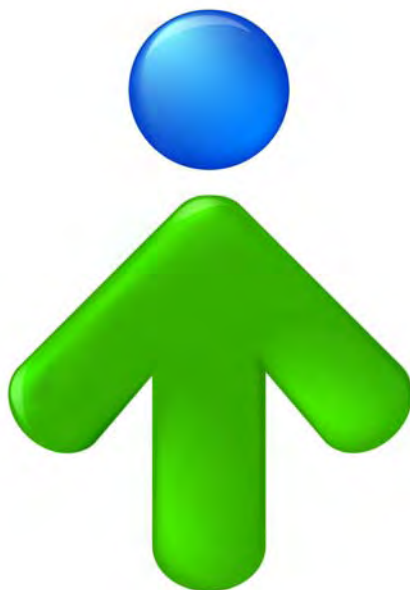




Министерство на държавната администрация и
административната реформа

Доклад за състоянието на администрацията през 2006 г.



С лице към хората

Юли 2007 г.

Приет с Решение на МС на заседание на 26.07.2007 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	6
I. Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията.....	7
II. Организация и ефективност в дейността на администрацията.....	9
II.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията	9
II.2. Механизми за междуведомствено координиране и съгласуване	16
III. Оптималност на административната структура и ефективност на дейността ѝ.....	21
III.1. Преглед на развитието на административните структури	21
III.2. Укрепване на капацитета на съществуващите структури и създаване на нови звена за прилагане на европейското законодателство.....	29
III.3. Действия във връзка с институционалното укрепване на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство.....	32
IV. Държавна служба.....	43
IV.1. Щатна численост	43
IV.2. Незаети щатни бройки в държавната администрация.....	48
IV.3. Реално заети в държавната администрация.....	49
IV.4. Придобиване право на пенсия.....	51
IV.5. Ползване на отпуск по болест.....	52
IV.6. Разпределение по възраст.....	52
IV.7. Образование. Степен на завършено образование и специалности.....	56
IV.8. Езикова компетентност на служителите.....	59
IV.9. Обезпеченост с човешки ресурси.....	61
IV.10. Назначаване в държавната администрация.....	62
IV.11. Продължителност и прекратяване на служебното правоотношение.....	69
IV.12. Агестиране	73
IV.13. Служебно и професионално развитие. Обучение.....	76
IV.14. Източници на финансиране.....	76
IV.15. Брой обучени служители	78
IV.16. Заплащане и допълнително материално стимулиране.....	83
V. Административно обслужване.....	88
V.1. Ниво на развитие на организацията на административно обслужване.....	88
V.2. Административно регулиране	104
V.2.1. Обща политика за административно регулиране	104
V.2.2. Нормативна уредба	105
V.2.3. Организация за изпълнение на политиката за административно регулиране и предварителна оценка на въздействието.....	106
V.2.4. Изпълнение в областта на административното регулиране	107

V.2.5.	Оценка на въздействието.....	108
V.2.6.	Състояние на администрациите в областта на административното регулиране.....	109
V.3.	Такси и цени на административните услуги.....	115
V.3.1.	Видове такси и цени за услуги, предоставяни от централната администрация.....	116
V.3.2.	Видове такси и цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация.....	117
VI.	Информационни технологии.....	119
VI.1.	Национална мрежа на държавната администрация.....	120
VI.2.	Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии.....	121
VI.3.	Компютърна безопасност и компютърни умения.....	123
VI.4.	Електронен обмен на информация.....	123
VII.	Електронно правителство.....	125
VII.1.	Ангажираност към изграждане на електронното правителство.....	125
VII.2.	Стратегически документи и нормативна уредба.....	127
VII.3.	Управление на процеса по прилагане на електронното правителство.....	129
VII.4.	Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство.....	130
VII.5.	Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура.....	131
VII.6.	Съвременни интернет решения и партньорски взаимоотношения.....	132
VII.7.	Състояние и тенденции.....	132
VIII.	Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт.....	134
IX.	Достъп до обществена информация.....	139
X.	Антикорупционни мерки.....	150
XI.	Проекти в подкрепа на модернизирването на държавната администрация.....	159
XII.	Добри практики в дейността на администрацията.....	164
XIII.	Изводи и препоръки.....	166
XIII.1.	Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията....	166
XIII.2.	Организация и ефективност в дейността на администрацията.....	167
XIII.3.	Оптималност на административните структури и ефективност на дейността им.....	168
XIII.4.	Държавна служба.....	169
XIII.5.	Административно обслужване.....	170
XIII.6.	Информационни технологии.....	173
XIII.7.	Електронно правителство.....	174
XIII.8.	Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт.....	175
XIII.9.	Достъп до обществена информация.....	175
XIII.10.	Антикорупционни мерки.....	176
XIII.11.	Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията.....	176
XIII.12.	Добри практики в дейността на администрацията.....	177

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.	9
Графика 4:	Администрации с ясна стратегическа рамка на целите и резултатите от нея, 2006 г.	10
Графика 5:	Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация	11
Графика 6:	Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации	11
Графика 7:	Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации	12
Графика 8:	Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации на райони	12
Графика 9:	Изпълнение на стратегическите цели в специализираната териториална администрация, 2006 г.	13
Графика 10:	Осигуряване на средства за изпълнение на стратегическите цели на администрациите по типове администрации, 2006 г.	15
Графика 11:	Източници на финансиране на административните структури, 2006 г.	16
Графика 12:	Брой структури в централната администрация	24
Графика 13:	Изменения в устройствените правилници на административните структури	25
Графика 14:	Щатна численост на администрацията по доклад	44
Графика 15:	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението	44
Графика 16:	Щатна численост на централната администрация	45
Графика 17:	Щатна численост на териториалната администрация	46
Графика 18:	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по вид на администрацията	47
Графика 19:	Заети и незаети длъжности в администрацията	49
Графика 20:	Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението	50
Графика 21:	Служители в администрацията по възрастови групи	52
Графика 22:	Длъжности по СПО, разпределени по възрастови групи	53
Графика 23:	Длъжности по ТПО, разпределени по възрастови групи	54
Графика 24:	Образование на служителите в администрацията	57
Графика 25:	Висше образование на служителите по области в централната администрация, 2006 г.	58
Графика 26:	Висше образование на служителите по области в областната администрация, 2006 г.	58
Графика 27:	Висше образование на служителите по области в общинската администрация, 2006 г.	59
Графика 28:	Заети длъжности в администрацията	62
Графика 29:	Брой служители преминали по постоянна мобилност на служителите, 2006 г.	63
Графика 30:	Брой заети длъжности в централната и териториалната администрация.	64
Графика 31:	Заети длъжности чрез конкурсни процедури.	66
Графика 32:	Продължителност на службата.	69
Графика 33:	Продължителност на службата – дялово разпределение по вид администрация.	70
Графика 34:	Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани служители в администрацията	74
Графика 35:	Брой на служителите, преминали задължително и специализирано обучение	78
Графика 36:	Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2006 г.	80
Графика 37:	Брой обучения, организирани по проекти на МДААР, 2006 г.	82
Графика 38:	Средна работна заплата за служители по СПО по видове администрации, 2006 г. в лв.	84
Графика 39:	Средна работна заплата за служители по ТПО по видове администрации, 2006 г. в лв.	85
Графика 40:	Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставяне на административните услуги	90
Графика 41:	Етапи на развитие на административното обслужване	93
Графика 42:	Сравнителен анализ на административните структури, имащи Харта на клиента	96
Графика 43:	Звена за приемане и обработка на постъпили сигнали и предложения, 2006 г.	98
Графика 44:	Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии, 2006 г.	122
Графика 45:	Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията	122
Графика 46:	Процесорна честота на компютрите в администрацията	123
Графика 47:	Издадени цифрови сертификати за електронен подпис, брой.	124
Графика 48:	Приети стратегически документи, свързани с ИКТ и електронното правителство, 2006	127
Графика 49:	Човешки капацитет за изпълнение на проектите за електронно правителство, 2006 г.	130
Графика 50:	Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	136
Графика 51:	Брой структури, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация	142
Графика 52:	Регистрирани заявления за достъп до обществена информация	143

Графика 53:	Регистрирани заявления за достъп до обществена информация общо по вид	143
Графика 54:	Постъпили заявления за достъп до обществена информация по категории	144
Графика 55:	Постъпили заявления за достъп до обществена информация по административни структури	144
Графика 56:	Брой решения по заявления за достъп до обществена информация	145
Графика 57:	Брой решения по заявления за достъп до обществена информация по административни структури	145
Графика 58:	Брой откази за достъп до обществена информация	146
Графика 59:	Причини за отказ на достъп до обществена информация	147
Графика 60:	Брой жалби срещу отказ за предоставяне на обществена информация	148
Графика 61:	Дял на инспекторатите, които публично оповестяват резултатите от дейността си	151
Графика 62:	Разпределение на средствата за подаване на сигнали за корупция	152
Графика 63:	Общ брой постъпили сигнали за корупция	152
Графика 64:	Разпределение по видове администрации на постъпилите сигнали за корупция	153
Графика 65:	Брой наложени дисциплинарни наказания във връзка с неспазването на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация	154
Графика 66:	Наложени дисциплинарни наказания	154
Графика 67:	Наложени дисциплинарни наказания на държавни служители	155
Графика 68:	Наложени дисциплинарни наказания на служители, работещи по трудов договор	156
Графика 69:	Общ брой държавни служители, изпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл	156
Графика 70:	Брой държавни служители, изпълнили задължението си по реда на чл. 29а от ЗДСл /неподали декларации за конфликт на интереси/	157
Графика 71:	Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, пораждащи конфликт на интереси по реда на чл. 29а, ал. 2 от ЗДСл	157
Графика 72:	Служители, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти	160

УВОД

Един от основните приоритети в политиката на правителството на Република България в предприєдинителния период е изграждането на административен капацитет, способен да осъществи демократичните реформи в страната ни, като изпълни 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. Изграждането на електронно правителство има за цел 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.

Една от целите, включена в правителствената програма, е продължаване модернизацията на държавната администрация чрез задълбочаване на реформите в публичния сектор. Тази цел е залегнала и в редица стратегически и консултативни документи, приети в този период – Актуализираната Стратегия за модернизирание 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 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.

Министерството на държавната администрация и административната реформа продължи изпълнението на 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.

За да бъде ефективна реформата в публичния сектор, тя трябва да се основава на задълбочен анализ на състоянието на администрацията, като се очертаят мерки за оптимизиране на нейната структура и дейност. Ежегодният доклад за състоянието на администрацията се изготвя от Министерството на държавната администрация и административната реформа в изпълнение чл. 62 на Закона за администрацията.

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

В съответствие с принципите за добро управление – откритост, прозрачност и отчетност и съгласно чл. 62, ал. 1 от Закона за администрацията (обн., ДВ, бр.130 от 5.11.1998 г.), министърът на държавната администрация и административна реформа изготвя ежегодно и представя в Министерския съвет обобщен доклад за състоянието на администрацията.

За трета поредна година се използва създадената Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията (ИСПОДСА) – съвременен инструмент в работата на държавната администрация. Системата е интернет базирана (www.sareport.government.bg), а достъпът до нея е персонализиран. Използването ѝ спестява значителен времеви ресурс и способства за повишаване на ефективността и ефикасността при изработването на пакета от анализи в областите, включени в Годишния доклад.

Този ефективен механизъм за събиране на информация е в помощ на изпълнението на целта на обобщения доклад за състоянието на администрацията – от една страна да се очертаят процесите на развитие през годините, да се обхванат измеренията на проблемите и предизвикателствата, а от друга – е ключов индикатор за набелязване на конкретни действия, с които да се актуализират стратегическите документи и плановете за тяхното изпълнение. Представянето на общата картина пред широката общественост, чрез публикуването на тази информация на интернет страниците на Министерство на държавната администрация и административната реформа и на Министерския съвет, е още една крачка за прозрачно и отговорно управление.

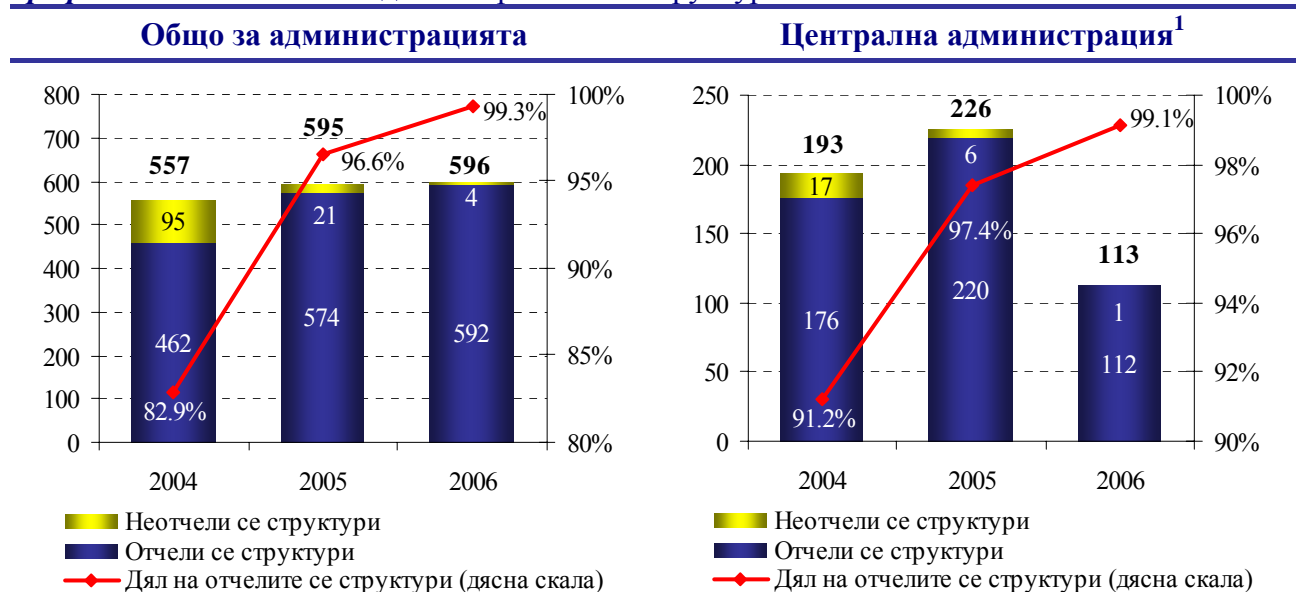
Докладът в информационната система е структуриран в 13 раздела, които отразяват изпълнението на стратегическите насоки, заложили за конкретната година при модернизиранието на държавната администрация. В него са включени въпроси за динамиката в развитието на администрациите, организацията и ефективността на дейността им, административното обслужване, състоянието на държавната служба, изграждането на електронното правителство, достъпа до обществена информация, антикорупционните мерки и изпълнението на проектите в подкрепа на модернизацията на държавната администрация.

В доклада е обобщена информация, подадена от 592 структури (от общо 596) на изпълнителната власт. Отчети са представили 112 администрации от централната власт, 435 администрации от териториалната власт и 45 консултативни звена.

Не са представили доклади:

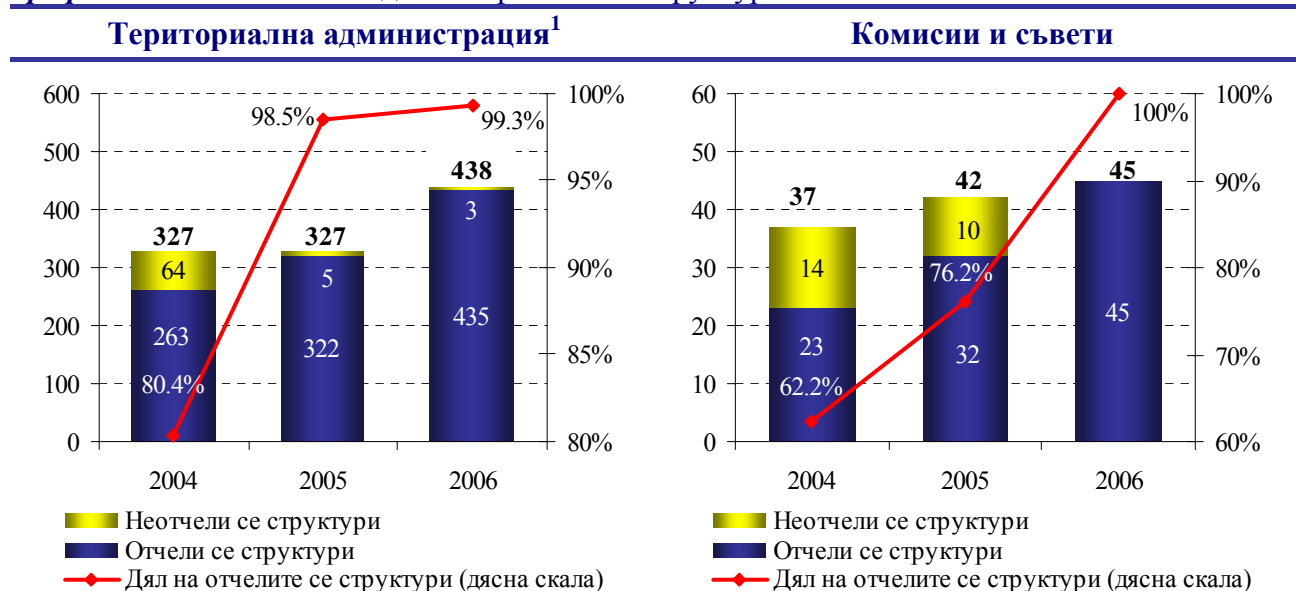
- Националната ветеринарно-медицинска служба,
- Областната администрация София,
- Общинската администрация Доспат, област Смолян
- Общинската администрация Приморско, област Бургас.

Графика 1: Отчетност на административните структури



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 за периода м. януари 2006 г. – декември 2006 г.

¹ За 2006 г. данните за Специализираните териториални администрации (СТА) са отчетени в териториалната администрация на изпълнителната власт съгласно Закона за администрацията

II. Организация и ефективност в дейността на администрацията

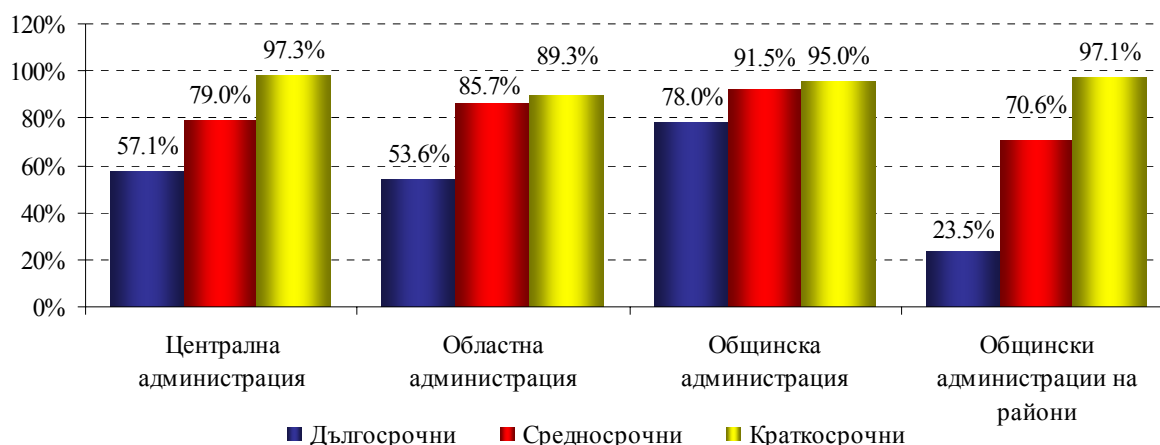
Динамичност, комплексност и оптималност са основните характеристики на модерната администрация, както и на професионалния и устойчив административен капацитет на централно, регионално и местно ниво. За постигането на по-голяма ефективност в дейността на администрацията от съществено значение е наличието 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

В предприсъединителния период за приемане на България за член на Европейски съюз (ЕС) пред правителствата на Република България възникнаха нови предизвикателства – да успеят да разработят политики, които да изискват гъвкави партньорства и да изградят администрации, които като финансови и човешки ресурси действат в единство като вътрешно интегрирани системи. Динамиката на обществените процеси не позволява поддържане на неефективни администрации. За една администрация днес не е достатъчно просто да съществува. Тя трябва да е обърната с лице към хората, решавайки проблемите на гражданите и спазвайки принципите на прозрачност и отчетност, ефективност и ефикасност. Това определя и необходимостта от ясно формулирани цели и приоритети в дейността на администрацията, както и от конкретни действия за постигането им.

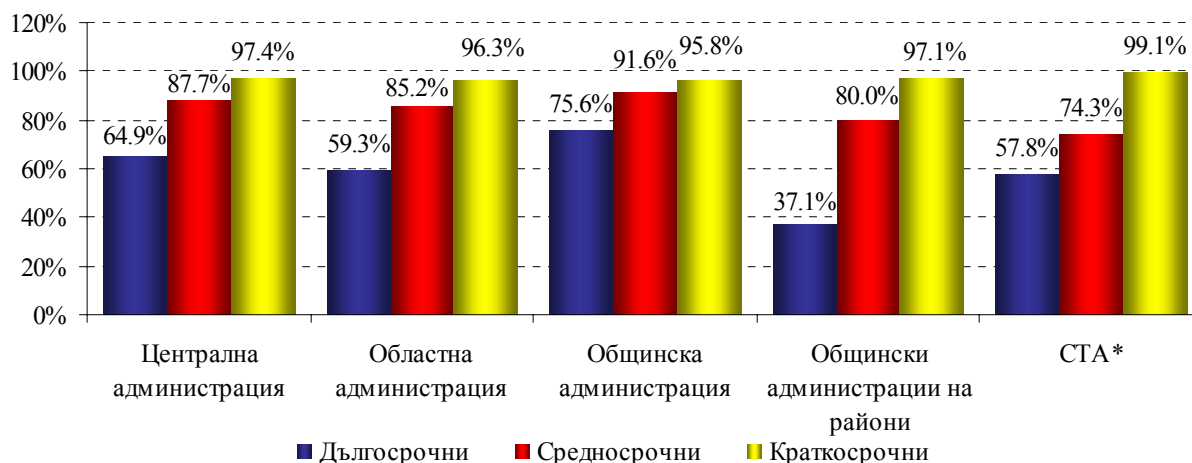
За 2006 г. 364 администрации са отчетели наличие на ясна **стратегическа рамка в дългосрочен аспект**, което представлява 66.5% от всички структури на изпълнителната власт.

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



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 4: Администрации с ясна стратегическа рамка на целите и резултатите от нея, 2006



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

Сравнението с миналия отчетен период показва повишаване на относителния дял на структурите, които успяват да формулират дългосрочно, средносрочно и краткосрочно целите си. Например: значително по-голям е дялът на общинските администрации на райони, които идентифицират дългосрочни цели.

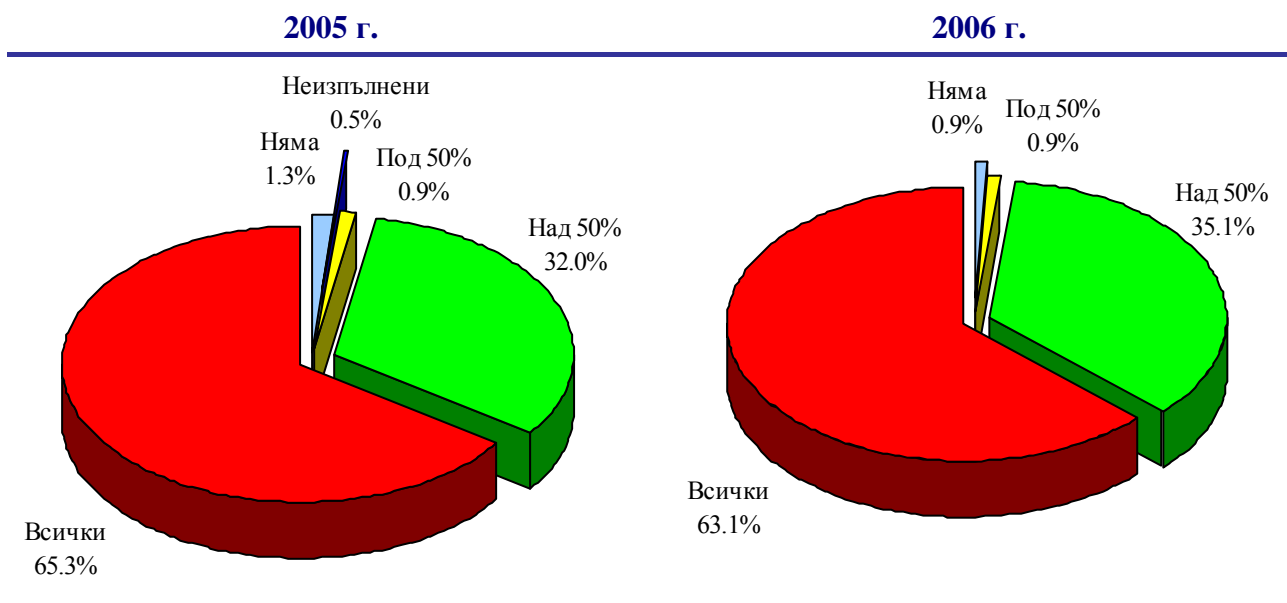
В администрацията на изпълнителната власт 66.5% от административните структури отчитат, че имат ясна стратегическа рамка – държавните комисии (40.0%), администрациите на структурите, създадени със закон (51.8%), държавните агенции (55.6%), общинските администрации на райони (37.1%), специализираните териториални администрации (57.8%) и областните администрации (59.3%).

Все още съществуват администрации, които нямат ясна стратегическа рамка за целите и резултатите, които се очакват от тях. Това може да се обясни по два начина: некоректно подадена информация от администрациите или непознаване на стратегическото планиране като инструмент за успешно управление.

Степента на изпълнение на заложените стратегически задачи се следи чрез контрол и оценка на изпълнението в краткосрочен план. Резултатите показват, че администрациите значително по-лесно формулират краткосрочните си цели. За 2006 г. 41.0% от административните структури отчитат изпълнение на всички оперативни цели, като по-голям е относителният дял на администрациите от централната изпълнителна власт. Над 50% изпълнение от заложените цели за отчетния период отчитат 55.2% от администрациите, като с по-голяма тежест в този процент са териториалните администрации.

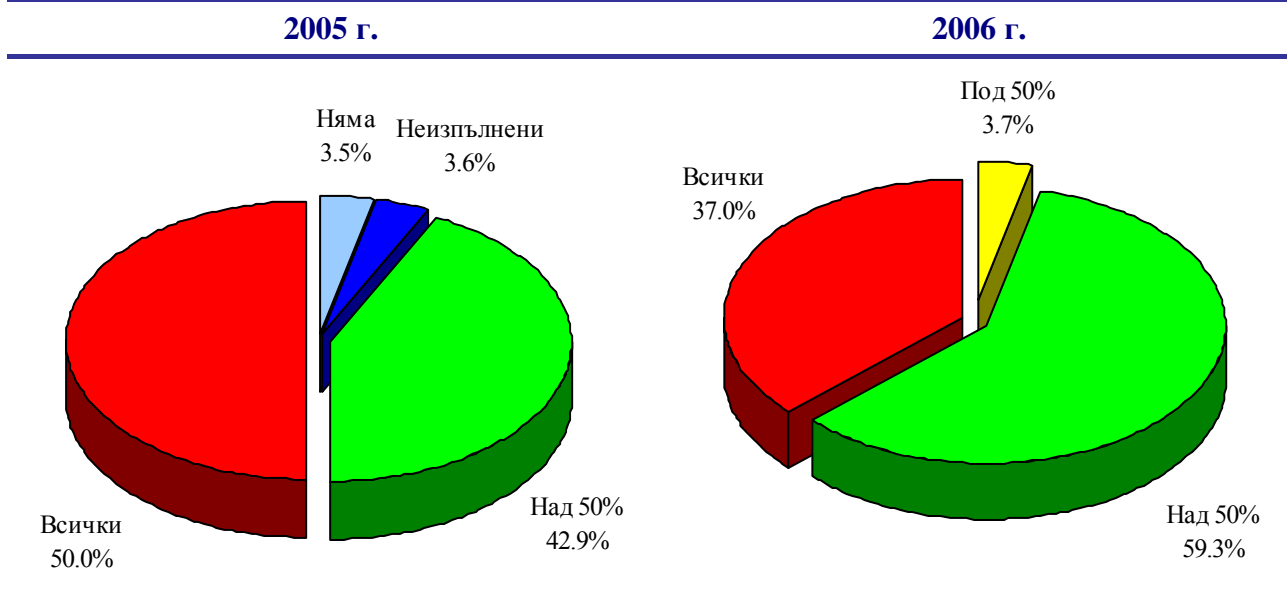
Съществуват администрации, които нямат поставени цели, дори и в един по-кратък период, какъвто е отчетният. Такива са общинските администрации Дупница /област Кюстендил/ и Чепеларе /област Смолян/, както и Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства.

Графика 5: Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация



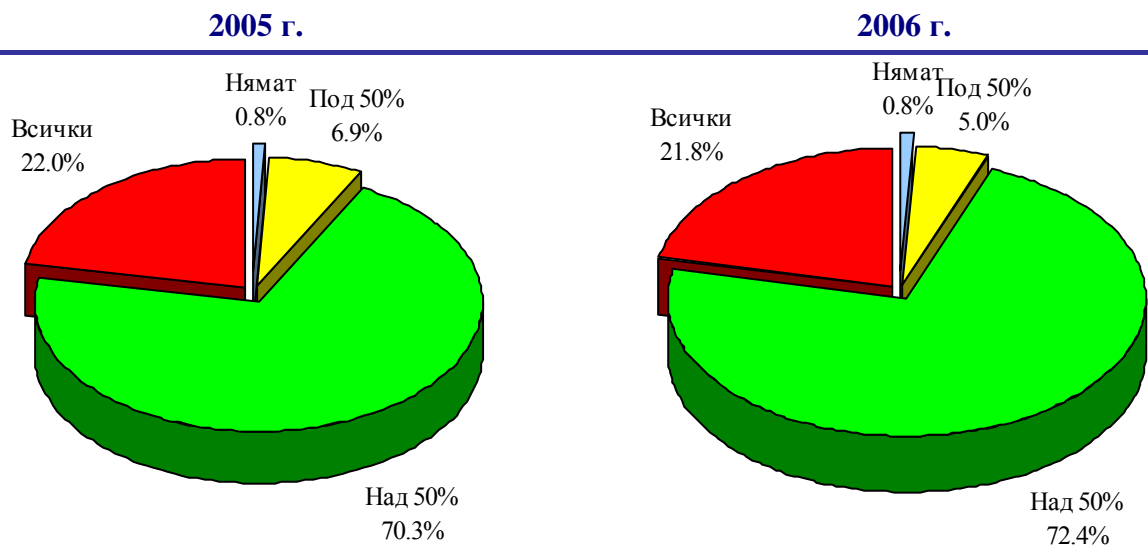
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 6: Изпълнение на стратегическите цели в областната администрация



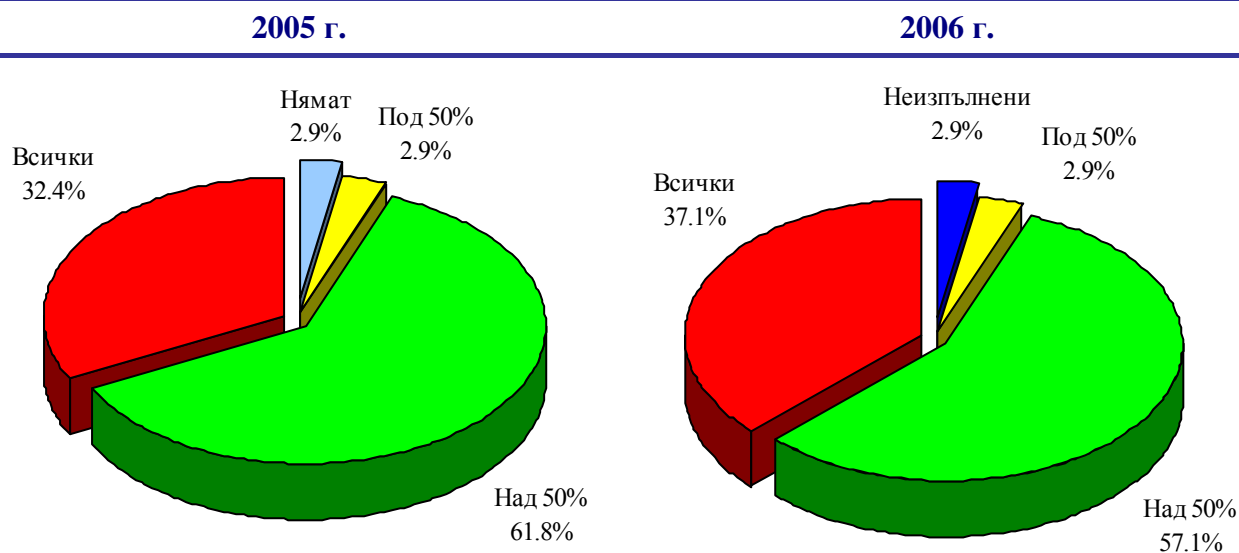
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 7: Изпълнение на стратегическите цели в общинската администрация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 8: Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации на райони



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 9: Изпълнение на стратегическите цели в специализирана териториална администрация, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

По-голямата част от администрациите посочват като приоритетни цели за отчетния период: адаптиране към европейските норми; повишаване на прозрачността, контролът и отчетността; повишаване на качеството на административното обслужване; подобряване на взаимодействието между звената вътре в администрациите; е-правителство; въвеждане на електронните подписи; развитие на публично-частните партньорства и работа по превенцията и противодействието на престъпността.

През отчетната година 59.4% от администрациите посочват, че не са изпълнили някои от дългосрочните си цели.

Като изпълнени дългосрочни цели министерствата посочват присъединяването на Република България към ЕС, създаването на условия за прилагане на европейското законодателство и въвеждането на хармонизирани европейски стандарти; Изпълнителните агенции – прилагането на европейските стандарти, усъвършенстването на процесите на административното обслужване и постигането на висока ефективност в работата им; областните администрации – завършен етап от надграждане на проекта “е-област”, общините – устойчиво подобряване на качеството на обслужване на гражданите, подготовка на проекти за финансиране по програми от европейските фондове, изграждане и реконструкция на инфраструктурни обекти.

Успешното изпълнение на дългосрочните цели се осъществява чрез детайлизирането им в средносрочните програми и тяхното оперативно управление. От администрациите 28.7% посочват, че не са изпълнили и някои от средносрочните си цели. Като изпълнени средносрочни цели голяма част от администрациите на централната власт посочват оптимизиране на дейността и разходите за нея, засилване на контролните функции, усъвършенстване на правно-нормативната уредба, подобряване на системата за мониторинг, подобряване на сътрудничеството и комуникацията между органите на изпълнителната власт и постигната гъвкавост при вземане на решения. Териториалната власт посочва повишаване на квалификацията на служителите и укрепване на административния капацитет при управлението на средствата от европейските фондове, развитие на инфраструктурата на информационните технологии и комуникации. Продължава и процесът по въвеждане на принципа за обслужване на “едно гише”.

Не може да не се отчете фактът, че едни и същи администрации посочват неизпълнение едновременно и на средносрочни, и на дългосрочни цели.

Администрацията на Министерския съвет отчита 100% изпълнение, както на задачите за отчетния период, така и на задачите със средносрочен и по-дългосрочен период.

Като приоритетни цели за следващата година администрациите посочват повишаването на ефективността и ефикасността при изпълнението на функциите им, повишаването на квалификацията на служителите, въвеждането на системи за управление на качеството, реализирането на инвестиционни проекти чрез публично-частни партньорства и финансовото осигуряване на цялата дейност.

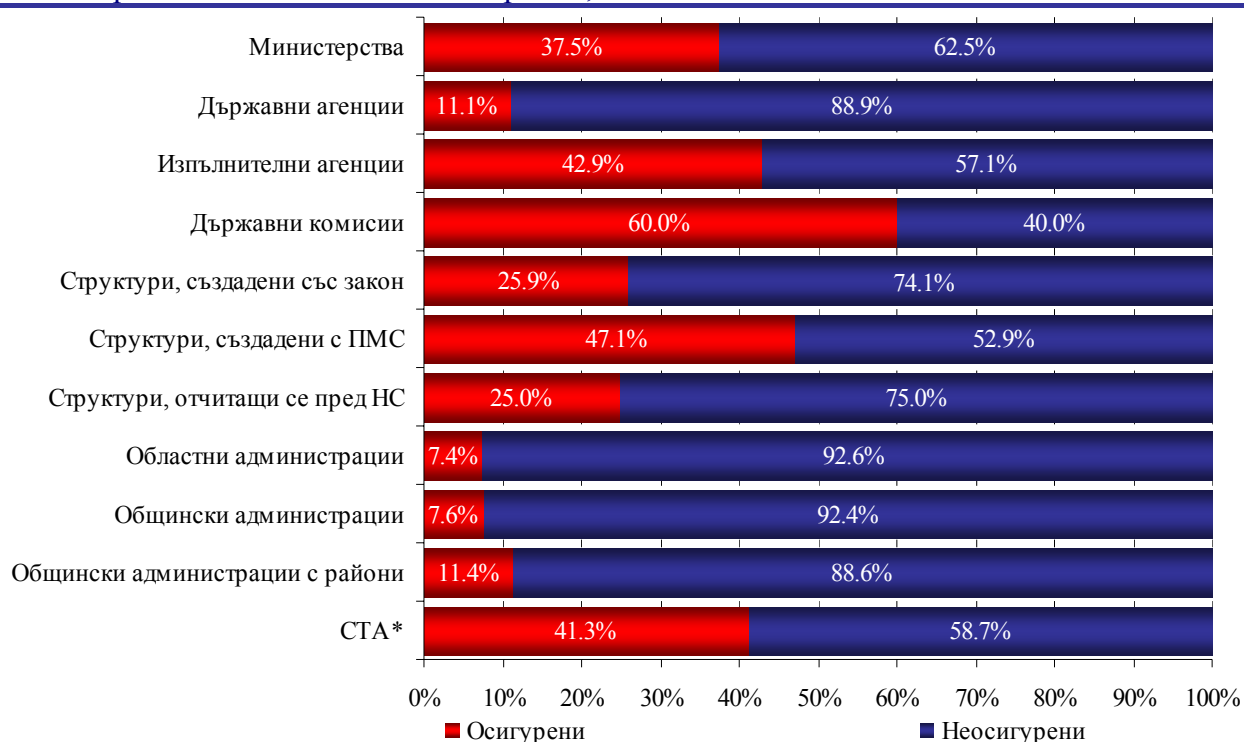
От определящо значение за изпълнение на целите на една администрация е запознаване на служителите с това, което се очаква от тях. Необходимо е всички точно да осъзнаят смисъла на приетите от ръководството решения. Само тогава, когато служителите разберат как и защо е прието едно или друго решение, направен е един или друг избор, можем да бъдем уверени, че те ефективно ще работят в процеса за претворяване на тези решения в дела.

Почти всички администрации посочват в своите отчетни доклади, че не е необходимо да запознават ръководните си служители с целите и резултатите от дейността си, защото те са двигателят при формулирането им и изготвянето на годишни доклади и отчети.

Като ефективен начин да се привлекат и служителите на експертни длъжности в изпълнение на мисията на организацията, администрациите посочват добрата комуникация, добре организирани съвещания и семинари за обосноваване на приоритетните задачи, даващи на хората възможност да осъзнаят в какво се състои тяхната роля, да обменят идеи и разработят план за действие. Насърчаване на сътрудничеството и иновационните предложения, упълномощаване на отделни екипи за задълбочено изучаване на някой въпрос са само част от механизмите, с които всеки служител да се чувства ангажиран за решаване на проблемите и отговорен за успехите на организацията.

Като най-често срещана причина, която посочват администрациите за неизпълнение на целите, е неосигуряването с финансови средства на набелязаните мероприятия. Близко 80% от администрациите отчитат финансов недостиг, като относителният дял на териториалните администрации е по-голям. Само 41 администрации от централната власт, 2 областни администрации, 20 общини, 4 администрации на райони и 45 структури на специализираната териториална администрация посочват, че за изпълнението на набелязаните цели са осигурени всички средства.

Графика 10: Осигуряване на средства за изпълнение на стратегическите цели на администрациите по типове администрации, 2006 г.



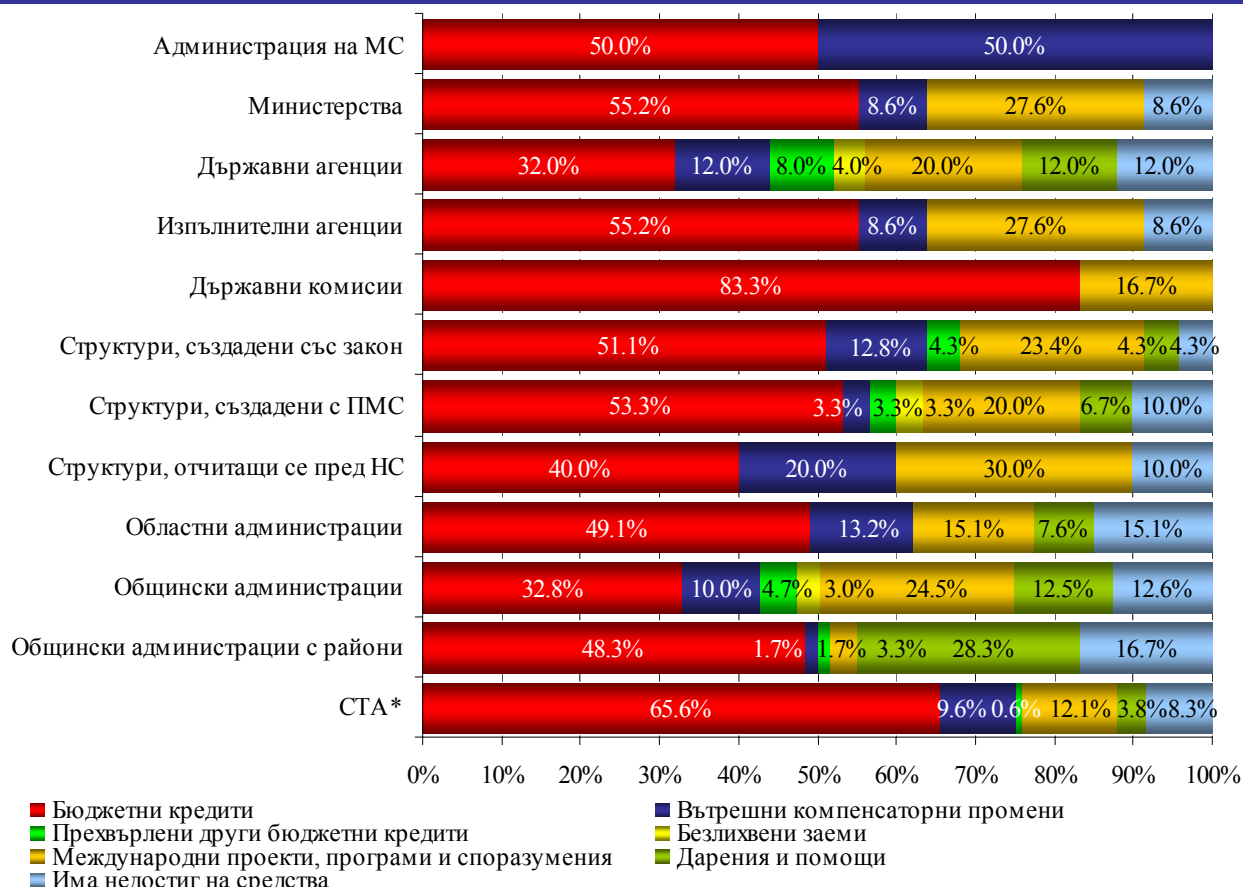
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

Най-голям е относителният дял на администрациите (55.4%), които посочват недостиг на финансови средства за инвестиционни проекти, 45.0% – за модернизирани на държавната администрация, 37.7% – за е-правителство и също толкова за обучения, и почти равномерно е разпределен недостигът за управление на качеството и развитие на информационните технологии.

Целево предвидените бюджетни средства са сред източниците на финансови ресурси с най-голям относителен дял, както за централната (45.1%), така и за териториалната (39.8%) администрация. Източниците по международни проекти, програми и споразумения са на следващо място по относителен дял и за централната (22.6%), и за териториалната (20.8%) администрация. За териториалните структури даренията заемат трето място. Централната изпълнителна власт използва като трети по ред източник – вътрешните компенсаторни механизми в рамките на бюджета. Прехвърлянето на бюджетни кредити по чл. 34, ал. 1 и безлихвените заеми по чл. 33 от Закона за устройството на държавния бюджет се използват рядко като механизми за осигуряване на недостигащи средства – съответно 3.9% и 2.2%.

Графика 11: Източници на финансиране на административните структури, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

Стратегията за модернизирание на държавната администрация и реализирането на мерките в актуализирания план за нейното изпълнение може да осигури изпълнението на предвидените намерения и действия за добро управление, надеждност, прозрачност и откритост в дейността на администрацията. Общо 29 администрации отчитат, че не са запознати с водещия документ за модернизирание на държавната администрация. Сред тях са Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Националната служба за съвети в земеделието, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, две общински администрации на райони, 9 общински администрации и 14 структури на специализираната териториална администрация. Най-висок е процентът на запознаване до ниво служители с експертни функции – 37.3% (204 администрации), следвани от нивото на ръководните длъжности – 31.1% (170 администрации). Администрациите, които отчитат, че всички техни служители са запознати със постигнатите резултати от Стратегията, са 144 (26.3%).

II.2. Механизми за междуведомствено координиране и съгласуване

Настоящата глава предоставя 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.

Съществуващите през 2006 г. консултативни звена, създадени по Закона за администрацията по чл. 21 и чл. 53, са 46 (2004 г. – 37, 2005 г. – 42). Чрез Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията са отчетели дейността си 45 звена. Не е подал данни за дейността си Организационният комитет за провеждане на 13^{-тата} среща на държавните глави на страните от Централна Европа през

пролетта на 2006 г., учреден с ПМС №295 от 28.12.2005 г. по чл. 21 от Закона за администрацията.

През 2006 г. новосъздадени са 5 консултативни звена: Комисия по превенция и противодействие на корупцията (ПМС №61), Съвет за защита на интелектуалната собственост (ПМС №42), Съвет за участие на Република България в международната помощ за развитие (ПМС №109), Съвет по децентрализация на държавното управление (ПМС №540) и Организационният комитет за провеждане на 13^{-тата} среща на държавните глави на страните от Централна Европа през пролетта на 2006 г. (ПМС №295/2005 г.).

Организационният аспект от дейността на консултативните звена е заложен преимуществено в акта, с който са създадени. За постигане на по-голяма ефективност на дейността, 22 от отчетите се структури са изработили правилници и 15 от тях са публикувани. С акта на създаването се определя и длъжностният състав на консултативните звена. През 2006 г. в 20 от тях той е променен (44.4%). Към края на 2006 г. поименният състав не е актуален в 6 (13.3%) консултативни звена. Определен е и минималният брой на заседанията, с изключение на 3 консултативни звена (Координационен съвет за Националния план за развитие, Междуведомствен експертен съвет по преодоляване на вредните последици при прекратяване или ограничаване на производствената дейност във въгледобива, Национален съвет за тристранно сътрудничество). Значителен брой заседания са провели: Съвет за координация и мониторинг – 43 (при минимален брой 52 заседания), Национален съвет за тристранно сътрудничество – 29 (минималният брой не е определен), Съвет за икономически растеж – 12 (минималният брой е 12), Съвет за защита на интелектуалната собственост – при регламентирано 1 заседание, са проведени 11. Нито едно заседание не е проведено от Консултативния съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите и от Съвета за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, за разлика от 2005 г., когато консултативните звена, непровели заседание са 9. Трябва да се отбележи, че 20 от консултативните звена са провели по-малко от минималния брой регламентираны заседания. Показателен е фактът, че 51.1% от отчетите се звена не са приели работна програма за 2006 г. Процентното съотношение на звената, които не работят по работна програма, нараства спрямо 2005 г. (48.9%). Възниква въпросът по какъв начин консултативните звена определят приоритетите в своята работа, какви са механизмите за тяхното изпълнение и контрол?

След определяне на конкретните цели за осъществяване на функциите, в консултативните звена се сформират работни групи, като в 20 от тях има създадени такива. За реализиране на конкретни дейности, които изискват специфични познания и опит, само 15 от консултативните звена са привличали външни експерти. Изпълнението на определени програми изисква и участие на неправителствени организации. От общия брой на отчетите се, 18 звена са привличали представители на неправителствени организации. Най-активно е участието им в Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (29 представители), в Националния съвет за интеграция на хората с увреждания (16 представители) и в Съвета по децентрализация на държавното управление (15 представители).

Консултативните звена предоставят информация за извършваната от тях дейност. Едва 27 от звената са отчетели дейността си, като преимуществено отчетите се предоставят за разглеждане в Министерския съвет, а Съветът по сигурността отчита дейността си и пред Народното събрание. Липсата на отчетност не само не предлага ясна представа за дейността на структурата, но и възпрепятства усъвършенстването на дейността, поради липса на обобщена информация за извършеното и за предстоящото.

Едва 13 от звената са дали предложение за оптимизиране на дейността си, които визират промяна в нормативните актове за създаване, касаещи конкретизиране на

функциите, уточняване на длъжностния състав, разширяване на взаимодействието с неправителствени организации. Координационният съвет по Националния план за развитие предлага уточняване на длъжностния състав, т.е. определяне на титулярни членове с ранг на заместник-министри от всички заинтересовани министерства. Националният съвет по профилактика на СПИН и полово предавани болести предлага включването на представители от Министерството на правосъдието и от Държавната агенция за закрила на детето. Националният съвет за тристранно сътрудничество предвижда изменения в Правилника за организацията и дейността. В Националния съвет по наркотичните вещества считат, че трябва да се акцентира върху участието на титулярите, върху ангажираността на институциите, поели ангажменти към съвета, както и увеличаване на финансирането. Подобно на предходната отчетна година Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни изпитва недостиг от финансови средства, а също така предвижда и разширяване на експертния състав.

Съгласно чл. 45 от Закона за администрацията, министрите могат да създават консултативни звена – съвети и работни групи, които да подпомагат дейността им за решаване на проблеми от тяхната компетентност и за изпълнение на конкретни задачи. Броят на отчетените звена варира в зависимост от спецификата на задачите за изпълнение. За 2006 г. са отчетени 61 съвета и работни групи. За поредна година 4 министерства не отчетат дейността си по тази точка от доклада².

Към министъра на външните работи със заповед са създадени 3 консултативни звена: Междуведомствена работна група за изработване на проект на нормативен акт, регламентиращ реда и условията за извършване на официални преводи и тяхната заверка; Междуведомствена работна група за изработване на проект на Наредба за условията и реда за оказване на финансова помощ на изпадналите в беда български граждани, временно пребиваващи в чужбина; Координационно звено за подготовка и провеждане на неформалната среща на външните министри на страните-членки на НАТО.

Към министъра на държавната администрация и административната реформа са функционирали 19 консултативни звена под формата на работни групи, които са работили по изготвяне на проект на Закон за електронното управление; проект на наредба в областта на административното обслужване и регулиране, проект на устройствен правилник на Специалната куриерска служба; проект на акт по чл. 307 от Административнопроцесуалния кодекс; проект на постановление за изменение на ПМС №168/07.07.2006 г.; проект на Наредба за Административния регистър и реализация на проекта “Административен регистър”; по реализиране на проекти и програми в областта на обучението и кариерното израстване на служителите на държавна служба; провеждането на централизирани конкурси за младши експерти; управлението на е-правителство; създаването на Комитет за наблюдение на ОПАК и по изготвяне на правила за номиниране на национални експерти за работа в европейските институции.

Към министъра на здравеопазването за отчетната 2006 г. е отбелязана дейността на 3 съвета: Експертен съвет по ХИВ/СПИН, Експертен съвет по белодробни болести и туберкулоза и Експертен съвет по епидемиологичен надзор на заразните болести. За всеки съвет са създадени правила за дейността и се отчита пред министъра.

Както за предходната отчетна година, така и през 2006 г., в Министерството на земеделието и горите продължават да функционират консултативни съвети, занимаващи се с проблеми в областта на производството на хлябно зърно, мляко, птицевъдство и

² Министерство на вътрешните работи, Министерство на държавната политика при бедствия и аварии, Министерство на икономиката и енергетиката и Министерство на транспорта

птицепереработка. Създаденият през 2005 г. Колегиум спира дейността си през отчетната година.

Към министъра на културата, освен 6^{-те} съвета, работещи през 2005 г. в областта на музиката и танците, фолклора, музейното и читалищното дело, опазването на паметниците на културата, Ромските обществени съвети, се създават Национален съвет по нематериално културно наследство, свързан с опазването на традиционната българска култура и фолклор, и Съвет по културно многообразие за взаимодействие с всички етноси в областта на културата. Дейността на всички съвети се отчита пред министъра.

Към министъра на околната среда и водите, освен функциониращите през 2005 г. Висш експертен екологичен съвет, Висш консултативен съвет по водите, Национален съвет по биологично разнообразие, се създават: Експертен екологичен съвет към РИОСВ, Консултативен съвет по генно модифицирани организми, Междуведомствен експертен екологичен съвет, Междуведомствена комисия по екологична оценка, Висш експертен екологичен съвет по планове за управление на защитени територии. Консултативно-експертният съвет за лечебни растения прекратява дейността си. Консултативните звена се отчитат с протоколи.

Към министъра на отбраната, освен функциониращите през 2005 г. Програмен съвет, 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 2006 г. започва дейността си и Съвет по управление на човешките ресурси.

Към министъра на правосъдието през 2006 г. функционират 3 работни групи: за изработване на проект на ЗИД на Закона за насърчване на инвестициите и проект на нов Закон за съдебната власт; работна група за изработване на проект на национална стратегия за подобряване на положението и подпомагане на пострадалите от престъпление.

Към министъра на регионалното развитие и благоустройството е отбелязано само едно звено: Национален експертен съвет по устройство на територията и регионална политика.

Към министъра на труда и социалната политика се създават Национален консултативен съвет по професионална квалификация и Съвет по интеграция на ромите в българското общество.

Към министъра на финансите, освен функциониращата от 2005 г. Междуведомствена работна група за разработване на Схема за зелени инвестиции, през 2006 г. се създава Междуведомствена работна група “Собствени ресурси”, свързана с осъществяването на оперативно наблюдение и контрол по прилагането на системата на собствените ресурси в България.

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.

Съгласно Правилника за дейността, структурата, организацията на работа и числения състав на басейновите съвети, за всеки район на басейново управление се създава отделен басейнов съвет. Басейновите съвети подпомагат дейността на басейновите дирекции при провеждането на политика по управление на водите с цел осигуряване на единно и балансирано управление на водите и в интерес на обществото, защита на здравето на населението, съхранение на естествените природни комплекси и устойчиво развитие на съответния басейнов район.

Регионалните инспекции за опазване и контрол върху общественото здраве посочват като механизъм за междуведомствено координиране – Регионалните съвети по здравеопазване. Те подпомагат организацията и координацията на дейностите във връзка с осъществяване на държавната здравна, политика на територията на областта.

Като друга използвана форма за междуведомствено сътрудничество, 282 административни структури, от които 72 от централната администрация и 210 от териториалната администрация посочват участие в работни групи.

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 и функциите 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 31.12.2006 г. общият брой на административните структури в централната администрация е 113³. От тях 16 са министерства, 20 са структури, функционално подчинени на Министерския съвет, 72 са структурите към министри и 4 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред Народното събрание.

Към Министерския съвет функционират 9 държавни агенции, 3 държавни комисии и 8 административни структури, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет (ПМС).

Към министрите функционират 35 изпълнителни агенции, 2 държавни комисии и 35 административни структури, създадени със закон или с ПМС.

Съгласно Закона за администрацията (изм., ДВ, бр. 24 от 2006 г.), териториалната администрация на изпълнителната власт включва областната администрация, общинската администрация и специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. Към 31.12.2006 г. в териториалната администрация на изпълнителната власт функционират 28 областни администрации, 264 общински администрации, 35 общински администрации на райони и 111 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

В сравнение с 2005 г., когато са създадени 38 нови структури, (2 министерства, 1 изпълнителна агенция, 30 структури, създадени със закон или ПМС и 5 комисии и съвети), през 2006 г. се наблюдава спад в динамиката при създаването на административни структури. Тази стабилност в организационно отношение е показател за това, че в голяма степен организационната структура на администрацията е адекватна на необходимостите, с оглед осъществяване на функциите и изпълняване на стратегическите ѝ цели.

Със Закона за измерванията, в сила от 01.03.2006 г., се създава **Български институт по метрология**, като юридическо лице към Министерския съвет и второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на икономиката и енергетиката. Българският институт по метрология е създаден след преобразуване чрез отделяне от Държавната агенция по метрология и технически надзор на Главна дирекция “Национален център по метрология” и Главна дирекция “Мерки и измервателни уреди”.

Съгласно Закона за изменение и допълнение на Закона за туризма (обн., ДВ, бр. 94 от 2005 г., в сила от 25.11.2005 г.), специализиран орган на Министерския съвет за ръководство,

³ В общия брой на административните структури в централната администрация е включена и администрацията на Министерския съвет

координиране и контрол в областта на туризма е **Държавната агенция по туризъм**. Тя се създава след преобразуване, чрез сливане на Агенцията по туризъм към министъра на културата и дирекция “Национална туристическа политика” в Министерството на културата (ПМС №44 от 02.03.2006 г., ДВ, бр. 22 от 14.03.2006 г., в сила от 01.03.2006 г.).

С приемането на Закона за държавната финансова инспекция (ДВ, бр. 33 от 21.04.2006 г.) се създава **Агенция за държавна финансова инспекция** – администрация към министъра на финансите, като правопреемник на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол.

С ПМС №295 от 28.12.2005 г. се създава **Организационен комитет за подготовка и провеждане на 13^{-тата} среща на държавните глави на страните от Централна Европа през пролетта на 2006 г.**, който да наблюдава и организира дейността по подготовка на срещата на държавните глави и дава задължителни указания на Оперативното бюро, създадено към заместник-министъра на външните работи.

Комисията по превенция и противодействие на корупцията е създадена с РМС №61 от 02.02.2006 г. и предлага решения за приоритетите на антикорупционната дейност на правителството; осъществява контрол и координация по изпълнението на Стратегията за превенция и противодействие на корупцията; предлага на министър-председателя да възложи извършване на проверки от дирекция “Главен инспекторат” към Министерския съвет; сътрудничи с институции на гражданското общество при провеждане на проучвания, свързани с корупционните процеси.

Съветът за защита на интелектуалната собственост е създаден с РМС №42 от 23.01.2006 г. и оказва съдействие на министерства, ведомства и други органи при координацията на дейността им по защита на интелектуалната собственост; разработва мерки и действия за повишаването на ефективността от прилагането на нормативните актове, свързани със защитата на интелектуалната собственост; обсъжда проекти за нормативни и други актове; подпомага сътрудничеството с юридически лица с нестопанска цел, изпълнението на национални и регионални проекти; наблюдава и организира правоприлагането в съответната област.

Съветът за участие на Република България в международната помощ за развитие е създаден с РМС №109 от 21.02.2006 г. и определя, утвърждава и отчита приоритетни цели, задачи и дейности, свързани с участието на Република България в международната помощ за развитие; координира разработването на проект за нормативна база и постоянно действаща структура за оказване на помощ на развиващите се държави.

Съветът по децентрализация на държавното управление е създаден с РМС №540 от 19.07.2006 г. и наблюдава, анализира, координира изпълнението на Стратегията за децентрализация, обсъжда проекти на нормативни актове и внася в Министерския съвет предложения за промени в законодателството; координира действията и мерките, предприемани от държавните ведомства и от органите на местното самоуправление.

През 2006 г. са **преобразувани** следните административни структури:

В съответствие с Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, считано от 01.01.2006 г., **Националната агенция за приходите** е правопреемник на данъчната администрация и функция “Събиране” на Националния осигурителен институт.

С отделянето на Главна дирекция “Национален център по метрология” и Главна дирекция “Мерки и измервателни уреди”, поради обособяването им в Български институт по метрология, Държавната агенция по метрология и технически надзор се преобразува в **Държавна агенция по метрологичен и технически надзор**.

С влизане в сила на Закона за **Министерството на вътрешните работи** (от 01.05.2006 г.) се преобразуват някои основни структурни звена на Министерството:

- Създадената със закона Национална служба “Полиция” е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Национална служба “Полиция”, Национална служба “Борба с организираната престъпност”, Национална служба “Гранична полиция”, Национална служба “Жандармерия”, дирекция “Миграция”, Национално централно бюро “Интерпол” и Специализиран отряд за борба с тероризма
- Областните дирекции “Полиция” и “Пожарна безопасност и защита на населението” са правопреемници на Столичната дирекция на вътрешните работи и на регионалните дирекции на вътрешните работи
- Национална служба “Пожарна безопасност и защита на населението” е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Национална служба “Пожарна и аварийна безопасност”.

Държавната агенция “Гражданска защита” се закрива, като дейността ѝ преминава към Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, съгласно ПМС №137 от 06.06.2006 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии. В структурата на министерството, функциите са възложени на Главна дирекция “Национална служба “Гражданска защита”.

С новоприетия Устройствен правилник на Министерството на културата, **четирите центъра по изкуствата** към министерството – Национален център за музика и танц, Национален център за театър, Национален център за музеи, галерии и изобразителни изкуства и Национален център за книгата, се закриват, считано от 27.06.2006 г., като функциите им се поемат от дирекции в специализираната администрация на министерството.

С измененията и допълненията в Закона за пътищата (ДВ, бр. 64 от 08.08.2006 г.), **Изпълнителна агенция “Пътища”** се преобразува във Фонд “Републиканска пътна инфраструктура” – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на финансите. Съгласно Закона за пътищата по отношение на този фонд не се прилага Закона за администрацията.

През 2006 г. са **преименувани** следните административни структури:

Комисията по търговия и защита на потребителите се преименува на **Комисия за защита на потребителите** със Закона за защита на потребителите и Устройствения правилник на Комисията за защита на потребителите, считано от 10.06.2006 г.

Агенцията по кадастъра се преименува на **Агенция по геодезия, картография и кадастър** с влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър (обнародван в ДВ, бр. 29 от 07.04.2006 г.).

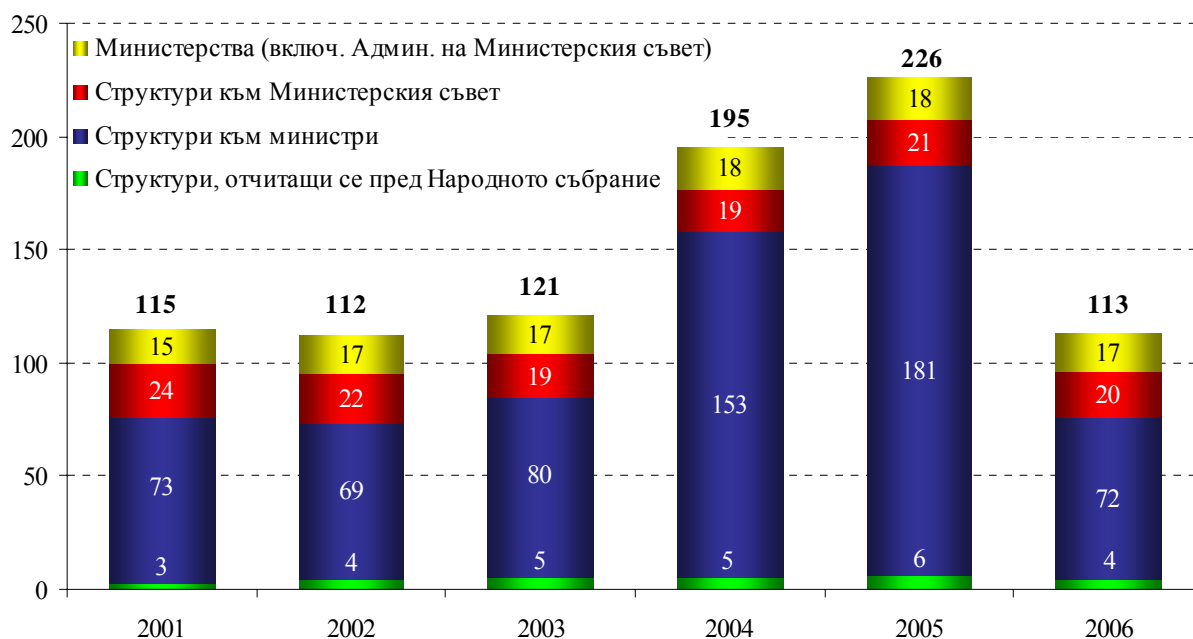
През 2006 г. са **закрити** следните административни структури:

Закрива се **Българският институт по стандартизация**, във връзка със структурните промени в системата на Министерството на икономиката и енергетиката, касаещи Държавната агенция по метрологичен и технически надзор и Българският институт по метрология (ПМС №109 от 08.05.2006 г. за приемане на Устройствен правилник на Българския институт по метрология).

През 2006 г. Министерският съвет одобри проект на Закон за закриване на Агенцията за чуждестранна помощ, който е приет и на второ четене от Народното събрание

В резултат на описаните процеси по преобразуване на административни структури, някои от тях престават да съществуват, като функциите им се поемат от новосъздадени или съществуващи административни структури. Такъв е случаят с: Агенцията по туризъм към министъра на културата; Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол; Държавната агенция “Гражданска защита”; Националният център за музика и танц, Националният център за театър, Националният център за музеи, галерии и изобразителни изкуства и Националният център за книгата към министъра на културата и Изпълнителната агенция “Пътища” към министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Графика 12: Брой структури в централната администрация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

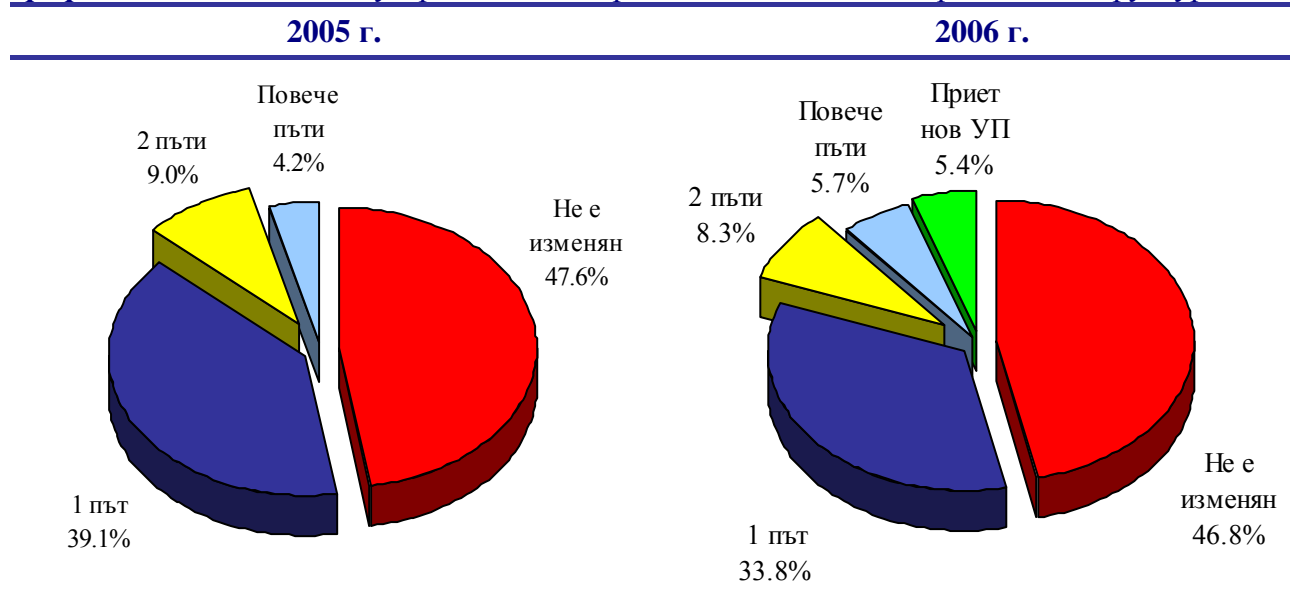
Тенденцията за чести промени в устройствените правилници, отчетена през 2004 и 2005 г., продължава и през 2006 г. Честите изменения на устройствените правилници са резултат на липса на ясно дефинирани стратегически цели, преустановяване или възникване на функции или необходимост от допълнителни човешки ресурси.

Устройствените правилници през отчетния период не са изменени в 256 структури (46.8%), от които – 30 структури в централната (5.5%) и 226 в териториалната администрация на изпълнителната власт (41.3%). Еднократно е променен устройственият правилник в 185 административни структури (33.8%), от които – 42 от централната администрация (7.6%) и 143 териториални администрации (26.1%). Два пъти са изменени устройствените правилници на 45 административни структури (8.3%), в т.ч. 13 от централната администрация (2.4%) и 32 от териториалната администрация (5.8%). Повече от два пъти изменения в организационните си актове са извършени в 31 структури (5.7%)⁴, в т.ч. 17 – от централната (3.1%) и 14 от териториалната администрация на изпълнителната

⁴ Агенция “Митници”, Комисия за финансов надзор, Патентно ведомство, Администрация на Министерския съвет, Държавна агенция за закрила на детето, Държавна агенция за информационни технологии и съобщения, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Държавна агенция по туризъм, Национален статистически институт, Агенция за социално подпомагане, Агенция по заетостта, Изпълнителна агенция “Автомобилна администрация”, Министерство на държавната администрация и административната реформа, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на финансите, Общинска администрация – Антоново, Белоградчик, Вълчедръм, Димово, Дулово, Земен, Каолиново, Марица, Никола-Козлево, Перник, Русе, Свиленград, Стара Загора, Тервел.

власт (2.5%). Нов устройствен правилник – 30 административни структури (5.4%)⁵, от които – 12 от централната администрация (2.1%) и 18 териториални администрации (3.2%).

Графика 13: Изменения в устройствените правилници на административните структури



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа
УП – Устройствовен правилник

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 2006 г. 219 административни структури, от които 65 от централната администрация и 154 от териториалната администрация, отчитат промяна в щатната си численост. Общото съкращение на числеността в административните структури през 2006 г. е 3,119 щатни бройки. В общинските администрации се наблюдава увеличаване на щатната численост, в резултат на следните значими процеси:

- Създаване на длъжности на вътрешни одитори в публичния сектор или на звено за вътрешен одит, в съответствие с разпоредбите на Закона за вътрешния одит в публичния сектор
- Създаване на длъжности на звена за местни данъци и такси, съгласно Закона за местните данъци и такси и Данъчно-осигурителния процесуален кодекс
- Назначаване на секретари на местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, съгласно Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

Функционален анализ е наложил промяна в щатната численост на 14 административни структури. Увеличаването на щатната численост е извършено, поради създаване нови звена за работа по *acquis*, в 12 администрации, а поради укрепване на съществуващи звена за работа по *acquis* – в 18 структури. Причина за промяна в щатната численост е създаване на нови звена за работа със Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в 9

⁵ Център на промишлеността на Република България в Москва, Агенция за държавна финансова инспекция, Дирекция за национален строителен контрол, Комисия за защита на потребителите, Държавна агенция за българите в чужбина, Изпълнителна агенция “Българска служба за акредитация”, Министерство на външните работи, Министерство на държавната политика при бедствия и аварии, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и горите, Министерство на културата, Министерство на образованието и науката, Общинска администрация – Брезник, Брусарци, Велинград, Златарица, Криводол, Крушари, Медковец, Николаево, Разлог, Ракигово, Стражица, Трекляно, Община Варна – район Приморски, Столична община – район Витоша, район Младост, район Нови Искър, район Средец, Българо-германски център за професионално обучение – гр. Пазарджик

администрации, а укрепване на съществуващи звена – в 8 административни структури. Увеличаването на щатната численост се е наложило за създаване на нови звена за управление на предприєдинителни фондове по ФАР, САПАРД и ИСПА в 4, а за укрепване на капацитета на съществуващи звена – в 7 администрации.

В повечето случаи в **113** 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 **28** структури от централната и **85** структури от териториалната администрация. Друга причина, наложила увеличение в щатната численост в **237** административни структури, от които – 26 в централната и 211 – в териториалната администрация, е създаването на звена по Закона за вътрешния одит в публичния сектор⁶.

Промяна в щатната численост е извършена в изпълнение на Постановление на Министерския съвет №14 от 31.01.2006 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2006 г. в 81 административни структури, от които 28 в централната администрация и 52 в териториалната.

Структурните промени са другата важна причина за промяна в устройствените правилници. Най-често причината е образуване на нови административни звена. Такива са структурните промени в 214 административни структури, от които 34 в централната и 180 в териториалната администрация. В 17 от тези администрации, образуването на нови звена е станало чрез отделяне. Сливане на административни звена е причина за структурни промени в 31 администрации, а вливане – в 47.

Някои административни структури посочват други причини за структурни промени – 86 администрации, от които 25 от централната администрация и 61 – от териториалната. Причините са най-често новоприети или изменени нормативни актове в сферата на действие на съответната администрация (например Законът за вътрешния одит в публичния сектор и Данъчно-осигурителният процесуален кодекс).

Една от най-честите причини, наложили изменение в устройствените правилници, е **промяната на функциите** на административните структури, която понякога се извършва успоредно с промяна на щатната численост. През 2006 г. функциите административни структури са променяни 184 пъти⁷, като 104 пъти – структури от централната и 80 пъти – в структури от териториалната администрация. От тях в 11 случая, изменението се е наложило поради отпадане на функции⁸, в 47 – поради прецизиране и в 100 – поради разширяване на осъществяването на функции.

Процесът за **преодоляване на явлението “дублиращи се функции”** бележи напредък:

- Пример за дублиращи функции посочват административни структури в системата на Министерството на околната среда и водите. Басейновите дирекции,

⁶ Министерство на финансите, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на правосъдието, Министерство на отбраната, Министерство на образованието и науката, Министерство на културата, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на земеделието и горите, Министерство на здравеопазването, Министерство на държавната администрация и административната реформа, Министерство на вътрешните работи, Министерство на външните работи, Агенция по заетостта, Агенция за социално подпомагане, Национален статистически институт, Държавна агенция по туризъм, Държавна агенция за младежта и спорта, Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси”, Държавна комисия по сигурността на информацията, Държавна комисия по енергийно и водно регулиране, Национално управление по горите, Агенция за ядрено регулиране, Агенция за държавна финансова инспекция, Агенция “Митници”, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за защита на конкуренцията

⁷ Общински администрации – Брезник, Бяла (Варна), Пловдив, Попово, Община Варна – райони Одесос и Приморски, Община Пловдив – район Източен, Столична община – район Младост, Агенция за държавни вземания, Национална служба за съвети в земеделието, Патентно ведомство, Специална куриерска служба, Администрация на Министерския съвет, Държавна агенция за българите в чужбина, Държавна агенция за закрила на детето, Национален статистически институт, ИА “Държавна собственост на Министерството на отбраната”, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Министерство на външните работи, Министерство на държавната администрация и административната реформа, Министерство на здравеопазването, Министерство на финансите

⁸ Общинска администрация – Велинград, Гулянци, Николаево, Павликени, Столична община – район Младост, Агенция по обществени поръчки, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на отбраната

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 припокриват.

- 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.
- Общински администрации визират наличие на дублиращи се функции с такива на териториалните поделения на Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК), в областта на контрола по строителството.
- Националната агенция за оценяване и акредитация посочва припокриване на функцията по осъществяване на мониторинг и контрол върху системите за качество на висшите училища с Центъра за контрол и оценка на качеството на образованието.

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 2006 г. продължава преминаването на функции между различни структури на централната администрация, във връзка с изпълнение на новоприети или изменени нормативни актове:

- Агенция “Митници” поема функцията по администриране на акциза от Националната агенция за приходите
- От Министерството на образованието и науката към Националната агенция за оценяване и акредитация преминава функцията по изграждане и поддържане на регистър на акредитираните висши училища, техните основни звена и професионални направления
- От Националния осигурителен институт към Националната агенция за приходите преминава функцията “Събиране”
- Новосъздадената Държавна агенция по туризъм поема осъществяването на националната туристическа политика от Министерството на културата
- От Министерството на земеделието и горите към Агенцията по геодезия, картография и кадастър е прехвърлена функцията по издаването на скици – копия от кадастралната карта
- Изпълнителната агенция по лекарствата изпълнява функциите на компетентен орган по отношение дейността на лечебните заведения по вземане, диагностика, преработка, съхраняване, употреба, разпространение, осигуряване на качество и безопасност на кръвта и кръвните съставки и отношение на трансфузионния надзор, за спазване на Закона за кръвта и кръвопреливането. Тези функции преминават от Министерството на здравеопазването.
- Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури осъществява досегашната функция на Националното управление по горите по издаване на билети за любителски риболов
- Министерството на транспорта поема от Министерството на регионалното развитие и благоустройството функцията по планиране и контрол на пътната

инфраструктура

- От Изпълнителната агенция “Главна инспекция по труда” към Министерството на държавната администрация и административната реформа преминава функцията по контрол по спазване на законодателството, свързан с държавния служител
- Функциите по дейността на Фонд “Републиканска пътна инфраструктура” преминават от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (Изпълнителна агенция “Пътища”) към Министерството на финансите.

През 2006 г. продължава процесът по прехвърляне на функции от централната към териториалната администрация:

- От Контролно-техническата инспекция към Общинските администрации е прехвърлена функцията по регистриране на селскостопанска и горска техника.
- От Националната агенция за приходите към общинските администрации преминава администрирането на местните данъци и такси.
- Прехвърлени са функции по административно-техническо обслужване от общински администрации към Агенцията по геодезия, картография и кадастър.

Съгласно Закона за вътрешния одит в публичния сектор административни структури, както от централната, така и от териториалната администрация, поемат функцията по вътрешен одит.

През 2006 г. само 2 административни структури посочват наличието на функции, загубили своята актуалност. Тези администрации са:

- Комисията за защита на личните данни, по отношение на функцията по даване на разрешение за предоставяне на лични данни от администратори на трети лица на територията на Република България
- Агенцията по обществени поръчки, по отношение на Арбитражния съд.

През 2006 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 в 14 общински администрации (дейности по озеленяване, снегочистване и зимно поддържане, сметочистване и сметосъбиране, депониране и обработка на твърди битови отпадъци, пазари и паркинги, обществен транспорт, ремонт и поддръжка на пътища, комунални дейности, обредни дейности).

Министерството на околната среда и водите създава **Държавно предприятие** по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон с основен предмет на дейност – реализация на екологични проекти и дейности в изпълнение на национални и общински стратегии, и програми в областта на околната среда.

Девет администрации посочват, че са изнесли дейности чрез реализирани **публично-частни партньорства**. Някои от тях са: общинска администрация Алфатар, по отношение организация на дейност – столово хранене; общинска администрация Видин – за функционирането на Дневен дом за възрастни и Защитено жилище за жени с ментални увреждания; общинска администрация Добрич – изпълнение на Програма за реализация на благоустройствени мероприятия върху обекти общинска собственост с участие на местното население; общински администрации Дряново и Стамболово – за осъществяване на социални услуги; общинска администрация Панагюрище – за изграждане на бизнес-център; общинска администрация Пловдив – туристическа дейност, управление и реконструкция на сграден

фонд, 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 18 общини: Айтос, Борово, Бяла Слатина, Ветрино, Вършец, Димово, Долни Дъбник, Долни чифлик, Карнобат, Костинброд, Монтана, Нови пазар, Пазарджик, Пловдив, Созопол, Русе, Струмяни, Троян.

В областните администрации в Бургас и Плевен, и в общините Айтос, Борово, Бяла Слатина, Ветрино, Вършец, Димово, Долни Дъбник, Долни чифлик, Карнобат, Костинброд, Монтана, Нови пазар, Пазарджик, Пловдив, Русе, Созопол, Струмяни, Троян, Шумен, Столична община – район Люлин, както и Българо-германски център за професионално обучение – гр. Пазарджик, и Регионална инспекция по околна среда и водите – Стара Загора този подход се използва за дейности като строителство, ремонт и поддръжка на пътища, сгради и техника.

Чрез възлагане на обществени поръчки са решени въпросите с доставка на горива и доставка на хранителни продукти за нуждите на детските градини в Бяла Слатина, Долни Дъбник и Карнобат.

Общинските администрации Айтос, Пазарджик и Пловдив са предоставили **концесия** за дейностите по стопанисване на обекти от местно значение, а общинските администрации Борован, Бяла Слатина, Костинброд, Попово, Пазарджик, Созопол, Търговище – стопанисването на микроязовири.

Общо 495 администрации посочват, че **нямат** дейности, изнесени извън прякото бюджетно финансиране през 2006 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. Правителството има волята да продължи да развива този процес устойчиво, така че държавната администрация да отговори на изискванията за резултатност на административната компетентност и да бъде готова за изпълнение на нормите и политиките на Общността.

В системата на **Министерството 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 (ИСАК). Завършено е изграждането на Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) – основният компонент на ИСАК. Изцяло е заснета територията на страната. Дешифрираните и дигитализирани физическите блокове

обхващат 100% от територията на страната. Бяха проверени и верифицирани физическите блокове в 4,756 землища (100% от землищата в страната). Продължава предварителната регистрация на земеделските стопани и ползваните от тях земеделски площи. Към края на м. декември 2006 г. този процес е обхванал по-голяма част от територията на страната – 18 области на страната и 120 общини. В останалите области процесът на предварителната регистрация е в подготовка.

С цел укрепване на административния капацитет на Министерството на земеделието и горите във връзка с прилагането на законодателството в областта на безопасността на храните, генетично модифицираните организми и в областта на политиката на качеството със заповед № РД 09-181/20.03.2006 г. на министъра на земеделието и горите е създадена **Постоянна комисия по географските означения** с председател заместник-министър на земеделието и горите и с участието на представители на Министерството на земеделието и горите, Министерството на здравеопазването, Патентното ведомство, Министерството на икономиката и енергетиката. При необходимост Постоянната комисия по географските означения ще изпълнява функциите на Комисия за оценка на досиетата на храни с традиционно специфичен характер. Със заповед РД 09-228 от 10.04.2006 г. е утвърден Правилник за дейността на Постоянната комисия.

Министерството на земеделието и горите изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители, който съдържа **правната уредба за създаването на Разплащателна агенция** на Република България в Държавен фонд “Земеделие” и на нейните функции и дейност. Законът беше приет от Народното събрание и обнародван в ДВ, бр. 18 от 28.02.2006 г. Съгласно чл. 11а от закона **една от основните функции на Разплащателната агенция е да извършва интервенция на пазарите на земеделски продукти и прилага другите мерки за регулиране на пазара, уредени в законодателството на ЕС.** Въз основа на закона министърът на земеделието и горите издаде Наредба №79 от 1.06.2006 г. за изискванията и реда за акредитация и годишно сертифициране на Разплащателната агенция.

Министерство на земеделието и горите изготви законопроект за прилагане на Общите организации на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз, който беше приет от Народното събрание и обнародван в ДВ бр. 96 от 28.11.2006 г. С този закон са определени компетентните органи и редът за прилагане на регламентите на ЕС, уреждащи Общите организации на пазарите на земеделски продукти, включително дейността на Разплащателната агенция по прилагане на пазарните мерки, чрез които се регулират земеделските пазари и цените на земеделските продукти.

Създадена е ново административно звено в рамките на Министерството на околната среда и водите във връзка с прилагането на актовете в областта на генно модифицираните организми – сектор “Генетично модифицирани организми” в дирекция “Национална служба за защита на природата”.

През 2006 г. е подсилена системата на **15^{-те} регионални инспекции по околната среда (РИОСВ)** с общо 114 броя новоназначени служители, както следва:

- РИОСВ – Благоевград – 5 служители
- РИОСВ – Бургас – 9 служители
- РИОСВ – Варна – 13 служители
- РИОСВ – Враца – 5 служители
- РИОСВ – В. Търново – 9 служители
- РИОСВ – Монтана – 10 служители

- РИОСВ – Пазарджик – 9 служители
- РИОСВ – Плевен – 7 служители
- РИОСВ – Пловдив – 11 служители
- РИОСВ – Русе – 4 служители
- РИОСВ – София – 6 служители
- РИОСВ – Стара Загора – 9 служители
- РИОСВ – Смолян – 2 служители
- РИОСВ – Хасково – 9 служители
- РИОСВ – Шумен – 6 служители.

Във връзка с поетите ангажименти пред Европейската комисия за промяна на модела на Държавния вътрешен финансов контрол в България през 2006 г. бяха приети три нови закона – Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) и Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ). В тях ясно са разграничени правомощията и отговорностите на ръководителите на организациите от публичния сектор, на вътрешните одитори и на държавните финансови инспектори по отношение на доброто финансово управление на публичните средства и защита на финансовите интереси на европейските общности. В Министерството на финансите е създадена дирекция “Вътрешен контрол”, която да координира и хармонизира финансовото управление и контрол, и вътрешния одит в публичния сектор.

Със заповед №675 от 12.09.2006 г. на министъра на труда и социалната политика е определен поименният състав на Комитета за наблюдение на Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”. През м. октомври 2006 г. е проведено първото заседание на Комитета и са разгледани правилата за работата му.

Наблюдението на Програмата за развитие на селските райони (2007-2013 г.) ще се извършва от дирекция “РСР”, определена за управляващ орган на програмата и отговаряща за работата на Комитета по наблюдение на ПРСР. Персоналният състав на Комитета по наблюдение на програмата ще бъде определен със заповед на министъра на земеделието и горите след нейното одобрение от Европейската комисия.

Предвидено е Комитетът да включва всички ключови партньори в областта на развитието на селските райони:

- Икономически и социални партньори
- Компетентни регионални, местни и други публични власти
- Други организации, представляващи гражданското общество, неправителствени организации (включващи организации за защита на околната среда и такива, насърчаващи равенството между етносите и половете).

Със заповед № Р-42 от 20.09.2006 г. на министъра на държавната администрация и административната реформа е създаден Комитет за наблюдение на Оперативна програма “Административен капацитет”, който е провел първото си заседание през октомври 2006 г., на което са разгледани правилата за работата му. В състава на същия са включени представители на министерства, други държавни органи, регионалните съвети за развитие на районите за планиране и социално-икономическите партньори.

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 2007 г.

В рамките на Туининг проекта VC041B EN 02 за прилагане на законодателството в областта на Генетично модифицирани организми и Българо-холандския проект PPA 05/BO/7/1 “Прилагане на законодателството, контролни мерки и обмяна на опит в областта на Генетично модифицирани организми”, са проведени няколко семинара. По време на семинарите са обучени експертите от отдел “Генетично модифицирани организми” към дирекция “Безопасност и контрол на храни и фуражи” в Министерството на земеделието и горите, както и инспектори от Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол.

По проект на програма ФАР ВС 2003 1B/P1/04 “Укрепване на политиката по безопасност на храните” се проведе обучение на служители от системата на Министерството на здравеопазването и Министерството на земеделието и горите за спазване изискванията към производителите и търговците на храни по Закона за храните, както следва:

- В периода 6-10.03.2006 г. е проведено обучение на 30 ветеринарни инспектори на тема “Одит на HACCP системи”
- В периода 3-7.04.2006 г. петима експерти от Министерството на земеделието и горите взеха участие в учебно посещение в Холандия за извършване на одит в обекти за производство на храни от животински и/или неживотински произход
- В периода 24-28.04.2006 г. четирима експерти от Министерството на земеделието и горите взеха участие в учебно посещение в Дания за извършване на одити в обекти за производство на храни от животински и/или неживотински произход
- В периода 10-14.07.2006 г. в гр. Бургас се проведе обучение на 20 официални ветеринарни лекари за извършване на одит в обекти за производство на храни от животински произход.

Подготовката за изграждане на **Разплащателната агенция за управление на средствата от фондовете на Общата селскостопанска политика** започна още през м. април 2004 г. със стартирането на проект по програма ФАР с холандската Разплащателна агенция. Назначен и обучен е необходимият персонал, осигурени са необходимите помещения и оборудване, изработени са писмените процедури и наръчниците. През 2006 г. отдел “Вътрешен одит” в Държавен фонд “Земеделие” извърши преакредитационен одит за готовността на ДФЗ да изпълнява функциите на Разплащателна агенция. В периода септември-декември 2006 г. е извършен и преакредитационен одит за съответствие с критериите за акредитация от одиторската фирма “Грант Торнтон” ООД. На базата на изготвения доклад от “Грант Торнтон” министърът на земеделието и горите акредитира Разплащателната агенция на 20.12.2006 г.

Процесът за наемане и обучение на служители на централно и регионално равнище приключи през м. юни 2006 г. Всички новоназначени служители са обучени да изпълняват специфичните задачи за съответната позиция и структура. В края на м. декември 2006 г.

Разплащателната агенция разполага с 1,100 служители, от които 400 в централното управление и 700 в регионалните структури.

Изграждането и поддържането на **единна Информационна система за управление на лозарския потенциал в България (лозарски регистър)** започва 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 регистъра се вписват и всички промени, настъпващи в резултат на изкореняване и засаждаване. 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 на проект по програма ФАР. През м. октомври 2005 г. стартира Проект № ВС2004/016-711.03.03 “Техническа помощ за модифициране на интегрираната информационна система на Агенцията по лозата и виното”. Проектът има за цел модифициране и доразработване на Информационната система в съответствие с приетите промени в нормативната уредба за лозята и виното, както и разширяване на възможностите ѝ за отстраняване на грешки, подобър интерфейс, по-големи възможности за анализ, изготвяне на справки, баланси и отчети. Добавен е нов модул “История”, който проследява извършените промени в лозарските стопанства, както и модул за трансфер на права.

През м. септември 2006 г. приключи модифицирането на информационната система. Модифицирана е географската информационна система (ГИС) като са създадени нови възможности за добавяне на различна графична и атрибутивна информация, изготвяне на различни тематични карти, повече възможности за обмен на данни.

Приключило е разширението на **информационната система за идентификация на животните WorldVet** и са проведени разнообразни тестове за нейната работоспособност. През 2006 г. бяха обучени отговорниците от районните ветеринарно-медицински служби за въвеждане на базата данни.

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, направени от представители на ЕС. В изпълнение на мярката по ГИВП, през 2006 г. са построени седем външни ГИВП, отговарящи на изискванията на ЕО – пристанища Варна и Бургас, шосейните пунктове Златарево, Гюешево, Калотина, Брегово и Летище София.

Продължават дейностите по **изграждане на административния капацитет за планиране и програмиране на регионално ниво**. С решение на Министерския съвет №965/16.12.2005 г. Главна дирекция “Програмиране на регионалното развитие” (ГД “ПРР”) при МРРБ бе определена за управляващ орган на Оперативна програма “Регионално развитие”.

Във връзка с изпълнението и управлението на средствата по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, след присъединяването на Република България, Главна дирекция “Програмиране на регионалното развитие” (ПРР) в качеството си на Управляващ орган на Оперативната програма “Регионално развитие”, съвместно с експерти от Туининг проекта, организира обучения, предназначени за служителите в дирекциите “Техническо съдействие, координация и управление на регионални програми и планове” при областните администрации от шестте района за планиране.

Основни теми на обученията:

- Добри практики в разработване на проекти в сферата на информационните и комуникационни технологии
- Предпроектни проучвания
- Техники за насърчаване на разработването на съвместни интегрирани проекти и проблематиката на управлението на проектния цикъл
- Европейска политика в областта на управлението и усвояването на средствата по Структурните фондове
- Управление и функции на Комитетите по наблюдение на Структурните фондове.

Обучени са по 100 експерти от областните и общински администрации от 6^{-те} района за планиране по всяка тема. Регионалните съвети за развитие от 6 района за планиране са запознати с Управлението и функциите на Комитетите по наблюдение на структурните фондове.

ГД “ПРР” при МРРБ съвместно с експерти от Туининг проекта BO03/1B-8PP-02, организираха национални семинари, с участието както на експерти от областните и местните администрации, така и с представители на различни бизнес организации, представители на местните власти, неправителствени организации.

Темите на националните семинари се отнасят до:

- Разработване на съвместни интегрирани проекти и проблематиката на управлението на проектния цикъл
- “Зелени програми по Структурните фондове” – понятия, методи, организация
- Програмиране на Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) в изпълнение на Стратегията за екологична устойчивост – дневен ред от Лисабон и Гьотеборг.

В рамките на проекта на ГД “ПРР” по Комуникационната стратегия в периода 18-21 декември 2006 г. се проведеха 6 регионални семинара в центровете на районите за планиране, насочени към широк кръг участници (местни власти, неправителствен сектор, бизнес организации и журналисти) и целящи повишаване на обществената осведоменост по отношение на програмния контекст на Оперативна програма “Регионално развитие”, информираност на потенциалните бенефициенти за възможностите за кандидатстване по програмата, и запознаване с добри практики при усвояването на средствата от структурните фондове. В допълнение бе подготвена и специална информационна брошура.

Във връзка с мярката за **укрепване на административния капацитет за управление на отпадъците, чистотата на въздуха и водата, и опазване на природата**, е извършено следното

- Сектор “Хоризонтално законодателство” – като цяло административният капацитет в сектора е изграден, като необходимият брой експерти са назначени, провеждани са редица обучения по прилагането на Директивите за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), екологична оценка (ЕО) и достъпа до информация
- Сектор “Управление на отпадъците” – през 2006 г. на централно ниво е назначен 1 експерт, а на регионално ниво в РИОСВ са назначени 25 служители. В рамките на стартиралата на 15.08.2005 г. туининг проект BG/04/IB/EN/03 “Укрепване на административния капацитет в Министерство на околната среда и водите, РИОСВ и Агенция “Митници” за прилагане и налагане на изискванията на екологичното законодателство на Европейския съюз за наблюдение и контрол на превоза на

отпадъци в рамките на, за и от ЕС” се проведе практическо обучение чрез осъществяването на гранични проверки. В проверките участваха представители на Министерството на околната среда и водите, РИОСВ, Агенция “Митници”, Дирекция Гранична полиция и Национално бюро Интерпол.

- Сектор “Управление на водите” – през 2006 г. са назначени 24 експерта в басейновите дирекции и са проведени над 20 семинара
- Сектор “Контрол на промишленото замърсяване – комплексни разрешителни” – предприети са необходимите мерки за укрепване на административния капацитет на централно и местно ниво, с оглед ефективното прилагане на законодателството в областта на опазването на околната среда, като усилията са насочени към повишаване на квалификацията на персонала, зает пряко в процеса на въвеждане и прилагане на изискванията на европейското законодателство, и увеличаване на числения състав
- Сектор “Химикали и генетично-модифицирани организми” – провеждат се редовно обучения на експерти от регионалните инспекции по околна среда и води и Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ) във връзка с осъществяването на контрол по законодателството в областта на химичните вещества и препарати, както и по прилагането на подзаконовите нормативни актове към Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и препарати. В областта на здравеопазването, с оглед укрепване на административния капацитет на системата за контрол върху пуснатите на пазара химикали, генетично модифицирани храни и облъчени храни се прилага Туининг проект BG04/IB/EN01, в рамките на който се осъществява обучение на здравните инспектори от регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, ангажирани с прилагането на законодателството в областта на химикалите, генетично модифицираните и облъчени храни.

С цел подпомагане на изграждането на необходимия административен капацитет за прилагането на законодателството в областта на генетично модифицираните организми (ГМО) се прилага Туининг проект BG04/IB/EN/02, в рамките на който се осъществява обучението на експертите от администрацията, които са пряко заети в приложението на Закона за генетично модифицираните организми (ЗГМО), разработени са наръчници и указания, както за администрацията, така и за лицата, кандидатстващи за получаване на разрешение за освобождаване в околната среда и пускане на пазара на ГМО. В рамките на проекта ще бъдат разработени публичните регистри, предвидени в ЗГМО и ще бъде подготвена обществена кампания за популяризиране на законодателството в областта на ГМО.

С оглед утвърждаването и **подсилването на системата регионалните дирекции на Агенция за социално подпомагане (АСП)** като Междинно звено по Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси” (ОП “РЧР”) през 2006 г. са проведени два специализирани обучителни семинара за директорите на регионалните дирекции за социално подпомагане (РДСП). На тях са разяснени бъдещите ангажименти на АСП по управлението на проекти, финансирани от Европейския социален фонд. Директорите са подробно запознати с приоритетите, по които АСП ще работи в качеството си на Междинно звено по изпълнение на Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси”.

Директорите на РДСП са определили по двама служители, които ще координират управлението на проекти по ОП “РЧР”. От началото на 2007 г. започва специализирано обучение на тези координатори в рамките на туининг-проект за повишаване на административния капацитет на управителния орган и междинните звена по ОП “РЧР”.

В изпълнение на мярката за **Подсилване системата на регионалните инспекции на Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”** е утвърдена Вътрешна система за наблюдение и контрол на дейността по инспектиране на агенцията. Проведено е обучение и 32 държавни служители са получили сертификат за “Вътрешен одитор”.

В резултат на изпълнението на проект по програма ФАР 2004 беше изградена **Информационна система за регионална статистика (ИСПС)**. Системата е заредена с данни по около 500 показателя за периода 2002-2004 г. и е достъпна в Интернет от м. април 2006 г. Системата позволява формулиране на заявки от потребителите по избрани показатели, години и териториални единици до ниво LAU1 (общини) при отчитане на различните административно-териториални деления на страната от 1996 г. насам. През втората половина на 2006 г. работата по тази задача е посветена на привиждането на териториалното деление на Република България за статистически и планови цели (нива NUTS1 и NUTS2) с изискванията на Регламент 1059/2003. Както е известно, 2 от районите за планиране (Северозападният и Югоизточният) не отговарят на изискванията на Регламента, както и Северна България като район по NUTS1. През м. юли 2006 г., работна група под ръководството на заместник-министъра на МРРБ, в която активно участваха представители на НСИ, подготвиха проект за промени в обхвата на районите за планиране. Проектът беше внесен в Министерския съвет и успоредно съгласуван с Евростат. Проектът е одобрен и от двете институции и е включен в проекта за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие. Въпреки, че още не е одобрен законодателно, от 1.01.2007 г. НСИ ще предоставя на Евростат (по тяхно настояване) данните съгласно новия обхват на районите на ниво NUTS1 и NUTS2. За целта са предприети необходимите организационни действия.

По **разработването и внедряването на системата ИНТРАСТАТ за осигуряване на статистическа информация за вноса и износа на стоки в рамките на Европейския съюз**, са изготвени и приети (утвърдени) следните законови и подзаконови нормативни актове и административни документи:

- Закон за статистика на вътрешнообщностната търговия със стоки
- Наредба № Н-13 от 8.09.2006 г. за прилагане на системата Интрастат
- Наредба за различните или специфичните правила, които ще се прилагат за специфичните стоки и движения на стоки, референтните периоди, начина на тяхното отчитане и деклариране, както и стоките, които ще бъдат изключени от статистическата дейност за вътрешнообщностната търговия със стоки, в сила от 01.09.2006 г.
- Заповед на Изпълнителния директор на НАП за създаване и поддържане на Интрастат регистър
- Интрастат декларации и други подлежащи на подаване документи
- Указания за попълване на Интрастат декларации
- Наръчник за търговците, извършващи външнотърговски операции с партньори от страните в Европейския съюз
- Работни процедури и инструкции за служителите на НАП, работещи по системата Интрастат.

Изготвени са необходимите материали, организирани и проведени са обучения на служителите на НАП и НСИ във връзка с внедряване и прилагане на системата Интрастат – два кръга на основно и специализирано обучение за около 120 души. Изпратени са уведомления чрез териториалните дирекции на НАП на всички задължени лица за подаване на Интрастат декларации – общо около 10 хиляди Интрастат оператори. Проведена е масова

информационна и обучаваща кампания с Интрастат оператори. Създаден е Интернет сайт, в който е представена цялата налична информация за законодателство, методологията и логистиката по прилагането на системата Интрастат, както и необходимият софтуер за ползване от Интрастат операторите. Експериментално е стартирала системата Интрастат от 1.09.2006 г. и са осъществени 3 месечни събирания на Интрастат декларации в обеми от около 15,000 декларации месечно. В НАП е създадено специално звено “хелп-деск” за предоставяне на информация и оказване на съдействие на търговците по прилагането на системата Интрастат. Изготвена и подписана е инструкция между НСИ и НАП за обмен на данни за вътрешнообщностната търговия със стоки.

Стартира изпълнението на два нови договора по проект по програма ФАР, подписани на базата на проведени тръжни процедури:

- Договор за техническо съдействие: “Разработване на компютърни инструменти и експериментално внедряване на системата Интрастат в България”
- Договор за доставка: на РС конфигурации и сървър и доставка и инсталация на оборудване за информационен център.

В края на 2004 г. е създадена **разплащателна система за митническите вземания – Българската интегрирана митническа информационна система (БИМИС)**. Като част от нея от 30.11.2005 г. се осъществява реален обмен на данни между Агенция “Митници” и обслужващите банки чрез посредничеството на Банксервиз АД. Реалният обмен включва получаването в БИМИС от обслужващите банки на електронни банкови извлечения за потвърждаване на извършени плащания в митническите учреждения, по предварително заложен часови график.

Проведена е процедура по Закона за обществените поръчки и е сключен договор със “Сименс Бизнес Сървисиз” за изграждане и внедряване на допълнителни функционалности на **Информационната система за финансово управление и контрол (ИСФУ)**. Изпълнението на договор ДОГ-288/23.12.2005 г., сключен между Министерството на финансите и “Сименс бизнес сървисиз” ЕООД за изграждане и внедряване на допълнителни функционалности на ИСФУ в Министерството на финансите приключи успешно на 15.09.2006 г. Изградени и внедрени са необходимите интерфейси за изготвяне на консолидирани счетоводни отчети, както и всички допълнителни счетоводни справки, съгласно Техническото задание за изпълнението на договора. С изпълнението на този проект ИСФУ отговаря на изискванията на счетоводния процес в системата на Министерство на финансите. В рамките на същия договор приключи и внедряването на модули “Treasury” и “E-Banking” в дирекция “Национален фонд” и въз основа на това, целият счетоводен процес по отношение на отчитането на средствата от предприсъединителните фондове “PHARE” и “ISPA” се изпълнява изцяло и единствено в ИСФУ.

Във връзка с искане от Националната агенция за приходите (НАП) за внедряване на ИСФУ във всички нейни регионални поделения (третостепенни разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите), с цел постигане на интеграция и унификация на финансовото управление и счетоводната практика, в агенцията беше проведено проучване за възможностите за реализация на това искане. Беше организирана и проведена процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет “Внедряване на ИСФУ във всички териториални поделения на Националната агенция за приходите”. Проектът ще завърши до 30.06.2007 г.

В изпълнение на мярката за **изграждане на административен капацитет за защита на финансовите интереси на Общността от измами и нередности**, в Агенцията за финансово разузнаване (АФР) от началото на 2006 г. действа специална аналитична група за събиране и обработка на финансовата информация и идентифицираните доклади по ЗМИП, сочещи към потенциални измами по отношение на финансовите интереси на Европейските

общности. Наред с това експерти на АФР участват активно в работните групи в рамките на АФКОС. През м. май 2006 г. постоянната група за междуведомствена координация по превенцията на изпирането на пари и финансирането на тероризма прие специални индикатори за установяване на потенциални злоупотреби, които бяха публикувани на страницата на АФР в интернет (www.fia.minfin.bg).

Структурното укрепване на Националната агенция за приходите (НАП) се осъществява чрез Проекта за реформа в администрацията по приходите (ПРАП), който се финансира от Световната банка (заемно споразумение между Правителството на Р България и Световната банка, ратифицирано на 16.07.2003г.). Състоянието на компонентите на ПРАП дава яснота за капацитета и постигнатото до момента във връзка с изграждането на НАП. От 01.01.2006 г. е в сила Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, който регламентира старта и правомощията на НАП, която следва да осъществява администрирането на приходите от републикански данъци и задължителни осигурителни вноски.

НАП стартира своята дейност с утвърдени от изпълнителния директор нови по съдържание и форма работни процедури и инструкции. Нови по съдържание, тъй като описват регламентирани с Данъчно-осигурителния процесуален кодекс интегрирани работни процеси на агенцията и нови по форма, защото са разработени съгласно международните стандарти за качество с цел гарантиране унификация в работата на служителите от приходната администрация. Процедурите и инструкциите за работа на НАП имат за цел да предоставят цялата необходима информация за извършване на различните работни процеси от служителите на агенцията по всички основни нейни функции: обслужване на клиенти, обработка на плащания и задължения, контрол, събиране, обжалване, методология, управление на данни и документи. Към момента са разработени общо 131 бр. процедури и 35 бр. инструкции.

През 2006 г. продължи работата по проект “Преструктуриране на бизнес процесите с цел интегриране събирането на данъци и осигурителни вноски”, финансиран от заемното споразумение със Световната банка. Реализираха се част от дейностите по работен поток “Разработване на система за управление на процесите”. Проведен бе работен семинар с разширения екип на НАП по проекта, на който бяха представени целите и начините за използване на системата от показатели, практическото приложение на методологията и техниките за разработване на показатели на ниво процеси. Съгласуван бе детайлен план за работа по изготвяне на показателите. През периода март-април експертите от разширения екип разработиха около 260 показатели на ниво процеси по всички основни функции на НАП. Целта на тази система от показатели е да се използва като инструмент за управление и оптимизиране на бизнес процесите на организацията и за сравнителен анализ. Изготвена бе и система от 7 ключови показатели, с които на високо ниво да се отчита степента на постигане на стратегическите цели на организацията. В края на м. април разработената система от показатели (ключови и процесни) е предоставена за становище и съгласуване с дирекции от централното управление, доколкото всеки един показател е съществен и полезен от гледна точка на управлението и оптимизирането на съответния процес. Следствие на това е изготвен окончателен вариант на системата от показатели, който да се приеме от управителния съвет на проекта за преструктуриране на бизнес процесите.

Успешно бе реализиран от 05.06.2006 г. проектът за въвеждане на Международния номер на банкова сметка (IBAN). Изготвени и популяризирани бяха новите образци на платежни документи и указанията за попълването им. Изготвен и утвърден със заповед на министъра на финансите е нов образец на пощенски запис за плащане към бюджета, предназначен за плащане на данъци и осигуровки. Изготвен е Единен сметкоплан на НАП въз основа на европейски модели и най-добри практики на страните членки на ЕС при

отчитане на приходите на “начислена основа”, “дължимо за плащане” и “касова основа” – извършва се анализ на Сметкоплана, нивата са намалени от 7 на 3.

От 01.01.2006 г. дейността по събирането и разпределянето на осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване премина от НОИ в НАП. Преминаването на тази дейност в агенцията се осъществи безпроблемно и от началото на годината ежеседмично се извършват преводи към пенсионните фондове. До 30.11.2006 г. в пенсионните фондове са преведени 264,102 хил. лв., което в сравнение със същия период на 2005 г. е с 42 % в повече. В изпълнение на задълженията си по ДЗПО агенцията води регистър на осигурените лица по универсални и професионални пенсионни фондове. Регистърът се актуализира всеки месец, след представяне от пенсионноосигурителните дружества (ПОД) на екземпляр от заявленията на осигурените лица за избор на фонд или за промяна на участието в пенсионен фонд. През отчетния период от ПОД са постъпили и съответно от НАП обработени 507,000 заявления. Периодично, съгласно инструкцията на Комисията за финансов надзор и НАП, се организира и провежда служебно разпределение на лицата, не избрали пенсионен фонд. През 2006 г. са проведени 4 служебни разпределения, на които са разпределени в универсалните пенсионни фондове 85,196 лица и съответно в професионалните пенсионни фондове – 9,870 лица.

Изработени са процедури за създаване и гарантиране на единна методология за прилагане на данъчното и осигурителното законодателство и процедури на функцията “Обжалване” за оптимизиране процесите в дейността в Териториалните дирекции “Обжалване и управление на изпълнението” (ОУИ). Изработени са процедури за отдел “ДОП” при Териториалните дирекции “ОУИ” и Дирекция “Данъчно осигурителна методология” по оказване на методологическо съдействие на оперативните процеси.

Направен е анализ за резултатите от делата, заведени срещу данъчната администрация и НАП по реда на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, а също и на заведените от името на държавата граждански иски в наказателните производства, направени са предложения за оптимизиране на процесите, в резултат на което е издадена заповед от името на министъра на финансите, гарантираща своевременното предявяване на същите с оглед възстановяване на нанесените на държавата щети, които администрацията не е могла да събере по реда на ДПК (ДОПК). Направен е и анализ на противоречиви съдебни решения по идентични казуси, предпоставка за корупционни практики.

Проведени са обучения на служители от ТД, “ОУИ” и ЦУ на НАП, както и на служители от общинската администрация по новото данъчно и осигурително законодателство и са изготвени указания по прилагане на данъчното и осигурителното законодателство.

НАП участва и в изготвянето от Министерството на финансите на указания и проекти на нови данъчни закони.

Изготвен е и е разпространен бюлетин на НАП “Компас” с информация относно данъчната и осигурителната практика.

Осъществи се процеса на преминаването на служителите от ЦУ на НАП, ДА и функция “Събиране на НОИ” в НАП (на база обособената преди това функция “Събиране” в НОИ и служителите в тази функция).

Утвърдена и действаща е “Процедура за набиране, подбор и назначаване на служители в НАП” и ръководство към нея. Разработени и утвърдени са “Изисквания за заемане на длъжностите в НАП”.

Осъществени са дейности за развитие на капацитет за обучение. Актуализирана е “Стратегията за обучение, квалификация и професионална подготовка”. Разработена е методика за анализ на потребностите от обучение и методика за оценка на ефективността от обучение, както и инструментариум и други документи, регламентиращи дейностите по обучение. Утвърден е и се изпълнява обобщеният годишен план-график за обучение през 2006 г. с акцент – новите бизнес процеси, промените в българското данъчно и осигурително законодателство във връзка с хармонизирането му с европейското законодателство, ИТ (СУП), новата организационно-управленска структура на НАП, противодействие на корупцията, събирането и контрола, корпоративни обучения. Ангажирано отношение към организираното от ИПАЕИ дистанционно обучение на тема: “Превенция и противодействие на корупцията етика на държавната администрация” проявиха всички служители от НАП, доказателство за което е успешното попълване на крайните тестове от 96% от наличния състав. Сериозен интерес беше заявен и към организираните от Министерството на държавната администрация и административната реформа многомодулни специализации за служители от държавната администрация – броят на включените в трите теми служители от НАП възлиза на 150.

Продължиха усилията за изграждане и създаване на вътрешен капацитет за удовлетворяване на нуждите от обучение в цялата система в краткосрочен и дългосрочен план чрез изграждане на мрежа от обучаващи екипи. Беше извършен подбор и бяха обучени 156 обучаващи по СУП и новите бизнес процеси съгласно утвърдената “Процедура за подбор и обучение на обучаващи, инструктори и разработчици на учебни материали”.

Усъвършенства се комуникационната система, гарантираща лесен достъп за всички служители до продуктите и услугите по обучение, като за целта са разработени и се поддържат различни канали: каталог в Интранет, в който се публикуват всички заглавия на материали от участия в задгранични обучения и на докладите от тях с линкове към пълните текстове; папка “Обучение и кариерно развитие” в локалната мрежа на НАП, в която се публикуват учебни и работни материали, учебни програми, лекции, статии, презентации, методически указания и помагала, др.; каталог за специализирани и корпоративни обучения в Интранет, в който са включени всички разработени до момента учебни програми за специализирано и корпоративно обучение; публикации относно актуални въпроси на обучението и квалификацията на служителите във всички броеве на тримесечния бюлетин на НАП “Посоки” и др.

На 10.05.2006 г. УС на НАП прие промени в типовата структура, пряко свързани и с приетите от правителството промени в Устройствения правилник на Министерството на финансите и на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на финансите за оптимизация на числения състав на Министерството на финансите, според които НАП извърши съкращение на персонала с 10%. Намалението на числеността на персонала включва и опростяване на управленските взаимовръзки и преразпределение на функции и отговорности. Разработен и утвърден е вътрешен класификатор на длъжностите. Разработени и приложени са съотношения на длъжностите по функции и длъжностни степени. Разработени и утвърдени от Управителния съвет на НАП са “Вътрешни правила за критериите, условията и реда за начисляване и изразходване на средствата по чл.18, ал.1, ал.2, т.1 и т.2 от Закона за Националната агенция за приходите”.

С цел обезпечаване функционирането на НАП, взаимодействието с държавни институции и други организации и обслужването на клиентите през 2006 г. се изготвиха и бяха подписани редица споразумения, инструкции, наредби и договори с Националния осигурителен институт (за ползване на ИС на НОИ, за прехвърляне на досиета, документи и задължения за осигуровки от РУСО към ТД и др.), Агенцията по вписванията, Националната здравноосигурителна каса, частните пенсионни дружества, Националното сдружение на

общините в Република България, Държавната комисия по хазарта, Агенцията за държавни вземания, Агенцията за социално подпомагане, Министерството на регионалното развитие и благоустройство, “Български пощи” ЕАД, Националният статистически институт, ИА “Главна инспекция по труда”.

През 2006 г. приключи изграждането на българската информационна система **за обмен на информация по ДДС с държавите от ЕС – VIES** с активното участие на експертите от ЦЗВ, като част от бизнес екипа по проекта. В процеса на работа по създаване на системата бяха проведени множество функционални тестове, както и пилотни локални тестове в ТД на НАП – Кърджали и Перник.

Успешно премина и тестването на комуникацията с техническия център в Брюксел за приемане и обработка на съобщенията в синхронен и асинхронен режим. След изпълнение на всичките тестови сценарии за съвместимост на българската информационна система VIES с европейските стандарти, на 08.08.2006 г. е получено официално потвърждение от DG TAXUD на Европейската комисия за успешно проведени тестове. Разработени са всички работни документи свързани с ИС VIES: ръководство за потребителите, описание на логическата спецификация на високо ниво, системни спецификации и др. До м. октомври 2006 г. са проведени обучения на 320 служители за поддръжка и работа с ИС VIES: за системни администратори и разработчици, ръководители от различни функционални и териториални структури на НАП, обучаващи за работа с VIES от ТД и ОУИ на НАП, крайни потребители на системата. Извършена е настройка на текущите системи за обмен на данни с VIES, свързани с регистрацията. Регистрационните данни са заредени от началото на месец декември и достъпни за търговците от ЕС. Реалните данни от дневниците за покупки и продажби и VIES декларацията ще се предоставят след месец февруари. Изготвен е проект на VIES декларация и са представени текстове, които да бъдат включени в Правилника за прилагане на Закон за данък върху добавената стойност (ЗДДС), свързани с подаването ѝ. Отпечатана е информационна брошура “Трябва ли да подам VIES декларация” и е направен видео клип относно VIES. Изготвени са проекти на два плаката с форматите на ДДС номерата на всички държави от ЕС и задълженията на фирмите при доставка и придобиване на стоки от ЕС.

За **засилване на административния капацитет на Агенцията по енергийна ефективност (АЕЕ)** от м. март 2006 г. се работи по туининг проект по програма PHARE BG/2004/IB/EY/01 с название “Институционално укрепване на АЕЕ”. Продължителността на проекта е 16 месеца. Финансирането на проекта е съответно 1 млн. лв. от PHARE и 138 хил. Euro национално кофинансиране. Основни компоненти са:

- Компонент 1 – анализ и подобряване на законодателството в областта на енергийната ефективност и ВЕИ. Разработката е завършващ етап с предложения за промени в законодателството.
- Компонент 2 – анализ и подобряване на финансови механизми за насърчаване на енергийната ефективност и на възобновяемите енергийни източници. Извършен е анализ на съществуващия механизъм и предстои предложение за нови схеми за финансиране, съобразени с италианския опит.
- Компонент 3 – обучение. В областта на енергийните обследвания за сгради се работи по пет пилотни проекта в градове на България и два пилотни проекта за обследвания на промишлени предприятия. В процес на изпълнение е прилагането на методология и планиране на информационна кампания за ЕЕ и ВЕИ. Проведени са два стажа на 10 експерта от АЕЕ в енергийни агенции в Италия и Австрия.
- Компонент 4 – оценка на техническата спецификация за мобилна лаборатория за енергийни обследвания. Проведен е търг от Министерството на финансите и се

очаква доставка на оборудване.

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”.

През 2006 г. продължава работата по изготвяне на **Оперативна програма “Административен капацитет” (ОПАК)**, която като стратегически документ е съставна част от Националната стратегическа референтна рамка. Реализирането на 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 ЕСФ за укрепване на административния си капацитет.

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 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.

Стратегическата цел на програмата 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 ОПАК 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 Министерството 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. През 2006 г. Народното събрание прие изменения и допълнения в Закона за държавния служител (ЗИД на ЗДСл), с които се постигна: 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 експерти, 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, заложи 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, изчислена на база устройствените правилници, е 87,116 щатни бройки.

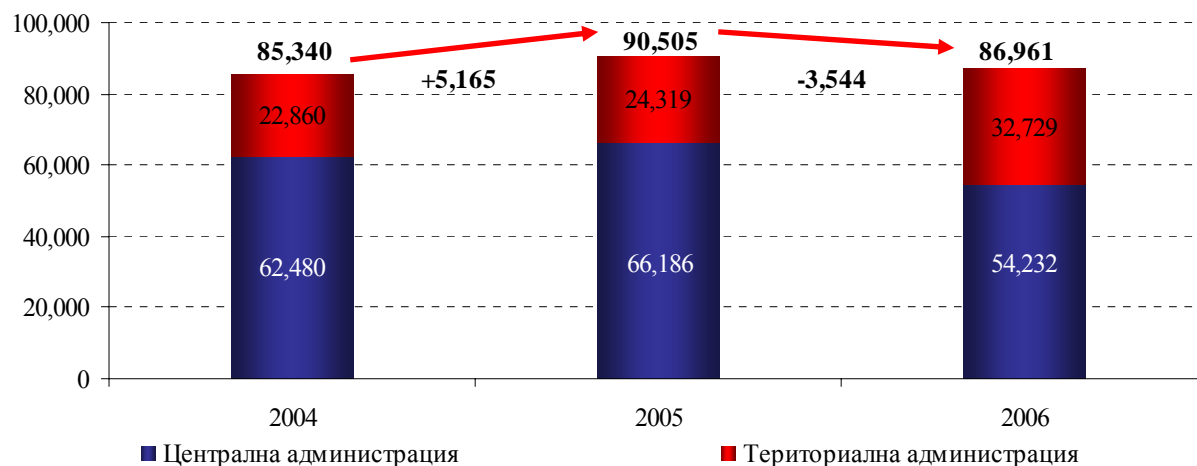
Съгласно представените в доклада данни от административните структури в страната, общата численост на служителите в държавната администрация за 2006 г. е 86,961⁹ щатни бройки, от които 37,601 (43.2%) са определени за заемане по служебно правоотношение и 49,360 (56.8%) – по трудово правоотношение¹⁰.

⁹ Тази численост не включва щатните бройки на административните структури, които не са попълнили отчетни доклади по раздел IV – Министерство на отбраната, Националната ветеринарно-медицинска служба, Областна администрация София, Общинска администрация Доспат и Общинска администрация Приморско. По отношение числеността на общините са включени и 3,327 допълнителни щатни бройки, които не се финансират от държавния бюджет

¹⁰ Текстът, в който се разглежда разпределението на щатната численост по вид на правоотношението, се основава на отговорите на администрациите с обща численост 86,961

В общата щатна численост на служителите в администрацията, изчислена на база устройствени правилници и в тази, изчислена на база данните, получени от административните структури не е включена информация за служителите, работещи в Министерството на вътрешните работи

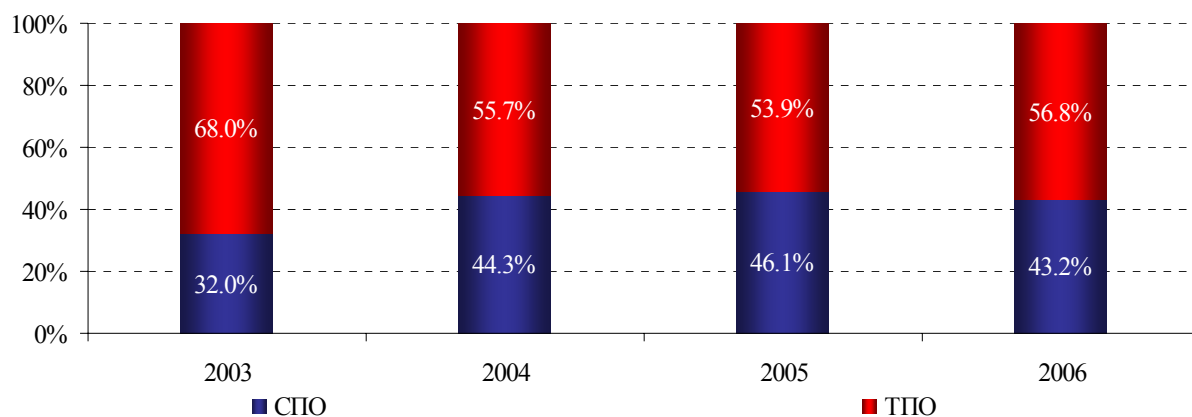
Графика 14: Щатна численост на администрацията по доклад



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Сравнението с предходните две години показва, че числеността на администрацията намалява с 3,119 щатни бройки спрямо 2005 г. Относителният дял на щатовете, определени за заемане по служебно правоотношение, е 43.2% и намалява с 2.9 пункта спрямо 2005 г. и с 1.1 пункт спрямо 2004 г.

Графика 15: Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението



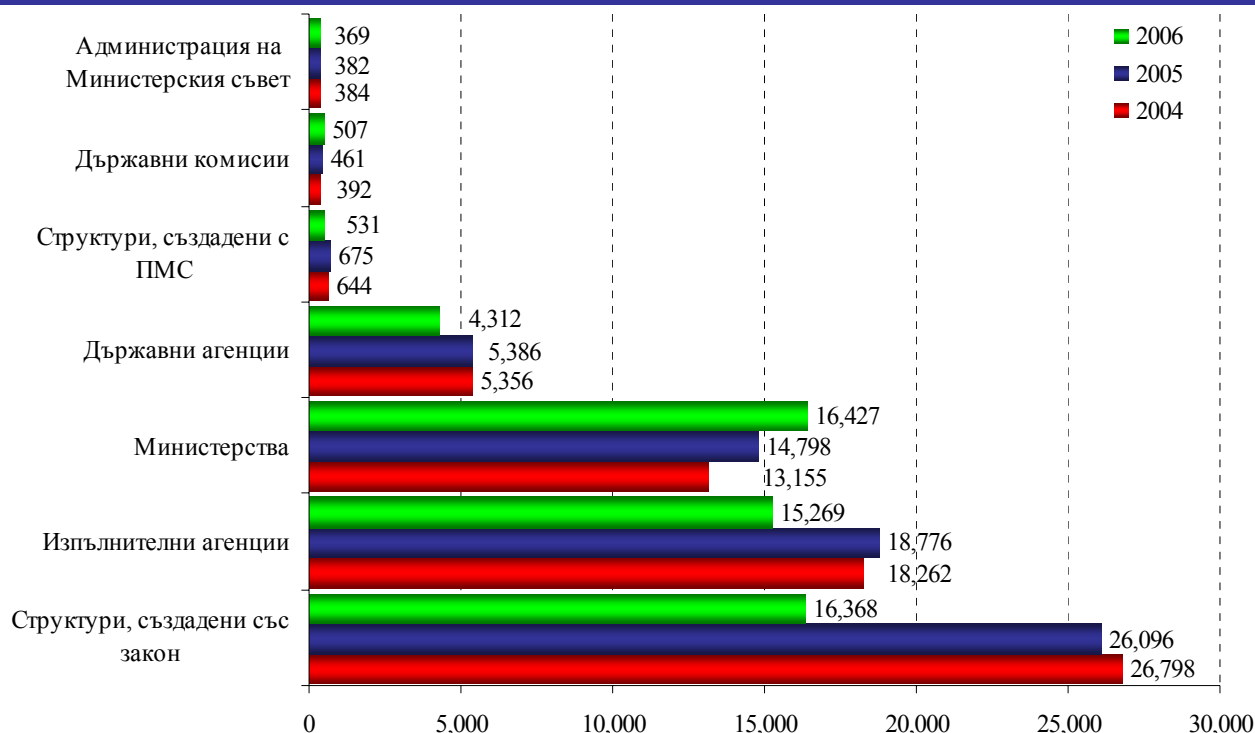
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Общата численост в централните структури е 54,232, което представлява 62.4% от администрацията. Определените за заемане по трудово правоотношение щатни бройки имат лек превес (50.8%) над тези по служебно правоотношение (49.2%).

През 2005 г. в числеността на централната администрация на изпълнителната власт е включена и числеността на децентрализираните структури и звена, която възлиза на 58,103 щатни бройки, изчислена въз основа на устройствените правилници на административните структури. През 2006 г. общата численост на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт и децентрализираните звена в структурите от централната администрация, е 45,624 щатни бройки. Тази разлика се дължи от една страна на преобразуване или закриване на административни структури (Изпълнителна агенция “Пътища”, Агенция за държавен вътрешен финансов контрол), от друга страна – на извършена оптимизация и на особености при отчитането (през 2006 г. Национално управление по горите посочва единствено числеността на централното си управление).

Динамиката на промяната в щатната численост на структурите в централната администрация е посочена на следващата графика:

Графика 16: Щатна численост на централната администрация



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

Най-големи промени са налице в административните структури създадени със закон и в изпълнителните агенции.

През 2006 г. числеността в изпълнителните агенции е намаляла с 3,147 щатни бройки, една от причините за което е преобразуването на Изпълнителна агенция “Пътища” във Фонд “Републиканска пътна инфраструктура”, по отношение на който не се прилага Закона за администрацията. По тази причина Фонд “Републиканска пътна инфраструктура” не попълва настоящия доклад. Щатните бройки по трудово правоотношение са близо 4 пъти повече от тези по служебно правоотношение. От 18,776 през 2005 г. общата щатна численост в тези структури е била намалена на 15,269 през 2006 г. Разпределението е 48.8% по СПО на 51.2% по ТПО, докато в предходната година е 43.5% по СПО на 56.5% по ТПО.

Увеличение на щатната численост на администрациите се отчита на ниво министерства. Числеността е нараснала с 1,629 щатни бройки – от 14,798 през 2005 г. до 16,427 през 2006 г. Относителните дялове сочат, че 18.9% от администрацията като цяло и 30.3% от централната администрация е съсредоточена в 16 министерства.

Някои от основните причини за нарастването на щатната численост на администрациите на министерствата са: преобразуването на административни структури в дирекции, включени в числения състав на министерствата (Министерство на държавната политика при бедствия и аварии, Министерство на културата), създаването на управляващи органи по изпълнение на оперативните програми и изпълнението на препоръките на ЕС от мониторинговите доклади за увеличаване на капацитета на институциите.

В рамките на администрациите на министерствата щатове, определени за заемане по СПО са 9,841 (59.9%), а по ТПО – 6,586 (40.1%). Независимо, че делът на щатните бройки по СПО доминира, е необходимо да отбележим, че в сравнение с предходната година е

настъпила значителна промяна в това съотношение. През 2005 г. щатните бройки в администрациите на министерствата са 11,694 (79.0%) по СПО и 3,104 по ТПО, което представлява едва 20.1%.

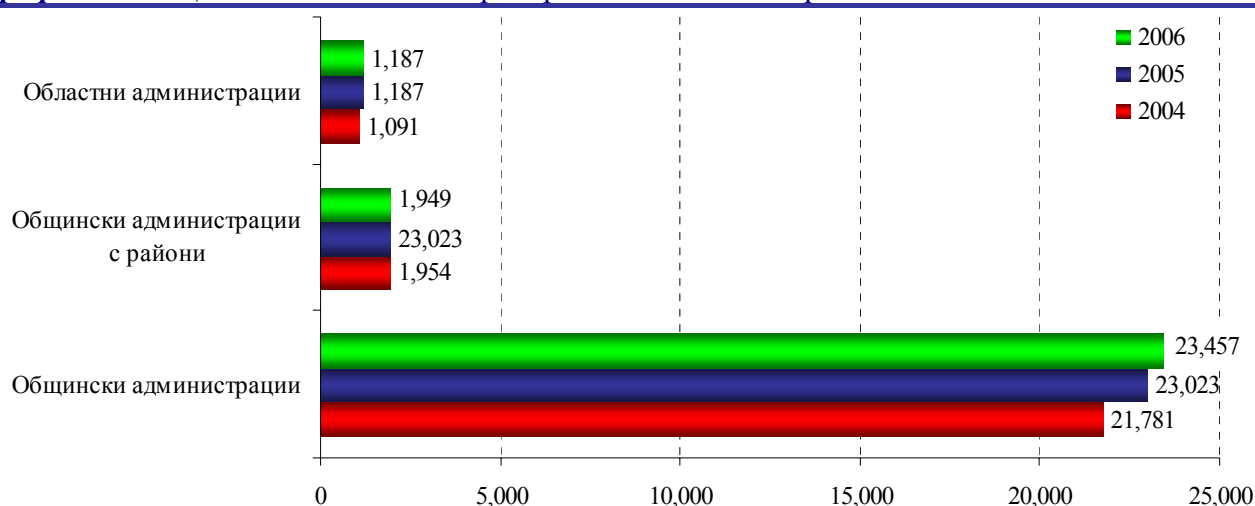
Таблица 1: Щатна численост в края на 2005 и 2006 г. в централната администрация

	Общо	Заети	Незаети		Заети		
			Общо	В т.ч. повече от 6 м.	От жени	От мъже	От тях по чл. 15 от ЗДСл
Ръководни – 2005	6,960.0	6,298.0	662.0	266.0	3,584.0	2,714.0	65.0
Ръководни – 2006	5,682.0	4,969.0	713.0	238.0	2,751.0	2,281.0	53.0
Експертни – 2005	29,099.0	25,864.0	3,235.0	1,042.0	17,048.0	8,816.0	347.0
Експертни – 2006	21,002.0	18,999.0	2,003.0	653.0	10,799.0	8,200.0	364.0
Общо по СПО – 2005	36,059.0	32,162.0	3,897.0	1,308.0	20,632.0	11,530.0	412.0
Общо по СПО – 2006	26,684.0	23,968.0	2,716.0	891.0	2,751.0	10,481.0	417.0
Ръководни – 2005	1,118.0	1,055.0	63.0	8.0	510.0	545.0	0
Ръководни – 2006	804.0	758.0	46.0	12.0	378.0	380.0	1.0
Експертни – 2005	18,506.5	17,722.5	784.0	79.0	11,857.5	5,865.0	223.0
Експертни – 2006	19,177.0	18,366.0	812.0	194.0	12,466.0	5,900.0	248.0
Технически – 2005	10,502.5	10,281.5	221.0	72.0	5,560.0	4,721.5	12.0
Технически – 2006	7,276.0	7,070.0	207.0	40.0	2,164.0	4,906.0	20.0
Общо по ТПО – 2005	30,127.0	29,059.0	1,068.0	159.0	17,927.5	11,131.5	235.0
Общо по ТПО – 2006	27,257.0	26,194.0	1,065.0	246.0	15,008.0	11,186.0	269.0
Общо СПО и ТПО – 2005	66,186.0	61,221.0	4,965.0	1,467.0	38,559.5	22,661.5	647.0
Общо СПО и ТПО – 2006	53,941.0	50,162.0	3,781.0	1,137.0	17,759.0	21,667.0	686.0

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Общата щатна численост на териториалната администрация е 32,729, от които едва 33.4% (10,917) са по СПО. Налага се изводът, че в териториалната администрация все още слабо се прилага статутът на държавната служба.

Графика 17: Щатна численост на териториалната администрация



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

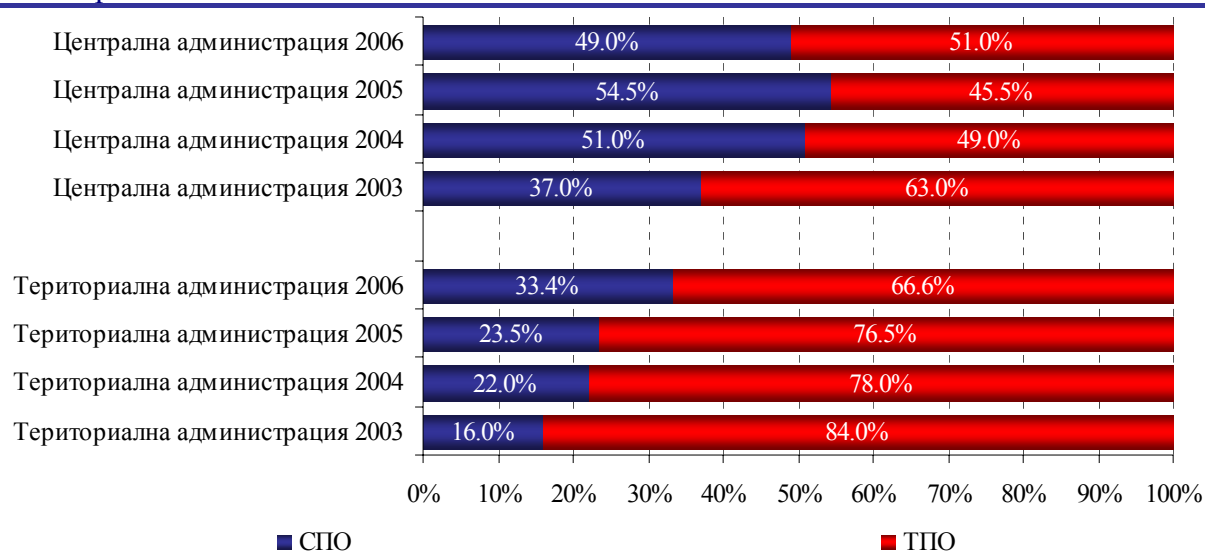
През 2006 г. числеността на областните администрации не е променяна (общата численост е 1,187 щатни бройки, от които 66.0% по СПО).

По обобщени данни от отчетите за 2005 г. щатната численост е 1,187 бройки, като 66.8% са по служебно правоотношение. В края на 2004 г. в областните администрации щатните бройки са 1,091, в това число 752 (68.9%) за държавни служители. Независимо от това, че през отчетния период няма промяна в щатната численост на областните администрации, и тук се отчита тенденция към свиване на дела на щатовете по служебно правоотношение.

При общинските администрации е налице **значително увеличение на щатната численост. През 2006 г. общата численост на общинските администрации е 25,406 щатни бройки, от които 1,949 щатни бройки в общинските администрации на райони и 3,327 допълнителни щатни бройки, които не се финансират от държавния бюджет.**

Преобладаващ е дялът на щатните бройки, определени за заемане по ТПО, който нараства от 73.4% през 2005 г. до 78.5% през 2006 г.

Графика 18: Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по вид на администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Като цяло може да се направи **изводът**, че през 2006 г. щатните бройки за заемане по служебно правоотношение **намаляват по всички нива на държавната администрация.** Единствено в администрациите на министерствата и на областните управи те все още доминират над щатовете по трудово правоотношение, но дори там се наблюдава намаление спрямо предходните периоди.

Длъжностите, определени за заемане от **ръководни кадри** през 2006 г., са 12,169 и представляват 16.7% от общия брой щатни длъжности в администрацията. Определени за заемане по СПО са 74.1% от тях (9,022). Сравнението с предходната година показва намаление в броя с 2,910. **Нараства** значително (с 11.4 пункта) **относителният дял на ръководните длъжности, определени за СПО.**

От щатните бройки за ръководни длъжности 53.3% (6,486) са в структури на централна администрация. В териториалната администрация са 5,683 щатни бройки, в т.ч 161 ръководни длъжности в областните администрации (292 за 2005 г.) и 4,411 в общинските администрации (6,335 за 2005 г.).

Ръководните длъжности по служебно правоотношение са: 5,682 в централната администрация (6,960 за 2005 г.), 158 в областните администрации (168 за 2005 г.) и 2,251 в общинските администрации (2,094 за 2005 г.).

Ръководните длъжности по трудово правоотношение са: 804 в централната администрация (1,118 за 2005 г.), 3 в областните администрации (124 за 2005 г.) и 2,160 в общинските администрации (4,241 за 2005 г.).

За втора поредна година се наблюдава **нарастване на дела на ръководните длъжности**, заемани по трудово правоотношение в структурите на **териториалната администрация** – 2,343 щатни бройки или 7.2% (съответните стойности са 4.9% за 2005 г. и 4.0% за 2004 г.).

Броят на експертните длъжности в държавната администрация е общо 59,084 (60,087 за 2005 г. и 57,735 за 2004 г.), от които 48.4% са определени за заемане по служебно правоотношение. В централната администрация са 21,002 (при 29,048 за 2005 г.), а в териториалната – 7,577 (при 3,148 за 2005 г.).

При съпоставка по видове длъжности прави впечатление, че за администрациите на **министерствата** през 2006 г., щатните бройки за експерти по СПО **намаляват** до 7,998 (81.3% от длъжностите по СПО в министерствата), при 10,000 (86.4%) за 2005 г. Същевременно щатните бройки за експертни длъжности по ТПО през 2006 г. **нарастват повече от два пъти** до 2,633 (1,176 през 2005 г.), а тези за технически длъжности – до 3,807 (1,590 през 2005 г.).

Според вида на администрацията най-значими са промените в административните структури, създадени със закон. През 2005 г. щатните бройки за експерти са 18,741 или 73.2% от общата численост. Длъжностите за експерти по СПО са 10,096. През 2006 г. щатните бройки за експерти намаляват до 13,843, но нараства относителният им дял (84.6%).

IV.2. Незаети щатни бройки в държавната администрация

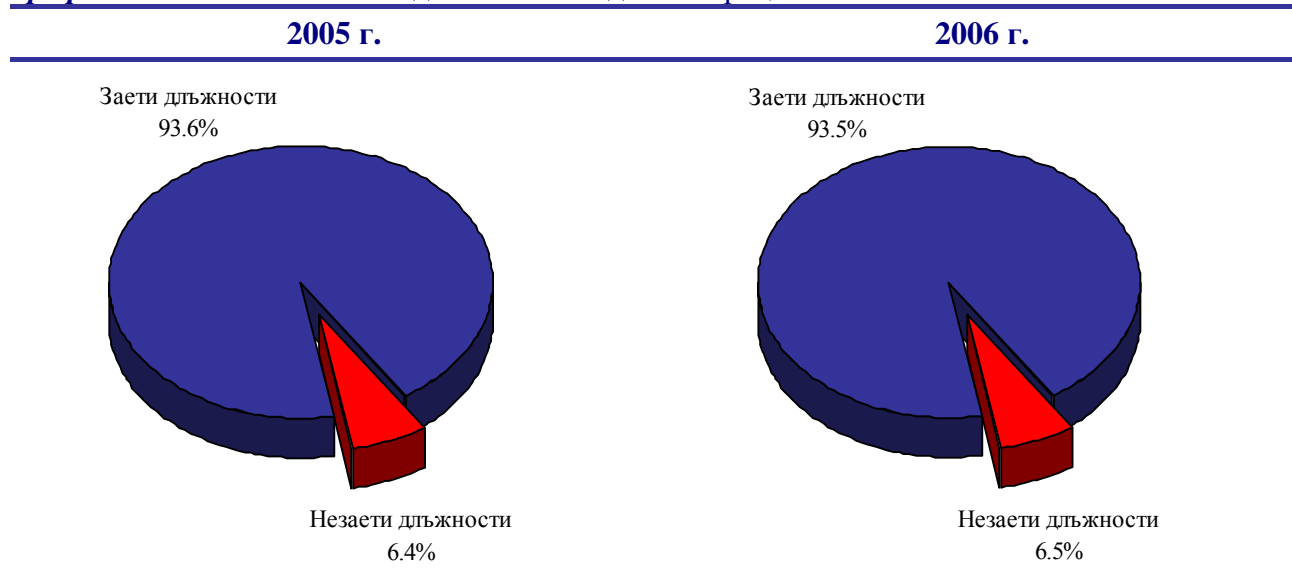
През 2006 г. незаетите бройки в администрацията са 5,655 и представляват 6.5% от общия щат. От тях 3,920 (69.3%) са по СПО. Преобладават незаетите щатове в централната администрация (3,818), 71.1% от които са по СПО. През 2006 г. общо 2,399 длъжности в администрациите **са незаети за повече от 6 месеца**.

Сравнението с предходната година сочи, че незаетите щатни бройки нарастват незначително.

По вид администрации **най-много незаети щатни бройки има в министерствата** – 1,633. От незаетите щатни бройки по служебно правоотношение в администрациите на различните министерства 238 са за ръководни длъжности, а 1,103 (67.5%) – за експертни длъжности. Това се обяснява с липса на подходящи кандидати, завишени изисквания и голямо текучество.

В административните структури, създадени със закон, незаети остават 940 щатни бройки, като 412 (43.8%) са по СПО. В изпълнителните агенции не са заети 934 щатни бройки, от които 749 (80.2%) по СПО. В структурите на териториалните администрации не са заети общо 1,735 щатни бройки. С най-голям дял (58.6%) са общинските администрации.

Графика 20: Заети и незаети длъжности в администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В последните три години **броят на незаетите длъжности** в държавната администрация **нараства**. Не са единици администрации, при които през настоящия период е налице повишаване на незаетите щатни бройки в сравнение с предходни периоди. Сравнявайки отчетните доклади за периода 2004-2006 г. се констатира, че в определени структури за поредна година са налице голям брой незаети длъжности. Примери за това са: Агенцията за социално подпомагане (92 за 2005 г., 266 за 2006 г.), Агенцията по заетостта (106 за 2005 г., 179 за 2006 г.), Министерството на земеделието и горите (416 за 2005 г. и 211 за 2006 г.), Министерството на правосъдието (448 за 2005 г., 276 за 2006 г.), Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (195 за 2005 г., 205 за 2006 г.), Агенция “Митници” (105 за 2005 г., 271 за 2006 г.) и др.

IV.3. Реално заети в държавната администрация

През 2006 г. реално заетите щатни бройки в администрацията са 81,320 (93.5%). От тях 33,681 (41.4%) са по СПО. За сравнение, през 2005 г. реално заетите щатни бройки в администрацията са 84,749 (93.6%), а през 2004 г. – 81,158 (95.1%).

В централната администрация техният брой е 50,416 и представлява 62.0% от всички реално заети в държавната администрация. От тях 47.5% са по служебно правоотношение. През 2006 г. в сравнение с предходната, значително намалява дялът на реално заетите щатове в централна администрация (с 12.2 пункта) спрямо администрацията като цяло.

В структурите на **териториалната администрация** на изпълнителната власт през 2006 г. са заети 30,904 щата, (38.0% от всички реално ангажирани в администрацията). По служебно правоотношение са 9,713 или 31.4% от заетите. През предходния отчетен период в структурите на териториалната администрация са били ангажирани общо 27.8% от реално заетите.

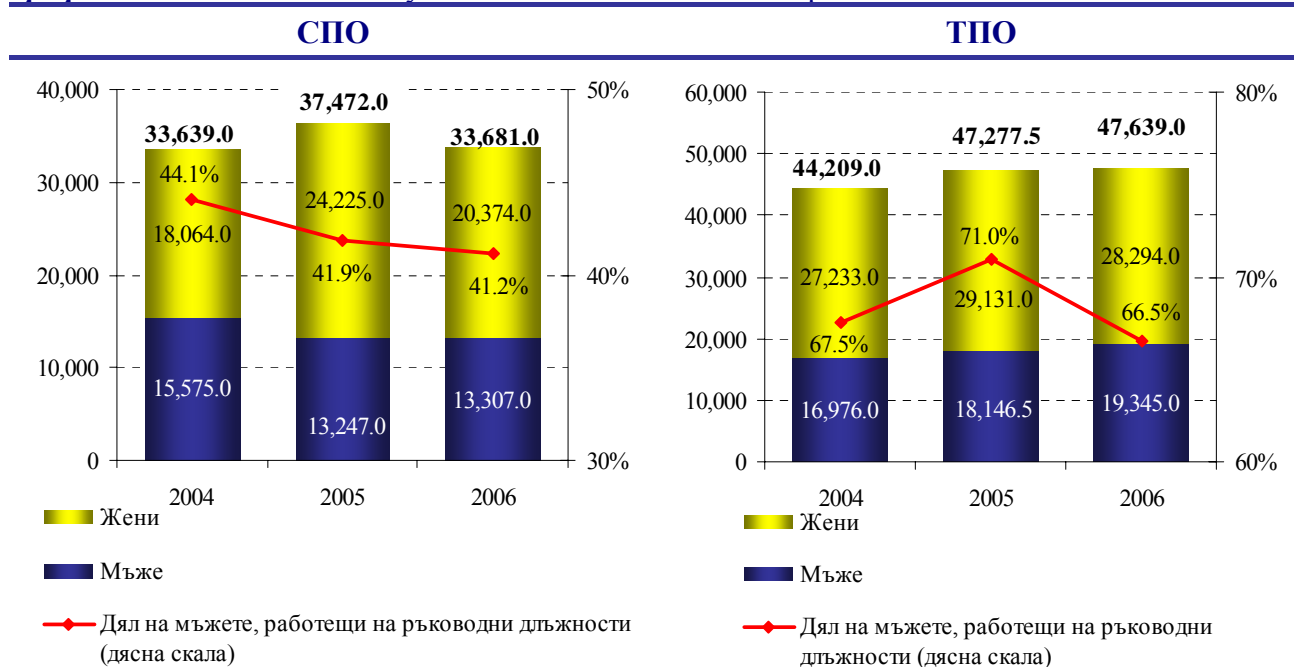
В структурата по пол на реално заетите в държавната администрация през 2006 г. жените са 48,668 (59.8%), а мъжете – 32,652 или 40.2%. Спрямо предходната 2005 г. относителният дял на мъжете се увеличава с 3.12 пункта.

Таблица 2: Заети по пол, трудово правоотношение и длъжност

	Заети			Ръководни		
	Общо заети	По СПО	По ТПО	Общо ръков.	Ръков. СПО	Ръков. ТПО
Жени						
2004	45,297.0	18,064.0	27,233.0	6,179.0	4,758.0	1,421.0
2005	53,356.0	24,225.0	29,131.0	6,602.0	5,002.0	1,600.0
2006	48,668.0	20,374.0	28,294.0	5,730.0	4,699.0	1,031.0
Мъже						
2004	32,551.0	15,575.0	16,976.0	6,703.0	3,753.0	2,950.0
2005	31,393.5	13,247.0	18,146.5	7,528.0	3,607.0	3,921.0
2006	32,652.0	13,307.0	19,345.0	5,341.0	3,293.0	2,048.0
Общо						
2004	77,848.0	33,639.0	44,209.0	12,882.0	8,511.0	4,371.0
2005	84,749.5	37,472.0	47,277.5	14,130.0	8,609.0	5,521.0
2006	83,313.0	33,681.0	47,632.0	11,071.0	7,992.0	3,079.0

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 20: Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През настоящия отчетен период по служебно правоотношение в администрацията са заети 20,374 жени (60.5%). В сравнение с 2005 г. се наблюдава спад с 4.2 пункта.

Жените по трудово правоотношение са 28,294. И тук се наблюдава спад спрямо предходната година, който е с по-значителни стойности (9.5 пункта). Сравнявайки с 2004 г. се вижда, че въпреки спадът в относителните дялове на жените, назначени по СПО и ТПО, те все още остават над нивата от 2004 г. Мъжете, назначени по СПО все още не достигат равнището за 2004 г. (46.3%), докато тези по ТПО го надхвърлят с 2.2 пункта.

За втора поредна година се наблюдава обръщане в съотношението мъже/жени на ръководна длъжност. Подобно на 2004 г., делът на жените, назначени на ръководна длъжност в администрацията, като цяло доминира над дела на мъжете. Към 31.12.2006 г. на ръководна длъжност са назначени 5,730 (51.8%) жени и 5,341 мъже (48.2%). Сходна картина се наблюдава и през 2004 г., когато 55.9% от ръководните длъжности в администрацията са заети от жени. Промяна в тези съотношения е имало през 2005 г. Тогава от общо 14,130

реално заети ръководни длъжности 53.3% са заети от мъже. Причина за тази промяна е високият дял (75.9%) на мъжете, работещи по трудово правоотношение на ръководна длъжност в териториалната администрация.

И през 2006 г. година мъжете на ръководна длъжност по трудово правоотношение доминират над жените. От общо 3,079 длъжности 66.5% са заети от мъже. В структурите на териториалната администрация на ръководна длъжност по ТПО са назначени 1,668 мъже, докато броят на жените е близо три пъти по-малко (653). Мъжете продължават да доминират, въпреки че делът им спада спрямо 2005 г., когато са били 75.9% от ръководителите в териториалните администрации като цяло.

През 2006 г. обаче, делът на мъжете и жените, назначени на ръководна длъжност по ТПО в структурите на централна държавна администрация, са почти изравнени. При общо 758 такива длъжности, 378 се заемат от жени (49.9%), а 380 от мъже (50.2%). Една година по-рано доминацията на мъжете, назначени на такава длъжност е била еднозначна. От общо 1,055 длъжности през 2005 г. 545 или 51.7% са заети от мъже.

При сравнение с данните за предходната отчетна година се вижда, че през 2006 г. делът на жените, назначени на ръководна длъжност по СПО в централна държавна администрация, бележи лек спад – от 56.9% за 2005 г. до 55.4% през настоящата. Що се отнася до структурите на териториалната администрация техният дял нараства от 61.4% през миналата година до 64.4% през настоящата.

При експертните длъжности през отчетната година, от общо 59,084 реално са заети 54,970 места (93.0% при 92.5% за 2005 г.). От тях по служебно правоотношение са 89.9% от реално заетите.

Според вида на правоотношението експертните длъжности, определени за заемане по СПО, са били 46.7%. Сравнявайки тези данни с резултатите от 2005 г. се вижда, че през настоящия отчетен период делът на експертните длъжности, определени за заемане по служебно правоотношение, е намалял значително. През 2005 г. такива са били 51.8% от всички експертни длъжности.

Заетите щатове за експерти в централната администрация са 74.1% от всички реално заети длъжности (72.5% за 2005 г.). Техният брой е 37,365, като 50.8% са по служебно правоотношение (59.3% за 2005 г.).

В териториалната администрация са заети 17,605, което е 57.0% от всички реално заети длъжности в структурите на териториална администрация (51.2% за 2005 г.). От тях 38.0% са по служебно правоотношение (24.4% за 2005 г.).

IV.4. Придобиване право на пенсия

През 2006 г. право на пенсия за осигурителен стаж и възраст са придобили 1,789 служители, с 340 повече в сравнение с 2005 г. и с 166 повече от 2004 г. Пенсионирани са 59.3% от придобилите право на пенсия, с 5.6 пункта повече от 2005 г.

От пенсионираните 1,060 служители, 56.4% са в структури на централната държавна администрация. Към края на отчетния период в държавната администрация продължават да работят общо 1,381 служители, придобили право на пенсия, като за 731 от тях правото е възникнало през 2006 г. В сравнение с 2005 г. **броят им нараства.**

Най-много от придобилите право на пенсия работят в общинските администрации – 478. От тях 15.0% са по СПО. Следват министерствата, където 190 от придобилите право на пенсия служители продължават да работят (70.0% са по СПО). В структурите създадени със закон на работа са останали общо 162 служители след придобиване на право на пенсия, като по СПО са 65.0% от тях.

Право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2007 г. ще придобият общо 1,330 служители, от които 723 в структури на централната държавна администрация и 607 в териториална администрация. От тях 515 (38.7%) ще са служители, работещи по СПО.

IV.5. Ползване на отпуск по болест

Общият брой на служителите, ползвали отпуск по болест за повече от един месец без прекъсване през 2006 г., е 4,110 (5.1% от реално заетите), като близо 3/4 (74.7%) от тях са жени. През предходните две години стойностите са 4.0% за 2005 г. и 3.3% за 2004 г. Налице е тенденция към увеличение на относителния дял на служителите, ползвали отпуск по болест за повече от един месец, спрямо общия брой заети служители.

Ползвалите дългосрочен отпуск по болест са съответно 2,874 в структурите на централната държавна администрация (5.7% от реално заетите) и 1,236 в териториалната администрация (4.0%).

От всички служители, ползвали дългосрочен отпуск по болест, 87.9% заемат експертни и технически длъжности. Докато през 2005 г. е констатиран определен спад в относителния дял на експертите, ползвали отпуск по болест за повече от един месец (84.4%), то през 2006 г. техният дял нараства дори над нивата от 2004 г. (87.0%).

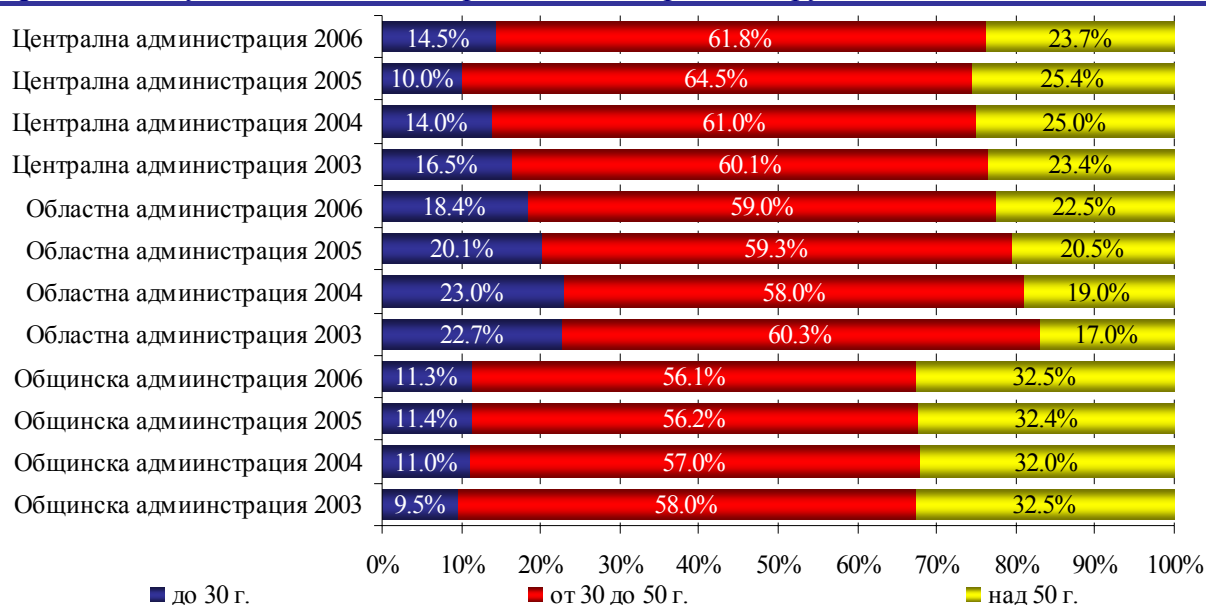
През 2006 г. общо 499 служители, назначени на ръководна длъжност, са ползвали отпуск по болест, което е 12.2% от всички служители, ползвали болнични, докато в предходната година са 15.6%. Данните показват, че ръководителите в централната администрация по-често ползват дългосрочен отпуск по болест.

IV.6. Разпределение по възраст

През отчетната година се наблюдава промяна в разпределението на реално заетите в структурите на държавната администрация според тяхната възраст.

През 2006 г. най-много са служителите от 31 до 40 години (30.0%), следвани от възрастовите групи 41-50 години (29.0%), 51 до 60 г. (25.0%) и до 30 години (13.0%). Най-малко са служителите на възраст над 60 години, които представляват 3.0% от администрацията като цяло.

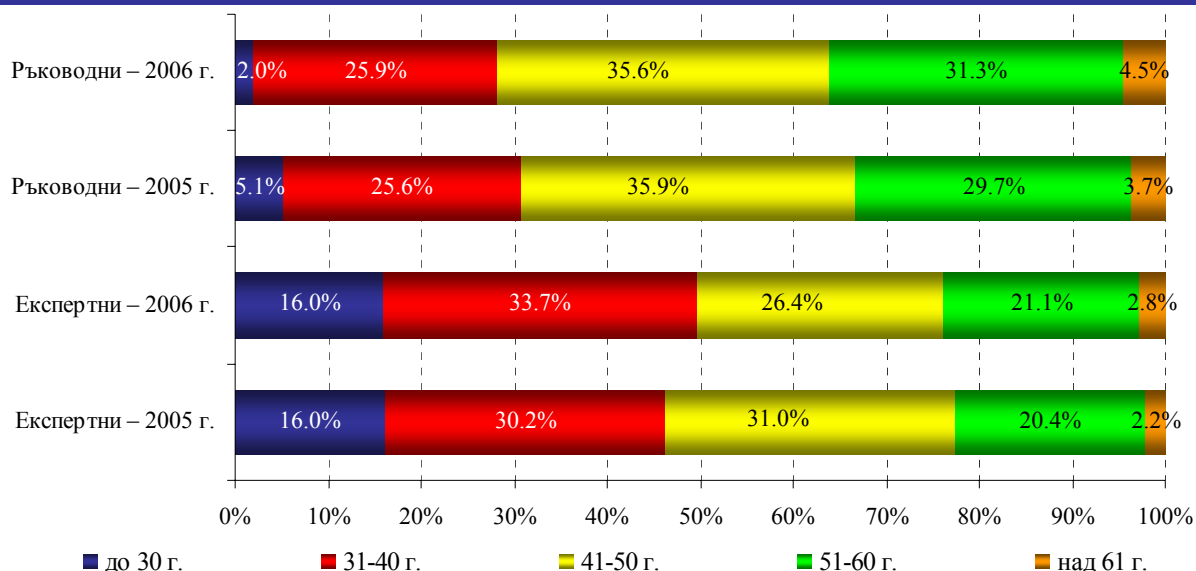
Графика 21: Служители в администрацията по възрастови групи



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Спрямо предходната година се наблюдава намаление в групата на 41-50 годишните с 2.9 пункта. Делът на най-младите и най-възрастните се запазва почти без промяна. Стойностите за 2005 г са съответно 13.3% и 2.8%. В групата на 31-40 годишните увеличението е незначително (с 0.5 пункта), но все пак е достатъчно, за да станат най-голямата група в държавната администрация. Съществено, обаче, нарастват служителите в групата 51-60 г. – с 2.3 пункта.

Графика 22: Длъжности по СПО, разпределени по възрастови групи



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

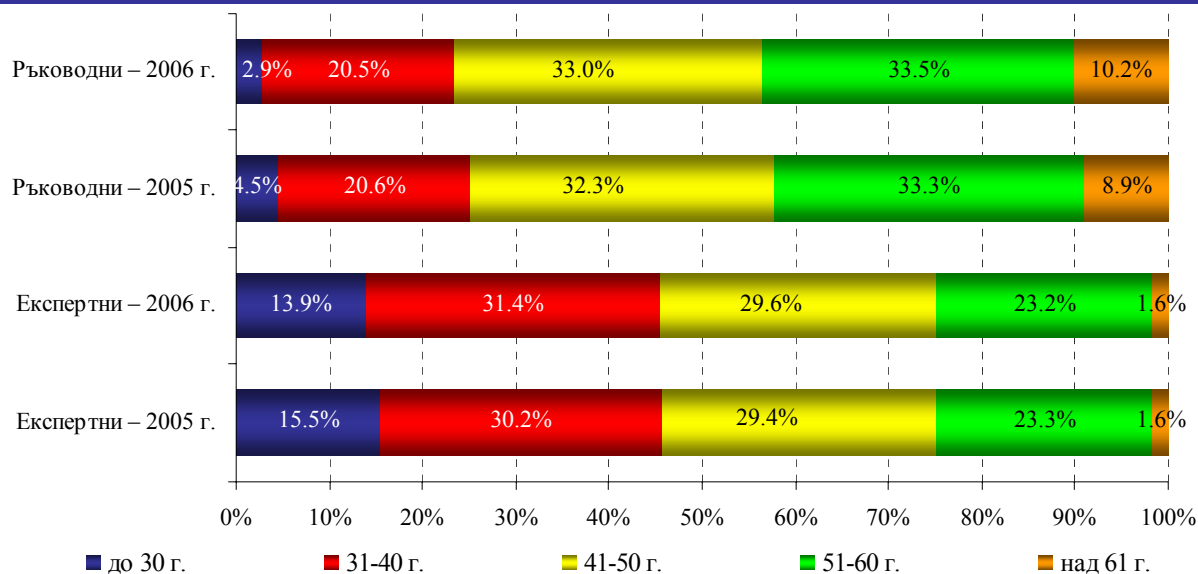
През 2006 г. ръководните длъжности по служебно правоотношение се заемат най-често от служители на възраст от 41 до 50 г. – 35.6%, следвани от ръководителите на възраст 51-60 г. (31.3%). При назначените по трудово правоотношение обаче, най-много са ръководителите на възраст от 51 до 60 г. – 33.5%. И по двата вида правоотношение нараства делът на над 60 годишните, назначени на ръководна длъжност.

На експертни длъжности преобладават служителите от 31-40 г. (33.7% по СПО и 31.4% по ТПО). Следват представителите на групата 41-50 г. със 26.4%, като делът им нараства спрямо предходната отчетна година с над 6 пункта.

В рамките на годината не се наблюдават промени в разпределението на длъжностите по трудово правоотношение – 31.4% от тях са заети от служители във възрастовата граница 31-40 г. (30.2% за 2005 г.), следвани от представителите на групата 41-50 г. – 29.6% (29.4% за 2005 г.). Делът на служителите под 30 г. възраст спада от 15.5% през 2005 г. до 13.9% през настоящата година.

Интересно е да се отбележи, че докато през 2005 г. общо 5.1% от ръководните длъжности по СПО са заети от служители на възраст до 30 г., през 2006 г. служители от тази възраст заемат 2.0% от тези длъжности. Спада също така и делът на служителите, назначени на ръководна длъжност по ТПО, които са на възраст до 30 г. – от 4.6% през 2005 г. до 2.9% през настоящата.

Графика 23: Длъжности по ТПО, разпределени по възрастови групи



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Същата тенденция – към спад на дяловете, се наблюдава и при експертните длъжности по трудово правоотношение при служителите под 30 г. През 2006 г. общо 13.9% от тези длъжности се заемат от млади служители, докато една година по-рано този дял е 15.5%.

При експертните длъжности по СПО не се наблюдава промяна. И през двете години средно 16.0% от тях са заети от служители на възраст под 30 г. Единствено при техническите длъжности, определени за заемане по ТПО, младите служители увеличават своя дял до 16.0% (11.3% през 2005 г.).

Почти без промяна остава относителният дял на младите служители при реално заетите в общинска администрация – 11.30% (11.7% за 2005 г. и 11.0% за 2004 г.). Това е най-ниският процент за тази възрастова група според типа администрация.

Аналогично е състоянието и в структурите на **централна администрация**, където и през отчетната година **делът на служителите на възраст до 30 г. остава нисък**. Като цяло в рамките на централна държавна администрация делът им е 14.6%, като в изпълнителните агенции е под средния – 12.7%. В администрациите на различните министерства 19.8% от заетите са служители на възраст до 30 г. възраст.

В структурите от централната администрация броят на служителите, заемащи ръководни длъжности е 5,727. **Най-голям е делът на ръководителите на възраст от 41 до 50 години** – 34.2% от реално заетите ръководни длъжности и за втора поредна година техният дял намалява (35.7% за 2005 г.; 36.0% за 2004 г.) След тях са ръководителите на възраст от 51 до 60 години с дял от 30.9%, като спрямо предходната година леко нарастват (29.6% за 2005 г.) и дори преминават равнището си от 2004 г., когато са 30.0%.

В рамките на отчетната година се наблюдава нарастване на дела на служителите на възраст от 31 до 40 г. възраст, които са назначени на ръководни длъжности, като това нарастване е за втора поредна година.

Младите ръководители на възраст до 30 години са 2.7%. Налице е значително **свиване на техния дял**, който в предходния отчетен период е 5.1%. Делът на младите, назначени на ръководна длъжност през 2006 г., е дори под нивото, което те са имали през 2004 г. – 4.5%.

Ръководителите над 60 годишна възраст през 2006 г. са 4.6%, което е не само нарастване спрямо предходната отчетна година (3.6%), но и над дела им за 2004 г. – 4.0%.

И в областните администрации най-голям е броят на ръководители на възраст от 41 до 50 години – 38.0%, като се запазва тенденцията към свиването на техния дял. Следват ръководителите на възраст от 31 до 40 г. – 26.8%. На трето място са представителите на възрастовата група 51-60 г., които заемат 26.1% от ръководните длъжности в областните администрации.

И в структурите на общинските администрации най-много са ръководителите на възраст от 41 до 50 години – 34.8%, което е по-малко спрямо предходната година (36.9%). След като през миналия отчетен период се наблюдава значително нарастване в техния дял и през настоящата година те са повече, отколкото през 2004 г. (33.0%). Следват представителите на възрастовата група 51-60 години – 32.3% (при 29.4% за 2005 г.). Този резултат може да се определи като значително нарастване, но все още е далеч от дела на тази възрастова група за 2004 г., когато с 35.0% те са били на първо място като дял от заемащите ръководни длъжности в структурите на общинската администрация.

През настоящия отчетен период в структурите на общинските администрации най-малко са ръководителите на възраст до 30 г. – 3.4%, при това този дял е далеч по-нисък дори и от дела им две години по-рано. На този фон **най-възрастните ръководители** (над 60 г. възраст) **увеличават повече от два пъти дела си**, спрямо предходната година, и достигат до 8.1% през 2006 г.

При експертни длъжности в държавната администрация, процентът на служителите на възраст от 31 до 40 години е 32.5% и отбелязва увеличение спрямо 2005 г. с 2.3 пункта. По този начин през отчетната година делът на младите експерти е по-голям от дела им и през 2004 г., когато е 32.0%.

Сравняването на данните за последните две години показва известно **подмладяване на администрацията по отношение на експертните длъжности**. През 2005 г. делът на младите експерти (31-40 г.) и тези на 41-50 г. са приблизително равни. През настоящата година групата до 40 г. нараства като относителен дял, докато делът на втората група намалява.

И през тази година най-малък е процентът на служителите на експертна длъжност на възраст над 60 години – 2.2% при 1.9% за предходната и 1.7% за 2004 г. Нарастванията са малки, но в един тригодишен период могат да очертаят определена тенденция към увеличение на дела на най-възрастните служители.

Общо в структурите на държавната администрация служителите на възраст до 30 години, заемащи експертни длъжности през 2006 г., са 14.9%, с един процент по-малко от предходната 2005 г.

Най-ниска е възрастта на експертите в областните администрации, където 36.9% от всички реално заети са на възраст от 31 до 40 години (34.7% за 2005 г. и 33.0% за 2004 г.). След три поредни години можем да направим заключение, че в областните администрации се наблюдава **устойчива тенденция към нарастване на техния дял**. Висок е и процентът на най-младите (21-30 г.), които през 2006 г. заемат 23.9% от експертните длъжности в областните администрации, въпреки че и техният дял спада с 2.2 пункта спрямо предходната година. Все пак, областните администрации са структурите с най-голям процент младежи, назначени на експертни длъжности. В областните администрации е и най-ниският процент на възрастните експерти – 16.3% са от 51 до 60 години (13.8% за 2005 г.), а над 60 години са 2.3% (1.4% през 2005 г.). Около една пета – 20.4% от експертите в областните администрации са от 41-50 години при 24.0% за предходната. Така за втора поредна година техният дял остава под дела на най-младите експерти под 30 г.

В централната администрация експертите от 31 до 40 години са 35.5% от всички експерти и нарастват значимо спрямо 2005 г. (31.2%). В общините техният дял е 25.5%, като продължава тенденцията към намаление (26.7% за 2005 г.; 33.0% за 2004 г.)

В рамките на общинските администрации през 2006 г. 30.7% от експертите са на възраст 41-50 г. През 2006 г. над една четвърт (26.9%) от експертните длъжности в централната администрация се заемат от служители на възраст от 41 до 50 г., което е **значително намаление** спрямо предходната година (30.2% за 2005 г.).

В централната администрация експертите на възраст от 51 до 60 години са 20.3% (20.9% за 2005 г.), а над 60 години – 2.0% при 1.8% за предходната. В общинските администрации данните са съответно 25.7% за 2006 г. при 24.8% за предходната (от 51 до 60 години) и 2.3% за 2006 г. при 1.5% през 2005 г. за най-възрастните.

Най-младите служители на експертна длъжност (21-30 г.) са 15.21% в структурите на централната администрация и 15.4% в общинските администрации.

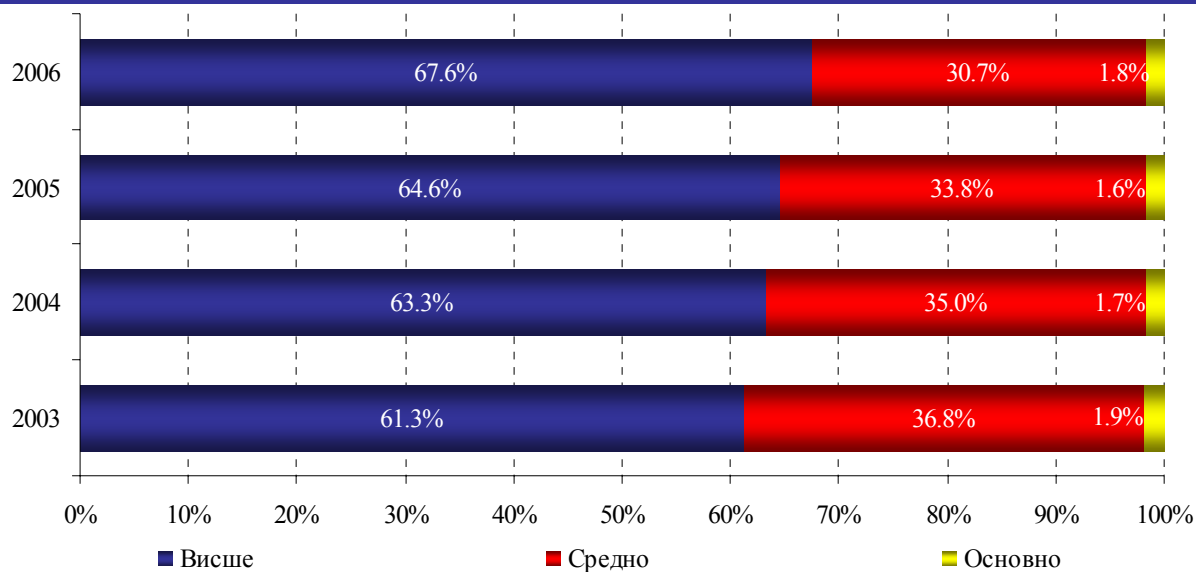
Отново като критично може да се отбележи участието на възрастова граница до 30 години на всички йерархични нива. От една страна програмите за младежката заетост и всички преференции, които се дават на работодателите, все още не могат да ги стимулират да назначават млади хора, а от друга – все още ниското 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.7. Образование. Степен на завършено образование и специалности

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 е поставена система от изисквания, които следва да съответстват на поетите отговорности. От съществено значение е и интеграцията на Република България и в частност държавната администрация в ЕС.

В съответствие с тези изисквания продължава тенденцията за нарастване на заетите служители с висше образование. През отчетната година висшистите са 67.6% от реално заетите в държавната администрация, докато година по-рано техният дял е 64.6%. През 2004 г. техният дял е 63.0%. През настоящата година се наблюдава най-значимо увеличение на дела на служителите с висше образование за последните три години.

Графика 24: Образование на служителите в администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. от всички заети в структурите на централна администрация 75.5% са висшисти, а в структурите на териториална администрация – 71.9%.

Както и в предходния отчетен период най-много са служителите с висше образование в областните администрации (89.0% при 87.5% за 2005 г), а най-малко са висшистите в общинските администрации – 52.8%. Съпоставката с предходната година показва, че делът на висшистите в общинските администрации нараства значително – с 8.0 пункта.

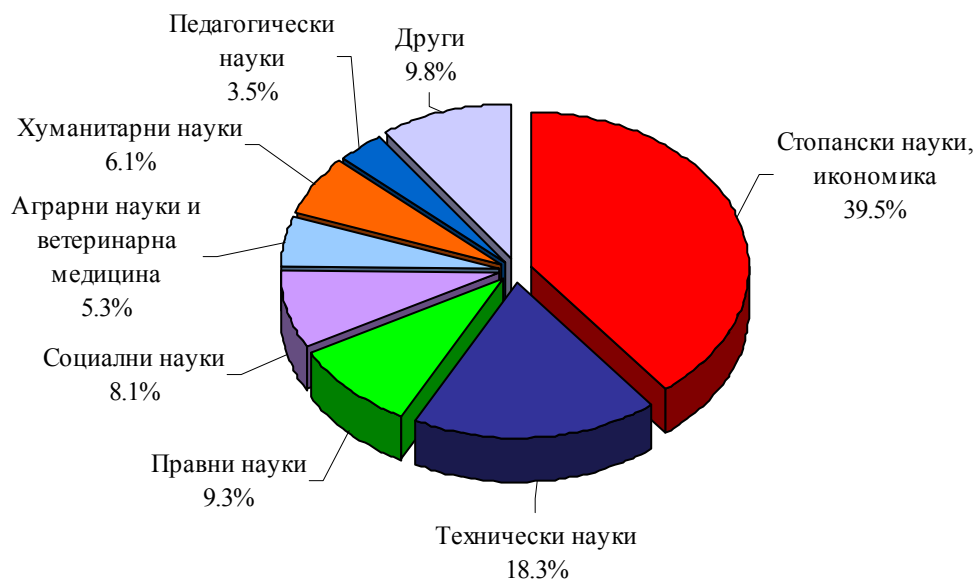
В структурите на централната държавна администрация най-висок е делът на висшистите в държавните комисии – 91.9%. В административни структури, отчитащи се пред Народното събрание, делът на висшистите е 89.0%. В административни структури, създадени със закон – 81.2%, а в административни структури, създадени със ПМС – 77.9%. Най-нисък е делът на служителите с висше образование в администрациите на министерствата – 67.3% и в държавните агенции – 65.3%. Прави впечатление, че докато при всички останали видове администрации през 2006 г. се наблюдава нарастване на дела на висшистите спрямо предходната година, в министерствата техният дял спада значително (с 12.3 пункта).

Магистърска степен през 2006 г. притежават 75.5% висшисти, 12.4% са с образователно-квалификационна степен “бакалавър”. С докторска степен са под един процент от служителите с висше образование, а специалистите са 11.2%.

Делът на служителите със средно образование през 2006 г. е 30.7% и отбелязва намаление спрямо предходната година (33.8%). Както и през предходните години най-висок остава техният дял в структурите на общинските администрации – 45.6%, въпреки че е налице значително намаление спрямо 2005 г. Тогава те са 53.4%. Служителите със средно образование намаляват в областните администрации. Докато през 2005 г. те са 15.2%, през настоящата година делът им спада до 10.9%.

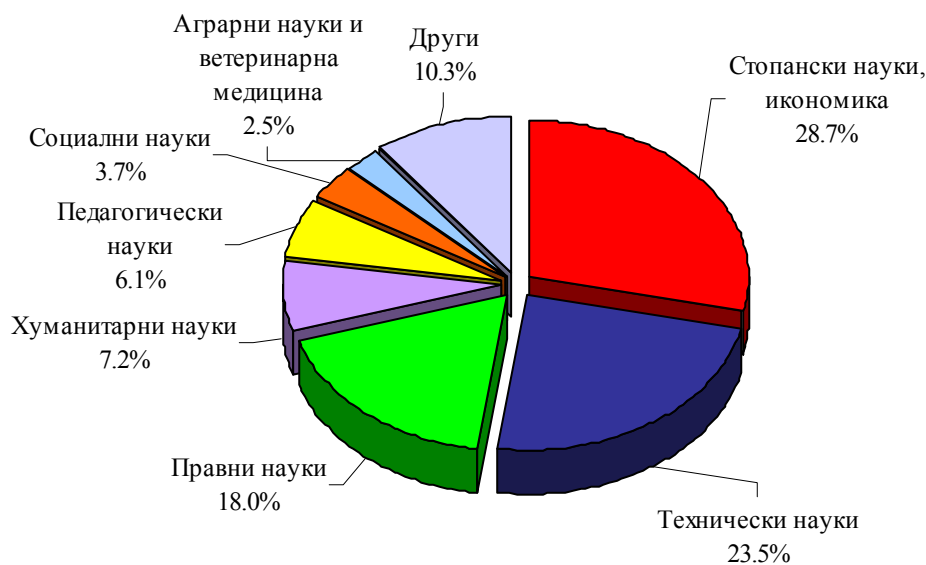
Най-предпочитаната област на образование в държавната администрация са стопански и икономически науки – 36.3%, следвани от техническите специалности – 19.5%. С юридическо образование са 8.0% от служителите, като в тази специалност се наблюдава спад с 2.0 пункта спрямо 2005 г. На трето място са специалностите “социология” – 6.6% и специалностите, определяни като хуманитарни – 6.1%, като през 2006 г. зетите служители в тези области също са се увеличили спрямо предходната година.

Графика 25: Висше образование на служителите по области в централната администрация, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 26: Висше образование на служителите по области в областната администрация, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 27: Висше образование на служителите по области в общинската администрация, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Неизменно нисък е дялът на специалностите от сферата на здравеопазването и спорта – 3.6% за 2006 г. и 3.0% за предходната, природо-математическите науки – 2.8% при 2.7% за предходната и информатиката – 1.0% през настоящата година при 1.8% през 2005 г.

IV.8. Езикова компетентност на служителите

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.

По отчетни данни общо 44,952 служители или 55.3% (55.1% за 2005 г.) от реално заетите в държавната администрация служители владеят чужд език.

Най-много служители владеят руски език – 22.4%. Втори по разпространение език е английският – 21.0% от общия брой на заетите и с 2.8 пункта повече от 2005 г. Едва 4.9% от общия брой на служителите владеят френски, което и през настоящата година му отрежда трето място по разпространеност. С минимална разлика на четвърто място се нарежда немският език – 4.2%. Испанският, както и италианският са все така “екзотични” езици сред държавните служители. Малко над процент (1.1%) от владеещите чужд език говорят испански, а италиански – 0.6%. Според отчетните данни език, различен от посочените, владеят 1.9% от всички заети на държавна служба.

През настоящата отчетна година се наблюдава значително повишение на дяловете на служителите, владеещи чужди езици. Най-голямо е увеличението при служителите в групата 41-50 г. (с 5.8 пункта), до 30 години (с 4.8 пункта повече от 2005 г.), а най-малко (с 1.7 пункта) – при над 60-годишните.

Таблица 3: Служители, владеещи чужди езици – 2006 г.

Служители	Руски	Английски	Френски	Немски	Испански	Италиански	Друг език	Общо
Ръководни	4,117	3,464	997	762	91	55	391	9,877
Експертни	12,412	12,731	2,759	2,459	367	192	890	31,810
Технически	1,666	850	250	212	24	18	245	3,265
Общо:	18,195	17,045	4,006	3,433	482	265	1,526	44,952

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

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. – 2005 г.	18.0%	38.6%	6.0%	6.5%	1.2%	1.0%	3.8%	75.0%
до 30 г. – 2006 г.	17.5%	39.4%	9.1%	8.6%	1.6%	0.9%	2.9%	79.9%
31-40 г. – 2005 г.	22.1%	24.9%	5.0%	4.8%	0.6%	0.5%	2.8%	60.6%
31-40 г. – 2006 г.	22.2%	27.5%	5.5%	4.8%	0.7%	0.4%	2.2%	63.2%
41-50 г. – 2005 г.	24.7%	12.8%	3.8%	3.4%	0.3%	0.3%	1.7%	47.0%
41-50 г. – 2006 г.	26.4%	16.5%	3.9%	3.4%	0.3%	0.2%	2.1%	52.8%
51-60 г. – 2005 г.	21.8%	7.4%	3.5%	2.8%	0.4%	0.2%	1.6%	37.6%
51-60 г. – 2006 г.	22.3%	8.2%	3.3%	2.7%	0.3%	0.1%	1.4%	38.3%
над 60 г. – 2005 г.	17.3%	6.2%	4.7%	3.1%	0.7%	0.3%	1.1%	33.3%
над 60 г. – 2006 г.	17.3%	6.2%	4.7%	3.1%	0.7%	0.3%	1.1%	33.3%

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В групата на служителите, които владеят чужд език, руският е най-разпространен, предимно при по-възрастните – 55.5% от служителите над 51 години и 50.0% от тези на възраст над 41 години владеят руски. Делът на младите служители, които владеят руски език, е значително по-малък – 21.9% при тези на възраст до 30 години и 35.1% от служителите над 31 години. При сравнение с данните за 2005 г. се вижда, че през настоящия отчетен период дяловете на служителите от всички възрастови групи, владеещи руски език, са спаднали средно с около два процента.

Вторият най-разпространен език – английският, доминира основно сред младите служители, които владеят чужд език. От служителите до 30 г. 49.4% владеят английски, както и 43.5% от служителите на възраст от 31 до 40 г. Нараства също и процентът на служителите във възрастовата група 41-50 г., владеещи езика. Докато през 2005 г. техният дял е бил два пъти по-малък, в сравнение с най-младите – 27.2%, то през 2006 г. те са 31.2%.

В групата на владеещите чужд език служители се наблюдава сравнително малък, но равномерно разпределен по възраст дял на владеещите френски и немски език. Средно 9.9% от всяка една възрастова група владее френски език (при 8.4% за 2005 г.) и 7.8% – немски език. Своеобразно изключение от този резултат са служителите на възраст над 61 години, от които 14.0% владеят френски език, а също и служителите на възраст от 21 до 30 г., 10.8% от които владеят немски.

Относителният дял на ръководните длъжности, владеещи чужди езици, спрямо общия брой ръководни длъжности е 89.2% при 63.9% за 2005 г. Частта на експертите с чуждоезикови знания е 57.8% и бележат леко увеличение спрямо 2005 г. с 1.9 пункта, а на техническите длъжности – 26.3%, докато година по-рано са 22.1%.

IV.9. Обезпеченост с човешки ресурси

Към 31.12.2006 г. общо 388 административни структури отговарят, че разполагат с необходимите човешки ресурси за ефективно осъществяване на дейността, което е 71.0% от всички администрации. Спрямо предходната 2005 г., когато на това мнение са били общо 330 административни структури, броят им през настоящата се увеличава с 58.

Разпределени по тип администрация, общо 71 структури (62.0%) от централната администрация и 317 (73.0%) структури от териториалната администрация са съгласни, че човешките ресурси, с които разполагат, са достатъчни за ефективното им функциониране и постигане на поставените цели. Спрямо 2005 г. се наблюдава нарастване съответно с 5.6 и с 10.8 пункта при структурите в централната и териториалната администрация.

Най-често областни администрации и общински администрации отговарят, че са доволни от човешките ресурси, с които разполагат. Така отговарят 78.0% от структурите в двата вида териториални администрации. Министерствата (69.0%) и Административните структури, създадени със закон (67.0%) също демонстрират висока степен на удовлетвореност от качествата на своите човешките ресурси. Най-често административните структури, създадени с ПМС (47.0%), общинските администрации на райони (43.0%) и изпълнителните агенции (43.0%) са на мнение, че не разполагат с необходимите човешки ресурси, които да обезпечат ефективно осъществяване на дейността им.

Въпреки положителната промяна, която се наблюдава по отношение мнението на административните структури за тяхната обезпеченост с необходимите им човешки ресурси, през 2006 г. общо 426 администрации отговарят, че са привличали външни експерти за изпълнение на конкретни задачи, свързани с тяхната дейност. Така отговарят общо 114 структури на централната администрация, което е 79.0% от структурите в централната администрация и 433 структури в териториалната администрация (76.0%). От всички министерства само три (Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на отбраната и Министерство на правосъдието) отговарят, че през 2006 г. не са привличали външни експерти.

През отчетната година в 86.0% от общинските администрации, в 81.0% от областните администрации, в 80.0% от изпълнителните агенции са привлечени външни експерти с оглед изпълнение на конкретни задачи, свързани с дейността на съответните администрации.

Най-често са привлечени външни експерти във връзка с необходимостта от правни услуги – 263 администрации. На второ място са привлечени външни консултанти във връзка с изготвяне на експертни оценки на имущество – 232 администрации, а също и за извършване на консултантски услуги – 214 администрации. Услугите на външни експерти са използвани сравнително често и за извършване на преводи – 172 администрации. Най-рядко се стига до привличане на външни експерти с оглед участие в международни проекти – 94 администрации, както и за изготвяне на правни анализи – 63 администрации.

Извън посочените отговори администрациите са ползвали услугите на външни експерти и в случаите, когато са имали нужда от ИТ специалисти за поддържане на интернет страници и компютърни мрежи, за предоставяне на софтуерни и хардуерни услуги като системни администратори на информационни системи, локални мрежи и др. Често външни експерти са привлечени и като членове на конкурсни комисии при избор на нови служители – Министерството на здравеопазването и Общинска администрация Струмяни. Административните структури са използвани и услуги на външни експерти във връзка със “счетоводна отчетност и контрол” – Център за преводи и редакции, или одитни услуги – Регионална инспекция по околна среда и водите Благоевград. С помощта на външни експерти са провеждани психологически и социологически изследвания, различни кампании по общественозначими проблеми (превенция на ХИВ/СПИН), при ПР-проекти, както и при

кампании по прием на ученици след завършен седми клас и кандидат-студентски кампании като проверители на писмените работи на кандидатите и много др.

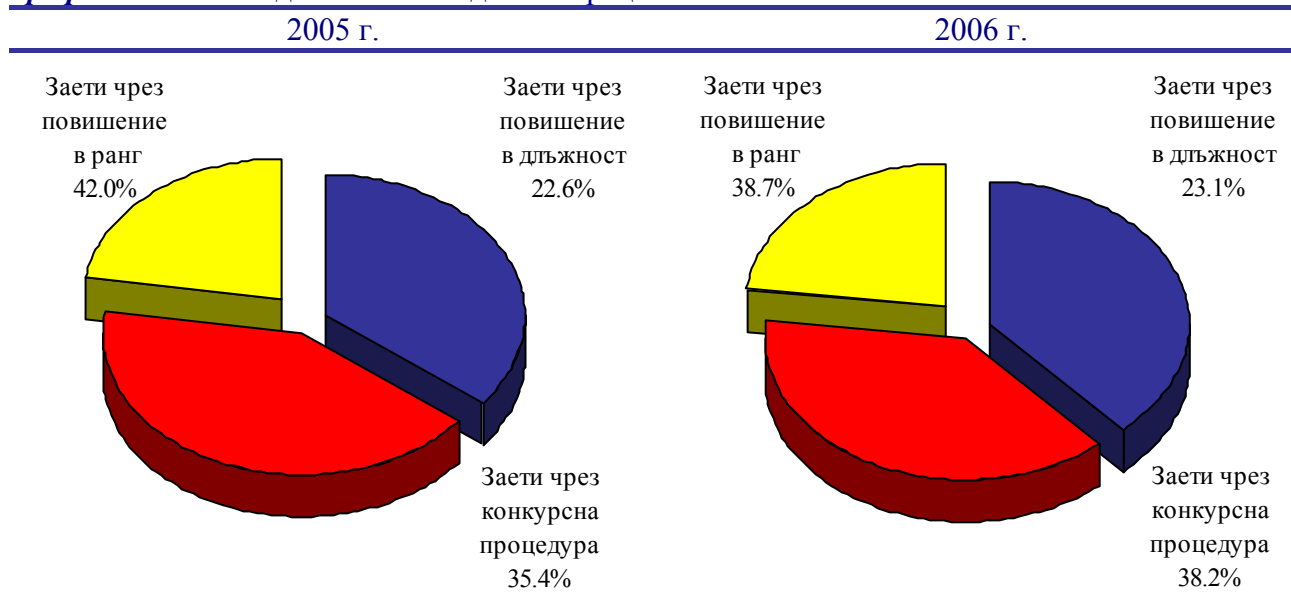
IV.10. Назначаване в държавната администрация

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 31.12.2006 г. в звената по човешките ресурси работят общо 1,165 служители, от които 620 са ангажирани в структурите на централната администрация (1.2% от всички, заети в този тип администрация), а 545 в териториална администрация (1.8%). Една година по-рано техният брой е 1,446, разпределени както следва: 700 в централната администрация (1.1%) и 746 в териториалната администрация (3.2%). Съпоставени, резултатите от двата отчетни периода показват, че независимо от значителното съкращаване на броя на експертите по управление на човешките ресурси в структурите на централната администрация, техният дял не само не намалява през настоящата година, но дори бележи макар и незначително нарастване. За сметка на това в структурите на териториалната администрация дялът на тези експерти е намалял почти двукратно за една година.

През 2006 г. в държавната администрация **са заети общо 6,759 свободни длъжности за държавни служители** (6,473 през 2005 г.), от които чрез конкурсна процедура 2,526 (2,294 през 2005 г.). Отчетните данни показват нарастване броя на длъжностите за държавни служители, заети чрез конкурсна процедура, с 10.1% спрямо предходния отчетен период.

Графика 28: Заети длъжности в администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Данните са показателни за това, че през 2006 г. администрациите предпочитат конкурсната процедура като начин да намерят титуляри за вакантни длъжности и едва след това да потърсят вътрешни за организацията кандидати. За сравнение през 2005 г. броят на обявените конкурсни процедури в Регистъра на административните структури е 91.0% от заявените през 2004 г.

Чрез преминаване в по-висок ранг са заети 2,557 длъжности (2,719 през 2005 г.), което представлява намаление с 6.3% спрямо предходната година. Заемането чрез преминаване на по-висока длъжност бележи повишение от 4.3% спрямо предходната година. По този начин са заети 1,523 длъжности. Чрез механизма за постоянна мобилност (по чл. 81 от ЗДСл) са заети 153 длъжности в държавната администрация.

През 2006 г. общо 4,712 експертни длъжности са заети чрез посочените механизми (4,588 за 2005 г.). Повишението спрямо предходния отчетен период е с 2.7%. Освен това, общо 2,047 ръководни длъжности са заети чрез посочените механизми, което е повишение с 8.6% спрямо 2005 г.

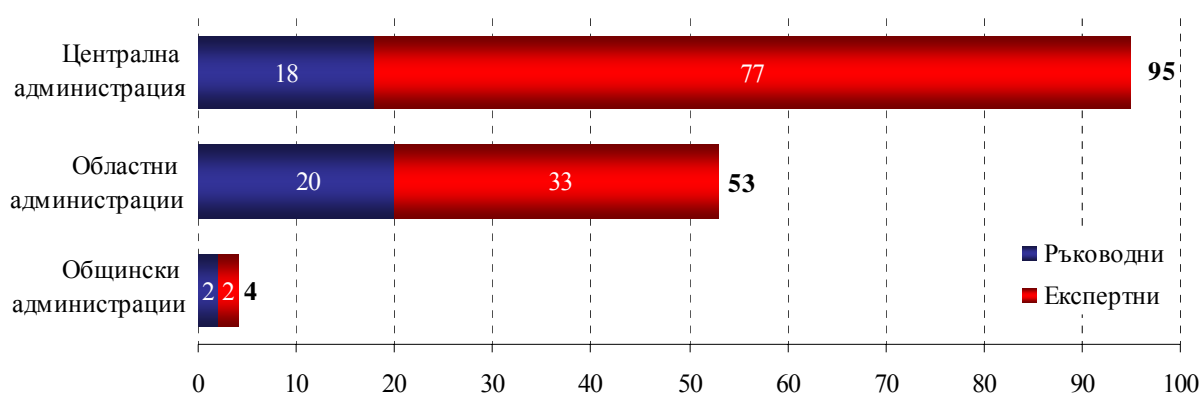
С конкурсна процедура през 2006 г. са заети 1,942 експертни длъжности за държавни служители (повишение спрямо предходния отчетен период със 7.8%). Това е начинът, по който през 2006 г. са назначени най-много експерти в администрацията. На второ място по брой назначени експерти е повишението в ранг – 1,647 (35.0%) при 1,816 за 2005 г. (39.6%). Само 21.4% (1,010 бр.) представляват заетите експертни длъжности чрез повишение в длъжност при 21.2% (971 бр.) за 2005 г. Видно е от изнесените данни, че докато през 2005 г. конкурсната процедура и повишението в ранг са относително равнопоставени като механизми за назначение на служители на експертни длъжности, то през 2006 г. се наблюдава значимо преориентиране на администрациите към провеждане на конкурсни процедури.

През настоящия отчетен период общо 112 експертни длъжности в държавната администрация са заети чрез механизма за постоянна мобилност, което прави 73.2% от всички длъжности, заети по този начин.

С конкурсна процедура са заети 584 ръководни длъжности за държавни служители (493 през 2005 г.). През 2006 г. броят на проведените конкурси за назначаване на служители на ръководни длъжности се е повишил с 18.5% спрямо предходната. И през настоящия отчетен период най-много ръководни длъжности са заети чрез повишаване в ранг – 910 при 903 за 2005 г. Независимо, че повишението в ранг остава предпочитан механизъм за назначаване на държавни служители на ръководна длъжност (44.5% от назначените ръководители за 2006 г. и 47.9% за 2005 г.), на този етап се наблюдава определено преориентиране на администрациите към привличане на външни хора за ръководители в техните структури.

Най-малко ръководни длъжности са заети чрез повишение в длъжност – 512 или 25.0% от всички новоназначени ръководители, близко до нивата от 2005 г. Едва 41 служители са назначени на ръководна длъжност чрез механизмите за постоянна мобилност (по чл. 81 от ЗДСл), което е 2.0% от всички.

Графика 29: Брой служители, преминали по постоянна мобилност, 2006 г.

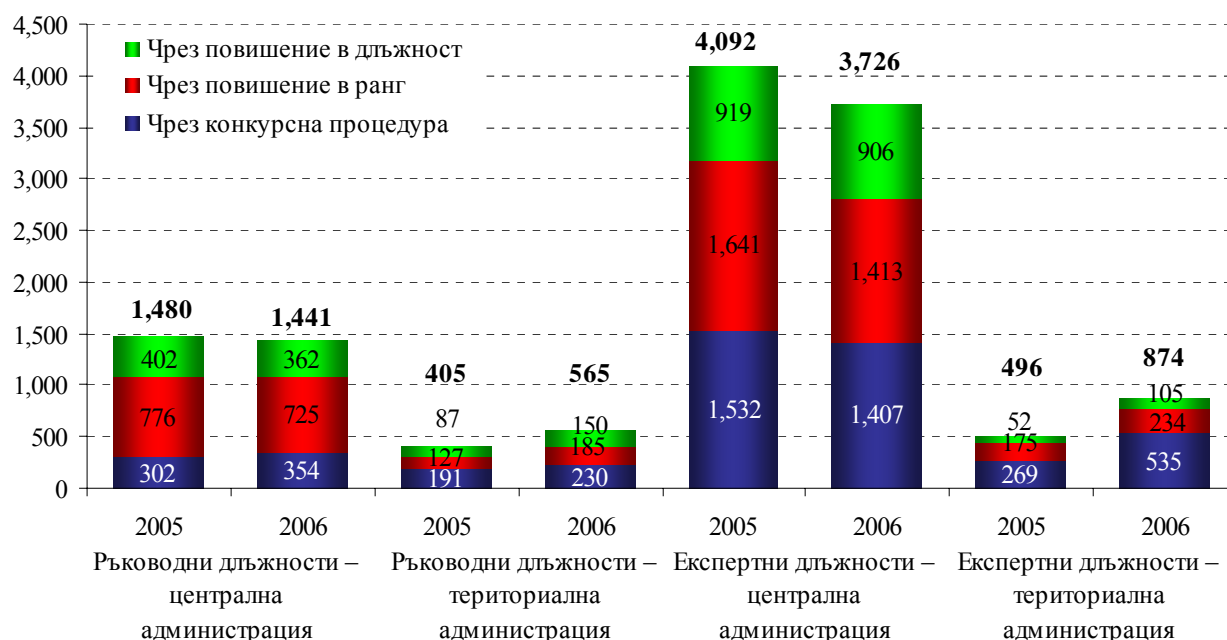


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

По нива на администрация – централна и териториална, разпределението на начините, по които са заемани свободните длъжности, е следното:

- В структурите от централната администрация на изпълнителната власт през отчетната година са заети общо 5,262 длъжности за държавни служители (5,572 през 2005 г.), от които 27.7% ръководни. Чрез конкурсна процедура са заети 354 ръководни и 1,407 експертни длъжности. С преминаване в по-висок ранг са заети 725 ръководни и 1,413 експертни длъжности, а чрез повишение в длъжност – 402 ръководни и 906 експертни длъжности. Общо 95 длъжности са заети чрез постоянна мобилност, от които 18 ръководни и 77 експертни.
- Най-често заемането на ръководни и експертни длъжности в структурите на централната администрация се извършва чрез повишение в ранг – съответно 49.7% от заетите ръководни длъжности и 37.2% от всички заети експертни длъжности
- В структурите от териториалната администрация на изпълнителната власт са заети общо 1,497 длъжности за държавни служители (901 през 2005 г.), от които 39.2% са ръководни. Конкурсна процедура е приложена при заемане на 230 ръководни и 535 експертни длъжности. Други 185 ръководни и 234 експертни длъжности от териториалната администрация са заети чрез повишение в ранг, а 150 ръководни и 105 експертни длъжности са заети чрез повишение в длъжност. В структурите на териториалната администрация чрез постоянна мобилност са заети 58 длъжности, от които 23 ръководни и 35 експертни.
- Както през 2005 г. и през настоящия отчетен период най-много ръководни и експертни длъжности в структурите на териториалната администрация са заети чрез конкурсна процедура – 39.2% от всички ръководни длъжности и 58.9% от експертните длъжности.

Графика 30: Брой заети длъжности в централната и териториалната администрация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. най-много длъжности за държавни служители са заети в Агенцията за социално подпомагане (общо 993 заети длъжности, в т.ч. 433 ръководни и 560 експертни); Министерството на земеделието и горите (общо 457 заети длъжности, в т.ч. 97 ръководни и 360 експертни); Министерството на икономиката и енергетиката, (281 заети длъжности, 71

ръководни и 210 експертни); Агенцията по заетостта (221 длъжности, 82 ръководни и 139 експертни).

По отношение начина на заемане на длъжности за държавни служители конкурсна процедура най-често е прилагана в Министерството на земеделието и горите, където от общо 457 обявени свободни длъжности 268 са заети чрез конкурс. Това представлява 58.6% от всички заети през годината длъжности. Като абсолютна стойност в Министерството на държавната администрация и административната реформа чрез конкурс са заети по-малко длъжности – 100, от които 88 за експерти. Като дял от общия брой заети длъжности Министерството на държавната администрация и административната реформа е на второ място – при общо 111 новоназначени служители, чрез конкурс са избрани 90.1% от тях.

В Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (22 заети длъжности), Министерството на правосъдието (16), Общинска администрация Поморие, РИОКОЗ Пловдив, Монтана, Русе (с по 10) през отчетната година 100% от длъжностите са заети чрез конкурс.

В Агенцията за социално подпомагане през настоящия отчетен период най-често заемане на длъжност е чрез повишение в ранг (като абсолютни стойности). От общо 993 заети длъжности чрез повишение в ранг са заети 875 длъжности (88.1%). От тях чрез повишение в ранг са заети 365 ръководни длъжности. Чрез повишение в ранг са заети и 510 експертни длъжности. В Министерството на икономиката и енергетиката 58.4% от всички длъжности (281) са заети чрез повишение в ранг, а в Изпълнителната агенция “Главна инспекция по труда” от общо 274 заети длъжности чрез повишение в ранг са заети 127 (46.4%).

В редица администрации дялът на длъжностите, заети чрез повишение в ранг, е много по-висок: Регионален инспекторат по образованието – Видин, Добрич, В. Търново (100%); Областна администрация – Сливен (100%); Общинска администрация – Братя Даскалови, Самуил, Брезово, Съединение и др. (100%); Община Пловдив – район Северен (94.1%); Държавна комисия по хазарта (90.0%). Причината за това е, че при сравнително малък брой длъжности, които са заети през отчетния период, това става само или основно чрез повишение в ранг.

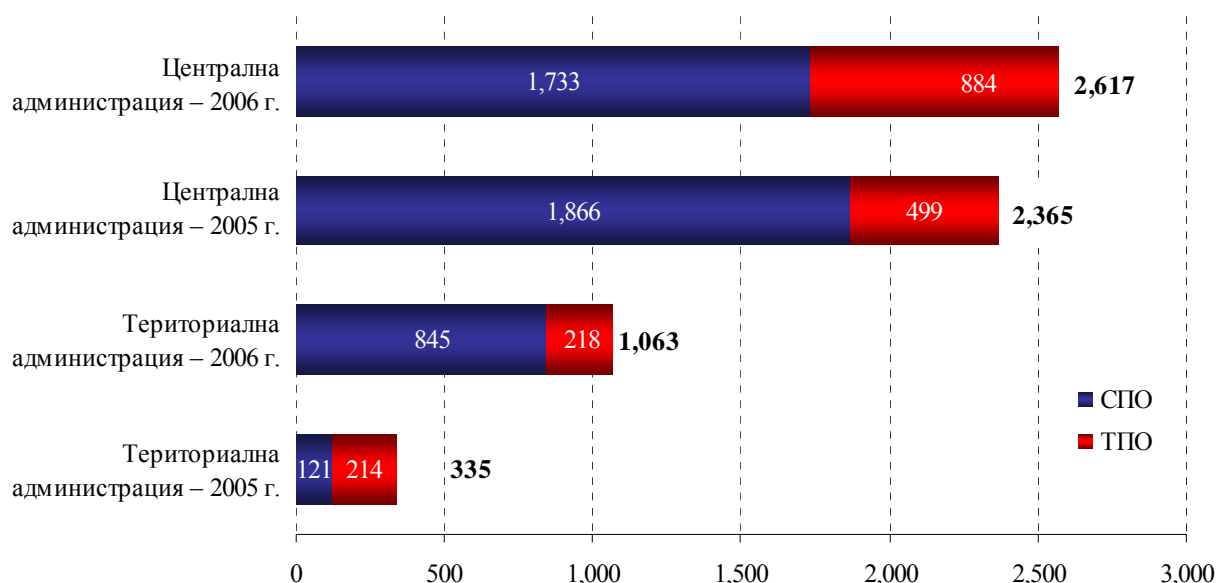
В 66 структури на държавната администрация между 50.0% и 90.0% от длъжностите (общо 1871 длъжности) са заети чрез повишение в ранг.

В общо 49 структури на държавната администрация между 50.0% и 90.0% от длъжностите (общо 519) са заети чрез повишение в длъжност. По този начин са заети 71.2% от всички длъжности (59) в Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, 70.8% от всички длъжности (96) в Министерството на външните работи, 70.7% от всички длъжности (92) в Министерството на финансите, 70.0% от всички длъжности (10) в Агенцията за държавна финансова инспекция.

Според обобщените резултати от въпрос **“Брой заети длъжности през отчетната година чрез конкурсна процедура”** през 2006 г. общо 3,680 длъжности по ТПО и СПО в цялата държавна администрация са заети след провеждане на конкурсна процедура (2,699 през 2005 г.) Спрямо предходните отчетни период това е нарастване с 36.4% спрямо 2005 г., а спрямо 2004 г. е 71.4% (2,147 конкурсни процедури). Конкурсна процедура през 2006 г. е приложена при заемането на 2,578 длъжности по служебно правоотношение и на 1,102 длъжности по трудово правоотношение. За поредна година се наблюдава значително нарастване на броя на конкурсните процедури за заемане на длъжности по трудово правоотношение в държавната администрация. Конкурсите за заемане на длъжности по ТПО през 2005 г. са 48.7% повече от тези през 2004 г., а конкурсите за заемане на длъжности по ТПО през 2006 г. са 3.3 пъти повече в сравнение с предходната година. Тези резултати могат

да се разглеждат като тенденция към нарастване на прилагането на конкурсна процедура за назначаване по трудово правоотношение в държавната администрация.

Графика 31: Брой на заетите длъжности чрез конкурсни процедури



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В централната администрация през 2006 г. е проведена конкурсна процедура за заемане на 2,617 длъжности (при 1,987 за 2005 г.). От тях 66.2% са длъжности по служебно правоотношение (93.9% за 2005 г.).

В териториалната администрация на изпълнителната власт чрез конкурсна процедура са били заети 1,063 длъжности (712,5 за 2005 г.), от които 79.5% – по служебно правоотношение.

Най-много конкурсни процедури за заемане на длъжности са проведени в административните структури, създадени със закон, където за заемането на 1,006 длъжности (27.3% от всички) са проведени конкурси. От тях 155 са длъжностите по служебно правоотношение, а 851 – по трудово правоотношение. Следва да се отбележи, че всички тези 851 конкурсни процедури за заемане на длъжности по трудово правоотношение в административни структури създадени със закон са обявени от Националната агенция за приходите.

На второ място по брой проведени конкурси за заемане на длъжности са администрациите на различните министерства, в които 720 длъжности (или 19.6% от всички) са заети след провеждане на конкурсна процедура. Според вида на правоотношението тези длъжности се разпределят на 698 длъжности по служебно правоотношение и 22 по трудово правоотношение.

През 2006 г. са подадени общо 167 **възражения по конкурсните процедури**. Като 108 от тях са по провеждането на конкурсите (105 през 2005 г.) и 59 по класирането (с 22 повече от предходната година). Приетите от органа по назначаването възражения и прекратените конкурсни процедури са 19, колкото и през предходния отчетен период. Конкурсните процедури, приключили без да се стигне до класиране, са 422, което е с 50 по-малко в сравнение с предходната година.

От общия брой възражения по провеждането на конкурсите, 79 са в структури на централната администрация (83 през 2005 г. и 80 за 2004 г.), а 29 – за териториалната (22 за 2005 г. и 27 за 2004 г.).

Най-голям е броят на възраженията по конкурсни процедури (15), организирани от Агенцията за чуждестранна помощ. Възражения са подадени и срещу 12 конкурсни процедури на Комисията за защита на конкуренцията и 7 процедури на Комисията за защита на личните данни. В общо 9 администрации са подадени от две до пет възражения по конкурсните процедури, а в други 34 администрации е подадено по едно възражение.

През 2006 г. **конкурсните процедури, приключили без класиране**, са 422 (при 472 за предходната), като 291 са в структурите на централна администрация (396 през 2005 г.) и 131 в териториалната администрация на изпълнителната власт (76 за 2005 г.). Независимо от значителния общ спад в броя на процедурите, приключили без класиране в рамките на администрацията като цяло, през отчетния период (10.6% по-малко в сравнение с 2005 г.) не може да се пренебрегне почти двукратното увеличение на конкурсните процедури, които приключват без класиране в териториалната администрация.

Общо 118 конкурсни процедури в различните министерства са приключили без класиране (при 122 за 2005 г.). Това е 40.5% (30.8% за 2005 г.) от конкурсните процедури без класиране в централната администрация и 28.0% (25.8% за 2005 г.) от конкурсите, които са приключили без класиране в държавна администрация като цяло. Независимо от спада в броя на конкурсните процедури, приключили без класиране (като абсолютно число), през настоящия отчетен период се наблюдава значително нарастване на техния дял спрямо предходната година.

През последните две години в Министерството на околната среда и водите без класиране са приключени най-голям брой конкурсни процедури – 44 (при 77 за 2005 г.). Такъв е изходът и на 23 конкурсни процедури в Министерството на земеделието и горите.

През 2006 г. 56 конкурса (42.8% от конкурсните процедури) в териториалната администрация са приключили без класиране. Сравнението с предходните години в относителни размери показва намаление (69.7% за 2005 г. и 84.0% за 2004 г.) от неприключилите конкурси в териториалната администрация.

През 2006 г. общо 144 (31 структури от централната администрация и 113 от териториалната администрация) администрации отговорят, че при **набирането на кадри чрез конкурсна процедура** се сблъскват с различни проблеми (136 през 2005 г.).

Най-често даваните отговори (на отворен въпрос) за срещаните затруднения при набиране на кадри чрез конкурсни процедури са липса на кандидати с подходящо образование и неатрактивното заплащане, липса на кадри с минимално необходимия професионален опит, липса на кандидати, отговарящи на условията, липса на инженерни кадри с опит, липса на кандидати за експертни длъжности, за които се изисква магистърска степен.

Много често общинските администрации отбелязват невъзможността да се намерят добре подготвени кадри, с нужните образование, трудов и професионален **опит в малките населени места** – “Липса на местни кадри с висше образование “Архитектура и строителство”, “Няма подготвени местни кадри”, “Нямаме кадри с такава квалификация, живеещи в общината”, “Липса на местни кадри с висше образование “Архитектура и строителство”.

В равна степен **ниското заплащане в държавната администрация** и невъзможността ѝ да се конкурира с частния сектор също води до проблеми при набирането на служители чрез конкурсни процедури. Отговорът на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор – “Липса на възможност за привличане на кандидати с необходимата квалификация и професионален опит, свързана с ниската стартова заплата”, на Националния център за информация и документация – “Трудно се намират ИТ специалисти с опит и за по-ниско

възнаграждение от това в частния сектор”, “Ниско заплащане – особено за кандидатите с професионален опит” според Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози или отговора на Министерството на транспорта – “Изискванията не отговарят на възнагражденията” са своеобразно обобщение на отговорите на всички администрации.

Ниското заплащане, като причина за невъзможността да се намерят кандидати по обявени конкурси, се отбелязва и от структурите на общинската администрация – “Ниско заплащане, липса на кадри” (Общинска администрация – Самуил), “Ниско заплащане и желание за работа в Държавната администрация” (Общинска администрация – Сливен), “Ниския размер на определената месечно заплата” (Общинска администрация – Божурище).

Всичко това **рефлектира върху малкия 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 данните, представени от административните структури, през изминалата година общо 3,381 **служители са назначени за първи път на държавна служба** при 5,580 за предходния отчетен период. В структурите на централната администрация за първи път на държавна служба са назначени 2,582 служители (4,575 за 2005 г.). В структурите на териториалната администрация назначените служители са 799 (1,005 за 2005 г.), от които 386 в общинските администрации (при 799 за предходната година).

В централната администрация най-много назначени за първи път на държавна служба са в Държавната агенция за информационни технологии и съобщения – 380 служители. Това е 11.2% от всички назначени за първи път в администрацията като цяло и 14.7% от тези в структурите на централна администрация. На второ място по брой служители, назначени за първи път на държавна служба, е Министерството на земеделието и горите – 345 служители, което е 10.2% от всички назначени за първи път в администрацията като цяло и 13.4% от тези в структурите на централната администрация на изпълнителната власт.

През 2005 г. отново Министерството на земеделието и горите е на второ място по брой служители, назначени за първи път на държавна служба. Тогава общо 184 служители са назначени за първи път, което е 3.3% от всички назначени за първи път в администрацията като цяло.

В териториалната администрация на изпълнителната власт през настоящия отчетен период най-много служители – 386, са назначени за първи път на държавна служба в общинските администрации. За сравнение, през 2005 г. от всички назначени за първи път на държавна служба в структурите на териториалната администрация 79.5% са постъпили в общините. През настоящата година в областните администрации общо 66 (8.3%) служители, са назначени за първи път (119 за 2005 г.). За разлика от предходната отчетна година, когато почти половината от назначените за първи път в общинските администрации – 340 (42.6%) са назначени в една единствена администрация – Столична община, през 2006 г. не се наблюдават такива масови назначения. По-скоро служителите, назначени за първи път в структурите на общинските администрации, са разпределени сравнително равномерно.

В десетте общински администрации, назначили най-голям брой служители за първи път, са постъпили общо 138 лица (17.3%). В общо 118 общински администрации са назначени за първи път от 1 до 4 служители. Общо в тях са постъпили 197 служители.

Може да се направи извода, че след като през 2005 г. определени общински администрации въведоха статута на държавния служител, през настоящия период не се наблюдават значими действия в тази посока. В случаите на назначение на служители за първи път на държавна работа (вероятно) става дума за процес на промяна на персоналия състав на служителите, заети по служебно правоотношение в държавната администрация.

И през тази отчетна година отново Столична община е назначила за първи път най-голям брой служители – 31 или 8.0% от служителите, назначени за първи път. На второ място, с почти двукратно по-малко служители, назначени за първи път, е Общинска администрация – Пазарджик – 16 служители (при 103 за 2005 г.).

Общините Кюстендил, Враца, Бяла (област Русе) и Сапарева баня, които през 2004 и 2005 г. (Годишен доклад за състоянието на държавната администрация за 2004 г. и 2005 г.) не са въвели статута на държавния служител, не са предприети действия в тази посока и през 2006 г.

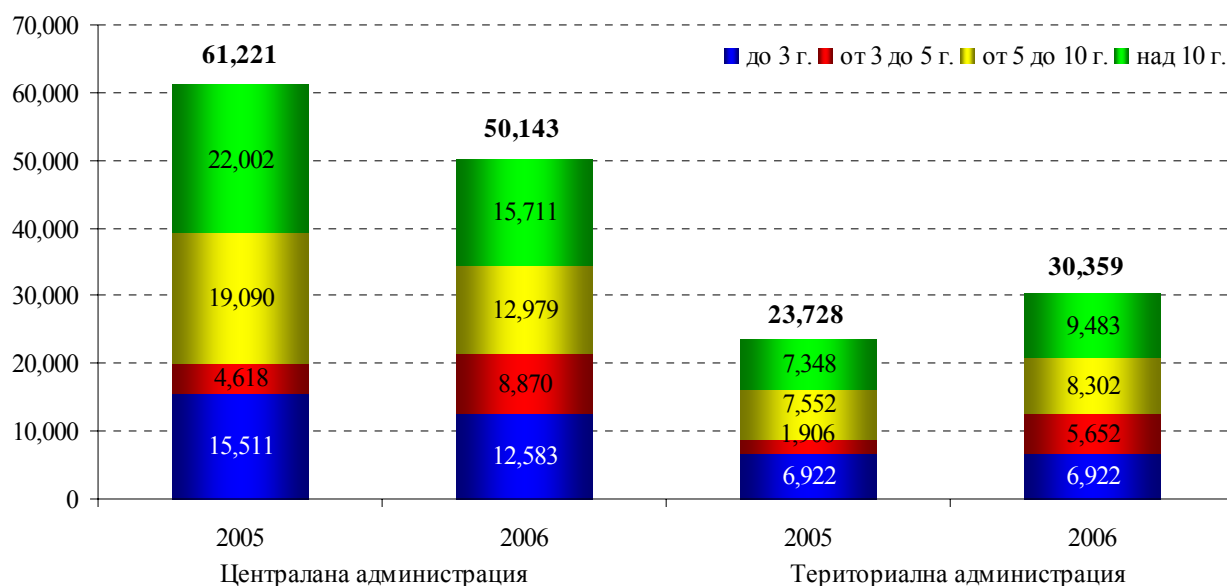
IV.11. Продължителност и прекратяване на служебното правоотношение

Към 31.12.2006 г. 25,194 служители са на служба в държавната администрация повече от десет години, което е 31.0% от всички реално заети (29,350 и 34.6% за 2005 г.). Други 21,281 са служители между пет и десет години. Техният дял спрямо всички реално заети е 26.2%, докато през предходния отчетен период са 31.4% (26,642 служители).

Повече от два пъти нараства делът на служителите, заети в администрацията от три до пет години. През 2006 г. такива са 14,522 служители, което е 17.6% от всички реално заети за настоящия отчетен период. Една година по-рано, през 2005 г., общо 6,524 служители в държавната администрация са със стаж между три и пет години, като по този начин представляват 7.7% от реално зетите в администрацията през съответната година.

С най-малко стаж като служители са 18,764 човека, които работят в администрацията по-малко от три години. През 2006 г. 23.1% от реално зетите са на служба в администрацията по-малко от три години, докато през 2005 г. те са 28.6%.

Графика 32: Продължителност на службата



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

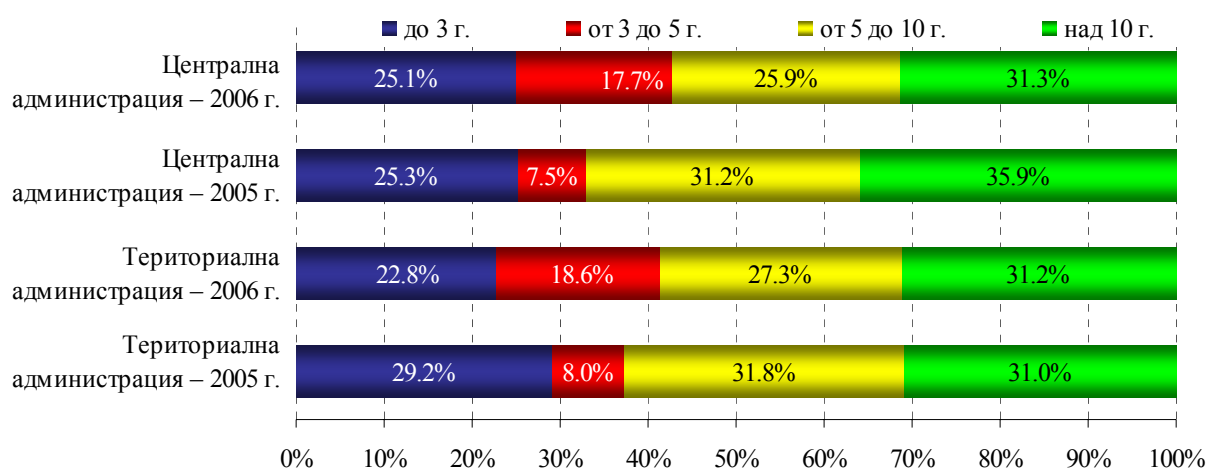
От всички реално заети в централната администрация, служителите с над десет години служба са 31.2% (35.9% за 2005 г.). Служителите с над пет години служба представляват 25.7% (31.2% за 2005 г.), а тези със стаж от 3 до 5 години са 17.6%. През предходната година техният дял е 7.5% от зетите в тези структури. Служителите с под три години служба са 25.0% от всички, докато година по-рано са 25.3%.

През 2006 г. делът на служителите с под три години служба в структурите на централната администрация е над средния процент за всички реално заети (23.1%), за

разлика от предходната, когато е под средния – 25.3%. Средният процент за всички реално заети в държавната администрация като цяло е 28.6%.

От всички 30,904 реално заети в структурите на териториалната администрация на изпълнителната власт, служителите с над десет години служба са 30.7%. През миналата година служителите с над десет години служба са 31.2% от всички, ангажирани в структурите на териториална администрация. Служителите с между пет и десет години служба са 26.9% от всички, ангажирани в териториалните администрации. И в тази група се констатира, че независимо от тяхното нарастване като абсолютна стойност, през настоящата година относителният им дял спада. През 2005 г. с такъв стаж са 32.1% от всички. Служителите със стаж от 3 до 5 години са 18.3% от всички. Делът им през 2005 г. е 8.0%. Служителите с под три години служба са 20.0%, докато през предходната година са 31.7% от всички заети в териториална администрация.

Графика 33: Продължителност на службата – дялово разпределение по вид администрация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

При разглеждане на тези съотношения по видове администрации става ясно, че в административните структури, които се отчитат пред Народното събрание, делът на служителите с под три години стаж е най-висок – такива са 41.8% от назначените в тези администрации. На второ място по дял на служители със стаж под три години, са администрациите на държавните комисии – 38.9%, следвани от областните администрации – 36.4%. Най-нисък е делът на тази група служители в административните структури, създадени със закон. В тях едва 15.9% от всички служители са със стаж под три години. В общинските администрации делът на тази група е 19.5%.

С повече от десет години са 4.9% от заетите в областните администрации. В министерствата делът на служителите с повече от десет години служба е 19.2%, докато делът на служителите с по-малко от три години е 28.5%. Своеобразни рекордьори по отношение продължителност на службата са административните структури, създадени със закон, където 46.3% от всички заети служители са с над десет години служба, докато в тях едва 15.9% от служителите са с под три години стаж (което е най-ниският дял на тази група според вида административна структура). Специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, също се отличават с висок дял на служители с над десет години стаж в тях – 44.8% при 18.8% на служителите със стаж по-малко от три години.

През 2006 г. са прекратени общо **4,119 служебни правоотношения**, което е с два пъти повече в сравнение с 2005 г., когато техният брой е 2,225.

В рамките на отчетната година на общо основание (чл. 103, ал. 1 от Закона за държавния служител) са прекратени 2,747 служебни правоотношения, близо два пъти повече

в сравнение с 2005 г. (1,431.). Това е 66.7% от всички прекратени служебни правоотношения през отчетния период. За сравнение през 2005 г. те са 64.3%. Видно от горните данни е, че независимо от почти двукратното нарастване на бройките на прекратените СПО на общо основание, като дял спрямо общия брой прекратени служебни правоотношения, те се запазват на относително сходно равнище. През настоящата година по чл. 103, ал. 1 от ЗДСл в централната администрация са прекратени 2,192 служебни правоотношения (79.8%) и 555 (20.2%) в териториалната администрация.

През 2006 г. по взаимно съгласие са прекратени 1,633 СПО (59.4% от всички прекратени на общо основание служебни правоотношения). В централната администрация те са 1,203, близо три пъти повече от териториалната. Най-много са прекратените по взаимно съгласие служебни правоотношения в Агенцията за социално подпомагане – 116, в Министерството на земеделието и горите – 105, в Министерството на правосъдието – 94, Агенцията по заетостта – 84, в Националния статистически институт – 52 и 47 в Министерство на икономиката и енергетиката.

В структурите на териториалната администрация по взаимно съгласие са прекратени 430 служебни правоотношения.

През отчетната година общо 120 служебни правоотношения са прекратени, поради завръщане на замествания служител, 116 поради преминаване в друга администрация, 47 – поради изтичане на срока на назначаване на държавния служител, 24 – поради неявяване на държавния служител за заемане на предишна длъжност при отменена заповед от органа по назначаване или от съда, 19 – поради несъвместимост по чл. 7, ал. 2 от ЗДСл. На други основания са прекратени 768 служебни правоотношения.

Поради едностранно прекратяване на служебното правоотношение от страна на държавния служител (чл. 105 от ЗДСл), през отчетната година са прекратени общо 293 служебни правоотношения (211 за 2005 г.). От тях 217 са в централната и 76 в териториалната администрация. Най-много са прекратените на това основание правоотношения в Агенция “Митници” – 15, в Изпълнителната агенция “Главна инспекция по труд” – 12, в Държавната агенция за закрила на детето и Министерството на финансите по 11. В общо 46 административни структури, най-вече от централната администрация, едностранно от страна на служителя са прекратени от 2 до 10 правоотношения, като общият им брой е 156 или 53.2% от общия им брой. В други 45 администрации, най-често структури от териториалната администрация, са прекратени по едно служебно правоотношение по чл. 105 от ЗДСл.

През 2006 г. едностранно от органа по назначаване с предизвестие (чл. 106 от Закона за държавния служител) са прекратени общо 900 служебни правоотношения, докато една година по-рано на това основание са прекратени общо 331 служебни правоотношения. В централната администрация са прекратени 801 (при 296 за 2005 г.). Това са 19.5% от общия брой на прекратените през годината служебни правоотношения, докато през миналата отчетна година те съставляват 13.3% от тях. В структурите на териториалната администрация на това основание са прекратени 99 СПО (35 за 2005 г.).

През отчетната година на това основание са прекратени 44 служебни правоотношения с директори при 36 за 2005 г., 92 с началници на отдели (34 през 2005 г.), 51 с началници на сектори (25 през 2005 г.) и 719 с експерти, докато през 2005 г. на това основание са прекратени 236 правоотношения с експерти.

Като брой през 2006 г. се наблюдава значително нарастване на прекратените по този член служебни правоотношения. Въпреки това, като дял от общия брой на прекратените служебни правоотношения през годината, прекратените на това основание СПО с директори намаляват. През 2005 г. те са 1.6% от общия брой на прекратените през годината служебни

правоотношения, докато през настоящата година те са 1.1%. Но делът на прекратените СПО на това основание, разпределени по видове длъжности, нараства спрямо 2005 г. като най-голямо е нарастването на прекратените служебни правоотношения с експерти. През 2005 г. 10.7% от всички прекратени по чл. 106 от Закона за държавния служител СПО са с експерти, докато през настоящата година техният дял нараства до 14.5%.

Най-много са прекратените по този член правоотношения с експерти в Агенцията за държавна финансова инспекция – 197, Агенцията по заетостта – 65, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор – 38, Националният статистически институт – 28, Министерството на външните работи – 27. В общо 7 структури от централната и териториалната администрация на изпълнителната власт по този член са прекратени между 15 и 25 правоотношения с експерти, като общият им брой е 130 или 14.4% от всички прекратени по това основание. В други 79 институции на това основание са прекратени между 1 и 14 СПО с експерти, като техният общ брой е 228 или 25.4% от всички.

Поради съкращаване на длъжността са прекратени 568 правоотношения, докато една година по-рано те са 91. По този начин през 2006 г. са прекратени 13.8% от всички прекратени през годината служебни правоотношения. Техният дял през 2005 г. е 4.1%.

Поради придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през отчетната година се прекратени 352 служебни правоотношения, от които 250 са в централната администрация, а 75 в териториалната администрация.

Едностранно от органа по назначаване без предизвестие (чл. 107 от Закона за държавния служител) са прекратени общо 86 служебни правоотношения (при 142 през 2005 г.), от които 21 с директори (42 за 2005 г.), 21 с началници на отдели, 4 с началници на сектори (8 за 2005 г.) и 38 с експерти (година по-рано те са 70). Общо в структурите на централната администрация са прекратени 110 правоотношения, а в териториалната администрация са прекратени 32.

Дисциплинарно през настоящия отчетен период са уволнени 48 държавни служители (при 42 за 2005 г.).

С 45 е прекратено служебното правоотношение, поради неспазване на задължението за уведомяване по чл. 27 от Закона за държавния служител. През предходната година на това основание са прекратени 10 служебни правоотношения.

Седем служебни правоотношения са прекратени, поради неспазване на абсолютните забрани и изискванията при назначаване (чл. 7 от Закона за държавния служител), като нарушението съществува и към момента на прекратяване на правоотношението.

Поради получена най-ниска обща оценка от атестирането, е прекратено служебното правоотношение с 20 държавни служители, като техният брой през 2005 г. е 35.

През 2006 г. е отчетено, че 89 служебни правоотношения са прекратени по инициатива на органа по назначаване срещу уговорено обезщетение (чл.107а от ЗДСл). От посочената разпоредба се възползват предимно в общинските администрации, където по този ред са прекратени 21 служебни правоотношения, а също и в административните структури, създадени със закон – 21 прекратени СПО по това основание.

В рамките на 2006 г. общият брой на случаите, при които със съдебно решение се стига до възстановяване на прекратено служебно правоотношение, е 145 (за 2005 г. те са 147), 41 от които са в териториалната, а 104 – в централната администрация. От тях 74 реално са възстановени на държавна служба, от които 21 в структури на териториалната администрация, а 53 в централната администрация. През 2005 г. 60 служители са реално възстановени на държавна служба, 17 в структури на териториалната администрация, а 43 в централната администрация.

IV.12. Атестиране

В продължение на четири 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 заложиени цели и резултати. Атестирането е насочено и към идентифициране потребностите от обучение на служителите и открояване на служители с потенциал за бъдещо развитие.

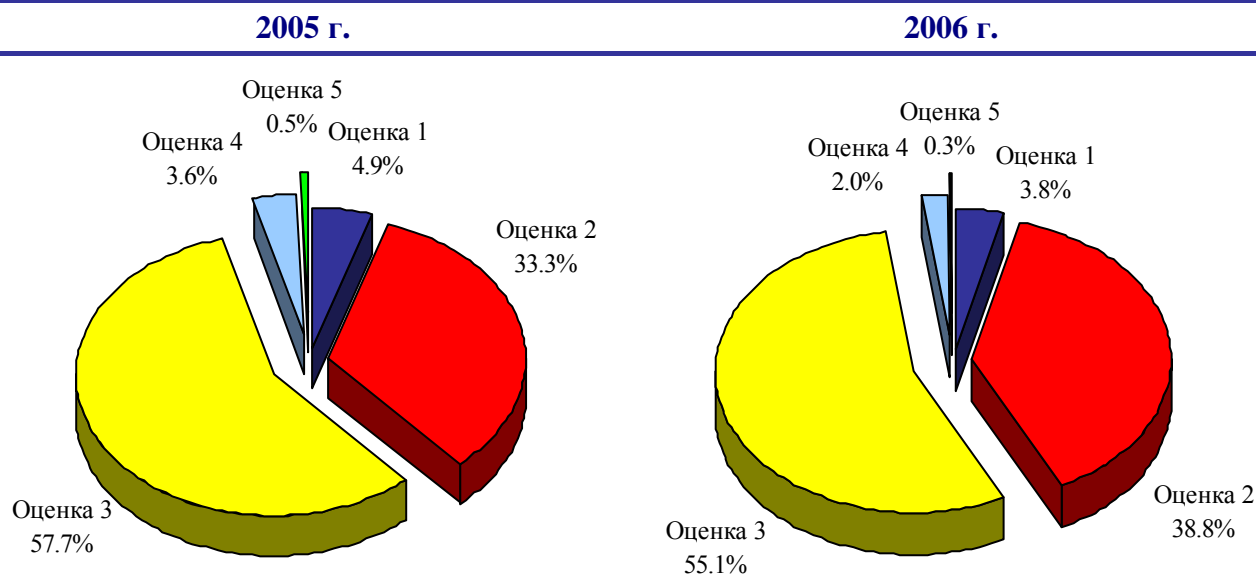
Периодът на атестиране обхваща една година и преминава през три основни етапа – съгласуване на работен план с индивидуалните цели на всеки служител, провеждане на междинна среща в средата на годината и провеждане на заключителна среща в края на периода на оценяване, на която оценяващият ръководител поставя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

През настоящия отчетен период от общо 547 административни структури, попълнили и заверили своите годишни отчети, в 520 (95.1%) са проведени и трите етапа на атестирането. През 2006 г. се увеличава, както броят на институциите, в които са проведени и трите етапа, така и делът им спрямо общия брой на администрациите, попълнили и заверили своите годишни отчети. През предходната година в 511 администрации (94.3%) са проведени и трите етапа на атестирането.

В рамките на отчетната 2006 г. в 95.4% от общинските администрации са проведени и трите етапа на оценяване. За сравнение през 2005 г., трите етапа са проведени в 95.0% от общините, а през 2004 г. – в 89.0%.

През 2006 г. в 27 структури, в т.ч. 11 общински администрации (18 за 2005 г.), както и в 8 административни структури, създадени със ПМС (6 за 2005 г.), не са проведени всичките три етапа. За разлика от предходната 2005 г., когато във всички областни администрации са проведени и трите етапа на атестирането, през настоящия отчетен период в Областна администрация – София и в Министерството на вътрешните работи не са проведени всички етапи.

Графика 34: 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 подобрение”, Оценка 5 “Неприемливо изпълнение”

Служителите с поставена годишна оценка в края на 2006 г. са 76.9% от общия брой заети в държавната администрация. В сравнение с 2005 г. се наблюдава лек спад. През миналия отчетен период общо 78.5% от заетите в структурите на държавната администрация получават годишна оценка. В централната администрация през 2006 г. 77.8% от служителите получават годишни оценки, което е значително по-малко в сравнение с предходната година, когато с годишна оценка са 86.7% от служителите. В структурите на териториалната администрация с годишна оценка през 2006 г. са 75.4%, което е нарастване спрямо предходната 2005 г. – 73.0%.

По предоставените данни атестиране не е провеждано в Държавния културен институт към министъра на външните работи, Инспекцията по авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства, Института по розата и етеричномаслените култури – Казанлък, Министерството на вътрешните работи, Националния студентски дом, Столична община – райони Красно село, Овча купел и Панчарево, Общинска администрация – Кюстендил, Борино, Мизия, Правец, Рила, Кюстендил, Мизия, Чепеларе, Венец.

През 2006 г. 55.1% от атестираните служители получават оценка 3 “Изпълнението отговаря на изискванията”, 38.8% – оценка 2 “Изпълнението е над изискванията” и 3.8% – оценка 1 “Изключително изпълнение”. Получилите оценка 4 през 2006 г. са 2.0% от всички, а служителите с поставена оценка 5 са 0.3%. В сравнение с предходната отчетна година дялът на служителите, получили оценка 2, нараства с 5 пункта – през 2005 г. такава оценка са получили 33.3% от всички атестирани. Това се съпътства от съответстващо намаление в групите на получилите оценка 1 и тези с оценка 3.

В централната администрация процентното разпределение на оценките е както следва: оценка 1 – 3.7% (4.8% за 2005 г.), оценка 2 – 41.0% при 33.7% за предходната, оценка 3 – 55.5%, докато година по-рано са 49.5%, оценка 4 – 1.5% (2.9% за 2005 г.), и оценка 5 – 0.2% (0.1% за 2005 г.).

Сравнението на данните за двата отчетни периода сочи, че през настоящата година работата на значително по-малко служители от структурите на централната държавна

администрация е оценена като “Изключително изпълнение” (оценка 1). Въпреки това, може да се направи изводът, че значителна част от оценените служители, заети в централна държавна администрация, подобряват своето изпълнение. Основания за този извод ни дава значителното нарастване на дела на служителите, чиято работа е оценена с оценка 2, на фона на свиването на дела на служителите с поставена годишна оценка 3.

В териториалната администрация с оценка 1 са 4.2% от всички оценени служители, докато година по-рано те са 3.0%. Оценка 2 е поставена на 35.5% при 25.0% за 2005 г., а оценка 3 – 56.1% (47.6% за 2005 г.), оценка 4 – 2.8% (3.0% година по-рано) и оценка 5 – 0.5% при 0.7% за 2005 г.

От всички служители, атестирани през 2006 г., 14.3% са повишили своята оценка спрямо предходната година (през 2005 г. 11.1% от атестираните са повишили оценката си спрямо 2004 г.).

В сравнение с предходната отчетна година през 2006 г. се отчита значително намаление на броя на възраженията, подадени до контролиращите ръководители, по повод общата оценка. Докато през 2005 г. са подадени общо 517 възражения, през настоящата година те са 356. При това в структурите на централната държавна администрация се наблюдава значително намаление на броя на възраженията – от 416 през миналата година до 258 през 2006 г. възражения. Макар и не толкова впечатляващо, намаление на възраженията се наблюдава и в структурите на териториалната администрация на изпълнителната власт. През 2005 г. в тези администрации са подадени 101 възражения, а през 2006 г. техният брой е 98.

Най-голям е броят на подадените през 2006 г. възражения в Министерството на земеделието и горите (46 бр.), следват Агенцията за социално подпомагане (28 бр.), НАП и Агенцията “Митници” с по 24 бр., Агенцията по заетостта с 22 бр., Главното управление на архивите – 7 бр., Регионалният инспекторат по образованието – Бургас – 7 бр.

От подадените през 2006 г. възражения са приети и коригирани 128 (при 199 за 2005 г.), като при всички тези случаи контролиращите ръководители са коригирали оценката с единица нагоре. На практика това е първата година, в която нито една от оценките, по които е подадено възражение до контролиращия ръководител, не е коригирана надолу. През 2005 г. от общия брой на подадените възражения (199), в 194 от случаите оценката е коригирана с една единица нагоре, а в пет от случаите оценката е намалена с една единица. 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.

Тези промени могат да се отчетат като знак за значително подобрене в процеса на организиране и провеждане на атестацията на служителите в държавната администрация. Очевидно и през 2006 г. процесът на атестиране е усъвършенстван, като значителни усилия са положени в посока повишаване на обективността на оценяващите ръководители.

Коригираните оценки в централната администрация са 71.1% от всички подадени възражения до контролиращите ръководители, а в териториалната – 28.9%. Една година по-рано това съотношение е 77.0% на 23.0% в полза на коригираните от страна на контролиращите ръководители възражения в структурите на централна държавна администрация. Данните и тази отчетна година сочат, че контролиращите ръководители в централната администрация имат по-голяма значимост в ролята им на арбитър при проява на необективно отношение от страна на оценяващите ръководители.

Само 44 служители от държавната администрация не са подписали формулярите и общите си оценки от заключителните срещи в края на 2006 г. През 2005 г. техният брой е 33. 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.

IV.13. Служебно и професионално развитие. Обучение

Притежаването на висока квалификация на служителите в българската държавната администрация е сериозен потенциал 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 разработване и реализиране на политики в дадена област и техния мониторинг, въвеждането на промени в дейността и управление 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.

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

IV.14. Източници на финансиране

През отчетния период 61.5% от целево предоставените финансови средства са оползотворени от администрациите за обучение на служителите. Този резултат е значително по-добър в сравнение с предходната година, когато едва 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 42.7%, което макар и с малко, е по-добър резултат в сравнение с 2005 г. – 41.3%. По видове администрации, в рамките на централната администрация с най-висок процент усвоени средства, целево предоставени за обучение, са администрациите на държавни комисии – 81.9%, които увеличават процента на усвояване на средствата за обучение спрямо 2005 г. (80.8%).

В структурите на териториалната администрация на изпълнителната власт процентът на усвоените целево предоставени средства е 69.6% при 54.9% за предходната година.

Областните администрации се очертават като най-активни административни структури по отношение усвояването на целевите средства за обучение. Според обобщените данни за 2006 г. са усвоени общо 114.3% от тези средства. Този резултат ги извежда на първо място не само сред структурите на териториалната администрация, но и сред всички видове структури на държавната администрация.

Структурите, които отчитат 100% усвояване на целевите средства през 2006 г., са 247 или 45.2% от представилите данни по доклада. За сравнение, една година по-рано броят на институциите, усвоили 100% от целевите средства за обучение, е 209, което е 38.6% от администрациите, предоставили данни през отчетната година.

Разпределението по тип администрации показва, че 64.3% от областните администрации са усвоили изцяло средствата, предоставени целево за обучение на техните служители. Спрямо 2005 г., когато делът им, е 57.1% е налице значително нарастване. Нараства делът и на общинските администрации, които през отчетния период са усвоили 100% от целевите средства за обучение. Докато през 2005 г. те са 43.1%, през настоящата година достигат 50.0%. Като цяло е налице нарастване на дела на административните структури и от централната държавна администрация, които са усвоили напълно предоставените целеви средства за обучение – от 34.7% в предходната година, през настоящата те са 41.2% от всички структури на централната администрация.

Данните показват, че докато през 2005 г. (сравнено с резултатите за 2004 г.) е налице намаление със средно десет процента на дела на административните структури, които са усвоили изцяло целево предоставени средства за обучение на държавните служители, през настоящия отчетен период броят и делът на администрациите, успели да усвоят всички целеви средства, нарастват значително.

Структурите, които през 2006 г. нямат отношение към процеса на обучение (0% усвоени средства, целево предоставени за обучение на служителите им), са 195 или 35.7% от всички администрации. Спрямо предходната година техният брой и дял намалява значително. През 2005 г. общо 248 административни структури или 45.8% от предоставилите данни по доклада отговорят, че не са усвоили целево предоставените им средства за обучение.

През отчетната 2006 г. общо 43 структури от централната администрация (37.7%) не са усвоили предоставените средства. Година по-рано техният дял е 54.1%. Само две областни администрации посочват, че през отчетната 2006 година не са усвоили средствата за обучение (Областна администрация – Добрич и Областна администрация – Плевен), докато през 2005 г. те са 10 (35.0%). При общинските администрации 70 (26.7%) не са усвоили средствата, при 95 (36.0%) за 2005 г.

На фона на тези резултати прави впечатление, че през 2006 г. не се наблюдава увеличение на броя и дела на администрациите, предвидили и усвоили средства за обучение от собствените си бюджети. През 2005 г. общо 61.3% от администрациите имат такива средства и ги усвояват, напълно или отчасти, а през настоящата година броят на тези администрации е 330 или 30.3% от всички администрации. След значителното нарастване на структурите, предвидили и усвоили средства от собствените си бюджети при предходния отчетен период (от 44.0% през 2004 г. на 61.3% през 2005 г.) може да се направи предположението, че през 2006 г. администрациите са достигнали границата на своите възможности да отделят собствени средства и да финансират самостоятелно обучението на своите служители.

Следва да се отбележи фактът, че и през настоящата отчетна година има администрации, които не са усвоили средства за обучение, както от целево предоставените им, така и от предвидените в собствените им бюджети. Техният брой през 2006 г. е 97 или 17.7% от всички структури, като 17 от тях са структури от централната държавна администрация (в т.ч. едно министерство – Министерството на вътрешните работи, 5 изпълнителни агенции, 4 административни структури, създадени със закон, 6 административни структури, създадени с постановление на МС), 38 са общински администрации, 13 общински администрации на райони.

Въпреки това, в сравнение с 2005 г., когато общо 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 никакви средства за обучение на своите служители, резултатите от настоящия

отчетен период сочат намаление на техния брой. Остава необходимостта от 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.

IV.15. Брой обучени служители

По обобщени данни, представени от административните структури чрез техните попълнени и заверени отчетни доклади за 2006 г., броят на служителите, преминали обучение през 2006 г. е 52,778 (64.9% от всички заети в администрацията). От тях 39,526 са от централната (78.4% от заетите) и 13,252 от териториалната администрация (42.9% от заетите). През 2005 г. броят на служителите, преминали през различни обучения, е 42,060, от които 84.7% са от централната администрация. Общо през 2006 г. по проекти, осъществявани и финансирани от МДААР и ИПАЕИ, са организирани над 86,800 обучения за служители от администрацията.

Графика 35: Брой на служителите, преминали задължително и специализирано обучение



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Запазва се очерталата се през последните години тенденция за нарастване с голяма стъпка на относителния дял на обучаваните служители, спрямо заетите в държавната администрация като цяло. През 2005 г., сравнено с 2004 г., това нарастване е с 13.3%, а през настоящата година нарастването е с нови 15.3% спрямо предходната година.

ЗДСл поставя изискване за **задължително обучение** на служителите, постъпили за първи път на държавна служба, на служителите, назначени за първи път на ръководна длъжност, както и веднъж в годината задължително обучение на висшите държавни служители. 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.

По данни от Института по публична администрация и европейска интеграция през 2006 г. общият брой на преминалите през задължително обучение служители е 1,233., От тях 995 са служители, назначени за първи път на държавна служба. Те са преминали през курс за новопостъпили служители “Въведение в държавната служба”. Други 238 са

служители, назначени за първи път на ръководна длъжност. Те са преминали през курс “Съвременни управленски умения”, предназначен за новоназначени ръководители.

Данните, предоставени от ИПАЕИ, за броя на служителите, назначени за първи път на държавна служба и преминали през задължително обучение, показват, че техният дял нараства спрямо предходната отчетна година. През 2005 г. 12.6% от новоназначените служители са преминали през задължително обучение (по данни на администрациите за 2005 г. от общо 5,581 назначени за първи път на държавна служба служители 701 са преминали през задължително обучение). През настоящата година процентът на назначените за първи път на държавна служба служители, които са преминали през задължително обучение, е 29,4% (по данни от администрациите за първи път на държавна служба са назначени 3,381 служители).

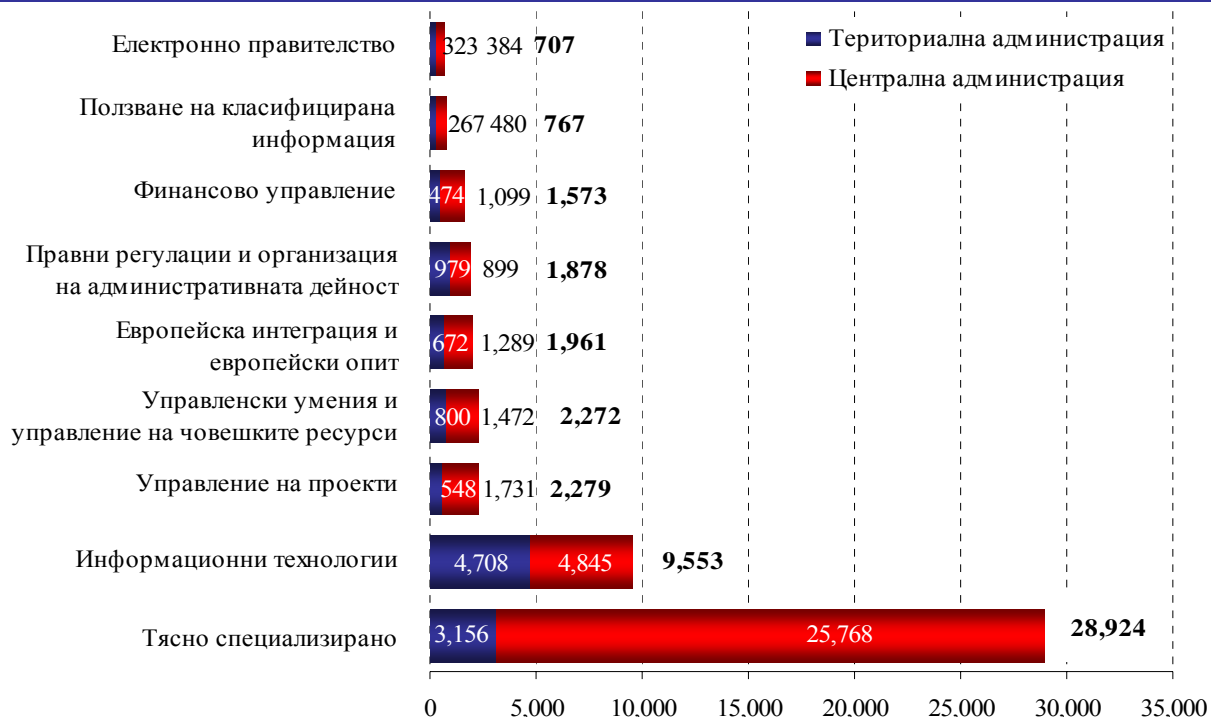
Потребностите от обучение са свързани с предизвикателствата пред политическото и икономическото развитие на страната. Модернизирането на държавната администрация изисква не само промени, свързани с поведението, ценностите и нормите, но и нова административна култура и бърза ориентация при определяне 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.

По отчетни данни на администрациите през 2006 г. значителен брой служители – 51,247 са преминали през **специализирани обучения** (63.0% от реално заетите в държавната администрация). Преобладават служителите от централна администрация – 37,461 бр. (73.3% от заетите). За сравнение през 2005 г. дялът на тези служители е 58.0%. Според данните, попълнени и заверени от администрациите, през настоящата отчетна година общо 20,625 служители от административните структури, създадени със закон, са преминали през специализирано обучение, което е повече от реално заетите в този вид администрации. През “Тясно специализирано обучение” са преминали 18,520 служители от тези административни структури.

В по-малка степен са обхванати служителите от структурите на териториалната администрация, 44.7% от които са преминали през специализирани обучения. В общинските и областните администрации те са общо 10,143 служители, 43.2% от заетите. Този резултат е под средния за структурите на териториалната администрация като цяло, е далеч по-добър от данните за предходната отчетна година, когато общо 6,383 души или 27.0% от заетите са участвали в обучение.

Графика 36: Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

И през 2006 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 28,924 служители, преминали на тясно специализирано обучение (56.4% от всички, преминали обучение при 45.0% от всички за предходната година), 25,768 работят в централната администрация, а 3,156 – в териториалната. Най-голям е дялът на служителите, работещи в структури, създадени със закон (64.0% от всички преминали на специализирано обучение при 49.0% за 2005 г.), следвани от изпълнителните агенции – 14.3%, като дялът им спада значително спрямо предходната година, когато са 23.9%. От структурите в териториалната администрация, 62.2% са в общинските администрации, което е далеч под резултата за 2005 г. – 88.3%.

На следващо място, по брой обучени служители през отчетната година, е обучението по Информационни технологии. През годината общо 9,553 (18.6% от всички обучени) служители са повишили своята квалификация в сферата на информационните технологии. От тях 4,845 (50.7%) работят в централната администрация, а 4,708 (49.3%) – в териториалната администрация. Като цяло е налице забележителен ръст, след като през предходната година такива обучения са били посетени от едва 6.7% от всички обучени за периода

С голяма разлика на трето място са обученията, насочени към развитие на умения по управление на проекти и теми, свързани с европейската интеграция и европейския опит. Общо 4,233 служители са повишили своята квалификация в тази област (8.3% от всички обучени). От тях 2,761 (65.2%) работят в централната администрация.

По данни на отделните администрации през 2005 г. общо 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.

Миналогодишният “фаворит” – обучението, насочено към развитие на управленските умения и управлението на човешките ресурси, е на четвърто място. През отчетната година

общо 2,279 служители са повишили своята квалификация в тази област, което е 4.4% от всички обучени. Прави впечатление, че през 2006 г. това обучение е привлякло далеч по-малко служители в сравнение с предходната година, когато 6,058 или 14.4% от всички обучени служители са повишили своята квалификация в тази сфера. През 2006 г. обучение по темата са преминали 1,371 служители в централната администрация, срещу 5,451 за предходната. И ако през 2005 г. служителите от централната държавна администрация са съставлявали 90.0% от обучените по тази тема, през 2006 г. делът им е 76.0%. За сметка на това нараства делът на служителите от структурите на териториалната администрация. При общо 548 служители, техният дял е 24.1% срещу 10.0% за 2005 г.

Въпреки отбелязаният спад на дела на служителите от централната администрация, преминали през такова обучение, все още ръководителите им демонстрират по-добро разбиране, че ефективна и ефикасна администрация не може да функционира без прилагане на принципите и инструментите на доброто управление.

През отчетната 2006 г. обученията за ползване на класифицирана информация и защитата ѝ от нерегламентиран достъп са посетени от 1.5% от всички обучени служители (7.6% за 2005 г.). В обученията по финансовото управление са участвали 3.1% от обучените служители (5.58% за 2005 г.). В обученията в сферата на правните регулации и организация на административната дейност са включени 3.7%, а в обученията за електронно правителство – 1.4%, като дяловете им намаляват в сравнение с 2005 г.

По обобщени данни от докладите на администрациите през отчетната година, 15,303 служители са участвали в курсове, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция (2.3 пъти повече от предходната година). В курсове, организирани от други организации, са включени 37,475 служители, от които 93.0% са обучени в поименно посочени организации и 2,681 – отбелязани като “други”. От поименно посочените организации и институции, които са предложили обучение на държавните служители през отчетната година, могат да се споменат: Министерство на държавната администрация и административната реформа – 2,349 обучени, Институт за следдипломна квалификация към УННС – 556, Националното сдружение на общините в Република България – 297 обучени, Училища “Европа” – 219, Фондация за реформа в местното самоуправление – 167, Тракийски университет – 153, Университет по архитектура, строителство и геодезия – 149 и много други.

Броят на служителите, преминали **обучение с продължителност повече от 1 месец**, е общо 3,335 (2,476 бр. – 73.8% от централната администрация и 868 бр. – 26.0% от териториалната). Преобладаващи са служителите от министерствата – 1,207 бр., административните структури, създадени със закон – 912 бр., държавните агенции – 189 бр. Година по-рано общият брой на тези служители е 1,208, разпределени както следва: 1,169 служители или 96.8% от централната администрация при едва 39 бр. или 3.2% от териториалната. И тогава преобладават 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 2005 г. показва, че за втора поредна година намалява относителният дял на служителите, изпълнили това изискване от 25.7% през 2005 г. на 18.4% през настоящата отчетна година, докато делът им през 2004 г. е 53.3%.

Броят на напусналите служители, преминали обучение за 2005 г., е 22 в централната администрация и 12 в териториалната, докато за отчетната година се наблюдава значително нарастване. Общо 81 служители са напуснали държавната администрация, след като са преминали през обучение с продължителност над един месец, от тях 42 служители от

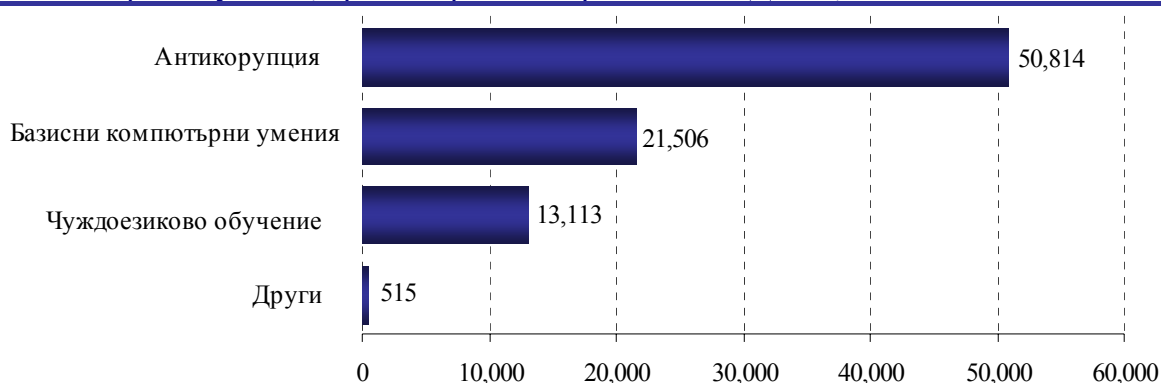
централната държавна администрация и 39 от териториалната. Едва в десет от тези случаи се е стигнало до възстановяване на средствата за обучение.

По данни на Института по публична администрация и европейска интеграция през 2006 г. общо 6,194 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 централната 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 37: Брой обучения, организирани по проекти на МДААР, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

По различни проекти на МДААР през 2006 г. са проведени общо над 81,220 обучения, в т.ч.:

- **Базисни компютърни умения** – 21,506 обучения с продължителност две седмици
- **Чуждоезиково обучение** – общо 13,113 обучения на служители в т.ч. до края на 2006 г. приключи обучението по английски език на 5,132 служители и започна обучението на около 7,000 служители, като то ще приключи през 2007 г., френски език (519), немски език (238), испански език (153), дистанционно обучение по английски език, съвместно с Британския съвет (41), китайски език (30) и др. Обученията по английски език са с продължителност до пет месеца, а обученията по френски, немски и испански език се провеждат целогодишно.
- През м. юли 2006 г. стартира масово **самообучение** за служители от държавната администрация по **“Превенция и противодействие на корупцията – етика на държавната администрация”**. Успешно са положени тестове от 50 814 служители.
- През 2006 г. стартира обучението на служители в държавната администрация **във висши училища в областта на публичната администрация и управлението**. Целта на специализациите е курсистите да получат допълнителна подготовка в тази област според конкретните потребности на съответната администрация и според необходимите на служителя компетентности. Обучението се осъществява в три отделни модула, всеки от които с продължителност един учебен семестър в задочна форма на обучение и по програма, утвърдена от академичното ръководство на съответното учебно заведение и съгласувана с ИПАЕИ.

В първия етап на обучението (октомври 2006 – март 2007 г.) се включиха 620 служители от структури на централната и териториалната администрация в цялата страна, в т.ч. по модули: “Управление на администрацията” – 230, “Организация на административната дейност и процеси” – 127, “Европейска административна практика” – 263.

- **Други обучения** са по теми свързани с превенция на корупцията (227), електронно правителство (177), специализиран английски език за разработване и представяне на проекти (67), организиране на стажантски програми (29), изграждане на екипни умения (15).

IV.16. Заплащане и допълнително материално стимулиране

По обобщени данни на база попълнени и заверени отчети за състоянието на администрациите през 2006 г., средната месечна брутна заплата на работещите в държавната администрация е 476.99¹¹ лв. Размерът на средната месечна брутна работна заплата на реално заетите в държавната администрация по СПО е 522.00 лв., а на заетите по ТПО е 445.22 лв.

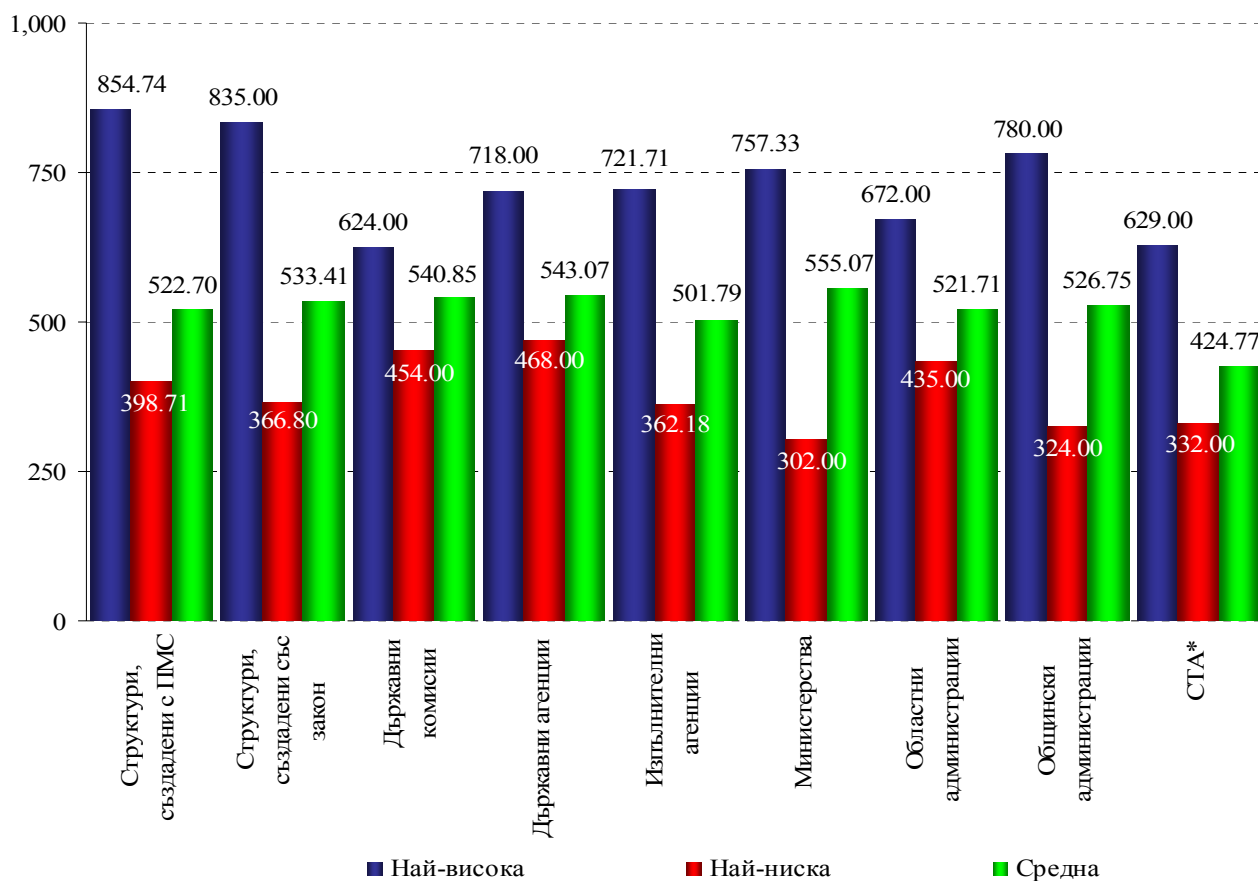
В институциите от централната държавна администрация средната месечна брутна работна заплата на реално заетите е 505.00 лв., като заетите по служебно правоотношение получават 538.06 лв., а по трудово правоотношение – 475.05 лв. Размерът на средната

¹¹ Размерът на средната месечна брутна работна заплата на реално заетите в структурите на администрацията е изчислен, като средно претеглена величина на база индивидуални отговори на администрациите, представили отчет за състоянието си за 2006 г. По същият начин е изчислен и размерът на средната месечна брутна работна заплата на реално заетите в администрацията по тип (централна и териториална администрация) и вид на администрацията и по тип на правоотношението – служебно или трудово.

месечна брутна работна заплата в структурите на териториалната администрация е по-нисък. През 2006 г. служителите по служебно правоотношение в териториална администрация са получавали 482.38 лв., а по трудово правоотношение 408.11 лв.

През 2006 г. средната месечна брутна работна заплата в областните администрации като цяло остава най-висока. Средният ѝ размер в тези администрации е 563.53 лв. За сравнение в министерствата е 560.14 лв., административните структури, създадени със закон – 511.23 лв., в изпълнителните агенции – 428.83 лв., в държавните агенции – 482.28 лв., а в общините – 434.51 лв.

Графика 38: Средна работна заплата за служители по СПО по вид администрация, 2006 в лв.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

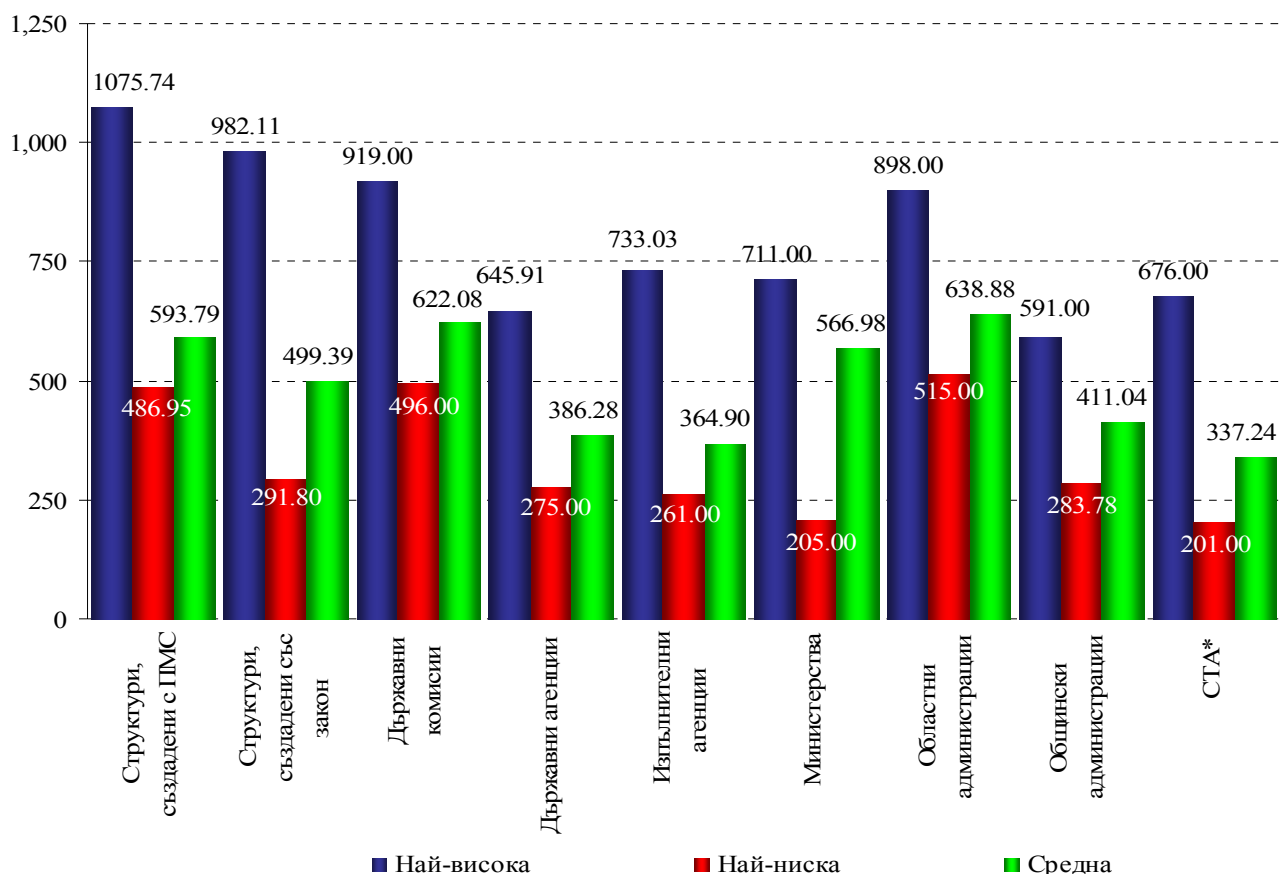
*СТА – Специализирана териториална администрация

В областните администрации средната месечна брутна заплата по трудово и приравнените на трудово правоотношение през 2006 г. е 638.88 лв. Това е най-високата средна заплата за служители по трудово правоотношение през настоящия отчетен период според вида на административните структури. През 2006 г. заетите по ТПО в администрациите на министерствата получават средно – 566.98 лв. Ангажираните по трудово правоотношение в административните структури, създадени със ПМС вземат по 593.79 лв., а в тези, създадени със закон – 499.59 лв. Служителите, ангажирани по ТПО в държавните агенции са вземали 386.28 лв. през отчетния период, а в изпълнителните агенции – 364.90 лв. Ангажираните по трудово правоотношение в общинските администрации получават 411.04 лв. през 2006 г., което е повече в сравнение с някои видове структури от централна държавна администрация.

Докато работещите по ТПО в областните администрации вземат най-високо средно месечно брутно възнаграждение, тези, които са ангажирани по служебно правоотношение в областните администрации през 2006 г., получават най-ниско възнаграждение спрямо

служителите по СПО в другите видове администрации. През 2006 г. те вземат средно по 521.71 лв. При това възнаграждението на тези служители е по-ниско и от възнаграждението на служителите, ангажирани по СПО в общинските администрации, където то е 526.75 лв.

Графика 39: Средна работна заплата за служители по ТПО по видове администрация, 2006 г. в лв.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

*СТА – Специализирана териториална администрация

Най-високо е възнаграждението на служителите по СПО в структурите на министерствата – 555.07 лв. за отчетната. Ангажираните по служебно правоотношение в държавните агенции вземат по 543.07 лв., в административните структури създадени със закон – 533.41 лв., в тези, създадени с ПМС – 522.70 лв., в изпълнителните агенции – 501.79 лв.

Най-висока е средната месечна брутна заплата по трудово правоотношение в Авиоотряд 28 – 1,075.74 лв., в Комисията за финансов надзор (982.11 лв.), в Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (973.35 лв.) и в Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (919.00 лв.). Най-ниска е в Регионалната инспекция по околната среда и водите – Бургас (201.00 лв.), Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (205.00 лв.), в Регионалния инспекторат по образованието – Силистра (218.00 лв.).

Най-висока е средната месечна брутна заплата по служебно правоотношение в Администрацията на Министерския съвет – 1,291.00 лв., в Авиоотряд 28 – 854.74 лв., в Специалната куриерска служба – 835.00 лв. Най-ниска е в Общинска администрация – Джебел – 324.00 лв., в Община Столична – район Лозенец – 330.00 лв., в Регионалната инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Враца – 332.00 лв.

Допълнително материално стимулиране

През 2006 г. общо 90 административни структури посочват, че през отчетния период не са давали допълнително възнаграждение на своите служители. Това е 16.5% от всички администрации, попълнили и заверили отчети през настоящата година. Най-голям е броят на териториалните администрации – 80, от тях 77 са общински администрации или това са 29.4% от всички общински администрации.

В общо 457 административни структури през 2006 г. са раздадени допълнителни възнаграждения на служителите, като 47 от тях разпределят това допълнително възнаграждение по равно на всички служители. Най-често допълнителното възнаграждение се разпределя съобразно индивидуалното месечно възнаграждение на служителите. По този начин са постъпили 209 администрации, в т.ч. и 95 общински администрации, 8 областни администрации, 7 министерства и 11 административни структури, създадени със закон. По видове администрации, в министерствата най-често е използван именно този метод. Оценката от годишното атестиране е използвана като водещ критерий при разпределението на допълнителното възнаграждение в общо 98 структури, от които 70 в териториалната администрация и 28 в централната. По този начин постъпват 6 областни и 28 общински администрации, а също така и 2 министерства – Министерство на икономиката и енергетиката и Министерство на труда и социалната политика.

Общо 103 административни структури отговорят, че разпределят допълнително възнаграждение между своите служители, но за целта ползват различни от посочените критерии (разработена система от вътрешни правила, личната преценка на преките ръководители, според реално отработеното време и конкретния принос на служителя, според прослуженото в съответната администрация време, според длъжността и др.).

Изплащането на допълнителните възнаграждения на служителите е финансирано със средства от държавния бюджет (108 административни структури), от собствени приходи (130 администрации), а 391 администрации използват за целта икономии от Фонд “Работна заплата”. Общо 58 административни структури използват други източници, по които финансират изплатените на техните служители допълнителни възнаграждения.

Предвид най-често срещаните проблеми, пред които са изправени структурите от държавната администрация (липса на кандидати с подходящите качества – образование, трудов и професионален опит, както и ниското заплащане в сферата на държавната администрация при сравнение с реалния сектор), представлява интерес да се направи преглед на методите за **мотивация на младите служители**.

От общо 547 администрации, попълнили и заверили отчет за състоянието на администрацията, 318 отговорят, че мотивират своите млади служители, като им предоставят ясна перспектива за служебно развитие. Това е 58.1% от всички администрации. През 2005 г. този отговор е посочен от 48.8% администрации.

Други 414 администрации са посочили обучението като фактор, с който да мотивират младите служители (75.9%). През 2005 г. такъв е отговорът на 227 администрации или 42.0% от всички отговорили.

Общо 92 администрации (16.8% от всички) посочват доброто заплащане като мотивиращ фактор, който да задържи младите на служба в съответната администрация. За сравнение през предходния отчетен период, само 4.4% от администрациите посочват еднозначно доброто заплащане като мотивиращ фактор (24 администрации).

Различни администрации използват разнообразни форми за допълнително материално стимулиране, разработване на системи за награди за образцово изпълнение на служебни задължения, а също и схеми за допълнително стимулиране за постигнати високи резултати. Предоставянето на добри условия за работа, в т.ч. и осигуряване на добър микроклимат,

оптимални технологична и информационна обезпеченост, системи и механизми за професионална подкрепа и развитие, също се използват като фактори за мотивация на служителите в различни административни структури.

Сред администрациите съществува практика командировките извън България, както и участието в семинари, 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, който осигурява психологически комфорт за работа.

- “Участие в семинари” – Общинска администрация – Рила
- “Участие в семинари по актуални въпроси“ – Общинска администрация – Сунгурларе
- “Командировки в чужбина” – Българска агенция за инвестиции
- “Добри условия за работа. Възможности за обучение и повишаване на квалификацията. Работа в добър екип.” – Българо-германски център за професионално обучение – гр. Плевен
- “Предоставяне на перспективи за професионално развитие и обучение” – Министерство на финансите
- “Чрез обучение, добро заплащане и предоставяне на перспективи за служебно развитие.” – Регионален център по здравеопазване – Ловеч
- “Съчетаване на възможностите за обучение с кариерно развитие” – Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район
- “Участие в мобилни форми на обучение и екипност на работа” – Регионален инспекторат по образованието – Кърджали.

Не бива да се пренебрегва и фактът, че не рядко страхът от загубата на работното място също се използва като фактор, който се използва при търсенето на начини и механизми за “мотивиране” на служителите. Особено силно това се отнася до малките населени места и структурите на териториалната администрация на изпълнителната власт:

- “Безработицата и трудното намиране на подходяща работа в малките населени места е основен мотив” – Общинска администрация – Роман)
- “Липсва алтернатива за намиране на работа” – Общинска администрация – Балчик.

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 единствена. Качествени услуги не могат да се реализират с несвършени процедури. 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

Изминалата 2006 г. може да се разглежда като период на необходима оценка на усилията на администрацията по приложение на Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише”, приета с ПМС №878 от 29.12.2002 г. Времето от момента на приемане на концепцията досега е достатъчно, за да се отчетат резултатите, да се анализират данните и да се предложат корективни действия. Информацията традиционно е ориентирана към представяне на постиженията по основните аспекти от политиката за подобряване на административното обслужване и регулиране – въвеждане на модела на обслужване на “едно гише” в администрациите, подобряване на нормативната регулация във връзка с административното обслужване и облекчаване на бизнес средата. С по-голям акцент са разработени някои иновативни области като въвеждането на системите за управление на качеството, укрепването на обратната връзка от потребителите на административни услуги, приложението на публично-частните партньорства в сферата на публичните услуги и изследването на удовлетвореността на потребителите. Новите акценти са свързани и с практиките на европейските страни в областта на публичната администрация, които насочват мениджмънта в този сектор именно към посочените иновативни средства за подобряване на административното обслужване. Отчетено е и действието на приетия през миналата година Административнопроцесуален кодекс, който основно реформира регулацията по отношение на предоставянето на административни услуги, като са разгледани и други нови нормативни актове.

Едно от основните средства за изследване състоянието на Административното обслужване е Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО), която е разработена върху основата на модела на Европейската фондация за управление на качеството. Тя е средство за събиране на данни за процесите, свързани с административното

обслужване в страната и възможност за измерване на качеството на услугите и резултатите от дейността по административното обслужване.

Интернет базираната системата за самооценка проследява процеса на развитие на звената за административното обслужване, контролира и коригира слабостите, и идентифицира добрите практики. Публикуваните в ССАО отчети носят информация относно етапа на развитие на всяка администрация по отношение на основните елементи – процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността и съответстващите на тях фактори. С помощта на ССАО се извършва анализ на процеса на предоставяне на административни услуги и дефиниране на съответните изводи и препоръки за подобряване на обслужването на принципа на “едно гише”.

През 2006 г. формата на самооценка беше обновена и коригирана съобразно “Общата рамка на оценяване” – 2006 г. (Common Assessment Framework – CAF) на държавните администрации от ЕС. Разработената нова форма за самооценка и отчитане на административното обслужване цели хармонизиране с методиката, използвана в държавния сектор на Европейския съюз. ССАО се поддържа и обслужва от Министерството на държавната администрация и административната реформа и е достъпна за отделните администрации на централно, областно и общинско ниво.

Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО) предизвика голям интерес на Четвъртата конференция за качество на публичните администрации в Европейския съюз. Конференцията се проведе на 27-29 септември 2006 г. в Тампере, Финландия. На форума присъстваха над 1 200 участници от цяла Европа и бяха представени 78 добри практики от 28 различни страни, както и от Европейската комисия.

Другото средство за отчитане на състоянието на административното регулиране и обслужване е електронната форма за отчитане на доклада за състоянието на администрацията. Данните по-долу, извлечени от този източник, са изрично посочени.

Чрез интернет-базираната Система за самооценка на административното обслужване (ССАО) за 2006 г. е постъпила информация от 476 администрации на изпълнителната власт от общо 492¹², включени в ССАО (97.0%), от които 80 структури на централната администрация (92.0%), 78 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (100%), 28 областни администрации (100%), 255 общински администрации от общо 264 (97.0%) и 25 администрации на райони на общини (71.0%). Единадесет общини и 10 района нямат публикувани отчети през второто полугодие на 2006 г. – общини Симитли, Поморие, Приморско, Сунгурларе, Макреш, Кочериново, Кайнарджа, Борино, Доспат, Казанлък и Хасково и райони Банкя, Витоша, Люлин, Възраждане, Изгрев, Красна поляна, Студентски, Триадица, Овча купел и Оборище на Столична община. В сравнение с 2005 г. броят на отчетите се общини и райони се е увеличил с 37. Общият процент на отчетите се администрации е 97.0%, а увеличението в сравнение с 2005 г. е със 7.0%.

За разлика от 2005, когато отчет са публикували 31 администрации на райони, през 2006 г. само 25 (71.0%) администрации на райони са попълнили отчета в ССАО.

В сравнение с 2005 г. броят на отчетите се администрации е увеличен с 48 – 37 общини и 11 структури от централната администрация.

¹² В интернет базираната ССАО се отчетат само административни структури, които предоставят услуги на гражданите и бизнеса, администрират регулаторни режими или информационни регистри
Съгласно Закона за администрацията (изм., ДВ, бр. 24 от 2006 г.), териториалната администрация на изпълнителната власт включва областната администрация, общинската администрация и специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

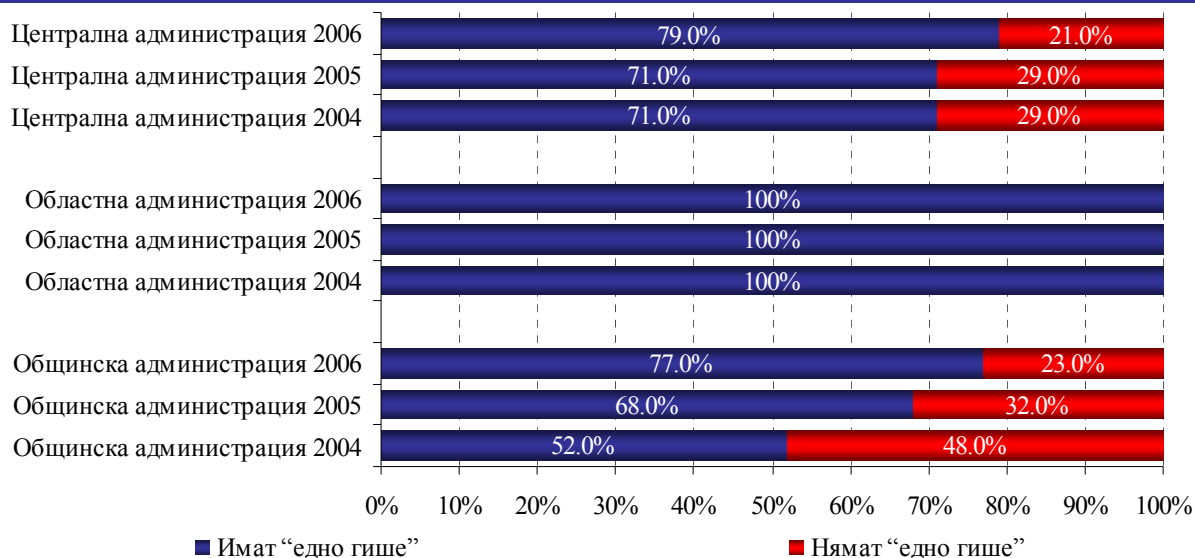
За подобряване на обществения достъп до услуги администрациите изграждат едно място на достъп на принципа на “едно гише”

Според постъпилите данни по ССАО 373 (76.0%) от структурите предоставят услуги на принципа на “едно гише”. По видове администрация състоянието е следното:

- В централната администрация 61 (75.0%) административни структури прилагат принципа на обслужване “едно гише” (от 165 администрации 35 нямат такъв тип организация)
- В специализираните териториални администрации – 69 (88.0%) прилагат принципа “едно гише”
- Всички областни администрации – 28 (100%) прилагат принципа “едно гише”
- В общините – 202 (77.0%) структури прилагат принципа на обслужване “едно гише” (от 264 общини 62 нямат такъв тип организация).

В районите на общини с районно деление 13 (37.0%) прилагат принципа на обслужване “едно гише”, 15 (43.0%) не прилагат принципа “едно гише” и 7 (20.0%) от тях – райони Възраждане, Изгрев, Красна поляна, Студентски, Трианица, Овча купел и Оборище, всички на територията на Столична община, никога не са публикували отчет в ССАО.

Графика 40: Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставяне на административните услуги



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа (в процента за централна администрация за 2006 г. са включени и специализираните териториални администрации)

Анализът на публикуваните отчети потвърждава тенденцията от 2005 г. на увеличение на администрациите, предоставящи услуги на принципа “едно гише“. Основното нарастване е в централната и специализираните териториални администрации – с 8.0% и в общините – с 9.0%.

Новосъздадените “гишета” през 2006 г. в централната администрация са ситуирани в 22 структури – Комисия за регулиране на съобщенията, Изпълнителна агенция “Българска служба за акредитация”, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия, Регионални центрове по здравеопазване Благоевград, Бургас, Видин, Кърджали, Кюстендил, Пазарджик, Силистра и Шумен, РИОКОЗ Добрич, Сливен и Смолян, Национална служба по зърното и фуражите, Национален център за информация и документация, Изпълнителна агенция по околната среда, Държавен национален парк

“Пирин”, РИОСВ Благоевград, Плевен и Шумен, и Главна дирекция “Гражданска въздухоплавателна администрация”.

Нови 43 общини са създали организация за предоставяне на услугите на принципа на “едно гише” – Белица, Кресна, Сандански, Несебър, Аврен, Аксаково, Димово, Борован, Мизия, Севлиево, Шабла, Дупница, Априлци, Чипровци, Перник, Долна Митрополия, Долни Дъбник, Кричим, Перушица, Първомай, Садово, Николаево, Стамболово, Тополовград, Каолиново, Пордим, Съединение, Разград, Ценово, Бяла (Област Русе), Иваново, Дулово, Тутракан, Рудозем, Столична община, Горна Малина, Ихтиман, Костинброд, Чавдар, Раднево, Симеоновград, Велики Преслав и Тунджа, и 4 района на общини – район Одесос на община Варна, райони “Западен” и “Централен” на община Пловдив, и район Лозенец на Столична община.

Една от насоките при подобряване на административното обслужване е подобряване пропускателната способност и обслужването на ГКПП с акцент върху шосейните граници.

В изпълнение на ангажиментите на правителството за предприемане на допълнителни мерки за намаляване на корупцията по границите, се предприемат действия по намаляване на плащанията в брой на ГКПП. Пилотно внедрената Локална система на принципа “единен фиш” показва, че това е сериозна антикорупционна мярка, която спомага за повишаване събираемостта на държавните вземания на граничните пунктове. За тази цел локалната информационна система за работа с “единен фиш” се въвежда в експлоатация на всички шосейни ГКПП на външните за ЕС граници. В резултат на това ще се подобри качеството и ще се намали времето за обслужване на пътниците.

Първоначалните резултати от пилотното тестване на локалната информационна система за работа с “единен фиш” на ГКПП Лесово показват, че за периода август-септември 2006 г. събираемостта на държавните вземания е увеличена от четири до шест пъти. След въвеждането на системата на 11^{-те} ГКПП се очаква подобно повишаване на събираемостта за всички ГКПП.

Политиката за подобряване на административното обслужване и регулиране има за цел да улесни достъпа на гражданите и бизнеса до административни услуги и да намали административните пречки пред бизнеса при осъществяване на стопанска дейност.

През м. септември 2006 г. Министерският съвет прие Наредба за общите правила за организация на административното обслужване. Тя е разработена от работна група към министъра на държавната администрация и административната реформа, в която взеха участие представители на омбудсмана, представители на администрацията на централно и регионално ниво, представители на Националното сдружение на общините в Република България, неправителственият сектор и бизнесът.

В Наредбата се урежда организацията на работа на звената за административно обслужване, като се описва и принципът на обслужване на “едно гише”. Въвежда се задължението всички администрации да организират дейността си по начин, който осигурява обслужване на потребителите на административни услуги на едно място. Подробно се описват начините за предоставяне на информация за услугите. Администрациите се задължават служебно да осигуряват всички издавани от тях документи, необходими за всяка предоставяна от тях административна услуга, както и документи от други администрации, ако е обявена такава възможност.

Наредбата регламентира осигуряването на достъп до звената за административно обслужване в удобно за потребителите време, включително и извън обичайния за администрацията работен график. Посочена е минималната информация, която

администрациите са задължени да предоставят, както на български, така и на някой от официалните езици на ЕС, като се съобразяват с правилата за транслитерация.

През м. декември 2006 г. Наредбата е предложена от Изпълнителната агенция за насърчаване на малки и средни предприятия за добра практика по една от линиите на Европейската Харта за малките предприятия – “Облекчаване на административното бреме пред малкия бизнес”, а в края на м. март 2007 г. е номинирана за добра практика. Наредбата ще бъде официално представена на Конференцията за Европейската харта за малките предприятия в Берлин, която е организирана от Европейската комисия съвместно с немското председателство.

Подобряването на административното обслужване не е гарантирано само от наличието на стратегически документи и създаване на организация за обслужване на принципа “едно гише”, а и от етапа на развитието му. Етапът показва качеството на процесите, свързани с осъществяване на административното обслужване.

През 2006 г. в отчетната форма на ССАО са внесени промени, които са съобразени с Общата рамка на оценяване – 2006 (Common Assessment Framework – CAF). В резултат на тези промени първите два етапа са разделени на по две фази, като етапите на развитие придобиват следния вид:

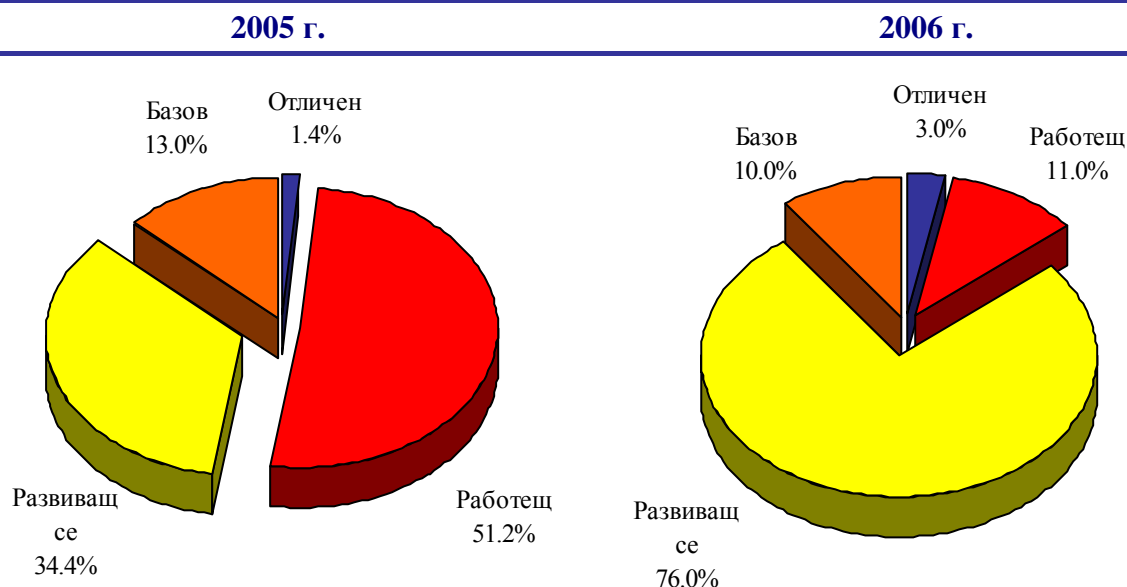
- Базов, който от своя страна се разделя на две фази:
 - 1^{ва} фаза “проучване” – прави се проучване, но не са предприети мерки за промяна в сравнение с предишната организация за предоставяне на услуги
 - 2^{ра} фаза “планиране” – налице са планове за внасяне на промени в областта на политиката
- Развиващ, който също се разделя на две фази:
 - 1^{ва} фаза “внедряване” – въвеждане на промени в администрацията за подобряване на процедурата по предоставяне на услуги
 - 2^{ра} фаза “адаптация” – последващ етап на въвеждане на промените, в който администрацията се приспособява за работа според новите изисквания
- Работещ – в сравнение с предходното обслужване на потребителите се отчита значително подобрение на начина, по който се предоставят административните услуги. Организацията на работа е съизмерима с някои европейски показатели
- Отличен – това е етапът, на който работата на организацията е съобразена със значимите елементи от най-добрите европейски практики в обслужването на принципа “едно гише”

От анализа на постъпилата информация в Системата за самооценка на административното обслужване през 2006 г. може се да обобщи следното:

През 2006 г. 44 администрации са на “базов” етап на развитие (2 на фаза “проучване” и 42 на фаза “планиране”) – 6 в централната администрация, 2 областни администрации, 31 общини и 5 района на общини. На етап “развиващ се” са общо 361 администрации – 201 на фаза “внедряване” и 160 на фаза “адаптация”. От тях 130 са в централната и специализираните териториални администрации, 18 областни администрации, 180 общини и 17 района на общини. На етап “работещ” са 55 администрации. От тях в централната и специализираните териториални администрации са 19, областните администрации са 5, общинските администрации са 28 и 4 – общинските администрации на райони. На етап “отличен” са 12 администрации, от които 5 в централната администрация, 3 областни администрации, 3 общини и 2 района.

На етап “отличен” са следните администрации – Министерство на труда и социалната политика, Изпълнителна агенция по почвените ресурси, Изпълнителна агенция “Сертификация и изпитване”, Национална агенция за професионално образование и обучение, Регионален център по здравеопазване Сливен, Областни администрации Перник, Стара Загора и Смолян, Общински администрации Пещера, Вълчедръм, Добрич и район Средец на Столична община.

Графика 41: Етапи на развитие на административното обслужване



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. 76.0% от административните структури са на етап “развиващ се”, 11.0% са на етап “работещ”, 10.0% са на етап “базов” и 3.0% са на етап “отличен”.

В сравнение с 2005 г. двойно е увеличен броят на администрациите, които са на етап “развиващ се”, за сметка на силно редуцирания брой на администрациите, намиращи се на етап “работещ” (40.0% намаление). С 3.0% е намален броят на администрациите на етап “базов”, а броят на администрациите на етап “отличен” е увеличен с 2.0%.

Големите разлики при отчитането на етапите на развитие се дължат на направените в отчетната форма на ССАО промени. В новия вариант на въпросника са променени относителните тежести на въпросите, което наложи изменение на граничните стойности на етапите на развитие. Това от своя страна се отрази на оценката за достигнатия етап. Много от администрациите, които през 2005 г. са на етап “работещ”, са преминали в етап “развиващ се” поради завишените критерии на оценяване, инспирирани от новата версия на САФ-2006.

През 2006 г. в централната и специализираните териториални администрации 41.0% са на етап – “развиващ - адаптация”, 40.0% – на етап “развиващ-внедряване”, 12.0% – на етап “работещ”, 1.0% – на етап “базов-проучване”, 3.0% – на “базов-планиране” и 3.0% – на етап “отличен”.

От областните администрации 43.0% са на етап “развиващ-адаптация”, 21.0% – на етап “развиващ-внедряване”, 18.0% – на етап “работещ”, 7.0% – на “базов-планиране” и 11.0% – на етап “отличен”.

От общините 29.0% са на етап “развиващ-адаптация”, 47.0% – на етап “развиващ-внедряване”, 11.0% – на етап “работещ”, 12.0% – на “базов-планиране” и 1.0% – на етап “отличен”.

От районите на общини 21.0% са на етап “развиващ-адаптация”, 40.0% – на етап “развиващ-внедряване”, 14.0% – на етап “работещ”, 18.0% – на “базов-планиране” и 7.0% – на етап “отличен”. При областите, общините и районите няма администрации, които са на най-ниския етап – “базов-проучване”.

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. В 442 административни структури са създадени собствени официални интернет страници (104 структури от централната администрация и 338 – от териториалната), а 16 ползват чужда интернет страница (6 – от централната администрация и 10 – от териториалната). Процентът на администрациите, които предоставят информация чрез брошури и листовки, при централната администрация е 87.0%, при областната администрация – 86.0% и при общинските администрации – 100%. За разлика от предходната година с 14 пункта намалява процентът на централните и областни администрации, предоставящи информации чрез брошури и листовки. Най-често използваното средство за информация от администрациите е информационното табло, като 423 (93.0%) от всички структури имат такова. От тях 137 (83.0%) са от централната и специализираните териториални администрации, 100% – от областните администрации, 248 (94.0%) – от общините и 26 (62%) – от районите. По друг начин информация предоставят 130 (29.0%) от администрациите.

Съществена част от процеса на подобряване на организацията на административното обслужване е определянето на работното време на звената за административно обслужване. В тази връзка през 2006 г. общо 22.0% от всички администрации 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. В Наредбата за общите правила за организация на административното обслужване е включен специален текст в тази насока. В централната администрация 21.0% прилагат гъвкаво работно време, в областните администрации – 25.0%, в общинската администрация – 16.0% и в районите на общини – 23.0%. Сравнявайки данните с предходната година, може да се обобщи, че се затвърждава тенденцията на намаляване на администрациите, които прилагат гъвкаво работно време (в централната и специализираните териториални администрации с 38.8%, в областната с 16.0%, в общините с 27.0% и в районните администрации с 29.4%). Като основна причина за това се изтъква недостигът на човешки ресурс.

Повишаването на качеството на административното обслужване е пряко свързано с внедряването на системи за управление на качеството (СУК). От съществено значение за публичния сектор в България са три вида инструменти за усъвършенстване на качеството: Харта на клиента, Общата рамка за оценка (CAF) и ISO стандартите.

В рамките на проект, финансиран по програма ФАР на ЕС, “Укрепване на капацитета на българската публична администрация за изпълнение на Стратегията за модернизация на държавната администрация с цел подобреното предоставяне на услуги на обществото”, Министерството на държавната администрация и административната реформа изготви Стратегическата рамка за подобряване на качеството в публичния сектор чрез прилагане на системи за управление и оценка за периода 2007-2013 г. Рамката обхваща информация относно всички централни и териториални структури и тяхното желание и мотивация за въвеждане на иновативни управленски системи, и по-интензивно прилагане на модели за управление и организационно съвършенство. Резултатите ще допринесат за повишаване на ефективността в управлението и изпълнението на административните процеси в публичния сектор, за изграждане на административния капацитет, за прилагане на инструментариума за усъвършенстване на управлението, за изграждане на надеждна национална система за

мониторинг на дейностите по внедряването и прилагането на системите и инструментите на Тотално управление на качеството (TQM).

Една от целите на проекта е “Идентифициране и предлагане на адекватна система за управление на качеството на публичните услуги”. За целта са избрани пилотни администрации и услуги, според предварително изготвени критерии за подбор, след съгласуване със заинтересовани страни (ведомства от централната администрация, областните управители, Националното сдружение на общините в България, Българска стопанска камара, Българска търговско-промишлена палата и др.). Пилотното прилагане на системи за управление на качеството е реализирано в 4 структури:

- Държавна агенция по туризъм (ДАТ) – въвеждане на Общата рамка за оценка (CAF)
- Областна администрация Варна – въвеждане на ISO стандартите
- Общинска администрация – Община Добрич и Община Търговище – въвеждане на ISO стандартите.

В Държавната агенция по туризъм е разработено ръководство за въвеждане на CAF и план за неговото прилагане. Подготвен е и Въпросник, адаптиран към специфичните изисквания на агенцията.

В областна администрация Варна, както и в общините Добрич и Търговище, е разработено ръководство за въвеждане на СУК, базирано на ISO стандартите – ISO 9001 и е изготвен План за действие за въвеждането на СУК.

За да подобрят достъпа до административни услуги и да насърчат повишаването на качеството, структурите в държавната администрация изработват Харта на клиента. Тя е средство за насърчаване участието на клиентите и служителите при обсъждане на услугите, начина им на предоставяне, необходимото качество и стандартите за изпълнение. Хартата помага на потребителите да разбират и защитават правата си по-добре, както и да изискват по-добро обслужване, подпомага също и работата на служителите от администрацията чрез по-ясното дефиниране на предоставяните от нея услуги.

През 2006 г. броят на териториалните администрации, които са заявили, че имат изработена Харта на клиента, е увеличен с 45. Това са Софийска областна администрация, общините Гоце Делчев, Несебър, Девня, Суворово, Стражица, Сухиндол, Борован, Оряхово, Хайредин, Трявна, Шабла, Бобов дол, Кюстендил, Ловеч, Медковец, Септември, Земен, Радомир, Искър, Кнежа, Калояново, Куклен, Марица, Съединение, Бяла (Русе), Русе, Рудозем, Столична община, Божурище, Ихтиман, Костинброд, Своге, Чавдар, Челопеч, Братя Даскалови, Мъглиж, Минерални бани, Стамболово, Каолиново и Ямбол, както и район “Одесос” на Община Варна, район “Централен” на община Пловдив, район Средец на Столична община. Общият брой на администрациите, които имат такива Харти, е 271.

В централната и специализираната териториална администрация броят на структурите, които имат разработени Харти, е 136, а 26 от тях са разработени такива през 2006 г. Това са Патентно ведомство, Държавна агенция по младежта и спорта, Агенция “Митници”, Изпълнителна агенция по обществени поръчки, Българска агенция за инвестиции, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция “Социални дейности на Министерство на отбраната”, Изпълнителна агенция “Автомобилна администрация”, Национален институт за помирение и арбитраж, Регионални центрове по здравеопазване Благоевград, Бургас, Видин, Габрово, Кърджали, Силистра, Софийска област и Шумен; РИОКОЗ Бургас, Велико Търново, Видин, Добрич, София, Софийска област и Шумен; РИОСВ Пловдив и Смолян.

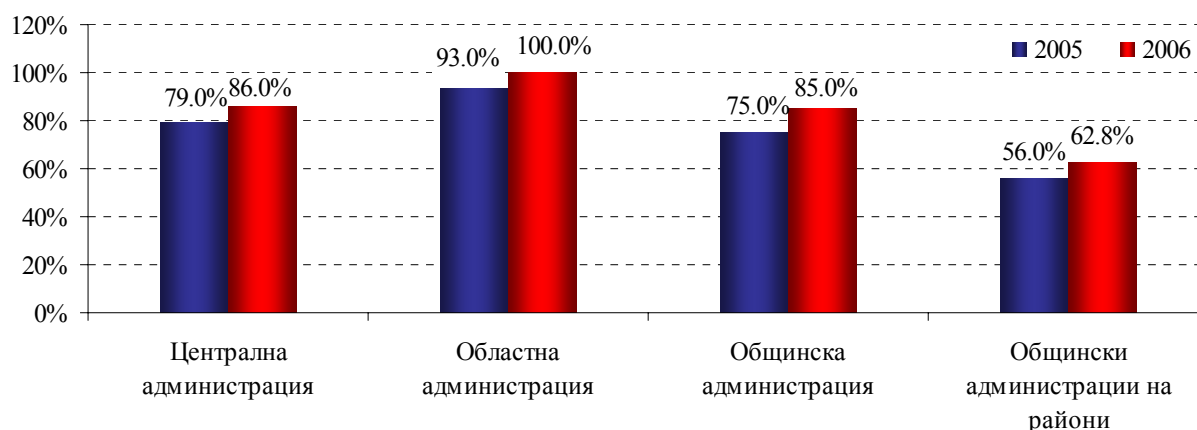
В проценти разпределението на администрациите, имащи Харти съгласно ССАО, е следното:

- 84.0% от всички структури
- Централна администрация – 86.0% от структурите
- Специализирани териториални администрации – 88.0%
- Областна администрация – 100%
- Общинска администрация – 85.0% от общините
- Райони на общини с районно деление – 62.8% от районите.

В сравнение с 2005 г. се отбелязва повишение със 7.0% в централната администрация, със 7.0% в областната администрация, с 10.0% в общинските администрации и с 6.8% в администрациите с районно деление.

Увеличаването на броя на администрациите, които имат изработена Харта на клиента, е признак, че структурите и техните ръководители осъзнават необходимостта и ползата от този документ. Наличието му подпомага изграждането на обратна връзка и създава добри взаимоотношение между администрация и потребители. С публикуването на Хартите се повишава прозрачността в работата на администрацията, което рефлектира върху ангажираността на потребителите в процеса на подобряване на административното обслужване.

Графика 42: Сравнителен анализ на административните структури, имащи Харта на клиента



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

По отношение на системите за управление на качеството е използвана информация от електронния доклад за състоянието на администрацията. Администрациите, публикували доклад през 2006 г., са 547, като само 89 от тях са въвели СУК. Общият процент на администрациите, които са въвели такива системи, е 16.0% (16.0% от централната администрация, 18.0% от специализираните териториални администрации, 15.0% от областната администрация, 21.0% от общинската администрация и 89.0% от районите на общини с районно деление). От отчетите се 27 областни администрации, 4 са въвели СУК (ISO – Областните администрации Велико Търново, Кърджали, Разград и САФ – Областна администрация Пазарджик). В сравнение с данните от предходната 2005 г., за 2006 г. процентът на администрациите с въведени СУК е с 4.0% по-нисък. Тук е важно да се отбележи, че спадът в процентите се дължи по-скоро на неразбиране на въпроса от предходната година, а не на реален спад на съответните СУК.

Анализът на данните от доклада показват необходимост от подобряване на качеството на изпълнение в публичния сектор. Непрекъснатото нарастване на изискванията и очакванията на обществото за по-качествени административни услуги налагат по-интензивно прилагане на модели за управление и организационно съвършенство. Хартите на клиента

като инструмент за качеството, също и ISO стандартите, са широко разпространени сред администрациите, но това не е достатъчно за повишаване качеството на административното обслужване. Отличен пример за предприемане на по-активни действия за подобряване качеството на изпълнение в публичния сектор е стартиралото в Областна администрация Пазарджик през м. октомври 2006 г. внедряване на Общата рамка за оценка (CAF) като инструмент специално пригоден за организациите от публичния сектор, подпомагащ администрациите в цяла Европа в управление на качеството.

Едно от средствата за отчитане състоянието на административното обслужване е анализът на жалбите, сигналите и предложенията, който е елемент и от системите за обратна връзка с клиентите. Постъпилите в администрациите жалби, сигнали и предложения до 12.07.2006 г. са по вече отменения ЗПСЖМ, а след тази дата тези документи имат характер на сигнали и предложения по смисъла на АПК. Този тип информация се отчита съгласно докладите по електронната форма за отчитане състоянието на администрациите.

За 2006 г. разпределението на процентите на постъпилите документи от граждани в тази област е: жалби – 65.0%, сигнали – 18.0% и предложения – 17.0%.

Съгласно информацията от докладите в 34.0% от централната и специализираните териториални администрации, 8.0% от областните администрации, 51.0% от общинските администрации и 7.0% от администрациите с районно деление са постъпили документи по отменения ЗПСЖМ. Най-много жалби са постъпили в централната и специализираните териториални администрации – 73.0% (43,504 бр.), а най-малко постъпили жалби има в районите на общините с районно деление (2.0%) и областните администрации (5.0%). При сигналите, обаче, процентите се променят. Данните от доклада показват, че в общинската администрация са постъпили 52.0% от всички сигнали, а в централната администрация – 43.0%. При обобщаването на данните е отчетен голям брой администрации, в които няма постъпили документи по отменения ЗПСЖМ. С най-висок процент на непостъпили жалби, предложения и сигнали е централната и специализираните териториални администрации (51.0%) и общинската администрация (43.0%). Единствено областна администрация – Перник от областните администрации не е отчетла постъпване на документи по ЗПСЖМ.

Предложенията и сигналите са средство за усъвършенстване и демократизиране работата на администрацията. При реализацията на общественения контрол задължението на администрацията е да осигури условията за упражняване на правата на гражданите и организациите, като субекти на административния процес в неговата цялост.

От общо 547 администрации, публикували отчет за 2006 г., 344 администрации заявяват, че нямат постъпили сигнали, а 459 администрации нямат постъпили предложения. Общият брой на постъпили сигнали според информацията от докладите е 32,979 (72.0% за централната и специализираните териториални администрации, 4.0% за областната администрация, 24.0% за общинската администрация и по-малко от 1.0% за районите на общини с районно деление). Значително по-малък е броят на постъпилите предложения в администрациите – 5,353 (55.0% за централната и специализираните териториални администрации, 12.0% за областната администрация, 28.0% за общинската администрация и 5.0% за районите на общини с районно деление). Административните структури, в които са получени сигнали и предложения по АПК, са общо 218 (38.0% от централната и специализираните териториални администрации, 11.0% от областната администрация, 45.0% за общинската администрация и 6.0% за районите на общини с районно деление).

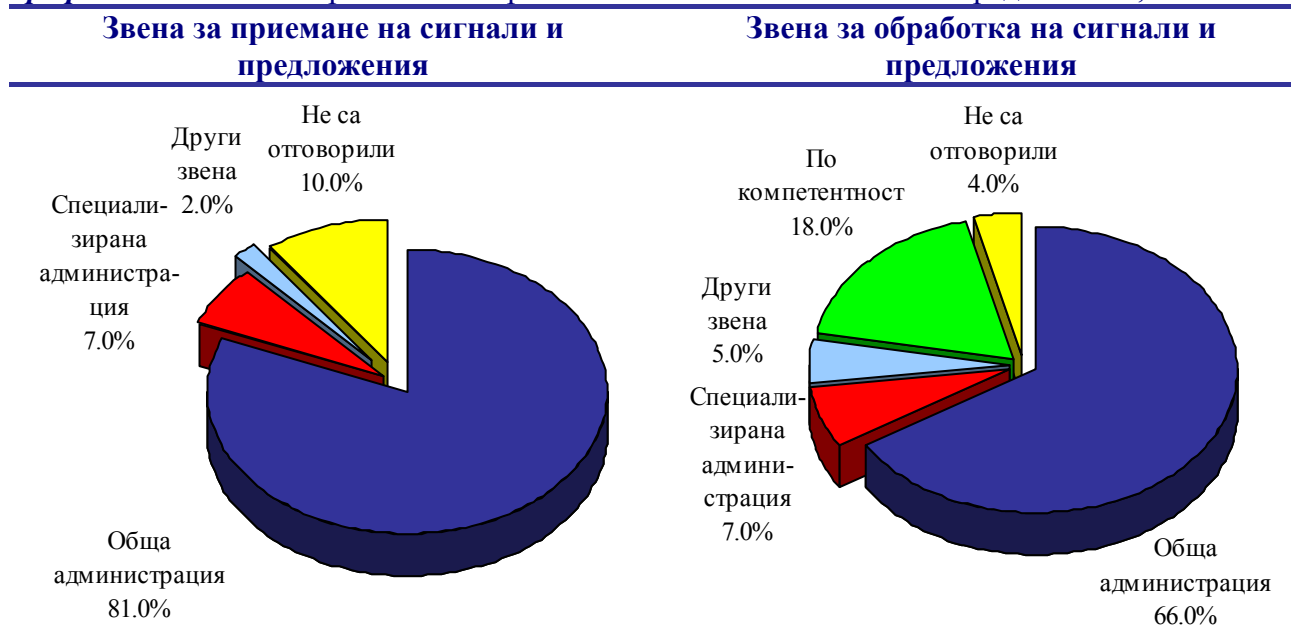
В заключение може да се каже, че е голям броят на администрациите, в които няма постъпили сигнали (и жалби) против лошо администриране и предложения. Това показва, че в около 50.0% от администрациите се запазва тенденцията от 2005 г. за непознаване на

процедурите за подаване и разглеждане на сигнали и предложения, поради това, че администрациите не ги регламентират и оповестяват.

С оглед на горепосоченото и имайки предвид, че едно от условията за подобряване на обратната връзка от потребителите е добрата организация по приемане и отговор на сигналите и предложенията, през 2006 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа в електронната форма на Доклада за състоянието на администрацията включи нови въпроси, касаещи темата.

Анализът на публикуваните доклади показва, че в 442 администрации звеното за приемане на сигнали и предложения е структурирано в общата администрация, от тях 343 администрации са уточнили, че тази дейност се извършва от Дирекции: “Човешки ресурси”, “Административно-правно и информационно обслужване” и “Финансово-стопанска дейност”, а в други 6 администрации сигнали и предложения се приемат в звеното за административно обслужване. Тридесет и осем (38) администрации отговарят, че тази дейност се извършва от специализираната администрация, без да посочват конкретното звено; 12 администрации заявяват, че приемат сигнали и предложения съответно: “Инспекторат” в 3 администрации; служители на ръководни длъжности в 9 администрации, а 55 администрации не са отговорили на зададения въпрос.

Графика 43: Звена за приемане и обработка на постъпили сигнали и предложения, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В отговор на въпроса: “Кое е звеното за обработка и отговор на постъпили сигнали и предложения и къде е структурирано то във Вашата администрация?”, 360 администрации дават отговор – обща администрация, като 254 от тях са уточнили, че звеното е съответно: “Човешки ресурси”, “Административно-правно и информационно обслужване” и “Финансово-стопанска дейност”. Шест администрации посочват, че сигналите и предложенията се обработват от звеното за административно обслужване; 40 администрации дават отговор – Специализирана администрация; 99 – по компетентност; 27 администрации – други, като 13 от тях отговарят, че сигналите и предложенията се обработват от ръководния орган, а други 9 уточняват, че звеното е “Инспекторат”; 21 администрации не отговарят на зададения въпрос.

От двете горепосочени фигури определено се налага изводът, че администрациите не правят разлика между приемане на сигнали и предложения като техническа дейност и обработка и отговор на сигнал и предложение, което включва експертна дейност. Следва да

се има предвид, че Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване, тълкувана и в съответствие с АПК, прави подобно разграничение. АПК предвижда работата със сигнали и предложения да се урежда с устройствения правилник на съответната администрация, а наредбата допълва, че приемът на сигнали и предложения се извършва от ЗАО, ако не е предвидено друго в устройствения правилник.

Базирайки се на тези нормативни регулации, Министерството на държавната администрация и административната реформа постави и въпроси към администрациите, за да изследва с какъв акт е регламентирана процедурата за работа с жалби/сигнали против лошо администриране в съответната администрация.

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

	Брой администрации	%
С устройствен правилник	288	53.0
С Вътрешни правила за организация на административното обслужване	268	49.0
Със заповед на органа на изпълнителната власт	49	9.0
Друго	81	15.0
Няма такъв акт	19	3.0

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. най-разпространен акт, с който се регламентира тази процедура, е устройственият правилник. За 2006 г. броят на администрациите, които регламентират процедурата с такъв акт, е 53.0%. Това е значително повече в сравнение с 2005 г., когато процентът е 25.1%. В 49.0% от администрациите процедурите се уреждат с Вътрешни правила за организация на административното обслужване, което е с един пункт по-малко от предходната година. Само в 9.0% от администрациите се използват заповеди на органа на изпълнителната власт. Процентът на администрациите, които посочват други средства за регламентиране на посочената процедура, е 15.0%. Най-често се споменава длъжностна характеристика и Харта на клиента, което в никакъв случай не може да се приеме като първично средство за регламентация на процедурата. За 2006 г. 3.0% от администрациите нямат акт, с който да се регламентира процедурата за работа с жалби/сигнали против лошо администриране, което е с 4 пункта по-малко от предходната 2005 г. Тук трябва да се вземе под внимание фактът, че някои администрации регламентират процедурата с повече от един акт. Повишеният относителен дял на регламентация чрез устройствения правилник е положителна тенденция, която е и резултат от влизането в сила на АПК.

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. Тя е отчетена в ССАО. Като добра практика в тази област може да се отбележи, че 70.0% от структурите в централната администрация, 82.0% от специализираните териториални администрации 61.0% от областните администрации, 33.0% от общините и 40.0% от районите на общините с районно деление работят в тази насока. Пример за такова съгласуване е Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО). Една от основните дейности на НАПОО е да осъществява координация между институциите, имащи отношение към професионалното образование, обучение и информиране. Подписани са двустранни споразумения за сътрудничество с 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, Център за оценка и контрол на качеството на

образованието към Министерството на образованието и науката, Асоциация за квалификация на автомобилистите в България, Българска туристическа камара и Български съюз по заваряване. Предстои подписване на нови споразумения. Тези и др. организации и администрации участват в процеса на лицензиране и цялостната дейност на Агенцията.

Опитът и утвърдената практика на сътрудничество с партньорите оптимизират всяка инициатива в процеса на обслужване на клиентите.

Добри са резултатите и при взаимодействието между Министерството на вътрешните работи със системата “ЕСГРАОН”, с консулските звена на Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието във връзка с издаването на документи за самоличност. Подобрени са взаимоотношенията с Министерството на транспорта по линия на пътната полиция, както и с органите на съдебната власт при работата по заявителските материали за престъпления от общ характер и др.

Осъществява се и съгласувателна процедура по издаване на визи тип “D” с дирекция “Консулски отношения” на Министерството на външните работи, по издаване на разрешения за работа на чужденци съвместно с Агенцията по заетостта към Министерството на труда и социалната политика, и по придобиване на българско гражданство съвместно с Министерството на правосъдието.

В Министерството на финансите служебното съгласуване се осъществява без пряка ангажираност на потребителите, като по този начин се облекчава и ускорява обслужването. Кореспонденцията с Българската народна банка, свързана с издаване на удостоверения за извършено плащане с държавни ценни книжа, се осъществява по електронна поща чрез документи, подписани с универсален електронен подпис.

Служебно междуведомствено съгласуване осъществяват още:

- Басейновите дирекции с други институции по процедурите по учредяване на санитарно охранителните зони (Регионални инспекторати за опазване на околната среда и водите, Министерство на земеделието и горите, Регионални управления на горите) и др. около водоизточниците за питейно-битово водоснабдяване и около водоизточниците на минерални води, използвани за лечебни, профилактични, питейни и хигиенни нужди; процедурите по издаване на разрешителни за заустване на отпадъчни води в повърхностни водни обекти; за изграждане на малка водоелектрическа централа, издаване на решение по Оценка на въздействието на околната среда (ОВОС) от съответния Регионален инспекторат за опазване на околната среда и водите, както и издаване на разрешително по Закона за водите
- Областна администрация Благоевград. През 2006 г. е стартиран Проект “Комплексни административни услуги в електронна Област Благоевград”, в който участват Областна администрация – Благоевград, общинските администрации на територията на Област Благоевград – 14 на брой и шест регионално представени държавни институции на територията на областния център – Окръжен съд, Регионална дирекция за национален строителен контрол, Регионална инспекция по опазване и контрол на общественото здраве, Териториална дирекция на Национална агенция за приходите, Регионална инспекция по околна среда и водите, Областна дирекция “Полиция”. Разработен е механизъм за комплексно предоставяне на 2 вида услуги на граждани и бизнес чрез използване на съвременни информационни технологии
- Проектът включва предоставяне на 18 комплексни административни услуги и множество външни административни услуги
- В Община Добрич продължава работата по съществуващите правила за

междуведомствено съгласуване на документи в Общината. През 2006 г. приключи подготовката за пускане в действие на интегрирана услуга с Областна администрация град Добрич “Снабдяване с необходимите писмени доказателства за установяване на правото на собственост по реда на чл.483 от Гражданскопроцесуалния кодекс” (Обстоятелствена проверка на недвижим имот).

В Столична община район Младост е разработена инструкция, която регламентира реда и условията за приемане на заявления за предоставяне на услуги от Столична община и другите районни администрации. В Центъра за услуги и информация е изграден и електронен комуникационен канал за връзка, по който документите се изпращат веднага и в електронен вид до администрацията изпълнител. Предоставянето на определен вид услуги включва и междуведомствено съгласуване с други администрации, освен общинската.

Като добра практика в тази област може да се спомене реализацията на проекта по ФАР за предоставяне на интегрирани услуги в общините Търговище и Горна Оряховица, където са подписани партньорски споразумения между община Горна Оряховица и Окръжния съд и Националната агенция за приходи за интегрирано предоставяне на услугата издаване на удостоверение за актуално състояние и удостоверение, доказващо, че фирмата не е в процес на фалит, както и издаване на данъчни удостоверения. Създаден е и електронен комуникационен канал за обмен на електронни документи. Бизнесът получи възможност за достъп до услуги, предоставяни от Окръжния съд във Велико Търново, в Община Горна Оряховица.

Чрез подписване на такова споразумение между община Търговище и Агенция по кадастъра гражданите и бизнеса получават възможност за достъп до услуги, предоставяни от Агенцията по кадастъра, в Община Търговище. Успоредно с това беше създаден електронен комуникационен канал за обмен на електронни документи.

Повишаването на нивото на административното обслужване е свързано с изпълнение на нормативно определени стандарти/срокове за обслужване. Според ССАО в 91.0% от централните администрации, 97.0% от специализираната териториална администрация, 91.0% от общинските администрации, 89.0% от областните администрации и 71.0% от районите на общини с районно деление отчитат изпълнение на нормативно-определените стандарти. Като цяло 87.0% от административните структури отчитат, че изпълняват нормативно-определените стандарти. В сравнение с предходния период се отбелязва повишаване със 7.6% при централната и специализираните териториални администрации, със 7.8% в общинските администрации и намаление с 11.0% при областните администрации и 20.5% при районите на общините с районно деление, които изпълняват нормативно определените стандарти.

Като част от мерките за подобряване на административното обслужване административните структури въвеждат система за измерване удовлетвореността на потребителите. Чрез нея се получава информация за оценката, която поставят потребителите на извършените административни услуги и се установява връзка между администрацията и потребителите на услуги.

Най-използваните средства за обратна връзка според ССАО, които са част от системата за измерване на удовлетвореността от клиентите, са личният контакт, събиране и анализ на мнения и предложения чрез интернет, кутии за похвали и оплаквания, анкети и др. През 2006 г. 220 (48.0%) от структурите използват гореща телефонна линия за събиране на мнения и предложения, 360 (78.0%) от структурите осъществяват лични срещи на служители на ръководна длъжност, 305 (74.0%) структури използват стандартни формуляри (анкети), включително и чрез Интернет, а 377 (82.0%) използват кутии за мнения и предложения., вкл. и електронни.

В 18 администрации (Министерство на икономиката и енергетиката, Агенция за приватизация, Национална агенция за приходите, Изпълнителна агенция “Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имущество”, Изпълнителна агенция “Сертификация и изпитване”, Национален институт за помирение и арбитраж, Общини Банско, Велинград, Добрич, Лъки, Пазарджик, Кресна, Раковски, Стара Загора, Маджарово и Свиленград, и общини с районно деление Пловдив – район Западен, столична община – район Младост) е възложено на външни фирми да извършат социологическо изследване и експертно проучване на удовлетворението на потребителите.

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 58.0% (53.0% от централната администрация, 76.0% от специализираните териториални администрации, 68.0% от Областната администрация, 94.0% от Общинската администрация и 37.0% от районите на общини с районно деление). В сравнение с предходната година се отчита значително повишение на процента на администрациите, които са въвели система за измерване на удовлетвореността (52.9% – при общините, 11.0% – при централната и специализираните териториални администрации, 8.4% – при администрациите с районно деление, и 1.0% при областните администрации).

Обратната връзка е начин за отчитане не само на негативните реакции на потребителите, но и средство за подобряване качеството на административните услуги. Събирането на предложения, обаче, може да се окачестви като безцелно, ако не е последвано от анализ, предприемане на мерки и оповестяване на предприетите мерки. Все още няма създадена практика служителите да анализират получените предложения от гражданите. За създаването на по-ползотворен диалог с потребителите и за да се повиши доверието в администрацията, Министерството на държавната администрация и административната реформа по проект “Прозрачност и почтеност в държавната администрация” разработи Въпросник за обратна връзка с потребителите на административни услуги.

С цел да помогне на институциите от публичния сектор да решат по какъв начин да организират обратната връзка с потребителите си в рамката на “Наредбата за общи правила за организация на предоставянето на административни услуги”, е разработена Методология за проучване и измерване удовлетвореността на потребителите, която предстои да бъде издадена от Министерството на държавната администрация и административната реформа. Методологията предоставя набор от техники в помощ на държавните учреждения на местно и централно ниво как да търсят и използват информацията, която получават от потребителите си, в рамките на ресурсите, с които разполагат.

През 2006 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа стартира проект, чрез който се предоставя софтуерна система за документооборота на 50 малки и средни общини.

За подобряване условията на работа и повишаване удовлетвореността на работещите в държавната администрация, по друг проект на Министерството на държавната администрация и административната реформа са закупени и предоставени на 66 малки и средни общини 67 мултифункционални устройства, 68 принтери и 72 скенери. Целта на проекта е да се подпомогнат 62 общини, намиращи се на ниско ниво на развитие на административното обслужване, както и 4 общини, включени в проект на програма ФАР за подобряване на процеса по предоставянето на услуги на обществото и условията на работа.

През последната година са реализирани много проекти, свързани с подобряване на административното обслужване. Направен е анализ на нормативната рамка по отношение на предлагане на услуги на гражданите, анализ на функциите и услугите, подходящи за аутсорсинг и публично частни партньорства (ПЧП) при предоставяне на услуги на обществото; разработено бе ръководство за интеграция на услуги от различни администрации на едно гише; разработена бе и политика за въвеждане на системи за управление на качеството, както и механизъм за въвеждане на системи за управление на качеството на основата на САФ.

За целите на политиката по публично-частно партньорство и аутсорсинг в публичния сектор са разработени и представени “Добрите европейски практики при прилагането на схеми за публично-частно сътрудничество” и “Механизъм за публично-частно сътрудничество”. Следва да се отбележи, че отделни инициативи се осъществяват и от дирекция “Икономическа и социална политика” при Администрацията на Министерския съвет, от Министерството на икономиката и енергетиката и Министерството на финансите. Координацията и съгласуваността на действията по тази политика ще подобрят ползите за публичния и частния сектор, като информацията за извършеното е удачно да бъде обединена в общ масив от база данни.

В Държавната агенция по туризма се предприе използването на принципа на публично-частно партньорство при изграждане на Туристически информационен център в гр. Банско с цел разгръщане на туристическия потенциал в района. Подготвени са и юридически документи за подписване от страна на партньорите, желаещи да се включат в партньорската схема.

Министерството на земеделието и горите, съвместно с Института по лозарство и винарство в Плевен и заинтересовани производители от частния сектор сключиха меморандум за сътрудничество в научноизследователската сфера.

Областните администрации Варна и Велико Търново ще използват публично-частното партньорство, за да промоцират регионите си и да стимулират икономическия растеж и интегрирането на местните фирми към изискванията на европейската икономика. Двете администрации ще създадат Регионални центрове за бизнес развитие с информационни интернет портали за изграждане, задълбочаване и облекчаване на бизнес контактите между бенефициентите.

Община Асеновград и община Монтана се насочват към схемата на публично-частното партньорство за изграждането и поддържането на мрежа от информационни табла. Чрез публично-частно сътрудничество в социалната сфера община Добрич ще разшири обхвата на възможностите за осигуряване на столово хранене, което е в недостиг по отношение на повече от половината училища в региона, като подобри неговото качество (на столовото хранене).

Общините Пазарджик, Разлог и Сливен предприемат стъпки по възлагането на социалния си патронаж на външни партньори. По този начин те ще прехвърлят част от дейности им с цел постигане на икономически по-целесъобразен резултат на специализирани доставчици. За целта са извършени проучвания сред малкия и средния бизнес и неправителствени организации за условията за предоставяне на социални услуги, като домашен социален патронаж в села извън обхвата на услугите на домашния социален патронаж.

Аутсорсингът, като възможност за извеждане на дейности, се прилага вече от редица администрации, най-вече по отношение на поддръжката на техническото оборудване, информационното и телекомуникационно обезпечаване, поддържането на чистотата в административните сгради, охраната на собствеността и др.

За повишаване на информираността и обществената активност в провеждането на реформите в държавната администрация и административното обслужване на гражданите и бизнеса са реализирани проекти, които отразяват положителната промяна в областта на административното обслужване.

През м. ноември 2006 г. по проект “Популяризиране чрез медии и обучаващи институции на добри практики в административното обслужване, съизмерими с европейските модели” по Комуникационната стратегия за присъединяване на България към ЕС е изработен телевизионен – учебен филм “Гише с усмивка”. Непосредствени цели на проекта са: огласяване на добрите български практики в областта на административното обслужване, които са адаптирали успешни европейски модели в тази област; издигане престижа на българската администрация чрез промоциране на нов, европейски подход при комуникацията на служителите с гражданите и бизнеса по повод на осъществяваните административни услуги; повишаване капацитета на българската администрация чрез изучаване на съществуващите добри български практики в административното обслужване, които са приложили европейски механизми за работа на администрацията с гражданите и бизнеса; повишаване информираността на гражданите относно правата им при контактите с администрацията след присъединяването на България към ЕС.

Филмът отразява добрите практики на административно обслужване в няколко български общини – Каварна, Добрич, Велико Търново, Габрово, в област Габрово и в “Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средните предприятия”. Той е излъчен многократно по медиите и е предоставен на 13 университета като полезно допълнение към учебната програма на студентите по публична администрация.

По същия проект през м. декември 2006 г. е изработена информационна брошура за добри практики в административното обслужване, съизмерими с европейските модели със заглавие “Прозрачни административни услуги”. Брошурата разяснява правата на потребителите по отношение на: обслужването на “едно гише”; набавянето на документи по служебен път; достъпът до информация за дейността на администрацията; задълженията на администрацията за спазване на етични правила; осигуряване на удобство за потребителите по време на тяхното обслужване и т.н. Брошурата е разпространена и предоставена на потребителите в 327 администрации в цялата страна.

В заключение може да се направят изводи, че политиката за подобряване на административното обслужване през изминалата година:

- Е придобила по-практическа насоченост
- Ориентирана е към конкретните нужди на потребителите
- Има нужда от по-добра съгласуваност и координация, когато изисква обединените усилия на повече партньори
- Изисква унифицирани механизми на работа по отделни направления – методологии, насоки, процедури.

V.2. Административно регулиране

V.2.1. Обща политика за административно регулиране

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 Актуализирания план за изпълнение на Стратегията за модернизиране 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.

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 2006 г. продължават усилията за облекчаване на административното регулиране, основно 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.

Политиката за по-добро регулиране е изведена и като приоритет на Европейско ниво. Регулаторната рамка в границите на която бизнесът оперира е ключов фактор за неговата конкурентоспособност и растеж, както и за заетостта в рамките на Европейския съюз, тоест има изключителна роля за постигане на приоритетите на обновената Лисабонска стратегия от пролетта на 2005 г.

За да се осигури въвеждането на регулации само в случай на необходимост и да се гарантира, че тежестите, които те въвеждат са пропорционални на техните цели, Европейската комисия предоставя набор от процедури и инструменти, включващи мерки по опростяване на съществуващото законодателство, оттегляне и модифициране на законодателни предложения, както и по-добро качество на новите такива, посредством системното прилагане на Оценката на въздействието на предлаганите режими и публични консултации.

V.2.2. Нормативна уредба

Основният нормативен акт за реализация на политиката за облекчаване на бизнес климата е ЗОАРАКСД. Резултатите от прилагането на закона през последните 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 административния контрол, осъществявани от централните и от местните органи.

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. 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.

С приемането на Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване, приета с ПМС №246 от 2006 г. (Обн. ДВ. бр. 78 от 26.09.2006 г.) част от съществуващите въпроси бяха уредени. В нея се регламентират основните принципи на административното обслужване и дейността на звената за административно обслужване. Целта на създаването на общи правила е подобряване на комуникацията между потребителите на административни услуги и администрацията, между отделните административни структури, както и улесняване на достъпа на гражданите и бизнеса до услуги и информация.

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 Министерски съвет 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”.

Съветът за икономически растеж, създаден към министъра на икономиката и енергетиката, също има важна роля по отношение на политиката по административното регулиране. Той е консултативен орган към Министерския съвет (ПМС №150 от 18.03.2002 г.), чиято цел е да институционализира публично-частния диалог по въпросите, свързани с националната икономическа политика. Съгласно функциите си Съветът изготвя препоръки и консултира министър-председателя по проблемите на общото икономическо развитие на страната, разработва и предлага икономически и правни регулатори за насърчаване на инвестиционната дейност в страната, организира, анализира и контролира взаимодействието и сътрудничеството между органите на изпълнителната власт и представителите на бизнеса.

За изпълнение на мерките, заложи в стратегическите документи на правителството, част от дейностите на Съвета за икономически растеж (СИР) към министъра на икономиката

и енергетиката през 2006 г. беше насочена към усъвършенстване на бизнес средата и насърчаване на инвестициите на национално и регионално ниво. Една от мерките, залегнали в програмата на СИР за 2006 г., е свързана с подобряване на административната среда за насърчаване на инвестициите чрез развитие на нормативната уредба, премахване на неефективните регулации и излишна бюрократична намеса, както и подобряване на административното обслужване на инвеститорите.

В началото на 2006 г. Министерството на икономиката и енергетиката обезпечи изготвяне на оценка на въздействие от прилагане на новоприетия в края на 2005 г. Закон за административното регулиране на производството и търговията на оптични дискове и други носители, съдържащи обекти на авторското право и сродните му права. Резултатите от извършената оценка на въздействие бяха обсъдени с бизнеса, браншови организации и имат за цел оптимизиране на административното регулиране при бъдещо изменение на закона.

През 2006 г. бяха направени оценки на въздействието и на още два нови нормативни акта – проект на Закон за високотехнологичните дейности и проект на Закон за електронното управление.

Оптимизирането на нормативната база, определяща рамката за функциониране на бизнеса и подобряване качеството на административните услуги, предоставяни от централната и местната администрация, са основни предпоставки за облекчаване на условията за осъществяване на стопанска дейност, нарастване на икономическата активност и насърчаване на инвестициите.

Съществува необходимост от по-нататъшно развитие и промени в процедурите, от гледна точка на времето за осъществяването им, субектите, които издават актовете, механизмът на консултиране със заинтересованите страни в процеса на нормотворчеството, както и за преодоляване на излишните административни нива при вземането на решения за издаването на различни документи.

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 идентифицирани за оптимизиране регулаторни режими. Тук трябва да се отбележи, че изпълнението на препоръките за облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими, съгласно предложенията на Междуправителната работна група, приети с РМС №392 от 2002 г. вече е с твърде висок процент. РМС №392 от 2002 г. изпълни своята роля през изминалите четири години и е необходим нов подход към тази дейност.

Приоритетът за по-добро регулиране 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”.

Министерството 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 внасяне на проектонормативни актове на заседание на Министерския съвет, регламентирана в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Показателен в тази насока е успехът с блокирането на нови регулаторни режима вследствие намесата на Министерството на държавната администрация и административната реформа – общият брой на отпадналите предложени и блокираните режими и тежести (на ниво разглеждане в Министерски съвет) чрез законопроекти е 7. Режимите засягат областта на строителството (отпаднаха двата предложени първоначално режима за регистрация на лицата, осъществяващи строителство и дейността се възложи на браншова организация), енергетиката, задължителните запаси от нефт и нефтопродукти, стоковите борси и тържищата, статистиката, както и налагането на диференцирана ставка ДДС за туризма. Реакцията на Министерство на държавната администрация и административната реформа обхваща и въпроси, свързани с облекчаване на процедурите, изискуемите документи и такси, регулирани в подзаконовни актове.

Работната група към Съвета за координация, контрол и изпълнение на инфраструктурни проекти с национално значение, председателстван от министър-председателя, разработи и внесе в Съвета доклад с анализи и предложения за промени в нормативни актове, създаващи затруднения пред инвестиционния процес. Докладът бе одобрен от Съвета.

От 01.02.2003 г. информацията за режимите бе включена в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. През 2006 г., след измененията и допълненията в Закона за администрацията, бе регламентирано създаването на Административен регистър, който да замени Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. След промяната в закона е направена и преоценка на информацията в настоящия регистър. Установи се, че 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.

V.2.5. Оценка на въздействието

Използваната в България оценка на въздействието на регулациите е ограничена и се свързва най-вече с последствията от новото законодателство по отношение на бюджета. Със закона беше въведено изискването при въвеждането на нов режим да бъде представяно аргументирано становище относно необходимостта от това регулиране. Това становище следва да съдържа икономически анализ и оценка на въздействието. То следва да разглежда и възможностите за постигане на съответната цел без предложени регулативен режим. Практиката показва, че това изискване не винаги се спазва, или ако се спазва, направеният от вносителя анализ е неизчерпателен, за да обоснове в необходимата степен предложението на вносителя.

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.

На проведените от началото на 2006 г. заседания на Съвета за икономически растеж (СИР) е предложено нормативно регулиране на публично-частното партньорство и въвеждане на принципите за по-добро регулиране. В тази връзка на свое оперативно заседание, проведено на 3.07.2006 г. Министерският съвет, по предложение на СИР, прие осем мерки за въвеждане на принципите на по-добро регулиране, съдържащи конкретни действия, срокове и отговорници. Мерките за въвеждане на принципите на по-доброто регулиране целят създаване на ясен регламент за взаимодействие между органите на изпълнителната власт и бизнес организациите, при осъществяване на политиката на правителството в областта на регулирането. Те предвиждат чрез изготвяните предварителни и последващи оценки на въздействието на нормативни актове да се установи практика на анализ и мониторинг върху проблемните за икономическите субекти и обсъждане проблемите с всички заинтересовани страни, по-голяма прозрачност в действията на правителството и спазване на принципа на легитимните очаквания.

Една от мерките е изготвяне на техническо задание за извършване на експертно проучване на тема “Най-проблемните за бизнеса регулативни режими”. Изследването цели анализ на обстановката в момента, посочване на конкретните нормативни и практически пречки при прилагането на режими, създаващи затруднения за бизнеса, анализ и обобщаване на предложенията на всички заинтересовани страни – органи на местно самоуправление и централна власт, бизнес, неправителствени и браншови организации, сдружения на общините. Резултатите от изследването са представени и обсъдени на заседание на СИР в края на м. ноември 2006 г.

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

За 2006 г. броят на администрациите, публикували отчети в системата за попълване на данни за състоянието на администрацията, раздел V, е 547. 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. Въпреки предоставения предварителен списък с унифицираните наименования на административните услуги, продължава да се наблюдава и тенденцията за назоваване на едни и същи режими с различни наименования от различните администрации, което допълнително затруднява обработката на данни.

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 Доклада за 2006 г. 140 (25.6%) административни структури са заявили, че администрират лицензионни режими, като 74 от тях са общински администрации или администрации на райони от общини с районно деление. Основните лицензионни режими, които те посочват са: лиценз за продажбата на тютюневи изделия и лиценз за продажба на спиртни напитки. Това показва

продължаващо неразбиране на закона от страна на някои структури. От останалите 66 структури на централната администрация, администриращи лицензионни режими, има 10 министерства, 8 изпълнителни агенции, 5 държавни агенции, 20 администрации на държавни комисии, 19 административни структури, създадени със закон, 2 административни структури отчитащи се пред Народното събрание, една административна структура, създадена със закон, както и една специализирана териториална администрация, създадена като юридическо лице с нормативен акт.

За 2006 г. 155 структури (28.3%) са обявили, че не администрират разрешителни режими – 129 структури на централната администрация, от които 49 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, 12 областни администрации и 14 общински администрации и администрации на райони. През 2005 г. броят на администрации, обявили, че не администрират разрешителни режими, е 160. Броят на разрешителните режими към централната администрация за 2006 г. е 181, като най-много такива са обявили, че администрират Комисията за финансов надзор, Министерството на околната среда и водите, Министерството на земеделието и горите, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Националната агенция за оценяване и акредитация и др. Териториалните структури на централната администрация са отчетели наличието на 62 разрешителни режими. Областните администрации обявяват, че администрират 14 такива, а общинските администрации и администрациите на райони на общини – 83. 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 администрираните от тях режими.

По отношение на регистрационните режими 163 администрации (29.8%) са заявили, че не администрират такива през 2006 г. От тях 23 са областните администрации, 33 общински администрации и администрации на райони и 72 структури на централната администрация, и 35 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. За сравнение през 2005 г. 174 от всички администрации (31.0%), публикували отчет, са декларирали, че не администрират регистрационен режим. Регистрационните режими, отчетени като администрирани от централната администрация за периода са 113, а 47 тях са към специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (Басейнови дирекции, Регионални центрове по здравеопазване, Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Регионални инспекции по околна среда и водите). Регистрационните режими, които общинските администрации и администрациите на райони на общини администрират, според отчетите за 2006 г. са 56 вида. Най-често посочваните са регистрация на пчелари и пчелни семейства, регистрация на търговски обекти, регистрации на земеделска и горска техника, регистрация на местните поделения на вероизповеданията и т.н. Общинските администрации и администрациите на райони на общини, които са обявили, че администрират такъв режим през 2006 г. са 264 – 232 общини и 32 района. И през тази година, както и през 2005 г., под регистрационен режим по ЗОАРАКСД администрациите разбират и услуги, които носят наименование “регистрация”, но не се отнасят до стопанската дейност. Трябва да се вземе и в предвид, че въпреки предварително подготвения списък с унифицираните наименования на услугите, все още общинските администрации използват различни наименования по отношение на предоставяните от тях услуги, което създава възможност за евентуални грешки в изчисленията. Другият проблем, който се наблюдава е механичното попълване и липсата на разграничение между различните видове регулаторни 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 представените данни. Този проблем произтича и от специалните закони, където тя също не е добре регламентирана.

В отчетите за 2006 г. 232 администрации (42.4%) обявяват, че не административат съгласувателни режими – 89 общински администрации и общински администрации на райони и 143 структури на централната администрация. От централната администрация 19 структури са заявили, че административат съгласувателни режими, които са общо 75 на брой. Най-много такива режими административат Министерството на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Изпълнителната агенция по околна среда, Изпълнителната агенция “Пристанищна администрация”, Министерството на вътрешните работи и др. Съгласувателните режими, които специализираните териториални администрации, създадени с нормативен акт, обявяват че административат са 84 на брой. Териториалните администрации са отчетели, че през 2006 г. към тях има 75 съгласувателни режима, като 64 от тях се административат от общините, а 11 от областните администрации. Съгласувателните режими не са изрично регламентираны 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 предоставяне на повече информация относно процеса на извършването им. В повечето случаи те са част от “сложни” регулаторни режими, които са свързаны с намесата на няколко административни органа преди окончателното издаване на крайния документ, бил той лиценз, удостоверение или разрешително.

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. От 547 администрации, попълнили раздел V от отчета за състоянието на администрацията, 255 (47.0%) са заявили, че огласяват следваната политика и създадената практика по прилагането на нормативните актове, свързаны с административно регулиране и административния контрол на стопанската дейност. Останалите структури смятат, че не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД – 269 (49.0%) или нямат все още въведена практика по оповестяването – (4.0%).

Процентът на администрациите, които заявяват, че не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД, се е увеличил с около 12.0%, което показва продължаваща отрицателна тенденция. 96 общински администрации и 21 областни администрации смятат, че не извършват дейности по смисъла на ЗОАРАКСД. Структурите на централната администрация, отговорили по този начин на въпроса, са 75, (администрацията на Министерския съвет, 3 административни структури отчитачи се пред Народното събрание, 6 министерства, 14 административни структури, създадени с ПМС, 16 административни структури, създадени със закон, 4 администрации на държавни комисии, 6 държавни агенции, 25 изпълнителни агенции), както и 77 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. 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. Показателен е фактът, че измежду тези администрации са и 15 Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве и 6 Регионални инспекции по околна среда и водите, които в действителност извършват

такава дейност. Това показва неразбиране на общия закон, а оттам и липса на информация за обществеността, относно политиката и практиката в тази област.

Оповестяване на политиките са заявили, че извършват 37 структури на централната администрация – Комисията за регулиране на съобщенията, Националният институт за паметниците на културата, Център “Фонд за лечение на деца”, Държавна комисия по стоковите борси и тържищата, Държавната агенция за закрила на детето, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Държавната агенция по туризъм, 11 Административни структури, създадени със закон, 8 Изпълнителни агенции, 10 Министерства. По същия начин са отговорили и 29 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, както и 5 Областни администрации, 172 Общински администрации и 12 Общински администрации на райони.

За огласяване на публично следваната политика и създадената практика от административните органи по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими администрациите използват основно интернет страниците си, информационните табла и медиите – вестници, радио, телевизия. От 255 администрации, заявили че оповестяват политиката си в тази област, 108 използват възможностите на интернет – 42.0%, 108 го правят посредством средствата за масово осведомяване (медиите), а 98 администрации информират обществеността чрез информационни табла – 38.0%. Важно е да се отчете, че голяма част от структурите – 62.0% от огласяващите публично следваната политика, използват повече от един канал, като информация се предоставя и посредством брошури, организиране на публични дискусии и други обществени форуми.

Малък е процентът на структурите (4.0%), които не огласяват следваната политика и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими. Най-често като причина за това се посочва, че предстои организирането на такава практика, че липсват канали за оповестяване на политиката и др. Общинска администрация Георги Дамяново /област Монтана/, Общинска администрация Димово /област Видин/, Общинска администрация Карнобат /област Бургас/, Общинска администрация Лозница /област Разград/, Общинска администрация Макреш /област Видин/, Общинска администрация Чупрене /област Монтана/, Община Пловдив – район Централен, Регионален център по здравеопазване Смолян и др.

Съгласно ЗОАРАКСД съответният орган на изпълнителната власт, в кръга на предоставените му пълномощия, променя и инициира промени в подзаконови 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 2005 г. 119 административни структури – 22.0% от отчетите се, посочват, че са извършили или инициирали промени по подзаконови 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 иницират такива, а друга част от структурите осъществяват дейност в съответствие с този закон. През 2006 г. броят на администрациите, които посочват, че са извършили или инициирали промени в подзаконовите актове значително намалява. Само 26 структури (4.7%) са посочили, че са направени такива изменения – 9 от централната администрация (Министерството на финансите, Главната дирекция “Гражданска въздухоплавателна администрация”, Националната служба за растителна защита, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, Изпълнителната агенция “Железопътна администрация”, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Министерството на образованието и науката, Басейновата дирекция – Варна, Черноморски район) и 15 от териториалната (Общински администрации Антоново, Балчик, Борово, Вълчидол, Девин, Долна Митрополия, Долни Дъбник, Казанлък,

Несебър, Раднево, Русе, Свиленград, Свищов, Стралджа, Тунджа, Търговище, Шумен, Столична община, Община Столична община – район Нови Искър.

Като примери може да се посочи, че Главна дирекция “Гражданска въздухоплавателна администрация” е направила изменения в НАРЕДБА №141 от 27.03.2002 г. за удостоверяване експлоатационната годност на навигационни съоръжения за въздушна навигация и кацане, НАРЕДБА №20 от 24.11.2006 г. за удостоверяване експлоатационната годност на граждански летища, летателни площадки, системи и съоръжения за наземно обслужване, за лицензиране на летищни оператори и оператори по наземно обслужване и за достъпа до пазара по наземно обслужване в летищата, НАРЕДБА №2096 от 5.12.2006 г. за условията и реда за издаване и отнемане на свидетелство за извършване на аеронавигационно обслужване в обслужваното гражданско въздушно пространство на Република България. Във връзка с дейността на Национална служба за растителна защита е приет ЗИД на Закона за защита на растенията. Държавна комисия по стоковите борси и тържищата е направила изменения в Наредбата за разрешенията, издавани от ДКСБТ, Наредбата за воденето и съхранението на регистрите, водени от ДКСБТ и др.

В отчетите за 2006 г. 289 (53.2%) административни структури са посочили, че не са извършвали промени в подзаконовни нормативни актове в съответствие със ЗОАРАКСД, а 229 (42.1%) че не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД.

В отчетите за 2006 г. 21 структури на централната администрация са посочили, че администрират регулаторни режими, съответстващи на акт на ЕС (Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на околната среда и водите, Министерството на здравеопазването, Министерството на правосъдието, Държавната агенция за младежта и спорта, Държавната комисия по енергийно и водно регулиране, Изпълнителната агенция “Железопътна администрация”, Националната служба по зърното и фуражите, Централния регистър на особените залози, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Изпълнителната агенция по лекарствата, Агенцията за финансово разузнаване, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, Министерство на земеделието и горите, Изпълнителната агенция “Морска администрация”, Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”, Агенция “Митници”, Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Пловдив, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Главната дирекция “Гражданска въздухоплавателна администрация”, Държавната комисия по хазарта). Най-голяма част от тези режими са във финансовия сектор, сектор транспорт, сектор околна среда, сектор селско стопанство и др.

В отчетите към доклада за състоянието на администрацията за 2006 г. 102 структури на централната администрация и 88 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, са отговорили, че нямат нови регулаторни режими, които са въведени през отчетната година. Така смятат и 301 от териториалните структури – 27 областни администрации, 242 общински администрации и 32 общински администрации на райони. Други 56 структури са заявили, че през 2006 г. са въведени нови регулаторни режими. Общият брой на нововъведените режими за периода според отчетите е 35, като 19 от тях са към общинските администрации – 12 разрешителни, 6 регистрационни и един съгласувателен и 16 към централната администрация – 5 лицензионни, 2 разрешителни, 8 регистрационни и един съгласувателен. Единадесет администрации са заявили, че въведените от тях нови регулаторни режими произтичат от акт на ЕС (Лицензиране на търговци за придобиване на правото да произвеждат, складираат, получават и изпращат акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз; удостоверяване експлоатационната годност на граждански летища, летателни площадки, системи и съоръжения за наземно обслужване, за лицензиране на летищни оператори и оператори по наземно обслужване и за

достъпа до пазара по наземно обслужване в летищата; застрахователни посредници, разпределение на електрическа енергия по разпределителни мрежи на железопътния транспорт, издаване на лиценз на Европейската общност за международен превоз на пътници с автобус срещу заплащане; издаване на контролни номера, регистрационен режим за лицата, които купуват продукти от риболов при условията на първа продажба; Регистрация в Системата на идентификация на земеделските парцели; Регистрация на бентове и прагове в некоригираните участъци на реките извън границите на населените места и селищните образувания; Регистър на водоземните съоръжения за подземни води по чл. 118г, ал. 3 от ЗВ).

За отчетния период 529 структури (96.7%) са обявили, че не са извършвали промени в нормативни актове с цел облекчаване на регулаторните режими, администрирани от тях. През 2006 г. 7 структури от централната и специализираната териториална администрация (Министерството на околната среда и водите, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, Комисията за финансов надзор, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Басейновата дирекция – Варна, Черноморски район, Басейновата дирекция – Плевен, Дунавски район и Регионалната инспекция за опазване и контрол на общественото здраве, София-град) и 11 общини (Балчик, Белоградчик, Върбица, Момчилград, Мъглиж, Рила, Русе, Съединение, Чирпан, Шумен и Столична община – район Искър) са обявили, че са направили облекчения в администрираните от тях регулаторни режими. Най-често тези облекчения са свързани с преминаването в по-лек режим, съкращаване на процедурата или увеличаване на срока на валидност на издавания документ.

В отчетите за 2006 г. 479 структури (87.6%) са посочили, че няма отменени регулаторни режими, администрирани от тях. За същия отчетен период 7 структури на централната администрация и 61 общински администрации и администрации на райони са отчетели, че са отменили регулаторни режими, администрирани от тях. Лицензионните режими, които общините посочват като отменени, са свързани с търговията на тютюн и тютюневи изделия, както и на вино и спиртни напитки. Като отменен регистрационен режим най-много общини посочват регистрацията на земеделска и горска техника. По отношение на структурите на централната администрация, посочените за отменени регулаторни режими са, както следва: Държавната агенция за метрологичен и технически надзор – регистриране на лица за монтаж и ремонт на тахографи – Решение №10738 на ВАС на РБ; Държавната комисия по стоковите борси и тържищата – разрешителен режим относно извършване на дейност като брокер на стокова борса, организиране на стоково тържище; Комисията за защита на личните данни – разрешителен режим относно предоставяне на лични данни от администратори на трети лица на територията на България; Министерството на околната среда и водите – издаване на разрешение за внос на опасни химични вещества и препарати и издаване на разрешение за внос/износ на вещества, които нарушават озоновия слой отпадат от 01.01.2007 г.; Националната служба за растителна защита – Лиценз за внос, продажба, разфасоване на продукти за растителна защита и фумигация; Регионалният център по здравеопазване – Плевен – заверени решения за митници от РКМЕ (съгласувателен); Регионалната инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Бургас – издаване на становища за търговия с алкохолни напитки и тютюневи изделия (съгласувателен).

Налага се изводът, че през 2006 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. Очертава се наличие на различно разбиране на закона в структури с идентични или сходни функции (структурите, създадени със закон и имащи ограничен териториален обхват на дейност, общинските администрации). В администрациите продължава да съществува проблема с разграничаването на различните видове регулаторни режими и действията по тяхното облекчаване са спорадични. Все пак

може да се направи и изводът, че централната администрация прилага по-добре закона в сравнение с териториалната администрация, като най-голям е проблемът при общинските администрации.

Необходимо е да се предприемат и мерки, свързани с избягването на двойното регулиране чрез оценка на режимите, регулиращи една и съща дейност и възможностите за тяхното консолидиране.

Прилагането на оценка на въздействието е регламентирано в няколко нормативни акта, но то все още е твърде ограничено. Това може да се свърже както с необходимостта от административен капацитет за провеждането ѝ, така и с липсата на утвърдени ясни насоки по прилагането ѝ, и липсата на звено по координация и мониторинг на дейностите. Изключително важно е създаването на условия за широко прилагане на оценката на въздействието, свързано както със законодателството на национално ниво, така и с това на европейско. Предварителната оценка на влиянието, което новите нормативни актове биха оказали, както по отношение на администрацията, така и по отношение на бизнеса, и обществото като цяло, би оптимизирало разходите на всички участници в процеса, както и резултатите от прилагането на законодателството.

От изключително значение е и работата по отношение на подобряване на публичния достъп до законодателството. Важна стъпка в тази насока е разработването на новия Административен регистър, който ще улесни достъпа на бизнеса и гражданите до информация, касаеща всички регулаторни режими.

Въпреки предприетите през 2006 г. мерки за осигуряването на по-добро регулиране, както на европейско, така и на национално ниво, е необходимо да се продължат дейностите в тази насока. За подобряване на резултатите, свързани с повишаване на конкурентоспособността на националната икономика и постигане на устойчив растеж, е необходимо да има ясна национална политика и добра координация между отделните администрации, както и осигуряване на механизми за тясно взаимодействие с всички заинтересовани страни. В този смисъл е наложително да се приеме ясна и стройна програма за по-добро регулиране с разпределение на конкретни задачи и дефиниране на срокове между отговорните институции. По този начин България ще се приобщи към голямата група европейски държави, разработили и приели собствени програми за по-добро регулиране.

V.3. Такси и цени на административните услуги

Практиката за оповестяване на установените такси и цени (по вид и размер) намира приложение във всички администрации. От направения анализ на публикуваните отчети през 2006 г. се констатира, че определените такси и цени се оповестяват по няколко начина, а именно: най-голям е броят на администрациите, които оповестяват определяните такси чрез Информационно табло, поставено на видно място – 353 (64.0%), 254 (46.0%) администрации оповестяват чрез Интернет, 85 (15.0%) чрез Държавен вестник и 74 (13.0%) от администрациите оповестяват чрез брошури, листовки, дигляни, каталози или местни печатни и електронни медии

Таблица 6: Начини за публично оповестяване на таксите и цените (по вид и размер)

Начин на оповестяване	2006 г.		2005 г.	
	Брой администрации	%		%
Информационно табло – такси	353	64.0		
Информационно табло – цени	209	38.0		
Общо такси и цени чрез информационно табло		51.0		42.0
Интернет – такси	254	46.0		
Интернет – цени	143	26.0		

Общо такси и цени чрез Интернет		36.0	20.9
Държавен вестник	85	15.0	
По друг начин – брошури, листовки, дипляни, каталози или местни печатни и електронни медии – такси	74	13.0	
По друг начин – брошури, листовки, дипляни, каталози или местни печатни и електронни медии – цени	45	9.0	
Общо такси и цени чрез брошури листовки, дипляни, каталози или местни медии		11.0	18.2

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В сравнение с 2005 г. се е повишил броят на администрации, които оповестяват определените такси и цени на предоставяните услуги чрез информационно табло и Интернет страница, а е намалял броят на администрациите, които използват брошури, листовки и други информационни материали.

През 2006 г. видовете услуги с такси, които Централната администрация предоставя, са 613, колкото и през 2005 г., като таксите съответстват на предмета на дейност на различните структури и са различни в различните администрации, а законовото основание, на което се заплащат таксите са специални закони и тарифите по тях. Видовете услуги с такси на Областните администрации са 28, а законовото основание, на което се заплащат таксите, обикновено е ЗДС, ППЗДС, Тарифа №14 и Заповед на ОА. Общинските администрации са посочили 209 вида, услуги за които се заплаща такса, а законовото основание в повечето случаи са ЗМДТ, ЗМСМА, ЗОС, ЗУТ, Наредбата за определянето, администрирането на местните такси и цени на услуги, Решения на Общинския съвет, с които се приемат наредби, Тарифа към НОАМТЦУ. Общият брой на видовете услуги, предоставяни от структурите, за които се заплаща такса, е 850.

Освен такси за услугите, предоставяни от администрациите, потребителите заплащат и други, които са регламентирани със Заповед на ръководителя на структурата, Наредба или решение на общинските съвети. Броят на услугите, предоставяни от структурите, за които се заплаща цена, е както следва: В централна администрация – 99, в областна администрация – 13 и в общини – 205.

През 2006 г. 368 административни структури са декларирали, че предоставят безвъзмездни услуги на потребителите. От тях 56 централна администрация, 69 специализирани териториални администрации, 22 областни администрации и 217 общини. Услугите, които се предоставят безвъзмездно, са: Информация, консултация и справки, свързани с дейността на структурите, издаване на актове по гражданско състояние, вписване в регистри, издаване на данъчна оценка, приемане обработка и заверка на данъчни декларации, адресна регистрация, издаване и актуализация на актове и други.

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 тарифата.

В представените доклади на структурите от централната администрация за предходната година са посочени 613 вида такси, които те събират. В сравнение с 2005 г. когато видовете такси, които са заявили централните административни структури, са 669,

броят на видовете такси е намалял с 8.0%. Видовете такси са различни в съответните административни структури и са свързани с нейния предмет на дейност.

В отчетите на централната администрация са предоставени данни и за утвърдените цени. През 2006 г. както броят на видовете такси, така и броят на видовете услуги, за които се заплаща цена, е намалял. През 2006 г. те са 317, докато през 2005 г. броят им е бил 355. От общо 218 централни структури само 127 са посочили, че не предлагат услуги, за които се заплаща цена, а 99 от тях предоставят услуги, за които се заплаща цена.

Най-често срещаното основание за определяне на цена на услуга е ценоразпис или заповед на ръководителя на администрацията.

През 2006 г. 37 структури от централната администрация отчитат, че цената е установена чрез ценоразпис, 24 посочват Заповед на ръководителя на администрацията, а 17 Наредба. 32 структури са посочили като основание тарифи или специални закони, а 12 не са уточнили. Анализът на посочените отговори показва, че в някои администрации не се прави разлика между такса по услуга и законовото основание за нейното определяне и цена за услуга и акта, с който се определя тя.

През 2006 г. 74 администрации оповестяват установените такси чрез Държавен вестник, 92 от тях оповестяват чрез Интернет, 35 чрез формуляри и 87 чрез Информационно табло, поставяно на достъпно място в сградата. 11 администрации оповестяват установените такси по друг начин – брошури, дипляни и средствата за масово осведомяване. Структурите от Централната администрация оповестят установените цени, както следва – 43 администрации чрез Интернет страница, 57 чрез информационно табло, а 10 оповестяват установените цени по друг начин – брошури, дипляни и средствата за масово осведомяване.

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

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 от 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 2006 г. областните администрации са заявили, че предоставят 29 вида услуги, за които се заплаща такса. 6 Областни администрации – Видин, Пазарджик, Перник, Силистра, Смолян и Шумен не са посочили услуги, за които се заплаща такса. Най-много услуги с такси предоставят Областна администрация Благоевград – 15, Областна администрация Бургас и Ловеч са заявили – 7, Софийска област – 6, Велико Търново, Враца, Габрово и Сливен – 3, Монтана, Плевен, Пловдив, Русе, Стара Загора, Търговище и Ямбол – 2 и Област Добрич, Кюстендил, Кърджали, Разград и Хасково по 1 вид услуга, за които събират такси. От констатираните при анализа различия относно видовете услуги с такси се налага изводът за различно прилагане на нормативната уредба от отделните областни администрации.

Според публикуваната информация в доклада 4 областни администрации са посочили 11 услуги, за които се заплаща цена, но основанията за тези плащания са регламентирани в ЗУТ или ЗДС. По същество тези плащания са такси по услугата. Изводът от този анализ е, че както и при някои структури на централната администрации, така и в областни администрации Плевен, Стара Загора, Търговище и Хасково не се прави разлика между такса по услуга и законовото основание за нейното определяне, и цена за услуга и акта, с който се определя тя.

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. През 2006 г. предоставяните от общините видове услуги, за които се заплаща такси са 209, а видовете услуги, за които се заплаща цена, са 72 на брой. Както и през 2005 г., така и през този отчетен период от подадената информация 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.

Продължава практиката при предоставяне на безвъзмездно установени услуги да 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.

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” през 2006 г. беше разработена Българска Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт като допълнение към Стратегията за електронно правителство на Република България, приета с РМС №482 от 28.06.2006 г.
- **Комюнике СОМ (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 2006 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. През 2006 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа стартира два проекта:

- Интеграционна система на електронното правителство (ИСЕП)
- Пилотна интеграционна система за е-област (ПИСЕО), като част от Проект ИСЕП.

В изпълнение на РМС №482 от 2006 г. са изготвени и одобрени три инструкции, свързани с изграждането на три регистъра – регистър на информационните обекти, регистър на електронните услуги и регистър на стандартите, като първите две са одобрени от министъра на държавната администрация, а третата от председателя на ДАИТС.

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): хетерогенност на процесите, на системните реализации, на структурирането и представянето на данните; динамична бизнес- и технологична среда; изисквания за сигурност и надеждност на обмена бяха изложени и беше даден старт за решаването с приемането на Българска Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт.

VI.1. Национална мрежа на държавната администрация

Националната мрежа на държавната администрация (НМДА) е изградена. Дирекция “Стратегическо планиране и управление” към Министерски съвет 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 Министерството на финансите (използват се наети канали от БТК между областните градове и инфраструктурата на НМДА вътре в областните градове и междуградските й комуникации), Министерството на вътрешните работи (използва НМДА и наети канали от БТК), Министерството 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 Министерството на финансите предлага машабируема, 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 Министерството 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 – Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, НОИ и др.

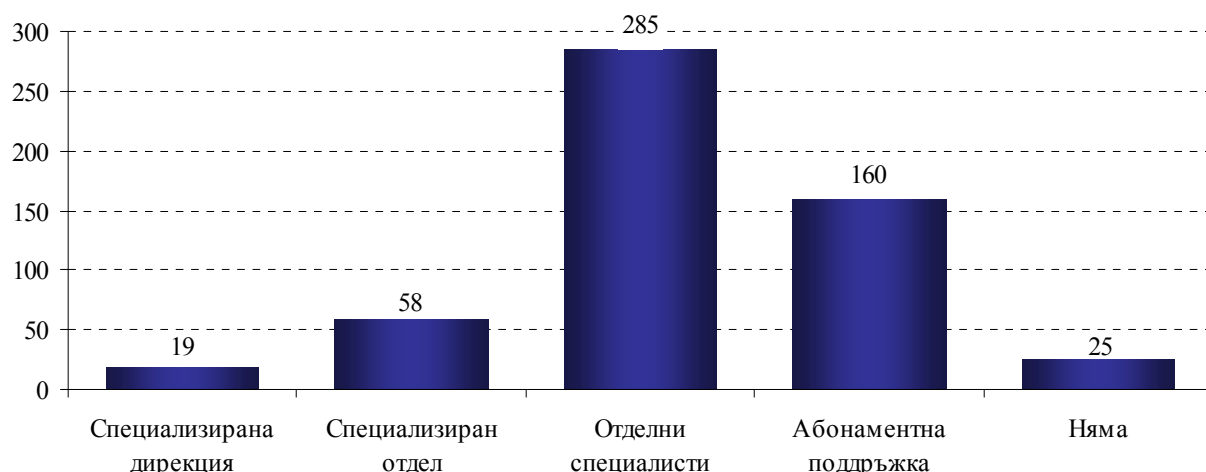
Мрежите на Министерския съвет и на Министерството на финансите са съвместени още на ранен етап на тяхната реализация. Осигурени са съответните интерфейси, позволяващи на мрежата за пренос на данни да ползва пълните възможности на НМДА, която осигурява мрежова свързаност на поделенията на Министерството на финансите 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. 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. Институциализирани 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 Министерството на държавната администрация и административната реформа за пълен аутсорсинг в областта на IT услугите. В сравнение с 2004 г. (16.0% от централната администрация, 23.0% от областната и 45.0% от общинската администрация) и с 2005 г. – където броят на администрациите, които нямат звено за поддръжка изобщо, от 96 през 2004г. е намалял на 89 през 2005 г. и вече през 2006 г. – е едва 25.

Графика 44: Институционализиранни звена за развитие на информационните и комуникационните технологии, 2006 г.



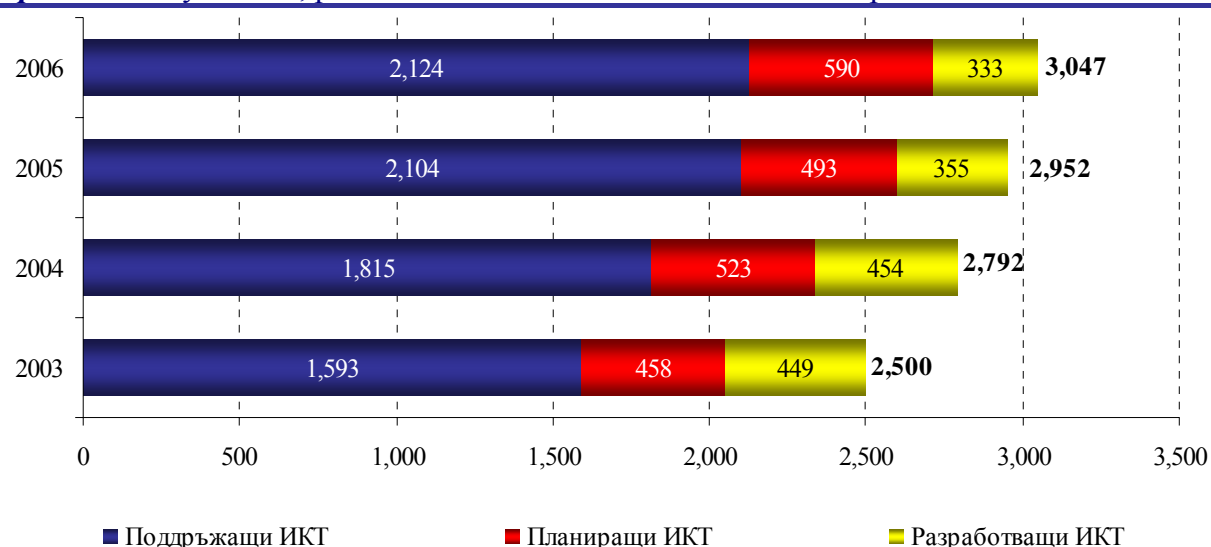
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Данните показват, че през 2006 г. се е увеличил броят на специализираните дирекции и специализираните отдели, занимаващи се с поддръжка на информационни и комуникационни технологии, и значително е намалял броят на администрациите, които са отговорили, че нямат поддръжка – от 89 през 2005 г. – на 25 през 2006 г.

Данните показват, че тенденцията от 2005 г. и 2006 г. се е запазила, т.е. служителите в администрацията се занимават предимно с поддръжка на информационни и комуникационни технологии. Процентът е приблизително равен с този от миналата година. Най-малко служители в администрацията работят в областта на разработване на технологии (333 или 10.0%). Спрямо 2004 г. и 2005 г. се очертава тенденция към намаляване на броя на специалистите, занимаващи се с разработване на проекти в областта на информационните технологии.

През 2006 г. е нараснал съществено броят на служителите, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработване на ИКТ в общинската администрация и областната администрация.

Графика 45: Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията

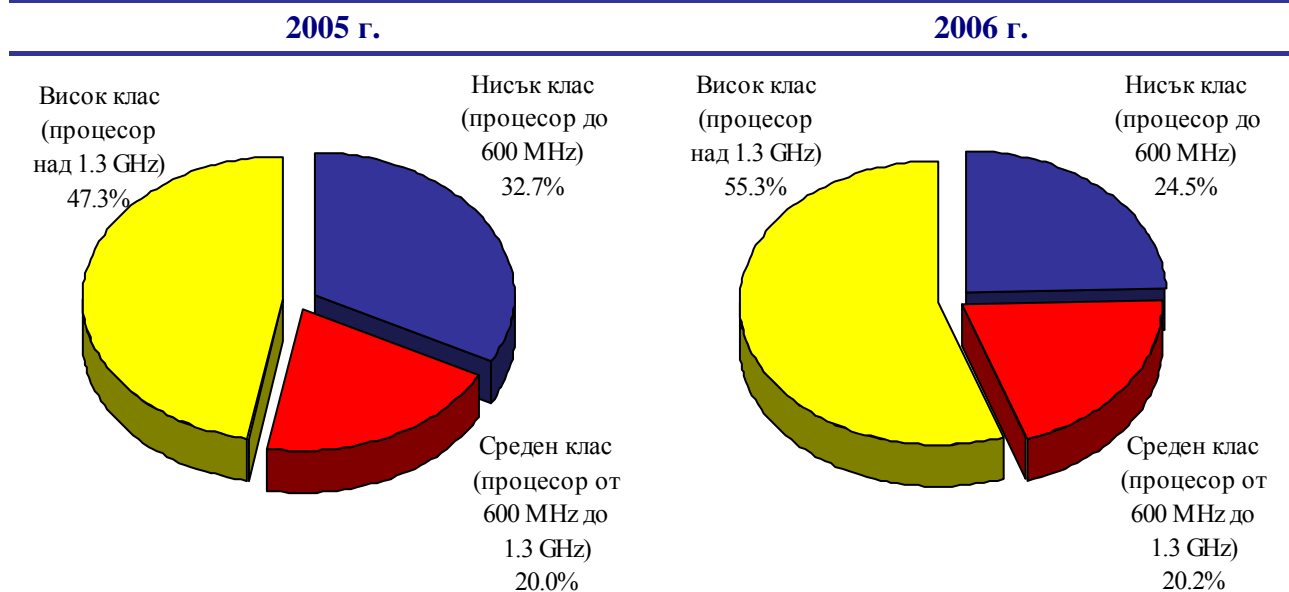


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

VI.3. Компютърна обезпеченост 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 46: Процесорна честота на компютрите в администрацията



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Всичките налични компютри в администрацията са 71,378. 17,512 от компютрите в администрацията (24.5%) са с процесорна честота под 600 MHz. Министерството на държавната администрация и административната реформа през 2006 г. закупи 2,170 компютри висок клас за нуждите на областната и общинска администрации, като на всяка областна администрация бяха предоставени по 7 бр. персонални компютри и 1 сървър, а на всяка общинска – по 4 бр. персонални компютри и един сървър. Разпределението им по администрации показва, че най – голямата част от остарелите компютри са отново в общинската администрация (3,570) и административни структури, създадени със закон (около 3,000). Висок е и броят на компютрите нисък клас в централната администрация – 13,119 броя.

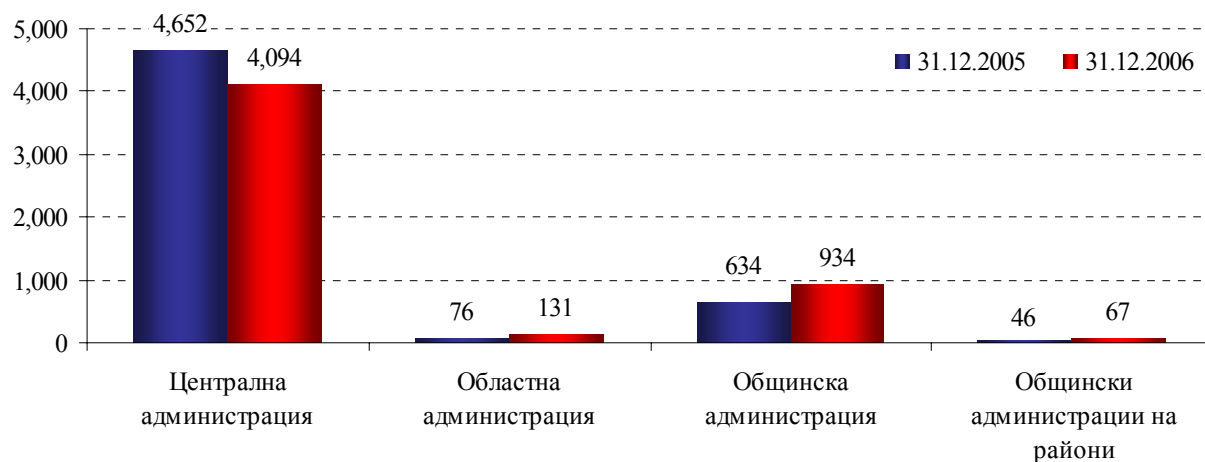
VI.4. Електронен обмен на информация

Съгласно обобщените данни 29 от администрациите (5.0%) са отговорили, че при тях няма изградена локална мрежа. Останалите административни структури (95.0%) посочват, че имат изградена такава.

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 е повече от 333,500. Използването на електронен подпис и електронен документ в администрацията

значително нараства в сравнение с 2005 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа закупи за нуждите на цялата държавна администрация 2,150 електронни цифрови сертификати за 2006 г. Те бяха предоставени на областните, общинските и централната администрации. Общо за цялата администрация са въведени в употреба 5,349 електронни подписа.

Графика 47: Издадени цифрови сертификати за електронен подпис, брой



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

В общинските администрации са въведени 934 броя цифрови сертификати за електронен подпис, а в областните администрации този брой е 131. Всички областни администрации са въвели електронен подпис. Общинските администрации, които не са въвели електронен подпис са 15 броя.

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

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 2006 г. успешно приключи работата по изпълнение на Стратегията за електронно правителство 2002-2006, 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.

VII.1. Ангажираност към изграждане на електронното 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 2006 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа продължи 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.

Всички министерства са изградили е-деловодство – с изключение на Министерството на културата и Министерството на околната среда и водите.

Областни администрации, които все още не се изградили е-деловодство, са Перник, Пазарджик, Русе, Враца, Софийска и Търговище.

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. В Министерството на правосъдието се внедрява проект “Е-правосъдие” на стойност от 6,000,000 лв. 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, обработка, 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 компютризация и Интернет достъп за 3,000 училища, от които в 1,000 този процес е приключил още през 2005 година
- **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 процесът 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.

Агенция по вписванията работи по проект за изграждане и поддържане на Единен търговски регистър. Този проект се финансира 80.0% от Световната Банка и 20.0% е съфинансиран на стойност 4,285,246 лв.

Проект “Интегрирано административно обслужване в е-Област Габрово” стартира на територията на област и община Габрово. Проектът би могъл да се мултиплицира в други общини и области.

Проект “Пилотна интеграционна система на е-област” беше стартиран през 2006 г. от Министерството на държавната администрация и административната реформа. Проектът обхваща три области: Стара Загора, Добрич и Бургас. Целта на проекта е да осигури централизиран достъп и управление на ресурсите, предоставяни на граждани и фирми на регионално ниво, като първи етап от един по-голям проект “Интеграционна система на електронното правителство”, стартиран също през 2007 г. от Министерство на държавната администрация и административната реформа.

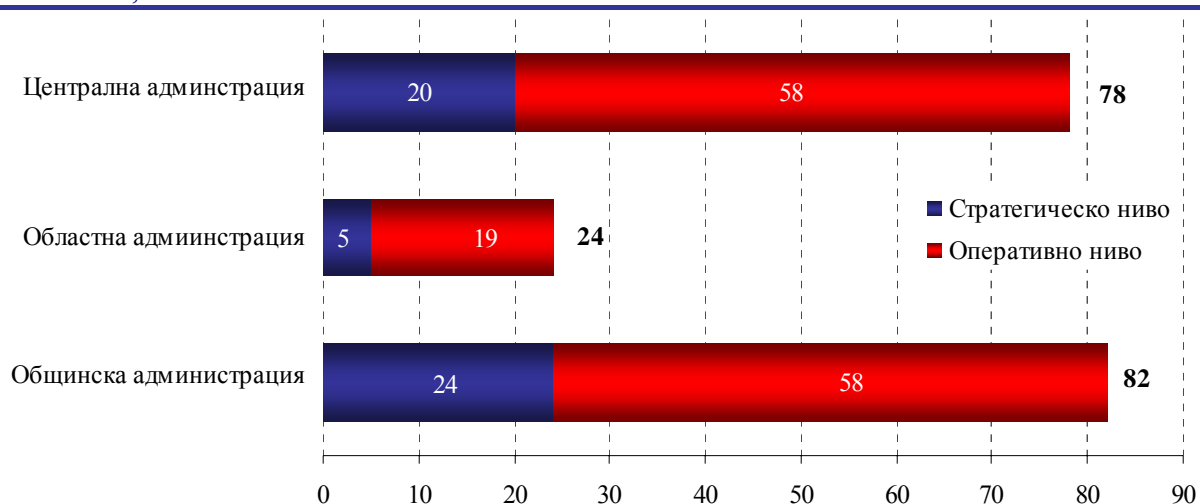
Областните администрации работят по инициативи, които са стартирани от Министерството на държавната администрация и административната реформа за развитие на електронно правителство, което доказва значителния напредък в тяхната ангажираност.

Приблизително половината от общинските администрации посочват, че вече работят по модернизирани 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 “Интегрирано административно обслужване в е-Област Габрово”. 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.

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. Документи на стратегическо ниво в централната администрация са разработили: 13 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 24. Структури на Областната администрация са разработили документи на оперативно ниво (Ямбол, Стара Загора и др.), и на стратегическо (Силистра, Габрово, Стара Загора и Търговище), а на общинската администрация – на стратегическо ниво са разработили документи Белово и Белоградчик.

Графика 48: Приети стратегически документи, свързани с ИКТ и електронното правителство, 2006 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

От графиката се вижда, че общинските администрации, за разлика от 2005 г., активно се включват в оперативната работа по прилагането на електронното правителство с разработването на документи, правилници за оперативно прилагане на стратегията за електронно правителство.

През 2006 г. по предложение на министъра на държавната администрация и административната реформа беше приет Закон за електронната търговия. Предмет на закона е процесуалната част от реализацията на търговските отношения и не включва управлението на асортимента и логистично-техническата част, свързана с търговията.

Основните принципи на електронната търговия включват:

- Стимулиране от потребностите на частния сектор, въз основа на изискванията и ситуацията на пазара
- Достъпно участие в електронната търговия за всички, в свободен и отворен пазар
- Осигуряване на подходяща правна среда от страна на държавата и равни условия за всички субекти, при защита на обществения интерес
- Ясна, прозрачна, технологично неутрална намеса на държавата, която не дискриминира субектите на пазара. Политиката на държавата и нейната намеса трябва да бъдат международно координирани, за да не пречат на взаимното сътрудничество на всички субекти на пазара, защото електронната търговия е наднационална.
- Подкрепа от страна на държавата за развитието на електронната търговия чрез създаването на правна и регулаторна среда, както и чрез използване на електронни инструменти в публичната администрация, т.е. чрез въвеждането на електронното правителство (e-Government)
- Държавна подкрепа за дейностите, провеждани от частния сектор и образователните институции в областта на защитата на потребителя, сигурността на информационните системи и обмяна на информация между субектите на пазара.

Важен елемент в развитието на електронното правителство е приемането на нормативни документи, свързани с въвеждането, прилагането, експлоатацията и развитието на ИКТ (стратегии, планове, архитектури, описание на работни процеси, процедури, правилници и наредби), както и с развитието на електронното правителство в България. Чрез тях се осигурява плавно развитие на инициативите и последователност на действията в администрацията.

С РМС №482 от 28.06.2006 г. е приета **Българска национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт** като допълнение към Стратегията за електронно правителство на Република България. Като основание за необходимостта от такава стъпка са разработване на правила за системна интеграция и оперативна съвместимост на приложения, както и разработване на препоръки за “архитектура на информационната система”. Създаването на национално хранилище на информационни ресурси, като необходимост от постигането на оперативна съвместимост, е другото важно основание за приемането на Българска национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт. Един от съществените проблеми при изграждането на информационните системи в изпълнителната власт е осигуряването на системна интеграция и оперативна съвместимост, както в контекста на информационния обмен между системите и звената на изпълнителната власт, така и при реализация на електронните услуги за граждани и организации. Целите на Националната рамка за оперативна съвместимост чрез унификация и рационализация на информационната инфраструктура на изпълнителната власт са обществената ефективност, равнопоставеност на участниците в обмяна, защита на персоналните данни и интелектуалната собственост, хомогенност и съвместимост на информационните структури и интеграция в глобалните и регионалните информационни структури. Тези цели могат да бъдат постигнати чрез съвместимост на процесите и потоците данни, интеграция на приложенията, автоматизация

на процесите за обмен на информация, многократно използване на еднократно въведени данни, използване на вече изградени информационни системи, преносимост и независимост на платформите. В тази връзка Министерството на държавната администрация и административната реформа стартира два проекта:

- Интеграционна система на електронното правителство (ИСЕП)
- Пилотна интеграционна система за е-област (ПИСЕО), като част от Проект ИСЕП.

В изпълнение на РМС №482 от 2006 г. са изготвени и одобрени три инструкции, свързани с изграждането на три регистъра – регистър на информационните обекти, регистър на електронните услуги и регистър на стандартите, като първите две са одобрени от министъра на държавната администрация, а третата от председателя на ДАИТС.

Проектозакон за електронното управление

Проект на Закон за електронното управление поставя основата за съществена реформа на работата на администрацията при използването на новите информационни технологии и съвместното използване на хартиени и електронни документи. Той си поставя за цел да насочи дейността на администрацията изцяло към гражданина.

За основни принципи на електронното управление се смятат:

- Еднократно събиране и създаване на данни – веднъж събрала и/или изменила (по силата на нормативен акт) определени данни за гражданин или бизнес, администрацията няма право да изисква повторното им представяне или доказване, а е длъжна да си ги събере по служебен път. Процесът по събиране на данните ще бъде автоматизиран.
- Задължителност – задължени да предлагат административни услуги по електронен път са всички административни органи и организациите, предоставящи обществени услуги
- Задължение за вътрешен обмен (вътрешни електронни административни услуги) – задължават се всички органи да обменят информация по електронен път в рамките на осигурена Единна среда за обмен на документи
- Съвместимост между информационните системи – проектозаконът налага единна политика, както за осъществяване на автоматизиран обмен на данни в рамките на администрацията, така и в интеграцията на националните информационни системи с тези на страните-членки на Европейския съюз, с цел осигуряване възможността за предоставянето на трансгранични електронни административни услуги
- Информационна сигурност – проектозаконът дефинира общите изисквания за публичния сектор в съответствие със стандартите и политиките, установени за страните-членки на Европейския съюз.

Подготвя се нова стратегия за електронно правителство и пътна карта към нея. Тези документи ще бъдат приети в края на 2007 г.

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. Запазва се делът 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. Увеличава се делът на секретарите на общинските администрации, които управляват процеса на електронно правителство. За 2005 г. броят е бил – 116, а за 2006 г. – 135.

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 община Кърджали функционира “електронна община”, разработена на базата на отворени стандарти и свободен софтуер с отворен код, за който не се заплащат 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, Министерството на вътрешните работи и три фирми, специализирани в областта на високите технологии.

През 2006 г. се забелязва ясна тенденция към увеличаване дела на администрации, които са определили ролите, правата и задълженията за изпълнение на електронно правителство.

Графика 49: Човешки капацитет за изпълнение на проектите за електронно правителство, 2006 г.



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 делът на общините, които разполагат с квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление. Общините, за разлика от миналата година, разполагат с човешки капацитет за успешно управление на електронното правителство в Република България. Приблизително 2/3 от общините са осигурили квалифициран персонал през 2006 г.

Половината от структурите на централната изпълнителна власт смятат, че ролите, правата и задълженията на екипа, ангажиран с инициативите за електронно правителство, са ясно 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*, който въвежда информационните и комуникационните технологии в българското образование. През отчетния период този проект се администрира от Министерството на образованието и науката и Държавната агенция за информационни технологии и съобщения. 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. В министерството на държавната администрация и административната реформа се изпълнява проект “Интеграционна система на електронното правителство”, който има за цел постигане на програмно-комуникационен интегритет на държавните институции, осигуряване на възможност за изграждане на модел за цялостно интегрирано електронно управление на регионално и централно ниво, извършване на консултации в областта на нормативното регулиране, изграждане на регистър за правна и регулаторна рамка на Европейския съюз. Проектът “Интеграционна система на електронното правителство” осигурява:

- Функционалност на посредник за ориентирание на документите в желаната посока
- Стандартизирана работна рамка, която осигурява възможност за създаване и управление на нови административни услуги и постоянното им поддържане
- Работа с електронно подписани документи
- Безотказност на функционирането при най-високи натоварения

- Комуникация: администрация – администрация (G2G), граждани – администрация (C2G), бизнес – администрация.

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 2006 г. 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.

Проектът “Интеграционна система на електронното правителство”, стартиран от Министерството на държавната администрация и административната реформа, предвижда създаването на технологична и логическа платформа за осигуряване на следните функционалности:

- Единен интерфейс с възможност за персонализация на достъпа до услугите, предоставяни по електронен път, интегрира и подпомага развитието на вече съществуващите информационни системи в държавната администрация
- Да предоставя нужния технологичен и информационен инструментариум за последваща интеграция на ниво приложения и осъществяване на хоризонтални връзки между съществуващите информационни системи с цел създаване на комплексни електронни услуги
- Да информира за административните услуги, предоставяни от органите на централната изпълнителна власт, чрез актуализирано подробно описание на разбираем за неспециалист език
- Да предостави технологична база за внедряване на информационните системи, които ще се ползват от всички органи на администрацията, като Информационна система за управление на човешките ресурси, платформа за дистанционно електронно обучение, Административен регистър и др.

Проектът “Интеграционна система на електронното правителство” напълно обезпечава комплексната 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 2002-2005 г. постави като една от основните си цели предоставянето по електронен път на качествени, икономически ефективни и лесно достъпни административни услуги на гражданите и на бизнеса. Предлагащото 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.нар. “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, 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 електронни услуги на е-Правителство 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 бланки и формуляри
- Трета степен – Двупосочно взаимодействие: потребителят на услугата освен получаването на информация и изтеглянето на бланки може да изпраща писма, формуляри и др. по електронен път
- Четвърта степен – Транзакция: гражданите и фирмите комуникират с администрацията по електронен път и обратно “он-лайн”. Съществува механизъм за потвърждаване на действителността на транзакцията.

Едни от водещите институции в предоставянето на електронни услуги за гражданите и бизнеса са Националният осигурителен институт и НАП.

През 2006 г. е отчетена необходимостта от нова Стратегия за електронно правителство и План за изпълнението ѝ в периода 2006 – 2010 г., съобразена с новите изисквания на **Комюнике COM (2006) 45 от 13.02.2006 г. на Европейската комисия**, озаглавено “Оперативна съвместимост за Пан-Европейските услуги на електронното правителство” и **Програмата на Европейската комисия IDABC (Interoperable Delivery of European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens)**, с предложената “пътна карта” за създаване на Пан-европейската среда, осигуряваща системната интеграция и оперативна съвместимост на информационните системи (проект по ФАР BG2004/016-711.10.01 “Укрепване на капацитета на българската администрация за изпълнение на стратегията за е-правителство”, който от една страна е насочен към предоставянето на част от основните индикативни електронни административни услуги в сферата на отговорностите на МВР, а от друга към укрепването на капацитета на централно ниво за цялостна координация на процеса на изграждане на електронното правителство).

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

Законът за администрацията въвежда единен модел за организация на административните структури в изпълнителната власт. Законът регламентира създаването на Регистър на административните структури (РАС) и на актовете на органите на изпълнителната власт.

Поддържането на публичен РАС и на актовете на органите на изпълнителната власт подпомага постигането на откритост, достъпност и координация в работата на държавната администрация.

В Регистъра се вписва информация за всички административни структури на изпълнителната власт:

- Ръководните им органи и техните правомощия
- Структурата на всяка отделна администрация и функциите на звената в нея
- Общата численост на служителите в администрацията
- Брой на заетите и на незаетите длъжности по служебно и трудово правоотношение по звена
- Административно-териториалната принадлежност на общините и населените места
- Данни за контакт с администрациите (телефон, адрес, Интернет страница).

Представената във вид на диаграма информация в публичната му част позволява да се проследи йерархичната подчиненост на администрациите в изпълнителната власт.

С обнародвания на 17.06.2003 г. в Държавен вестник Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) в Регистъра започва да се вписва и информация за регулаторните режими (лицензионни, регистрационни, разрешителни и режими, приравнени до разрешителните), която включва:

- Обща информация за всеки отделен регулаторен режим, съдържаща:
 - Пълните текстове на нормативните актове (закон, наредба, правилник и др.), в които са регламентирани правомощията на органите на изпълнителната власт по регулаторни режими
 - Описание на предмета и вида
 - Описание на процедурата по издаването на индивидуален акт по всеки отделен регулаторен режим – орган по издаването; изисквания и документи; административно звено, обслужващо издаването на акта; звено за административно обслужване, в което се подават документите и се получава информация
 - Такси за издаването на индивидуален акт по регулаторен режим
 - Образци на документи, необходими за попълване във връзка с издаването на индивидуален акт по прилагането на регулаторен режим.
- Индивидуалните административни актове, издадени от органите на изпълнителната власт при упражняване на правомощията им по регулаторни режими.

От края на 2003 г. и в съответствие със Закона за държавния служител, обявленията за конкурси за държавни служители се публикуват в Регистъра, едновременно с публикуването им в централен или местен ежедневник. Обявленията за конкурси за държавни служители съдържат информация за:

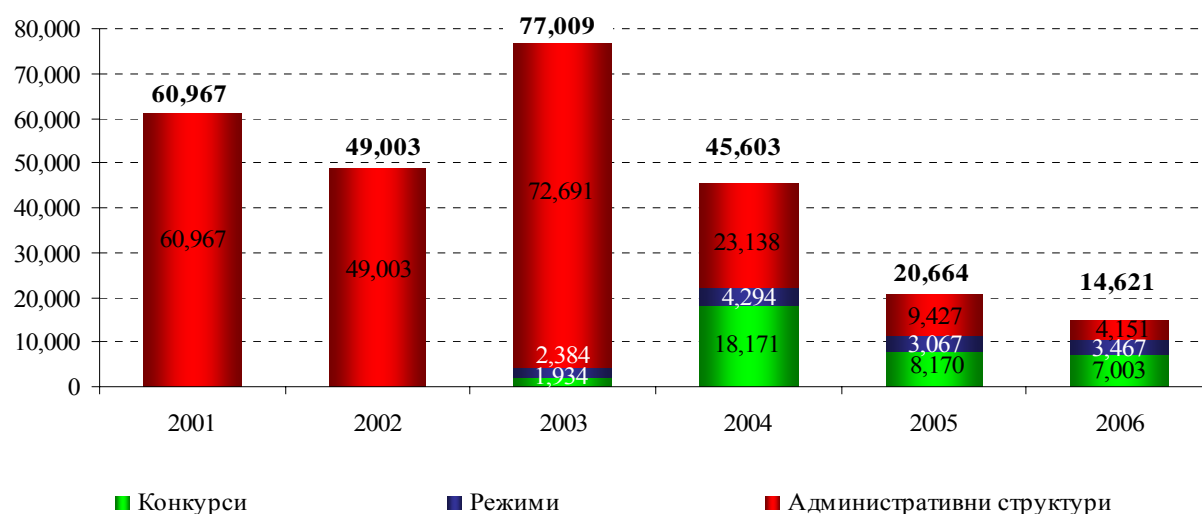
- Длъжността, за която се провежда конкурсът
- Администрацията и звеното, в което ще се заема длъжността
- Минималните и специфични изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност
- Необходими документи за кандидатстване, място и срок за подаването им
- Общодостъпно място, на което ще се обявяват списъците или други съобщения във връзка с конкурса
- Образци на документи, които кандидатът трябва да попълни във връзка с кандидатстване по обявата.

Информацията в РАС и на актовете на органите на изпълнителната власт се въвежда и актуализира от служители от съответните административни структури. Регистърът дава информация за състоянието на администрацията към момента на извикване на справката.

В Регистъра не се въвеждат данни, които представляват класифицирана информация и лични данни.

От графиката по-долу се вижда, че от 2003 г. има драстичен спад на интереса към РАС. Спадът основно се дължи на намаления интерес на потребителите към информацията за административните структури (над пет пъти за 2006 г. спрямо 2004 г.) и на по-плавното намаляване на интереса към публикуваните конкурси (над два пъти за 2006 г. спрямо 2004 г.) и режими в регистъра. Причините за този спад могат да се търсят в коректността и актуалността на публикуваната информация от административните структури и в трите направления на регистъра. Намаленият интерес към конкурсите е и следствие от ниското заплащане, което се предлага от административните структури, както и в тромавата процедура за подаване на документи за кандидатстване за дадена позиция (изисква се подаването на документите да става лично в съответната администрация, като не се предоставя възможност за електронно подаване на документи).

Графика 50: Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт¹³



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. в регистъра са вписани следните новосъздадени структури: Българският институт по метрология, Комисията по превенция и противодействие на корупцията, Съвет за защита на интелектуалната собственост, Съвет за участие на Република България в международната помощ за развитие, Организационен комитет за подготовка и провеждане на 13^{-ата} среща на държавните глави от Централна Европа през пролетта на 2006 г. във Варна. Не са вписани 4 консултативни звена по чл. 21 от Закона за администрацията¹⁴. Закрити в публичната част на регистъра през 2006 г. са: Агенция “Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии” към Министерството на транспорта и Комисията за координация на работата по борбата с корупцията към Министерския съвет. Структури, вписани в регистъра през 2006 г., но създадени в предходни години, са Специалната куриерска служба (Закон за пощенските услуги – изм. ДВ бр. 45 от 30.04.2002 г.) към Министерството на държавната администрация и административната реформа и Държавният културен институт към министъра на външните работи (ПМС №109 от 06.06.2005 г.). В регистъра не са вписани данни за 5 структури от централната администрация и общинска администрация Ихтиман¹⁵.

Информацията за структурите се изобразява в публичната част на регистъра във вид на органограма. Съгласно разпоредбите на ЗА и в съответствие с разпределението на дейностите, подпомагащи органа на изпълнителната власт, администрацията е обща и специализирана. Тези изисквания на закона не са спазени при въвеждане и организиране на данните в РАС от 2 административни структури от централната и 3 общински администрации, като не са създадени обща и специализирана администрация¹⁶. Като “Друга администрация” (различна от общата и специализираната администрация) са посочили 8¹⁷ административни структури от централната администрация, от които 4 министерства.

¹³ Статистическа информация до направлението на режимите в Регистъра на административните структури се отчита от м. септември на 2003 г., а за конкурсите от м. ноември 2003 г.

¹⁴ Национален съвет по СПИН и полово предавани болести; Национален съвет за насърчаване на заетостта; Съвет за координация и мониторинг; Съвет по децентрализация на държавното управление

¹⁵ Агенция за чуждестранна помощ, Държавния културен институт към министъра на външните работи, Комисия за защита на личните данни, Комисия за защита от дискриминация, Инспекция по авиационна безопасност и летателна годност на военните въздухоплавателни средства

¹⁶ Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”, Комисия за регулиране на съобщенията, както и общинските администрации Треляно (Кюстендилска област), Чавдар (Софийска област) и Чупрене (Видинска област)

¹⁷ Агенция за социално подпомагане, Държавна агенция за информационни технологии, Комисия за регулиране на съобщенията, Национално управление на горите, Министерство на здравеопазването, Министерство на правосъдието, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на финансите

Според изискванията на закона администрацията се структурира в дирекции, отдели и сектори при нужда. В Столичната община съществуват обаче структурни звена, наречени “направления”, които от своя страна обединяват дирекции и отдели. В органограмата на община Смолян са вписани към общата администрация звена, наречени “звена” и чийто предмет на дейност при това ги определя като специализирана администрация: звено “Исторически музей Стою Шишков”, звено “Художествена галерия”, Звено “Регионална библиотека Николай Вранчев”, Звено “Населени места и кметства”. Друг пример за неразбиране на устройството на визуализация на административната структура е наименованието на съществуващо звено “Служители в кметства” в община Асеновград към общата администрация, което даже не е определено като дирекция или отдел. В регистъра не са развили органограмата община Своге и район Овча купел и не е дадена представа за съществуващите структурни звена.

Един от основните принципи, заложен в създаването на РАС, е да дава точна и актуална информация за общата щатна численост, за заетите и незаети щатни длъжности по служебно и трудово правоотношение. От направената съпоставка между данните, въведени в регистъра, с тези, попълнени в Годишния доклад за състоянието на администрацията за 2006 г., се оказва, че този принцип е спазен само от 146 административни структури (26.7%). Най-висок процент на съпоставимост на данни, въведени в РАС и в Годишния доклад се наблюдава по отношение на щатната численост по служебно правоотношение – 40.4% (221 структури), докато тези за общата щатна численост съвпадат в 36.9% (202) от структурите, а щатната численост по трудово правоотношение – в 31.6% (173). Данни за обща численост не са вписали 7 структури от централната администрация, 12 общински и 3 администрации на райони.

През 2006 г. броят на вписаните в регистъра регулаторни режими и актовете към тях значително намалява. Една от причините за това е, че вписването на режими се извършва основно до 2005 г., когато са отразени 1,677 режими, а през 2006 г. те се увеличават с 509. Съответно актове към тях през 2005 г. общо са 133,145, а през 2006 г. – 44,669. Прекратените през 2006 г. режими са 85 броя, от тях – 3 лицензионни, 49 – разрешителни, 30 – регистрационни, 3 – съгласувателни. Преобразувани от един вид в друг са 8. Все още 20 областни и 119 общински администрации не публикуват режими.

През 2006 г. в регистъра са обявени 3,307 (3,561 за 2005 г.) конкурси за държавни служители, 709 (21.5%) на които не са отразени резултатите, а приключилите с назначение – 1,867 (56.5%). Обявени като прекратени са 344 (10.4%).

През м. октомври 2006 г. за първи път беше проведен централизиран конкурс за младши експерти. Цялостната информация относно условията, начините за провеждането, необходимите документи, отразяване на резултатите от конкурса, бяха публикувани на страницата на Министерството на държавната администрация и административната реформа и свързани чрез линк с регистъра в частта за конкурсите за държавни служители.

От направения преглед на състоянието на информацията, вложена в регистъра, се констатира, че данните не се актуализират в срок, вложената информация не отразява точно и актуално състоянието на административните структури и упражняваната от тях дейност по администриране на регулаторните режими.

В НУРВРАСАИВ е регламентиран и начинът, по който се извършват вписванията в регистъра. Ръководителят на всяка административна структура, с изключение на консултативните звена, създадени със закон, по чл. 21 и чл. 53 от Закона за администрацията, определя със заповед вписващия/вписващите и длъжностното лице, осъществяващо контрол. От отчетите се 547 административни структури, 23 от тях в нарушение на наредбата не са изготвили такава заповед. Все още в 3 от структурите, които имат заповед по чл. 8 от

НУРВРАСАИВ, не са определени контролиращи лица. Контролът по вписванията преимуществено се извършва от главните секретари и секретари на общини (57.0%), директорите на дирекции – 38.0%, а също така и от заместник-кметове. По информация от Годишния доклад 8.4% от администрациите заявяват, че не актуализират информацията в регистъра, 22.5% нанасят промените до месец, а 12.8% – след по-дълъг период. Едва 56.3% се вменват в нормативно признатите срокове: 3 дни за структурни промени и 7 дни за актовете към режими. Наред със слабия контрол, оценка по изпълнението не е правена в 159 административни структури, в 330 не са променили оценката, 56 са я повишили, а само в 2 тя е понижена. Отговорността по воденето на регистъра е отразена в работните планове на служители от 343 администрации (62.7%), а в работните планове на контролиращите – в 321 (58.7%) администрации. За разлика от предходната година процентното съотношение на отразилите в длъжностната характеристика спрямо общия брой отчетли се нараства от 65.5% на 67.1%.

За 2006 г. 254 (46.4%) административни структури отчетат приета вътрешна организация по събиране и вписване на данните в регистъра. В останалите 293 (53.6%) разчитат на инициативността и чувството за отговорност на служителите. Сравнителните данни показват, че процентното съотношение на организирани структури нараства – за 2005 г. то е 43.2% от общия брой на отчетелите се. Практика е вписванията да се регламентират със заповед на ръководителя, но в Министерството на труда и социалната политика е създаден Правилник за водене на регистъра на административните структури.

Предвид анализа на състоянието на регистъра за 2005 г., в отчетния доклад са заложили определени подходи за усъвършенстването му. През 2006 г. във връзка с промените в Закона за администрацията министърът на държавната администрация и административната реформа одобри през м. юни Наредба за реда и условията за водене на Административния регистър (в сила от 01.05.2007 г.). Разпоредбите предвиждат създаването на нов уеб-базиран Административен регистър, който обединява Регистъра на административните структури с Регистъра на държавните служители. Данните, които ще бъдат вписвани за структурите, ще бъдат по-детайлизирани: ще предоставят информация за структурните звена до ниво сектор, имената на служителите на ръководна длъжност, повече данни за контакти. В частта за регулаторните режими информацията ще включва данни освен за индивидуалните актове, а също така и за извършваните административни услуги. Срокът за отразяване на обстоятелствата, подлежащи на вписване в регистъра, се увеличава от 3 на 7 дни, а на новосъздадените или преобразувани структури се предоставят до три месеца за вписване на съответните обстоятелства. Ще настъпят изменения по отношение на вменената отговорност за поддържане на данните в регистъра: задълженията по водене и контрол на вписванията в регистъра ще се отразят в длъжностните характеристики и в работните планове на съответните служители. През м. декември 2006 г. на базата на открит конкурс бе определен изпълнител на изработването, доставянето и поддръжката на новата информационна система.

IX. Достъп до обществена информация

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) действа от 2000 г. до настоящия момент, през което време непрекъснато нараства интензитетът, с който граждани, журналисти, неправителствени организации търсят информация от държавата и други публични институции. Постепенно се развива административният капацитет за прилагане на ЗДОИ относно неговото прилагане. В тази връзка и съдебната практика по прилагането на закона е от решаващо значение за гарантиране правото на гражданите на достъп до информация, съхранявана от държавата. Правилното прилагане на ЗДОИ гарантира прозрачността в дейността на публичните институции.

В настоящия раздел е направен обобщен анализ на постъпилите данни от общо 547 административни структури по отношение на предприетите мерки и получените резултати във връзка с организацията по предоставяне на достъпа до обществена информация.

В 224 административни структури са създадени вътрешни правила за работа по ЗДОИ, като 45 от тях са структури от централната администрация на Република България, а 179 – от териториалната администрация. Сред първите, създали вътрешни правила през 2000 г., са Администрацията на Министерския съвет, Общинска администрация Монтана, Общинска администрация Плевен и Регионален инспекторат по образованието. Година по-късно правила създават и други структури, например Общинска администрация Карнобат, Общинска администрация Русе, Общинска администрация Ябланица и др.

В 266 административни структури е разработена разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на достъп до информация. От тях 45 са структури от централната администрация и 221 – от териториалната администрация. През 2000 г. разяснителна информация разработват Държавната комисия по хазарта, Общинска администрация – Кресна, Общинска администрация – Айтос, Администрацията на Министерския съвет. През 2001 г. такава информация разработват и Изпълнителната агенция по почвените ресурси, Националната агенция за професионално образование и обучение, Институтът по публична администрация и европейска интеграция и др.

В 442 административни структури са създадени собствени официални интернет страници (104 структури от централната администрация и 338 – от териториалната), а 16 ползват чужда интернет страница (6 – от централната администрация и 10 – от териториалната).

Административните структури в страната публикуват информация съгласно чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ в интернет страница. Общият брой на администрациите, публикуващи информация, е 353, като 47 от тях ползват чужда интернет страница. Сред публикуващите са 88 структури от централната администрация и 265 от териториалната администрация. Само две са административните структури от централната администрация, които ползват чужда интернет страница за реализиране на публикациите. Важно е да се отбележи, че се използват и други форми на публикация на информацията съгласно чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ. Сред тези форми най-често срещани са: разпространяване на информация чрез средствата за масова информация и медиите; чрез доклади и други форми на отчет на администрациите; чрез информационни бюлетени и табла, прессъобщения, брошури; информация се предоставя и лично на гражданите от служителите на съответната администрация.

Различни видове информация публикуват административните структури в страната на своя интернет страница или на чужда такава. Често срещана информация е свързаната с правомощията, функциите и отговорностите на отделните административни структури, с нормативните актове, регулиращи дейността на съответната администрация, с

наименованието, адреса, телефоните за контакт и работното време на съответната административна структура.

В 111 администрации в страната е създаден електронен регистър на заявленията за достъп до обществена информация. Сред тях 23 административни структури са от централната администрация и 88 – от териториалната. Сред министерствата, създали електронен регистър, са Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, Министерството на здравеопазването, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на културата, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите, Министерството на отбраната, Министерството на транспорта и Министерството на труда и социалната политика. От териториалната администрация, създали електронен регистър са някои от областните администрации (например Областната администрация – Велико Търново, Областната администрация – Габрово, Областната администрация – Софийска област и др.), част от общинските администрации (например Общинска администрация – Бургас, Общинска администрация – Велико Търново и др.), част от Общински администрации на райони (Община Варна – район Аспарухово, Община Варна – район Приморски и др.) и част от Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (Дирекция Национален парк – Габрово, Централен балкан, Регионалният център по здравеопазване – Благоевград, Регионалният център по здравеопазване – Варна и др.).

Общо 165 административни структури от държавната администрация приемат заявления за достъп до обществена информация по електронен път. От тях 51 администрации са от централната администрация и 114 от териториалната. Сред администрациите, спадащи към централната власт, заявления за достъп до обществена информация по електронен път получават някои административни структури, отчитащи се пред Народното събрание (Комисия за защита на конкуренцията), административни структури, създадени с ПМС (Националният институт за паметниците на културата, Националната банка за промишлени микроорганизми и клетъчни култури), административни структури, създадени със закон (Агенция “Митници”, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията за приватизация и др.), администрациите на държавни комисии, администрацията на Министерския съвет, Държавни агенции, Изпълнителни агенции, Министерства (Министерството на външните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика и др.). От териториалната администрация, наред с част от Областните и Общинските администрации, заявления за достъп до обществена администрация по електронен път получават и някои от Специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (Басейнова дирекция – Благоевград, Западнобеломорски район, Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район и др.).

Заплащането на разходите за достъп до обществена информация в различните административни структури е организирано по различен начин. В 272 администрации заплащането на разходите се осъществява в самата институция. В 76 администрации заплащането на разходите се извършва по банков път, а в 199 административни структури – по банков път и в брой. В 26 административни структури от централната администрация заплащането на разходите за достъп до обществена информация се извършва в самата институция, в брой (това са 8 министерства, 6 изпълнителни агенции, 3 държавни агенции, 7 административни структури, създадени със закон и 2 административни структури, създадени с ПМС). По банков път се осъществяват плащанията в 31 структури от централната администрация, а в 57 заплащането се осъществява в брой и по банков път.

От териториалната администрация 246 структури приемат заплащане в брой, а 45 използват банкови услуги при заплащането. 142 администрации организират заплащането и по двата начина – в брой и по банков път.

От 547 административни структури в страната 401 имат служител/служители, които отговарят за достъпа до обществена информация. В 33 администрации отговорността по достъпа до обществена информация е поверена на отделно звено. От централната администрация 11 структури разполагат с такова звено (Комисия за защита на конкуренцията, Агенция за приватизация, Комисия за финансов надзор и др.), а в териториалната администрация броят им е двойно по-голям – 22 структури (Областна администрация – Софийска област, Общинска администрация – Айтос, Общинска администрация – Враца и др.). Що се отнася до административните структури, които са назначили служител/служители, които да отговарят за достъпа до обществена информация, то в централната администрация те са 67, а в териториалната администрация са значително повече – 334.

В 122 административни структури в страната деловодството на всяка от тях отговаря за достъпа до обществена информация. В други администрации са обособени различни звена, отговарящи за достъпа до обществена информация – например звено “Връзки с обществеността” (50 администрации ползват това звено), звено “Правен отдел” (48 администрации), звено “Приемна за граждани” (24 администрации):

- От централната администрация 5 структури са посочили звено “Приемна за граждани”; 10 структури – звено “Връзки с обществеността”; 16 структури – звено “Деловодство”, 10 структури – звено “Правен отдел” и 27 структури са посочили като отговорно за достъпа до обществена информация звено, различно от изброените
- От териториалната администрация 19 структури са посочили звено “Приемна за граждани”; 40 структури – звено “Връзки с обществеността”; 106 структури – звено “Деловодство”, 38 структури – звено “Правен отдел” и 132 структури са посочили като отговорно за достъпа до обществена информация звено, различно от изброените.

Общо в 159 административни структури звеното, отговарящо за достъпа до обществена информация, е различно от посочените по-горе. Най-често срещаните звена са “Административно-правно обслужване”, отдел “Административно-информационно обслужване и международно сътрудничество”, дирекция “Административно-правно и информационно обслужване”, Дирекция “Административно правно и финансово стопанско обслужване”, отдел “Административно стопанско обслужване”, т.е. звена, имащи основна функция административното и правно обслужване на съответната структура.

В 304 администрации задълженията на служителя/служителите или на звеното, отговарящи за достъпа до обществена информация, са включени в длъжностните им характеристики.

Съгласно предоставените от държавната администрация данни различна е периодичността, на която служителят/служителите или звеното, отговарящи за достъпа до обществена информация, предоставят задължителната за публикуване информация. Най-често информация се предоставя за публикуване за всяка година – такъв е отговорът на 196 администрации. 191 администрации получават информация за публикуване на всеки месец, 107 – на всяка седмица, а 52 – на повече от година. Важно е да се отбележи, че от централната администрация 28 структури и от териториалната администрация – 79 структури получават информация за публикуване всяка седмица от съответния служител

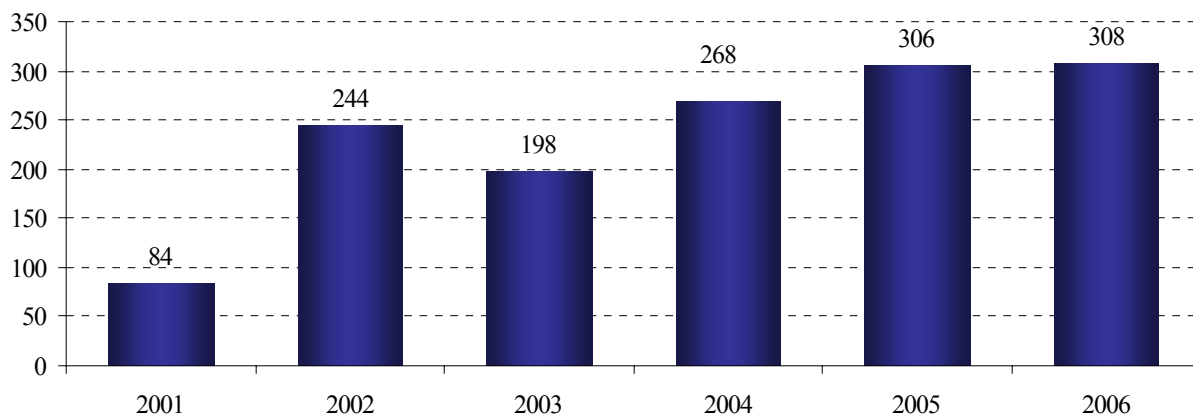
и/или звено. Общо в 52 административни структури служителите, отговарящи за достъпа до обществена информация, подават тази, която ще се публикува в период по-дълъг от година.

За прилагането на ЗДОИ от особено значение е провеждането на обучение на кадрите в държавната администрация по прилагането на законодателството в тази област. Ако през 2005 г. е проведено обучение на служителите от 229 административни структури за запознаване и разясняване на Закона за достъп до обществена информация и общо обучените служители от всички административни структури са 565, то в края на 2006 г. от 547 администрации обучение са провели 255. От 2004 г. насам се наблюдава тенденция към намаляване броя на администрациите, провеждащи обучение в тази сфера. Положителен пример се открива в администрацията на Държавната комисия по сигурността на информацията, която е провела обучение по прилагането на ЗДОИ на всички свои служители.

Съгласно направеното проучване, през отчетната година 251 администрации в страната са дали положителен отговор на запитването дали във всяка от тях има помещение за преглед на информация чрез разглеждане на оригинали и копия по чл. 26, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация. От централната администрация 49 структури са дали положителен отговор, а от териториалната администрация – 202.

През отчетната година заявления за достъп до обществена информация са постъпили в 308 административни структури (приблизително еднакъв е броят им в сравнение с 2005 г. – 306 структури).

Графика 51: Брой структури, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

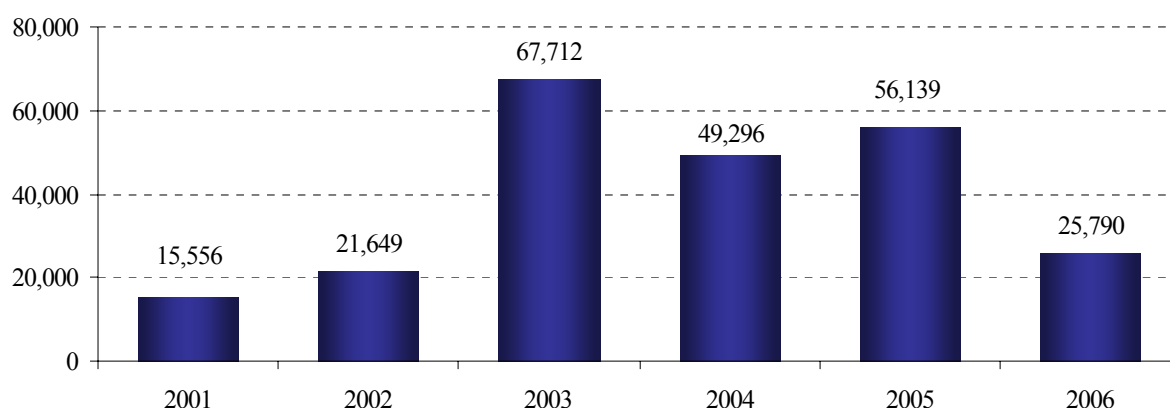
Общият брой на регистрираните заявления за достъп до обществена информация за 2006 г. е 25,790. По-голямата част от тях са били от граждани – 14,716 и от журналисти – 8,586. В териториалната администрация са постъпили общо 4,624 заявления, а в централната администрация – 21,166 броя заявления. По-голямата част от тях са били устни – 14,101.

Броят на постъпилите писмени заявления за достъп до обществена информация е 6,562 като броят им е намалял и те представляват само 25.8% от общия брой заявления, в сравнение с постъпилите през 2005 г. 4,811 са заявленията направени по електронен път (e-mail). Основните категории, търсещи информация, са гражданите, журналистите, неправителствените организации и фирми. Техният интерес е насочен към правилно приложение на закона, за да не бъдат считани действията им за незаконосъобразни. Най-често търсещи достъп до обществена информация са гражданите – 14,716 са постъпилите от тях заявления за достъп. След тази категория, имащи право да искат достъп до обществена информация се нареждат журналистите – с 8,586 постъпили заявления.

Значителна част от заявленията за достъп до обществена информация са регистрирани в Министерството на здравеопазването (8,648), Комисията за финансов надзор (5,866), Изпълнителната агенция по почвените ресурси (1,174), Община Пловдив – район Западен (1,024), Комисията за защита на конкуренцията (885), Общинска администрация – Плевен (394), Общинска администрация – Столична община (301), Общинска администрация – Благоевград (119), Областна администрация – Варна (100).

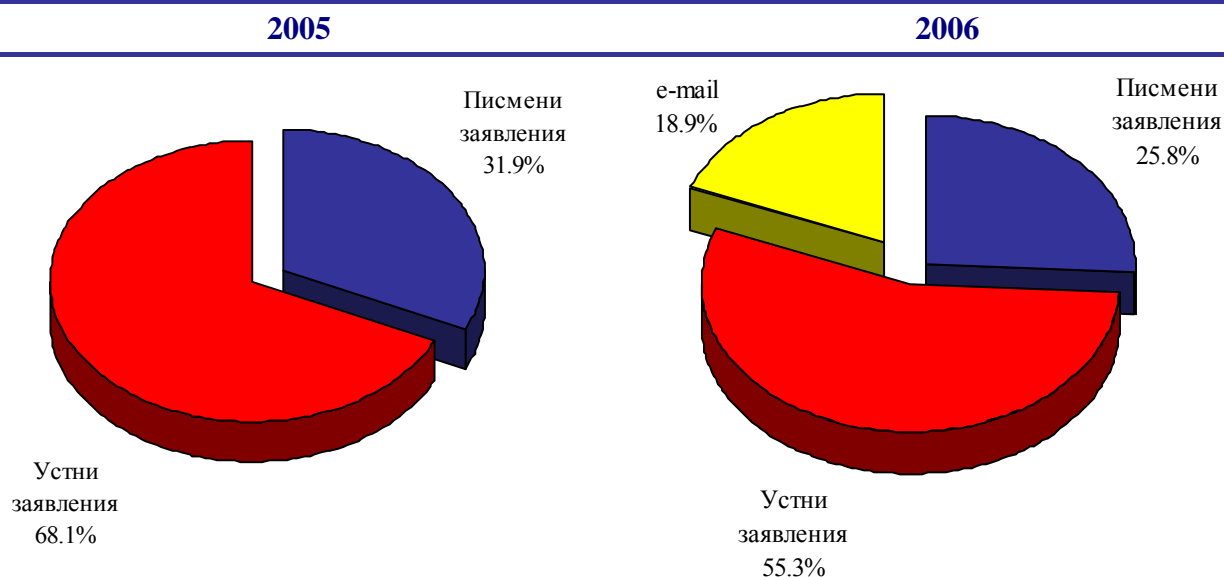
През отчетната година са направени 10,751 заявления за достъп до официална информация и 8,480 – за служебна информация. Най-много заявления са постъпили за достъп до официална информация в централната администрация – 7,535.

Графика 52: Регистрирани заявления за достъп до обществена информация



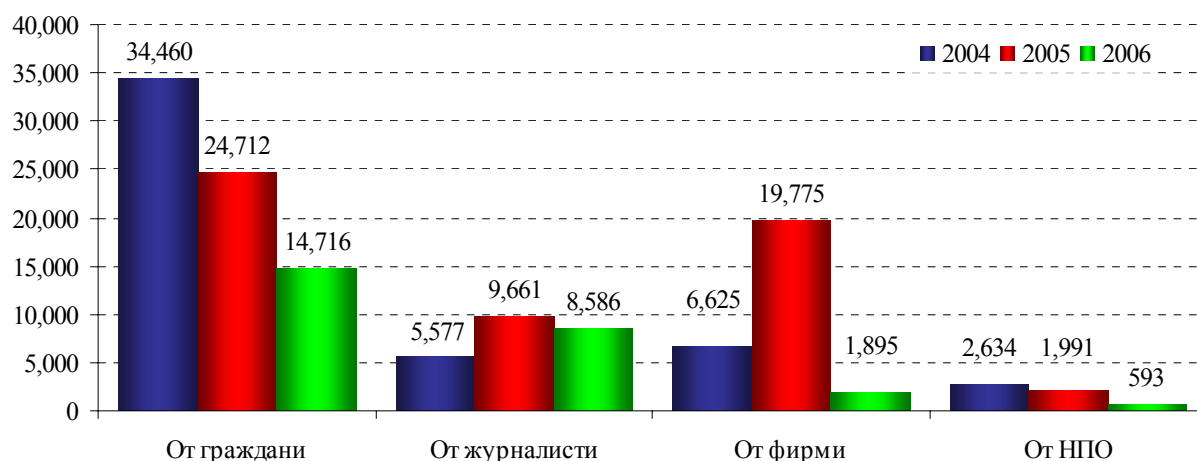
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 53: Регистрирани заявления за достъп до обществена информация общо по вид



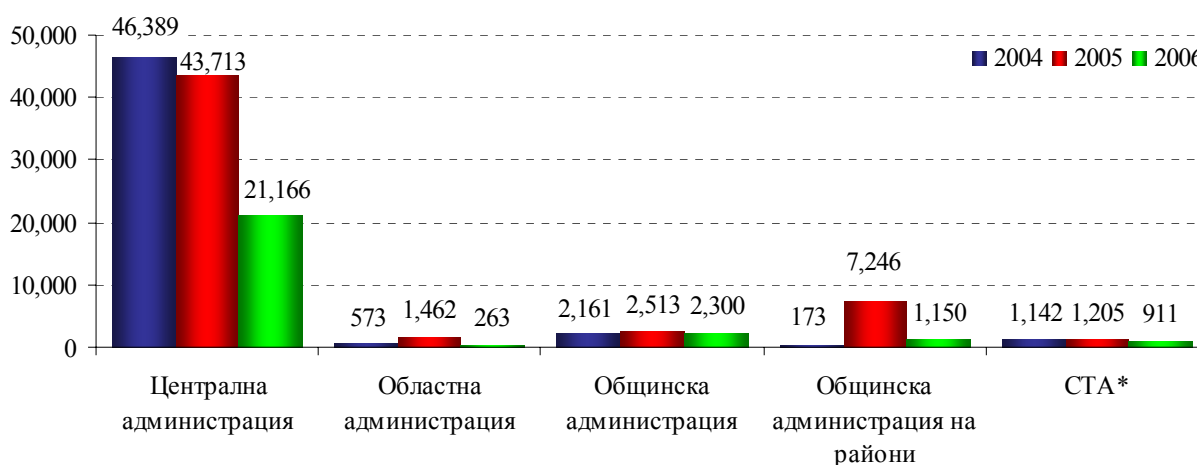
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 54: Постъпили заявления за достъп до обществена информация по категории



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 55: Постъпили заявления за достъп до обществена информация по административни структури¹⁸



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

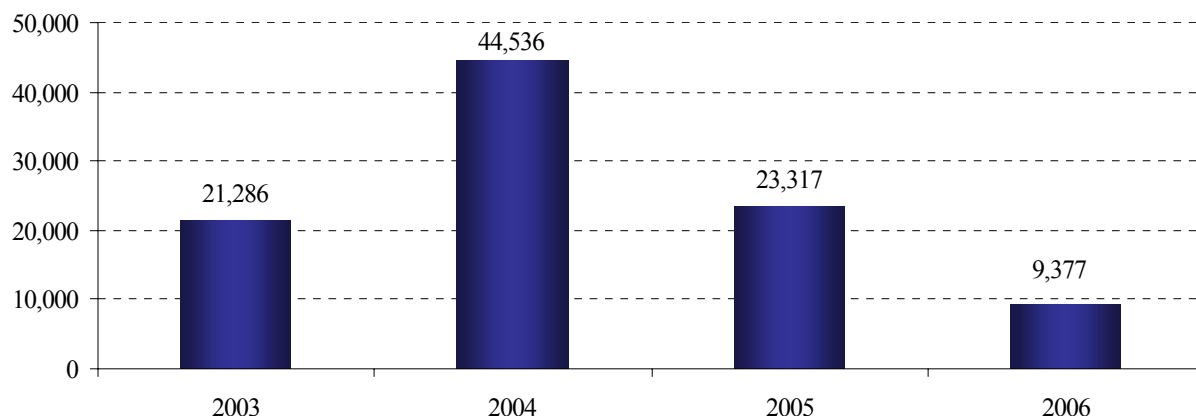
През 2006 г. са подадени 112 заявления за достъп до обществена информация, за които не е предоставена информация (оставени са без да се разгледат).

Отделните административни структури са посочили различни основания за оставяне без разглеждане на част от подадените към тях заявления за достъп до обществена информация. Сред законоопределените реквизити, на които трябва да отговаря всяко заявление за достъп до обществена информация, са наименование и седалище на заявителя, описание на исканата информация, адрес за кореспонденция и други. В 31 заявления от всички подадени в държавната администрация като цяло не е описана исканата информация; в 15 – адрес за кореспонденция; в 4 – седалището на заявителя и в 3 – наименованието на заявителя. В централната администрация са постъпили най-много заявления за достъп до обществена информация, на които не е предоставяна такава, поради факта, че не е описана точно информацията, която се изисква (това са общо 18 на брой заявления).

Общият брой на решенията по заявления за достъп до обществена информация е 9,377.

¹⁸ СТА – Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт

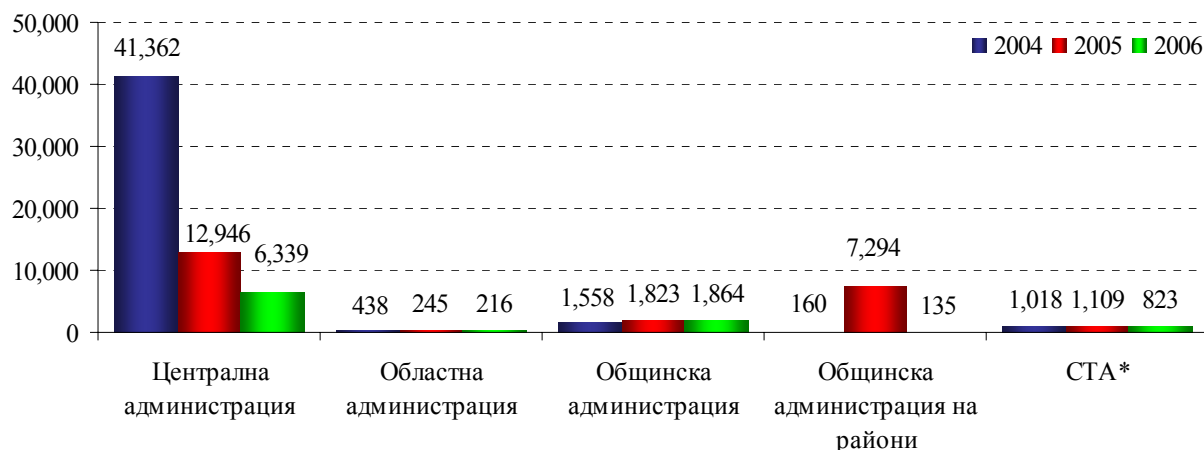
Графика 56: Брой решения по заявления за достъп до обществена информация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

От общия брой решения по заявленията за достъп до обществена информация с 8,728 от тях се предоставя достъп, с 174 – се препраща по компетентност, с 185 – се предоставя частичен достъп и с 171 – се отказва достъп до исканата информация (119 други отговори, като уведомителни писма или писма за уточняване на искането).

Графика 57: Брой решения по заявления за достъп до обществена информация по административни структури¹⁹



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

Част от административните структури през отчетната година, преди да вземат решение по някой от заявленията за достъп до обществена информация, са изпращали различни по вид уведомления, като общият им брой е 348. 137 от тях са уведомления за препращане на искането за достъп, а 74 е броят на уведомленията за удължаване на срока за предоставяне на информация. Сред администрациите, изпратили най-много уведомления, е Областна администрация – Варна (32 уведомления за препращане на искането за предоставяне на информация); Министерството на околната среда и водите (24 уведомления за препращане на искането за предоставяне на информация); Министерството на труда и социалната политика (13 уведомления за препращане на искането за предоставяне на информация).

Съгласно предоставената информация от административните структури в страната различен е срокът, в който са издадени решенията по заявленията за достъп до обществена

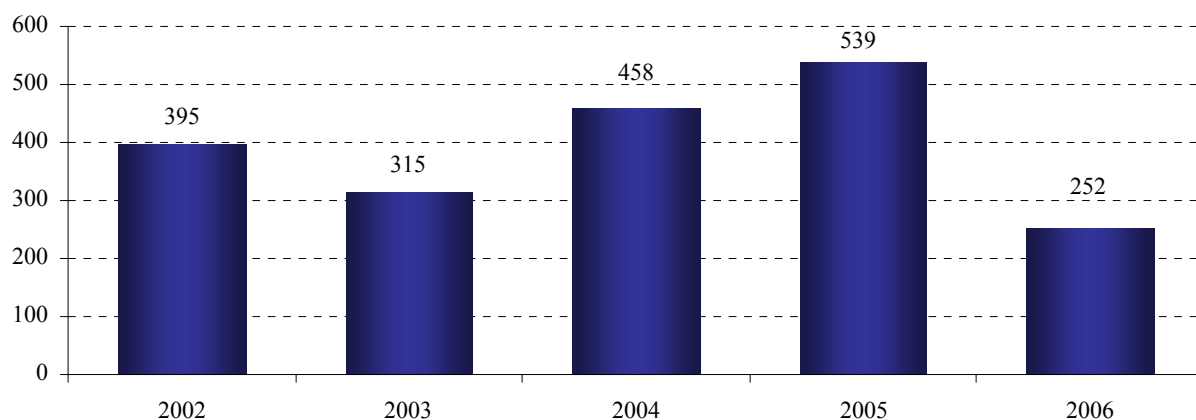
¹⁹ Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт 823 решения

информация. 2,828 са решенията, издадени веднага, 6,252 – в 14-дневен срок, 232 – в законоустановения срок след удължаването му и 47 решения – след нормативно определени срок. В централната администрация 1,596 решения за достъп до обществена информация са издадени веднага, а в териториалната администрация – 1,232. След законоустановения срок решения са издадени както в централната (43 решения), така и в териториалната администрация (4 решения). След срока решения са издали например Министерството на околната среда и водите – 24 на брой и Националната агенция за приходите – 8 на брой.

Сред администрациите, издали веднага най-много решения, са Комисията за защита на конкуренцията – 850; Общинска администрация – Плевен – 394; Агенцията за финансово разузнаване – 250; Изпълнителната агенция по хидромелиорации – 231; Общинска администрация – Хисаря – 114; Националният институт за паметниците на културата – 78; Басейнова дирекция – Пловдив, Източноевропейски район – 57; Регионалният център по здравеопазване – Търговище – 47.

За 2006 г. са отчетени 252 отказа за достъп до обществена информация, като броят им е намалял в сравнение с 2005 г., когато са били 539. От 2003 г. до 2005 г. се наблюдава тенденция към увеличаване на броя на отказите за достъп до обществена информация, но тази тенденция се променя през 2006 г.

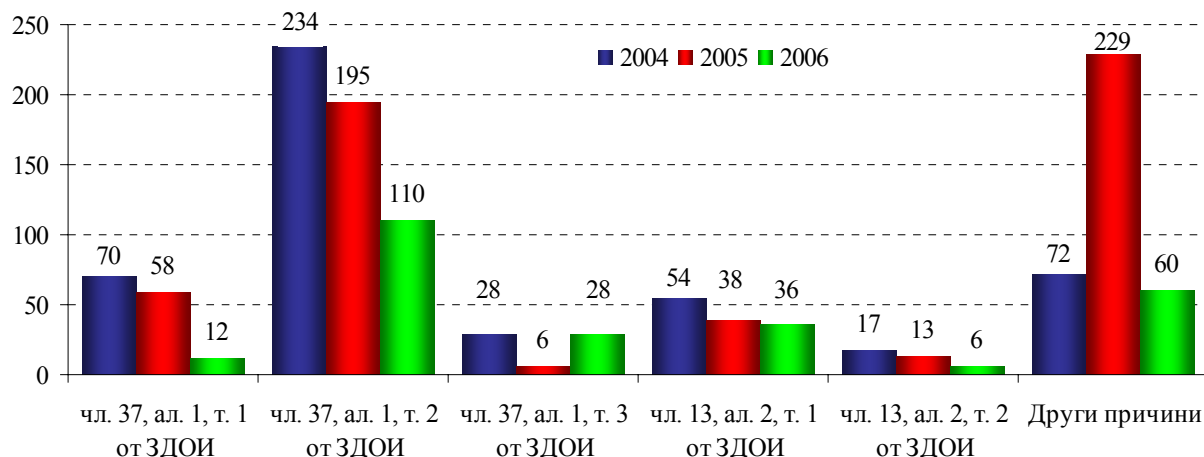
Графика 58: Брой откази за достъп до обществена информация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Подобно на отчетената статистика за 2003, 2004 и 2005 г., най-много откази през 2006 г. са направени по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – 73 броя, в случаите, когато достъпът засяга интересите на трето лице (фирма) и няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.

Графика 59: Причини за отказ на достъп до обществена информация²⁰



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Като други основания за отказ на достъп до обществена информация част от администрациите са посочили следните отговори:

- Непосочен адрес в заявлението и неподадено за втори път
- Исканата информация не представлява обект на обществена информация
- Неразполагане с исканата информация
- Исканата информация съгласно чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ е информация, която представлява търговска тайна или чието предоставяне или разпространяване би довело да нелоялна конкуренция между търговци
- Исканата информация съгласно чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗООС е информация, която представлява производствена или търговска тайна, определена със закон
- Заявленията са оставени без разглеждане на основание чл. 25, ал. 2 от ЗДОИ – поради липса на задължителните реквизити
- Исканата информация представлява служебна тайна по смисъла на §1, т. 24 от Допълнителната разпоредба на Закона за митниците.

В структурите на централната администрация са направени общо 122 отказа на достъп до обществена информация, а в структурите на териториалната администрация – 130 отказа.

Значителна част от отказите за достъп до обществена информация през отчетната година са направени в Дирекцията за национален строителен контрол – 17; Басейновата дирекция – Плевен, Дунавски район – 16, Агенцията за чуждестранна помощ – 15; Изпълнителната агенция по околна среда – 11; Областна администрация – Варна – 10.

За сравнение през 2005 г. голяма част от отказите за достъп до обществена информация са направени в Столична община, район Студентски – 155, Областна администрация Варна –

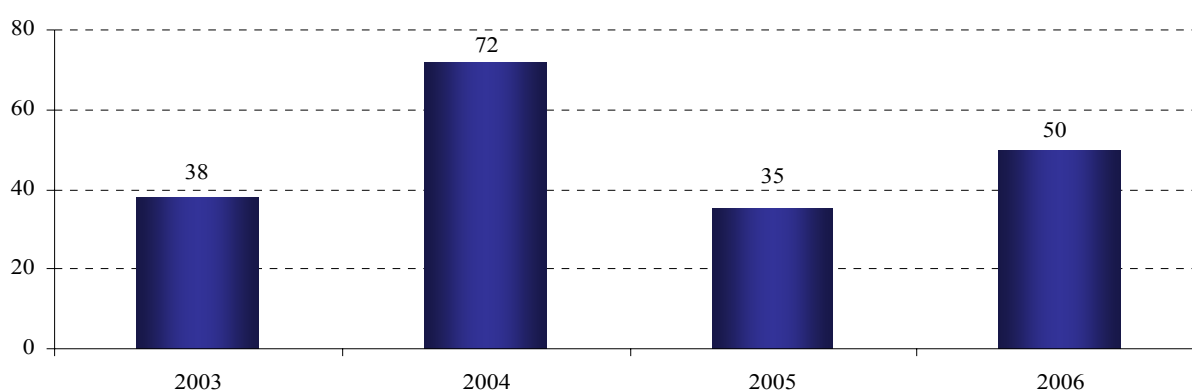
²⁰ Чл. 37 ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – Исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.
 Чл. 37 ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – Достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.
 Чл. 37 ал. 1, т. 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.

67, Националната 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 Столична община – 150 (3 пъти повече от 2003 г.), община Разград – 25, Агенцията за финансово разузнаване – 22, Министерството на правосъдието – 13.

Общият брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация за 2006 г. е 50, като той се е увеличил в сравнение с 2005 г. – когато жалбите са били 35. През 2004 г. подадените жалби са били повече на брой (72), в сравнение с последните две години. До структурите на териториалната администрация са подадени 19 жалби, а до структурните звена на централната администрация – 31. От тях най-много са заведени в Министерството на околната среда и водите – 8, Общинска администрация – Видин – 4, Общинска администрация – Монтана – 3.

Графика 60: Брой жалби срещу отказ за предоставяне на обществена информация



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

ЗДОИ предвижда възможност за съдебна защита в случаите, когато е налице отказ за достъп до информация или непроизнасяне в срок. Съдът е гарант за защита на правото на гражданите на достъп до информация.

През отчетната година във връзка с приложението на ЗДОИ е постъпила информация и за подадените жалби срещу отказите на държавната администрация за предоставяне на обществена информация. Съдебните органи са установили незаконосъобразност на обжалваните решения и са отменени изцяло или са изменени общо 7 от тях. Компетентните съдебни органи са отменили изцяло 6 решения (1 в централната и 5 в териториалната администрация) и са изменили само едно от обжалваните решения (решение на Изпълнителна агенция “Железопътна администрация”).

През отчетната година в сравнение с 2005 г. се наблюдава тенденция към намаляване на обжалваните решения, с които се отказва достъп до обществена информация и по които са се произнесли съдебните органи.

Най-много отменени изцяло решения във връзка с подадени жалби срещу отказите на държавната администрация са отчетени в териториалната администрация – общо 5 на брой (в Общинска администрация – Несебър, Общинска администрация – Кресна, Областна администрация – Пловдив, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Община Пловдив – район Централен). Броят на отменените през отчетната година решения е по-малък спрямо отменените изцяло през 2005 г. (общо 18).

През 2006 г. от общия брой постъпили заявления за достъп до обществена информация се наблюдават разнородни искания, по отношение на вида на информацията, до която се иска достъп. Направени са 5,098 искания за получаване на достъп до информация в сферата на

упражняване на права или законни интереси; 2,570 искания са направени за получаване на достъп до информацията относно контролната дейност на администрацията; 2,171 искания относно отчетността на институцията, от която е поискан достъп до информация; 1,862 искания – за изразходване на публични средства; 1,320 искания – относно процеса на вземане на решения; 852 искания – във връзка с предотвратяване или разкриване на корупция или нередности; 651 искания – относно проекти на нормативни актове и 8,552 искания за достъп до обществена информация по други теми. Сред другите теми, които са посочили административните структури, най-често срещани са: искания на копия от различни актове (административни и индивидуални); копия от документи по образувани в съответната администрация преписки; копия от договори и справки, свързани с дейността на администрацията; преписи от решения; информация относно провеждане на конкурси; искания за достъп до лични данни и други.

Според направеното проучване и предоставената информация от административните структури в страната като цяло най-голям е броят на постъпилите искания по други разнородни теми. За централната администрация броят им е 7,855.

През отчетната година от общия брой искания най-много са постъпили в централната администрация на следните теми – упражняване на права и законни интереси (2,806), контролна дейност на администрацията (2,188). В териториалната администрация са постъпили най-много искания на тема упражняване на права и законни интереси (2,292).

Х. Антикоруptionни мерки

Практическото изпълнение на стратегическата цел на антикорупционната политика на правителството и ограничаването на съществуващите корупционни практики и корупционни рискове в България се инициира със законодателни промени в законодателството. В бр. 24 на ДВ от 2006 г., с чл. 46 от Закона за администрацията, в министерствата се създават инспекторати на пряко подчинение на министъра. Инспекторатите анализират ефективността на дейността на министерствата, проверяват спазването на вътрешните правила за организация на работата в министерствата, могат да предлагат образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, да извършват проверки на сигнали, молби и жалби срещу незаконни или неправилни действия и бездействия на служителите от администрацията. Освен това инспекторатът в министерствата осъществява контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. С чл. 46а от Закона за администрацията, в администрацията на Министерски съвет се създава Главен инспекторат на подчинение на министър-председателя. Задачата на Главния инспекторат е да координира и подпомага дейността на инспекторатите; да предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите; да разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения; да разглежда постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност; да извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите.

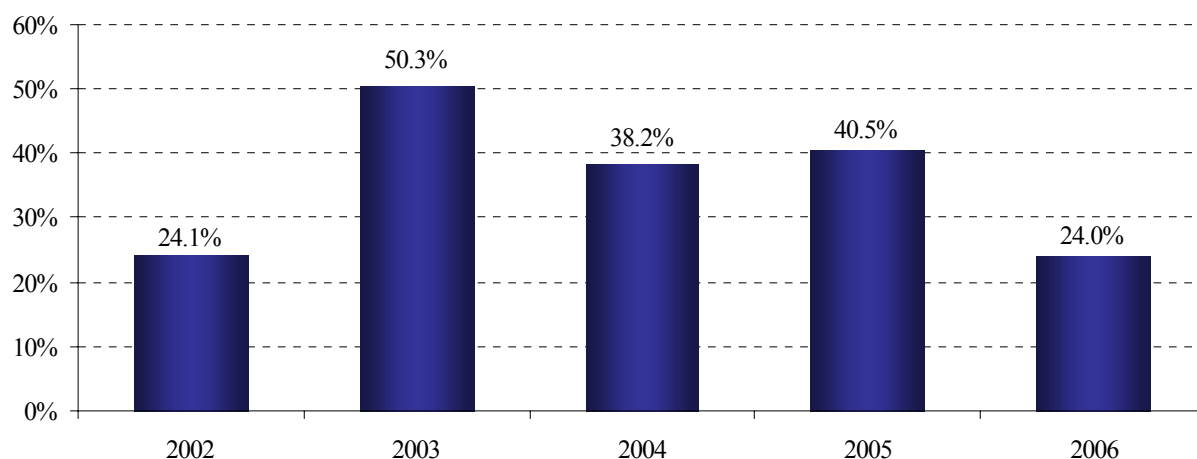
В бр. 30 на ДВ е приет Административнопроцесуалният кодекс (АПК), който влиза в сила от 12.07.2006 г. В глава 8 от АПК се разглежда подробно нормативната уредба, касаеща предложенията и сигналите, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публично-правни функции. Съгласно АПК сигнали могат да се подават за злоупотреба с власт и корупция, лошо управление на държавното и общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответната администрация, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. Подробно е описана процедурата със сроковете за произнасяне, препращане по компетентност и изясняване на конкретния случай.

Както е видно от гореизложеното, през 2006 г. е направена голяма крачка за създаване на нормативна база за превенция и противодействие на корупцията по високите етажи на властта, регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията.

За 2006 г. 43 администрации са обявили, че в рамките на тяхната структура **има създадени вътрешни инспекторати**. От тях 34 са в централната администрация, един – в областната администрация, 8 – в общинската администрация. В сравнение с 2005 г. инспекторатите са се увеличили с 2 броя в местните администрации. От гореизложеното е видно, че от общо 547 административни структури, само в 43 има изградени инспекторати, което представлява 7.9% от общия брой административни структури. В 184 структури функциите се изпълняват от служител, определен от ръководителя, което представлява 33.6% от общия брой административни структури, а в 320 – от други компетентни органи или създадени за целта комисии. В 48.5% от всички инспекторати съществува система за отчетност пред ръководителя на административната структура. 24.0% от инспекторатите обявяват дейността си публично чрез електронен сайт, чрез периодични пресконференции и доклади, чрез средствата за масова информация, чрез оповестяване на резултатите от проверките, чрез годишните отчети. Това показва, че е започнал процесът за постигане на една от заложените цели в стратегията за модернизация на държавната администрация и

усъвършенстване на дейността на инспекторатите за публичност на резултатите от тяхната работа. С оглед на изпълнение на Стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, в края на 2008 г. следва всички инспекторати да оповестяват резултатите от своята работа.

Графика 61: Дял на инспекторатите, които публично оповестяват резултатите от дейността си



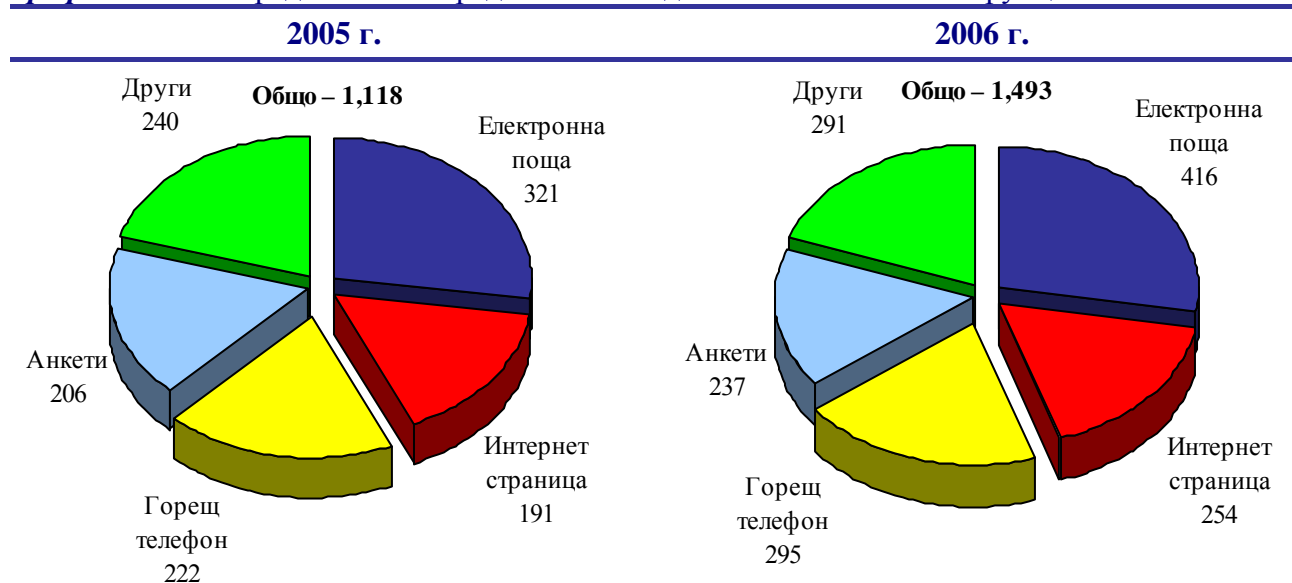
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

През 2006 г. продължи обучението на служителите в администрациите по прилагане на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. По отчетни данни от административните структури 14,048 служители са преминали такова обучение, което представлява 25.7% от цялата администрация. 510 от служителите на инспекторатите и членовете на дисциплинарните съвети са преминали **обучение във връзка с осъществяване на функциите си**, което представлява 100% от общия им брой. Обучение по етика на администрацията са преминали 6,590 висши държавни служители, което представлява 100% от числеността им. От тях 3,577 са от централната администрация, а 3,013 – от териториалната администрация.

През 2006 г. по различни теми обучение са преминали 54,496 служители, от които: административнонаказателни разпоредби на АПК – 1,759; производство на сигнали – 805; противодействие на корупцията – 26,943; предотвратяване на корупционни практики – 10,728; ограничение на корупционния риск – 8,900; измерване на корупцията – 2,633; механизми за въздействие между медии и институции – 389; международно сътрудничество в противодействие на корупцията – 245, други – 2,094.

Мерките за сигнализиране на извършени нарушения и междуведомствена координация са: електронна поща – 416; интернет страница – 254; горещ телефон – 295; анкети – 237; други – 291 в т.ч. кутии за сигнали, приемни дни на ръководителя, писмени сигнали по пощата.

Графика 62: Разпределение на средствата за подаване на сигнали за корупция



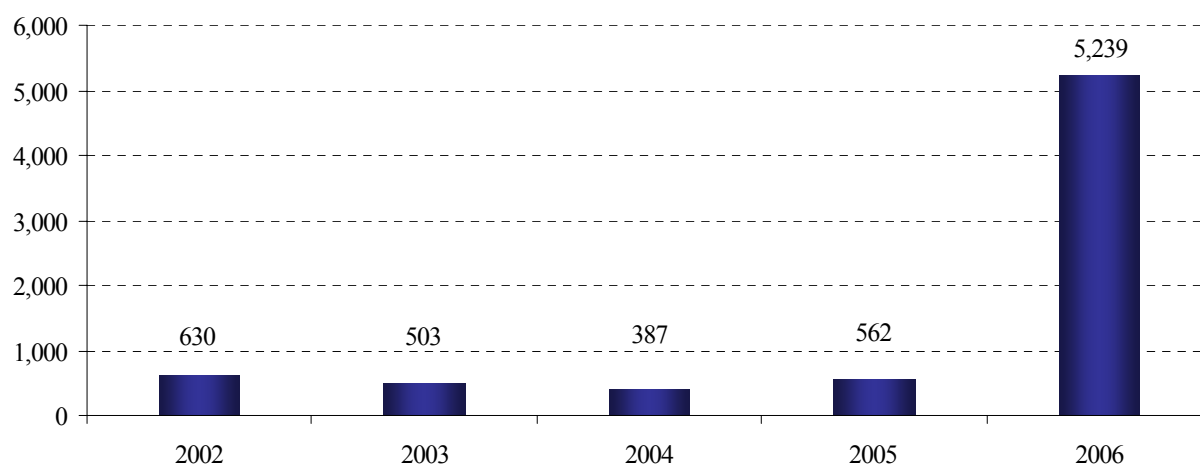
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

От общо 547 административни структури, 387 нямат **изградени механизми за антикорупционно сътрудничество с медиите и неправителствените организации**, което представлява 70.8% от общия брой. Това показва, че в две трети от административните структури не е осигурена система за антикорупционно сътрудничество. В същото време в 76.9% (420 бр.) няма изграден механизъм за изпращане на сигнали за корупция до главния инспекторат.

Въведени са общо 1,519 механизма за получаване на сигнали за нарушения и обратна връзка, както следва: електронна поща – 409 (26.9%), интернет страница – 255 (16.8%), горещ телефон – 292 (19.2%), анкети – 233 (15.3%), други – 300 (19.8%).

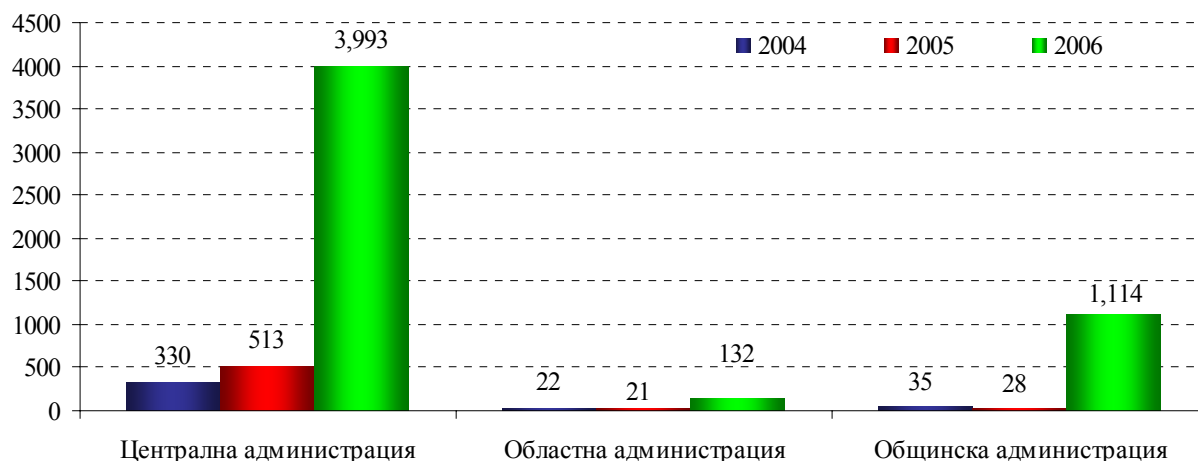
Тенденцията за намаляване на общия брой сигнали за корупция се променя драстично през 2006 г., като подадените сигнали за годината са 5,239 броя. Това представлява увеличение спрямо 2005 г. с над 9 пъти. Сигналите се разпределят по видове администрации, както следва: централна администрация – 3,993 (76.2%), областна администрация – 132 (2.5%), общинска администрация – 1,114 (21.3%).

Графика 63: Общ брой постъпили сигнали за корупция



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Графика 64: Разпределение по видове администрации на постъпилите сигнали за корупция



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

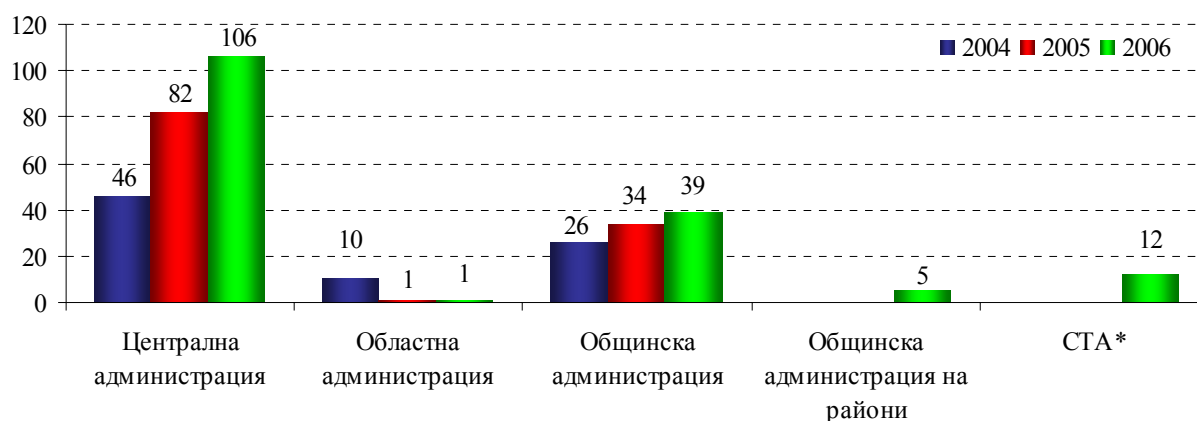
Сигналите се разпределят по видове, както следва: нарушаване на вътрешните правила за организация на работата – 388 броя (7.4%), нарушаване на служебните задължения и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация – 274 броя (5.2%), незаконни или неправомерни действия или бездействия – 1,107 броя (21.1%), конфликт на интереси – 96 броя (1.8%), корупция на орган на изпълнителната власт – 78 броя (1.5%), корупция на държавен служител – 238 броя (4.5%), други – 3058 броя (58.4%). Прави впечатление броят на сигналите в Агенция “Митници” – 389 броя, от които с най-голям дял – 193 броя – за нарушаване на вътрешните правила за организация на работата; 89 броя – незаконни или неправомерни действия или бездействия; 36 броя – проблеми, свързани с лични печати, митнически документи и други. В Изпълнителна агенция “Рибарство и аквакултури” са подадени 260 сигнала, от които 250 – за незаконен риболов. В Агенция “Държавна и финансова инспекция” са получени 410 сигнала, свързани със Закона за държавната финансова инспекция.

Полученият брой сигнали в министерствата е 2,338 броя, което представлява 44.6% от общия брой получени сигнали за 2006 г. Най-голям брой сигнали за 2006 г. са получени в Министерство на регионалното развитие и благоустройството – 1,519 броя, което представлява 64.9% от общия брой сигнали, подадени в министерствата и 29.0% от общия брой сигнали, подадени за 2006 г. 1,288 сигнала в МРРБ са за незаконно строителство. На второ място по подаден брой сигнали е Министерството на вътрешните работи – 317 броя, от които 125 за незаконни и неправомерни действия и бездействия и 192 – за корупция на държавни служители. Сигналите в Министерство на вътрешните работи представляват 13.6% от общия брой сигнали, подадени в министерствата. На трето място е Министерството на икономиката и енергетиката, където са получени 128 сигнала, от които 72 броя се отнасят до нарушения в системата на търговските дружества към министерството.

От обобщените данни на администрациите за 2006 г. се наблюдава увеличение 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 163 спрямо 117 за 2005 г., което е увеличение с 39.0%. Значително по-малко са структурите от държавната администрация, в които са налагани дисциплинарни наказания през 2006 г., но се забелязва увеличаване на броя на наложените наказания. 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 – 49, която запазва първенството си от 2005 г. с 14 наложени дисциплинарни наказания, като

увеличението е 3,5 пъти, Агенцията по заетостта – 26, с увеличение от 5 пъти (за 2005 г. дисциплинарните наказания са само 5). За 2006 г. се наблюдава тенденция към намаляване на наложените дисциплинарни наказания във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация в общинските администрации. Само в две от тях има наложени повече от 2 дисциплинарни наказания – в общинските администрации Георги Дамяново /област Монтана/ (4) и в Сатовча /област Благоевград/ (3). В повечето от администрациите се забелязва намаление на наложените дисциплинарни наказания – Агенция “Митници” – 7 (за 2005 г. са 8), Изпълнителна агенция “Морска администрация” – 1 срещу 7 за 2005 г. и Автомобилна администрация – без наложени наказания през 2006 г. (7 за 2005 г.).

Графика 65: Брой наложени дисциплинарни наказания във връзка с неспазването на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

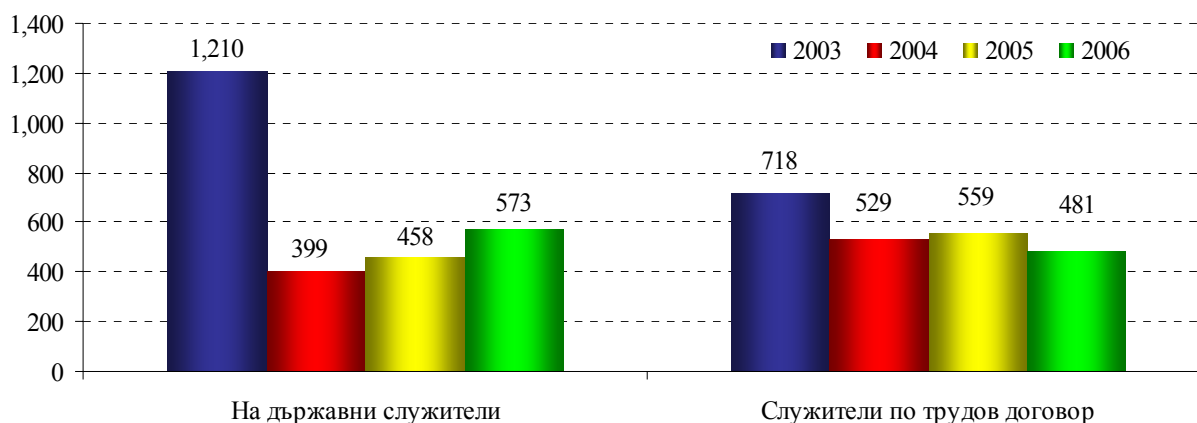


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

Наложените дисциплинарни наказания на държавните служители (по служебно правоотношение) и служителите, работещи по трудов договор през 2006 г., е с незначително увеличение от 3.6% спрямо 2005 г. Общият брой е 1,054, а за 2005 г. е бил 1,017. За разлика от миналия отчетен период, броят на наложените наказания на служителите по служебно правоотношение е по-голям от този на служителите, работещи по трудов договор (573 срещу 458 за 2005 г.), а наложените наказания на служителите, работещи по трудов договор, са 481 (559 за 2005 г.).

Графика 66: Наложени дисциплинарни наказания



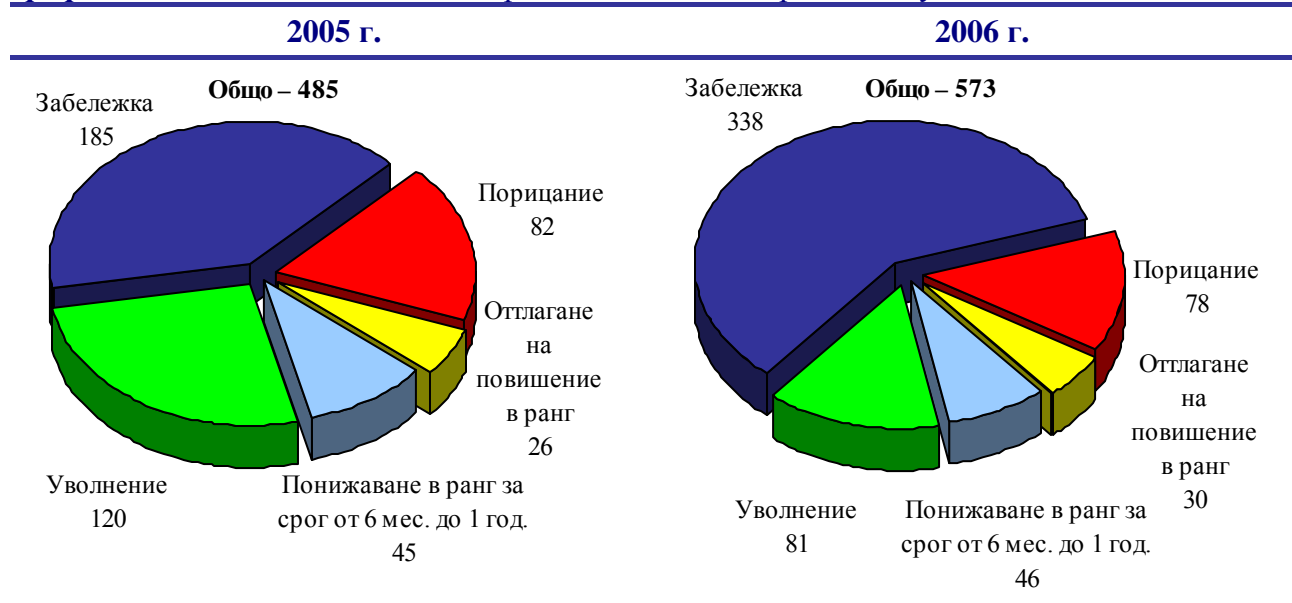
Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Най-често налаганото наказание за служителите в държавната администрация и за 2006 г. е “забележка”. На държавните служители по служебно правоотношение са наложени 338 наказания (увеличението спрямо 2005 г. е с 82.0%), а за работещите по трудов договор са 298 (323 – за 2005 г.). Най-много са налагани наказания “забележка” за държавни служители в Регионалната инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Габрово – 53, Агенция “Митници” – 32 (8 за 2005 г.), Агенцията за социално подпомагане – 28, Агенцията по заетостта – 14 (22 за 2005 г.), Държавната агенция за българите в чужбина – 14, Общинска администрация – Столична община – 11, Столична община – район Лозенец – 10, Общинска администрация – Ракитово – 11, Общинска администрация – Лом – 10, а за работещи по трудов договор – в Агенция “Митници” – 22, Националната агенция за приходите – 25, Министерството на икономиката и енергетиката – 8, Общинска администрация Смядово – 25.

С “порицание” са наказани 78 държавни служители, колкото и през 2005 г, като най-много наказания са наложени в Агенция “Митници” – 26, Министерство на земеделието и горите – 5, а с “отлагане на повишение в ранг” – 30 (26 през 2005 г.). Най-голям е броят им в Министерство на икономиката и енергетиката – 5. С “понижаване в ранг за срок от 6 мес. до 1 г.” са наказани 46 държавни служители, най-много в Министерството на културата – 6. Значително е намален броя на държавни служители с наложено дисциплинарно наказание “уволнение” за 2006 г. – 81, като намалението е с 33.0%. Най-много наказания са наложени в Министерството на правосъдието – 29, Агенция “Митници” – 9.

Освен “забележка” през 2006 г. на служителите, работещи по трудов договор в държавната администрация, са наложени дисциплинарни наказания “предупреждение за уволнение” – на 133 служители, срещу 160 за 2005 г. Най-много наказания са наложени в Общинска администрация Малко Търново – 13 (18 за 2005 г.), Националната агенция за приходите – 14, Агенция “Митници” – 12. Най-тежкото дисциплинарно наказание – “уволнение” е наложено на 50 служители, работещи по трудово правоотношение (за 2005 г. са 76), като най-много са в Националната агенция за приходите – 10, Агенция “Митници” – 8.

Графика 67: Наложени дисциплинарни наказания на държавни служители



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

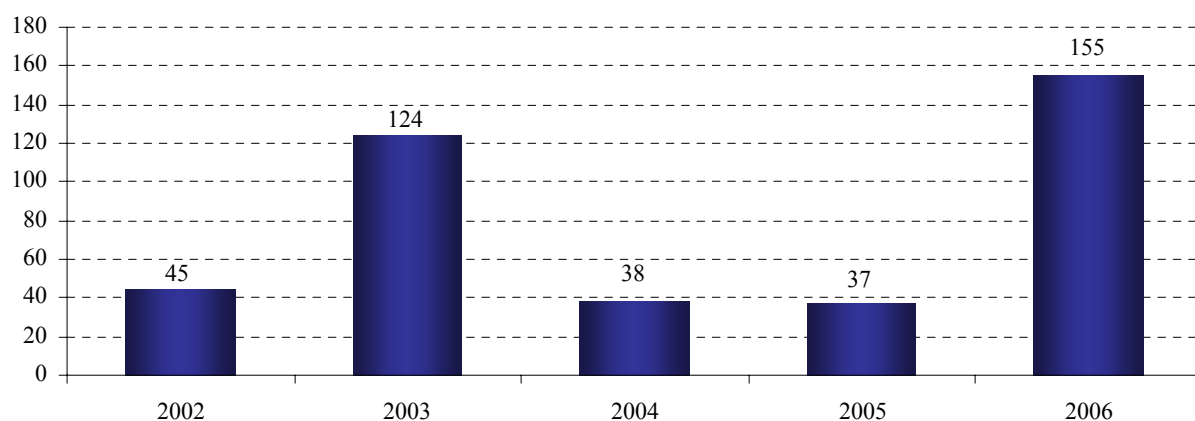
Графика 68: Наложени дисциплинарни наказания на служители, работещи по трудов договор



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

От подадените отчетни данни за 2006 г. се забелязва значително увеличение на задължените лица, които не са декларирали имотното си състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител – 155, в сравнение с 37 служители за 2005 г. Увеличен е броят на неизпълнителите задължението си, както в структурите на централната администрация – 102 (28 за 2005 г.), така и в местната администрация – 53 (срещу 9 за 2005 г.). Най-голям брой неподдали декларации по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител са Общинска администрация – Иваново – 10, Министерство на образованието и науката – 8, Министерство на икономиката и енергетиката – 7, Общинска администрация – Гърмен – 7.

Графика 69: Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл

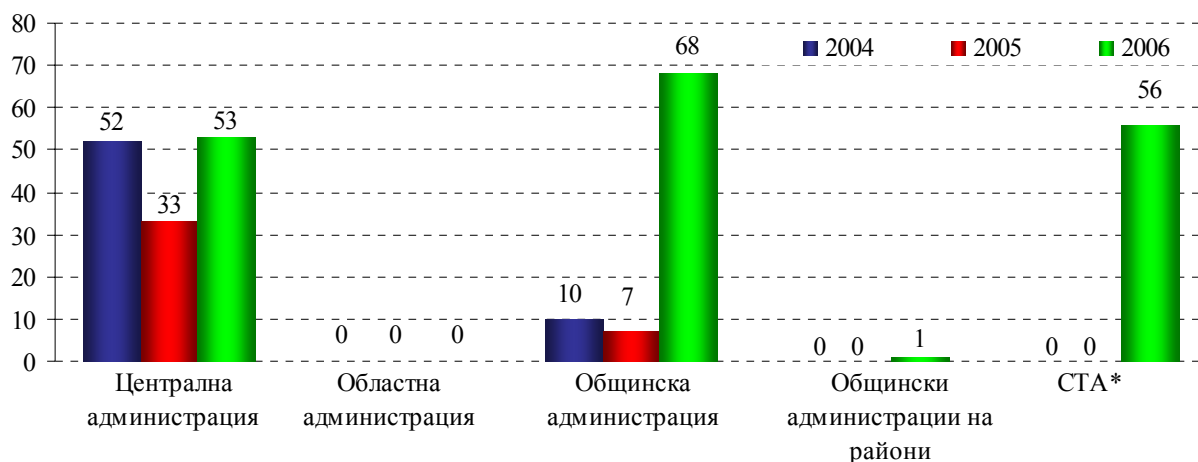


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Значително е увеличението 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 2005 г. неподдалите декларации служители са 40, а за 2006 г. – 178, увеличението е 4.5 пъти. За разлика от предходния отчетен период броят на неизпълнителите задължението в структурите на централната администрация са 53 (спрямо 33 за 2005 г.), а за териториалната

администрация той е 125 срещу 7 през 2005 г. Най-голям брой служители, които не са подали съответната декларация, са в Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Габрово – 52, Държавна агенция за българите в чужбина – 14, Институт по публична администрация и европейска интеграция – 12, Министерство на образованието и науката – 8, Общинска администрация – Дупница – 16, Общинска администрация – Ракитово – 11, Общински администрации Ветрино и Черноочене – по 8, Общинска администрация – Гърмен – 7.

Графика 70: Брой държавни служители, неизпълнили задължението си по реда на чл. 29а от ЗДСл /неподали декларации за конфликт на интереси/

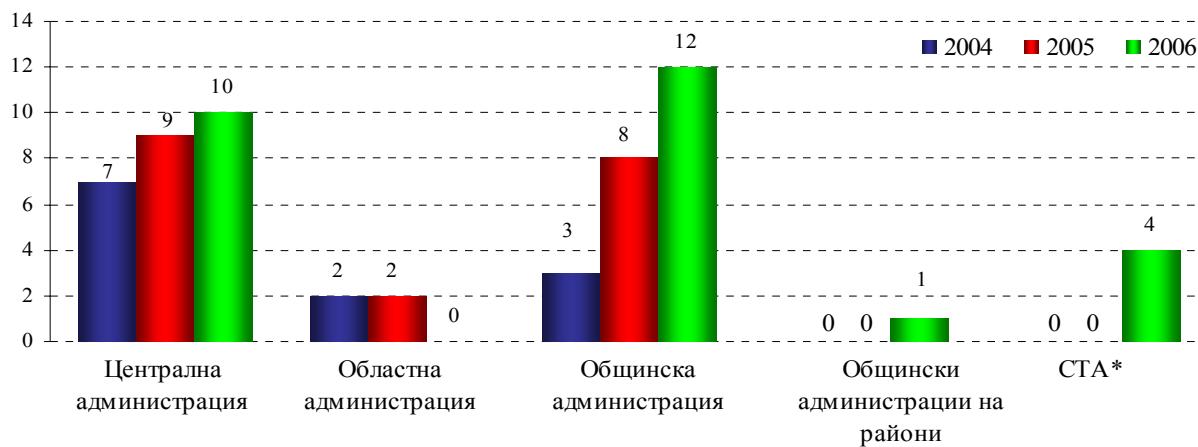


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

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 заинтересовани от съответното решение или когато има със заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност за отчетния период, е 27 (за 2005 г. е бил 19), като 10 от тях са в централната администрация, а 17 – в местната администрация на изпълнителната власт. Най-голям брой отводи са подадени в общинските администрации – 12.

Графика 71: Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, пораждащи конфликт на интереси /по реда на чл. 29а, ал. 2 от ЗДСл/



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

* СТА – Специализирана териториална администрация

С измененията на Закона за държавния служител (ЗДСл) от 21.03.2006 г., публикувани в ДВ, бр. 24 от 2006 г., цялостният контрол по спазване на законодателството за държавния служител се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа. В контролните си функции министърът се подпомага от държавни и главни инспектори от дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, която е част от специализираната администрация на министерството.

С оглед действието на ЗДСл дирекцията започна ефективна работа от 1.04.2006 г. За периода 01.04.-31.12.2006 г. са извършени общо 245 проверки по спазване на законодателството за държавния служител, като 38 от тях са по постъпили сигнали от държавни служители, 187 – планови общи проверки (обхващат цялото законодателство за държавния служител – ЗДСл и подзаконовите актове), 8 планови специализирани (тематични, обхващат само конкретни разпоредби от ЗДСл или някои от подзаконовите актове) и 12 повторни проверки по изпълнение на издадените от министъра на държавната администрация и административната реформа задължителни предписания.

През 2006 г. са проверени 10 министерства, 83 администрации, подчинени на първостепенни разпоредители, 10 административни структури, подчинени на Министерския съвет (Националният статистически институт, Държавната агенция за младежта и спорта, Агенцията за ядрено регулиране, Държавната агенция за метрология и технически надзор, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция по туризъм и др.), 18 областни администрации, 111 общински администрации, 13 общински администрации на райони в Столична община, Варна и Пловдив.

В резултат от извършените проверки са констатирани редица нарушения на законодателството за държавния служител, като по-съществените са:

- При атестиране на държавните служители
- При проведени конкурсни процедури
- При оформяне на служебните книжки и служебния стаж
- При възникване на служебно правоотношение
- 322 нарушения при повишаване в длъжност или ранг
- При определяне на възнагражденията и изплащането им
- 191 неподадени декларации за имотно състояние при проверени 3, 584 досиета на държавни служители
- 168 неподадени декларации за конфликт на интереси
- Неосигурено обучение на служители, назначени за първи път на държавна служба, както и на ръководни служители.

За констатираните сериозни нарушения до края на 2006 г. са издадени 150 задължителни предписания на органите по назначаване със срокове за отстраняване на нарушенията.

Основната цел в работата на инспекторите е да съдействат за подобряване ефективността в работата на държавната администрация чрез оказване на методическа помощ и консултации на място при прилагане и тълкуване на законодателството за държавния служител в администрациите на изпълнителната власт. Важен индикатор за изпълнението на тази цел е намаляване броя на издаваните задължителни предписания.

XI. 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.

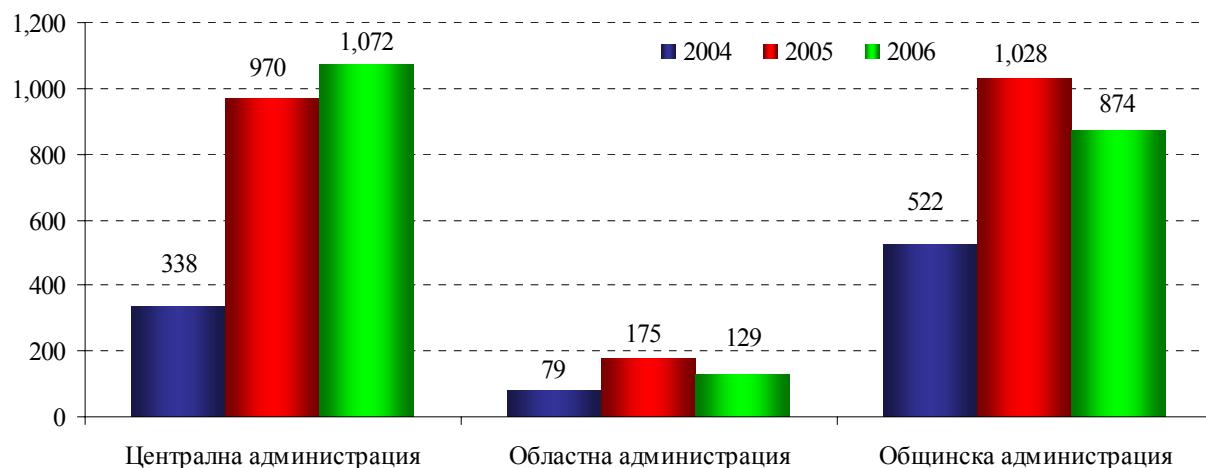
Проектите, подпомагащи административната реформа в държавната администрация, са насочени към модернизиране, както на администрацията като цяло, така и към отделни административни структури. Проектите, свързани с централната администрация, са предимно проекти по програма ФАР, докато проектите, касаещи 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, Програма МАТРА, Американска агенция за международно развитие, Програма EXBS, Институт “Отворено общество”, Програма ТАИЕХ, 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 2006 г., са 100 (в т.ч. структури на централната, областната и общинската администрация). Проектите, финансирани от държавния бюджет в областта на укрепване на административния капацитет, се изпълняват изцяло от структурите на централната администрация.

Наблюдават се промени по отношение на **общия брой на служителите, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти**, финансирани от чуждестранни донори. За 2006 г.²¹ той е 2,075 служители, като от тях 874 служители са от общинските администрации, 1,072 – от централната администрация и 129 – от областните администрации. В сравнение с 2005 г. броят на служителите е намалял, но трябва да се вземе предвид, че броят на администрациите, подали годишни отчети през тази година е по-малък 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 2006 г. обуславя увеличаването на общия брой служители в централната администрация, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти. Като друга причина за нарастване на броя на служителите в централната администрация, 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.

²¹ За сравнение през 2005 г. общият брой на служителите е 2,173, като от тях 1,028 служители са от общинските администрации, 970 от централната администрация и 175 от областните администрации.

Графика 72: Служители, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Администрациите отчитат, че голяма част от служителите им притежават необходимите знания и умения за програмиране и управление на проекти, като 63.0% от тях заявяват необходимост от увеличаване на броя на служителите, работещи в тези звена. Една от съществените причини, обуславящи тази необходимост, е фактът, че служителите, работещи в областта на програмиране и управление на проекти и програми финансирани от ЕС или други чуждестранни донори, изпълняват и други служебни функции, които не са свързани с програмиране и управление на проекти и/или програми. Почти всички административни структури заявяват, че е необходимо служителите им да продължават да се обучават и да преминават допълнително специализирано обучение по теми, свързани със специфичните функции, които осъществяват. Предпочитаните теми за обучение са в областите на: политики и инструменти на ЕС за трансгранично сътрудничество (7.0%), управление на европейските фондове (12.0%), управление на проектния цикъл (13.0%), мониторинг и контрол (8.0%), финансово управление и контрол на проекти (7.0%), информационни системи за управление и наблюдение на Европейските фондове и подготовка (7.0%), възлагане и контрол на обществените поръчки (9.0%).

През 2006 г. в централната администрация **успешно приключиха следните по-крупни проекти, свързани с административната реформа:**

1. Проекти, финансирани от държавния бюджет в областта на укрепване на административния капацитет:

Проект “Създаване на инфраструктура за осигуряване на достъпен, автоматизиран и структуриран информационен масив с нормативни актове на ЕС” – проектът е първи етап от действията по отношение на подготовката за укрепване на институционалния капацитет и за ефективността на държавната администрация на централно, регионално и местно ниво. Поетапното изграждане на информационна база данни с нормативните актове със средствата на най-новите информационни технологии дава възможност за бърза, пълна и навременна информираност на администрацията и обществото. Автоматизирането на базата данни и нейното структуриране дава възможност за динамична съпоставка на правни норми, уреждащи сходна материя и по-бързо намиране и избягване на колизионните точки в нормативната уредба.

Проект “Превенция и противодействие на корупцията в държавната администрация чрез обучение на служителите в нея” – проектът е в съответствие с необходимостта от незабавни действия по изпълнението на Националната стратегия за противодействие на корупцията и Стратегията за прозрачно управление и за превенция и

противодействие на корупцията за периода 2006-2008 г. Основната цел на проекта е укрепване на капацитета на Инспектората на държавната администрация и инспекторатите в административните структури за разкриване и предотвратяване на случаите на корупция, конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения, включително чрез извършване на проверки по молби, жалби и сигнали на граждани и въвеждане на механизми за мониторинг и анализ на контрола с оглед разработването на обща методика на инспекционната дейност, както и обучение на служителите в държавната администрация за превенция и предотвратяване на случаи на корупция.

Резултати:

- Повишаване на ефективността по предотвратяване на корупционни практики и ограничаване на корупционния риск
- Създаване на гаранции за прозрачност и отчетност в дейността и вземането на управленски решения на държавната администрация
- Утвърждаване на ценности като честност, почтеност и морал у служителите в държавните органи
- Проучване и прилагане на добри практики за намаляване на административната корупция, повишаване на доверието в администрацията и на убедеността във върховенството на закона и равенството на всички пред него.

Проект “Създаване и поддържане на административен регистър” – проектът е свързан с изпълнението на измененията и допълненията в Закона за администрацията, приети в Народното събрание през м. март 2006 г., които регламентират създаването и поддържането на административен регистър от Министерството на държавната администрация и административната реформа. С обединяването на Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт и Регистъра на държавния служител се постига прозрачност и достъпност на администрацията и облекчаване на административните процедури, както и при прилагането на процедурите по обявяване на конкурси за назначаване на служители в администрацията. Административният регистър съдържа информацията относно:

- Административните структури и ръководните им органи
- Административните услуги и регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, образците на документи, свързани с тях, както и издаване на индивидуални административни актове
- Незаетите длъжности в администрацията
- Обявленията за конкурсите за държавни служители
- Служебните правоотношения

Проект “Подготовка за провеждането на централизирани конкурси за младши експерти в държавната администрация” – въпросът за организиране и провеждане на централизиран конкурс за младши експерти се урежда законодателно с приемане на ЗИД на ЗДСл на 8.03.2006 г. С въвеждането на централизирания конкурс за младши експерти се постигна единност и прозрачност в прилагането на процедурите по назначаване на служители в администрацията, стимулира се конкуренцията, основана на професионални качества и се ограничава назначаването на служители по политически, личен, родов, приятелски или по друг нелегитимен белег.

2. Проекти, финансирани от Европейската комисия или от други чуждестранни донори в областта на укрепване на административния капацитет:

- BG2003/004-937.09.02 “Компютризация на Българска митническа администрация за прилагане правото и достиженията на Европейската общност във връзка с информационните системи, управлявани от ГД TAXUD“
- “Повишаване на капацитета на Комисията за координация на работата по борбата с корупцията в държавната администрация и съдебната власт”, финансиран по програма ФАР 2004 – 2006 г.
- BG 2003/004-937.02.01 “Укрепване на административния и измервателен капацитет за въвеждане на законодателството в областта на течните горива и медицинските изделия с измервателни функции. Укрепване на националния капацитет в областта на термофизичните измервания.”
- Туиниг проект BG2003/IB/EY/02 с Испания – “Укрепване на българския енергиен регулатор”
- “Изграждане на административен капацитет” – двугодишна програма с ИПА Дъблин 2005-2006
- BG2004/IB/TE01/UE/TL “Регулаторни аспекти по въвеждането на нова генерация мрежи и по сигурността на системите с електронен подпис”
- Институционално укрепване на Академията на Министерство на вътрешните работи и подобряване качеството на обучение в нея
- Подкрепа за Министерство на вътрешните работи в укрепване капацитета на създадената през 2004 Дирекция “Миграция” да спазва изискванията на ЕС
- Укрепване на административния капацитет в Министерство на околната среда и водите, РИОСВ и Агенция “Митници” за прилагане и налагане на изискванията на екологичното законодателство на Европейския съюз за наблюдение и контрол на превоза на отпадъци в рамките на, за и от ЕС
- ТАЕИХ – “Практически мерки за управление и контрол на дейностите по Натура 2000”
- МАТ03/BG/9/1 Институционална подкрепа за Министерството на финансите при изграждане на капацитет и разработване на индикатори за Структурните фондове
- Програма ИСПА “Подкрепа за България и Румъния в управлението на проектния цикъл по ИСПА”
- “Изграждане и укрепване на капацитета на общините за управление на капиталови инвестиционни проекти”
- Обучение по прилагане на финансови стратегии в България
- МАТРА-flex PPA05/BG/8/17 “Подкрепа за усъвършенстване на дейността на дирекция “Човешки ресурси” в Министерство на финансите, България”
- МАТРА “Изграждане на Школа по публични финанси”
- Проект по програма ФАР BG0201.12 Укрепване на националната система за оценяване на съответствието – EUROPAID/1164887/D/S/BG-Lot3
- ТАЕИХ – “Обучение на митнически служители и екологични инспектори в областта на предотвратяването на незаконната търговия с вещества нарушаващи озоновия слой”
- BG2003/004-937.10.04 “Създаване на кохерентна система за Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в България за Управляващия орган на Рамката за

подкрепа от Общността и Разплащателния орган за Структурните фондове и Кохезионния фонд”

- BUL 232.7002 Изграждане на капацитет за работа със Структурни фондове.

Продължава работата по проекти :

- BG2004/016-711.10.02 “Подкрепа за разработването на програми за обучение на представители на малцинствата и уязвимите групи”
- BG2004/016-919.04.02 “Подкрепа за разработването и въвеждането на Програма за развитие и оценка на висши държавни служители”
- BG2004/016-711.09.04 “Укрепване на административния капацитет на Министерство на финансите”

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. Поощряването в прилагането на добрите практики 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 2006 г. са реализирани следните действия и мерки, свързани с прилагане на добрите практики в администрацията:

На 23.06.2006 г. по случай Деня на служителя в държавната администрация, министърът на държавната администрация и административната реформа награди **18 институции за приноса им в процеса на модернизация на администрацията.**

Присъдени бяха отличия в следните категории:

“Достъпно и качествено административно обслужване”

- Министерство на околната среда и водите
- Областна администрация Сливен.

“Най-добри он-лайн услуги”

- Национална агенция за приходите
- Национален осигурителен институт
- Гражданска регистрация и административно обслужване
- Агенция по заетостта
- Областна администрация Варна
- Областна администрация Стара Загора
- Областна администрация Габрово
- Областна администрация Ямбол
- Община Добрич
- Община Стара Загора
- Община Габрово
- Община Мездра
- Община Кубрат.

“Ефективно управление на човешките ресурси”

- Национална агенция за приходите.

“Най-добра ПР практика в държавната администрация”

- Регионална инспекция по околната среда и водите – Велико Търново
- Областна администрация Русе.

През м. септември 2006 г. министърът на държавната администрация и административната реформа връчи **наградите на фондация “Програма достъп до**

информация” в категорията “Институция, най-добре организирана предоставянето на достъп до информация” на:

- Агенцията за държавна финансова инспекция
- Областната администрация Велико Търново
- Община Тунджа
- Басейновата дирекция – Източно беломорски район Пловдив.

На 11.12.2006 г. **Министерство на държавната администрация и административната реформа** получи наградата на Българската асоциация за развитие и управление на човешките ресурси (БАУРЧР) в категорията “Цялостна екипна дейност”. Наградата се присъжда за въвеждането на политики за утвърждаване на добри практики в управлението на човешките ресурси, за въвеждане на нови и адаптирани към българските условия инструменти и техники за измерване в областта на УЧР, за активно споделяне на собствени практики, участие във форуми и събития по УЧР с цел издигане авторитета на професията. Като най-голямо постижение на Министерството на държавната администрация и административната реформа са посочени приносът на министерството за разработването или измененията на редица нормативни и стратегически документи в областта на управлението на човешките ресурси (Закон за държавния служител, Закон за администрацията, Стратегия за управление на човешките ресурси в ДА, Стратегия за обучение на служителите в администрацията), успешното провеждане на първия централизиран конкурс за младши експерти, както и реализацията на мащабна програма за обучения на служители през 2006 г.

ХІІІ. Изводи и препоръки

ХІІІ.1. Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията

Докладът за състоянието на администрацията е динамичен като структура и съдържание. Настоящото издание на доклада е адаптирано в съответствие с изменението на Закона за администрацията (ДВ, бр. 24 от 2006 г.), според което териториалната администрация на изпълнителната власт включва областната администрация, общинската администрация и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. Отчетната форма на доклада е адекватна на динамиката в развитието на нормативната база по отношение на организационната структура на администрацията. Стремежът на административните структури да предоставят коректна информация по всички раздели на доклада допринася за значителния напредък по отношение на неговата пълнота и качество.

Изводи:

- Продължава да се повишава броят на административните структури, попълнили доклада за състоянието на администрацията. През отчетния период е постигнато почти пълно обхващане на административните структури, отчитащи се по Закона за администрацията – 99.3% за 2006 г. Високият процент на отчетност е безспорен индикатор за ефективно и ефикасно приложение на принципите на добро управление в администрацията
- Въпреки създадения ефективен механизъм за събиране и обобщаване на информацията, подадена от административните структури, попълването на доклада продължава да среща редица затруднения от организационно и техническо естество. Наблюденията показват, че попълването на електронните форми се възлага най-често на IT-специалисти, които нямат необходимите компетенции и информация по всички раздели на доклада
- В периода януари – март на календарната година, във връзка с изготвянето на различни годишни доклади (за състоянието на администрацията, за дейността на администрацията и Системата за самооценка на административното обслужване) от административните структури се събира в много случаи идентична информация. Това от една страна нарушава ежедневиия ритъм на работа на администрациите, а от друга – поради натоварването на различни служители за изготвяне на идентичните отчети се предоставя информация, която не се припокрива напълно. Подобни управленски подходи водят до намаляване на ефективността и ефикасността на дейността на администрацията и до спад на доверието на държавните служители в полезността на отчетните механизми
- Продължават случаите на утвърждаване на доклади, носещи противоречива информация по отделните раздели, което от своя страна затруднява до известна степен обобщаването ѝ
- Идеята за автоматизиране и оптимизиране на процеса при обмена на данни чрез ИСПОДСА, все още среща трудности от техническо и технологично естество. Използването на слабо скоростен интернет и различни браузъри за достъп до системата, както и недостатъчното ресурсно хардуерно осигуряване пречат на ефективното и ефикасното използване на системата и водят до забавяне при предоставянето и обобщаването на информацията

Препоръки:

- Необходимо е продължаване утвърждаването на системите за отчетност чрез създаване на гъвкави и необременителни механизми за събиране на информация от администрацията
- Създадената вертикална организация за събиране на информацията в отчетните доклади за състоянието на администрацията не може да бъде ефективна, ако не се създаде и организация на хоризонтално ниво. Ръководителите на административните структури в рамките на своята оперативна самостоятелност и управленска отговорност е необходимо да наложат строга дисциплина и да упражняват завишен контрол в процеса на отчитане

ХІІІ.2. Организация и ефективност в дейността на администрацията

Изводи:

- Стратегическото планиране е мощен инструмент, който позволява на администрациите да обвържат дългосрочните си цели с действията си в краткосрочен план, за да удовлетворят очакванията на обществото
- Сравнението с миналия отчетен период показва повишаване на относителния дял на структурите, които успяват да формулират дългосрочно, средносрочно и краткосрочно целите си. Значително по-голям е дялът на общинските администрации на райони, които идентифицират дългосрочни цели.
- Над 95.0% от администрациите отчитат изпълнение на всички или над половината от краткосрочните си цели, което е показателно за ефективността на администрацията като цяло и стремежа ѝ за по-бързо адаптиране към новата среда – членството на България в Европейския съюз
- Политическото и административното ръководство са двигателят при формулирането на целите и отчитане на резултатите от изпълнението им. Но определящо за ефективната и ефикасна работа на администрациите е всеки отделен служител да е запознат и отговорен за това, което се очаква от него
- Недостигът на финансови ресурси продължава да бъде основна причина за неизпълнените цели. Целево предвидените в бюджета средства за отчетната 2006 г. са основен финансов източник за постигане на целите
- Натрупаният положителен опит показва целесъобразността от прилагането в държавната администрация на нови подходи и техники, близки до икономическите методи на пазарната икономика за организация и управление на публичните дейности.
- За отчетната година е предоставена цялостна информация за дейността на консултативните звена, създадени със закон и по чл. 21, чл. 45, и чл. 53 от Закона за администрацията
- По-малко от половината консултативни звена са изработили работни програми
- Повече от половината консултативни звена не са провели нормативно определения минимален брой заседания
- 32 от отчетите се консултативни звена считат, че нямат нужда от оптимизиране на дейността, а 44 са на мнение, че функциите им са актуални

Препоръки:

- За да бъде успешно формулирането и изпълнението на целите, трябва да се

- обезпечи усвояването на нови знания и усъвършенстване на уменията на кадрите, работещи в тази област
- От гледна точка на реалистичност трябва да се избягва формулирането на твърде много цели
- Целите, заложи в стратегиите, както и стратегическите приоритети трябва да се управляват със система от показатели, която ще позволи да се следи напредъкът в ключови области
- За намаляването на разходите и генериране на приходи могат по-широко да се използват различните форми на публично-частните партньорства
- Амбицията на всяка администрация трябва да бъде насочена към адаптиране и прилагане на най-добрите практики
- За постигане на широка публичност, целите и изпълнението им трябва да се оповестяват на интернет страниците на отделните администрации
- Да се разшири участието на неправителствени организации и представители на частния сектор
- Да се подобрят или създадат ефективни механизми за отчетност и оповестяване на резултатите от дейността на консултативните звена

XIII.3. Оптималност на административните структури и ефективност на дейността им

Изводи:

- Наблюдава се стабилност в организационно отношение, която е показател за това, че в голяма степен организационната структура на администрацията е адекватна на необходимостите с оглед осъществяване на функциите и изпълняване на стратегическите ѝ цели
- Независимо от общото състояние на организационна стабилност, 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
- Продължава процесът на избягване на явлението “дублиращи се функции”, както сред звената на централната администрация на изпълнителната власт, така и сред териториалната администрация
- Процесът по прехвърляне на функции по-често касае преминаване на такива между различни структури на централната администрация на изпълнителната власт. Това в някои случаи е предпоставка за закриване на административни структури и създаване на нови звена в структурата на други администрации
- 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 да се прецизира нормативната уредба, с оглед преодоляване на функциите, които са в дублиращо положение между административните структури
- Да продължи процесът 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 процесът по изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране в структурите на централната администрация

ХІІІ.4. Държавна служба

Изводи

- В рамките на отчетната година общата щатна численост на държавната администрация е **намаляла** с 3,119 щатни бройки. Общото съкращение в административните структури и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, които не са администрации е 5306 щатни бройки
- И през 2006 г. в администрацията щатните бройки за заемане **по служебно правоотношение** са по-малко от тези по трудово
- Данните показват **значително намаление** на щатните бройки, определени за заемане **по служебно правоотношение** в структурите на централната държавна администрация
- И през 2006 г. **жените доминират** при заемане на **ръководни длъжности**, заемани **по служебно правоотношение** в централната и териториалната администрация
- Наблюдава се **нарастване на дела на щатните бройки за ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение** в структурите на териториалната администрация
- Някои структури отчитат голям брой незаети длъжности. В част от тях е налице завишаване на броя на незаетите щатни бройки в сравнение с предходни отчетни периоди
- Нараства делът на служителите над 60 годишна възраст, назначени на ръководна длъжност и по двата вида правоотношение
- В областните администрации се наблюдава устойчива тенденция към нарастване на дела на представителите на групата от 31 до 40 години при заемане на експертни длъжности
- Нараства делът на служителите с висше образование във всички администрации
- Делът на служителите в администрацията със средно образование през 2006 г. отбелязва намаление спрямо предходната година. Както и през предходните години най-висок остава техният дял в структурите на общинските администрации – 45.6%.
- Половината от реално зетите в администрацията служители владеят чужд език. Наблюдава се значително повишение на дяловете на служителите, владеещи чужди езици. Преобладаващата част от служителите, които владеят западен език, са на възраст до 30 години
- Спрямо 2005 г. се наблюдава значително повишение на дяловете на служителите, владеещи чужди езици, разпределени според възрастовите групи

- През 2006 г. администрациите преимуществено предпочитат конкурсната процедура като начин да намерят титуляри за вакантни длъжности и едва след това търсят вътрешни за организацията кандидати
- През годината най-често заемането на ръководни длъжности в структурите на централната администрация е извършвано с повишение в ранг
- Броят на конкурсните процедури, които приключват без класиране в структурите на териториалната администрация, се увеличава почти двукратно
- Затрудненията при набиране на кадри чрез конкурсни процедури са главно поради липсата на подходящо образование и професионален опит
- През настоящата година се увеличава както броят, така и делът на институциите, в които са се провели и трите етапа на атестиране
- На фона на това увеличение служителите с поставена годишна оценка в края на 2006 г. са 76.9% от общия брой заети в държавната администрация
- През 2006 г. се отчита значително намаление на броя на възраженията, подадени до контролиращите ръководители, по повод общата оценка. В структурите на централната администрация се наблюдава почти двукратно намаление на броя на възраженията
- Намалява делът на административните структури, които не са усвоили средства за обучение – както от целево предоставените им, така и от предвидените от собствения бюджет
- Броят и делът на структурите, които нямат отношение към процеса на обучение, намалява значително – с над 10 пункта спрямо предходната година

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
- Да се предприемат стъпки за постигане на 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 членството 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, но все още има администрации, които въпреки задължението си по

- Наредбата за общите правила за организация на административното обслужване, не подават информация
- Политиката за подобряване на административното обслужване и регулиране през изминалата година придобива по-практическа насоченост и е ориентирана към конкретните нужди на потребителите
 - Повишава се и процентът на администрациите, които предлагат услуги на принципа на “едно гише”
 - Броят на администрациите на етап “отличен” при внедряването на организацията на обслужване на “едно гише” е все още малък, но има тенденция към нарастване
 - Физическото ситуиране на услугите на едно място не е достатъчно условие за подобряване на административното обслужване. Администрациите използват слабо всички възможности и механизми за облекчаване и оптимизиране на предоставяните от тях услуги
 - Увеличава се броят на административните структури, използващи възможностите на системите за управление на качеството, чиято основна задача е да гарантират на потребителите постоянно подобряващо се качество на предлагания продукт услуга
 - За пръв път се наблюдава и процес на въвеждане на алтернативни подходи за управление на качеството, базирани на Общата рамка за оценка и балансираната система от показатели
 - Нараства броят на администрациите, които са разработили Харта на клиента, която от своя страна гарантира ангажираността на структурите да спазват определени стандарти при предоставянето на административни услуги
 - В по-голяма степен системите за обратна връзка се възприемат от формалната им страна, само като възможност за събиране на информация от потребителите, без да продължава процесът на анализ, предложение на мерки и оповестяването им пред обществеността
 - През отчетния период се наблюдава активизиране на администрациите в посока подобряване на междуведомствената координация и разширяване на възможностите за предоставяне на услуги от няколко администрации на едно място
 - Повишава се ангажираността на правителството по отношение на доброто регулиране, като през годината са направени оценки на въздействието на няколко важни законопроекта

Препоръки:

- При провеждане на политиката за подобряване на административното обслужване е необходима по-добра съгласуваност и координация, когато изисква обединените усилия на повече партньори. Това изисква унифицирани механизми на работа по отделни направления – методологии, насоки, процедури
- Да се направи анализ на въведените харти, с цел тяхното подобряване по отношение на заявяването на ясни и измерими стандарти, коректно описани процесите на комуникацията им с потребителите, компенсационните механизми при лошо администриране и оценка на постигнатото по зададените стандарти
- Хартите на клиентите да бъдат достъпни до потребителите по повече от един канал – хартиен носител, интернет
- Да се стимулират администрациите за въвеждане на гъвкаво работно време на

звената за административно обслужване

- Да се въведат системи за управление на обслужваните потребители, с цел оптимизиране на времето за чакане
- Да се акцентира върху изследването на удовлетвореността на потребителите на административни услуги, включително и по сектори. Резултатите от изследванията да се анализират и изводите, както и предприетите мерки да се обявяват публично
- Да се разширят инициативите по отношение на подобряване на обслужването в общините, особено в малките и средни общини
- Да продължи изпълнението на пилотни проекти за интегриране на някои ключови услуги по принципа “епизоди на живота”
- Успешно реализираните практики по пилотни проекти да бъдат въведени в останалите администрации
- Да се промотират и въвеждат системите за управление на качеството
- Да се подобрят възможностите за обмен на добри практики в сферата на административното обслужване, включително и на европейско ниво
- 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 продължи провеждането на активен диалог с всички заинтересовани страни във връзка с облекчаването на бизнес-средата
- Да се усъвършенства координацията между всички консултативни и структурни звена, осъществяващи дейности в сферата на оптимизирането на административното регулиране
- Да се разшири приложението на оценката на въздействието на нормативните актове и особено на предварителната такава
- Да се създаде ясен механизъм за оценка на въздействието на проектите на нормативни актове на европейско ниво с цел активно участие в законодателния процес на ЕС и по-добра защита на националните интереси
- Да се направи измерване на задълженията за предоставяне на информация в някои сектори с цел тяхното оптимизиране
- Да се приеме ясна и стройна програма за по-добро регулиране с разпределение на конкретни задачи и дефиниране на срокове между отговорните институции. По този начин България ще се приобщи към голямата група европейски държави, разработили и приели собствени програми за по-добро регулиране
- 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
- Да се укрепи капацитетът за контрол по спазване на нормативните изисквания във връзка с административното обслужване

ХІІІ.6. Информационни технологии

Изводи:

- Подобряването на информационните и комуникационните технологии допринесе за подобряване и оптимизиране работата на администрацията и обслужването на гражданите и бизнеса
- Развитието на ИКТ следва добрите европейски практики, отразени в стратегически документи и програми
- Подобряването на информационното и комуникационно осигуряване е предпоставка за изграждане на модерна административна система на Република България
- Увеличава се тенденцията към намаляване на броя на специалистите, разработващи проекти в областта на информационните технологии
- Продължава подмяната на морално остарелите и непригодни за нуждите на електронното правителство компютри чрез разпределените от Министерството на държавната администрация и административната реформа 2,170 броя компютърни конфигурации
- Възможностите за издаване и обмен на електронни документи се увеличават чрез разпределените от Министерството на държавната администрация и административната реформа за цялата администрация 2,150 електронни подписа
- С доставката и изграждането на Пилотна интеграционна система на електронна област (ПИСЕО) се стартира изграждането, внедряването и инсталацията на локални уеб-базирани портали за общините и за областите – на този етап за три области, Стара Загора, Добрич и Бургас
- Доставката на надградените софтуерни продукти на Microsoft – MS Vista и Office 2007 за нуждите на цялата администрация ще доведе до използване на отворени стандарти в отворен формат (OPEN XML) за обмен на данни.

Препоръки:

- Да продължи процесът към 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 доизгради Национална Държавна мрежа, с използване ресурсите на НМДА и другите ведомствени комуникационни мрежи (Министерство на финансите, Министерство на вътрешните работи и др.) за осигуряване на централизирана доставка на Интернет, междуведомствен обмен на данни и документи и комуникационна свързаност
- Да се проведе целенасочено и последователно обучение на ръководителите на ИТ звената за качествена реализация на поставените приоритети
- Да продължи обучението на служителите за работа с компютър и друга комуникационна техника и тестване на уменията им за работа в администрацията
- Да се осигури допълнителна доставка на компютри, съответстващи на изискванията на системите електронно управление
- Да се увеличат бюджетите за ИТ в администрацията, като не се допуска преобразуването им в бюджети за други цели (ремонтни, покупка на автомобили и

др.), като се осигури междуведомствена координация при създаване на информационни ресурси, с оглед избягване дублиране на функционалност

XIII.7. Електронно правителство

Изводи:

- За да постигне радикално подобрене на своята работа, държавната администрация трябва организационно да се развива и увеличава достъпността на услугите, без това да става за сметка на увеличаване на щата или разходите
- Държавните организации все повече създават концепции за съвместимост и референтни архитектури, като базират бъдещите си проекти на принципа на архитектура, ориентирана към услугите
- Министерството на държавната администрация и административната реформа стартира два проекта, които предлагат референтната архитектура, осигуряваща съответствие с основните концепции за съвместимост, определени от Българска национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт, приета с Решение №482 от 28.06.2006 г. – проект “Доставка и изграждане на интеграционна система на електронното правителство” (ИСЕП) и проект “Доставка и изграждане на пилотна интеграционна система за електронна област” (ПИСЕО)
- В съответствие с последната версия на “Европейската рамка за оперативна съвместимост” беше разработена Българска Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт като допълнение към Стратегията за електронно правителство на Република България, приета с РМС №482 от 28.06.2006 г.
- Приет е Закон за електронната търговия, който е процесуалната част от реализацията на търговските отношения и не включва управлението на асортимента и логистично-техническата част, свързана с търговията
- Одобрен от Министерския съвет е проект на Закон за електронното управление, който поставя основата за съществена реформа на работата на администрацията при използването на новите информационни технологии и съвместното използване на хартиени и електронни документи. Той си поставя за цел да насочи дейността на администрацията изцяло към гражданина

Препоръки:

- Да продължат действия по ре-инженеринг на администрацията за осигуряване възможността за предоставяне на електронни административни услуги
- Да се предприемат стъпки по организационното осигуряване на електронното правителство
- Развитие, поддръжка и осигуряване на резервираност на създадената единна среда за обмен на данни за системна интеграция и осигуряване на оперативна съвместимост
- Да се развият програмите и курсовете за обучение в областта на електронното правителство
- Да се анализира и промени нормативната база с оглед електронното предлагане на административните услуги
- Да се осигури възможност за достъп на лица с увреждания и други групи лица в

неравностойно положение до системите на електронното правителство

- Да се автоматизира процесът по обмен на данни за предоставяне на комплексни административни услуги, включително и по електронен път
- Да се пропагандират и разясняват възможностите, предоставяни от въвеждането на принципите на електронно управление и системите за електронно правителство.

XIII.8. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

Изводи:

- Посещаемостта на регистъра продължава да спада. Първенство държи интересът към обявите за конкурси за държавни служители
- Създадена е пълна информационна система за съществуващите в Република България административни структури
- Информацията относно числеността на служителите на държавна служба не се актуализира в срок
- В изпълнение на чл. 61 от Закона за администрацията е издадена Наредба № 1 от 2006 г. на министъра на държавната администрация за Административния регистър. В Министерството на държавната администрация и административната реформа се изпълнява проект “Създаване и поддържане на Административен регистър”

XIII.9. Достъп до обществена информация

Изводи:

- Приложението на ЗДОИ е гаранция за постигане на по-голяма откритост на публичните институции, отчетност от административните органи, поставяне на важни проблеми в центъра на обществения дебат и участие на гражданите в процеса на вземането на решения, свързани с действието на административните структури в страната. Продължена е тенденцията от предходните години да се търси все по-широко и устойчиво взаимодействие между административните структури в страната и обществото
- През отчетната година се наблюдава намаление в общия брой постъпили заявления за достъп до обществена информация в сравнение с 2005 г.
- Остава стабилен броят на администрациите, в които са постъпвали искания за достъп до обществена информация. Все повече се утвърждава приемането на заявления за достъп до обществена информация по електронен път
- Наблюдава се тенденция към намаляване броя на издадените решения за достъп до обществена информация
- Различен е срокът, в който отделните административни структури издават решения по заявленията за достъп до обществена информация. Продължава издаването на решения след законоопределения срок
- Продължава тенденцията по намаляване броя на отказите за достъп до обществена информация
- Независимо от намаления брой на отказите за достъп до обществена информация, се е увеличил броят на жалбите срещу постановените откази

Препоръки:

- Да продължи практиката по провеждане на обучение на служителите от държавната администрация, с цел запознаване и разясняване на ЗДОИ. Обучението да насочи вниманието на обучаваните върху различни практически казуси и съдебна практика по прилагане на ЗДОИ
- Всяка отделна администрация стриктно да следи сроковете за издаване на решения за достъп до обществена информация. Допускането на такива нарушения от страна на държавната администрация безспорно нарушава правата на гражданите
- Административните структури да насочат усилията си към предоставяне на обществеността на информация в електронен вид (в своя или чужда интернет страница). Това безспорно би улеснило всички граждани, търсещи достъп до определена информация, да упражнят едно конституционно гарантирано право

ХІІІ.10. Антикоруptionни мерки

Изводи:

- Създадена е нормативна уредба за изграждане на инспекторатите към министерствата и агенциите
- Създаден е Главен инспекторат на подчинение на Министър-председателя
- Продължава обучението на служителите от инспекторатите
- Драстично се е увеличил броят на сигналите за корупция
- Увеличен е броят на наложените дисциплинарни наказания
- Увеличен е броят на държавните служители, неизпълнили задълженията си за подаване в законоустановения срок декларациите за имотно състояние и за евентуален конфликт на интереси.

Препоръки:

- Да се унифицират правата и задълженията на служителите, работещи в инспекторатите, в устройствените правилници на администрациите
- Да се създаде единна система за оповестяване на резултатите от работата на всички инспекторати
- Да се усъвършенства законодателството за държавния служител с цел повишаване ефективността от работата на инспекторите за държавната администрация
- Да се засили контролът по изпълнението на задълженията на държавните служители за деклариране на имотното състояние и на евентуален конфликт на интереси

ХІІІ.11. Проекти в подкрепа на модернизиранието на администрацията

Изводи:

- Проектите, отнасящи се до администрацията на всички нива и структури, способстват за 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, борбата с корупцията, електронното правителство
- Да продължи работата по проектите, при които всички нива на администрацията – от местно до централно ниво – да имат достъп до задължителни и специализирани обучения
- Да се продължи работата по проекти, при които се предвижда обмяна на опит и добри практики между структурите на държавната администрация на всички нива с аналогични структури в страните-членки на ЕС

XIII.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 потърсят нови, широкодостъпни и атрактивни форми за популяризиране на добрите практики в администрацията
- Да продължи издаването на Електронния бюлетин за държавната администрация