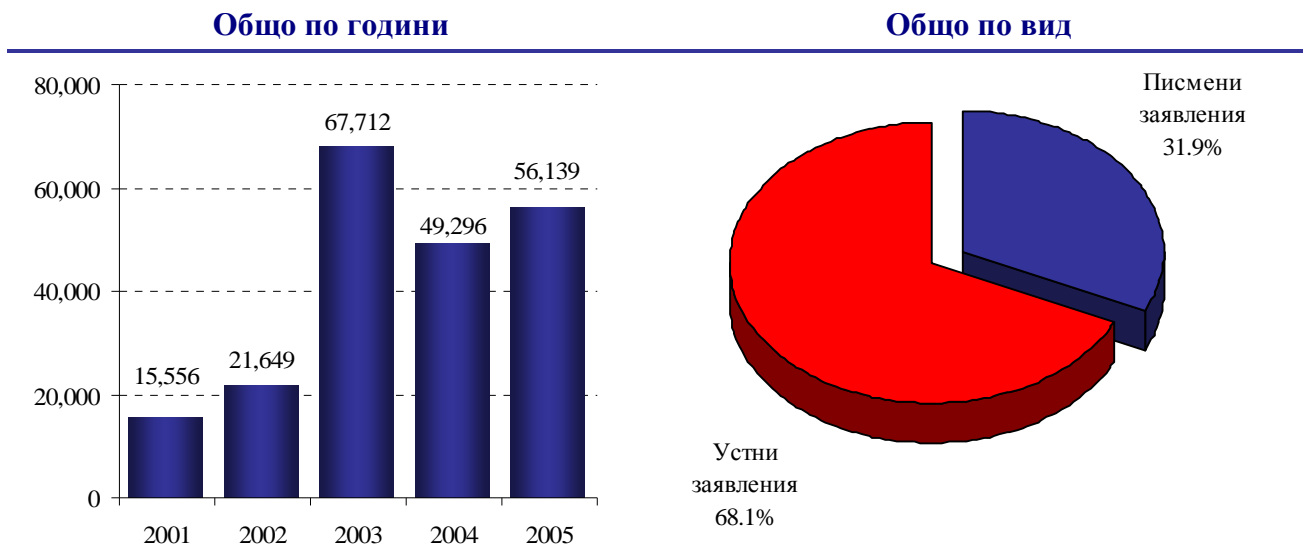
Общият брой на регистрираните постъпили заявления за достъп до обществена информация за 2005 г. е 56,139. По-голямата част от тях са били устни – 31,917. Броят на постъпилите писмени заявления за достъп до обществена информация е 14,958 като са се увеличили с 32.4%, в сравнение с постъпилите през 2004 г. Основните категории, търсещи информация, са гражданите, журналистите, неправителствените организации и фирми.

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

Техният интерес е насочен към правилно приложение на закона, за да не бъдат считани действията им за незаконосъобразни.

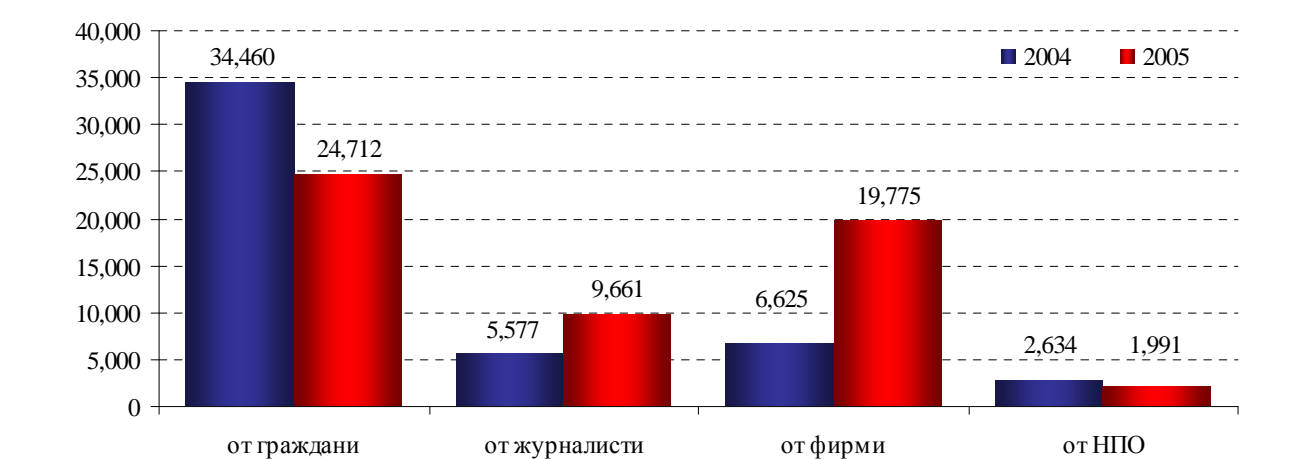
Значителна част от заявленията за достъп до обществена информация са регистрирани в Изпълнителна агенция “Пътища” (17,096), Комисия за финансов надзор (15,106), Столична община – район Студентски (7,020), Национална ветеринарно медицинска служба (2,737), Министерство на здравеопазването (2,276), Изпълнителна агенция по хидромелиорации (1,892), Държавна агенция “Гражданска защита” (1,500), Областна администрация Добрич (1,133).

**Графика 46:** Регистрирани заявления за достъп до обществена информация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

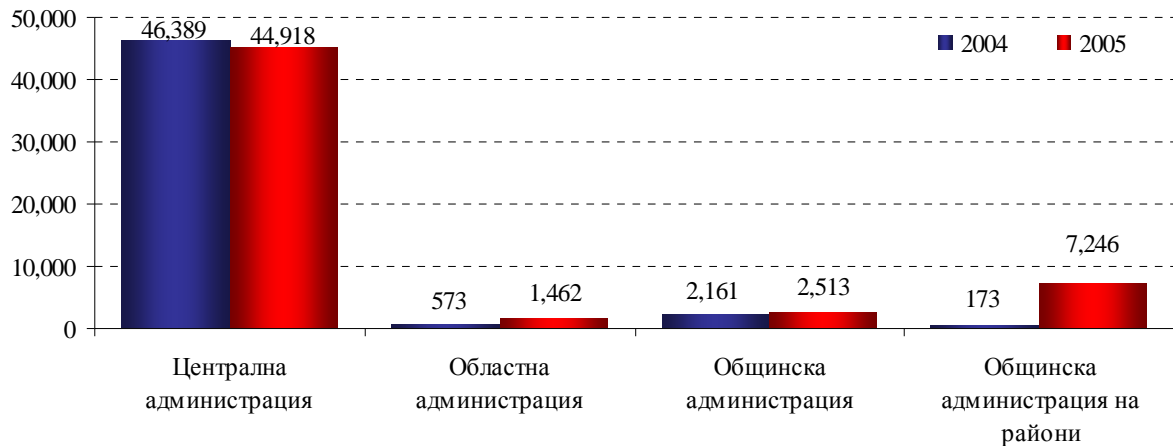
**Графика 47:** Постъпили заявления за достъп до обществена информация по категории



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

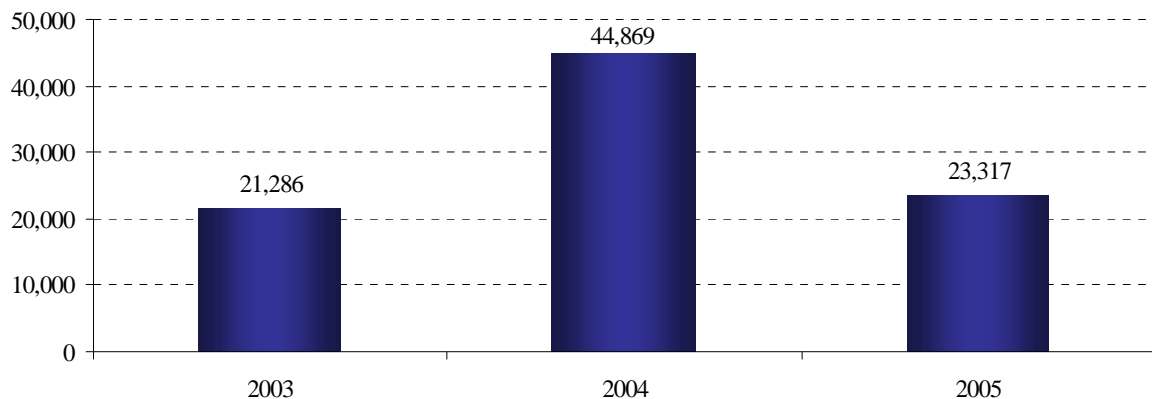
**Графика 48:** Постъпили заявления за достъп до обществена информация по административни структури



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

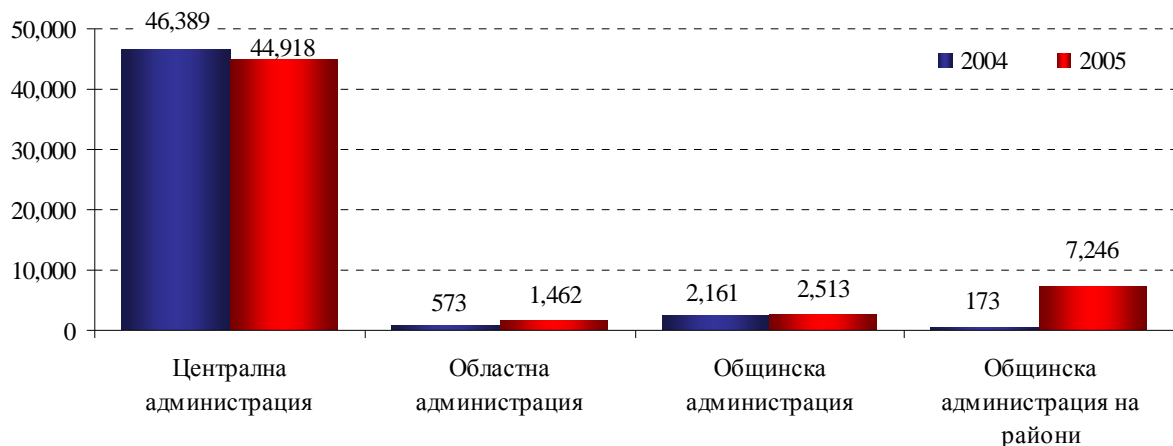
Общият брой на решенията по заявления за достъп до обществена информация е 23,317. В сравнение с 2004 г. броят на издадените решения е намалял с 21,552 (48.0%).

**Графика 49:** Брой решения по заявления за достъп до обществена информация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

**Графика 50:** Брой решения по заявления за достъп до обществена информация по административни структури

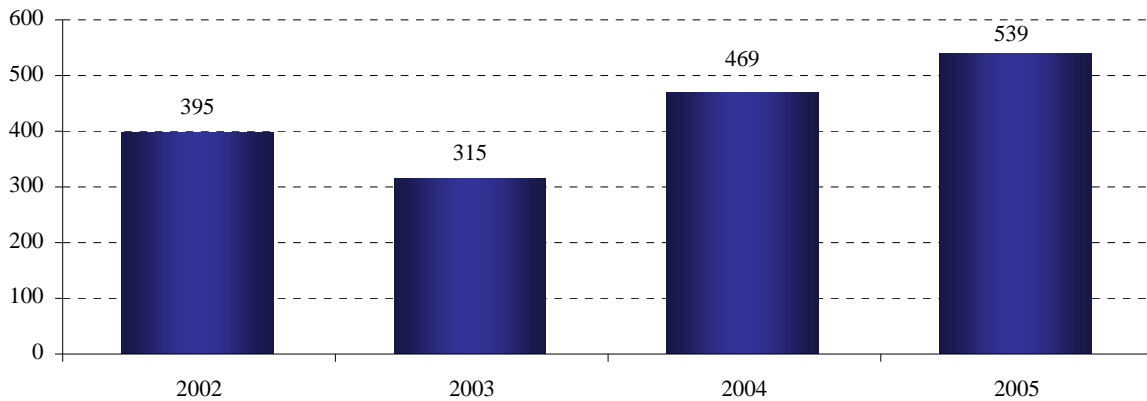


**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

За 2005 г. са отчетени 539 отказа за достъп до обществена информация, като увеличението на броя им спрямо 2004 г. е с 14.9%. От 2003 г. се наблюдава тенденция към увеличаване на броя на отказите за достъп до обществена информация, като тази тенденция продължава и през 2005 г.

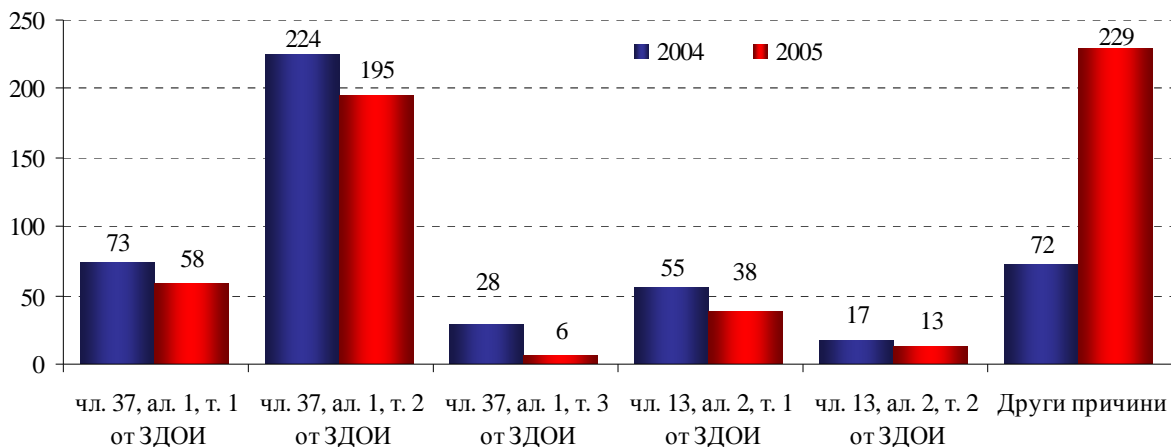
**Графика 51:** Брой откази за достъп до обществена информация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Подобно на отчетената статистика за 2003 и 2004 г., най-много откази през 2005 г. са направени по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – 195 броя, в случаите когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.

**Графика 52:** Причини за отказ на достъп до обществена информация<sup>40</sup>



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Значителна част от отказите за достъп до обществена информация през 2005 г. са направени в Столична община район Студентски – 155. Други административни структури с по-голям брой откази за достъп до обществена информация са: областна администрация

<sup>40</sup> Чл. 37 ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – Исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или 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.

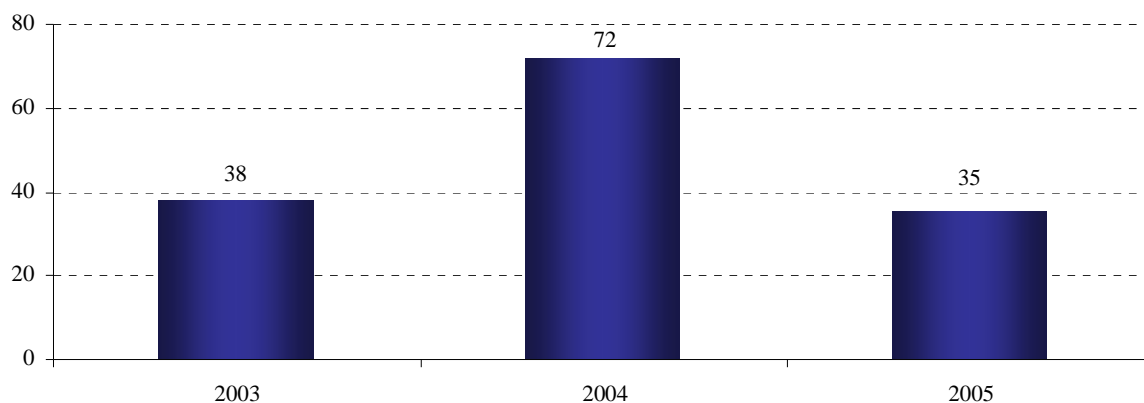
Варна – 67, Национална ветеринарно медицинска служба – 39, областна администрация Столична община – 25, общинска администрация Видин – 16.

През 2004 г. най-много откази за достъп до обществена информация са направени в общинска администрация Столичната община – 150 (3 пъти повече от 2003 г.), община Разград – 25, Агенцията за финансово разузнаване – 22, Министерството на правосъдието – 13.

Общият брой подадени заявления през отчетната година за достъп до обществена информация, за които не е предоставена информация, е 123, като в сравнение с 2004 г. е намалял с 35.3%. Заявленията, подадени от централната администрация са 34, а от териториалната администрация – 89. Най-голям е броят на заявленията в Столична община район Студентски – 40, Община Хасково – 14, Агенцията по заетостта – 13, Регионална инспекция по околната среда и водите Пазарджик – 6, Общински администрации Аврен и Севлиево – 4.

Общият брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация е намалял в сравнение с 2004 г. с 37 (51.4%). До структурите на териториалната администрация са подадени общо 13 жалби, а до структурните звена на централната администрация – 22. От тях най-много са заведени в Министерство на околната среда и водите – 4, ДНСК, Министерство на икономиката, община Разград – 3, Агенция по заетостта и община Тутракан – 2.

**Графика 53:** Брой жалби срещу отказ за предоставяне на обществена информация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

С оглед гарантиране правото на достъп до обществена информация, ЗДОИ предвижда възможност за съдебна защита в случаите, когато е налице отказ за достъп до информация или непроизнасяне в срок. В тази връзка от важно значение има практиката на съдилищата по прилагане на закона. Съдът се явява единственият гарант за защита правото на гражданите на достъп до информация.

През отчетната година, във връзка с приложението на ЗДОИ информация и подадени жалби срещу отказите на държавната администрация за предоставяне на обществена информация, съдебните органи са отменили изцяло, частично или са изменили общо 38 обжалвани решения след установяване на тяхната незаконосъобразност. От тях компетентните съдебни органи са отменили изцяло 18 решения (15 в централната и 3 в териториалната администрация), частично са отменени 10 решения (по 5 в териториална и централната администрация) и са изменили 10 от обжалваните решения (9 в централната и едно в териториалната администрация).

Най-много отменени изцяло решения във връзка с подадени жалби срещу отказите на държавната администрация са отчетени в Изпълнителна агенция “Социални дейности на Министерство на отбраната” – 5 и Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси” – 2.

Най-много отменени частично решения, свързани с подадени жалби срещу отказите на държавната администрация, са отчетени в Общинска администрация – Кресна – 4, а най-много изменени решения във връзка с подадени жалби срещу отказите на държавната администрация са отчетени в Национална служба по зърното и фуражите – 5.

Практиката в развитите демократични общества показва, че основните човешки права са гарантирани в отделните законодателства на всяка държава. В тази връзка образованието на гражданите в това как да упражняват правото си на достъп до обществена информация, съхранявана от държавните институции, има важно и първостепенно значение. За да има резултати една такава образователна инициатива, то тя трябва да върви ръка за ръка с обучението на администрацията по прилагане на законодателството, свързано с достъпа до обществена информация, с напредването на съдилищата в тълкуването му и с подобряването на законовата уредба.

През 2005 г. е проведено обучение на служителите от 229 административни структури за запознаване и разясняване на Закона за достъп до обществена информация. Общо обучените служители от всички административни структури са 565 (броят им е намалял с 301 (34.8%) в сравнение с 2004 г.).

## Х. Антикоруptionни мерки

Стратегическа цел на антикорупционната политика на правителството е ограничаването на съществуващите корупционни практики и корупционни рискове в България чрез предприемане на координирани мерки от всички административни структури, с активното участие на гражданското общество и на медиите. Проектът на Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията 2006-2008, доразвива натрупания опит през предишните години. С нея се конкретизират приоритетните области за противодействие и превенция на корупцията по високите етажи на властта, чрез гарантиране на прозрачност и отчетност в дейността на държавната администрация, регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията, увеличаване прозрачността при вземане на решения на управленско ниво, утвърждаване на ценности като почтеност и морал в обществените отношения, разкриване и предотвратяване на корупционни практики, повишаване на общественото доверие в институциите, както и засилване на гражданския контрол.

Четири години след приемане на Националната стратегия за противодействие на корупцията – РМС №604 от 01.10.2001 г. може да бъде отчетено, че са постигнати голяма част от целите, заложи в нея – поставени са организационните основи на противодействието на корупцията в страната, приети са или непосредствено предстои приемането на закони, с пряко или косвено отношение към възпрепятстване развитието на корупционни практики, усъвършенствана е работата на държавната администрация.

В настоящия раздел се отчита напредъка в постигането на тези цели. В него е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на предприетите мерки, създадената организация и получените резултати във връзка с противодействието на корупцията.

Практическото изпълнение на законодателната рамка за реформа на публичната администрация, започнало в края на мандата на предишното правителство, бе продължено от настоящото, което инициира законодателни промени, организационни и институционални мерки с антикорупционна насоченост. С приемането на Устройствения правилник на Министерство на държавната администрация и административната реформа, на новия Устройствен правилник на Министерски съвет и на неговата администрация и подготвените изменения и допълнения в Закона за администрацията се доусъвършенства нормативната база за **укрепване ролята на инспекторатите** чрез дефиниране на основни процедурни правила за контрол и предприемане на превантивни мерки. Според нормативната уредба, обект на изменение, специализираната контролна дейност се извършва от Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, което положение не отразява разликата с трудовото законодателство и не съответства на спецификата на държавната служба. Съсредоточаването на контрола в компетентността на специализирания централен орган – министъра на държавната администрация и административната реформа, ще осигури единоредствие и подобра координация при осъществяването на цялостния и специализирания контрол за спазване на законодателството, отнасящо се до държавната служба. Ще се създаде непосредствена организационна и функционална връзка между контролната и санкционната дейност.

Предвижда се **в структурата на министерствата да се създадат инспекторати на пряко подчинение на съответния министър**. Инспекторатът анализира ефективността и ефикасността на дейността на администрацията; проверява спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията; предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения,

както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация; извършва проверка на молбите, сигналите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията, които имат системен характер, и ще съдейства за избягване на административни и съдебни процедури по обжалване. Инспекторатите в министерствата ще осъществяват административен контрол и върху дейността на административните структури, които са второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към съответния министър.

В Министерство на държавната администрация и административната реформа е създадена Дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, която подпомага дейността на инспекторатите чрез методически указания във връзка с реализирането на функциите им и на процедурите за тяхната работа. Дирекцията разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения; анализира и обобщава информацията за състоянието и проблемите по спазване на законодателството за държавните служители и разработва предложения за тяхното решаване.

В администрацията на МС е създаден Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя. Главният инспекторат разработва методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите; разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и нарушения на служебните задължения; разглежда сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите от проверките.

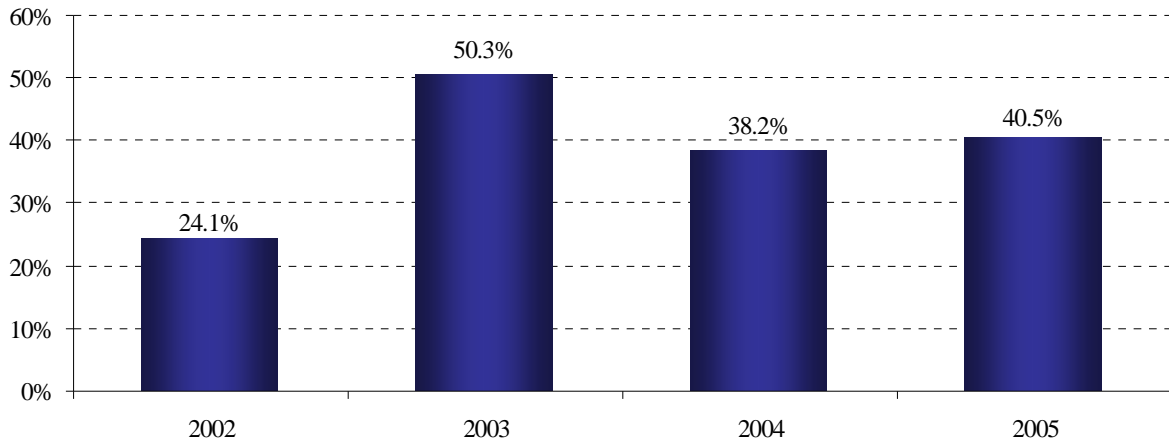
За 2005 г. 41 администрации са обявили, че в рамките на тяхната структура имат **създадени вътрешни инспекторати** – 34 в централната администрация на изпълнителната власт и 7 в местната администрация, като за 2004 г. общо са били 32. В централната администрация, освен във всички министерства и държавни агенции, такива са създадени в Агенция “Митници”, Агенция за държавни вземания, Агенция за социално подпомагане, Агенция за финансово разузнаване, Агенция за чуждестранна помощ, Главно управление на архивите, Национален статистически институт, Национална агенция по приходите. В тази класификация не са включени регионалните инспекторати по образованието, които имат статут на самостоятелно обособени административни структури.

В териториалната администрация през 2005 спрямо 2004 г. броят на изградените инспекторати е увеличен от 2 на 6 (областна администрация Пазарджик, общински администрации – Гълъбово, Иваново, Ловеч, Плевен и общинска администрация Столична община).

В 85.7% от всички инспекторати **съществува система за отчетност пред ръководителя на административната структура**. В 40.5% от инспекторатите обявяват дейността си публично, чрез електронен сайт, периодични пресконференции и доклади, чрез средствата за масова информация, чрез оповестяване на резултатите от проверките, чрез годишните отчети. Това е напълно в синхрон с постигането на една от заложените цели в Стратегията за модернизирание на държавната администрация за усъвършенстване на отчетността на инспекторатите.



**Графика 54:** Дял на инспекторатите, които публично оповестяват резултатите от дейността си



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Приетият през 2004 г. **Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация** определя правилата за поведение на служителите в държавната администрация. Основната цел на Кодекса е да повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба. Служителят е длъжен да изпълнява служебните си задължения при строго спазване на законодателството в Република България и следва да има поведение, което не накърнява престижа на държавната служба, не само при изпълнение на служебните си задължения, но и в своя обществен и личен живот. Основно правило е служителят да зачита правата и достойнството на личността и не допуска каквито и да са прояви на дискриминация.

През 2005 г. започна **обучение на служителите в администрациите по прилагане на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация**. По отчетни данни от административните структури 6,774 служители са преминали такова обучение, като 302 от тях са служители от Инспекторатите и членовете на дисциплинарни съвети. Обучение по Етика на държавната администрация са преминали 736 висши служители.

**Антикорупционните инициативи в администрациите** обхващат създаването на пощенски кутии и горещи линии за сигнали за корупция, провеждането на анкети сред гражданите, антикорупционни обучения за служителите, въвеждането на системи за регистрация на конфликт на интереси, разпространението на антикорупционни материали. В 481 от администрациите (88.9%) са въведени механизми за получаване на сигнали за нарушения и обратна връзка с клиенти. В 321 (66.7%) получените сигнали са постъпили по електронна поща, в 191 (39.7%) – по интернет страница, в 222 (46.2%) – по горещ телефон, а в 206 (42.8%) – от анкети.

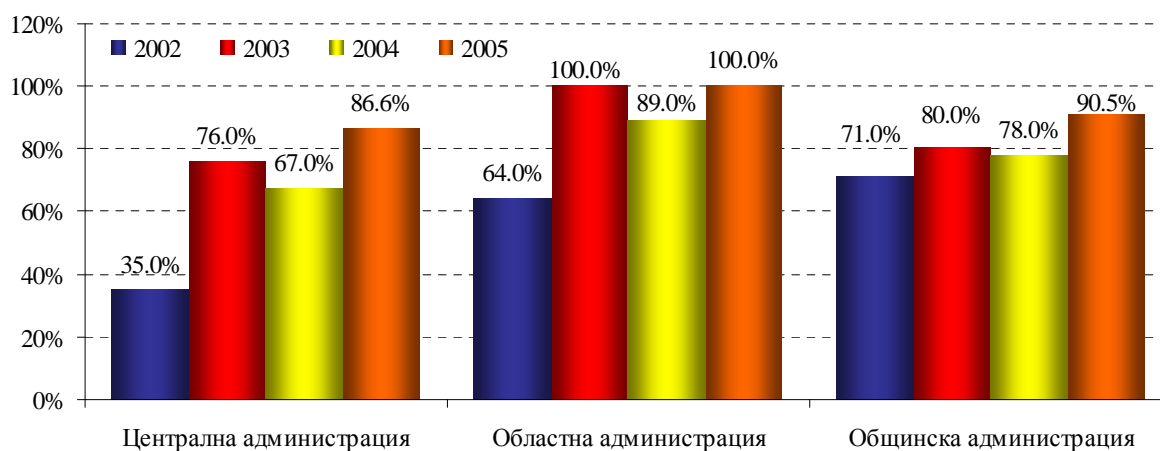
**Графика 55:** Разпределение на средствата за подаване на сигнали за корупция



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

86.6% от структурите в централната администрация, 100% от областните администрации и 90.5% от общинските администрации подават сигнали за корупция чрез обявен телефон, електронна поща или друго средство. На лице е значително увеличение на структурите, които предоставят на гражданите възможности за сигнализиране за корупция.

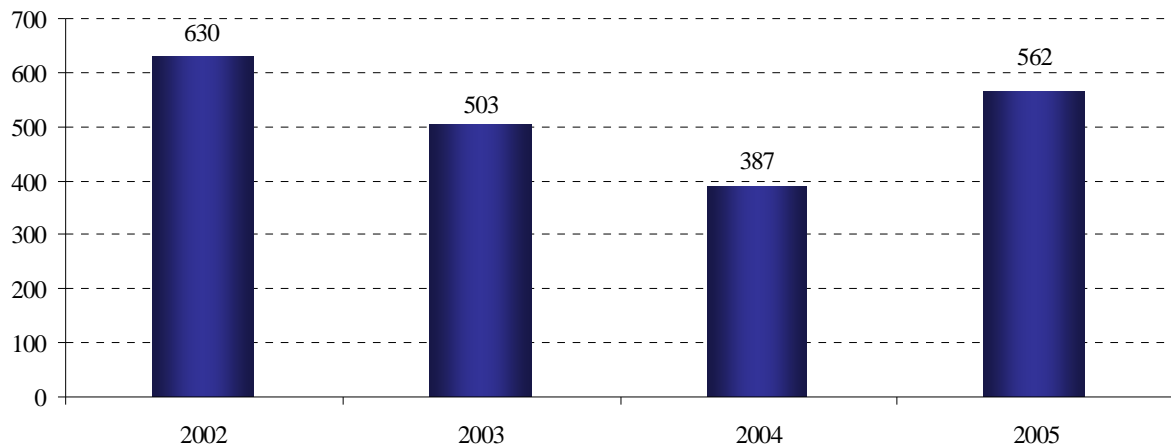
**Графика 56:** Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Продължаващата трайна тенденция за намаляване на общия брой сигнали за корупция от 2002 г. е прекъсната през 2005 г. (562), което е индикация за по-отговорна гражданска позиция на обществото и създаването на по-добри предпоставки за намаляване на нивото на корупцията.

**Графика 57:** Общ брой постъпили сигнали за корупция



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

С изключение на Министерството на вътрешните работи, където са постъпили най-голям брой сигнали за корупция – 254, които съставляват 45.2% от всички подадени сигнали, в повечето от структурите на държавната администрация техният брой значително е намалял – Министерство на финансите – 9 (31 за 2004 г.), Министерство на труда и социалната политика – 10 (18), Столичната община – 1 (17), Министерство на икономиката и енергетиката – 1 (16), Министерство на транспорта и съобщенията – 2 (11), Национална агенция по приходите (Данъчната администрация) – 13 (10), Министерство на правосъдието – 1 (7), Министерство на здравеопазването – 4 (7). Увеличаване на броя на сигналите за корупция е налице в Министерство на регионалното развитие и благоустройството – 72, Регионален център по здравеопазването Варна – 34, Министерство на образованието и науката – 29, Агенция “Митници” – 18, Министерство на земеделието и горите – 17.

**Графика 58:** Разпределение по видове администрации на постъпилите сигнали за корупция



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Според изследването сред служителите на държавната администрация, проведено от Института за маркетинг и социални изследвания MBMD, корупцията продължава да бъде сериозен проблем (60.0%) за администрацията. Според данни от проучването 59.0% от служителите смятат, че съществуват благоприятни условия за развитие на корупция, а 19.0% са на противоположното мнение.

От обобщените данни на администрациите за 2005 г. се очертава значително намаление на **наложените дисциплинарни наказания във връзка с неспазване на етичните правила**

и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. За цялата администрация наложените дисциплинарни наказания са 117. Само в 21 структури от държавната администрация се отчитат повече от 2 наложени наказания, като в четири от тях – Общинска администрация – Кула, Пазарджик, район Красно село на Столична община и Изпълнителна агенция “Пътища”, наложените наказания са 3. С най-голям брой наложени дисциплинарни наказания, във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите, са Национална агенция за приходите – 14, Агенция по кадастъра – 8, Агенция “Митници” – 8 и Автомобилна администрация – 7.

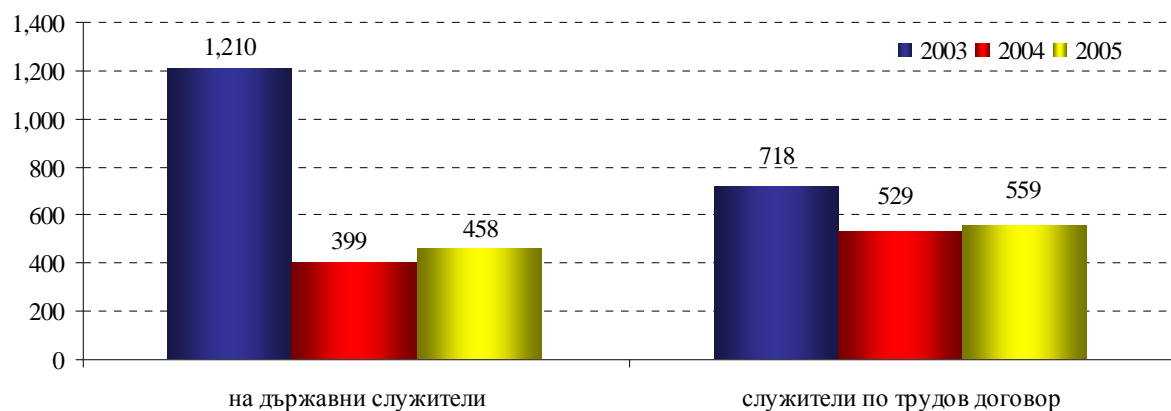
**Графика 59:** Брой наложени дисциплинарни наказания във връзка с неспазването на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. общият брой наложени дисциплинарни наказания на държавните служители по служебно правоотношение и служителите, работещи по трудов договор, е 1,017, като 458 от тях са наложени на тези по служебно правоотношение и 559 – за служителите, работещи по трудов договор. Наблюдава се увеличение спрямо 2004 г., когато общият брой наложени дисциплинарни наказания са били 928 (9.6%). Една от причините за това увеличение е, че данни за доклада през 2004 г. са подали 439 администрации, докато за 2005 г. са вече 542.

**Графика 60:** Наложени дисциплинарни наказания



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Най-често налаганото наказание е “забележка” – 185 за държавните служители по служебно правоотношение и 323 – за работещи по трудов договор. За държавни служители

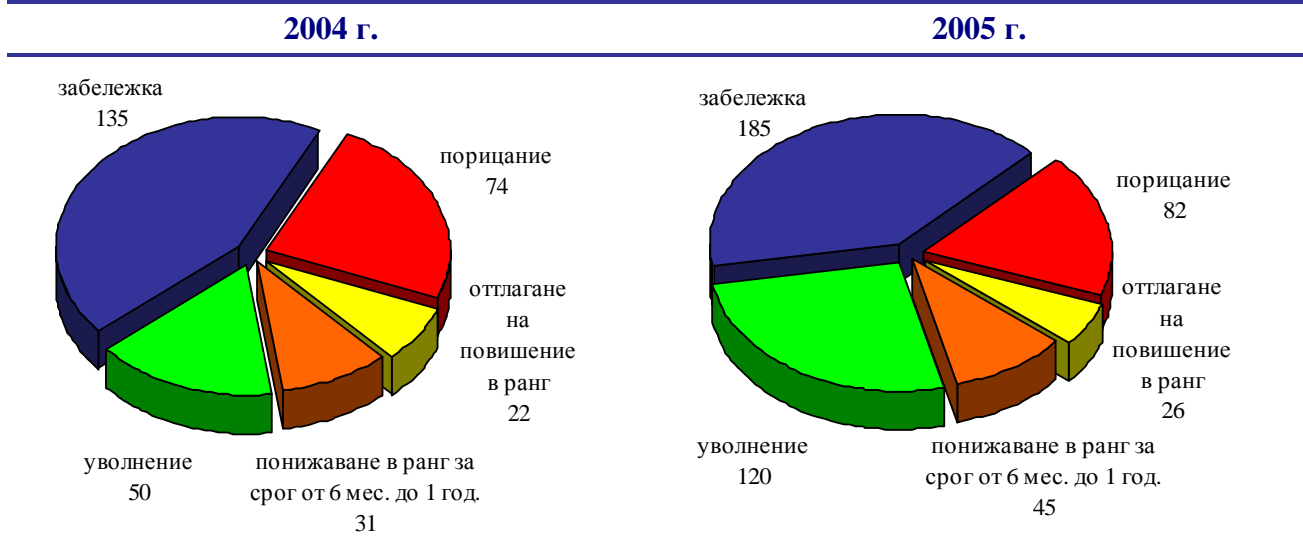
## Доклад за състоянието на администрацията 2005

най-много са налагани в Агенция по заетостта – 22, Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси” и Държавна агенция за метрология и технически надзор по 13, Автомобилна администрация – 12, Агенция “Митници” – 8, а за работещи по трудов договор – в Изпълнителна агенция “Пътища” – 51, Общинска администрация Смядово – 25.

С “порицание” са наказани 82 държавни служители, като най-много наказания са наложени в Министерство на вътрешните работи – 31, Агенция “Митници” – 14, Агенция за следприватизационен контрол – 4, а с “отлагане на повишение в ранг” – 26 (най-много в Държавна агенция за метрология и технически надзор – 4). С “понижаване в ранг за срок от 6 мес. до 1 г.” са наказани 45 държавни служители, най-много в Агенция “Митници” – 7, Агенция по заетостта – 5, ДНСК – 4. Дисциплинарно наказание “уволнение” е наложено на 120 държавни служители. Най-много наказания са наложени в Министерство на вътрешните работи – 65, Агенция за държавни вземания – 11, Агенция “Митници” – 9.

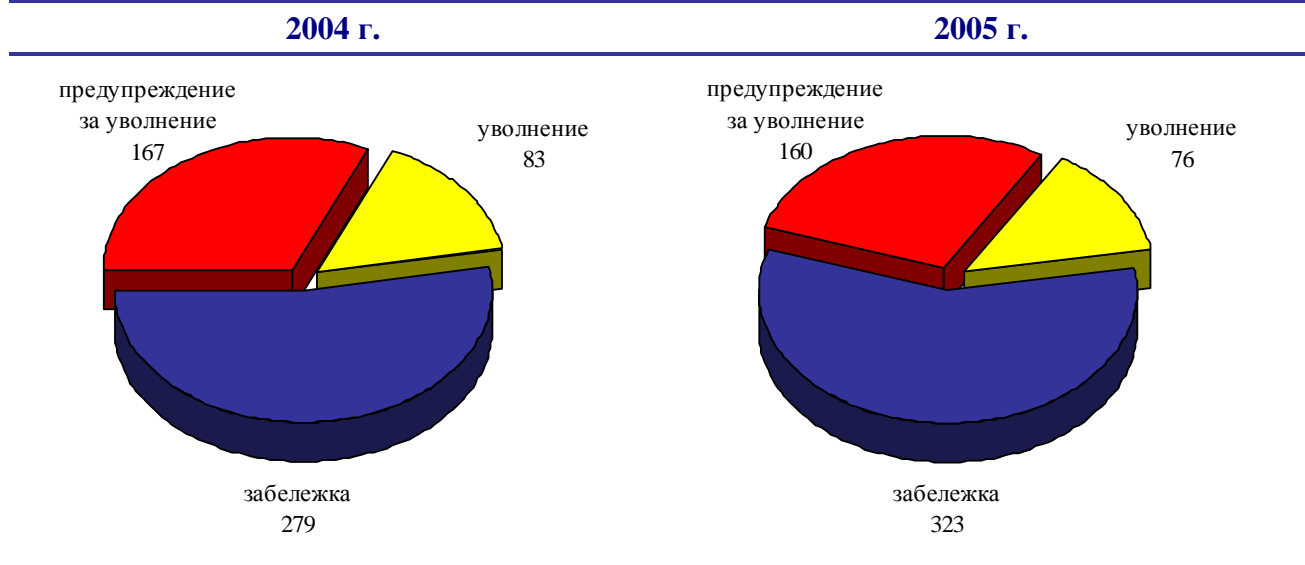
Освен “забележка” през 2005 г. на служителите, работещи по трудов договор в държавната администрация, са наложени дисциплинарни наказания “предупреждение за уволнение” – на 160 служители (най-много в Общинска администрация Малко Търново – 18, Изпълнителна агенция “Пътища” – 13, Агенция “Митници” – 12, Национална агенция за приходите – 11) и “уволнение” – на 76, като най-много са в Национална агенция за приходите – 13, Изпълнителна агенция “Пътища” – 13, Агенция “Митници” – 8.

**Графика 61:** Наложени дисциплинарни наказания на държавни служители



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

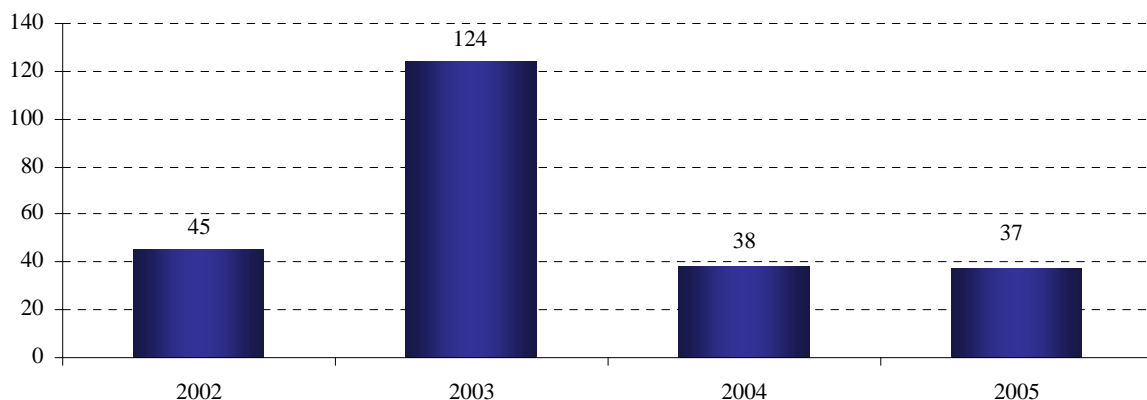
**Графика 62:** Наложени дисциплинарни наказания на служители работещи по трудов договор



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

От подадените отчетни данни за 2005 г. се забелязва намаление на задължените лица, които не са декларирали имотното си състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител – 37 служители, срещу 38 за 2004 г., които се разпределят съответно: 28 за структурите на централната администрация и 9 – за местната администрация. Най-голям брой неизпълнени задължения са в Министерството на финансите – 20, което представлява 54.1% от неподалите декларации по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител. За всички администрации (през 2004 г. са били – 10), Общинска администрация – Девня – 6, което е 16.2%, Комисията за защита на конкуренцията – 3 (при 9 – за 2004 г. ), Министерството на земеделието и горите – 2 (за 2004 г – 3).

**Графика 63:** Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл



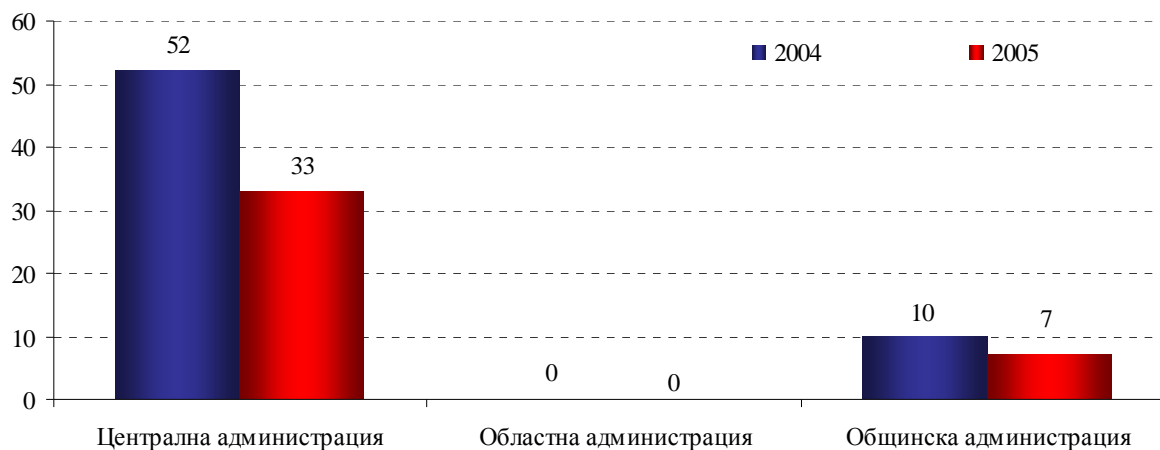
**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Значително е намалението на общия брой държавни служители, неизпълнили задължението си по реда на чл. 29а, ал. 1 от Закона за държавния служител, за деклариране на търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят. През 2004 г. този брой е 62, а по подадените за 2005 г. данни е 40, в съотношение 33 за структурите на централната администрация и 7 – за местната администрация. Най-голям брой служители, които не са подали съответната декларация, са в Министерството на финансите – 23 (като за 2004 г. са

## Доклад за състоянието на администрацията 2005

били 10), Общинска администрация Девня – 6, Министерство на земеделието и горите – 4, Комисията за защита на конкуренцията и Изпълнителна агенция “Пътища” по – 3.

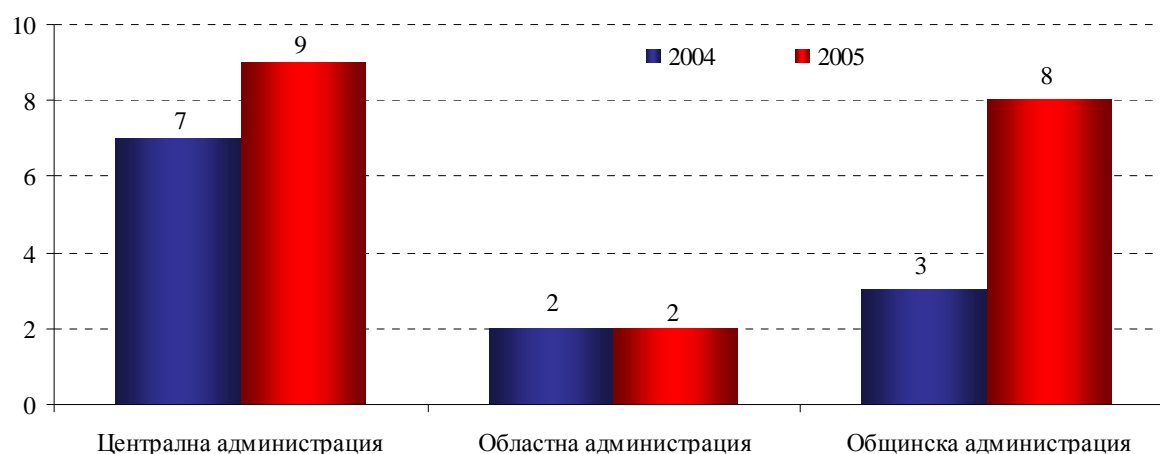
**Графика 64:** Брой държавни служители, неизпълнили задължението си по реда на чл. 29а от ЗДСл



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

Общият брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал. 2 от Закона за държавния служител, когато държавният служител или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност за отчетния период, е 19, като 9 от тях са в централната администрация, а 10 – в местната администрация на изпълнителната власт, разпределени в съотношение 2 – за областните и 8 – за общинските администрации.

**Графика 65:** Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал. 2 от ЗДСл



**Източник:** Министерство на държавната администрация и административната реформа

## ХІ. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация

Според стратегическите насоки на ЕС изграждането на административен капацитет и доброто управление са едни от основните приоритети за програмния период 2007-2013 г. Добре действащите структури на държавната администрация са предпоставка за успешното разработване и прилагане на политиките за насърчаване на социално-икономическото развитие и приноса към растежа и заетостта. Подобряването на институционалния и административен капацитет е възможно чрез повишаване на уменията на държавните служители и качеството на административното обслужване; изграждане на ефективни структури и използване на нови технологии; промяна в начина на взаимодействието между правителствата и гражданското общество.

Проектите, подпомагащи административната реформа в държавната администрация, са насочени към модернизиране, както на администрацията като цяло, така и към отделни административни структури. Проектите, свързани с централната администрация, са предимно проекти по програма ФАР, докато проектите, касаещи отделните административни структури и администрацията на местно ниво, се финансират както от Европейския съюз, така и от други чуждестранни донори (Световна банка, Програма за развитие на ООН, Американска агенция за международно развитие, Програма EXBS, Програма МАТРА, Програма ТАІЕХ, правителства на европейски държави).

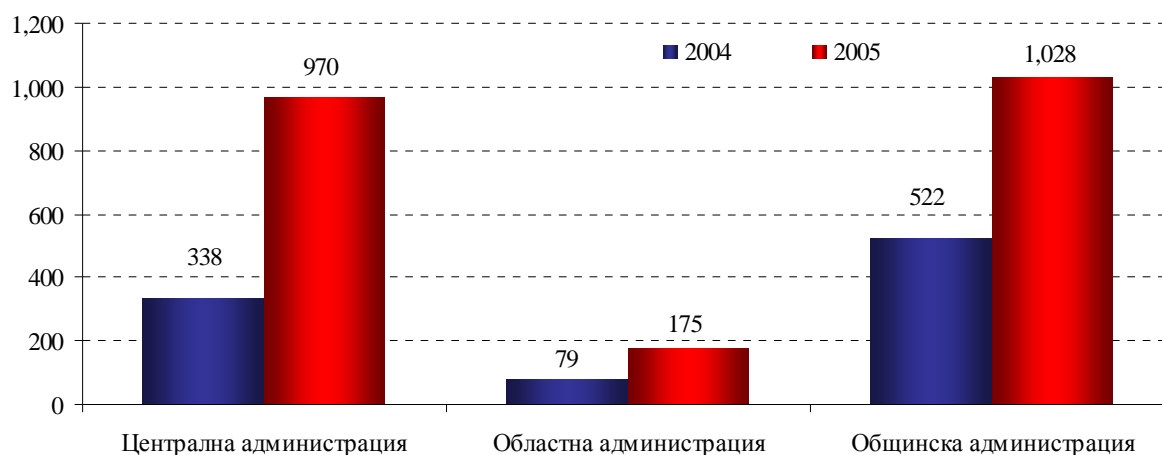
Административните структури, в които са се изпълнявали проекти, финансирани от Европейската комисия или от други чуждестранни донори в областта на укрепване на административния капацитет през 2005 г., са 110 и този брой не се е променил в сравнение с предходната година.

Значителни промени се наблюдават по отношение на **общия брой на служителите, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти**, финансирани от чуждестранни донори. За 2005 г.<sup>41</sup> той е 2,173 служители, като от тях 1,028 служители са от общинските администрации, 970 – от централната администрация и 175 – от областните администрации. В сравнение с 2004 г. броят на служителите се е удвоил, но трябва да се вземе предвид, че броят на администрациите, подали годишни отчети през тази година е нараснал в сравнение с предходната. Определянето на Управляващите органи и Междинните звена на Оперативните програми за управление на средствата от Структурните фондове на ЕС и активното укрепване на административния им капацитет през 2005 г. също обуславя увеличени брой служители. Като друга причина за нарастване на броя на служителите, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти, финансирани от чуждестранни донори, може да се изтъкне и повишеният интерес към започване на работа точно в тези звена на администрацията, а също и засилената дейност на ЕС и други чуждестранни донори в България, във връзка с бъдещото членство на страната ни в ЕС.

<sup>41</sup> За сравнение през 2004 г. общият брой на служителите е 958, като от тях 522 служители са от общинските администрации, 338 от централната администрация и 79 от областните администрации.



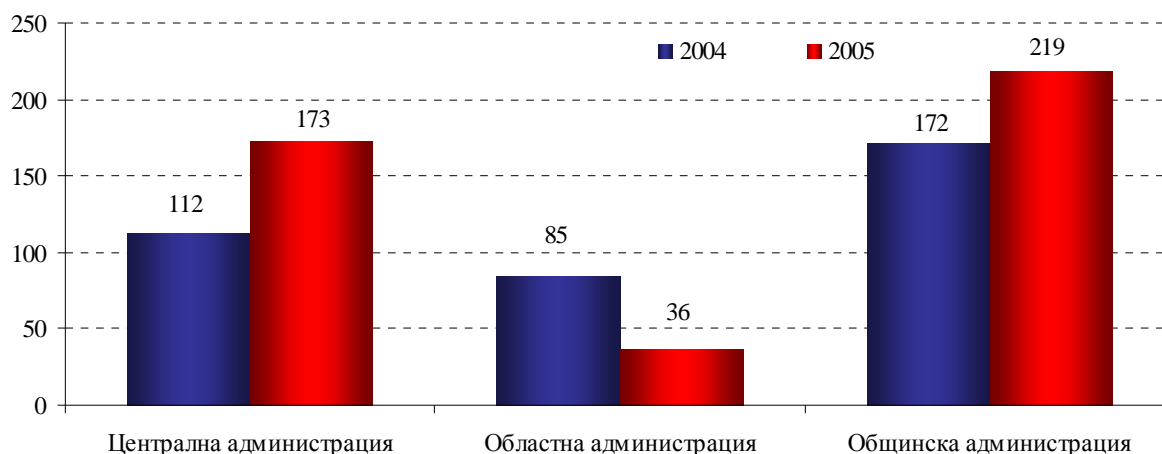
Графика 66: Служители работещи в областта на програмирането и управлението на проекти



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Администрациите считат, че голяма част от служителите им имат необходимите знания и умения за програмиране и управление на проекти. Броят на служителите, които са участвали в специализирани курсове по програмиране и управление на проекти, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция, за 2005 г. е 428 и той е нараснал (за сравнение през 2004 г. броят на обучените служители е 369). Въпреки тези резултати почти всички административни структури заявяват, че е необходимо служителите им да продължават да се обучават и да преминат допълнително специализирано обучение по теми, свързани със специфичните функции, които осъществяват.

Графика 67: Служители работещи по проекти, финансирани от ЕК или чуждестранни донори, участвали в специализираните курсове по програмиране и управление на проекти, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2005 г. в централната администрация успешно приключиха следните проекти, свързани с административната реформа:

**Проект по Програма ФАР ВГ 0203.05 “Техническо подпомагане за изпълнението на ключови мерки от програмата за Изпълнение на националната стратегия за противодействие на корупцията”.** Проектът има за цел укрепване на прозрачността и отчетността в държавната администрация чрез установяване на ясни и ефективни правила относно връзката граждани – държавни служители и относно достъпността на процесите по вземане на решения за граждански консултации и обратната връзка на централно и местно

ниво на администрацията. Очакваните резултати са свързани с подобряване на отчетността на държавната администрация чрез регулиране на публично – частните отношения, включващи разработване и изпълнение на законодателни актове за регулиране на конфликта на интереси и лобирането; укрепване на прозрачността в процесите по вземане на решения на централно и местно ниво чрез институционализиране на възможността за ефективни граждански консултации и процедури и механизми за обратна връзка.

В рамките на проекта са постигнати следните по-важни резултати:

- Изготвени са наръчници и насоки с оглед на установяване на предложения за законодателни мерки за регулиране на конфликта на интереси и лобирането
- Разработена е система от курсове, модули и обучение на обучители за предаване на знания
- Създадена е система от индикатори, които отчитат прогреса в областта на прозрачността, отчетността и доброто управление
- Създаден е постоянен публично-частен диалог във връзка с правителствените политики, предоставянето на услуги и мерки за намаляване на корупцията
- Изграден е модел от процедури за развитие на местни антикорупционни комисии (изработване на регионални стратегии и планове за действие) и е тестван пилотно
- Осигурена е основа за предаване на знания за приложимата законодателна рамка и подходящи системи и инструменти за борба с корупцията в държавната администрация до всички новоназначени и/или повишени държавни служители
- Развит е механизъм в администрацията за подаване на молби и жалби на гражданите, отнасящи се до административни актове.

**Проект по Програма ФАР BG 0203.07 “Укрепване на капацитета за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация”.** Проектът е насочен основно към създаването и прилагането на единна система за управление на човешките ресурси на централно, областно и общинско ниво, като цели и създаване на административен капацитет за формулиране на политики и създаване на практики за управление на човешките ресурси, в съответствие с политиките и практиките на страните членки на ЕС.

Резултатите, постигнати в рамките на проекта, са:

- Направен е сравнителен критичен анализ на съществуващите в България практики по управление на човешките ресурси, включително съществуващите пенсионни схеми
- Разработени са предложения за законодателни промени в областта на кариерното развитие, структурите на администрацията, мобилността на държавните служители и пенсионните схеми, в съответствие с Европейските принципи за публична администрация и стандарти за държавните служители
- Предложени са мерки за укрепване на звената за управление на човешките ресурси в администрацията на всички нива и са развити функционални и длъжностни характеристики на служителите в звената за управление на човешките ресурси
- Разработено е предложение за нов Модел на система за управление на човешките ресурси и проект на Стратегия за Управление на човешките ресурси. Издадени са 2,000 копия на Модела и Стратегията и са предоставени за ползване от всички администрации
- Създадена е обща информационна система по управление на човешките ресурси и е въведена в 9 пилотни администрации. Въведена е обща система за управление на човешките ресурси в администрациите с оценка на нуждите и планиране на персонала; набиране и подбор на персонала; планиране на кариерното развитие;

заплащане на служителите; стимулиране и награди за служителите; пенсионни схеми.

- Развита е методология за изследване и консултации със служителите, което цели подобряване на работните отношения. Методология за изследване сред персонала е развита така, както методологиите за оценка на нуждите от работна сила в държавната администрация.
- Създадени са 2,000 компакт диска, съдържащи проектите на Стратегията и Модела, Ръководства за управление на човешките ресурси, функционални характеристики и длъжностни характеристики, Методология за планиране на персонала и други материали за обучение. 2,000 копия на софтуер с материали за обучение са предоставени за ползване от всички администрации.

Като резултат от проекта, е подготвен Проект на Стратегията за управлението на човешките ресурси в държавната администрация, в който изрично се набляга на създаването на ефективна система за израстване в кариерата като стимул за служителите в администрацията. Като основен принцип кариерното израстване е обвързано с оценката на изпълнението на служителя (годишната атестация) и със заплащането.

През м. декември 2005 г. стартира **проект по програма ФАР ВГ 2003/004-937.10.01 “Укрепване капацитета на българската публична администрация – изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация с оглед подобряване на административното обслужване на гражданите”**. Основната цел на проекта е да се повиши капацитета на българската държавна администрация за прилагането на Стратегията за модернизация на държавната администрация и за изпълнението на изискването за откритост към гражданите, отчетност и по-добри публични услуги.

Очаква се проектът да постигне следните резултати:

- Анализ на цялостното законодателство, свързано с предоставянето на публични услуги и разработване на предложения за законодателни промени и съответните проектозаконали, предвид делегирането на отговорности на по-ниските нива на управление, интегрирано предоставяне на услуги, възлагане на функции на външни изпълнители, създаване на публично-частни агенции или други механизми за публично-частно партньорство и приватизация на услуги. (Подпроект 1)
- Създаване на организации между публичните и частните предприятия, които ще предоставят публични услуги с оглед на бъдещата приватизация на някои публични услуги. Изготвяне на подбрани схеми за публично-частно партньорство за различните структури на държавната администрация. (Подпроект 2)
- Създаване на механизми, обхващащи правните, организационните и финансовите аспекти за партньорство между администрациите за интегрирано предоставяне на услуги и пилотно предоставяне на услуги на принципа “едно гише” в избрани структури на държавната администрация (Подпроект 3)
- Стартиране приложението на система за управление на качеството в публичните услуги (Подпроект 4)
- Обучение на служители от държавната администрация на централно и местно ниво за прилагане на механизмите на публично-частното партньорство и изпълнение на услуги от външни изпълнители/аутсорсинг, система за интегрирано предоставяне на услуги и управление на качеството, предложена в рамките на проекта (Подпроект 4).

През 2005 г. успешно са приключели следните проекти:

- Проект ВГ 2003/004-937.12.02 PPF 2003 “Разработване на концепция за реорганизация на регионалната структура на НСИ”

- Проект BG 0203.12 “Регионална статистика. Подобряване и оценка на качеството на статистическата информация”
- Проект BG 0201.07 “Развитие на националната мрежа за сътрудничество и обмен на информация във връзка защитата на интелектуалните и индустриалните права”.

В подкрепа на модернизиранието на държавната администрация са разработени и одобрени следните проекти по програма ФАР, които са на етап провеждане на тръжни процедури и договаряне:

- Проект BG 2004/016-919.04.02 “Подкрепа за изработване и прилагане на програма за развитие и оценка на висши държавни служители”
- Проект BG 2004/016-711.10.02 “Подпомагане за изработване на обучителни програми и обучение на представители от малцинствата и уязвимите групи”
- Проект BG 2004/016-711.10.04 “Укрепване на капацитета на Комисията за борба с корупцията за борба с корупцията в държавната администрация и съдебната система”
- Проект BG 2005/007-353.09.01 “Укрепване капацитета на Комисията за борба с корупцията за борба с корупцията в държавната администрация и съдебната система”
- Проект BG 2004/016-711.10.01 “Укрепване на капацитета на българската държавна администрация за изпълнение на стратегията за електронно правителство”, който се състои от два подпроекта:
  - ✓ Подпроект 1: “Укрепване на капацитета за управление и координация на дирекция “Информационни технологии и комуникации” на Министерския съвет за прилагане на стратегията за електронното правителство”
  - ✓ Подпроект 2: “Укрепване капацитета на ключовите министерства (МВР, МФ, МРРБ, НСИ) за извършване на електронни услуги”.
- Проект BG 2004-016-919.04.01 “Развитие на мрежа от центрове за обучение по прилагане на правото на ЕС”
- Проект BG 2004/016-711.09.05 Устойчиво развитие на националната статистическа система
- Проект BG 2005/017-353.02.02 По-нататъшно развитие на националната система за оценка на съответствието
- Проект BG 2005/017-684.02 Подкрепа за устойчиво управление на кризи на централно и местно ниво
- Проект BG 2004/016-711.10.03 Подкрепа за изпълнение на националната програма за децентрализация.

Очаква се изпълнението на дейностите по тези проекти да започне през 2006 г.

## ХІІ. Добри практики в дейността на администрацията

С оглед постигането на трайно и устойчиво развитие в хода на изграждане на модерна държавна администрация е необходимо въвеждането на непрекъснат процес на измерване и сравнение спрямо най-добрите практики. Българската администрация трябва да бъде поощрявана в тяхното прилагане. Това води до подобряване на работата на администрацията чрез въвеждане на конкурентния принцип и стремежа към отличие. Най-добрите практики играят ролята на стратегически инструмент за по-бързо и трайно постигане на целите на администрацията чрез обмяна на опит. Добрите практики трябва да бъдат широко огласявани и административните структури да бъдат поощрявани за прилагането им.

През 2005 г. са реализирани следните действия и мерки, свързани с прилагане на добрите практики в администрацията:

Създаден е **Електронен бюлетин за държавната администрация**, който има безспорен успех при разпространяването на добрите практики в държавната администрация.

Със съдействието на Координационния център по информационни комуникационни и управленски технологии към МС, под егидата на министъра на държавната администрация се учреди **Национален ежегоден конкурс “Он-лайн услуга на гражданите и бизнеса на годината”**. В рамките на конкурса се обявяват три награди за първо, второ и трето място, съответно за централната, областната и общинската администрации. Поради очакванията до края на 2005 г. да бъдат реализирани определените от Европейската комисия 20 индикативни услуги за гражданите и бизнеса се прецени, че конкурсът за 2005 г. е целесъобразно да се проведе през първото полугодие на 2006 г.

През 2005 г. се проведеха **годишни конкурси за добри практики в управление на човешките ресурси**. Най-добрите практики са публикувани в специално издание на ИПАЕИ и разпространени сред участници в обучение по управление на човешките ресурси през съответните години. ИПАЕИ направи достъпни за цялата администрация добрите практики, представени в конкурсите, чрез своето списание “Публична администрация”, интернет страницата си, чрез специализирани публикации в поредицата “Съвременни проблеми на административните дейности” и в рамките на специализирани обучения по модул курс “Планиране и управление на изпълнението”.

Като част от процеса по популяризиране на добрите иновативни практики в дейността на администрацията ИПАЕИ издаде и разпространи безплатно брошурата “Бенчмаркинг в публичния сектор на България”, представяща резултати от пилотно прилагане на бенчмаркинг в българската публична администрация, както и опита на водещи страни в тази област.

### **ХІІІ. Изводи и препоръки**

#### **ХІІІ.1. Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията**

##### **Изводи:**

- Завишен е броят на административните структури, попълнили Доклади за състоянието на своите администрации
- Макар че за втора поредна година ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят информацията по електронен път, попълването на доклада среща редица трудности от обективен и субективен характер
- Представената информация често е непълна и неточна, като особени затруднения се изпитват при определяне на щатната численост на административните структури
- Интернет базираната система за попълване на Доклада показва редица несъвършенства на продукта, които затрудняват най-вече служителите, обобщаващи информацията.

##### **Препоръки:**

- При изготвяне на Доклада за състоянието на администрацията за 2006 г. да се търси пълно обхващане на административните структури, отчитащи се по ЗА
- Ръководителите на административни структури да създадат по-добра организация за съвременно и коректно попълване на информацията, при спазване на сроковете, определени в ЗА
- Да се потърсят възможности за повишаване на ефикасността на Интернет базираната система като програмен продукт, както и обвързването ѝ с други информационни масиви.

#### **ХІІІ.2. Организация и ефективност в дейността на администрацията**

##### **Изводи:**

- Изпълнението на административните структури ориентирано към резултатите е значително подобро като се отчита увеличение на структурите, които са изпълнили всичките си стратегически цели
- Като причина за неизпълнение на част от стратегическите цели администрациите продължават да посочват недостига на финансови средства и недобра техническа обезпеченост. Предвидените в бюджета средства продължава да бъдат основен източник за постигане на целите
- Качеството на формулираните цели остава сравнително добро, независимо че съществуват цели, които са формулирани като задачи или оперативни цели, или са насочени към вътрешната работа и структурирането на администрацията
- Познаването на стратегическите цели от служителите продължава да бъде основен фактор за повишаване ефективността в работата на администрацията
- Слабост в работата на консултативните звена продължава да бъде липсата на ясно поставени цели и изработена програма за изпълнението им, както и механизъм за отчетност на дейността
- Продължава тенденцията от предходни години да не се предприемат мерки за закриване на консултативни звена, които на практика не функционират. В самите структурни звена липсва стремеж за подобряване организацията на работата, както и повишаване на ефективността и ефикасността на консултативния процес
- В голямата си част консултирането е формално и е налице липса на обратна информация за приети и отхвърлени предложения.

**Препоръки:**

- Да се приложи на практика ясното разграничение между политическото и административното ниво в процеса на стратегическо планиране
- Да се подобри качеството на формулираните цели чрез обучение и споделяне на добри практики
- При поставяне, стратегическите цели да се съобразяват с тяхната реалистичност и финансова обезпеченост
- Да продължи публикуването в интернет-страниците на административните структури на стратегическите им цели и годишните планове за действие
- Да се подобри запознаването на обществото с целите и резултатите от дейността на администрациите с оглед постигане на по-голяма прозрачност, отчетност и достъпност
- Да се предприемат действия по анализ на функциите на консултативните звена
- Да се дадат предложения за оптимизиране на дейността им, а ако функциите са изчерпани, да се предложат за закриване
- Да се разшири партньорството с неправителствените организации и частни партньори
- Да се въведат по ясни механизми за отчетност, с цел дейността на структурните звена да стане достойна на обществеността.

**ХІІІ.3. Оптималност на административните структури и ефективност на дейността им**

**Изводи:**

- Продължава тенденцията за чести промени в устройствените правилници на административните структури. В повечето случаи промяната в актовете е предизвикана от необходимост от увеличаване на щатната численост или поради структурни промени, което прави администрацията нестабилна
- Процесът на избягване на явлението “дублиращи се функции” бележи напредък както сред звената на централната администрация на изпълнителната власт, така и сред териториалната администрация
- Процесът по прехвърляне на функции е свързан със закриване на административни структури и създаване на нови звена, като по-често функции се прехвърлят от централната администрация на изпълнителната власт към териториалната администрация
- По-голяма активност в процеса по изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране се наблюдава в териториалните администрации на изпълнителната власт.

**Препоръки:**

- Измененията на устройствените правилници да се извършват след изготвяне на детайлни функционални анализи и при необходимост от оптимизиране на числеността на администрацията
- Да се извършат функционални анализи и се прецизира нормативната уредба, с оглед преодоляване на функциите, които са в дублиращо положение между административните структури
- Да продължи процеса по прехвърляне на функции от централната администрация на изпълнителната власт към териториалната администрация, с оглед постигане на по-голяма политическа, административна и финансова децентрализация на управлението

- Да се интензифицира процеса по изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране в централните структурите на изпълнителната власт.

### ХІІІ.4. Държавна служба

#### Изводи

- И през 2005 г. в администрацията щатните бройки за заемане по служебно правоотношение са по-малко от тези за заемане по трудово
- В централната и в областните администрации броят на държавните служители надвишава броя на служителите по трудово правоотношение. Делът на заетите по служебно правоотношение в структурите на централна администрация нараства, а в областните администрации намалява. В общинските администрации остава константно нисък делът на щатните бройки заемани по служебно правоотношение, в сравнение с тези по трудово правоотношение.
- В структурите на териториална администрация се наблюдава нарастване на дела на щатните бройки за ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение, факт, който продължава да буди безпокойство и през 2005 г.
- Повишава се броя на незаетите щатни бройки от общата численост на щатните бройки в администрацията, което показва, че неефективното им усвояване продължава и през настоящата отчетна година
- Наблюдава се нарастване на дела на жените, работещи по служебно правоотношение. Доминацията на дела на жените е по-отчетлива при заетите по трудово правоотношение от всички назначени по такова правоотношение.
- Наблюдава се нарастване на дела на мъжете на ръководни длъжности, породено от изключително високият дял на мъжете, работещи по трудово правоотношение на ръководна длъжност в териториална администрация. При ръководните длъжности в централна и териториална администрация, заемани по служебно правоотношение жените доминират еднозначно.
- Преобладаващата част от ползвалите отпуск по болест са заемали експертни и технически длъжности
- Делът на служителите от възрастовата група 41-50 години остава най-голям като не се наблюдава съществена промяна в сравнение с 2004 г.
- Наблюдава се намаление на дела на най-младите служителите на възраст от 31 до 40 години. Все така най-нисък е процентът на служителите на възраст до 30 години.
- Остава висок и нарастващ делът на реално заетите служители в администрацията, които са с висше образование
- Най-висок е процентът на служителите със средно образование в общинските администрации, който нараства в сравнение с 2004 г.
- Значителна част от служителите са повишили своята образователна степен през настоящата отчетна година, като се оформя трайна тенденция за повишение на образователно-квалификационната степен на заетите в държавната администрация служители
- Половината от реално заетите в администрацията служители владеят чужд език. Преобладаващата част от служителите, които владеят западен език, са на възраст до 30 години. Наблюдава се съществено съкращаване на процента служители, владеещи език сред другите възрастови групи.
- Значително нараства делът на административните структури, усвоили средства от собствения си бюджет за обучение. Намалява делът на административните структури, които не са усвоили средства за обучение, както от целево предоставените им, така и от предвидените от собствения бюджет. Това предполага



да се направи по-задълбочена оценка на нуждите от обучение, подобряване процеса на планиране на ресурсите, с цел ефективно и ефикасно изразходване на бюджетните средства, предназначени за развитие на професионалната квалификация на служителите.

- Близко наполовина намалява броят на служители, сключили договори за повишаване на професионалната квалификация
- Системата за оценка на изпълнението като цяло работи все по-добре. В почти всички структури, отчетели състоянието си в годишния доклад, са проведени и трите етапа на атестиране – съгласуването на работни планове, провеждането на междинна и на заключителна среща.
- Служителите с поставена годишна оценка в края на 2005 г., са 78.5% от общия брой заети в администрацията. В централната администрация 86.7% от служителите са получили годишни оценки, а в териториалната – 73.0%.
- Спрямо предходната година намалява броят на обявените конкурсни процедури в Регистъра на административните структури. Данните са показателни за това, че някои администрации предпочитат да потърсят първо вътрешни кандидати преди да пуснат обява извън организацията.
- През годината най-често заемането на ръководни и експертни длъжности в структурите на централната администрация е извършвано с повишение в ранг
- Конкурсите за заемане на длъжности по трудово правоотношение през 2005 г. са се увеличили, но следва да се отбележи факта, че все още прилагането на конкурсна процедура за назначаване по трудово правоотношение не е масова практика
- Независимо от констатираното подобрене, делът на конкурсите, които приключват без класиране в общинските администрации, е все така обезпокоителен по отношение на професионалната подготовка
- Най-често даваните отговори за срещаните затруднения при набиране на кадри чрез конкурсни процедури са “Липса на кандидати с подходящо образование”, “Липса на кандидати с образованието, което се изисква за заемане на определена длъжност в по-малките градове и неатрактивното заплащане”, “Липса на кадри с минимално необходимия професионален опит”, “Липса на кандидати, отговарящи на условията”, “Липса на професионално подготвени кадри”, “Кандидатите не са с подходящо образование и професионален опит”
- Сред администрациите съществува практика командировките извън страната, както и участието в работни групи и комисии, работа по проекти (при допълнително заплащане за тези участия) да се използват като инструмент за мотивация на изявените служители в администрацията.

#### **Препоръки:**

- Да продължи обучението на оценяващите и контролиращите ръководители за пълноценно и ефективно прилагане на системата за атестиране
- Да се насърчи обучението по прилагане на конкурсната процедура за подбор на държавни служители с акцент върху избора на начин за провеждане на конкурса
- Да се заемат своевременно и ефективно незаетите щатни бройки в централната администрация
- Да се приложи изцяло общият принцип ръководните длъжности да се заемат само от държавни служители
- Да се постигне конкурентно възнаграждение на служителите по отношение на частния сектор, осигурено в цялостната фискална рамка

- Да се въведе прозрачна и ефективно действаща единна система за финансови поощрения, базирана на постигнатите резултати, във всички административни структури
- Да се създадат условия в структурите на териториалната и централната администрация за оптимално използване на целевите средства за повишаване квалификацията на служителите
- Да се насърчи чуждоезиковото обучение на служителите с оглед бъдещото членство на България в Европейския съюз и необходимостта от разработване и управление на проекти, финансирани от чужди донори.

### **XIII.5. Административно обслужване**

#### **Изводи:**

- Запазва се тенденцията на увеличаване на администрациите, публикували отчети в ССАО
- Повишава се и процентът на администрациите, които предлагат услуги на принципа на “едно гише”
- Администрациите преминават на по-високи етапи на развитие, но все още има малко примери за отлични практики
- Физическото ситуиране на услугите на едно място не е достатъчно условие за подобряване на административното обслужване. Администрациите не използват всички възможности и механизми за облекчаване и оптимизиране на предоставяните от тях услуги
- Много малка част от административните структури използват възможностите на системите за управление на качеството, чиято основна задача е да гарантира на потребителите едно постоянно подобряващо се качество на предлагания продукт/услуга, независимо от количеството и срока за изпълнение, както и съответствие с приложимите нормативни изисквания
- Все още е незадоволително използването на системите за документооборот, особено в общинските администрации. Внедряването на такава система ще унифицира и облекчи до голяма степен процедурата, свързана с подготовката на документи и ще ускори и тяхното издаване
- Системите за обратна връзка се възприемат от формалната им страна, само като събиране на информация от потребителите, без да продължава процесът на анализ, предложение на мерки и оповестяването им пред обществеността.

#### **Препоръки:**

- Да се направи анализ на въведените харти, като се разработят указания за ясни и измерими стандарти, процесите на комуникацията им с потребителите, компенсационните механизми при лошо администриране и оценка на постигнатото по зададените стандарти
- Хартите на клиентите да се публикуват на интернет страниците на административните структури
- Да се акцентира върху изследването на удовлетвореността на потребителите на административни услуги, включително и по сектори
- Да се разширят инициативите по отношение на подобряване на обслужването в общините, особено в малките и средни общини
- Да започне изпълнението на пилотни проекти за интегриране на някои ключови услуги по принципа “епизоди на живота”
- Да се промоцират и въвеждат системите за управление на качеството

- Да се засили ролята на Съвета за икономически растеж, който е натоварен с функции по облекчаване на бизнес-средата
- Да се засили методологичната помощ при предоставяне на данни, относно регулаторните режими, както и по отношение на облекчаването им
- Да се провежда активен диалог с бизнес – организациите и другите заинтересовани страни във връзка с облекчаването на бизнес-средата
- Да се постигне ясна координация на всички консултативни и структурни звена, осъществяващи дейности в сферата на оптимизирането на административното регулиране
- В рамките на Административния регистър да се създаде по-добре структурирана информационна система, относно регулаторните режими
- Да се уеднакви тълкуването на нормативните актове за определяне и събиране на такси и цени чрез предоставяне на методологична подкрепа на общинските администрации
- Да се проведе задълбочено проучване за събираните такси и цени от общинските администрации и консултации с всички заинтересовани страни, с цел постигане на максимална унифицираност при тяхното определяне.

### **XIII.6. Информационни технологии**

#### **Изводи:**

- Подобряването на информационните и комуникационните технологии допринесе за изграждане на съвременна административна система, за оптимизиране работата на администрацията и обслужването на гражданите и бизнеса
- Непрекъснатото развитие на ИКТ е предпоставка за въвеждане на европейските стандарти в дейността на административните структури чрез изграждане на електронно правителство
- Развитието на ИТК следва добрите европейски практики, отразени в стратегически документи и програми
- Подобри се информационното и комуникационно осигуряване, предпоставка за изграждане на модерна административна система на Република България
- Повиши се ефикасността на използване на НМДА чрез регламентирано използване на създадения ресурс от страна на ведомствените мрежи
- Запазва се тенденцията служителите в администрацията да продължават да се занимават предимно с поддръжка на ИКТ. Спрямо 2004 г. е налице тенденция към намаляване на броя на специалистите, разработващи проекти в областта на информационните технологии
- Половината от компютрите в администрацията са морално остарели и са непригодни за нуждите на електронното правителство
- Нараства използването на електронен подпис и електронен документ
- През 2005 г. Интернет е достъпен за всички администрации
- Увеличиха се администрациите, които са създали своя интернет сайт.

#### **Препоръки:**

- Да се обмисли промяна на статута 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 доизгради мрежата НМДА и да се предлага централизирана доставка на Интернет
- Да се съвместят базисните информационни системи и технологии, използвани от ЕС, с наличните и работещите в България
- Да се създадат стандарти за обмен на информация между информационните системи в държавната администрация. Да се изгради електронен документооборот.
- Да се провежда целенасочено и последователно обучение на ръководителите на ИТ звената за качествена реализация на поставените приоритети
- Да се въведе задължително тестване на уменията за работа с компютър на служителите от администрацията и на основата на резултатите от тестовете да се разработи програма за обучение, с която да се подобрят уменията на служителите за работа с компютър
- Да се предвиди планомерно извеждане от употреба на всички компютри с процесори по-слаби от 600 MHz в администрацията, с цел облекчаване на прехода към електронно правителство
- Да се увеличат бюджетите за ИТ в администрацията, като не се допуска преобразуването им в бюджети за други цели (ремонти, покупка на автомобили и др.)
- С оглед облекчаване на ползвателите на тези услуги да се търсят възможности за унифициране на сайтовете на администрациите, които са с различен дизайн и притежават терминологични различия.

### ХІІІ.7. Електронно правителство

#### Изводи:

- Стратегията за електронно правителство изигра своята роля на основополагащ документ. Може да се твърди, че повечето реализации на елементите на електронното правителство, понастоящем, са в съответствие със стратегията.
- Реализацията на “Плана за изпълнение на Стратегията за електронно правителство до 2005 г.” е трудно да бъде отчетена, тъй като голям брой от включените в него проекти са залегнали в плана без осигурено финансиране.
- Състоянието на критичните фактори за успеха на електронното правителството, определени в Стратегията на база на съществуващите в страната реалности, би могло да бъде оценено както следва:
  - ✓ Наличие на политическа воля – такава съществува, израз на което е и създаването на новото министерство на държавната администрация и административната реформа. От особено важно значение ще бъде координацията на дейността на последното с другите основни участници в изграждането на електронното правителство.
  - ✓ Осигуряване на необходимия финансов ресурс – до сега на централно ниво не се финансират никакви дейности, свързани с осъществяването на Стратегията за електронно правителство.
  - ✓ Осъзната необходимост на обществото от развитие на електронното правителство – за следене на този критичен фактор са разработени и реализирани и 1,080 инструменти за периодично събиране на информация и текущ анализ на търсенето на административни услуги по електронен път. Проведените изследвания показват наличие на дисбаланс на търсенето на електронни услуги – необходимостта от развитието на електронното правителство е по-ясно осъзната от бизнеса, отколкото от гражданите.

- ✓ Осигуряване ангажираност на висококвалифицирани специалисти по информационните технологии – по данни на Дирекция “Информационни технологии и комуникации” в МС, 97.0% от ИТ служителите са съсредоточени в централната администрация, 2.0% – в областните администрации и едва 1.0% – в съдилищата
- ✓ Ефективна обратна връзка – познаването на нуждите на гражданите, бизнеса и самата държавна администрация е основен принцип при изграждане на електронното правителство. За тази цел са разработени и реализирани инструменти за периодично събиране на информация и текущ анализ на търсенето на административни услуги по електронен път.
- Администрацията в този ѝ вид не е способна да внедри електронно правителство, без да бъде проведен сериозен системен анализ на нейното съответствие с модерните информационно-телекомуникационни технологии и, респективно, цялостен ре-инженеринг.
- Липсват адекватни механизми за общо планиране, финансиране, управление и контрол на процеса на изграждане и развитие на електронното правителство. Въпреки очевидната политическа воля, изразена в създаването на Министерството на държавната администрация и административната реформа и Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, ефективни методи за въздействие и съчетаване на ведомствените интереси с националните не могат да бъдат разпознати.
- Въпреки наличието на редица основополагащи документи, изброени по-горе, електронното правителство няма никаква специфична правно-нормативна регламентация, в т.ч. регламентация на електронните административни услуги, регламентация на управлението на данните в целия им “жизнен цикъл”, политики на сигурност в публичните информационни системи и т.н.
- Голяма част от администрацията продължава да разглежда електронното правителство като комплекс от мероприятия, а не като единна система със строги изисквания за унифицирано управление на процесите в нея. Поради това, продължава подценяването на изграждането на общо системните технологични ресурси.
- Дори на концептуално ниво не са решени основните проблеми на взаимодействията “централно електронно правителство – локални електронни администрации”.

#### **Препоръки:**

- Да се предприемат действия по ре-инженеринг на администрацията в съответствие с методите и средствата на електронното управление
- Да се осъществят действия по нормативното осигуряване на електронното правителство
- Да се предприемат стъпки по организационното осигуряване на електронното правителство
- Да се осъществят дейности по създаване на адекватна среда за системна интеграция и оперативна съвместимост
- Да се използват добрите практики
- Да се развият програмите и курсовете за обучение в областта на електронното правителство
- Да се създаде програмна структура и организация на хоризонтална комуникация между ръководителите на ИТ звената в държавната администрация.

### **ХІІІ.8. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт**

#### **Изводи:**

- Наблюдава се рязко намаление на посещенията в Интернет – страницата на РАС. Интересът към регулаторните режими през първото полугодие е по-силен, а частта за административните структури и конкурсите е посещавана по-често през второто полугодие на отчетния период.
- През 2005 г. продължава обучението на служителите в администрацията, както и оказването на методическа помощ от звената отговорни за администриране на РАС
- Констатираните още през 2002 г. проблеми във връзка с изискваната за вписване в РАС на информация за регулаторните режими и през 2005 г. не са преодолени. Предвиденото в Годишния доклад за състоянието на администрацията за 2004 г. въвеждане на обща информация за регулаторните режими, администрирани от кметовете на райони, не е реализирано
- Негативни тенденции, свързани с неактуалността на информацията в РАС, се отчитат и в раздела, в който се обявяват конкурсите за държавни служители
- Преобладаващата форма за организиране попълването на РАС е издаването на заповед, с която се определя и длъжностното лице, което осъществява контрол по вписването в регистъра. Малък е броят структури, които са създали вътрешна организация за попълването на РАС.
- В голяма част от структурите задължението за вписване в РАС се обвързва с работния план на служителя.

#### **Препоръки:**

- Да се обсъдят направените от административните структури предложения, във връзка с промяна на самия софтуерен продукт: по-добро онагледяване на страниците, усъвършенстване на запаметяването, възможността за влагане на информация от други програмни продукти, както и възможността за корекции на публикувани данни
- Крайно наложително е предоставянето на допълнителна информация относно регулаторните режими и създаването на специфична система за определянето им
- Стъпка в посока на подобряване на функционирането и повишаване на актуалността на информацията е предвиденото със ЗИД ЗА, обединяване на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт с Регистъра на държавните служители в Административен регистър.

### **ХІІІ.9. Достъп до обществена информация**

#### **Изводи:**

- ЗДОИ е в сила вече повече от пет години и продължава да бъде основно средство, чрез което граждани, журналисти и неправителствени организации активно търсят информация, упражнявайки това свое основно право, защитено от Конституцията на Република България
- Усилията за защита на правото на информация пред съдилищата и за създаване на съдебна практика по закона са необходимо условие, за да бъде превърнат законовият текст в демократична практика
- Съдебната практика показва от една страна, че ЗДОИ е работещ закон, който се ползва за постигането на общественополezni цели, като постигането на по-голяма откритост на публичните институции, изискване на отчетност от административните

органи пред обществото, поставяне на важни въпроси в центъра на обществения дебат, участие на гражданите в процеса на вземането на решения, свързани с действието на административните структури в страната

- През отчетната година се наблюдава увеличение на общия брой на постъпилите заявления за достъп до обществена информация и незначително нарастване на броя на администрациите, в които са постъпвали искания за достъп до обществена информация
- В сравнение с 2004 г. се наблюдава, че броят на издадените решения е намалял два пъти
- Общият брой на отказите за достъп до обществена информация бележи леко увеличение, броят на жалбите срещу отказите е намалял.

#### **Препоръки:**

- В ЗДОИ не е предвидено създаването на независима институция, която да осъществява контрол по прилагането му. Съдът е единственият гарант за защита на правото на гражданите на достъп до обществена информация. Това е достатъчно основание занапред да се насочат усилията на “българския законодател” към създаването на независима институция, която да осъществява контрол по прилагането на ЗДОИ.
- Да се проведе ефективно обучение на служителите от държавната администрация за запознаване и разясняване на ЗДОИ, като се обърне внимание върху различни, конкретни, практически казуси и съдебна практика по прилагане на ЗДОИ.

### **XIII.10. Антикорупционни мерки**

#### **Изводи:**

- През 2005г. се постави нормативната основа за засилване ефективността на контрола върху работата на административните структури по прилагането на правната уредба в областта на държавната служба чрез изграждане на инспекторати
- Във всички изградени инспекторати съществува система за отчетност пред ръководителя на административната структура. Резултатите се оповестяват чрез годишните отчети.
- Подготвена е единна методика за инспекционната дейност, с цел укрепване капацитета на инспекторатите за разкриване и предотвратяване на случаи на корупция, конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения
- Започна обучение на служителите в администрациите по прилагане на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация
- Антикорупционните инициативи в администрациите обхващат създаването на пощенски кутии и горещи линии за сигнали за корупция, провеждането на анкети сред гражданите, антикорупционни обучения за служителите, въвеждането на системи за регистрация на конфликт на интереси, разпространението на антикорупционни материали. На лице е значително увеличение на структурите, които предоставят на гражданите възможности за сигнализиране за корупция
- Продължаващата трайна тенденция за намаляване на общия брой сигнали за корупция е прекъсната през 2005 г., което е индикация за по-отговорна гражданска позиция на обществото и създаването на по-добри предпоставки за намаляване на нивото на корупцията
- Очертава се значително намаление на наложените дисциплинарни наказания във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

- Забелязва се намаление на задължените лица, които не са декларирали имотното си състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител
- Значително е намалението на общия брой държавни служители, неизпълнили задължението си по реда на чл. 29а, ал. 1 от ЗДСл, за деклариране на търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят. В 40.5% от инспекторатите обявяват дейността си публично, чрез електронен сайт, периодични пресконференции и доклади, чрез средствата за масова информация.

#### **Препоръки:**

- Да се повиши отчетността на администрацията пред обществото, включително чрез механизмите и процедурите за предоставяне на достъп до обществена информация, електронен регистър за подадени жалби и сигнали и електронна система за обратна връзка
- Да се интензифицира задължителното обучение по проблемите на корупцията, конфликтите на интереси и професионалната етика за всички служители в администрацията
- Да се създаде адекватна система на защита за лицата, които добросъвестно уведомяват за съмнения за корупция в администрацията
- Да се въведе обучение на държавните служители за уведомяване при съмнения за корупция в администрацията
- Да се въведат по-детайлни правила за личното поведение на служителите, както и за разкриване нарушения на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и санкционирането им.

### **ХІІІ.11. Проекти в подкрепа на модернизиранието на администрацията**

#### **Изводи:**

- Проектите, засягащи администрацията на всички нива и структури, целят превръщането ѝ в модерна и ефективна администрация с компетентни и мотивирани държавни служители, предоставящи качествени административни услуги на гражданите и бизнеса
- Проектите, засягащи отделни административни структури, са свързани главно със специфичните функции, които те осъществяват с цел изпълнение на изискванията на европейското законодателство в съответните секторни политики.

#### **Препоръки:**

- Да продължи работата по проектите свързани с подобряване на административното обслужване, развитието и оценката на висшите държавни служители, обучението на представители от малцинствата и малцинствените групи, борбата с корупцията, електронното правителство, обучението за прилагане правото на ЕС, управлението при кризи и децентрализация
- Въпреки че проектите, финансирани от ЕК или други чуждестранни донори, се реализират успешно, налице е необходимост от подобряване на квалификацията на служителите за повече ефективност и ефикасност на работата им за по-бързото и успешно разработване и осъществяване на проектите
- За да се преодолеят различията между българската администрация и администрацията в страните-членки и в институциите на ЕС, трябва да се развива капацитетът на служителите в съответствие със спецификата на работата в международна среда



### ХШ.12. Добри практики в дейността на администрацията

#### Изводи:

- Продължава популяризирането на добрите практики чрез провеждане на годишни конкурси за добри практики
- Най-добрите практики се публикуват и популяризират в специално издание на ИПАЕИ, списание “Публична администрация”, интернет страницата на института, чрез специализирани публикации в поредицата “Съвременни проблеми на административните дейности”

#### Препоръки:

- Да се проведат непроведените в отчетния период конкурси за добри практики
- Да се потърсят нови, широкодостъпни и атрактивни форми за популяризиране на добрите практики в администрацията
- Да продължи издаването на Електронния бюлетин за държавната администрация.