



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

# ДОКЛАД

## за състоянието на администрацията 2009 г.



Април 2010 г.  
Приет с Решение № 578 на МС от 06.08.2010 г.



## СЪДЪРЖАНИЕ

	Увод	стр. 5
	Констатации и препоръки	стр. 7
I.	Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрациите и отчетност на административните структури	стр. 19
II.	Развитие на административните структури през 2009 г.	стр. 22
II.1.	Динамика в развитието на административните структури през 2009 г.	стр. 22
II.2.	Изменения в устройствените правилници на административните структури през 2009 г.	стр. 29
II.3.	Оптималност на административните структури през 2009 г.	стр. 31
III.	Държавна служба	стр. 37
III.1.	Щатна численост	стр. 37
III.2.	Незаети щатни бройки в държавната администрация	стр. 45
III.3.	Реално заети щатни бройки в държавната администрация	стр. 49
III.4.	Разпределение на служителите по степен на завършено образование и специалности	стр. 52
III.5.	Разпределение на служителите по възраст	стр. 56
III.6.	Придобиване право на пенсия	стр. 59
III.7.	Допълнителна обезпеченост с човешки ресурси	стр. 60
III.8.	Неизползвани отпуски	стр. 61
III.9.	Подбор и назначаване на служители в държавната администрация	стр. 62
III.10.	Мотивиране на служителите в държавната администрация	стр. 68
III.11.	Заплащане и допълнително материално стимулиране	стр. 70
III.12.	Атестиране	стр. 75
III.13.	Служебно и професионално развитие. Обучения	стр. 77
III.14.	Продължителност на стажа и прекратяване на служебното правоотношение	стр. 81
III.15.	Контрол по спазване на законодателството за държавния служител	стр. 84
IV.	Административно обслужване	стр. 88
IV.1.	Ниво на развитие на административно обслужване	стр. 88
IV.2.	Организация на административно обслужване	стр. 93
IV.3.	Контрол по Наредбата за административното обслужване	стр. 96
IV.4.	Административно регулиране	стр. 99
V.	Информационни технологии	стр. 105
V.1.	Национални комуникационни мрежи на държавната администрация	стр. 105
V.2.	Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии	стр. 108
V.3.	Компютърна обезпеченост	стр. 100
V.4.	Електронен обмен на информация и информационни системи	стр. 111
VI.	Електронно управление	стр. 112
VI.1.	Ангажираност към изграждане на електронното управление	стр. 113
VI.2.	Стратегически документи и нормативна уредба	стр. 114
VI.3.	Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура на електронното управление	стр. 116
VI.4.	Управление на процеса по прилагане на електронното управление	стр. 116
VI.5.	Състояние и тенденции	стр. 117
VII.	Достъп до обществена информация	стр. 118
VII.1.	Организация на достъпа до обществена информация	стр. 118
VII.2.	Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация	стр. 123
VII.3.	Процедури за разглеждане на достъп до обществена информация	стр. 123
VIII.	Антикорупционни мерки	стр. 129
IX.	Проекти в подкрепа на модернизиранието на държавната администрация	стр. 140

**СЪДЪРЖАНИЕ НА ГРАФИКИТЕ**

Графика 1	Отчетност на административните структури	стр. 20
Графика 2	Структури в централна и териториална администрация по вид	стр. 22
Графика 3	Функционална подчиненост на структурите	стр. 29
Графика 4	Изменения в устройствените правилници на АС	стр. 30
Графика 5	Оптимизация на някои министерства за периода юли – декември 2009 г.	стр. 32
Графика 6	Съотношение на „ръководни длъжности – обща численост на персонала	стр. 33
Графика 7	Разпределение на администрацията по области	стр. 34
Графика 8	Щатна численост на администрацията по доклад	стр. 37
Графика 9	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението (общо за администрацията)	стр. 40
Графика 10	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по тип на администрацията	стр. 42
Графика 11	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по видове администрации в ЦА	стр. 43
Графика 12	Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по видове администрации в ТА	стр. 45
Графика 13	Съотношение на заети – незаети щатни бройки в администрацията	стр. 47
Графика 14	Разпределение на незаетите щатни бройки по вид на правоотношение и по типове администрации	стр. 48
Графика 15	Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението	стр. 50
Графика 16	Разпределение на ръководните длъжности по пол и по вид на правоотношение	стр. 51
Графика 17	Разпределение на служителите в администрацията по образование	стр. 52
Графика 18	Разпределение на служителите по области на висше образование	стр. 54
Графика 19	Разпределение на служителите по области на висше образование в ЦА	стр. 55
Графика 20	Разпределение на служителите по области на висше образование в ТА	стр. 55
Графика 21	Възрастови категории на служителите в администрацията	стр. 56
Графика 22	Възрастови категории на служителите по СПО в администрацията	стр. 57
Графика 23	Възрастови категории на служителите по ТПО в администрацията	стр. 58
Графика 24	Заемане на длъжности в администрацията	стр. 62
Графика 25	Брой служители, преминали по постоянна мобилност, 2009 г.	стр. 63
Графика 26	Брой заети длъжности в администрацията, 2009 г.	стр. 64
Графика 27	Брой заети длъжности чрез конкурсна процедура по СПО и ТПО	стр. 65
Графика 28	Конкурсни процедури за заемане на длъжности в администрацията	стр. 66
Графика 29	Промяна на месечната брутна заплата през 2009 г. спрямо 2008 г. в %	стр. 71
Графика 30	Средна месечна брутна заплата по СПО в лева през 2009 г.	стр. 72
Графика 31	Средна месечна брутна заплата по ТПО в лева през 2009 г.	стр. 73
Графика 32	Процентно съотношение на получените атестационни оценки спрямо общия брой на атестираните служители	стр. 76
Графика 33	Служители, преминали специализирано обучение, брой	стр. 78
Графика 34	Служители, преминали специализирано обучение по теми през 2009 г., брой	стр. 79
Графика 35	Продължителност на стажа в държавната администрация	стр. 81
Графика 36	Дялово разпределение на продължителността на стажа по тип администрация	стр. 82
Графика 37	Вид на извършените проверки от инспектората за държавната администрация за периода 01.01.2009 г. до 30.06.2009 г.	стр. 85
Графика 38	Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи единно място за достъп при предоставяне на административни услуги	стр. 89
Графика 39	Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи	стр. 91

	единно място за достъп при предоставяне на административни услуги	
Графика 40	Извършени проверки 2009 г.	стр. 97
Графика 41	Звена за развитие на ИКТ през 2009 г.	стр. 108
Графика 42	Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията	стр. 109
Графика 43	Процесорна честота на компютрите в администрацията	стр. 110
Графика 44	Издадени цифрови сертификати за електронен подпис, брой	стр. 111
Графика 45	Приети стратегически документи, свързани с ИКТ и електронното правителство	стр. 115
Графика 46	Публикуване и срок за актуализиране на задължителна информация в интернет по чл.15 от ЗДОИ, брой администрации	стр. 120
Графика 47	Форми за предоставяне на ДОО, брой администрации	стр. 121
Графика 48	Приемане на е-заявления за ДОО, брой администрации	стр. 122
Графика 49	Постъпили заявления от субекти на правото на ДОО	стр. 124
Графика 50	Постъпили заявления по начин на поискване	стр. 124
Графика 51	Постъпили заявления за ДОО по тип на информацията	стр. 125
Графика 52	Постъпили заявления за ДОО по теми на исканата информация, 2009 г.	стр. 126
Графика 53	Разглеждане на заявления за достъп, 2009 г.	стр. 127
Графика 54	Решения за отказ за предоставяне на информация от администрациите	стр. 127
Графика 55	Основания за отказ от предоставяне на ДОО, брой	стр. 128
Графика 56	Използвани механизми за получаване на сигнали и осъществяване на обратна връзка с потребителите, брой администрации	стр. 132
Графика 57	Постъпили сигнали за корупция	стр. 133
Графика 58	Видове получени сигнали в ЦА и ТА	стр. 133
Графика 59	Обучени служители за противодействие на корупцията по теми	стр. 139
Графика 60	Брой служители работещи в областта на програмиране и управление на проекти	стр. 141

## УВОД

Правителството на Европейското развитие на България получи доверието на българските граждани през 2009 г. и има твърдата решимост за постигане на честно, прозрачно и ефективно управление. Изпълнението на приоритетите и целите от програмата на правителството и постигането на реални резултати може да бъде осигурено само чрез **целенасочени действия за усъвършенстване на начина на работа на правителството и администрацията.**

Недостигът на национални публични ресурси налага, наред с политиката за ограничаване и оптимизиране на публичните разходи и редуцията на неефективните разходи в структурата на държавния бюджет, **да се засили сътрудничеството с европейските и международни финансови институции** за осигуряване на по-благоприятни условия за външно финансиране. Преодоляването на затрудненията, свързани с ползването на европейските фондове, възстановяване на доверието на европейските партньори към страната и размразяване на спряното европейско финансиране ще отвори перспективите за реализиране на планираните проекти.

Негативните фактори от въздействието на глобалната криза и тежката икономическа и финансова ситуация в страната се възприемат от правителството като възможност за по-бързо и радикално провеждане на реформите в публичния сектор. Реализирането на управленските приоритети и цели изисква добре работеща администрация. В условията на криза, **оптимизирането на администрацията трябва да се разглежда като способ за намаляване на бюджетните разходи.** Това налага бързи мерки за осъществяване на административната реформа и функционално оптимизиране на организационното структуриране и логическата последователност на дейностите при предоставяне на качествени услуги на гражданите. От изключителна важност е **постигане на ясна и приемлива структура на държавната администрация, призната за ефективна не само от правителството, но и от всички заинтересовани страни.**

Гаранция за успех и устойчивост са ясната визия за административната реформа, целесъобразността и обосноваването на политическите и управленските решения и мобилизирането на всички необходими ресурси за постигане на целите. Създаденият Съвет за административна реформа определи целите на реформата:

- Оптимизиране на държавната администрация на централно и териториално ниво;
- Утвърждаване на професионална държавна служба с възможност за по-добро заплащане и мобилност;
- Повишаване ефективността на държавните институции;
- Качествено административно обслужване и електронно правителство

За да има успех **административната реформа трябва да включва балансирани мерки във институционален, процедурен и персонален аспект**, защото промяната във всяка една от тези сфери неминуемо влияе и съответно променя и другите две.

Потенциалът на организационните решения, които съдействат за по-ефикасно изпълнение на дейността също трябва да бъде използван по-пълноценно като един от инструментите за намаляване на бюджетните разходи. Съзнанието за национална и историческа отговорност и предприетите решителни действия още в началото на мандата, демонстрират ангажираност и ясна воля за оптимизиране на управлението. Отговорността за продължаването и задълбочаването на тези процеси е голяма и изисква **точна оценка за измеренията и последиците на всяко решение при определяне на неговите ефекти.**

Постигането на устойчивост на резултатите от управлението са невъзможни без въвеждане на **механизъм за наблюдение и показатели за ефективност и ефикасност**. Докладът за състоянието на администрацията съдържа всички елементи на механизъм за наблюдение. Неговата цел е да бъдат посочени силните и слабите страни на съществуващото състояние с оглед потребностите от продължаване на административната реформа в нейния институционален аспект. Той отчита реалните процеси и явления в държавната администрация, прави оценка на изпълнението на правителствените политики по отношение на административната реформа, посочва проблемите и дава препоръки за решаването им.

Докладът е изготвено от дирекция „Държавна администрация“ на администрацията на Министерския съвет, въз основа на предоставените от ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт доклади за състоянието на съответната администрация. При обобщаване на информацията в настоящия доклад са използвани данни и от Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО).

Докладът за състоянието на администрацията е обект на наблюдение и оценка не само от правителството, но и от медиите, гражданското общество, неправителствените организации и други институции, което е ясен сигнал, че е работещ инструмент за мониторинг.

## Констатации и препоръки

### Общи препоръки:

- Необходима е промяна в Закона за администрацията, с оглед намаляване на крайния срок за попълване на данните в Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрациите. Препоръчителен краен срок за предоставяне на информация от администрациите – 31 януари на годината, следваща отчетната;
- Необходимо е дефиниране на административнонаказателни мерки за неспазване на срока и указанията във връзка с попълване на информационните системи.

### Развитие на административните структури през 2009 г.

#### Констатации:

- ✓ Динамиката в процеса на създаване, закриване, преобразуване и преименуване на административни структури през 2009 г. е изключително голяма. Една част от промените са свързани с изнасяне на функции, които не са във връзка с формулиране на политики извън министерствата; друга част – с оптимизиране на управлението на различни сектори на държавна политика, а трета част – със засилване на контрола в различни сфери на политики в системата на изпълнителната власт;
- ✓ Динамиката в развитието на административните структури е съпроводено и с динамика на промени и приемане на нови устройствени правилници, предимно в централната администрация. Промените засягат не само администрацията на Министерския съвет и министерствата, а и йерархично подчинените им структури, което е показател за започнал процес на генерално реструктуриране от горе надолу на изпълнителната власт;
- ✓ При общинските администрации съществува разнородна практика за разгласяване на устройствените им правилници. Това създава условия за нарушения на принципа на откритост;
- ✓ При вътрешното структуриране на администрациите, нормативите за численост в Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията създават предпоставки за необосновано „стръмни” йерархични организационни структури и бюрократизиране на системата;
- ✓ За поредна година се отчита дублиране на функции между общинските администрации и Дирекцията за национален и строителен контрол; Басейновите дирекции и РИОСВ; РИО и Регионалните педагогически центрове.

#### Препоръки:

- Да се създаде нормативно задължение за публикуване на устройствените правилници на общинските администрации на интернет страницата им или на страницата на Регистъра по чл.61 от Закона за администрацията;
- Необходимо е завишаване на нормативите за численост на вътрешните звена на администрациите;
- Необходима е промяна на Закона за устройство на територията, Закона за водите и Закона за народната просвета, с оглед изчистване на дублиращите се функции между администрациите.



## Държавна служба

### Констатации:

- ✓ В края на 2009 г. се отчита **най-ниската стойност на щатната численост** на държавната администрация **през последните шест години** – 80 255 щатни бройки. В рамките на един отчетен период е регистрирано най-голямото намаление на щатната численост – с 6 622 бройки;
- ✓ Намалението на щатната численост е главно за сметка на централната администрация;
- ✓ Нараства общата щатна численост на териториалната администрация, както по брой, така и по относителен дял. Сред нейните структури намалява числеността единствено на областните администрации;
- ✓ Изнасянето на дейности извън прякото бюджетно финансиране реално не е довело до намаляване на числеността на администрацията, като следствие от този процес (общо 6 щ. бр. за цялата администрация). Това говори за пренасочване на щатни бройки от длъжности със спомагателни и технически функции към длъжности с аналитични и/или контролни функции;
- ✓ За първи път от влизане в сила на Закона за държавния служител, относителният дял на длъжностите по служебно правоотношение преминава границата от 50.0% и достига 51.0%;
- ✓ През 2009 г. има значими обрати в съотношенията между служебно и трудово правоотношение за централна и териториална администрация. В централната администрация се отчита най-големият скок за период от шест години в нарастването на дела на щатове по СПО (с 8.3%). В териториалната администрация е налице най-голямото еднократно намаление на дела на щатните бройки по СПО за периода от 2003 до 2009 г.;
- ✓ За втора поредна година в централната администрация и при двата вида правоотношения се отчита намаление на абсолютните им стойности – докато по служебно правоотношение то е незначително, по трудово правоотношение намалението е с 30.1%. Причина за това е не само оптимизирането на числеността, а и изнасяне на обслужващи за администрацията дейности извън прякото бюджетно финансиране;
- ✓ Законът за държавния служител все още допуска отклонения от общовалидните норми, които регламентират статута на държавния служител за независимите специализирани държавни органи, за структурите по чл.60 от Закона за администрацията и общинските администрации;
- ✓ Делът на длъжностите, определени за ръководни намалява – те са 13.0% от общата щатна численост в администрацията. Ръководните длъжности по трудово правоотношение намаляват в пъти през последните три години – само през 2009 г. това намаление е 4 пъти. Запазва се тенденцията към нарастване дела на ръководните длъжности по СПО в териториалната администрация;
- ✓ Налице са значителни отклонения от задължителните норми в общинските администрации на правоотношенията на ръководните позиции. В 150 общински администрации ръководните длъжности се заемат само по трудово правоотношение, в 47 от тях дори и висшите ръководни позиции не са заети по служебно правоотношение;
- ✓ През отчетната година има спад на дела на експертните длъжности спрямо общата численост на администрацията. Това основно се дължи на намаляване на дела на експертните длъжности в ЦА;
- ✓ Един от всеки 5 служители в държавната администрация има ръководни функции. Въпреки че, като цяло съотношението между ръководен и експертен персонал е в рамките на нормативното, то е на границата на минималния норматив;

- ✓ Към 31.12.2009 г. незаетите щатни бройки в структурите на държавната администрация са 5 408 – най-ниския дял от общата щатна численост за последните 3 отчетни години. В министерствата абсолютните стойности на незаетите щатни бройки намаляват повече от два пъти. Това вероятно е свързано с оптимизиране на числеността на администрациите;
- ✓ В общо 147 административни структури дялът на незаетите щатове е над 10%, като в 43 от тях те са от 20% до 50%;
- ✓ Две трети от работещите в държавната администрация са жени. Тенденцията за постъпателно нарастване не само на общия дял на жените в администрацията, но и на техния дял на ръководни длъжности се запазва. Все още доминира дялът на мъжете, заемащи длъжности по чл.19а от Закона за администрацията (приравнени на ТПО);
- ✓ Устойчиво расте дялът на служителите с висше образование в администрацията като цяло. Най-значими промени в съотношението на служителите по степен на завършено образование има в централната администрация – в структурите, създадени с ПМС и в министерствата. В териториалната администрация единствено общинските администрации на райони отчитат нарастване на дела на висшистите;
- ✓ Най-висок остава дялът на служителите със средно образование в общинските администрации (46.0%). В структурите на централната администрация, дялът на средните е най-висок в администрацията на Министерския съвет – 32.3%;
- ✓ Най-предпочитана област на висше образование и през тази отчетна година са стопанските и икономическите науки;
- ✓ Налице е тенденция към ежегодно нарастване на дела на служителите на възраст над 40 год. Най-голям е дялът на служителите в държавната администрация във възрастова група от 41 до 50 год., като се очертава стъпаловидно ежегодно нарастване на служителите на възраст над 60 год. и намаляване, но с по-голяма и нарастваща стъпка на служителите на възраст до 30 год.;
- ✓ Вече трета поредна година, ръководните длъжности по служебно правоотношение се заемат най-често от служители на възраст от 41 до 50 год. По-малко от една трета от ръководителите са под 40 год.;
- ✓ Дялът на ръководните длъжности по ТПО, които обикновено се заемат от органите по чл. 19а от ЗА и техните заместници, през 2009 г. е най-голям във възрастовата група от 51 до 60 год.;
- ✓ Увеличават се служителите, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст – близо половината от тях (47.8%) остават да работят в структурите на изпълнителната власт. Към 31.12.2009 г., в държавната администрация по основно щатно разписание работят 1 470 служители, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Налице са административни структури с много висока концентрация на служители, придобили право на пенсия;
- ✓ Увеличава се дялът на администрациите, които използват външна експертна помощ. Размерът на средствата, заплатени за услуги на външни експерти е 16 230 396.00 лв., като намалява с 35.0% спрямо предходната година;
- ✓ Нараства дялът на общинските администрации, привличали външни експерти за изпълнение на конкретни задачи. Изразходваните средства нарастват с 23.3% спрямо 2008 г. и са в размер на 6 201 835.00 лв.;
- ✓ Дялът на министерствата, ползвали външна експертна помощ нараства повече от три пъти. На тях се дължат 60.8% от общите разходи за външна експертна помощ на цялата централна администрация. Използваната сума нараства до 5 648 112.00 лв., с 69.6% повече от предходната година;

- ✓ В края на 2009 г., общо 68 788 служители в държавната администрация имат натрупан отпуск в размер на 2 742 868 дни, т.е. всеки от тях разполага средно с по 40 дни неизползван отпуск. В ЦА служителите по СПО имат средно по 53 дни неизползван отпуск на човек;
- ✓ Нараства прилагането на повишението в длъжност, като инструмент за назначаване. Развива се благоприятна тенденция за осигуряване на възможности за израстване в кариерата;
- ✓ Конкурсната процедура остава най-общият и масов начин за достъп до длъжностите в държавната администрация. Намалява значително спрямо предходната година делът на служителите и на ръководителите, назначени чрез конкурс, за сметка на други инструменти за назначаване;
- ✓ Като начин за избягване на конкурсното начало в много администрации се злоупотребява с разпоредбата на чл.15 от ЗДСл. Това е добре известна схема, категорично противоречаща на целта на закона – назначаване по заместване на служители на място на отсъстващ за повече от три месеца на държавен служител, след което в срок от броени дни назначеният служител се преназначава на свободна длъжност в същата администрация без конкурс;
- ✓ Драматично намаляват възраженията, свързани с организиране, провеждане и класиране по конкурсни процедури, както и конкурсните процедури, приключили без класиране;
- ✓ През 2009 г. продължават проблемите при набиране на кадри чрез конкурсна процедура за служители с тясно специализирано образование. Най-често срещаните причини са свързани с неатрактивното заплащане и невъзможност за конкуриране с частния бизнес; липса на подходящи кандидати с изискващото се образование; липса на минимално необходим професионален опит;
- ✓ Възможностите за обучение на служителите и добрите условия за работа остават едни от малкото универсални и общодостъпни инструменти за мотивация на служителите в държавната администрация. Най-нисък за последните четири години е делът на администрациите, които мотивират своите млади служители, като им предоставят ясна перспектива за служебно развитие;
- ✓ Нарастването на средната месечна брутна заплата на служителите в държавната администрация през 2009 г. е незначително – с 0.8% (от 643.19 лв. за 2008 г. на 648.60 лв. за 2009 г.). В ЦА средната месечна брутна заплата на реално заетите намалява с 1.2%;
- ✓ В общо 352 административни структури през 2009 г. е начислено допълнително материално стимулиране на служителите, в размер на 25.1% от общия размер на brutната заплата;
- ✓ Най-голям е размерът на ДМС в администрациите на държавните комисии – 52.4% от общия размер на brutната заплата. Най-малък е размерът на ДМС в администрациите на държавните агенции – 11.9%;
- ✓ Най-много (с 42.1%) нараства размерът на ДМС в общинските администрации и достига до 25.7% от brutната заплата. Най-голямо е намалението на размера на допълнителното възнаграждение в Администрацията на Министерския съвет (с 83.6%), като през 2009 г. то е 4.6% от brutната заплата;
- ✓ Оценката от годишното атестиране все още не е водещ критерий при разпределяне на ДМС. Най-често допълнителното възнаграждение се разпределя съобразно индивидуалното месечно възнаграждение на служителите;
- ✓ Делът на служителите, получили оценки 1 и 2 при атестиране нараства за сметка на съответстващо намаление на служителите с оценка 3. Тази промяна може да се разглежда от една страна като знак за подобрене на изпълнението на

- служителите в държавната администрация, но от друга – поставя сериозно въпроса относно обективността на оценяващите ръководители;
- ✓ Налице са редица недостатъци в системата за оценка на изпълнението, които не й позволяват изцяло да изпълни ролята си на мотиватор за служителите и ефективно помощно средство за ръководителите. Това поставя на дневен ред належащата нужда от нейното усъвършенстване;
  - ✓ Едва една четвърт от целево предвидените средства за специализирано обучение (695 690 лв.) са реално преведени по бюджетите на администрациите. Средства са осигурени само за четири системи в централната администрация. Въпреки утвърдения план за обучение не са преведени никакви средства на общинските администрации;
  - ✓ Възприетата в България отворена система за назначаване на държавни служители предполага постоянен приток на кадри, външни за администрацията. Това налага осигуряване на значителен финансов ресурс за обучение, свързано с придобиване и развитие на специфична административна компетентност, необходима за работата в държавните институции;
  - ✓ Над една четвърт от служителите са със стаж повече от 16 години в държавната администрация, а една пета от реално заетите са със стаж от 6 до 10 години;
  - ✓ През 2009 г. са прекратени общо 8 287 правоотношения по СПО и по ТПО. Наблюдава се рязък спад, спрямо предходни отчетни периоди, на общия брой на случаите, при които чрез съдебно решение се стига до възстановяване на прекратеното служебно правоотношение;
  - ✓ През отчетния период намалява процентът на текучество (общ брой на всички напуснали към общ брой на всички заети).

#### Препоръки:

- Необходима е промяна на Закона за държавния служител в посока недопускане на изключения от нормите относно статута на служителите, подпомагащи органи на държавна власт при изпълнение на техните правомощия;
- Необходима е спешна промяна на критериите при формиране на отдели и сектори в състава на дирекциите и завишаване на нормативите за численост при образуването им;
- Наблюдаваната концентрация на служители, придобили или с предстоящо придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, поставя сериозно въпроса за провеждане на политика, осигуряваща приемственост в администрацията;
- Спадащият оптимизъм за ясна перспектива на служебното развитие, както и проблемите при набиране на кадри, свързани с неатрактивното заплащане говори за нуждата от създаване на нови критерии и прилагане на нов механизъм за прозрачно и целенасочено идентифициране, развитие и задържане на таланти;
- Необходима е отмяна на чл.15 от ЗДСл, поради създаване на недобри практики при назначаване на служители без конкурс, при което се губи конкурентното начало;
- Разпоредбата на чл.16а от ЗДСл се нуждае от допълване, за да се преустанови облагодетелстването само на определен кръг служители;
- Необходими са ясни критерии и въвеждане на прозрачна система за финансово стимулиране, базирани на постигнати резултати;
- Необходимо е въвеждане на измерими показатели за количество и качество на свършената работа от служителите за минимизиране на субективните фактори при оценяване на изпълнението;

- Необходимо е осъвременяване на Единния класификатор на длъжностите в администрацията за постигане на справедливо заплащане в съответствие със сложността, отговорността и изискваната квалификация за всяка длъжност;
- Необходимо е да се потърси ефективен механизъм за привличане на млади хора (под 30-годишна възраст) в администрацията;
- Трябва да се спре процеса на изтичане на кадри към частния бизнес, обучени с държавни средства. Обученията на служителите, свързани с повишаване на техните знания и компетентност трябва да бъдат обвързани със задължения за работа в държавната администрация за определен период от време.

### Административно обслужване

#### **Констатации:**

- ✓ Наблюдава се тенденция към нарастване на услугите на принципа “едно гише” с 5.4% в сравнение с 2008 г;
- ✓ Наблюдава се намаление на броя на администрациите, които са достигнали етап „работещ” и етап „отличен”, и увеличение на администрациите на етап „базов”;
- ✓ Наблюдава се развитие на модела на административното обслужване във възходящ ред в централна администрация и в специализирана териториална администрация;
- ✓ В областните администрации се увеличава броят на „развиващите се” за сметка на останалите модели, което показва и влошаване като цяло на административното обслужване;
- ✓ Общинските администрации и в общинските администрации на райони състоянието на нивото се запазва, т.е. не се отчита подобряване, както и влошаване;
- ✓ Очертава се тенденция към увеличаване на информирането по електронен път, но за централна администрация и специализирана териториална администрация; всички областни администрации поддържат интернет страници;
- ✓ За общинските администрации и общинските администрации на райони не се наблюдава развитие по отношение на използването на информационните технологии за информиране;
- ✓ Анализът на данните показва, че броят на общински администрации, които нямат изработена харта, все още е значителен – 18 (7% от отчетите се);
- ✓ През 2009 г. 358 администрации (71.4%) са заявили, че дейността им е установена по устройствения правилник, като 365 имат и вътрешни правила за организация на административното обслужване, 35 от които имат и заповед;
- ✓ 59.8% от структурите, разполагат с необходимата информационна и комуникационна техника за ефективно обслужване;
- ✓ 72.8% от администрациите имат внедрени и функциониращи електронни системи за документооборот;
- ✓ През отчетния период 16% от администрациите обявяват наличието на управленска информационна система;
- ✓ През 2009 г. 68.2% от администрациите, предоставящи административни услуги са внедрили система за удовлетвореността на клиентите;
- ✓ При направените проверки на административното обслужване основно се констатира: липса на достатъчно информация относно дейността на звеното за административно обслужване, липса на подходящи условия за работа, липса на анализ на дейността;
- ✓ През 2009 г. МС приема за облекчаване 12 режима и за премахване – 5, но Народното събрание все още не се е проинесло;

- ✓ Въведени са твърде ограничен брой алтернативни форми на регулиране: МВР въвежда козвативни протоколи за ПТП и прехвърляне регулирането на дейността на независимите оценители към браншовите асоциации;
- ✓ Лицензионните режими са увеличени с 3;
- ✓ Към м. декември 2009 г. 14 общински администрации прилагат лицензионни режими;
- ✓ Констатирано е липса на единна политика за определяне на държавните такси;
- ✓ През м. февруари 2009 г. на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ са възложени функции на Звено за по-добро регулиране като координатор, изпълнител и отчетач Програмата за по-добро регулиране. През м. октомври тези функции се поема от дирекция „Икономическа и социална политика“ на МС;
- ✓ По линия на ОПАК, на Звеното за по-добро регулиране са отпуснати средства за изготвянето на 14 оценки на въздействието на регулации, методология за извършване на ОВ, обучения на експери;
- ✓ По проект на МИЕТ за намаляване на административната тежест са идентифицирани 398 задължения за информиране, от които 136 предложени за редуциране;
- ✓ Прозрачността при правенето на политики показва влошаване, регулациите се прилагат непоследователно и непредсказуемо;
- ✓ Идентифицирани са закони, които установяват правила за регулиране, противоречащи на ЗОАРАКСД.

#### **Препоръки:**

- Да се увеличи ролята на приципа на „мълчаливо съгласие“;
- Да не се допуска приемане на регулация без извършена оценка на въздействието;
- Да се въведе ефективна система на санкции и контрол за прилагане на ЗОАРАКСД;
- Да се въведе единен регистър на режимите, в който данните по вписването да са коректни и актуални и да се даде възможност за описване на технологията на процедурите;
- Да се създадат блок схеми за анализ на процедурите и да се стандартизират;
- Въвеждане на единни приципи за определяне на таксите за административно обслужване;
- Въвеждане на принципа „една процедура“ – „една такса“;
- Да се въведат декларации за съответствие;
- Да се възстанови контролът на административното обслужване от външна структура;
- Да се подобри надзорът и контролът в самата администрация;
- Да се създадат обучителни курсове по административно обслужване;
- Да се създадат интернет страници, а съществуващите да се обновят в съответствие с Наредбата за административното обслужване.

#### **Информационни технологии**

##### **Констатации:**

- ✓ Автоматизираните информационни системи са изградени през различно време и това води до голямо разнообразие в използваните технологии, архитектура, начин на достъп, формат на документите;
- ✓ Няма практика на устойчив информационен обмен на данни между отделни системи дори в рамките на една администрация. Това води до нерационално

- използване на ресурсите, дублиране на данни, многократно въвеждане на аналогична информация;
- ✓ Липсва национална стратегия и стандарти в областта на разработването на автоматизирани информационни системи;
- ✓ Чрез централизиране на процесите по предоставяне на стандартен софтуер е постигнато значително занижаване на ценовите нива и опростяване на процедурите за достъп до продуктите;
- ✓ През 2009 г. за алтернативен на НМДА интернет са направени разходи от 1 657 642 лв. (средно по 5 230 лв. на структура);
- ✓ През 2009 г. в структурите на изпълнителната власт се ползват 202 609 активни телефонни номера, от които 119 946 фиксирани и 82 664 мобилни. Общият разход за тях възлиза на 32 494 982 лв., като 18 779 055 лв. са за фиксирани, а 13 715 927 лв. са за мобилни телефонни номера;
- ✓ Ниските проценти на паспортизация на СКС и броя на компютрите в защитена среда се очертават като слабо място в комуникационната сигурност на държавните комуникационни мрежи;
- ✓ Поддържане на информационните технологии, администриране на машини и мрежи, осъществяване на оперативно наблюдение и провеждане на политики по сигурността са дейности, които вече не могат да бъдат припознати от администрациите. Аутсорсингът на тези дейности дава възможност за съсредоточаване на административен капацитет при оптимизиране на всички административни процеси и пълноценно използване на възможностите на информационните и комуникационни технологии, за намаляване на административните бариери пред бизнеса и гражданите, чрез въвеждане на е-управление.

#### Препоръки:

- Необходим е действащ управленски модел, който да гарантира бърз преход към ИТ-осигуреност на доставчиците на публични е-услуги на базата на координирано ресурсно планиране и преизползване на съществуващата инфраструктура;
- Ефикасността на използването на съоръженията на НМДА може да бъде повишена съществено, ако се регламентира експлоатацията на създадения до момента ресурс от страна на ведомствените мрежи. Наемането на канали от БТК може да се извършва централизирано, като се снижат разходите за наем, а наетият канал се уплътни максимално. Икономисаните средства могат да се инвестират в надграждането на мрежите;
- За намаляване на разходите за телефонни услуги е препоръчително да бъде активно въведено използването на услугата VoIP, като това се извърши първо при потребителите на НМДА и мрежата на ИА ЕСМИС, и постепенно да бъдат включени и другите държавни структури;
- Решението на проблема с ниския процент паспортизирани СКС може да се търси във включването на държавните СКС в eGos CERT група. Такава eGos CERT група е проект на реализация в ИА ЕСМИС;
- Модерните концепции за реализиране и предоставяне на е-услуги налагат създаването на системи за управление, базирани на интегриран подход. Ключови фактори за управление на внедряването и предоставянето на е-услуги са изготвянето на референтни модели за стандартизирано развитие и въвеждане на системи за наблюдение и управление на данни и съдържание.

## Електронно управление

### **Констатации:**

- ✓ Политиката по електронното управление преминава от закритото МДААР към МТИТС. Крачка напред е направена с обединяване в едно министерство на дейностите по координация на процеса за въвеждане на електронно управление и стимулиране на добрия практически опит по внедряване на електронни услуги. Нуждата от ефективен координационен механизъм и премахване на пълната фрагментация на функции и дейности, свързани с развитие на е-управлението и единното стратегическо планиране са преодолен;
- ✓ Съществува висока степен на ангажираност на централната и областните администрации при въвеждане на съвременни форми на управление. За съжаление участието на общинските администрации като цяло изостава в този процес. Някои от тях обаче, вече са изпреварили в развитието си дори и централните ведомства – Габрово, Благоевград, Варна и др.;
- ✓ Финансовата осигуреност на електронното управление е ограничена с оглед поставените амбициозни цели. За да се постигнат исканите резултати на електронното управление, е необходим ясен приоритет на задачите по пътя за постигане на целите във всяка структура;
- ✓ Инвестирането в инфраструктурата е важен етап в развитието на е-правителство. Основните инвестиции и през 2009 г. отново 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, както и за закупуване на хардуер. Също така голяма част от инвестициите са ориентирани към създаване на центрове за информация и услуги;
- ✓ Нивото на предоставяне на услуги по електронен път е изключително ниско.

### **Препоръки:**

- Необходим е ярко изразен лидерски потенциал във всяка административна структура в областта на електронното управление. Мениджърите на процеса по изграждане на електронно правителство трябва да направят анализ на работните процеси, за да закрийт неефективните дейности и да оптимизират процеса на работа;
- Изпълнението на ангажиментите, произтичащи от еврочленството на Република България, налага прилагане на основните политики на ЕС в областта на е-управление. Организацията на този процес изисква усилията да бъдат фокусирани към преминаване от конкретни услуги, предоставяни от администрациите, към унифицирани електронни услуги.

## Достъп до обществена информация

### **Констатации:**

- ✓ Една трета от всички структури в системата на изпълнителната власт все още нямат разработени вътрешни правила за достъп до обществена информация и разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на ДООИ. Причините за това се движат от пълното непознаване и неразбиране на ЗДОИ до нежелание и съпротива да се изпълняват разпоредбите му;
- ✓ Активното търсене на информация от имащите право субекти, подтиква администрациите да усъвършенстват механизмите за получаване на заявления и предоставяне на информация;



- ✓ В края на 2009 г. в 62 администрации няма определени служители, които да отговарят за ДОИ;
- ✓ Активното търсене на информация не е само плод на познаване на закона, но и убеденост на гражданите, че това е начина да си съставят мнение как ги управляват, да участват в правенето на политики. През 2009 г. са подадени общо 24 694 заявления за достъп до обществена информация;
- ✓ Електронните заявления, като разновидност на писмените заявления, очертават тенденция на бавен спад (34.7% за 2007 г., 34.4% за 2008 г., 31.6% за 2009 г.). Вероятни причини за този неочакван спад могат да бъдат както поставени високи изисквания за предоставяне на информация по електронен път (напр. универсален електронен подпис), така и все още неясните правила и процедури за този начин;
- ✓ През 2009 г. 3.1% от решенията за ДОИ са дадени при наличие на надделяващ обществен интерес – в случаите когато достъпът е ограничен за защита правата на трети лица, чиито лични данни или търговска тайна се засягат, както и защита на текущи или предстоящи преговори, или на становища по подготовка на дадено решение.

### **Препоръки:**

- Администрациите, които не са разработили правила за ДОИ, както и разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на ДОИ, незабавно да пристъпят към формулиране на такива правила, с оглед изпълнение на законово задължение;
- Администрациите, които не са публикували в интернет категориите информация, подробно изброени в чл.15 от ЗДОИ да предприемат действия за изпълнение на законовите си задължения;
- Необходимо е изготвяне на цялостен анализ за нивото на прозрачност на всички администрации, популяризиране на добрите модели в тази насока и изготвяне на препоръки за тези администрации, които не са достигнали минималните критерии;
- Администрациите, които нямат служител/и, отговарящи за ДОИ, следва със заповед на органа да определят такива и да запишат това тяхно задължение в длъжностните им характеристики;
- Да продължи обучението на служителите/звената, отговорни за ДОИ, с оглед ограничаване до минимум на обжалваните решения за достъп и отказите.

### **Антикорупционни мерки**

#### **Констатации:**

- ✓ За разлика от предходни години, когато преобладаващи бяха меките мерки срещу корупцията – антикризисни кампании, повишаване на обществения интерес, обучение на служителите от държавната администрация, през втората половина на 2009 г. бяха планирани и реализирани множество конкретни мерки за разкриване, предотвратяване и ограничаване на корупцията по високите етажи на властта, характеризиращи се с постигане на съществени резултати на ниво централна администрация;
- ✓ Подобро е взаимодействието на инспекторатите с Главния инспекторат, с което се постига уеднаквяване на практиките по прилагане на нормативните изисквания, прилагане на единни критерии за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията;
- ✓ Осъществена е мащабна и ефективна контролна дейност, имаща съществен принос за разкриване на корупционни практики, действия и бездействия на ръководители на административни структури и висши държавни служители, при осъществяване

- на процедури за обществени поръчки, управление на държавна собственост и публични финанси;
- ✓ Повишена е активността на гражданите да сигнализируют за неправомерни действия или бездействия, за корупционни практики от органи на изпълнителната власт и държавни служители. Нараства броят на сигналите, по които са извършени административни проверки;
- ✓ Разширен е броят на служителите и администрациите, преминали обучения в областта на превенция и противодействие на корупция, след влизане в сила на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси;
- ✓ Обученията, които се организират, свързани с етика на държавната администрация, противодействие на корупцията и конфликт на интереси са недостатъчни;
- ✓ Налице е тенденция за непрекъснато намаляване щатната численост на инспекторатите, което води до намаляване на административния им капацитет, качеството на контролната им дейност, броя и обхвата на контролираните обекти.

### **Препоръки:**

- Да продължат усилията за прилагане на все по-ефективни механизми за предотвратяване на корупцията по високите етажи на властта, за противодействие и недопускане на корупционни практики в централната и местната власт;
- Спецификата на изпълняваните функции от инспекторатите е свързана с личното ангажиране и отговорност на органа на власт и изисква осигуряване на йерархична независимост на тези звена. В администрациите, в които все още те са част от други вътрешни звена или тяхната дейност не се отчита директно на органа, е необходимо да се подобри взаимодействието и координацията с ръководителите на административните структури и да се осигури независимост на дейността им;
- Дейността по прилагане на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси да се приведе в съответствие с изискванията на закона. Да се осигури публичен достъп до декларациите на лицата, заемщи публични длъжности;
- Във връзка с конкретизиране на задачите при извършване на контролна дейност на инспекторатите, да се изработят и утвърдят вътрешни правила за организация на работата им;
- Да се утвърди система за по-широко информиране на гражданите за резултатите от контролната им дейност;
- По настояване на администрациите е необходимо провеждане на повече обучения по следните теми: Прилагане на ЗПРКИ; Превенция и противодействие на корупцията; Производство по сигнали; Прилагане на АПК.

### **Проекти в подкрепа на модернизирването на държавната администрация**

#### **Констатации:**

- ✓ През 2009 г. са завършени 17 проекта в ЦА, на обща стойност 83 822 175 лв. и 13 проекта в ТА на обща стойност 2 877 320 лв., финансирани от държавния бюджет;
- ✓ През отчетната година са стартирали общо 27 проекта (16 в ЦА и 11 в ТА), финансирани от държавния бюджет, като общата им стойност е 16 122 150 лв.;
- ✓ Изпълняваните проекти, финансирани от държавния бюджет са насочени предимно към механизмите за публично-частното партньорство, към анализиране на административните услуги и процеси, възможностите за предоставянето им по електронен път и за инициативи относно подобряване на социалната инфраструктура и повишаване квалификацията на съответните служители;
- ✓ През 2009 г. са завършени 15 проекта по ОПАК, на обща стойност 20 853 955 лв.;

- ✓ През отчетната година са стартирали 68 проекта по ОПАК на обща стойност 203 427 924 лв. и са одобрени още 5 проекта на стойност 4 050 402 лв.;
- ✓ В министерствата проектите, финансирани със средства от ЕС са насочени към повишаване на квалификацията на служителите, прилагачи политиките по развитие на човешките ресурси, борба с корупцията, управление на средства от фондовете на ЕС;
- ✓ Проектите в областните администрации, финансирани от ЕС са за повишаване публичността и информираността на гражданите относно работата на администрацията и повишаване на капацитета на служителите за прилагане на различни форми на ПЧП;
- ✓ Увеличава се броят на общините, които изпълняват проекти, финансирани от ЕС и чуждестранни донори. Основен акцент на изпълняваните проекти са подобряване на административното обслужване, предоставяне на административни услуги по електронен път, въвеждане на различни модели на ПЧП, изграждането на регистри на общинската собственост и управлението на средства от фондовете на ЕС;
- ✓ Не малко общини са посочили реализиране на проекти свързани с въвеждане на електронното управление. Факт е, че готовността за прилагане на е-управление на повечето общински администрации е на много ниско ниво и е необходимо това да бъде отчетено при разработването на Стратегията за електронно управление до 2015 г.;
- ✓ Отговорността за дейността по програмиране и управление на проекти, финансирани от държавния бюджет, ЕС или чуждестранни донори е съсредоточена на най-високо ръководно ниво – органи, техните заместници и главни секретари, съответно секретари на общини, което е добър знак за успеха на тази дейност.

#### **Препоръки:**

- Необходимо е съдействие и координация от страна на Националното сдружение на общините в Република България за включване на повече общини в рамките на съответните райони за планиране или друг обединяващ критерий (например с участието на областните администрации), при кандидатстване и изпълнение на проекти, финансирани от държавния бюджет, ЕС и други чуждестранни донори;
- По настояване на администрациите е необходимо допълнително специализирано обучение по теми, свързани със специфичните функции по управление на проектния цикъл; управлението на европейските фондове; подготовката, възлагането и контрола на обществените поръчки; финансовото управление и контрол на проекти; моониторинг и контрол; информационни системи за управление и наблюдение на Европейските фондове; програмиране; управление на риска и вътрешен одит на управлението на проекти и програми.

## I. Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрациите и отчетност на административните структури

Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрациите (ИСПОДСА) е вътрешна система за администрацията. Тя е интернет базирана, а достъпът до нея е персонализиран. ИСПОДСА е инструмент чрез който бързо и лесно се събира и обобщава информация, подадена от съществуващите административни структури в системата на изпълнителната власт. ИСПОДСА е катализатор на дисциплинираността на органите на изпълнителната власт за отчетност и прозрачност.

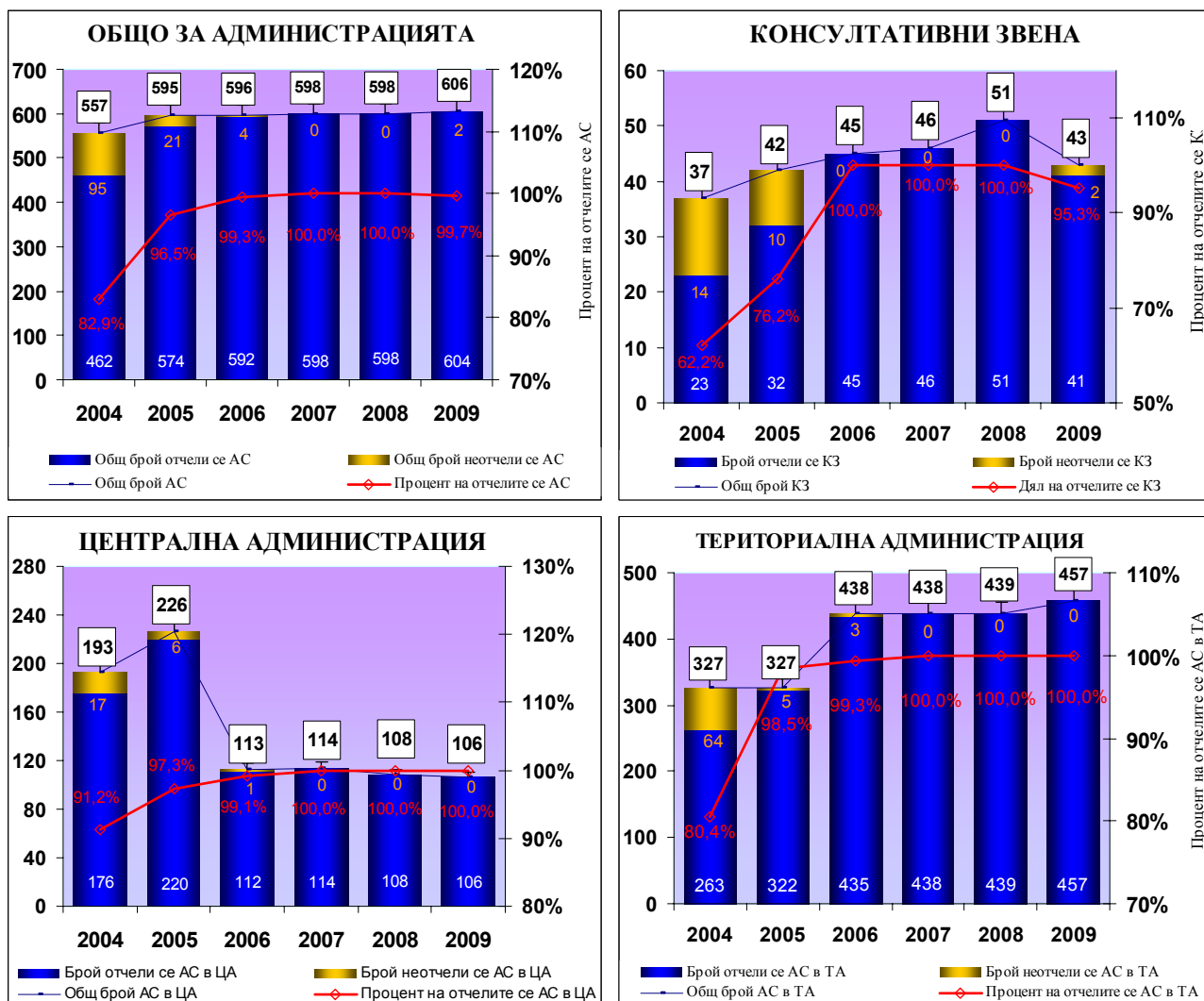
Всяка отчетна година съдържанието на електронните форми в ИСПОДСА се подготвят в съответствие с правителствената програма, приоритетните политики на правителството в областта на развитието и реформите в държавната администрация, и изграждането на административния капацитет. Съдържанието на ИСПОДСА е структурирано по теми в раздели. Основните теми, които са залегнали в системата са:

- **динамика в развитието на административните структури** – новосъздадени, преименувани, преобразувани структури; промяна на правилници за устройството и дейността на структурите; прехвърляне на функции от/към други структури, както и изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране;
- **държавна служба** – щатна численост към 31.12.2009 г.; разпределение на служителите по пол, възрастови категории, образователна степен; конкурсни процедури и назначаване; прекратяване на правоотношения; служебно и професионално развитие; заплащане; осигуреност на звената по човешките ресурси;
- **административно регулиране и услуги** – нововъведени, облекчени и отменени регулаторни режими; управление на качеството; администриране на такси и цени;
- **информационни технологии** – материално-техническа и кадрова осигуреност;
- **електронно управление;**
- **достъп до обществена информация** – организация на достъпа до обществена информация (ДОИ); осигуреност с административен капацитет за предоставяне на ДОИ;
- **антикорупционни мерки** – изграждане на инспекторати; механизми за получаване на сигнали и обработката им; предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси; обучения във връзка с функциите на инспекторатите;
- **проекти в подкрепа на модернизиране на държавната администрация.**

Всеки раздел съдържа предимно затворени въпроси, които засягат специфичен проблем, а отговорите са с еднаква интерпретация. Благодарение на възприетия с годините подход за събиране на информация, чрез индикативни въпроси се привлича вниманието на администрациите за дневния ред на реформите, посочва се къде са проблемите и се дава яснота, какво се очаква от тях да свършат. Натрупаната информация през годините е рамка за отчитане на напредъка в развитието на административната реформа.

В Доклада е обобщена информация от **действащите 563 структури** в системата на изпълнителната власт.

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



Източник: Администрация на Министерския съвет

За първи път отчетат състоянието на своята администрация 7 структури от централната администрация и 18 структури от териториалната администрация, които не са преобразувани или правоприменици на закрити структури през 2009 г.:

- Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност;
- Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА;
- Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“;
- Агенция „Пътна инфраструктура“;
- Национален военноисторически музей;
- Институт по отбраната;
- Център „Фонд за асистирана репродукция“;

<sup>1</sup> През 2006 г. с изменения в Закона за администрацията 111 структури – Специализирани териториални администрации, създадени с нормативен акт като самостоятелни юридически лица преминават от централна в териториална администрация.

- Българо-германски център за професионално образование – Смолян (центърът е създаден с ПМС №283/23.11.2007 г., в сила от 1.12.2007 г., но реално започва да функционира през 2009 г.);
- Българо-германски център за професионално образование – Царево;
- Регионални дирекции по горите – 16 броя.

Данните за Областни дирекции „Земеделие” (28 на брой, създадени в края на 2009 г.) са обобщени в доклада на Министерството на земеделието и храните (МЗХ), тъй като техният устройствен правилник е приет през 2010 г.

В доклада **няма информация за Изпълнителна агенция „Медицински одит” и Център „Фонд за трансплантация”,** поради факта, че към 31.12.2009 г. те не са конституирани.

Първите 3 администрации, които попълниха и утвърдиха информацията в ИСПОДСА са:

- Община Варна – район Одесос – 27 януари 2010 г.;
- Община Пловдив – район Западен – 27 януари 2010 г.;
- Общинска администрация Велики Преслав – 28 януари 2010 г.;

Въпреки двукратното удължаване на срока за вписване на информация в ИСПОДСА, **единствено общинска администрация Приморско не представи пълен доклад за състоянието на своята администрация.**

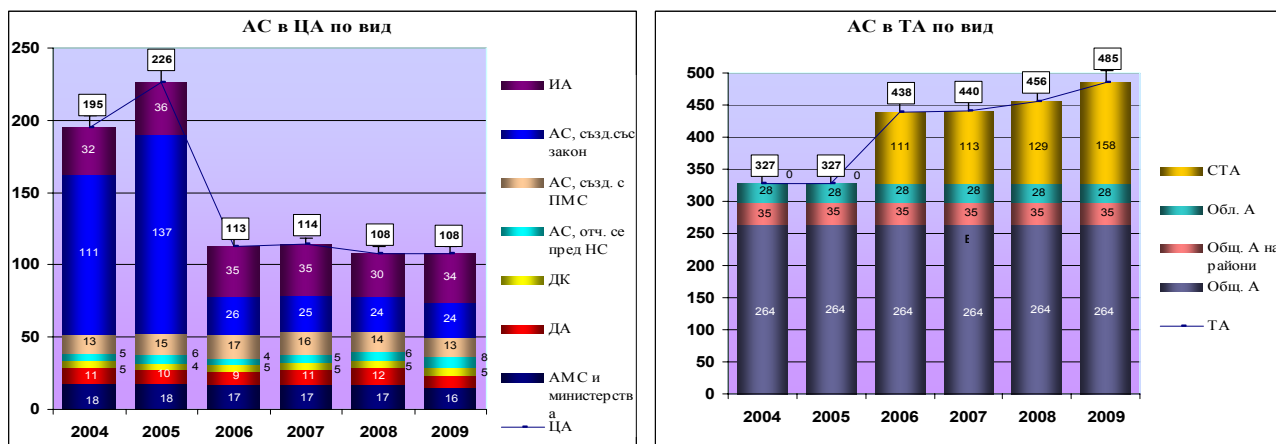
## II. Развитие на административните структури през 2009 г.

Укрепването на капацитета и подобряване ефективността на работа в публичния сектор изискват прилагане на стратегически подходи за организационно развитие на структурите и структурните звена в администрациите. Ако доброто управление на държавната администрация е да се справя успешно с променящата се външна и вътрешна среда, то това предполага състояние на постоянни промени с оглед адаптиране към изменящите се условия, които налагат изпълнението на различни задачи или на същите задачи, но по различен начин. Това е основна потребност от провеждане на реформите, които чрез промяна да направят държавната администрация устойчива и успешна. В този смисъл **административната реформа трябва да се разбира като естествено, постоянно състояние на държавната администрация.**

### II.1. Динамика в развитието на административните структури през 2009 г.

Към 31.12.2009 г. **общият брой на създадените административните структури в системата на изпълнителната власт е 593<sup>2</sup>:**

*Графика 2: Структури в централна и териториална администрация по вид*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

### През 2009 г. са създадени 36 нови структури.

В изпълнение на препоръките на Европейската комисия (ЕК) за засилване на контрола върху законността и редовността на разходите със средства на Европейския съюз (ЕС), укрепването на административния капацитет и функционалната независимост на одитния орган по фондове и програми на ЕС, дирекция „Одит на средствата от ЕС” се извежда от структурата на Министерството на финансите (МФ) и се преобразува в **Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС”** (40 щ. бр.) към министъра на финансите (ПМС №305/11.12.2008 г., в сила от 01.01.2009 г.). Служителите от преобразуваната дирекция

<sup>2</sup> В общия брой административни структури в системата на изпълнителната власт са включени Център „Фонд за трансплантация”, Изпълнителна агенция „Медицински инспекторат (централна администрация), които не са били конституирани в края на 2009 г. и 28 областни дирекции „Земеделие” (териториална администрация), за които информация е предоставена от МЗХ.

преминават към изпълнителната агенция, като се разкриват 7 допълнителни щатни бройки за длъжностите изпълнителен директор, главен секретар и обща администрация.

За организационно и финансово подпомагане на българските граждани за извършване на дейности по асистирана репродукция в лечебните заведения с ПМС №25/09.02.2009 г. се създава **Център „Фонд за асистирана репродукция”** (5 щ. бр.) по чл.60 от Закона за администрацията (ЗА). Създаването на центъра е част от цялостната държавна политика за здравна защита на гражданите с репродуктивни проблеми и цели преодоляване на негативните тенденции, свързани с отрицателния демографски баланс на населението през последните години. Необходимите щатни бройки са осигурени чрез намаляване на щатната численост на регионалните центрове по здравеопазване.

С ПМС №30/13.02.2009 г. се създава **Българо-германски център за професионално обучение – гр. Царево** (14 щ. бр.), по чл.60 от ЗА, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити (ВРБК) към министъра на труда и социалната политика. Създаването на центъра е свързано с доразвиване на инфраструктурата на професионалното обучение за възрастни в България – заети и безработни лица, и придобиване на професионална квалификация в сферата на морския туризъм. Необходимите щатни бройки са осигурени чрез вътрешно реструктуриране на ВРБК към министъра на труда и социалната политика и не ангажират нова численост.

С ПМС №140/04.06.2009 г. (в сила от 01.07.2009 г.) се създава **Институт по отбрана** (190 щ. бр.) като юридическо лице по чл.60 от ЗА, ВРБК към министъра на отбраната. Институтът поема дейности от отделни структури от Военна академия „Г. С. Раковски”, Българската армия и „Снабдяване и търговия – МО” ЕООД. Новосъздадената структура осъществява научноизследователска и опитно-конструкторска работа в областта на въоръжението и военната техника.

С Решение на Народното събрание от 27 юли 2009 г. за приемане на структура на Министерския съвет се създава **Министерство на физическото възпитание и спорта** (175 щ. бр.). Министерството е правоприменник на дейността, имуществото и правата на закритата Държавна агенция за младежта и спорта (ДАМС), с изключение на дейността на Главна дирекция „Политика на младежта”.

За осъществяване на дейности по организационно и финансово подпомагане на българските граждани за извършване на трансплантации на органи и стволови клетки в чужбина, когато те не могат да бъдат извършени своевременно в страната се създава с ПМС №216/02.09.2009 г. **Център „Фонд за трансплантация”** (4 щ. бр.). Фондът е ВРБК към министъра на здравеопазването. Към фонда се създава обществен съвет от изтъкнати медицински специалисти в областта на трансплантациите и представители на юридически лица с нестопанска цел, работещи за защита на правата на пациентите, състоящ се от 7 членове.

С ПМС №232/28.09.2009 г., със закриването на Държавна агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС) е създадена **Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”** (648 щ. бр.), ВРБК към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Целите на агенцията са да развива, интегрира, поддържа и управлява електронна съобщителна мрежа за нуждите на националната сигурност, а в мирно време – и на централните и местните органи на изпълнителната власт. Агенцията ще осигурява електронни съобщения за управление при бедствия и електронни съобщения при обявяване на по-високи степени на бойна готовност на въоръжените сили, както и при обявяване на военно положение, положение на война или извънредно положение. Във функциите на агенцията са включени още развитие и управление на центрове за данни, автоматизирани информационни и управляващи системи.



С ПМС №265/10.11.2009 г. се обособяват **28 Областни дирекции „Земеделие“** (1 742 щ. бр.) като специализирани териториални администрации към министъра на земеделието и храните, чрез преобразуване на областните дирекции „Земеделие“ и общинските служби по земеделие в структурата на Главна дирекция „Земеделие“ на МЗХ. Създаването им е в рамките на утвърдената към момента численост и в рамките на одобрения бюджет.

С измененията в Закона за здравето (ДВ, бр.41/02.06.2009 г.) се създава **Изпълнителна агенция „Медицински инспекторат“** към министъра на здравеопазването, за засилване на контрола върху медицинското обслужване. С последващи изменения на закона (ДВ, бр.101/18.12.2009 г., в сила от 01.01.2010 г.) се променя името – **Изпълнителна агенция „Медицински одит“**. Със създаването на специализиран контролен орган се цели утвърждаване на единна методология за контрол на лечебните и здравни заведения и реализиране на административнонаказателна отговорност в случаите на неспазване на медицинските стандарти за качество на оказаната медицинска помощ и правата на пациентите.

**Националният военноисторически музей** е културен и научен институт, който от създаването си е структура на Министерството на отбраната (МО). С приемането на нов Закон за отбраната и въоръжените сили (ДВ, бр.35/12.05.2009 г.), длъжностните наименования и възнагражденията на служителите му се приравняват на длъжностните наименования и възнагражденията на цивилните служители по служебно или трудово правоотношение от изпълнителна агенция към министъра на отбраната.

#### **През 2009 г. са закрити 11 структури.**

С ПМС №121/25.05.2009 г., **Институтът по розата и етеричномаслените култури – Казанлък и Институтът по тютюна и тютюневите изделия – с. Марково** преминават към **Селскостопанската академия – ВРБК** в системата на МЗХ. Промените отговарят на повишените изисквания към науката от страна на ЕК и необходимото съобразяване със световните стандарти за оценка на експерименталната работа. С вливането на двата института в Селскостопанската академия се цели обединяване на аграрния научен потенциал, обслужващ земеделското производство, както и оптимизиране на управлението на съответните структури и тяхното ефективно ръководство.

Приетото Решение на Народното събрание от 27 юли 2009 г. не включва в структура на Министерския съвет **Министерството на извънредните ситуации (МИС) и Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР)**.

ПМС №194/06.08.2009 г. и последвалото ПМС №229/23.09.2009 г. **разпределят функциите и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити на закритото МДААР**, като:

- функциите свързани с изграждането и развитието на административните структури (6 щ. бр.); управлението на човешките ресурси (6 щ. бр.); контрола в държавната администрация (6 щ. бр.); регионалната координация (8 щ. бр.); административно регулиране (2 щ. бр.); съставянето, контрола и анализа на средствата по бюджетните сметки на областните управители и други второстепенни разпоредители (3 щ. бр.) и обектите, предназначени за представителни и социални нужди на централните държавни органи (3 щ. бр.) преминават към *Администрацията на Министерския съвет* (общо 34 щ. бр.);

- функциите във връзка с развитието на електронното правителство (11 щ. бр.) преминават към *Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС)*;

- функциите на управляващ орган по Оперативна програма „Административен капацитет” (34 щ. бр.) преминават към *Министерството на финансите*;
- Институтът по публична администрация става ВРБК към *Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН)*;
- директорът на болница „Лозенец”, областните управители и директорът на Центъра за преводи и редакции стават ВРБК към *Министерския съвет*;
- Специалната куриерска служба става ВРБК към *Министерството на вътрешните работи (МВР)*.

Законът за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи прави структурни и организационни промени, свързани с Решението на Народното събрание от 27 юли 2009 г. за приемане на структура на Министерския съвет, с което се закрива **Министерството на извънредните ситуации**. Към министъра на вътрешните работи преминават функциите по защита при бедствия, осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Единен европейски номер 112 и подпомагане и възстановяване.

С ПМС №195/06.08.2009 г. е закрыта **Държавна агенция за младежта и спорта**. Дейността на Главна дирекция „Политика на младежта” (30 щ. бр.) преминава към *МОМН*, а останалите дейности – към *Министерство на физическото възпитание и спорта (МФВС)*.

С ПМС №229/23.09.2009 г. се закриват **Център за преводи и редакции** (считано от 02.12.2009 г.) и **Редакция „Нормативни актове”** (считано от 01.01.2010 г.) към министъра на държавната администрация и административната реформа.

Центърът за преводи и редакции е създаден с цел обслужване с преводи и редакции на директивите и регламентите на Европейския съюз в предприсъединителния период, но след като Република България стана член на ЕС, преводите на европейските актове се извършват от съответната служба на Европейската комисия в Люксембург.

Редакция „Нормативни актове” публикува актове на хартиен носител, като това няма правно значение и последици, различни от публикуването им в което и да е друго издание. Всички останали публикации са в електронен вид или на хартиен носител и се извършват от търговски дружества, поради това тази дейност се извежда от дейността на държавната администрация.

С ПМС №232/28.09.2009 г. е закрыта **Държавна агенция за информационни технологии и съобщения**. Дейността на дирекциите „Политика в съобщенията”, „Информационно общество и информационни технологии” и „Иновации и управление на проекти” преминават към МТИТС. Извън тези случаи, дейността преминава към новосъздадената Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”.

Измененията в Закона за туризма (ДВ, бр.82/08.10.2009 г., в сила от 16.10.2009 г.) привеждат разпоредбите му в съответствие с Решението на Народното събрание от 27 юли 2009 г. за приемане на структурата на Министерския съвет и предвиждат закриване на **Държавната агенция по туризъм**. Правоприемник на дейността ѝ е Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ).

С промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДВ, бр.12/13.02.2009 г., изм. ДВ, бр.32/28.04.2009 г.), е отменен Закона за събиране на държавните вземания, а **Агенцията за държавни вземания** се влива в Националната агенция по приходите (НАП) от 01.01.2010 г. С тази промяна се постига целта на реформата в администрацията по приходите, като НАП поема отговорността за постигане на стабилност на приходите, високо ниво на събираемост на данъците и осигурителните вноски. Промените имат за цел

въвеждане на единен интегриран и цялостен процес за събиране на публичните и държавни вземания, както и производствата по несъстоятелност.

**Специалната куриерска служба** става специализирано звено на пряко подчинение на главния секретар на МВР за приемане, съхранение, пренасяне и доставяне на кореспонденция, съдържаща класифицирана информация (ПМС №2/13.01.2010 г.).

### През 2009 г. са преобразувани 2 структури.

С изменения и допълнения на Закона за горите (ДВ, бр.80/09.10.2009 г.) се уреждат статута, функционалната и бюджетна подчиненост на Изпълнителната агенция по горите. Поради факта, че Държавна агенция по горите е създадена с постановление на МС, законодателната промяна е последвана от ПМС №246/15.10.2009 г., с което **Държавна агенция по горите** към МС се преобразува в **Изпълнителна агенция по горите** (260 щ. бр.) към министъра на земеделието и храните. Новосъздадената агенция е правоприменик на активите, пасивите, правата и задълженията на държавната агенция и на **Национален фонд „Българска гора“** (до сега в състава на Държавната агенция по горите). С тази промяна правомощията, свързани с разпореждането с горите и земите от държавния горски фонд, включително и промяната на предназначението на земите, категоризирането и прекатегоризирането на горите, преминават към министъра на земеделието и храните.

Във връзка с подобряване на управлението на дейността в сектор „Пътища“ и концентриране на управлението на пътната инфраструктура в един орган, Законът за изменение и допълнение на Закона за пътищата (ДВ, бр.75/09.09.2009 г.) преобразува **Национална агенция „Пътна инфраструктура“** към Министерския съвет в **Агенция „Пътна инфраструктура“** (1 678 щ. бр.) към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Фокусирането на компетенциите и отговорностите на едно място произтича от функциите, възложени на министъра на регионалното развитие и благоустройството, съгласно действащата нормативна уредба. Предвид това, че агенцията става администрация към определен министър, се извършва промяна в наименованието – от „национална“ на „агенция“. Правоотношенията на служителите от Управление „Пътни такси и разрешителни“ се прекратяват от влизане в сила на новия Устройствен правилник на Агенция „Митници“.

### През 2009 г. са преименувани 4 структури.

Във връзка с приетата от Народното събрание нова структура на МС и възложени нови функции, **Министерство на транспорта** се преименува на **Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията**, а **Министерство на образованието – на Министерството на образованието, младежта и науката**.

Новите правомощия на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията са в областта на съобщенията, информационните технологии и тясно свързаните с тях електронно управление и предоставяне на административни услуги по електронен път. По този начин се постига единна и ефективна държавна политика в сферата на информационното общество и електронното управление.

В правомощията на министъра на образованието, младежта и науката се включва провеждането на единна държавна политика в областта на младежките дейности на национално и международно ниво. Наред с това се създава Съвет за наблюдение, за осъществяване на наблюдение и контрол върху дейността на Националния център „Европейски младежки програми и инициативи“. Националният център „Европейски

младежки програми и инициативи” става второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към МОМН.

С отмяна на Закона за паметниците на културата и музеите и приемане на новия Закон за културното наследство (ДВ, бр.19/13.03.2009 г.), **Националният институт за паметниците на културата** сменя името си на **Национален институт за опазване на недвижимите културни ценности**. С направените промени в Закона за културното наследство (ДВ, бр.92/20.10.2009 г.) и създаването на Инспекторат към министъра на културата се разграничават експертните от контролните функции в областта на опазване на недвижимото културно наследство и института отново се преименува – на **Национален институт за недвижимо културно наследство**. По този начин се преодолява съществуващото смесване между научно-експертната дейност и административните правомощия, осъществявани от Националния институт.

В правомощията на министъра на културата се включват координацията, организирането и контрола на цялостната дейност по опазване на недвижимото културно наследство. Дейностите по идентификация на недвижимите културни ценности, издирването и изучаването им, с изключение на археологическите ценности, се предоставят за извършване от научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица.

**Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози** се преименува на **Агенция за икономически анализи и прогнози** (ПМС №215/29.11.1999 г., изм. ДВ, бр.85/27.10.2009 г.). Дейността на дирекциите „Икономически политики на ЕС” и „Национален план за развитие” от агенцията преминават съответно към дирекции „Европейски въпроси и политика” и „Икономическо планиране и анализи” към *Министерството на финансите* (общо 16 щ. бр.).

#### **Други промени и прехвърляне на функции и ВРБК през 2009 г.**

От **Администрацията на Министерския съвет** се извеждат дейностите (ПМС №229/23.09.2009 г.):

- по координация на взаимоотношенията с международните финансови институции (8 щ. бр.) *към Министерството на финансите*;
- по координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (10 щ. бр.) *към Министерството на вътрешните работи*;
- по процесуално представителство пред съдебните институции на Европейския съюз (5 щ. бр.) *към Министерството на външните работи*;
- свързани с етническите и демографски въпроси (11 щ. бр.) *към Министерството на труда и социалната политика*, а в администрацията на Министерския съвет се създава Секретариат на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси.

Председателят на **Държавна агенция за българите в чужбина** става ВРБК *към Министерския съвет* (ПМС №242/08.10.2009 г.), а **Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси”** става първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (ПМС №258/30.10.2009 г.).

Дейността, свързана със стратегическата референтна рамка, координацията на изпълнението на програмите и проектите със средства от ЕС и мониторинг на оценката (26 щ. бр.) преминават **от Министерството на финансите към Администрацията на Министерския съвет** (ПМС №229/23.09.2009 г.).

С приемане на нов устройствен правилник на **Агенция „Митници”** се прецизират функциите и компетентностите с цел оптимизиране на дейностите в системата на агенцията.

Закриват се регионалните митнически дирекции, а структурата на агенцията включва Централно митническо управление и 10 митници. От Агенция „Пътна инфраструктура” към Агенция „Митници” са прехвърлени функциите по управление на пътни такси и разрешителни. Общото оптимизиране на числеността в системата е с 633 щатни бройки.

С ПМС №236/01.10.2009 г. във връзка с извършване на проверки и разследвания в интернет по спазване на изискванията на Закона за защита на потребителите при продажба от разстояние на стоки и услуги по електронен път, в структурата на **администрацията на Комисията за защита на потребителите** се създава дирекция „Информационна сигурност и защита на потребителите в интернет” (общо изменение + 4 щ. бр.).

За изпълнение на функциите, прехвърлени от закритото МИС, в **Министерството на вътрешните работи** се създават Главна дирекция „Гражданска защита” и дирекция „Национална система 112”. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр.93/11.11.2009 г.) всички главни дирекции в МВР стават самостоятелни юридически лица, което е основна стъпка в процеса на изграждане на тяхната самостоятелност, разширяване на възможностите за вземане на решения и делегиране на отговорности на ръководителите им. По смисъла на Закона за защита на класифицираната информация, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност” и специализираната дирекция „Оперативно-технически операции” се дефинират като „служби по сигурност”.

Създават се още:

- Главна дирекция „Борба с организираната престъпност” – извеждането на дейността по разкриване и противодействие на организираната престъпност от действащата до момента Главна дирекция „Криминална полиция” в самостоятелна главна дирекция, постига ясна диференциация с останалите оперативно-издирвателни служби в МВР;
- Самостоятелни дирекции „Миграция” и „Български документи за самоличност” – част от досега действащата дирекция „Охранителна полиция”. Основанието за тази промяна е, че те не осъществяват пряко задачи по опазване на обществения ред, а са служби за административен контрол върху българските граждани чрез системата за българските документи за самоличност и върху чужденците в Република България чрез регулиране на миграционните процеси;
- Самостоятелна дирекция „Международни проекти” – до момента тя е действала като специализирана административна дирекция без самостоятелен статут. С промяната се цели тя да е част от изградената система за управление и контрол на средствата на ЕС по силата на акт на ЕС. Дирекцията следва да организира търгове, да контролира разходването на получените от ЕС средства и да извършва мониторинг на дейностите, свързани с усвояването на посочените средства;
- Звено „Ведомствена служба по трудова медицина”, която е служба по Закона за здравословните и безопасни условия на труд, в структурата на Академията на МВР.

За първи път в нормативен акт – Правилник за прилагане на Закона за МВР, изрично се посочва щатната численост на служителите в МВР.

С приетия нов Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България (ДВ, бр.35/12.05.2009 г.) се въвежда нова структура на **Министерството на отбраната**. Българската армия е интегрирана като основна част от въоръжените сили в структурата на министерството. Военната служба се определя като държавна служба за подготовка и осъществяване на въоръжена защита на страната, която ще се изпълнява по служебно правоотношение.

Приемането на нов Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ДВ, бр.25/03.04.2009 г.) и направените промени в Закона за съдебната власт (ДВ, бр.33/30.04.2009

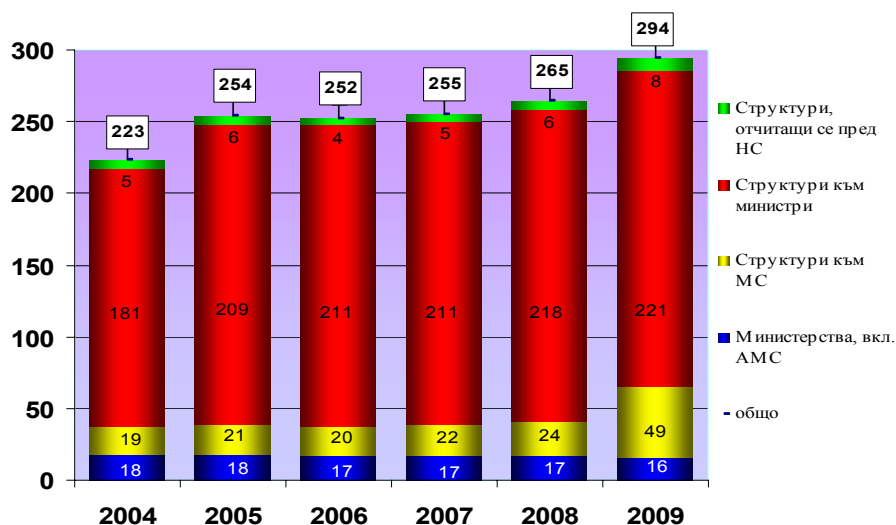
г.) обособяват съответно Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” и Главна дирекция „Охрана” като самостоятелни юридически лица, ВРБК към министъра на правосъдието. Аналогично на самостоятелните юридически лица в системата на МВР, главните дирекции ще осъществяват прякото ръководство и контрол върху местата за лишаване от свобода, пробационните служби и охраната на органите на съдебната власт, а министърът на правосъдието ще провежда държавната политика в наказателно-изпълнителната власт и съответно общото ръководство по охраната на съдебната власт.

С ПМС №316/23.12.2009 г. се създават още 15 териториални дирекции на Държавна агенция „Национална сигурност”, като общият им брой става 27. Всяка териториална дирекция е със седалище и обхват на действие на територията на областите в Република България, с изключение на териториална дирекция „Национална сигурност” – София, която обхваща София-град и София-област.

След всички промени през 2009 г., функционално подчинени на Министерския съвет са 8 държавни агенции, 3 държавни комисии, 10 административни структури, създадени със закон и 28 областни администрации.

Функционално подчинени на министри са 2 държавни комисии; 34 изпълнителни агенции; 14 структури, създадени със закон; 13 структури създадени с ПМС и 158 специализирани териториални администрации, създадени като самостоятелни юридически лица с нормативен акт.

Графика 3: Функционална подчиненост на структурите<sup>3</sup>



Източник: Администрация на Министерския съвет

## II.2. Изменения в устройствените правилници на административните структури през 2009 г.

Стабилността на устройствените правилници е важен показател, защото е индикатор за устойчивост на политиките и дейностите, а от там и на административните структури, които са ангажирани с тях.

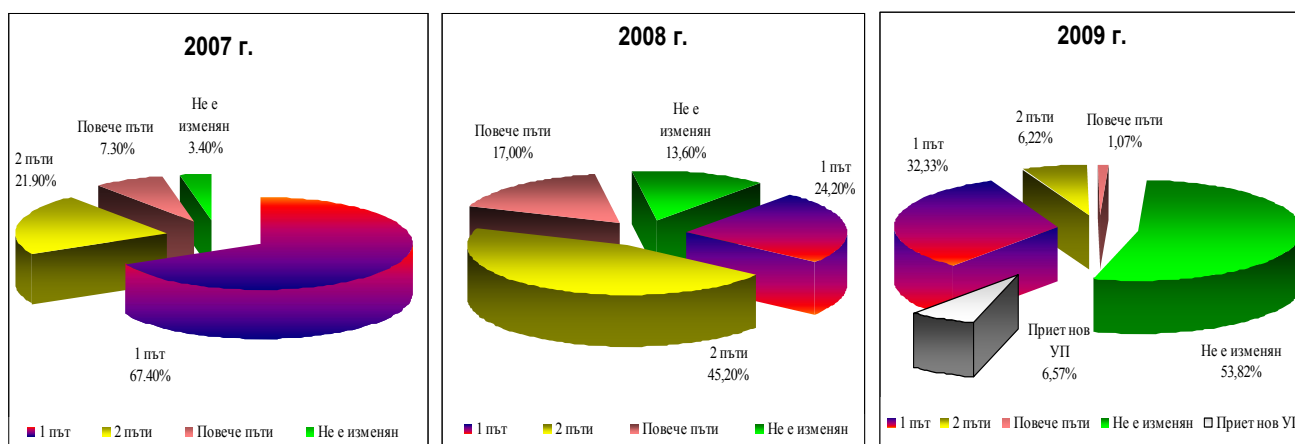
Промените в устройствените актове на държавните и местните органи на изпълнителната власт и организацията на тяхната дейност могат да бъдат свързани с

<sup>3</sup> Към структурите, функционално подчинени на министерства или МС за включени съответно СТА и областните администрации.

нестабилност на законите, при които промените засягат правомощията на органи, създаване, закриване и преобразуване на административни структури. А най-често те са резултат от регламентиране на функции и оптимизиране на численост, което почти винаги преминава и през вътрешно организационно реструктуриране.

Активността през 2009 г. по приемане на нови устройствени правилници, предимно в ЦА, е показател за **започнал процес на генерално реструктуриране от горе надолу на изпълнителната власт**. Многобройните промени във връзка с оптимизиране на функции и звена води до поява на нова група администрации – с приет нов устройствен правилник (УП). До сега, относителният дял на администрациите с приет нов УП е бил под 1.0% и той не е отразен в графиките.

**Графика 4: Изменения в устройствените правилници на АС**



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

С нов УП в края на 2009 г. са Администрацията на Министерския съвет и 60.0% от министерствата (9 бр.). Разпределени по две, в останалите министерства устройствените правилници са променяни съответно един, два или повече пъти. Нови УП имат и една държавна агенция; 4 изпълнителни агенции; една структура, отчитаща дейността си пред Народното събрание и 6 СТА.

Видно от направения по-горе анализ, очаквано раздвижване по отношение на промяна на устройствени правилници има и в структурите, функционално подчинени на Министерския съвет и на министерствата. В 62.5% от държавните агенции; 40.8% от СТА; 29.2% от структурите, създадени със закон има промяна на УП по веднъж. Най-висок относителен дял имат административните структури, които отчитат дейността си пред Народното събрание, променили УП повече от 2 пъти (25.0%). Имайки предвид йерархичната подчиненост на тези структури, може да се стигне до извода, че промените засягат правомощията им за подпомагане на органа на висшестоящата структура. Разглеждайки тези промени през призмата на реформите означава, че те не спират на високите нива и не са израз на политически влияния, а имат по-дълбок и последователен смисъл.

Очертаната тенденция за увеличаване на броя на администрациите, чиито устройствени правилници не са изменени, не е повлияна от повишената динамика в структурирането и реструктурирането на централната власт и през тази отчетна година.

За устройствените правилници на общинските администрации съществува разнородна практика за тяхното разгласяване – чрез средствата за масово осведомяване, интернет страниците и други подходи. Това създава условия за нарушаване принципа на откритост и

затруднява достъпа и анализирането им. Поради тази причина липсва надеждна информация за броя на промените на устройствените правилници на общинските администрации.

По информация, почерпана единствено от ИСПОДСА се отчита затишие на динамиката в промяна на устройствените правилници в местната власт. В 96 общински администрации е променен УП веднъж, в 17 – два пъти, а в 15 е приет нов УП. Това може да се дължи на постигната стабилност в организацията на работа на общинската администрация след последните местни избори през 2007 г.

Причините, наложили измененията и допълненията на устройствените правилници, както и пълната им замяна с нови са различни комбинации от:

- промяна на щатна численост – в 138 администрации;
- промяна на структура – в 121 администрации;
- промяна на функции – в 53 администрации;
- други причини – в 61 администрации.

Най-често сочените причини за **изменение на щатната численост** е прилагане на новоприети или изменени нормативни актове – в 72 администрации, съкращаване на численост – в 58 администрации и функционален анализ – в 48, предимно общински администрации.

Изменения в УП са наложени от **вътрешни структурни промени** в 231 администрации. В най-голям брой администрации – 56 са създадени нови структурни звена (в 25 структури от ЦА, в 26 общински администрации и в 5 СТА). Процес на отделяне<sup>4</sup> на вътрешни звена е протекъл в 43 структури (19 в ЦА, като 10 от тях са министерства и 24 в ТА, като 21 от тях са общински администрации). Закриване на административни звена посочват 30 администрации (21 от ЦА и 9 от ТА); вливане<sup>5</sup> на административни звена посочват 27 администрации (14 в ЦА, като 9 от тях са министерства и 13 в ТА) и сливане<sup>6</sup> на административни звена посочват 15 администрации (11 от ЦА и 4 от ТА, като министерствата отново са най-голям брой – 7).

**Промяна на функции**, вследствие отпадане има в 19 администрации, а вследствие разширяване – в 61 администрации. Прецизиране на функциите е извършено в 61 административни структури.

### II.3. Оптималност на административните структури през 2009 г.

Въпросите за модернизирването на българската административна система продължават да присъстват в редица програмни и стратегически документи на новото правителство на европейското развитие. Това е ясен знак за потребността от продължаване на процесите на административната реформа.

Изпълнителната власт е най-динамичната от трите власти. Нейната мисия – да работи в обществен интерес, предопределя многообразието и различните форми на прояви на нейното реализиране и изисква гъвкави и адаптивни модели по отношение на нейните органи. Законът за администрацията регламентира видовете органи на изпълнителната власт и техните правомощия и въвежда единни организационни правила. Правната рамка е

<sup>4</sup> Част от служителите на преобразуващото се административно звено преминават към едно или няколко административни звена, които стават негови правоприменици, за тази част от служителите. Преобразуващото се административно звено не се прекратява.

<sup>5</sup> Всички служители на едно или повече преобразуващи се административни звена преминават към едно съществуващо административно звено, което става техен правоприменик. Преобразуващите се административни звена се прекратяват.

<sup>6</sup> Всички служители на две или повече преобразуващи се административни звена преминават към едно новосъздадено административно звено, което става техен правоприменик. Преобразуващите се административни звена се прекратяват.



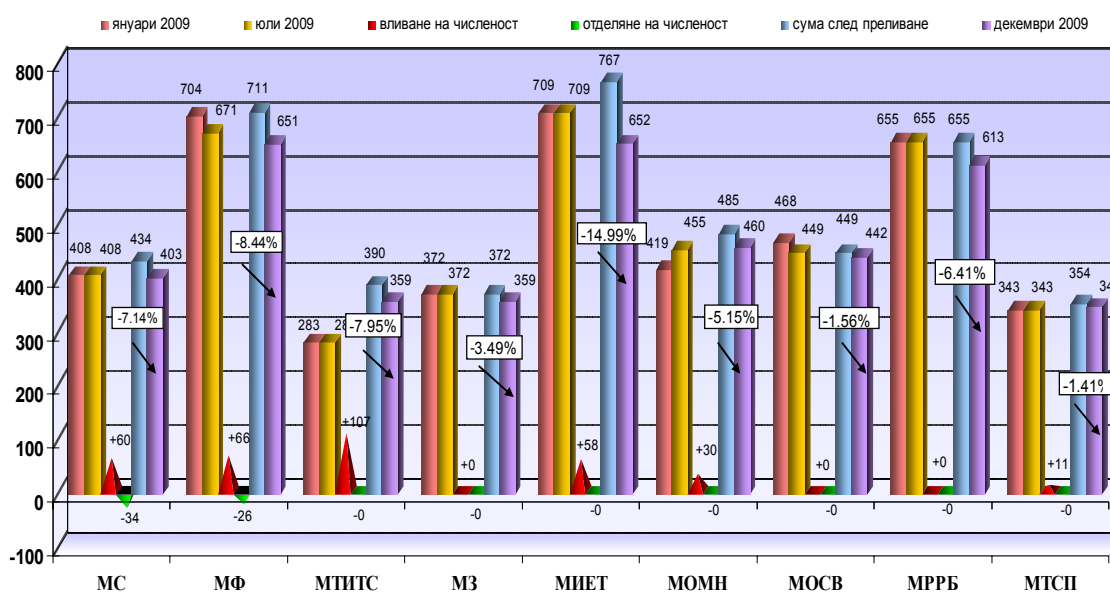
доразвита с определяне на съотношения и нормативи за численост на персонала от Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията.

В търсене на възможност за повишаване на ефективността и ефикасността на администрацията като цяло, оптимизирането може да се счита като процес за:

- усъвършенстване на вътрешната организационна структура и работните процеси;
- преодоляване на незадоволителната вътрешна и външна координация;
- обвързване на намаляването на числеността на административните структури с количеството и сложността на възложените им функции;
- преодоляване на тенденцията за нарастване на функциите и числеността на администрациите при въвеждане на ново законодателство;
- ясно разграничаване между правата и задълженията на структурите, липсата на което води до дублиращи се функции;
- засилване на процеса на освобождаване на администрацията от нетипични за нея функции;
- намаляване на бюджетните разходи.

Постигането на оптималност на административните структури означава постигане на състояние на оптимален баланс между нормативно регламентирания правомощия на органа на власт, функциите и големината на организационните единици, йерархичността на административната структура, необходимите и наличните човешки и финансови ресурси, както и баланс в количествено и качествено отношение на административния капацитет.

**Графика 5: Оптимизация на някои министерства за периода юли – декември 2009 г.**



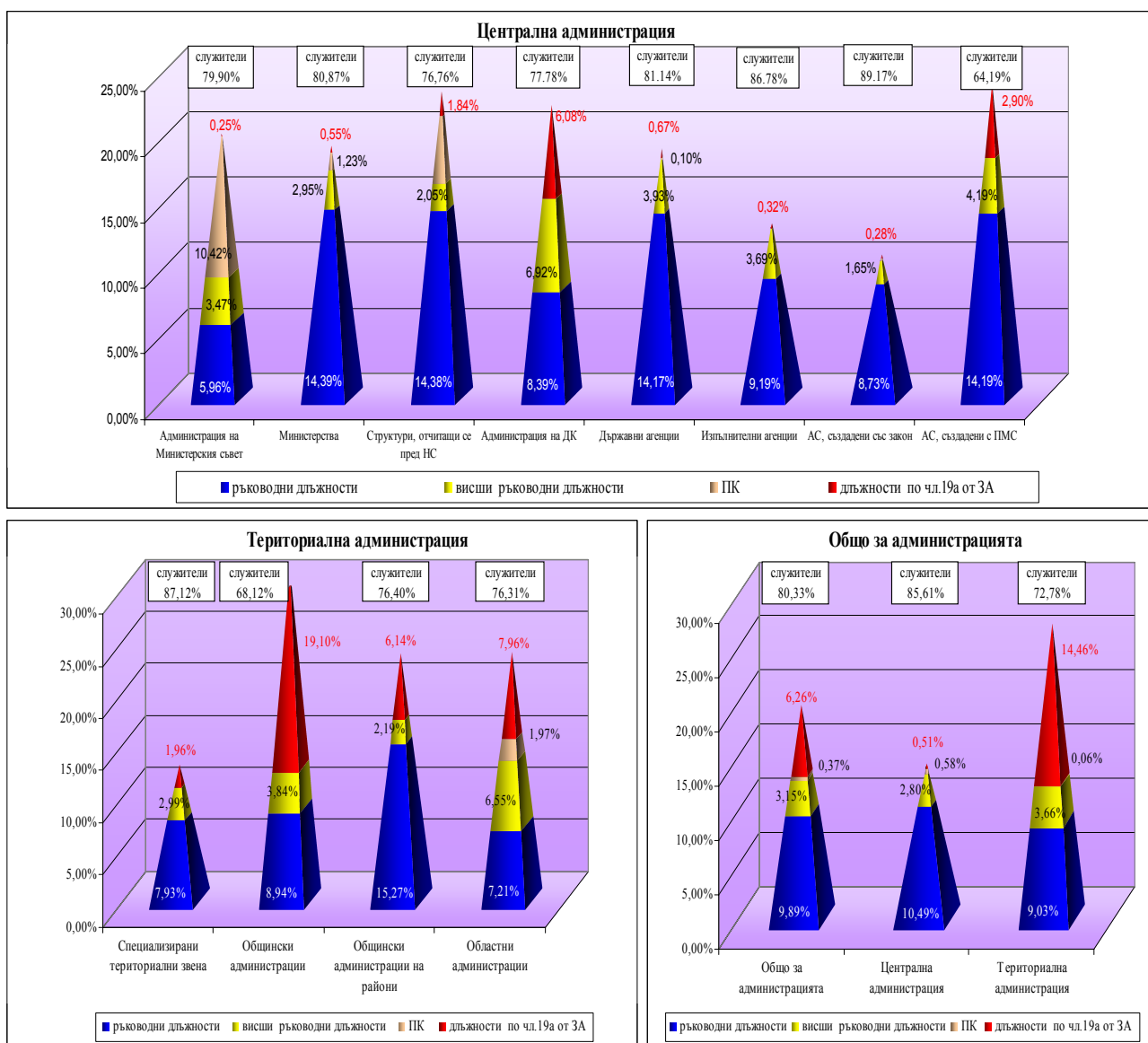
Източник: Администрация на Министерския съвет

Слабост на Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията е изключително ниската минимална численост, определена като условие за създаване на вътрешни звена. Това създава предпоставки за необосновано „стръмна“ организационна структура и бюрократизиране на системата. Резултатът – забавяне на реакциите при взаимоотношенията както вътре в администрациите, така и с други администрации, организации и граждани.

Към 31.12.2009 г. длъжностите по чл.19а от ЗА са 5 024 – 242 в ЦА и 4 782 в ТА. В политическите кабинети (ПК) са назначени общо 295 лица. Празната в нормативната уредба е определяне на брой заместници на органите на власт. Практиката показва, че това е в тясна зависимост от политическото влияние. В администрациите с малка численост, каквито са областните администрации, администрациите на държавни комисии и създадените с ПМС, съществува твърде „стръмна” йерархична структура. Имайки предвид правомощията на областните управители и общата характеристика на политическите кабинети (чл.27, ал.2-4 от ЗА), трудно би могло да се защити и тезата за наличие на ПК в областните администрации.

В общините има 2 909 населени места, за които се избират кметове на кметства и 926 села, в които се назначават кметски наместници. В тези териториални звена на общинските администрации работят общо 5 620 човека (включително кметовете на кметства и кметските наместници). Като резултат – на всеки кмет на кметство или кметски наместник се пада по 0.5 щатна бройка, която подпомага неговата дейност. Това обяснява изключително „стръмната” йерархия на общинските администрации.

Графика 6: Съотношение на „ръководни длъжности – обща численост на персонала”



Източник: Администрация на Министерския съвет

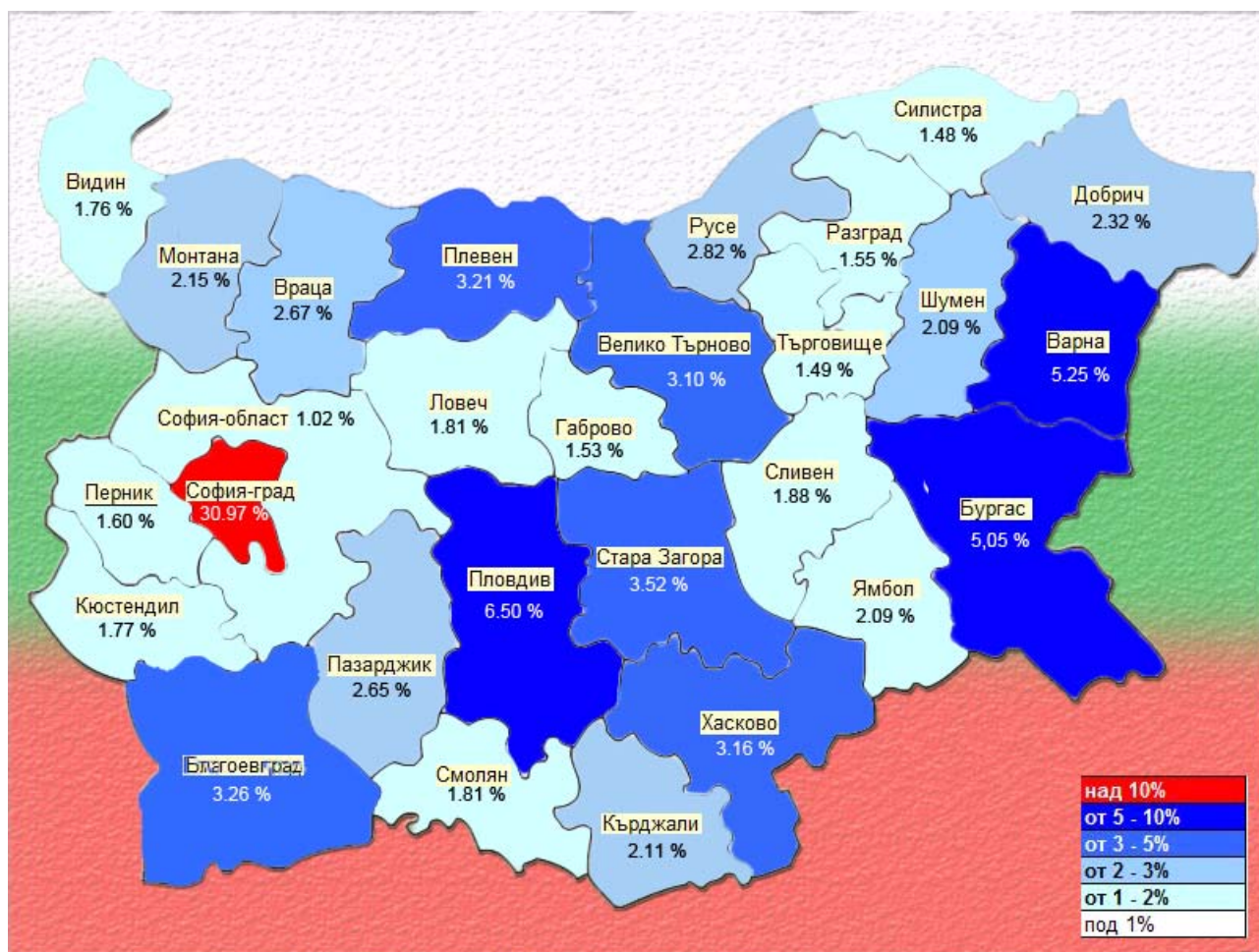
Като общо за цялата администрация цифрите говорят, че:

- **един от всеки 15 служители е орган на изпълнителната власт** (включени са кметове на кметства и кметски наместници);
- **един от всеки 28 служители е с висша ръководна длъжност** (главен секретар, директор на дирекция);
- **един от всеки 8 служители е с ръководна длъжност** (началник на отдел, началник на сектор);
- **един от всеки 5 служители има ръководни функции.**

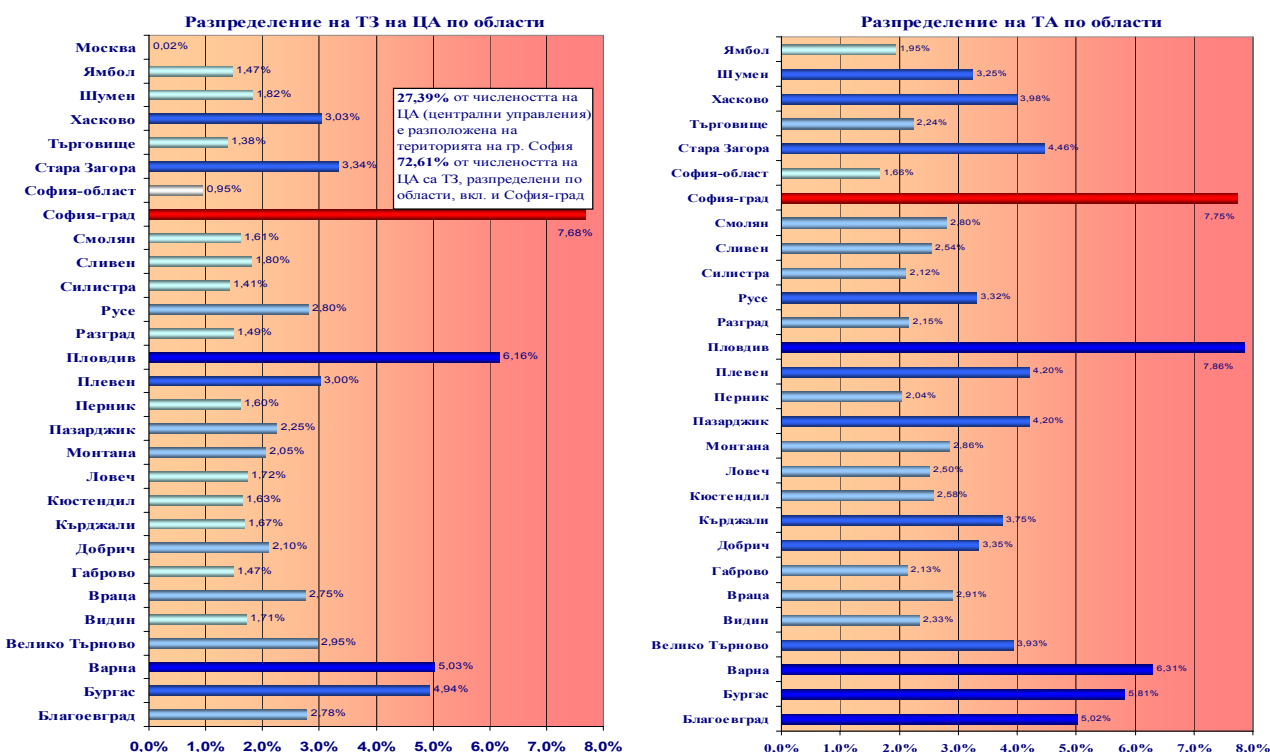
Резултатът – тежки управленски и работни процеси, незадоволителна координация и понижена ефективност и ефикасност.

За провеждане на държавната политика и подпомагане на реализирането на правомощията на съответния орган на власт на териториално ниво, в структурите на ЦА са създадени общо 764 териториални звена, в които работят общо 63 262 служители<sup>7</sup>. Централните управления заемат 23.4% от числеността на администрацията, ситуирани на територията на гр. София, а 76.6% от числеността на администрацията са териториални звена (ТЗ) на ЦА или ТА, разпределени по области, включително и София-град.

*Графика 7: Разпределение на администрацията по области*



<sup>7</sup> В тази численост са включени и териториалните звена на Министерството на вътрешните работи. Не е включена числеността на Държавна агенция „Национална сигурност“



Източник: Администрация на Министерския съвет

Дизайнът на дейностите в администрацията има за задача да изгради такъв организационен модел, който да е в състояние да постигне зададените цели от стратегическото планиране и секторните политики, и да осигури адекватно на обществените очаквания администриране на обществените отношения. Прецизирането на характеристиките на правомощията на съответните органи на власт може да доведе до освобождаване на администрацията от нетипични за нея функции и премахване на явлениято „дублиращи се функции“.

Едновременно **общинските администрации и Дирекцията за национален строителен контрол** посочват дублиращи се функции във връзка с чл. чл.222, 222а, 224, 237, 238, 239 от Закона за устройството на територията, по отношение на:

- спиране на незаконни строежи;
- спиране на строежи, части от тях или отделни строително-монтажни работи, извършени в отклонение на одобрените строителни книжа;
- забраняване на достъпа до строежи на хора и механизация;
- забраняване на захранване с електрическа и топлинна енергия, вода и газ на строежи;
- предписване на изпълнение на укрепителни, възстановителни и други мерки за недопускане на аварии и щети на строежи или части от тях, за които е спряно строителството;
- налагане на глоби, имуществени санкции и др.

**Басейновите дирекции и Регионалните инспекции по околна среда и водите**, във връзка с правомощията на министъра на околната среда и водите, посочени в чл.151, ал.4 от Закона за водите, посочват дублиращи се функции по отношение на:

- провеждане на мониторинг на водите, по-специално на отпадъчните води;
- контрола по издадени разрешителни за заустване на отпадъчни води;

- контрола по издадени разрешителни за изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води.

**Регионалните инспекторати по образование** посочват дублиращи се функции с **Регионалните педагогически центрове** (държавни обслужващи звена по смисъла на чл.33а, ал.1, т.2 от Закона за народната просвета, ВРБК към МОМН, но не са част от изпълнителната власт) по отношение на планиране, организиране, координиране и квалификация на педагогически кадри.

Демократичната държава трябва да запази за себе си само тези и толкова функции, които са свързани пряко с реализиране на държавна власт и които не могат да се изпълняват по-добре извън администрацията – от неправителствени организации или от търговски субекти.

И през 2009 г. администрациите посочват наличие на дейности, **изнесени извън прякото бюджетно финансиране**: регистриране на търговски дружества, създаване на публично-частни партньорства, прехвърляне на дейности по регулаторни режими, извеждане на услуги и дейности към частния сектор, концесии и обществени поръчки.

Активно се използват механизмите за възлагане на обществени поръчки. По този начин основно общините организират възложените дейностите по сметосъбиране, сметоизвозване и снегочистване, строителство, озеленяване, 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. Все по-често, по реда на Закона за обществените поръчки се възлага изпълнението на дейности, свързани с поддръжка на софтуерни продукти и техника, охрана и правно обслужване.

### III. Държавна служба

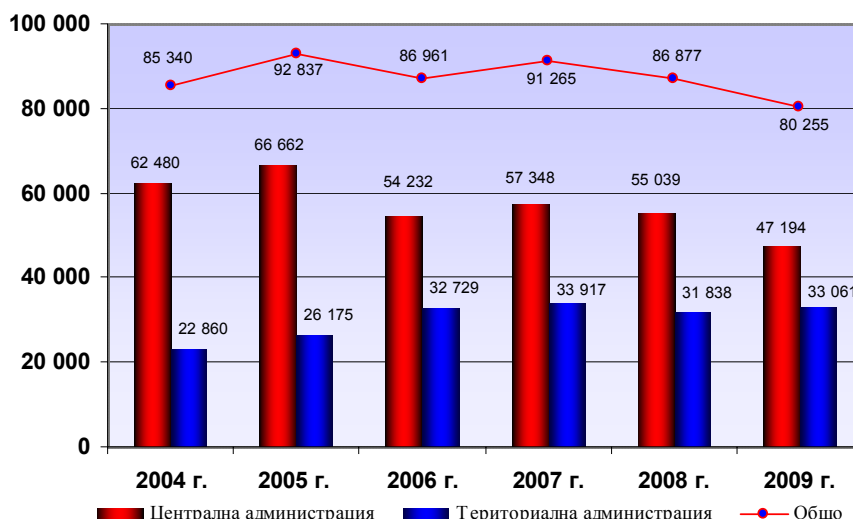
Правната регламентация на държавната служба в Република България възприема основните европейски принципи, стандарти и практики. Със Закона за държавния служител и подзаконовите нормативни актове се постига ясно разграничаване на политическото от административното ниво в държавната администрация, регламентира се процесът по разработване на политики, усъвършенства се конкурсната процедура, въвежда се система за оценка на изпълнението, дава се възможност за мобилност на държавните служители. Основното предизвикателство през следващите години е свързано с прилагането на ефективни правила и механизми за развитието на професионалната държавна служба, която да работи ефективно и ефикасно при максимално използване и развиване на потенциала на служителите.

#### III.1. Щатна численост

Числеността на администрацията винаги е обект на засилено внимание, тъй като обществото издържа администрацията. По данни, подадени от административните структури в ИСПОДСА, **щатната численост на държавната администрация към 31 декември 2009 г. е 80 255 щатни бройки<sup>8</sup>, което е най-ниската стойност през последните шест години. В рамките на отчетния период щатната численост е намалена с 6 622 бройки (7.8%).**

**В централната администрация щатните бройки са 47 194 (58.8% от цялата държавна администрация). Спрямо предходната отчетна година се отчита не само намаление по абсолютна стойност, но и намаление на относителния дял на централната администрация спрямо териториалната с 4.6 процентни пункта (63.4% за 2008 г. и 62.8% за 2007 г.).**

Графика 8: Щатна численост на администрацията по доклад<sup>9</sup>



<sup>8</sup> Тази численост не включва щатните бройки на административните структури, които не попълват отчетни доклади по раздел III на ИДПОДСА – Министерството на вътрешните работи, Държавната агенция „Национална сигурност“ и Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, Главна дирекция „Охрана“, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Служба „Военна информация“, Служба „Военна полиция“.

<sup>9</sup> В Доклада за състоянието на администрацията през 2006 г. не е включена числеността на 4 административни структури, които не са се отчетели – Национална ветеринарномедицинска служба, областна администрация София, общините Доспат и Приморско, 2 структури, които не са попълнили раздел „Държавна служба“ на ИСПОДСА – Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи.

*Източник: Администрация на Министерския съвет*

През 2009 г. прекъсва формиралата се през последните **пет години** (2004-2008 г.) **устойчива тенденция за ежегодно нарастване** на щатната численост на **министерствата**. **Темпът на нарастване** за посочения период **спада всяка година**. Сравнението на всеки отчетен период с предходния показва че, докато през 2005 г. щатната численост на министерствата нараства с 12.5%, през 2006 г. нарастването е с 11.0%, през 2007 г. – с 3.1%, а през 2008 г. – с 1.1%. В абсолютен размер стойностите са съответно: 13 155 щ. бр. за 2004 г., 14 796 щ. бр. за 2005 г., 16 427 щ. бр. за 2006 г., 16 936 щ. бр. за 2007 г. и 17 121 щ. бр. за 2008 г.

На този фон през **2009 г. е налице значително намаление на щатна численост в министерствата** – щатните бройки са **9 484, с 44.6% по-малко** спрямо 2008 г. Промяната се дължи най-вече на реструктуриране на Министерството на правосъдието и обособяване на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” и Главна дирекция „Охрана” като самостоятелни юридически лица (общо 6 170 щ. бр.). Останалата разликата е следствие от закриването на МИС и МДААР, както и на процеса на оптимизация, който протече през периода юли-декември на отчетната година. Въпреки преливане на функции и численост от реструктурирани и закрити администрации, общото намаление за периода януари-декември 2009 г. в някои министерствата е:

- МИЕТ – 10.9% (от 732 на 653 щ. бр.);
- МФ – 7.5% (от 704 на 652 щ. бр.);
- МЗ – 6.9% (от 372 на 359 щ. бр.);
- МРРБ – 6.4% (от 655 на 613 щ. бр.).

**Нарастване на щатната численост се наблюдава в четири министерства**. Най-значими стойности са налице в **МТИТС** – с 26.9% (от 282 щ. бр. през 2008 г. – на 358 щ. бр. през 2009 г.) и в **МОМН** – с 9.8% (от 419 щ. бр. през 2008 г. – на 460 щ. бр. през 2009 г.). Нарастването на щатната численост в тези две администрации е свързано с преминаване на функции към тях от закритите МДААР, ДАИТС и ДАМС. Трябва да се отбележи, че въпреки значително преливане на численост към тях, оптимизацията в МТИТС е 7.9% (с 31 щ. бр. по-малко), а в МОМН – 5.2% (с 25 щ. бр. по-малко). Щатната численост на МТСП **нараства с 1.8%** (от 343 щ. бр. през 2008 г. – на 349 щ. бр. през 2009 г.), а на МЗХ с 1.0% (от 2 328 щ. бр. през 2008 г. до 2 352 щ. бр. през 2009 г.).

Аналогично на министерствата, **тенденция за ежегодно нарастване на щатната численост при постоянно спадещ темп на нарастване** в продължение на четири последователни години (от 2004 до 2007 г.) се наблюдава и **при администрациите на държавните комисии**. През 2005 г. общата им щатна численост нараства със 17.7% спрямо 2004 г., през 2006 г. нарастването е с 10.0%, а през 2007 – с 2.8% (щатните бройки са съответно 392 през 2004 г., 461 през 2005 г., 507 през 2006 г. и 521 през 2007 г.). Тази тенденция прекъсва през 2008 г., когато за първи път в администрациите на държавните комисии се отчита реално намаление с 8.1% (24 щ. бр.) спрямо предходната година и общата им численост става 479 щ. бр. Тогава най-значими съкращения са извършени в администрацията на Държавната комисия по сигурността на информацията (от 109 щ. бр. на 97 щ. бр.) и в администрацията на Държавната комисия по енергийно и водно регулиране (от 143 щ. бр. на 128 щ. бр.). През настоящия отчетен период промяна се отчита единствено в администрацията на Държавна комисия по хазарта – 44 щатни бройки. Така в края на 2009 г. **общата щатна численост на администрациите на държавните комисии е 477 щ. бр.** (с 0.4% по-малко спрямо предходната отчетна година).

**Намаляване на щатната численост има и в административните структури, създадени с ПМС**. След еднократно увеличение през 2005 г. (с 4.8% спрямо 2004 г.), през 2006 г. броят на щатовете в тази група намалява с 21.3%, а през 2007 г. е отчетено ново

намаление с 5.1%. През 2008 г. в този вид административни структури има общо 479 щ. бр., с 5.0% по-малко от предходната отчетна година. **През 2009 г. общата им щатна численост е 365 щ. бр.** Намалението не е резултат от намаляване на щатна численост в съществуващи структури, а следствие закриване на Центъра за преводи и редакции (14 щ. бр.), изваждане на Авиоотряд 28 (85 щ. бр.) от системата на бюджетно финансиране, както и на изключването на Института по тютюна и тютюневите изделия – Пловдив (74 щ. бр.) и на Института по розата и етеричномаслените култури – Казанлък (48 щ. бр.) от структурите на изпълнителната власт и вливането им в Селскостопанската академия. Въпреки че през настоящия отчетен период има новосъздадени административни структури в тази група (Институт по отбраната – 116 щ. бр. и Център "Фонд за асистирана репродукция" – 5 щ. бр.), **общият ефект е намаление със 114 щ. бр. (23.8%)** спрямо предходната отчетна година.

**През 2009 г. щатната численост на административните структури, създадени със закон нараства** с 278 щ. бр. (1.6%) спрямо 2008 г., след като в предходните две години е отчетено намаление спрямо съпоставимите периоди. През 2008 г. това намаление е с 301 щ. бр. (1.7%), а през 2007 г. – с 911 щ. бр. (5.6%). Нарастването през 2009 г. се дължи на трансформиране на Национална агенция „Пътна инфраструктура” в Агенция „Пътна инфраструктура”, докато всички останали административни структури, създадени със закон **отчитат реално намаление.**

**Общата щатна численост на териториалната администрация през 2009 г. е 33 061 щ. бр.** (31 838 щ. бр. през 2008 г., 33 917 щ. бр. през 2007 г.) и представлява 41.2% от администрацията като цяло (36.7% през 2008 г. и 37.2% за 2007 г.).

След еднократно значително нарастване през 2005 г. с 96 щ. бр. (8.8%) спрямо 2004 г., в следващите три отчетни периода областните администрации демонстрират устойчивост по отношение на общата щатна численост – 1 187 щ. бр. **За втора поредна година в областните администрации се наблюдава намаление** на щатната численост. През 2008 г. тези структури са имали 1 078 щ. бр. (свиване със 109 щ. бр.), а в края на 2009 г. – 1 068 щ. бр. (свиване с 10 щ. бр.).

**В специализираната териториална администрация се отчита нарастване на общата щатна численост** – от 5 879 щ. бр. през 2008 г. на 6 823 в края на настоящия отчетен период. Причина за това е преструктурирането на Държавна агенция по горите и създаването на 16 Регионални дирекции по горите – общо 1 009 щ. бр. Без Регионалните дирекции по горите, всички останали СТА намаляват числеността си от 5 879 щ. бр. през 2008 г. на 5 814 щ. бр. в края на 2009 г. (1.1% намаление).

**През настоящия отчетен период щатната численост на общинските администрации нараства.** През 2009 г. щатните бройки са 23 297 – с 1.6% повече от 2008 г. (22 927 щ. бр.), когато за първи път беше отбелязан спад в тази група. Все пак, нарастването може да се определи като незначително, имайки предвид предходните отчетни периоди. Така през 2007 г. щатовете в общинските администрации се увеличават с 4.3%, а през 2006 г. – с 10.6% спрямо предходните съпоставими периоди. В абсолютен размер стойностите са съответно 24 463 щ. бр. за 2007 г., 23 547 щ. бр. за 2006 г. и 21 213 щ. бр. за 2005 г.

#### **Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението**

**Длъжностите определени за заемане по служебно правоотношение (СПО) в края на 2009 г. са 40 951.** През последните две отчетни години се наблюдава намаление на техните абсолютни стойности (41 293 щ. бр. през 2008 г., 42 922 щ. бр. през 2007 г.). Макар че намалението се движи с бавни темпове (0.8% спрямо предходната отчетна година), нарастването на процентното им съотношение спрямо общата численост на администрацията е значително (със 7.4% спрямо 2008 г.). За първи път от влизане в сила на Закона за

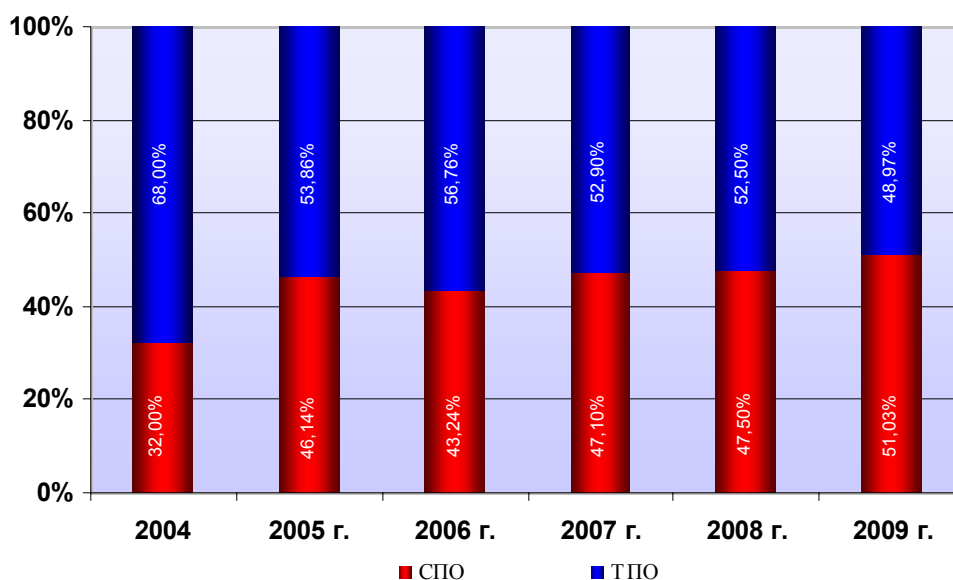


държавния служител (ЗДСл), **техният относителен дял преминава границата от 50%** и достига 51.0%.

Основната причина, довела до този резултат е въвеждане на статута на държавния служител в Националната агенция по приходите. С ПМС №335/20.12.2008 г. (обн. ДВ, бр.2/09.01.2009 г.) за изменение и допълнение на Единния класификатор на длъжностите в администрацията се създават условия за преминаване на служителите в системата на НАП от трудово в служебно правоотношение. През настоящия отчетен период, щатните бройки по служебно правоотношение в НАП са 6 515 и представляват 81.7% от общата им щатна численост (7 973).

**Щатните бройки за заемане по трудово правоотношение (ТПО) през 2009 г. са 39 304** (45 580 щ. бр. през 2008 г., 48 343 щ. бр. през 2007 г.) и представляват 49.0% от администрацията като цяло.

**Графика 9:** Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението (общо за администрацията)



*Източник:* Администрация на Министерския съвет

**Законът за държавния служител допуска отклонения** от общовалидните норми, които регламентират статута на държавния служител, **за структурите които осъществяват дейността си по специални закони.** Такива са структурите, които отчитат дейността си пред НС. Статутът на тези институции е определен като „независими специализирани държавни органи”, които регулират и/или осъществяват надзор на определени чувствителни сфери. Особеностите на тази група администрации са свързани със създаването на допълнителни гаранции за независимо упражняване на функции, но не би следвало да бъдат изключение от нормите относно статута на служителите, подпомагащи орган на държавна власт при изпълнение на неговите правомощия.

Структурите по чл.60 от ЗА, които извършват нетипични за администрацията дейности, не са задължени да организират вътрешните си звена съгласно разпоредбите на глава втора от Закона за администрацията. Въпреки че, в наименованието им е изпуснато определението „административни”, те са структури от изпълнителната власт и не би следвало да са извън обхвата на прилагане на статута на държавния служител.

Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията допуска частично отклонение от общоприетите норми, като дава възможност в общинските администрации да се назначават на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции служители по ТПО. През 2009 г. в 11 общински администрации не са определени експертни длъжности за заемане по служебно правоотношение (Борино, Грамада, Гърмен, Ихтиман, Кочериново, Малко Търново, Ново Село, Пордим, Сатовча, Съединение, Чепеларе). Три от тях (Грамада, Ихтиман, Ново Село) през 2008 г. отчитат наличие, а през настоящия отчетен период са съкратили тези щатове. Петнадесет са общините, които през настоящия отчетен период са започнали да прилагат ЗДСл (Борово, Брусарци, Георги Дамяново, Долна Митрополия, Доспат, Етрополе, Лозница, Макреш, Несебър, Никола-Козлево, Рила, Струмяни, Съединение, Трън, Хаджидимово).

В 47 общински администрации, включително и общинска администрация Благоевград не дават информация за наличие на висши ръководни длъжности по служебно правоотношение, а в 103 общински администрации – за наличие на ръководни длъжности по служебно правоотношение. Това е отклонение от задължителните норми на Наредбата и на ЗДСл.

През 2009 г. **структурите, които не са приложили ЗДСл са 14**, като 9 от тях са в централната администрация (4 структури, отчитащи дейността си пред НС, 9 структури по чл.60 от ЗА и една структура, създадена със закон).

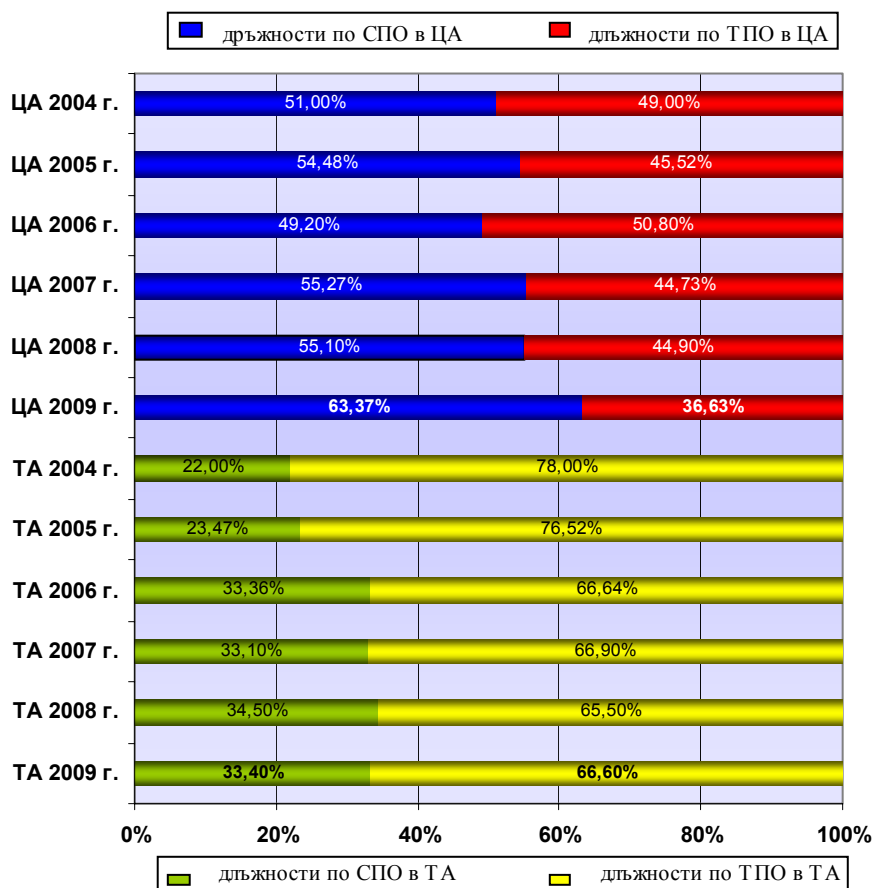
*Таблица 1: Административни структури, които не прилагат ЗДСл*

	<b>Административни структури, които не прилагат ЗДСл</b>	<b>щ. бр.</b>
1.	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори	30
2.	Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА	112
3.	Комисия за регулиране на съобщенията	255
4.	Комисия за финансов надзор	240
5.	Агенция "Пътна инфраструктура"	1 678
6.	Център "Фонд за лечение на деца"	3
7.	Център "Фонд за асистирана репродукция"	5
8.	Център за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи	18
9.	Национален студентски дом	5
10.	Българо-германски център за професионално обучение – гр. Пазарджик	27
11.	Българо-германски център за професионално обучение – гр. Плевен	27
12.	Българо-германски център за професионално обучение – гр. Стара Загора	31
13.	Българо-германски център за професионално обучение – гр. Смолян	16
14.	Българо-германски център за професионално обучение – гр. Царево	14
	<b>Общо:</b>	<b>2 461</b>

**Като година на значими обрати в съотношенията между СПО и ТПО за централна и териториална администрация може да бъде определена 2009 г.** Структурите в ЦА отчитат нарастване на дела на щатовете по СПО с 8.3%. Това е най-големия скок за посочения шестгодишен период. Структурите на ТА отчитат намаление на дела на щатните

бройки по СПО с 3.2% и достигат равнището от 2006 г. (33.4% при 34.5% за 2008 г., 33.1% за 2007 г. и 33.4% за 2006 г.). За структурите на териториалната администрация това е най-голямото еднократно намаление за периода от 2003 до 2009 г.

**Графика 10:** Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по тип на администрацията

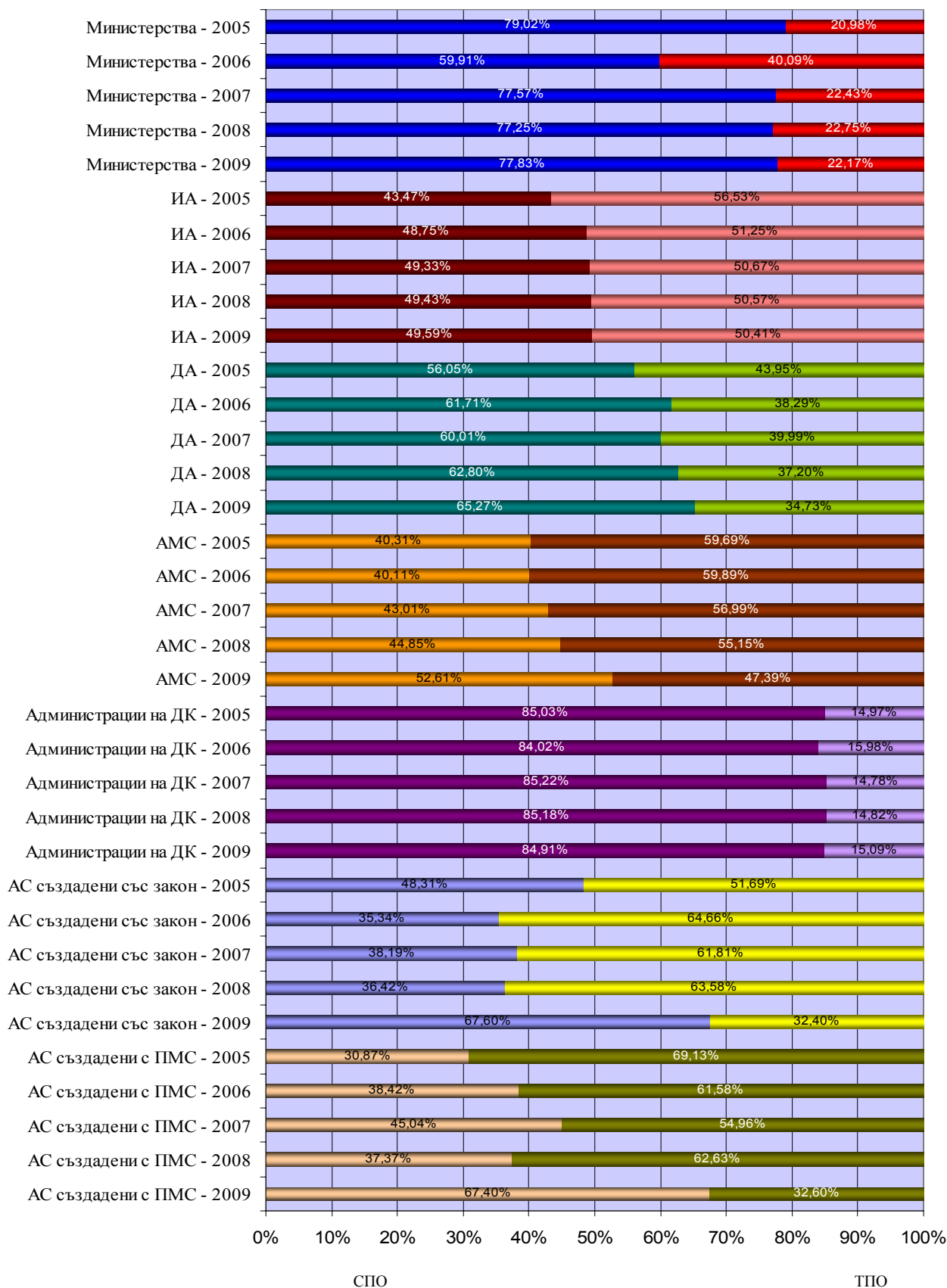


Източник: Администрация на Министерския съвет

### Разпределение на общата щатна численост по вид на правоотношението в ЦА

През 2009 г. броят на длъжностите по СПО в централната администрация е 29 908 щ. бр. (63.4% от общата щатна численост на ЦА) [30 304 щ. бр. (55.1%) за 2008 г. и 31 698 щ. бр. (55.3%) през 2007 г.], а тези по ТПО са 17 286 щ. бр. (36.6% от общата численост на ЦА) [24 735 щ. бр. (44.9%) за 2008 г. и 25 650 щ. бр. (44.7%) през 2007 г.]. За втора поредна година и при двата вида правоотношения се отчита намаление спрямо предходната отчетна година. Длъжностите по СПО намаляват с 1.3%, докато по ТПО намалението е с 30.1%. Причина за несъотнositомото намаление на двата вида правоотношение се обяснява не само с оптимизирането на числеността, а и изнасяне на обслужващи за администрацията дейности извън прякото бюджетно финансиране. Факта, че изнасянето на дейности води до нищожно намаляване на числеността от този процес (общо 6 щ. бр. за цялата администрация), говори за пренасочване на щатни бройки за длъжности със спомагателни и технически функции към длъжности с аналитични и/или контролни функции. Това потвърждава дълбочината на започналия процес на генерално реструктуриране на администрации от изпълнителната власт от горе надолу.

**Графика 11: Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по видове администрации в ЦА**



Източник: Администрация на Министерския съвет

В периода 2005-2009 г. се наблюдава сравнително динамична картина на съотношението на щатове по вид на правоотношението в структурите на централна администрация.

Закриването на МИС и МДААР, преструктурирането на Министерството на правосъдието и процеса на оптимизацията, който протече в края на 2009 г. намалява числеността на министерствата с 44.6%. Щатните бройки, определени за заемане по СПО в края на 2009 г. са 7 381, а тяхното намаление е синхронно с намалението на общата щатна численост в министерствата – с 44.2% спрямо 2008 г. Щатните бройки, определени за заемане по ТПО в министерствата са 2 103, а тяхното намаление спрямо предходната отчетна година е с 46.0%. С тези промени дялът на щатове по СПО отбелязва минимално нарастване с 0.8%, докато спадът на дяла на щатове по ТПО е по-забележителен – с 2.5% спрямо 2008 г.

Стабилно и без значима промяна през 2009 г. (под 1.0%) е съотношението на щатните бройки, определени за заемане по СПО и по ТПО в министерствата, държавните комисии и изпълнителните агенции. Най-съществена промяна в съотношението на видовете правоотношения има в административните структури, създадени със закон и структурите, създадени с ПМС (съответно 31.2% и 30.0%). При структурите, създадени с ПМС това се дължи на извеждането на Авиоотряд 28 от системата на изпълнителната власт, където щатните бройки бяха само по ТПО.

#### **Разпределение на общата щатна численост по вид на правоотношението в ТА**

Щатната численост на ТА през 2009 г. заема 41.2% от общия брой на служителите в администрацията на изпълнителната власт. С преобразуването на Регионалните управления по горите в Регионални дирекции по горите<sup>10</sup> (2008 г.) и обособяването им като административни структури, дялът на щатната численост в ТА се увеличава с 4.5% спрямо предходната отчетна година. **Щатните бройки в ТА, определени за заемане по СПО в края на отчетния период са 11 043, а по ТПО – 22 018.** На фона на общото нарастване на щатната численост в ТА, нарастването на дела на СПО е минимално – с 0.5%, докато нарастването на ТПО е значително – с 5.6% спрямо 2008 г.

**Спрямо общата щатна численост на ТА, дялът на длъжностите по СПО през 2009 г. е 33.4% и респективно дялът на длъжностите по ТПО – 66.6%.** Спрямо 2008 г. се отчита спад на СПО с 1.1% и съответното нарастване на ТПО.

В продължение на четири години (2005 г.-2008 г.) е очертана тенденция за сравнителна устойчивост на дяловете при разпределение на щатните бройки според вида на правоотношение в териториалната администрация. Независимо от промените в този период (нарастване или намаление на щатните им бройки), не може да бъде пренебрегнат факта, че в структурите на общинските администрации и в общинските администрации на райони тече, макар и бавен процес на нарастване на дела на длъжностите по СПО. В рамките на периода щатове по СПО в общинските администрации нарастват общо с 13.7%, а в общинските администрации на райони – общо с 10.0%.

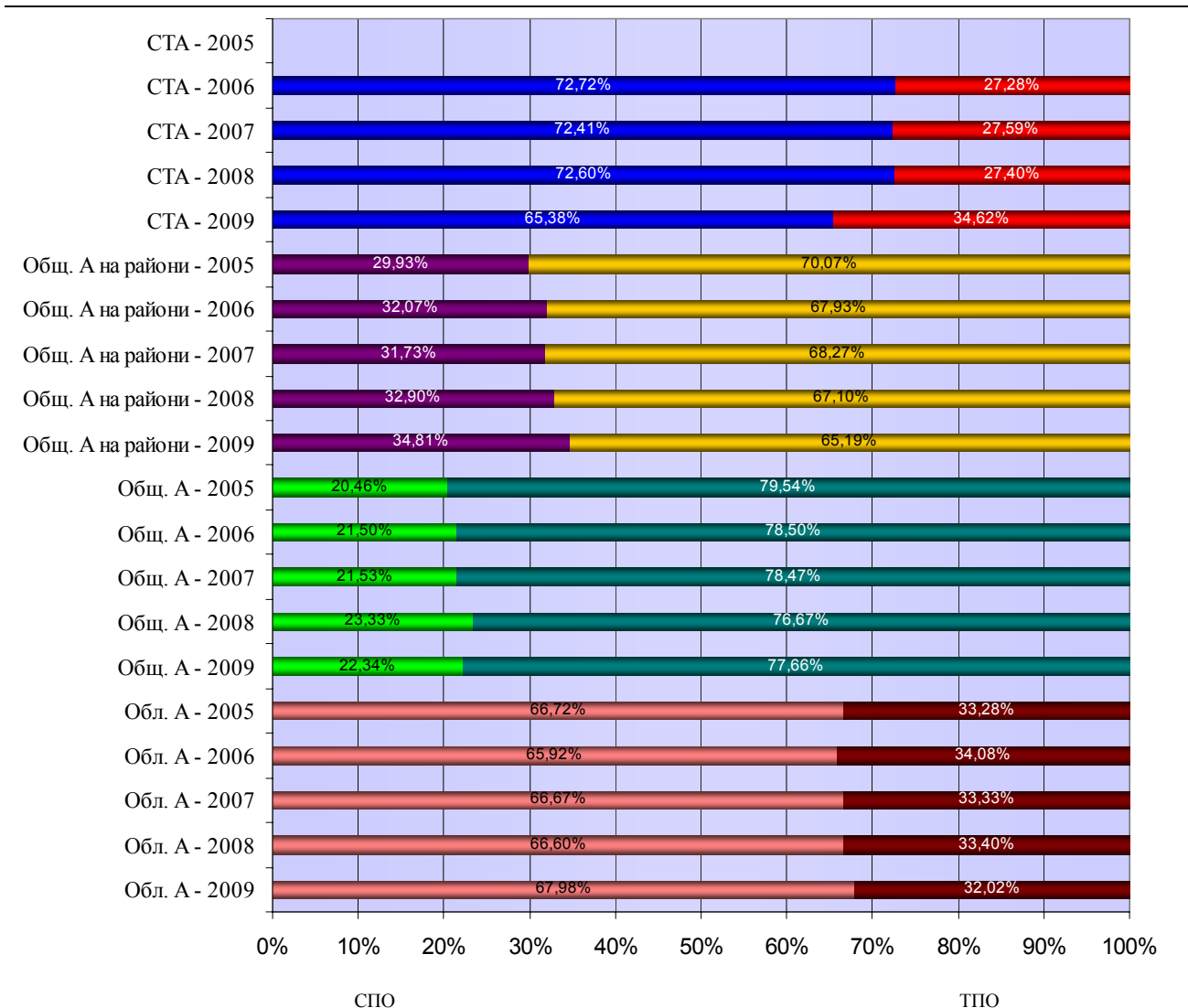
Най-голямо впечатление в рамките на ТА през 2009 г. правят промените, настъпили при СТА и общинските администрации. В рамките на една календарна година, щатната численост на тези структури нараства, но това е съпроводено със спад на длъжностите по СПО, съответно с 9.9% за СТА и с 4.3% за общинските администрации.

<sup>10</sup> Регионалните дирекции по горите за първи път през 2009 г. отчитат състоянието на своите администрации

В общинските администрации на райони през 2009 г. се отчита нарастване на длъжностите по СПО с 5.8%, а техният дял спрямо общата щатна численост на този вид администрации достига 34.8%.

Нарастване на СПО през 2009 г., макар и не така голямо (с 2.1%), се отчита и в областните администрации, където през 2009 г. 68.0% от общата щатна численост е определена за заемане по СПО. Тук промяната се дължи на трансформацията на щатни бройки, определени за заместник областни управители (със статут на ТПО) в щатни бройки в звената от обща или специализирана администрация, които се заемат по СПО.

**Графика 12:** Съотношение на щатната численост по вид на правоотношението и по видове администрации в ТА



Източник: Администрация на Министерския съвет

**Щатната численост за ръководни и експертни длъжности**

Длъжностите, определени за заемане от ръководни служители през 2009 г. са **10 468** – 13.0% от общата щатна численост в администрацията (12 081 щ. бр. – 13.9% през 2008 г., 12 582 – 13.8% за 2007 г.). За заемане на ръководни длъжности по СПО са определени 9 660 щ. бр. – 92.3% от всички ръководни длъжности в администрацията, като се

отчита значително нарастване на техния дял – с 13.6 процентни пункта (78.7% през 2008 г., 76.9% през 2007 г., 74.1% през 2006 г.).

**В централната администрация за ръководни длъжности са определени 6 273 щ. бр.** – 59.9% от всички ръководни длъжности (55.2% през 2008 г., 54.3% през 2007 г. и 53.3% през 2006 г.). В рамките на отчетната година, техният относителен дял спрямо всички ръководни длъжности нараства, но по абсолютни стойности се отчита спад с 5.6%.

**В териториалната администрация за ръководни длъжности са определени 4 195 щ. бр.,** като намалението им спрямо 2008 г. е с 22.6% (5 418 за 2008 г., 5 754 за 2007 г.). Делът им спрямо общия брой ръководни длъжности също отбелязва спад с 4.8% по отношение на предходната отчетна година (40.1% през 2009 г., 44.9% през 2008 г. и 45.7% през 2007 г.).

**Ръководни длъжности, определени за заемане по СПО са общо 9 661, като в централната администрация са 5 941 (5 908 през 2008 г.) и 3 720 в териториалната (3 601 през 2008 г.).** И през настоящия отчетен период се запазва тенденцията към нарастване на относителния дял на ръководни длъжности по СПО в ТА спрямо общия им брой. През 2009 г., 88.7% от всички ръководни длъжности са по СПО (66.5% през 2008 г., 62.7% през 2007 г., 58.8% през 2006 г.).

**Ръководните длъжности, определени за заемане по ТПО са 807 (2 572 през 2008 г. и 2 904 през 2007 г.), като в структурите на централна администрация има 333 щ. бр.,** определени за заемане от ръководни длъжности по ТПО (755 през 2008 г., 755 през 2007 г., 804 през 2006 г. и 1 118 през 2005 г.), а в структурите на ТА тези щатове са 474 (1 817 през 2008 г. и 2 149 през 2007 г.).

**В рамките на последния тригодишен период се очертава тенденция за намаляване на ръководни длъжности по ТПО в пъти. Само през настоящия отчетен период това намаление е 4 пъти.**

**Експертните длъжности в държавната администрация през 2009 г. са 56 943 (62 855 през 2008 г.).** Техният дял спрямо общата щатна численост на администрацията е 71.0% (72.3% за 2008 г., 71.2% за 2007 г., 67.9% за 2006 г. и 66.4% за 2005 г.). Експертните длъжности по СПО за отчетния период са 55.0% от всички експертни длъжности (50.1% през 2008 г., 51.2% през 2007 г., 46.7% през 2006 г., 51.8% през 2005 г.). За петгодишния период (2005-2009 г.), това е най-големият дял на щатовете, определени за заемане от експерти по СПО в администрацията.

**В централната администрация щатните бройки, определени за заемане от експертни длъжности са 37 057,** което е 78.5% от нейната обща щатна численост. Спрямо предходния отчетен период делът на щатовете за експерти намалява с 2.3% (80.3% през 2008 г. и 78.8% през 2007 г.). За заемане на експертни длъжности по СПО са определени 23 968 щ. бр. (64.7% от общите щ. бр. за експерти). Отчетните данни сочат нарастване на дела на тези длъжности спрямо предходната година (55.2% за 2008 г., 56.7% за 2007 г. и 52.3% за 2006 г.).

**В структурите на териториалната администрация 60.1% (19 886 щ. бр.)** от общата щатна численост са позиции за експерти (58.6% – 18 649 щ. бр. през 2008 г.). За заемане по СПО са определени 7 322 щ. бр. – 36.8% от общия брой на експертните длъжности в териториалната администрация (39.6% през 2008 г.).

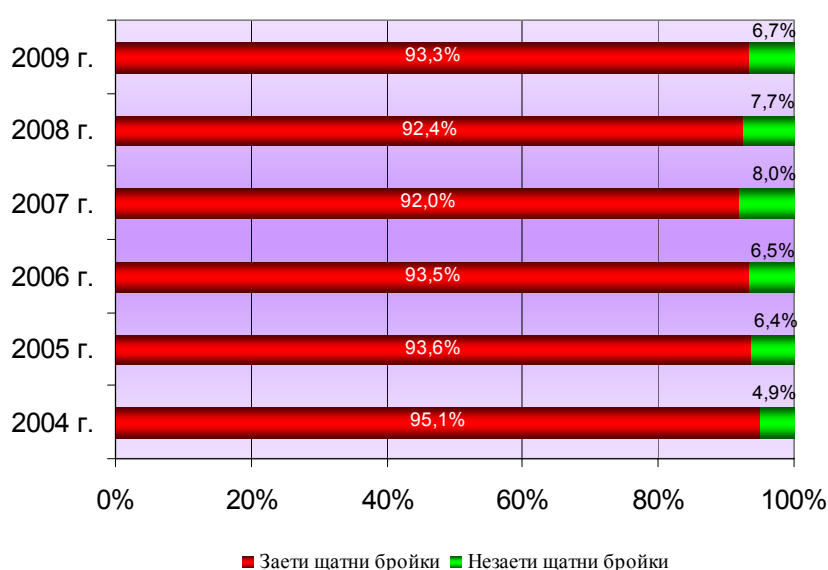
## III.2. Незаети щатни бройки в държавната администрация

**Незаетите щатни бройки в структурите на държавната администрация към 31 декември 2009 г. са 5 408** и представляват 6.7% от щатната численост на администрацията през отчетната година. Незаетите длъжности намаляват с 12.0% спрямо 2008 г., докато при предходния съпоставим период това намаление е с 3.8%. Явно, за оптимизиране на

числеността си администрациите до голяма степен са използвали своите скрити резерви – незаетите щатни бройки.

**Незаетите щатни бройки по СПО са 3 757 – 9.2% от общия брой щатни бройки по СПО в администрацията (10.0% за 2008 г., 11.2% за 2007 г.). Незаетите бройки по ТПО са 1 651 или 4.2% от общия брой щатни бройки по ТПО (5.8% за 2008 г., 5.2% за 2007 г.).** В рамките на отчетната годината администрациите отчитат намаление на незаетите щатове, по-значимо по ТПО – с 27.6% спрямо предходната 2008 г., докато по СПО това намаление е с 8.3%. Все пак не бива да се забравя, че през 2008 г. е отчетено намаление на незаетите щатни бройки по СПО с 10.7% спрямо 2007 г., докато през същия период нарастват незаетите щатни бройки по ТПО с 11.5% спрямо 2007 г.

**Графика 13: Съотношение на заети – незаети щатни бройки в администрацията**



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

**С най-голям дял незаети щатни бройки са административните структури, създадени с ПМС – 19.7% от общата щатна численост, с което този вид администрации отчитат трикратно нарастване на дела на незаетите щатни бройки (6.5% за 2008 г.).** Този резултат се дължи най-вече на високия дял незаети щатни бройки в новосъздадения Институт по отбраната, където при обща численост от 116 щ. бр., незаети са 46 (39.7% от щатната численост на института).

Голям е делът на незаетите щатни бройки и в административните структури, отчитащи дейността си пред НС – 12.8%, но спрямо предходната отчетна година те отчитат намаление (18.7% незаети щ. бр. през 2008 г.).

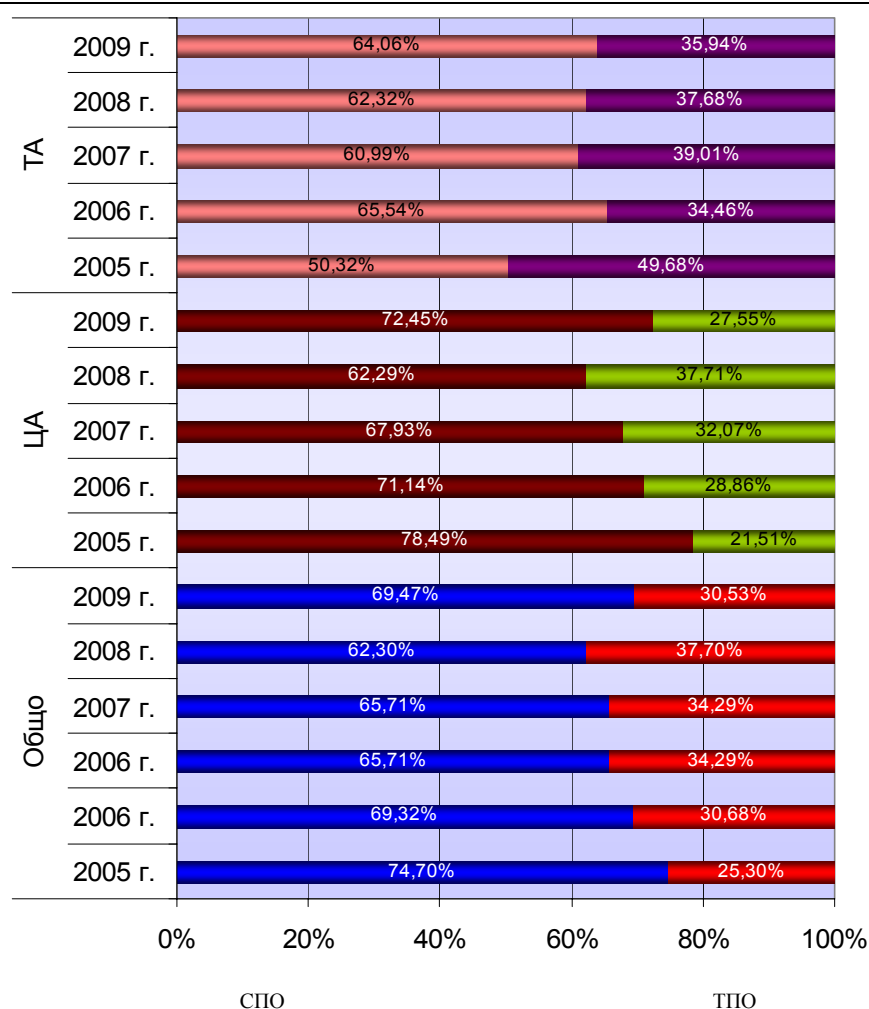
В структурите на СТА делът на незаетите щатове е 10.9%, а в областните администрации – 10.3%, но тези два вида административни структури отчитат нарастване на свободните места. В областните администрации то е с 41.7% спрямо предходната година (7.2% за 2008 г.), а в структурите от СТА нарастването е със 17.8% (9.3% за 2008 г.).

Намаление на дела на незаетите щатни бройки в рамките на 2009 г. отчитат общинските администрации на районите – с 41.3% (4.8% за 2009 г., 8.2% за 2008 г.); административните структури, създадени със закон – с 27.8% (5.5% за 2009 г., 7.6% за 2008 г.), а също така и държавните агенции – с 15.8% (7.1% за 2009 г., 8.4% за 2008 г.).



В министерствата през 2009 г. абсолютните стойности на незаетите щатни бройки намаляват повече от два пъти – до 800 (8.4% от щатната численост на министерствата). Стойностите за предходните периоди са както следва: 1 702 (9.9%) през 2008 г., 1 810 (10.7%) за 2007 г., 1 633 (9.9%) за 2006 г. Незаетите щатни бройки по СПО в министерствата за ръководни длъжности са 182 (11.1% от ръководните позиции), като нарастването е с 35.1% спрямо 2008 г. Прекъсва тенденцията от предходните отчетни периоди за намаление на този дял (8.2% за 2008 г., 10.2% за 2007 г., 12.9% за 2006 г.). Незаетите експертни длъжности по СПО са 557 и намаляват също два пъти спрямо 2008 г., когато са били 1 152. Дяловете им спрямо общия брой длъжности по СПО са съответно 9.7% за 2009 г., 10.1% за 2008 г., 10.9% за 2007 г., 13.8% за 2006 г. и 10.1% през 2005 г.

**Графика 14:** Разпределение на незаетите щатни бройки по вид на правоотношение и по типове администрации



Източник: Администрация на Министерския съвет

С голям брой незаети щатни бройки са и изпълнителните агенции – 1 263 (1 020 за 2008 г., 1 467 за 2007 г. и 1 017 за 2006 г.), с което се отчита нарастване на незаетите щатове с 16.5% спрямо 2008 г. Сред причините за този резултат е нарастването на незаетите щатни бройки в: Изпълнителна агенция „Социални дейности на Министерството на отбраната” – почти трикратно (от 6.0% за 2008 г. до 15.5% за настоящата година); Агенцията за социално подпомагане – с 25.2% спрямо предходната година (6.6% за 2009 г., 5.2% за 2008 г.);

Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол – с 14.0% (33.2% за 2009 г., 29.2% за 2008 г.), Агенцията по заетостта – с 8.3% (9.7% за 2009 г., 8.9% за 2008 г.).

През 2009 г. в 108 административни структури делът на незаетите щатове варира между 10% и 50% от общата им щатна численост. От тях 4 са структури от ЦА, а 104 от ТА. **В общо 40 структури (12 от ЦА и 28 от ТА) делът на незаетите щатни бройки е над 20% от всички незаети длъжности.**

### III.3. Реално заети щатни бройки в държавната администрация

За втора поредна година обобщената информация, подадена от администрациите, отчита повишаване на дела на заетите щатни бройки. **През 2009 г. реално заетите щатни бройки в администрацията са 74 847 – 93.3% от общата щатна численост.** През 2008 г., когато прекъсва тенденцията на четиригодишен период за постъпателно намаляващ дял на заетите, процентното съотношение на заети/незаети е съответно 92.3% към 7.7%.

За трета поредна година се наблюдава процес на нарастване на дела на заетите длъжности по СПО спрямо незаетите. През 2009 г. **общият брой на заетите щатни бройки по СПО е 37 194 (49.7% от общия брой на заетите длъжности в администрацията),** а нарастването спрямо 2008 г. е с 7.3%.

**В централната администрация броят на реално заетите щатни бройки е 43 707 – 92.6% от щатната численост на този тип администрация (91.6% за 2008 г., 91.3% за 2007 г., 92.9% за 2006 г.),** като 54.4% от заетите щатове са по служебно правоотношение (54.1% за 2007 г. и 47.5% за 2006 г.).

**В структурите на териториалната администрация през 2009 г. са заети 31 139 щ. бр. – 94.2% от щатната численост на ТА (93.6% през 2008 г., 93.1% през 2007 г.).** От тях по служебно правоотношение са 9 812 – 31.5% от всички заети в ТА (9 723 щ. бр. – 32.6% през 2008 г.). Независимо, че като абсолютна стойност броят на заетите щатни бройки по СПО в ТА нараства, то техният относителен дял отбелязва намаление с 1.1%. През последните три отчетни периода дяловете на тези длъжности са съответно 32.6% за 2008 г., 31.0% за 2007 г. и 31.4% за 2006 г.

**Заетите жени в държавната администрация през 2009 г. са 49 519 (66.2% от всички заети в администрацията).** За четвърта поредна година администрациите отчитат нарастване на дела на жените спрямо реално заетите в системата на изпълнителната власт (61.0% за 2008 г., 60.7% за 2007 г., 59.8% за 2006 г.).

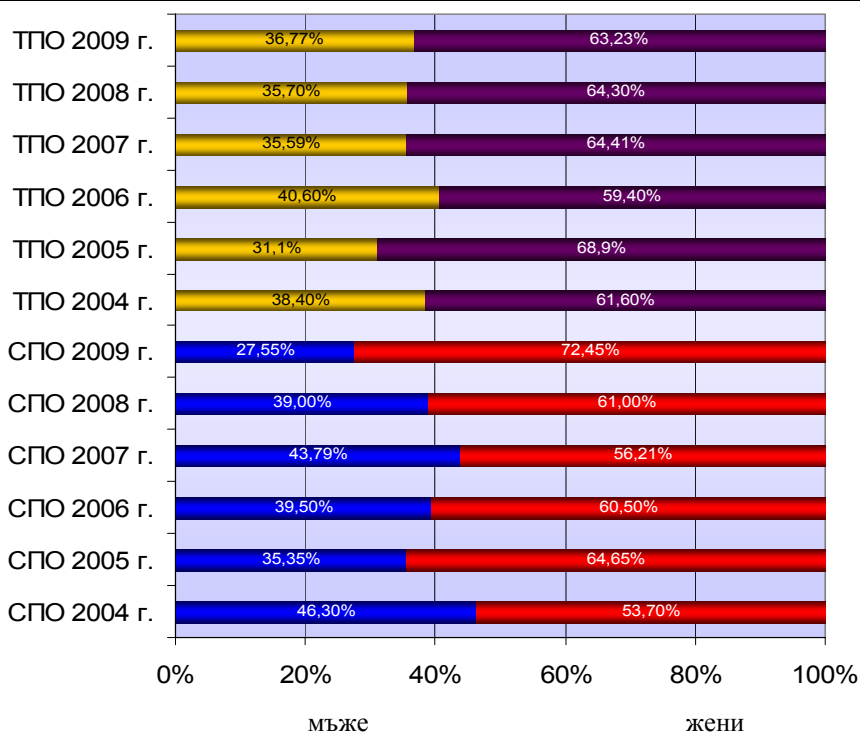
Жените, заети по СПО са 51.6% от всички заети жени в администрацията. Тенденцията за нарастване на техния дял по СПО спрямо общия брой на назначените жени се запазва (43.4% за 2008 г., 42.0% за 2007 г. и 41.9% за 2006 г.), като през 2009 г. стъпката на нарастване е най-голяма. Едновременно с това през настоящата отчетна година **се регистрира първото, за период от четири години насам, нарастване на дела на жените, назначени по СПО спрямо общия брой на служителите, назначени по СПО.** През 2009 г. те заемат 68.8% от всички назначени по СПО (56.2% през 2008 г., 57.1% през 2007 г., 60.5% през 2006 г. и 64.7% през 2005 г.).

**Заетите мъже в държавната администрация през 2009 г. са 25 327 – 33.8% от всички заети в администрацията (39.0% през 2008 г., 39.3% през 2007 г. и 40.2% през 2006 г.).**

Таблица 2: Заети по пол, по вид на правоотношението и по длъжност

	ЗАЕТИ			РЪКОВОДНИ		
	Общо	по СПО	по ТПО	Общо	по СПО	по ТПО
<b>ЖЕНИ</b>						
2 009	49 519,5	25 576,5	23 943,0	5 685,0	5 328,0	357,0
2 008	48 938,0	21 219,0	27 719,0	6 057,0	5 194,0	863,0
2 007	50 944,0	21 420,0	29 524,0	5 957,0	4 980,0	977,0
2 006	48 668,0	20 374,0	28 294,0	5 730,0	4 699,0	1 031,0
2 005	53 356,0	24 225,0	29 131,0	6 602,0	5 002,0	1 600,0
2 004	45 297,0	18 064,0	27 233,0	6 179,0	4 758,0	1 421,0
<b>МЪЖЕ</b>						
2009	25 327,0	11 617,5	13 710,0	3 564,0	3 154,0	410,0
2008	31 307,0	15 931,0	15 373,0	4 873,0	3 307,0	1 556,0
2007	33 003,0	16 686,0	16 317,0	5 374,0	3 550,0	1 824,0
2006	32 652,0	13 307,0	19 345,0	5 341,0	3 293,0	2 048,0
2005	31 393,0	13 247,0	18 146,5	7 528,0	3 607,0	3 921,0
2004	32 551,0	15 575,0	16 976,0	6 703,0	3 753,0	2 950,0
<b>ОБЩО</b>						
2009	74 847,0	37 194,0	37 653,0	9 249,5	8 482,0	767,5
2008	80 245,0	37 150,0	43 095,0	10 930,0	8 501,0	2 429,0
2007	83 943,0	38 106,0	45 837,0	11 331,0	8 530,0	2 801,0
2006	83 313,0	33 681,0	47 632,0	11 071,0	7 992,0	3 079,0
2005	84 749,0	37 472,0	47 277,0	14 130,0	8 609,0	5 521,0
2004	77 848,0	33 639,0	44 209,0	12 882,0	8 511,0	4 371,0

Графика 15: Реално заети служители по пол и по вид на правоотношението



Източник: Администрация на Министерския съвет

През последните четири години се наблюдава тенденция на ежегодно нарастване на дела на жените, назначени на ръководна длъжност. През 2009 г. той е 61.5% от всички заети ръководни длъжности (55.4% през 2008 г., 52.6% през 2007 г., 51.8% през 2006 г.). Така през настоящата отчетна година бе преминато нивото от 2004 г., когато 55.9% от всички ръководни длъжности в администрацията се заемат от жени.

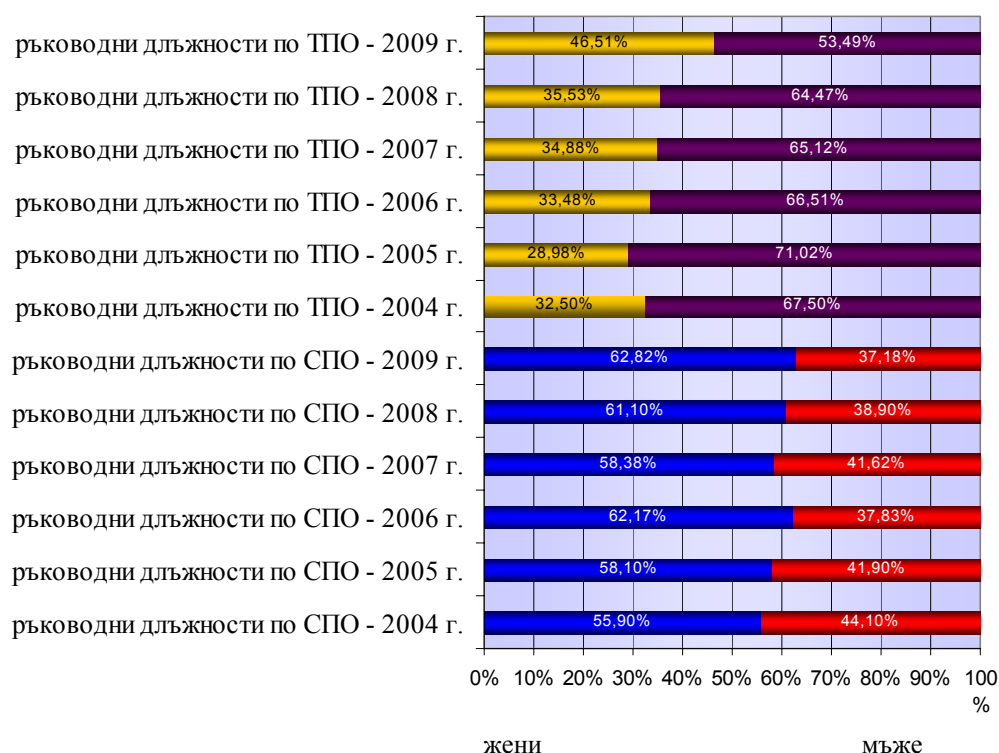
Втора поредна година се отчита нарастване на дела на жените, заемащи ръководни длъжности по СПО в ЦА спрямо всички назначени на ръководни длъжности в ЦА (59.3% през 2009 г., 57.8% през 2008 г., 54.8% през 2007 г., 55.4% през 2006 г., 56.9% през 2005 г.). Нарастване на дела на жените, заемащи ръководна длъжност по СПО има и в структурите на ТА през 2009 г. – 68.2% (66.6% през 2008 г., 64.6% през 2007 г. и 64.4% през 2006 г.).

И през 2009 г. мъжете на ръководна длъжност по ТПО доминират – 53.5% (64.5% през 2008 г., 65.1% през 2007 г., 66.5% през 2006 г.). На лице е отчетлива тенденция на намаление на дела на мъжете, назначени на ръководна длъжност по ТПО в структурите на администрацията.

В структурите на ТА на ръководна длъжност по ТПО през настоящия отчетен период работят 277 мъже (1 244 за 2008 г.) и 176 жени (474 за 2008 г.). Така през настоящата година делът на мъжете на ръководна длъжност по ТПО в тези структури спада до 61.2% (72.4% през 2008 г., 71.9% през 2007 г., 71.9% през 2006 г., 75.6% през 2005 г.).

За жените, заемащи ръководни длъжности по ТПО в структурите на ЦА се очертава тенденцията на по-значимо нарастване на техния дял, спрямо всички заети ръководни длъжности в ЦА, със стъпка през една година (57.6% през 2009 г., 54.7% през 2008 г., 54.3% през 2007 г., 49.8% през 2006 г. и 48.3% през 2005 г.). Годината 2007 е преломна, тъй като техният дял взема превес над заетите от мъже ръководни длъжности по ТПО в ЦА.

**Графика 16:** Разпределение на ръководните длъжности по пол и по вид на правоотношение



Източник: Администрация на Министерския съвет

От общо 56 943 щ. бр., определени за експертни длъжности в администрацията, заети са 53 284 щ. бр. – 93.6% от общия брой (92.2% през 2008 г., 91.5% през 2007 г., 93.0% през 2006 г. и 92.5% през 2005 г.). За период от пет години това е най-високият дял на запълване на щатните бройки, определени за експертни длъжности в администрацията.

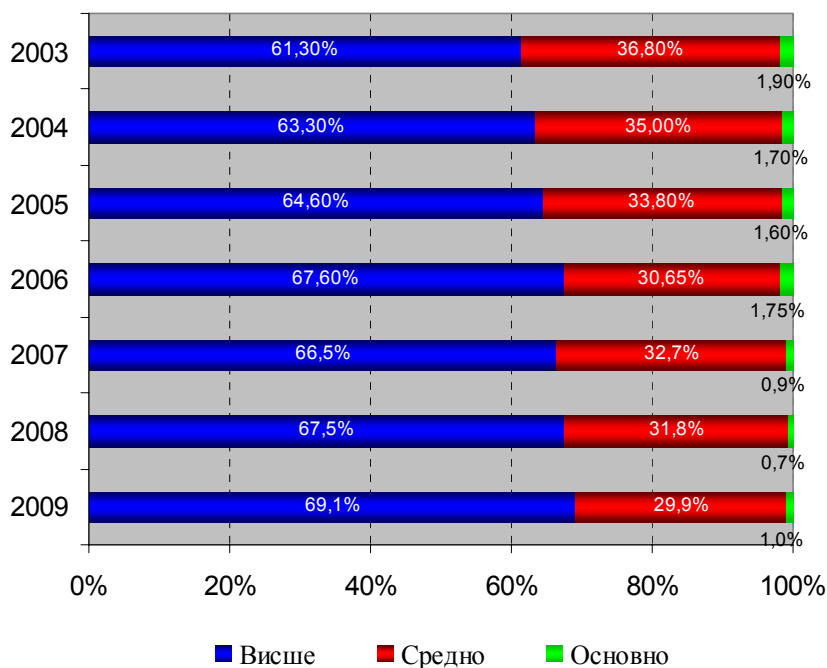
**Заетите експертни длъжности в централна администрация са 34 650 – 79.3% от всички заети щатове в структурите на централна администрация (80.5% през 2008 г., 78.8% през 2007 г., 74.1% през 2006 г. и 72.5% през 2005 г.), като 64.2% са по СПО (55.5% през 2008 г., 55.5% през 2007 г., 50.8% през 2006 г. и 59.3% през 2005 г.). През отчетния период дялът на щатните бройки, заети от експерти по СПО в ЦА нараства с 15.7% спрямо 2008 г.**

**Заетите експертни длъжности в териториалната администрация са 18 634 – 59.8% от всички заети щатове в този тип администрация (58.2% през 2008 г., 57.3% през 2007 г., 57.0% през 2006 г. и 51.2% през 2005 г.). От тях 35.3% са по СПО (37.6% през 2008 г., 36.9% през 2007 г., 38.0% през 2006 г. и 24.4% през 2005 г.).**

### III.4. Разпределение на служителите по степен на завършено образование и специалности

През 2009 г., 69.1% от заетите в държавната администрация са с висше образование, като 77.1% от тях са в структурите на централна администрация (72.5% през 2008 г., 71.8% през 2007 г., 75.5% през 2006 г. и 83.0% през 2005 г.), а 57.9% в структурите на териториална администрация (59.1% през 2008 г., 57.7% през 2007 г., 59.2% през 2006 г., 69.9% през 2005 г.).

Графика 17: Разпределение на служителите в администрацията по образование



Източник: Администрация на Министерския съвет

И през настоящата отчетна година, областните администрации запазват своето първо място по относителен дял на служителите с висше образование в ТА – 86.0%, въпреки че

делът им спада с 0.6% спрямо предходната отчетна година (86.6% през 2008 г., 85.8% през 2007 г., 89.0% през 2006 г., 93.0% през 2005 г.).

В рамките на отчетния период, общинските администрации и структурите от специализираната териториална администрация също отчитат свиване на дела на висшистите. При общинските администрации намалението е с 1.3% и достига до 52.5% (53.1% за 2008 г., 51.3% за 2007 г., 52.8% за 2006 г., 67.5% за 2005 г.), но при структурите от СТА намалението е с 6.3% и през 2009 г. делът на висшистите е 71.5% (76.3% през 2008 г., 57.7% през 2007 г., 59.2% през 2006 г.).

От структурите на ТА, единствено **общинските администрации на райони** отчитат нарастване на дела на висшистите. На фона на негативната тенденция за ежегодно намаляване на техния дял от 2005 г. насам, през 2009 г. служителите с висше образование от този вид администрации отчитат нарастване от 1.9% (64.1% през 2008 г., 65.5% през 2007 г., 70.2% през 2006 г., 82.0% през 2005 г.) и техният дял достига 65.3%. Същевременно тук се отчита и единственото намаление на дела на служителите със средно образование – 34.3% (35.9% през 2008 г., 33.9% през 2007 г., 29.7% през 2006 г.).

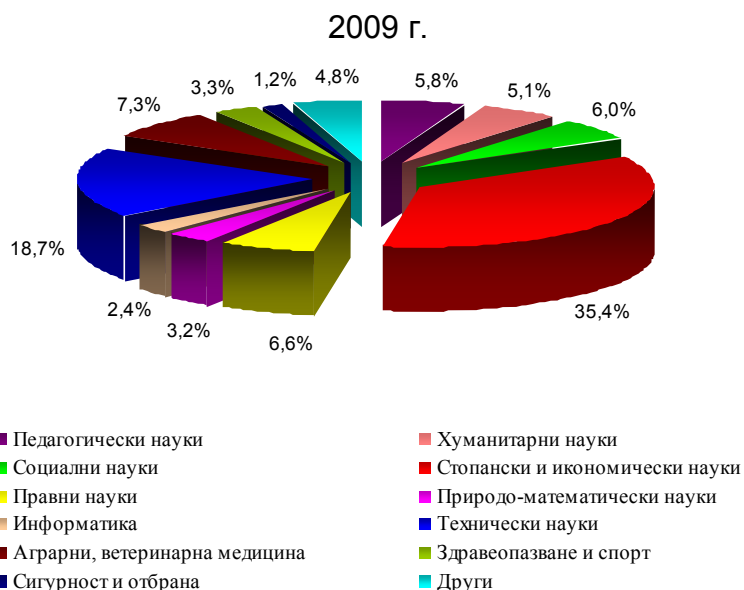
В рамките на администрацията като цяло, **най-голямо свиване на дела на висшистите през 2009 г. отчитат административните структури, създадени със закон** – намаление с 7.3%, като заетите висшисти стават 76.5% (82.5% през 2008 г.). Отново в тези административни структури се отчита и най-голямо нарастване през отчетния период на дела на служителите със завършено средно образование. Докато през 2008 г. те са били 17.5%, през настоящия – нарастват с 30.9% и стават 22.9% от всички заети в този вид администрации.

Най-значими промени в съотношението на служителите, според степента на завършено образование през отчетната година се наблюдават в административните структури, създадени с ПМС и в администрациите на министерствата. Общото при тях е, че се отчита значително нарастване на дела на служителите с висше образование. Делът на висшистите в първия вид структури нараства с 15.1% от 76.4% през 2008 г. до 87.6% през настоящата. Министерствата отчитат нарастване с 34.6% и достигат до 86.8% (64.5% през 2008 г.). Респективно в тези два вида административни структури се отчитат и най-големи съкращения на дела на служителите със средно образование в рамките на отчетната 2009 г. Структурите, създадени с ПМС отчитат намаление с 47.0% на служителите със средно образование и така през 2009 г. делът на им е 12.5% (23.5% през 2008 г., 24.1% през 2007 г., 21.1% през 2006 г., 16.0% за 2005 г.). Най-голямото намаление на дела на служителите със средно образование, не само в рамките на централна администрация, но и в администрацията изобщо се отчита от администрациите на министерствата – 63.1%. По този начин през 2009 г. от всички заети в министерствата 13.1% са служители със средно образование (35.4% за 2008 г., 35.1% за 2007 г., 32.7% за 2006 г. и 18.7% за 2005 г.).

Както и през предходните години, най-висок остава делът на служителите със средно образование в структурите на общинските администрации – 46.0% (45.5% за 2008 г., 47.3% за 2007 г., 45.6% за 2006 г., 30.8% за 2005 г.). В структурите на централната администрация, той е най-висок в администрацията на Министерския съвет – 32.3% (34.7% през 2008 г.), а най-нисък – в държавните комисии 7.7% (7.9% през 2008 г.).

През 2009 г. с магистърска степен са 79.4% от служителите с висше образование (79.1% за 2008 г., 79.3% за 2007 г. и 75.5% за 2006 г.). Делът на служителите с образователно-квалификационна степен “бакалавър” през 2009 г. е 13.6% (14.8% за 2008 г., 13.3% за 2007 г. и 12.4% за 2006 г.). С докторска степен са под един процент от служителите с висше образование (0.8% за 2009 г. и 0.7% за 2008 г.), а специалистите са 6.2% (5.4% за 2008 г., 6.8% за 2007 г. и 11.2% за 2006 г.).

Графика 18: Разпределение на служителите по области на висше образование



Източник: Администрация на Министерския съвет

Съотношението на дяловете на назначените служители по области на висше образование, както и тяхната подредба по предпочитаемост, години наред не се променя. **И през тази отчетна година най-предпочитана област на образование в държавната администрация са стопанските и икономическите науки** – 35.4% (35.6% за 2008 г., 36.1% за 2007 г., 36.3% за 2006 г. и 36.1% за 2005 г.), следвани от техническите науки – 18.7% (17.3% за 2008 г., 18.1% за 2007 г., 19.5% за 2006 г. и 19.2% за 2005 г.). На трето място през 2009 г. са служителите, завършили аграрни или ветеринарномедицински специалности, чийто дял обаче отбелязва лек спад – 7.3%, докато година по-рано дела им е бил 7.8% (2007 г. – 8.4%). Половината от служителите с това образование са назначени в административни структури, създадени със закон и представляват 15.1% от реално заетите служители с висше образование в този вид администрации. След два последователни спада в дела на служителите с юридическо образование (спад с 20.3% през 2006 г. спрямо 2005 г. и спад през 2007 спрямо 2006 г. с 24.6%), юристите в администрацията от 2008 година заемат устойчива четвърта позиция с дял от 6.6%. Позициите и дяловете на областите на висше образование, определяни като хуманитарни (5.1% за 2009 г., 5.2% за 2008 г., 5.8% за 2007 г. и 6.1% за 2006 г.), социални (6.0% за 2009 г., 5.9% за 2008 г., 5.6% за 2007 г. и 6.6% за 2006 г.) и педагогическите (5.1% за 2009 г., 5.5% за 2008 г., 2007 г. и 2006 г.) остават без особена промяна спрямо предходната отчетна година.

В централната администрация почти се запазва проекцията на разпределението на служителите по области на висше образование. Тук приблизително една четвърт от служителите в държавните агенции (24.5% през 2009 г. и 27.5% през 2008 г.), както и една пета от служителите в изпълнителните агенции (22.8% през 2009 г. и 22.4% през 2008 г.) са с техническо образование. При предходния отчетен период, с голяма концентрация на служители с технически специалности са се отличавали административните структури, отчитащи се пред Народното събрание (19.9% за 2009 г., 35.1% за 2008 г., 34.8% за 2007 г.), а също и административните структури, създадени с ПМС (21.2% за 2009 г., 37.4% за 2008 г., 35.4% за 2007 г.).

Графика 19: Разпределение на служителите по области на висше образование в ЦА



Източник: Администрация на Министерския съвет

Повече от половината служители, назначени в административните структури, създадени със закон, са с образование в сферата на стопанските науки (55.1%), като тези специалности са били предпочитани в този вид администрация и през предходните отчетни периоди (56.7% за 2008 г., 55.1% за 2007 г. и 63.1% за 2006 г.).

Графика 20: Разпределение на служителите по области на висше образование в ТА



Източник: Администрация на Министерския съвет



Концентрация на служители с техническо образование се наблюдава и в общинските администрации на райони – 37.5% от заетите през 2009 г. (40.1% за 2008 г., 41.6% за 2007 г. и 44.1% за 2006 г.), при средно за администрацията 18.7% (17.3% за 2008 г., 18.1% през 2007 г., 19.5% за 2006 г.).

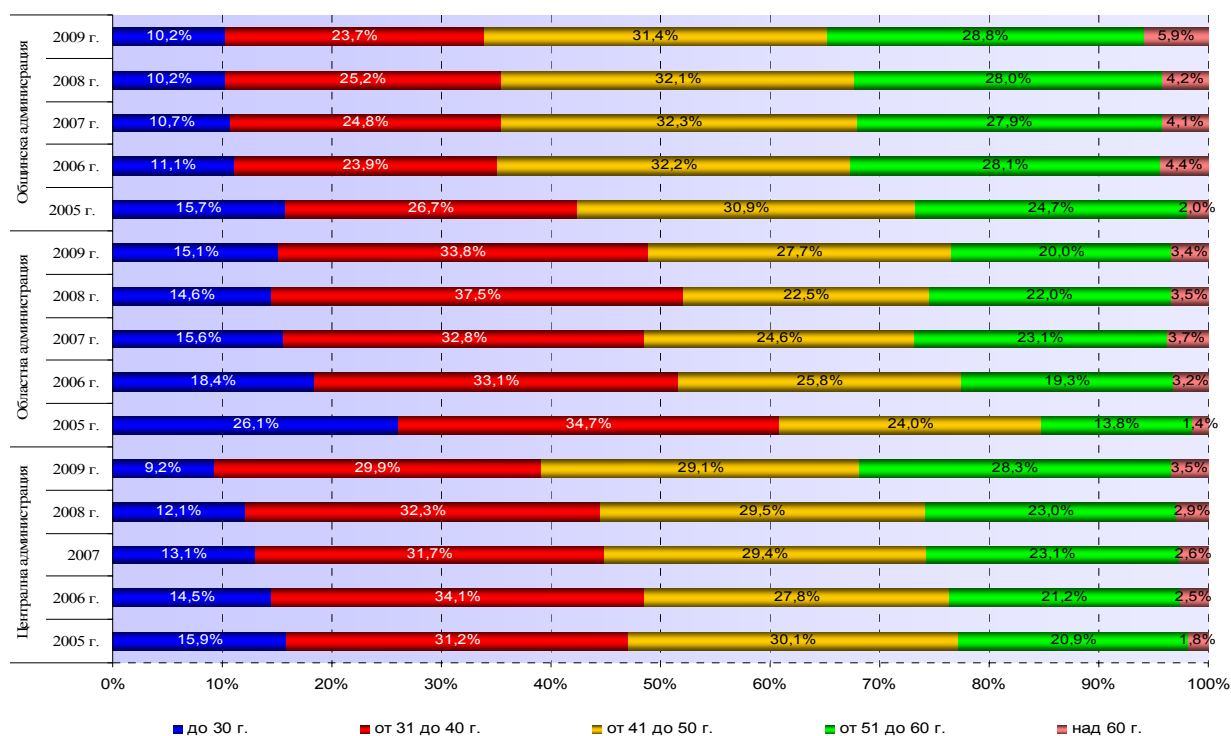
Неизменно нисък е дялът на служители с области на висше образование здравеопазване и спорт – 3.3%, като същият дял са имали тези специалности и една година по-рано (3.7% за 2007 г. и 3.6% за 2006 г.). Тези служителите са концентрирани основно в СТА – 30.4% от заетите в СТА през 2009 г. (33.2% през 2008 г., 37.8% за 2007 г. и 36.7% за 2006 г.).

### III.5. Разпределение на служителите по възраст

И през 2009 г. служителите на възраст от 41 до 50 год. са най-много – 29.9% от реално заетите в администрацията (30.3% за 2008 г., 30.6% за 2007 г.), следвани от представителите на възрастовата група от 51-60 год. с дял от 29.0% (25.4% за 2008 г., 25.5% за 2007 г.). Трето място се заема от групата от 31-40 год. – 27.3% (29.6% за 2008 г., 29.4% за 2007 г.). Най-малко са служителите над 60 год. – 4.4% (3.4% за 2008 г., 3.2% за 2007 г.), а дялът на най-младите служители – на възраст до 30 год. е 9.4% от реално заетите в администрацията през 2009 г. (11.2% за 2008 г., 12.1% за 2007 г.).

Налице е тенденция към стъпаловидно ежегодно нарастване на дела на служителите над 40 год., както и към постоянен спад на дела на най-младата група. За период от пет години, дялът на най-възрастните служители (над 60 год.) нараства от 2.8% (2005 г.) до 4.4% за настоящия отчетен период, като нарастването е с 57.1% спрямо 2005 г. В същото време, дялът на най-младите (до 30 год.) спада с по-бърза стъпка – от 13.3% през 2005 г. до 9.3% през настоящия отчетен период (намаление с 30.1%).

Графика 21: Възрастови категории на служителите в администрацията

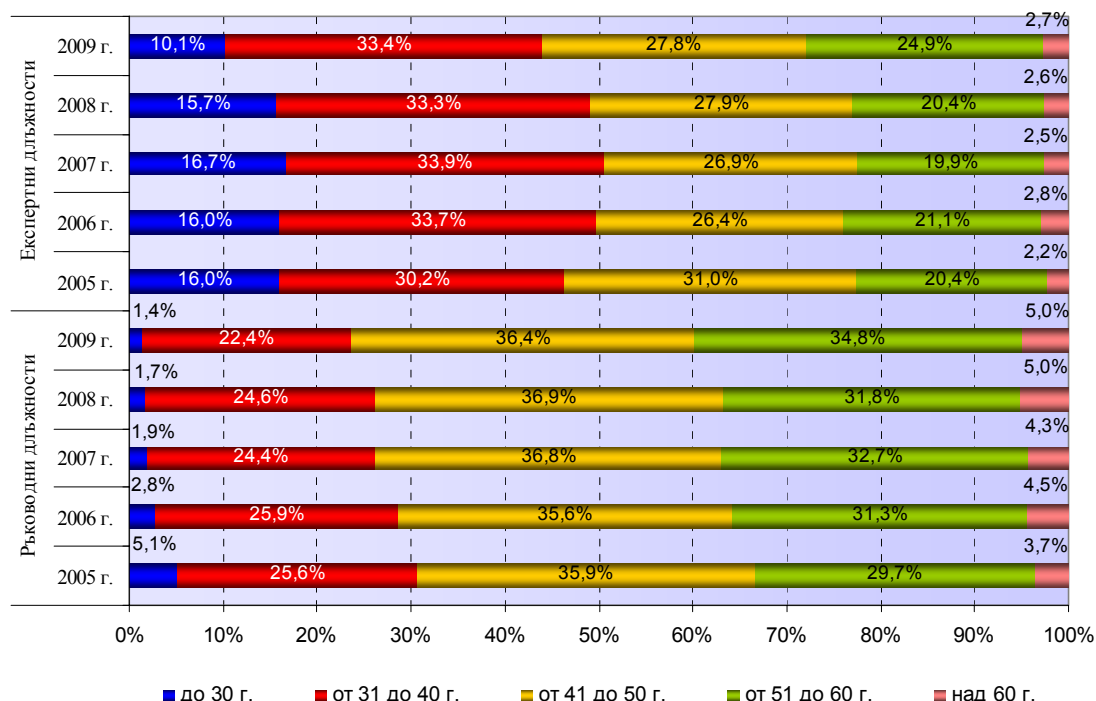


Източник: Администрация на Министерския съвет

Вече трета поредна година ръководните длъжности по СПО се заемат най-често от служители на възраст от 41 до 50 год. (36.4% през 2009 г.), следвани от заетите служители на ръководни длъжности на възраст от 51-60 год. (34.8% през 2009 г.). Пета поредна година се очертава устойчива тенденцията на спад на дела на ръководителите до 30 годишна възраст, назначени по СПО – през 2009 г. той се свива до 1.4%.

При експертните длъжности най-голям дял в устойчиво равновесие за последните четири години заемат служителите на възраст от 31 до 40 годишна възраст (33.4% за 2009 г.). Делът на най-младите експерти по СПО намалява значително – с 5.6% спрямо 2008 г., а делът на служителите от 51 до 60 годишна възраст се покачва с 4.5%.

Графика 22: Възрастови категории на служителите по СПО в администрацията

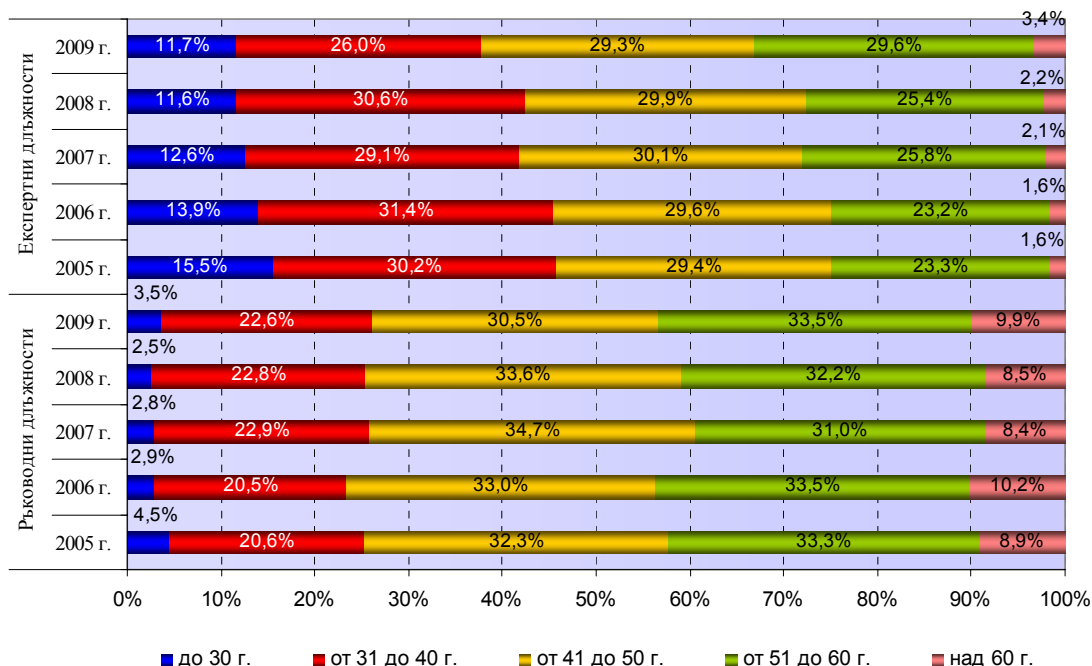


Източник: Администрация на Министерския съвет

През 2009 г. най-голям е делът на ръководителите по ТПО във възрастовата група от 51 до 60 год. (33.5% за 2009 г.), която измества на второ място миналогодишните лидери – възрастовата група от 41 до 50 год. (30.5% за 2009 г.). Най-младите ръководители по ТПО нарастват през отчетната година по относителен дял – до 3.5% от всички ръководители по трудово правоотношение, докато ръководителите с възраст от 41 до 50 год. намаляват с 3.1%.

Почти с еднакъв дял са възрастовите групи на заетите експертни позиции по ТПО от 41 до 50 год. и от 51 до 60 год. – съответно 29.3% и 29.6%, като втората група увеличава своя дял през 2009 г. с 4.2%. В същото време се отчита намаление на дела на експертните длъжности по ТПО на групата от 31-40 год. с 4.6%.

Графика 23: Възрастови категории на служителите по ТПО в администрацията



Източник: Администрация на Министерския съвет

**Ръководителите на възраст от 41 до 50 год. са с най-голям дял както в централната администрация, така и в териториалната, следвани от ръководителите на възраст от 51 до 60 год.**

В централната администрация като цяло дялът на ръководителите от 41 до 50 год. и от 51 до 60 год. е приблизително еднакъв – съответно 36.4% и 36.3%. В министерствата най-голям е дялът на ръководителите на възраст от 51 до 60 год. – 36.5% (31.9% за 2008 г., 32.7% през 2007 г., 30.9% през 2006 г.), следвани от възрастовата група от 41 до 50 год. с дял от 34.3% (37.3%, за 2008 г., 36.5% за 2007 г., 34.2% за 2006 г.). Ръководителите на възраст до 30 год. през 2009 г. са 1.1% (1.2% през 2008 г., 1.6% през 2007 г., 2.7% през 2006 г., 5.1% през 2005 г.).

В териториалната администрация като цяло ръководителите на възраст от 41 до 50 год. са 34.7%, следвани от ръководителите на възраст от 51 до 60 год. с дял от 32.5%. В областните администрации през 2009 г. най-голям е дялът на ръководителите на възраст от 41 до 50 год. – 37.4% (32.9% за 2008 г., 34.4% за 2007 г., 38.0% за 2006 г.). Младите ръководители в областните администрации, които през 2007 година са втори по дял (29.4%), през 2008 г. са трети (30.1%), а през настоящия отчетен период са едва 0.8%.

В структурите на общинските администрации и през 2009 г. най-много са ръководителите на възраст от 41 до 50 год. – 34.4% като запазват дела си от 2008 г. (35.5% за 2007 г., 34.8% за 2006 г.). Следват представителите на възрастовата група 51-60 год. – 30.3% (29.9% за 2008 г., 30.5% за 2007 г., 32.3% за 2006 г.). Подобно и на останалите видове администрации, през настоящия отчетен период и тук ръководителите на възраст до 30 год. са най-малко – 3.0% като една година по-рано дялът им е 3.3% (3.1% за 2007 г., 3.4% за 2006 г.). Имаме основания да направим извода, че в общинските администрации дялът на най-младите ръководители показва определена устойчивост.

И през настоящата отчетна година областните администрации се отличават с ниска възраст на служителите, назначени на експертни длъжности – 35.4% от всички реално заети в този вид администрации са на възраст от 31 до 40 год. (41.9% за 2008 г., 36.5% за 2007 г., 36.9% за 2006 г.), а 19.7% са до 30 год. (19.8% за 2008 г., 20.6% за 2007 г., 23.9% за 2006 г.). **И през 2009 г. областните администрации остават структурите с най-голям процент назначени млади хора на експертни длъжности.** За сравнение, делът в общинските администрации през 2009 г. е 14.0%, а за структурите от централна администрация като цяло е 10.5%.

### III.6. Придобиване право на пенсия

**В рамките на отчетната година право на пенсия за осигурителен стаж и възраст са придобили общо 1 867 служители по основно щатно разписание (2.5% от реално зетите), от които 1 077 са в централна администрация и 790 в териториална. От тях през 2009 г. са пенсионирани 973 служители (587 в структурите на ЦА и 386 – в ТА).**

**Една трета от всички пенсионирани служители (355) са в 10 структури от ЦА.** Техният дял спрямо пенсионираните само в ЦА заема 60.5%. Най-голям е броят на служителите, напуснали администрацията поради придобито право на пенсия в Агенция „Пътна инфраструктура” (56 служители), Агенция за социално подпомагане (54 служители), Изпълнителна агенция „Борба с градушките” (38 служители) и Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи” (38 служители).

**От придобилите право на пенсия през 2009 г., 894 служители остават да работят в структурите на изпълнителната власт (490 в ЦА и 404 в ТА) – 47.8% от всички придобили право на пенсия през 2009 г. (38.6% през 2008 г.).** Най-голям брой служители, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2009 г. и останали да работят в администрацията има в Агенция „Пътна инфраструктура” (51 служители), Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси” (31 служители), Министерство на земеделието и храните (29 служители), Администрация на Министерския съвет (25 служители), Общинска администрация Русе (24 служители) и Столична община (23 служители).

Делът на оставащите на работните си места служители, придобили право на пенсия нараства всяка отчетна година и **с натрупване към 31.12.2009 г. в държавната администрация по основно щатно разписание работят 1 470 служители, придобили право на пенсия за осигурителен стаж (585 в ЦА и 885 в ТА).**

В някои администрации буди особена тревога съотношението на служителите, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и продължаващи да работят в съответната администрация, към броя на зетите служители по основно щатно разписание в края на 2009 г.: Справките показват, че в:

- **Национална агенция за оценяване и акредитация** – 68.4% от зетите са придобили право на пенсия (19 заети, от тях 13 придобили право на пенсия);
- **Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните** – 25.0% от зетите са придобили право на пенсия (8 заети, от тях 2 придобили право на пенсия);
- **Национален студентски дом** – 25.0% от зетите са придобили право на пенсия (4 заети, от тях 1 придобил право на пенсия);
- **Държавна комисия по сигурността на информацията** – 22.1% от зетите са придобили право на пенсия (86 заети от тях 19 придобили право на пенсия);

- **Регионален инспекторат по образованието – Силистра** – 21.1% от заетите са придобили право на пенсия (19 заети от тях 4 придобили право на пенсия);
- **район „Изгрев” на Столична община** – 20.0% от заетите са придобили право на пенсия (50 заети като от тях 10 придобили право на пенсия).

През 2010 г., право на пенсия за осигурителен стаж и възраст ще придобият общо **2 166 служители** (1 157 в ЦА и 1 009 в ТА). Над една четвърт от тях (28.3%) работят в седем административни структури (Националната агенция по приходите – 179 служители, Агенция за социално подпомагане – 104 служители, Агенция „Пътна инфраструктура” – 74 служители, Национален статистически институт – 69 служители, Национална ветеринарномедицинска служба – 67 служители, Агенция по заетостта – 65 служители и Агенция „Митници” – 55 служители).

**Наблюдаваната концентрация на служители, придобили или с предстоящо придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, поставя сериозно въпроса за провеждане на политика, осигуряваща приемственост в администрацията.**

### III.7. Допълнителна обезпеченост с човешки ресурси

През 2009 г. **397 административни структури са използвали услугите на външни експерти за изпълнение на конкретни задачи, свързани с тяхната дейност – с 6.4% повече** спрямо предходната отчетна година (373 за 2008 г., 347 за 2007 г.). Общо за отчетния период **администрациите са платили 16 230 396.00 лв.**, като размерът на тези средства намалява с 35.0% спрямо предходната година (24 974 419.00 лв. за 2008 г.).

Относителният дял на администрациите ползващи външни експерти, спрямо всички административни структури също нараства и достига 70.5% (69.2% през 2008 г., 62.9% през 2007 г.). Въпреки всичко, този дял остава далеч под стойността от 2006 г., когато 77.9% от отчетните се администрации са привличали външни експерти в рамките на годината.

През 2009 г. **79 от структурите в ЦА са ползвали външни експерти – 74.5%** от всички структури в централната администрация (79.6% през 2008 г., 73.7% през 2007 г.), както и **318 структури в ТА – 69.6%** от всички структурите в ТА през 2009 г. (65.4% през 2008 г. и 60.0% през 2007 г.).

В рамките на отчетния период **централната администрация е използвала средства за заплащане на услуги на външни експерти с 51.9% по-малко в сравнение с 2008 г. Сумата за 2009 г. възлиза на 9 296 757.00 лв.**, докато година по-рано за тази цел са били използвани средства в размер на 19 314 419.00 лв. За същия период **средствата, използвани от структурите на териториалната администрация нарастват с 22.5%** и през 2009 г. **възлизат на 6 933 639.00 лв.**, докато година по-рано те са били 5 659 578.00 лв.

През 2009 г. **най-значимо е нарастването на дела на общинските администрации, привличали външни експерти за изпълнение на конкретни задачи – до 79.2%** (68.2% за 2008 г.). Изразходваните средства са **в размер на 6 201 835.00 лв.** и нарастват с 23.3% спрямо 2008 г. (5 029 991.00 лв.), но делът им от общите разходи нараства само с 0.6%.

**При министерствата делът на средствата за външна експертна помощ нараства повече от три пъти спрямо общите разходи в ЦА.** Така през 2009 г. 60.5% от общите разходи на ЦА за външна експертна помощ се дължат на министерствата, като **използваната от тях сума нараства до 5 648 112.00 лв.**, с 69.6% повече от предходната година (за 2008 г. – 17.3% общите от общите разходи в ЦА, общо 3 331 289.00 лв.).

Значимо **нарастване на дела на администрациите, ползващи услуги на външни експерти има и при структурите, отчитащи дейността си пред НС – до 75.0%** (66.7% за

2008 г.). Далеч по-малко е **нарастването при областните администрации** – от 64.3% за 2008 г. на 67.9% за 2009 г.

При структурите от **специализираната териториална администрация** е налице **намаление** на дела на тези, които са ползвали външна експертна помощ. Докато през 2008 г. този дял е 60.7% , през 2009 г. намалява до 52.3%. И въпреки че делът им от общите разходи на ТА за външна експертна помощ спада от 6.0% за 2008 г. на 5.7% за 2009 г., то сумата нараства с 16.4% (от 339 736.00 лв. за 2008 г. на 395 413.00 лв. за 2009 г.).

През 2009 г. делът на структурите създадени със закон, осъществили разходи за външна експертна помощ намалява с 82.9% спрямо предходната отчетна година и разходите направени от тях представляват 11.5% от всички разходи за външна експертна помощ в ЦА. Размерът на тези средства е 1 065 307.00 лв. – с 91.7% по-малко спрямо предходната отчетна година (през 2008 г са реализирали 66.8% от всички разходи в централната администрация за външни експертни услуги, а сумата възлиза на 12 902 076.00 лв.).

#### **Външни експерти се привличат най-често във връзка с:**

- правни услуги – 314 администрации (287 за 2008 г.);
- правни анализи – 53 администрации (47 за 2008 г.);
- изготвяне на експертни становища – 205 администрации (207 за 2008 г.);
- извършване на консултантски услуги – 249 администрации (249 за 2008 г.);
- изготвяне на експертни оценки на имущество – 208 администрации (182 за 2008 г.);
- функционални анализи – 15 администрации;
- други – 87 администрации (70 за 2008 г.).

Извън посочените отговори, администрациите са ползвали услуги на външни експерти и в следните случаи: IT специалисти за абонаментно поддържане на интернет страници и компютърни мрежи; за предоставяне на софтуерни и хардуерни услуги; системни администратори на информационни системи и локални мрежи; външни експерти за участие в конкурсни комисии при избор на нови служители; във връзка със счетоводна отчетност и контрол или одитни услуги; за стенографски услуги; за провеждане на психологически и социологически изследвания; инвеститорски контрол; различни кампании по общественозначими проблеми (превенция на ХИВ/СПИН); при PR-проекти, както и при кампании по прием на ученици след завършен седми клас и кандидат-студентски кампании, като проверители на писмени работи на кандидатите и др.

### **III.8. Неизползвани отпуски**

В края на 2009 г. **общо 68 788 служители в държавната администрация** (91.9% от реално заетите) **имат натрупан отпуск в размер на 2 742 868 дни**, т.е. **всеки от тях разполага средно с по 40 дни неизползван отпуск**. От тях общо 35 092 служители по СПО (94.3% от заетите по СПО) имат неизползван отпуск в размер на 1 722 602 работни дни (средно по 49 работни дни), а 33 696 служители по ТПО (89.5% от заетите по ТПО) – 1 020 266 работни дни (средно по 30 работни дни).

Натрупването на неизползвания платен отпуск е по-силно изразено **в централната администрация**, където **41 001 служители** (93.8% от заетите в ЦА) **разполагат с 1 883 142 дни (средно по 46 дни на човек)**. От тях 26 219 служители, работещите по служебно правоотношение имат 1 401 685 дни отпуск (средно по 53 дни на човек), а 14 782 служители по трудово правоотношение имат 481 457 дни (средно по 33 дни на човек).

В териториалната администрация 27 787 служители (89.2% от заетите в ТА) имат общо 859 726 дни неизползван отпуск (средно по 31 ден на човек). От тях 8 873 служители по служебно правоотношение разполагат с 320 917 дни неизползван отпуск (средно по 36 дни), а 18 914 служителите по трудово правоотношение имат отпуск в размер на 538 809 работни дни (средно по 28 дни на човек).

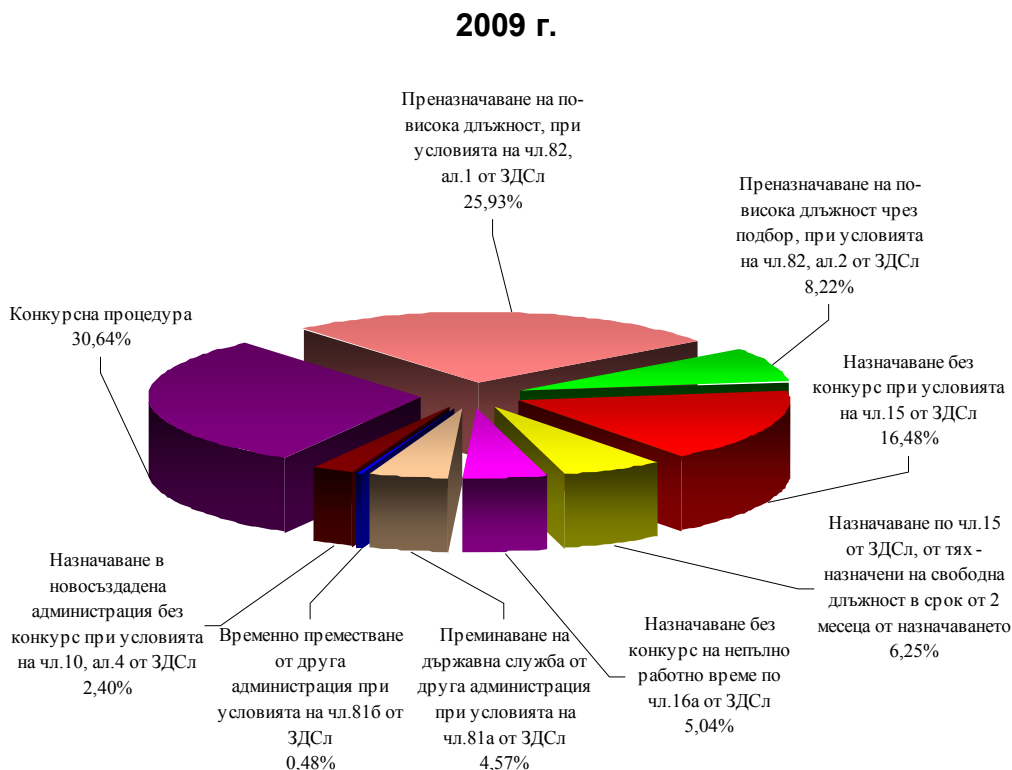
### Ш.9. Подбор и назначаване на служители в държавната администрация

Развитието и промяната на целите на администрациите оказват стратегическо влияние върху планирането и потребностите от подбор на персонала. Привличането на най-добрите специалисти зависи от правилното дефиниране на ключовите характеристики за длъжността, и дефиниране и оценяване на професионалните компетенции на кандидатите. Организационният дизайн на една структура е много повече от изработване на схеми и органограми. Неговите необходими градивни елементи могат да бъдат обединени в логична структура от звената по управление на човешките ресурси.

Назначаването в държавната администрация е един от аспектите от управлението на човешките ресурси. Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители е рамката, която определя процедурите и начините за провеждане на конкурсите и назначаване на държавните служители.

През 2009 г. назначените на държавна служба са 5 620 (6 648 за 2008 г., 10 847 за 2007 г.). От тях на 4 389 длъжности са назначени експерти (4 962 за 2008 г.) и на 1 231 длъжности са назначени ръководители (1 686 за 2008 г.).

Графика 24: Заемане на длъжности в администрацията

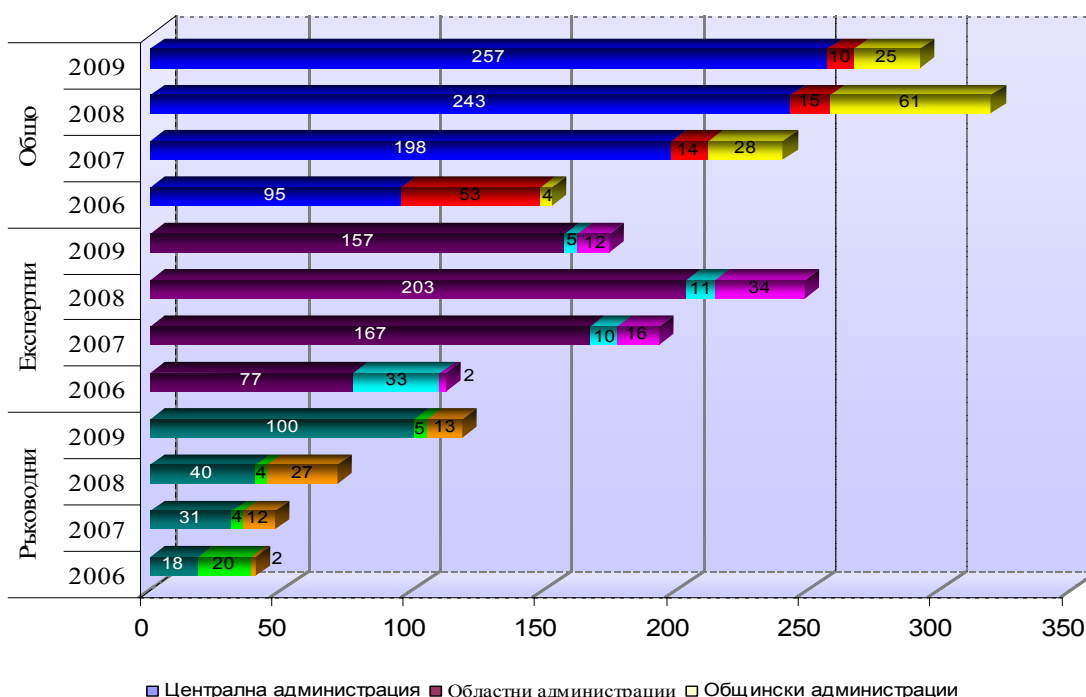


Източник: Администрация на Министерския съвет

Най-често прилаганият инструмент за назначаване през периода е **повишението в длъжност на служителите**. Така са назначени 1 419 експерти (32.3% от всички заети длъжности за експерти през 2009 г., 27.0% за 2008 г.). Преназначаването на по-висока длъжност се извършва чрез подбор при условията на чл.82, ал.1 от ЗДСл в 1 145 от случаите (26.1% от всички заети експертни длъжности). Други 274 експерти са преназначени на по-висока длъжност чрез подбор при условията на чл.82, ал.2 от ЗДСл (6.2% от заетите експертни длъжности). **Ръководните длъжности, заети чрез подбор през периода са 500 или 40.6% от всички длъжности за ръководители, заети през годината (37.7% за 2008 г., 18.3% за 2007 г.)**. Така за втора поредна година делът на този инструмент при назначаването на служители на ръководна длъжност нараства – с 7.7% спрямо 2008 г., а нарастването през 2008 г. спрямо предходната година е повече от двукратно. От ръководителите, назначени чрез повишение в длъжност, 312 са преназначени при условията на чл.82, ал.1 от ЗДСл, (25.3% от всички назначени ръководители). Други 188 са повишени с преназначаване на по-висока длъжност чрез подбор, при условията на чл.82, ал.2 от ЗДСл (15.3% от назначените през 2009 г. ръководители). **Развива се благоприятна тенденцията за осигуряване на възможности за израстване в кариерата.**

Конкурсната процедура си остава най-общият и масов начин за достъп до длъжностите в държавната администрация. **Чрез конкурс са назначени 1 720 служители (3 148 за 2008 г., 2 642 за 2007 г.)**. От тях, експертите са 1 312 (2 332 за 2008 г.) с дял от 29.9% (47.0% за 2008 г.). Чрез конкурс са заети и 408 ръководни длъжности – 33.1% от всички заети ръководни длъжности през отчетния период (48.4% за 2008 г.). Спрямо миналата година се отчита намаление с 50.0% на дела на ръководните длъжности, заети по този начин, докато една година по-рано те са нараснали с 91.5% спрямо 2007 г. (816 за 2008 г., 426 за 2007 г.). Разглеждайки вида на правоотношението, се наблюдава намаление на броя на длъжностите по СПО, заети чрез конкурсна процедура с 41.5% спрямо предходната година, а намалението при длъжностите по ТПО е с 85.8%.

*Графика 25: Брой служители, преминали по постоянна мобилност, 2009 г.*



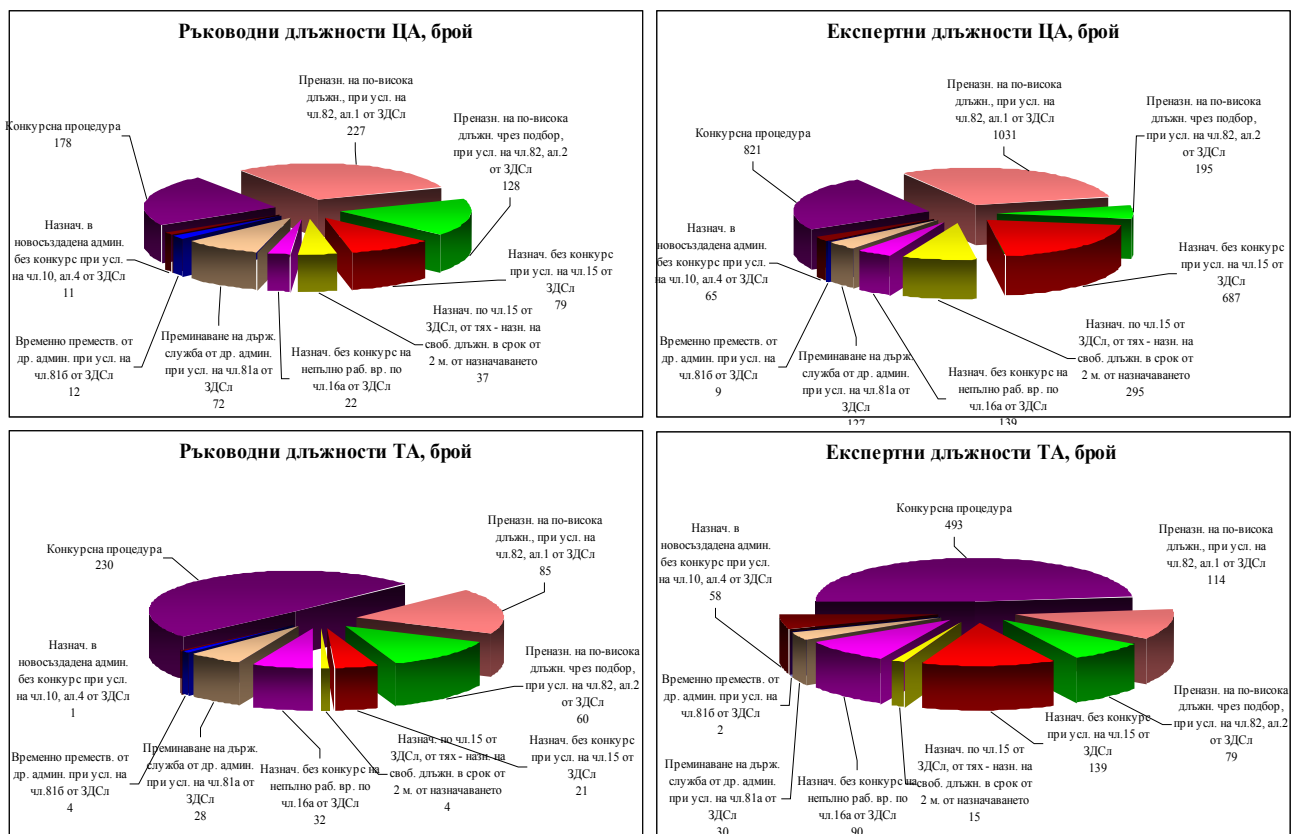
*Източник: Администрация на Министерския съвет*



**Чрез постоянна мобилност** (чл. 81а от ЗДСл) са заети общо 157 експертни длъжности в държавната администрация (268 за 2008 г.). Това представлява 61.1% от всички длъжности, заети чрез механизма на мобилност (75.9% за 2008 г.) и 3.6% от всички заети длъжности за експерти (5.4% за 2008 г.). **Значително нарастване има при ръководните длъжности** – така са заети 100 (85 за 2008 г.), т.е. механизмът е бил приложен при заемането на 8.1% от длъжностите за ръководители в рамките на годината (5.0% за 2008 г.).

**Нараства делът на длъжностите, заети без конкурс при условията на чл.15 от ЗДСл.** През 2009 г. експертните длъжности, заети по този начин са 18.8% (16.7% за 2008 г.), въпреки че броят им остава почти непроменен спрямо предходната отчетна година (826 за 2009 г., 829 за 2008 г.). **В срок до два месеца 310 от тях са били назначени на свободна експертна длъжност.** Това представлява 37.5% от всички експерти, назначени през годината в администрацията на това основание или 7.1% от всички експертни длъжности, заети през отчетния период. В рамките на 2009 г. 100 ръководни позиции са заети на това основание (81 за 2008 г.) или 8.1% от всички заети ръководни длъжности. В срок до два месеца от назначаването си без конкурс при условията на чл.15 от ЗДСл са били назначени на свободна ръководна длъжност 41 ръководители, което представлява 3.3% от всички ръководители, назначени през годината в администрацията на това основание.

Графика 26: Брой заети длъжности в администрацията, 2009 г.

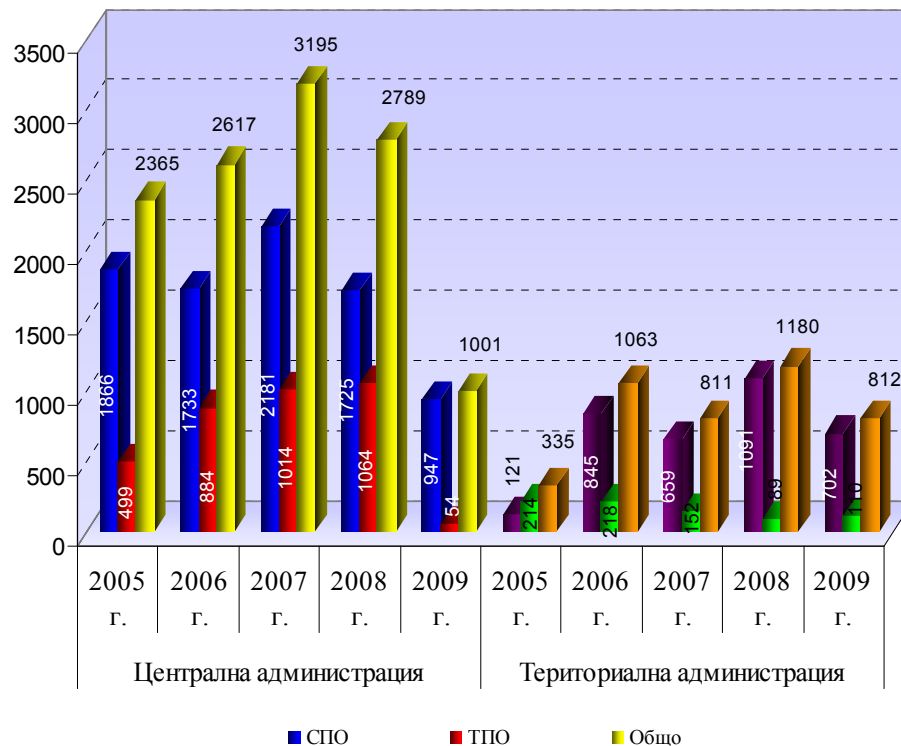


Източник: Администрация на Министерския съвет

В централната администрация през отчетната година длъжностите по СПО, заети след конкурс са с 45.1% по-малко в сравнение с предходната. При длъжностите, определени за заемане по ТПО се отчита спад от 94.9%.

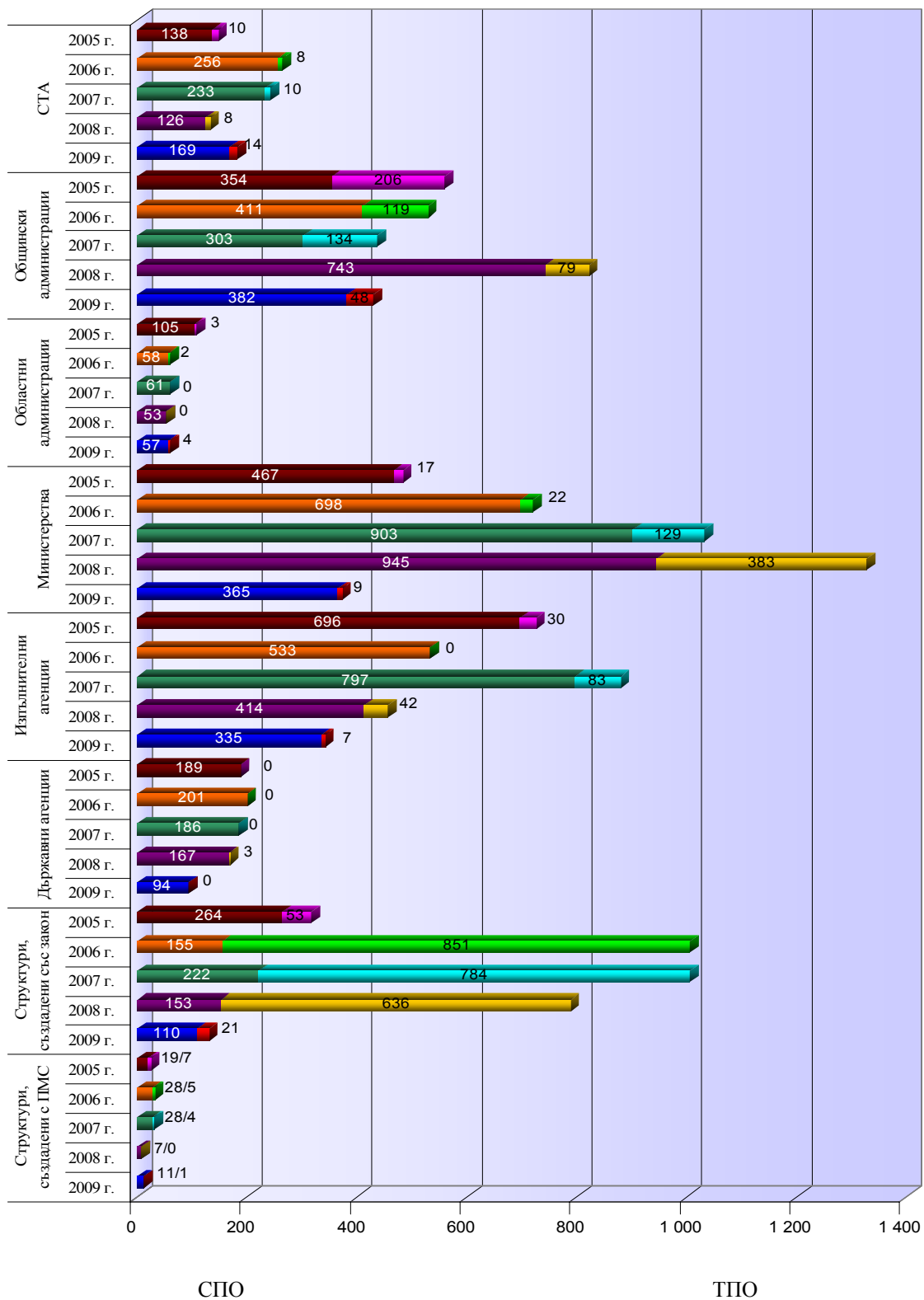
В структурите на териториалната администрация прекъсва тенденцията на ежегоден спад на броя на длъжностите по ТПО, които са заети след проведена конкурсна процедура и през 2009 г. те са с 23.6% повече спрямо предходната година.

**Графика 27:** Брой заети длъжности чрез конкурсна процедура по СПО и ТПО



Източник: Администрация на Министерския съвет

Графика 28: Конкурсни процедури за заемане на длъжности в администрацията



Източник: Администрация на Министерския съвет

През 2009 г. са подадени общо 92 възражения по организацията, провеждането и класирането на конкурсните процедури (264 за 2008 г.). От тях 65 са свързани с провеждането на конкурсите (235 за 2008 г.), като 47 са в ЦА (209 за 2008 г.). Възраженията, свързани с класирането от проведените конкурсни процедури са 27 (29 за 2008 г.), 20 от тях са в ЦА.

През 2009 г. 267 конкурсни процедури са приключили без класиране (426 за 2008 г.), като 187 са в структурите на ЦА (284 за 2008 г.). Най-много са тези в министерствата – 88 (154 за 2008 г.) и в изпълнителните агенции – 73.

През 2009 г. общо 118 структури (25 от централната администрация и 93 от териториалната) отговорят, че **при набирането на кадри чрез конкурсна процедура се сблъскват с различни проблеми** (168 за 2008 г.). Най-често срещаните причини за затрудненията са свързани с неатрактивното заплащане (46 администрации), както и с липсата на подходящи кандидати по отношение на: образование, най-често тясно специализирано; минимално необходим професионален опит; отговарящи на изискваните условия; отговарящи на изисквания за магистърска степен (55 администрации):

- “Липса на подходящи кандидати за вътрешни одитори, поради липса на сертификат, съгласно чл.19, ал.2, т.4 от Закона за вътрешния одит в публичният сектор (ЗВОПС)” – Министерство на труда и социалната политика;
- “Липса на кандидати, ниско заплащане и отсъствие на каквато и да е мотивация за работа в държавната администрация, което от своя страна води до невъзможност за качествен избор при назначаване на служители” – Български институт по метрология;
- “Незаинтересованост на кадри с морско образование и правоспособност от оперативното и управленско ниво, необходими за длъжностите, поради ниско заплащане” – Изпълнителна агенция "Морска администрация.

Общинските администрации отбелязват невъзможността да се намерят добре подготвени кадри с нужните образование, квалификация, трудов и професионален опит в малките населени места:

- “Ограничен брой специалисти, защитили сертификат за вътрешни одитори в публичният сектор на основание чл.53 от ЗВОПС. Сертификатът се издава от МФ след успешно положен изпит” – Общинска администрация Вършец.

Невъзможността администрацията да се конкурира с частния сектор по отношение на заплащането също води до проблеми при набирането на служители чрез конкурсни процедури:

- “Липса на специалисти в някои области, поради ниско заплащане отнесено към притежаваната от тях квалификация и търсенето на подобни кадри на пазара на труда” – Община Пловдив, район Западнен.

Ниското заплащане в комбинация с високи изисквания към кандидатите за държавна служба, като причина за невъзможността да се намерят кандидати по обявени конкурси, се отбелязва и от структурите на общинската администрация:

- “В конкурсите участват слабо подготвени кандидати. Ниското заплащане не привлича квалифицирани юристи, които да поемат многото отговорности, свързани с цялостната дейност на администрацията, съобразно правната рамка” – Община Столична, район Нови Искър;
- “Липса на кандидати за длъжностите за архитекти и строителни инженери, основаваща се на високите изисквания за професионална компетентност и

образователна степен, съчетани с високи отговорности срещу неадекватно заплащане, продиктувано от включването на общинската администрация на района в длъжностни нива, предвидени за общини с население до 50 000 души по Единния класификатор на длъжностите в администрацията (ЕКДА)” – Община Варна, район Одесос.

Всичко това рефлектира върху броя на подадените заявления за участие в конкурси, обявени за заемане на длъжност в администрацията. През 2009 г. при обявени 2 115 конкурсни процедури за заемане на длъжности по СПО са се явили общо 9 678 участници. Следва да се има предвид, че **193 конкурсни процедури за заемане на длъжности по СПО са прекратени поради невявяване на нито един кандидат, а други 73 са прекратени поради недопускане до конкурса на нито един от явилите се кандидати.** Така през 2009 г. при реално стартирали 1 849 конкурсни процедури за назначаване на държавни служители, средният брой кандидати по една процедура е 5.23.

Съгласно данните, представени от административните структури, през изминалата година, общо 8 647 служители са назначени за първи път като държавни служители (2 995 за 2008 г.), от които 7 690 на експертна длъжност. Болшинството от тях – 7 725 (89.3%) са в структурите на ЦА (1 897 или 63.3% за 2008 г.), предимно на експертни позиции – 6 940. Най-много назначени за първи път държавни служители има в Националната агенция по приходите – 6 091 като 5 617 от тях са експерти (с ПМС №335/20.12.2008 г. се регламентира преминаване на служители в НАП от ТПО на СПО). В структурите на териториалната администрация, служителите назначени за първи път като държавни служители са 922 (1 098 за 2008 г.). От тях 393 (4.5% от общия брой на назначените за първи път като държавни служители) са назначени в общинските администрации (709 за 2008 г.).

### III.10. Мотивиране на служителите в държавната администрация

Имайки предвид проблемите, пред които са изправени структурите от държавната администрация при назначаване на служители:

- липса на кандидати с подходящи качества;
- липса на кандидати с подходящо образование;
- липса на кандидати с необходимия трудов стаж и професионален опит;
- сравнително ниското заплащане,

представлява интерес **прегледа на методите за мотивиране на служителите.**

Факторите, които влияят върху мотивацията на служителите в държавната администрация са много повече от единствено трудовото възнаграждение. Те са различни не само за различните видове администрации, но и за отделни групи дори в една и съща администрация. С разбирането за цялостната динамика на работата и очакванията за кариерно развитие на висококвалифицираните специалисти, от ключово значение при мотивиране на служителите е комбинирането на финансови и нефинансови стимули.

От общо 563 администрации, попълнили отчет за състоянието на администрацията, само 234 (41.6%) отговарят, че мотивират своите млади служители, като им предоставят ясна перспектива за служебно развитие. Това е най-ниският отчетен резултат по този показател за период от четири години (43.7% за 2008 г., 45.7% за 2007 г., 58.1% през 2006 г. и 48.8% за 2005 г.). **Спадащият оптимизъм за ясна перспектива на служебното развитие говори за крещяща нужда от прилагане на механизъм за прозрачно и целенасочено идентифициране, развитие и задържане на таланти.**

По-оптимистични по отношение на възможностите да предложат перспективи за професионално развитие и кариерно израстване на своите служители са структурите от централната администрация – 49.1% (58.3% за 2008 г., 48.3% за 2007 г.). Само 39.8% от структурите на териториалната администрация (40.1% за 2008 г., 45.0% за 2007 г.) отчитат този фактор като мотиватор.

И двата типа администрации през настоящия отчетен период демонстрират намаляване на дяловете си относно възможностите да прилагат този мотивационен фактор, но при ЦА спадът е с 15.8% спрямо предходната година (при регистрирано нарастване през 2008 г. с 20.7%), а при ТА – минимален спад с 0.7% (през последните години спадовете спрямо предходните отчетни периоди са били със значими стойности – с 10.9% през 2008 г., с 21.3% през 2007 г.).

Друг мотивационен фактор с двустранен ефект (и за служителите и за ръководителите им) е насърчаването на служителите да подобрят представянето си и ефективността си чрез обучение, като по този начин допринесат за постигане на целите на администрацията. Този фактор е посочен от 418 администрации, като в рамките на отчетния период дялът им се свива с 14.7% (74.2% за 2009 г., 87.0% за 2008 г., 85.7% за 2007 г., 75.9% за 2006 г.). Подобно на предходните отчетни периоди и през 2009 г. в по-голяма степен структурите от ТА разчитат на обучението като мотивация за задържане на кадри – 75.1% (87.7% за 2008 г., 88.1% за 2007 г., 77.3% за 2006 г.). За структурите от ЦА обучението също са най-доброто средство с което разполагат, за да повишат мотивацията на своите служители – 70.8% (84.3% за 2008 г., 76.7% за 2007 г., 69.6% за 2006 г.). В рамките на отчетния период дялът на структурите от ТА, които използват обучението за мотивиране на своите служители се свива с 14.4%, докато спадът при структурите на ЦА е по-голям – с 16.0%.

В рамките на отчетната година **17.6% от администрациите преценяват, че предлагат добро заплащане на своите служители, с което ги мотивират за изпълнение на поставените им задачи.** Дялът им отбелязва нарастване спрямо предходната година, когато на това мнение са били общо 16.2% от административните структури (12.9% за 2007 г., 16.2% за 2006 г.). С по-голямо доверие във възможностите си чрез добро заплащане да осигурят мотивация на своите служители са структурите от ТА – 17.9% от този тип структури (15.9% за 2008 г., 12.8% за 2007 г., 16.2% за 2006 г.). На този фон прави впечатление, че през настоящия отчетен период дялът на структурите от ЦА, които преценяват, че предлагат възнаграждение на своите служители в размер, който да ги мотивира за по-добро изпълнение намалява до 16.0% (17.6% за 2008 г.).

**Предоставянето на добри условия за работа, в т.ч. и осигуряване на добър микроклимат, оптимална технологична и информационна обезпеченост, системи и механизми за професионална подкрепа и развитие,** също се използват като фактори за мотивиране на служителите в различни административни структури. Според 76.0% от администрациите (73.9% за 2008 г., 73.9% за 2007 г., 64% за 2006 г.), това е най-важният фактор, с който разполагат през 2009 г. за да мотивират своите служители. И през настоящата отчетна година дялът на структурите от ТА, посочили добрите условия за работа като използван фактор за мотивация на служителите остава без промяна спрямо 2008 г. – 75.1% (65.8% за 2007 г.). Нарастване се отчита и на дела на структурите от ЦА, отчитащи този фактор като мотивационен – 70.8% (68.5% за 2008 г., 56.9% за 2007 г.).

Сред администрациите съществува практика **командировките извън България също да се използват като мотивиращ фактор.** През отчетната година общо 10.8% от администрациите, попълнили отчетни доклади посочват, че използват задграничните командировки за да мотивират своите служители (13.7% за 2008 г., 9.9% за 2007 г.). В рамките на отчетната година 27.4% от структурите в ЦА са използвали задграничните командировки като инструмент за мотивиране на своите служители (33.5% за 2008 г., 25.5%

за 2007 г.). Със същата цел са използвани задграничните командировки и от 7.0% от структурите на ТА (8.8% за 2008 г., 5.9% за 2007 г.).

Администрациите 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.** Продължава използването на възможностите за участие в семинари, в работни групи и комисии, работа по проекти (при допълнително заплащане за тези участия) 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. По този начин се засилва чувството за принадлежност на отделните служители към екипа и чувството за ангажираност с постигнатите резултати.

**Възможностите за обучение на служителите и предлагането на добри условия за работа остават едни от малкото универсални и общодостъпни инструменти за мотивация на служителите в държавната администрация.** Очертаването на перспективи за кариерно развитие – професионално (развитие на компетентността и уменията на служителите) и служебно развитие (израстване в службата чрез хоризонтална и вертикална мобилност) също се възприемат от администрациите като един от значимите фактори, с които разполагат при изграждането на мотивация в своите служители. При това администрациите съзнават взаимната обвързаност между обучението на техните служители и перспективите за кариерно развитие. **През последните четири години структурите на териториалната администрация са все по-песимистични във възможностите си да стимулират своите служители,** чрез очертаване на ясни перспективи за професионално развитие и кариерно израстване.

### III.11. Заплащане и допълнително материално стимулиране

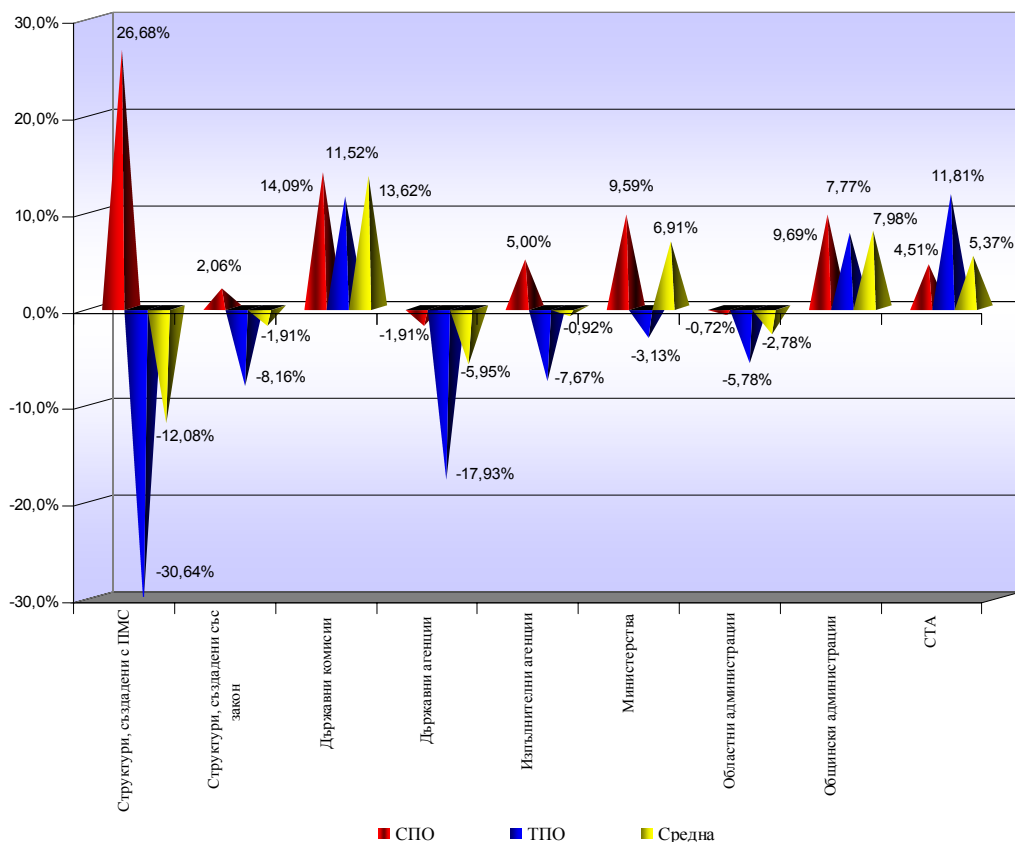
През 2009 г. средната месечна брутна заплата на работещите в държавната администрация е **648.60 лв.** Нарастването за отчетния период е незначително – с 0.8% (през 2008 г. средната месечна брутна заплата е 643.19 лв. – нарастване с 15.8% спрямо 2007 г.).

Размерът на средната месечна брутна работна заплата по СПО през 2009 г. е **723.86 лв.** (702.30 лв. за 2008 г.), а по ТПО – **574.26 лв.** (592.33 лв. за 2008 г.). В рамките на отчетния период възнагражденията на служителите по СПО нарастват средно с 3.1% (14.3% нарастване през 2008 г. спрямо 2007 г.), докато заплатите на заетите по ТПО намаляват средно с 3.1% (при ръст от 17.0% през 2008 г. спрямо 2007 г.).

В централната администрация средната месечна брутна работна заплата на реално заетите намалява през 2009 г. с **1.2%** и става 681.04 лв. (през 2008 г. заплата на заетите в структурите на ЦА нараства с 14.3% спрямо 2007 г.). Възнагражденията на реално заетите в структурите на ЦА, назначени по СПО нараства средно с 2.0% до 740.43 лв., но възнагражденията на заетите по ТПО намаляват средно с 10.0% до 581.44 лв.

Въпреки нарастването от **6.7%**, и през 2009 г. размерът на средната месечна брутна работна заплата в структурите на ТА е по-нисък – **603.06 лв.** (565.35 лв. за 2008 г.). През 2009 г. възнагражденията на служителите по СПО в ТА нарастват средно с 6.5% и те получават средно по 677.61 лв. (636.37 лв. за 2008 г.), а по ТПО нарастването е средно с 7.1%, а средната заплата е 568.77 лв. (530.97 лв. за 2008 г.). Една година по-рано нарастването на заплатите по СПО в този тип административни структури е по-голямо в сравнение с нарастването на заплатите по ТПО. Нещо повече, през 2008 г. заплатите на реално заетите в структурите на териториална администрация изпреварват като ръст заплатите на заетите в централна администрация.

Графика 29: Промяна на месечната брутна заплата през 2009 г. спрямо 2008 г. в %



Източник: Администрация на Министерския съвет

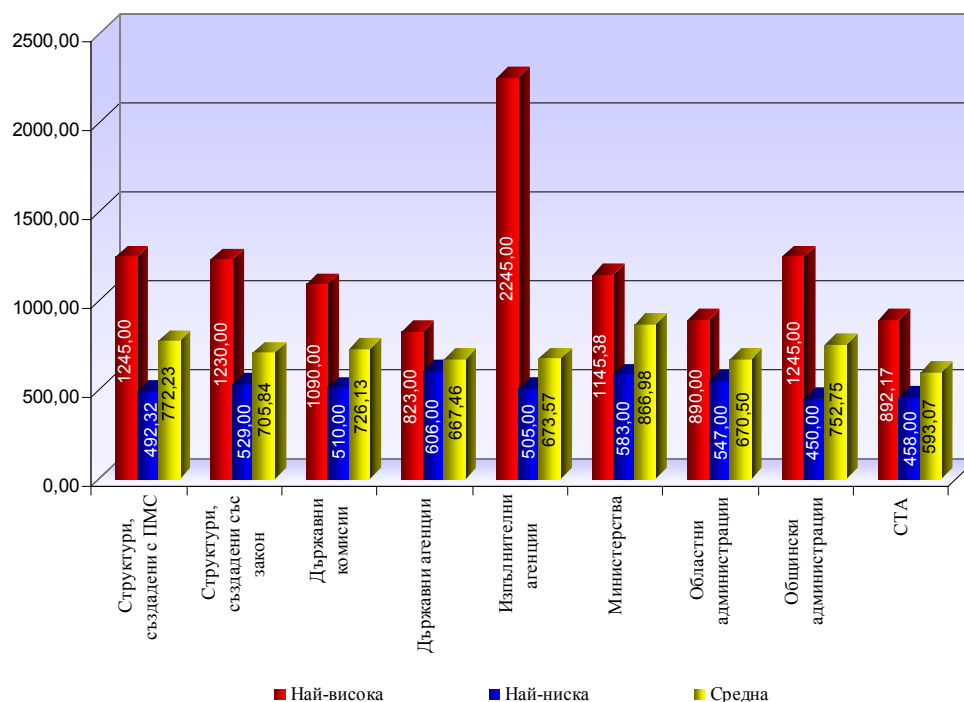
През настоящата година **най-високо е средното възнаграждение на заетите в административните структури, отчитащи се пред Народното събрание – 996.62 лв.** (757.70 лв. за 2008 г. и нарастване с 31.5%). Промяната се дължи на скока на възнаграждението на служителите по ТПО – от 766.81 лв. през 2008 г. на 1073.44 лв. през 2009 г. (нараства с 40.0%).

С **най-ниско възнаграждение през 2009 г. са служителите, ангажирани в специализираната териториална администрация – 593.07 лв.** (565.44 лв. за 2008 г.), в държавните агенции – 667.46 лв. (680.46 лв. за 2008 г.) и областните администрации – 670.50 лв. (675.33 лв. за 2008 г.).

И през 2009 г. **най-високо остава средното възнаграждение на служителите по СПО в министерствата 866.98 лв.** (791.09 лв. за 2008 г. и 710.69 лв. за 2007 г.). Следващите три места през настоящия отчетен период вече заемат структурите, създадени с ПМС (772.23 лв.), общинските администрации (752.75 лв.) и държавните комисии (726.13 лв.). Докато държавните комисии и общинските администрации поддържат високо ниво на заплащане на служителите по СПО, то при структурите създадени с ПМС изпреварващото другите видове администрации темпо се дължи на нарасналия дял на длъжностите по СПО (от 37.4% за 2007 г. до 67.4% за 2009 г.) за сметка на съкращаване на длъжности по ТПО. Високите средни месечни брутни възнаграждения на служителите по СПО в общинските администрации се дължи на факта, че по СПО са назначени предимно ръководни служители, които по принцип получават високи заплати.



Графика 30: Средна месечна брутна заплата по СПО в лева през 2009 г.

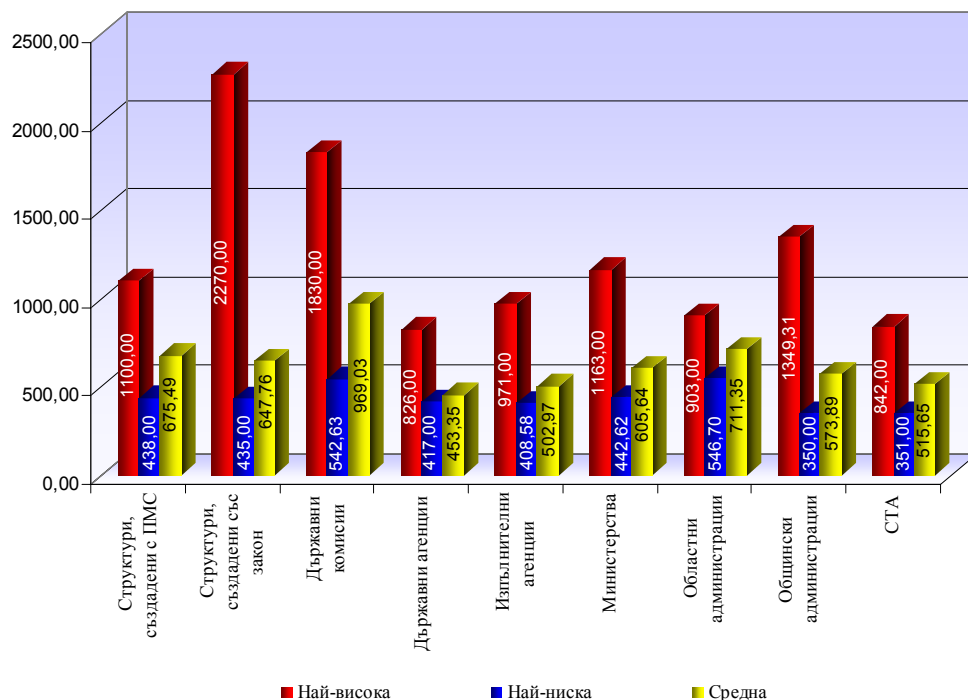


Източник: Администрация на Министерския съвет

Най-високи средни месечни брутни заплати по СПО получават в Изпълнителна агенция "Одит на средствата от ЕС" – 2 245.00 лв., в Администрацията на Министерския съвет – 1 389.00 лв. и в Института по отбраната – 1 254.00 лв. Най-ниски са средните месечни брутни заплати в Общинска администрация Куклен – 450.00 лв., в Общинска администрация – Криводол (457.91 лв.) и в Регионална инспекция по околна среда и водите – Русе (458.00 лв.).

През 2009 г. най-високи са средните месечни брутни възнаграждения на служителите по ТПО в държавните комисии (969.03 лв.), областните администрации (711.35 лв.) и структурите създадени с ПМС (675.49 лв.). С най-високи средни месечни брутни заплати по ТПО са в Агенция за приватизация – 2 270.87 лв., Комисия за защита на конкуренцията – 2 038.01 лв. и в Държавна комисия по сигурността на информацията – 1 830.00 лв. На другия полюс са Общинска администрация Куклен – 350.00 лв., Регионален инспекторат по образованието – Пазарджик (351.00 лв.), Регионален инспекторат по образованието – Свищов (357.00 лв.).

Графика 31: Средна месечна брутна заплата по ТПО в лева през 2009 г.



Източник: Администрация на Министерския съвет

През 2009 г. общо 34 администрации прилагат механизма по чл.1, ал.5 от ПМС №46/26.02.2009 г.<sup>11</sup>, за да повишат месечното възнаграждение на служителите. По този начин е повишено възнаграждението на 1 633 служители (2.2% от реално заетите в администрацията като цяло; 42.3% от реално заетите в тези администрации).

Структурите на териториалната администрация са се възползвали в по-голяма степен от тази възможност и така са увеличили възнаграждението на 1 182 служители (3.8% от заетите в този тип администрация). В структурите на ЦА през 2009 г. механизмът е приложен за 1.0% от реално заетите (451 служители).

В централната администрация механизмът е приложен в Министерството на околната среда и водите, като е повишено възнаграждението на 375 служители (96.9% от реално заетите в МОСВ), както и за 20 служители в Национална банка за промишлени микроорганизми и клетъчни култури (80.0% от заетите), а също и в Изпълнителна агенция по хидромелиорации, където на 18.4% от заетите е повишено възнаграждението по този начин.

От структурите на териториална администрация механизмът е приложен в 13 общински администрации, от две общински администрации на райони, както и от 13 структури на СТА. От общо 13 администрации, които отчитат, че са използвали механизма, за да увеличат възнаграждението на 100% от своите служители през 2009 г., 12 са структури на териториалната администрация. От структурите на централната администрация,

<sup>11</sup> Чл. 1. (5) При намаляване числеността на персонала, извън случаите на извеждане на дейности от бюджетно на друго финансиране и случаите на намаляване на персонала в резултат на преминаване на функции и персонал към друго бюджетно предприятие, икономии на разходите за заплати могат да се използват за увеличаване на индивидуалните основни месечни заплати до максималния размер за съответната длъжност и/или за издръжка в съответната административна структура или бюджетна организация. Намаляването на числеността на персонала се извършва с нормативен акт и не се отразява при формирането на годишния размер на разходите за заплати за следващата година.

механизмът е приложен за всички служители единствено в Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (осем реално заети), където средната месечна брутна работна заплата на всички заети през 2009 г. е 901.87 лв.

**В общо 352 административни структури (62.5% от всички) през 2009 г. е начислено допълнително материално стимулиране (ДМС) на служителите (85.5% през 2008 г.).** Допълнителното възнаграждение е в размер на 25.1% от общия размер на brutната заплата (22.5% 2008 г.). В централната администрация размерът на ДМС е 22.5% от общия размер на brutната заплата (30.0% за 2008 г.), докато в териториалната администрация – 26.1% (24.5% за 2008 г.). Най-голям е размерът на ДМС в администрациите на държавните комисии, където през отчетния период са изплатени средства в размер на 52.4% от общия размер на brutната заплата (60.9% за 2008 г.), следвани от общинските администрации на райони – 34.6% (27.4% за 2008 г.). Най-малък е размерът на ДМС в администрациите на държавните агенции – 11.9% (както и през 2008 г., тук е начислено най-малко допълнително възнаграждение – 16.9%).

Най-много (с 42.1%) нараства размерът на ДМС в общинските администрации и достига до 25.7% от brutната заплата (18.1% за 2008 г.). Най-голямо е намалението на размера на допълнителното възнаграждение в Администрацията на Министерския съвет (с 83.6%), като през 2009 г. то е 4.6% от brutната заплата (28.2% за 2008 г.).

През 2009 г. общо 211 административни структури – 37.5% посочват, че не са дали ДМС на своите служители (78 администрации за 2008 г. – 14.3%). От ДМС са се въздържали 193 структури на териториалната администрация, като 138 от тях са общински администрации (за 2008 г. – 76 структури от ТА, от тях 74 общински администрации).

**През 2009 г. 83.0% от администрациите в централната власт са начислили ДМС (97.2% за 2008 г.).** Делът на структурите от териториалната администрация, начислили ДМС е 62.5% от всички отчетливи структури на ТА (82.7% за 2008 г.).

**Разпределението на ДМС най-често се извършва съобразно индивидуалното месечно възнаграждение на служителите** (в 156 администрации – 44.3% от всички структури, начислили ДМС). Като цяло делът на администрациите, използващи този подход е нараснал с 2.8% спрямо предходната година (43.1% за 2008 г.). Структурите, използващи този подход намаляват при централната администрация до 30.7% (33.7% за 2008 г.) и се увеличават при ТА до 48.9% (46.3% за 2008 г.).

**Оценката от годишното атестиране е използвана като водещ критерий при разпределението на ДМС във втора по големина група администрации – общо 71 структури.** Техният дял (20.2%) остава непроменен спрямо 2008 г. Такава е процедурата в 18 структури от ТА, като делът им бележи лек спад (от 20.9% за 2008 г. на 20.5% за 2009 г.), както и в 53 структури от ЦА, като делът им се увеличава до 20.1% (19.2% за 2008 г.).

В отворен въпрос 31 администрации посочват, че са раздали ДМС въз основа на система от вътрешни правила; 14 администрации посочват, че се съобразяват с конкретния принос на служителя и постигнатите резултати; 5 администрации – съобразно личната преценка на прекия ръководител; 2 – според реално отработеното време; според прослужения в съответната администрация стаж, според длъжността и др.

Общо 26 от администрациите, начислили ДМС на своите служители, разпределят допълнителното възнаграждение по равно на всички служители. Делът на администрациите, използващи този метод намалява от 12.0% през 2008 г. на 7.4% през настоящата.

**Изплащането на допълнителните възнаграждения на служителите е финансирано със средства от държавния бюджет от 49 административни структури (13.9% от администрациите, които през 2009 г. са начислили допълнително възнаграждение, 18.4% за 2008 г.), от собствени приходи – 80 администрации (22.7% за 2009 г., 30.6% за 2008 г.), а 290**

администрации използват за целта икономии от разходите за заплати (82.5% за 2009 г., 91.0% за 2008 г.). Общо 21 административни структури използват други източници за финансиране на допълнителни възнаграждения (6.0%, 14.3% за 2008 г.)<sup>12</sup>. При съпоставка с предходни отчетни периоди се вижда, че през 2009 г. администрациите в много по-малка степен използват комбинации от различни източници на средства, от които да начисляват допълнително възнаграждение на своите служители.

### III.12. Атестиране

Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА) регламентира процеса на оценяване на изпълнението на целите на всеки служител за едногодишен период. Създадената система от една страна е стимул за по-висока отговорност и постигане на предварително заложените цели на всеки служител, а от друга – позволява да се определят силните и слабите страни в работата на служителя, да се идентифицира потребността му от обучения и да се очертае потенциала за неговото развитие.

През 2009 г. в общо **555 административни структури** (98.6% от всички административни структури) са проведени и трите етапа на атестиране на служителите, регламентирани в НУРАСДА. Отчетният период не нарушава създадената през годините тенденция за увеличение на дела на администрациите, в които стриктно се прилага механизма на оценяване (535 администрации – 97.8% през 2008 г., 529 администрации – 95.8% през 2007 г.).

**Общо 8 са администрациите, които не са провели трите етапа на оценяване** – администрацията на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА, Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, Министерство на вътрешните работи (поради спецификата на своята работа не прилага НУРАСДА), Национален студентски дом, 3 общински администрации (Борино, Правец и Хаджидимово) и Българо-германски център за професионално обучение – гр. Царево.

През отчетната година общо 64 882 служители са получили оценка от атестиране, от които 60.7% са служители от ЦА и 39.3% от ТА. Поради липса на действително отработени най-малко 6 месеца в периода на оценяване, неоценени са общо 5 165 служители.

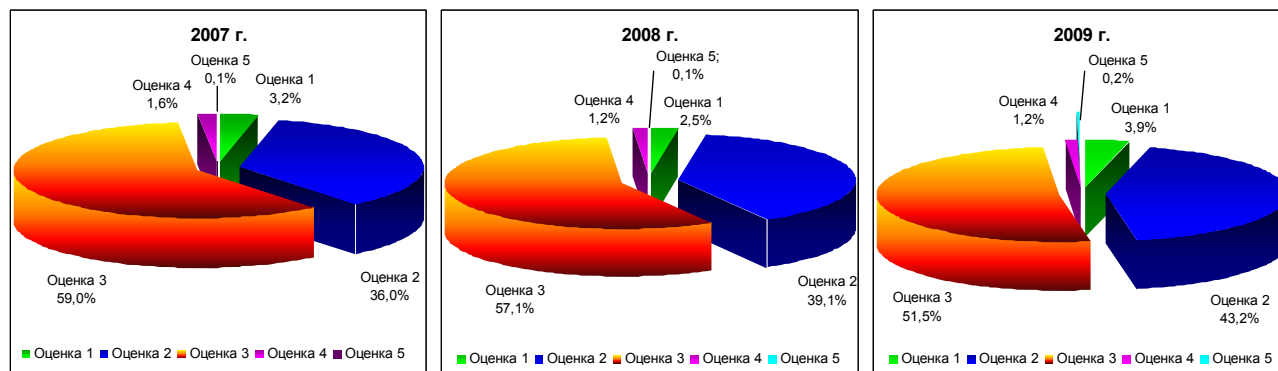
В сравнение с предходната отчетна година делът на служителите, получили оценка 2 се е повишил с 4.1 процентни пункта, на получилите оценка 3 е намалял с 5.6 процентни пункта, при останалите оценки няма съществена промяна.

В **централната администрация** процентното разпределение на оценките е както следва: оценка 1 – 3.6% (4.0% за 2008 г.), оценка 2 – 44.1% (46.3% за 2008 г.), оценка 3 – 50.9% (48.6% за 2008 г.), оценка 4 – 1.2% (1.0% за 2008 г.) и оценка 5 – 0.2% (0.1% за 2008 г.). В **териториалната администрация** с оценка 1 са 4.2% от всички оценени служители (4.8% за 2008 г.), с оценка 2 – 41.9% (44.9% за 2008 г.), оценка 3 – 52.6% (48.9% за 2008 г.), оценка 4 – 1.1% (1.2% за 2008 г.) и оценка 5 – 0.2%, колкото е бил делът и миналата година.

От всички служители, атестирани през 2009 г., 8.9% са повишили своята оценка спрямо предходната година (12.4% за 2008 г.). Техният дял към общия брой атестирани е най-голям в общинските администрации – 25.9%, изпълнителните агенции – 22.1%, административните структури, създадени със закон – 20.3% и в министерствата – 11.8%.

<sup>12</sup> Сумата от процентите надхвърля 100% тъй като администрациите са давали повече от един отговор.

**Графика 32: Процентно съотношение на получените атестационни оценки спрямо общия брой на атестираните служители**



Източник: Администрация на Министерския съвет

През отчетният период се запазва тенденцията от предходните години за **намаляване на броя на възраженията, подадени до контролиращите ръководители, по повод общата оценка**. През 2009 г. техният брой е 405 (686 за 2008 г.), в т.ч. 298 (470 за 2008 г.) в структурите на ЦА и 107 (216 за 2008 г.) – в териториалната. Най-голям е броят на подадените възражения през настоящия отчетен период в Национална агенция за приходите (49 бр.), Агенция „Митници” (37 бр.), Агенция за социално подпомагане (37 бр.), Министерство на земеделието и храните (25 бр.), Изпълнителна агенция по лекарствата и Министерство на външните работи с по 11 бр. и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда” (10 бр.).

През отчетната 2009 г. общо 33.3% от подадените възражения са приети и оценките на служителите са коригирани с единица нагоре. За сравнение, година по-рано този дял е бил едва 19.6%. Тази промяна може да се разглежда от една страна като знак за подобрене в процеса на организиране и провеждане на атестацията на служителите в държавната администрация, но от друга – поставя сериозно въпроса относно обективността на оценяващите ръководители.

И през настоящият отчетен период се запазва тенденцията за превес на коригираните оценки в централната администрация – 71.1% (69.6% за 2008 г.) от всички приети възражения от страна на контролиращите ръководители. Най-голям е броят на приетите възражения и коригираните оценки в Агенция за социално подпомагане (19 бр.), Национална агенция за приходите (13 бр.), Агенция „Митници” (9 бр.) и Министерство на земеделието и храните (7 бр.).

Следва да се отчете, че от заключителните срещи в края на 2009 г., 40 служители (35 за 2008 г.) не са подписали формулярите и общите си оценки. Този показател е резултат от непознаването на нормативната уредба от оценяваните, според която подписът върху формуляра не е израз на съгласие с оценката. Несъгласието с определената обща оценка и мотивите на оценяващия ръководител се изразява по определен в НУРАСДА ред.

През годините, в които се прилага системата за оценка на изпълнението се установиха редица недостатъци, които не й позволяват изцяло да изпълни ролята си на мотиватор за служителите и ефективно помощно средство за ръководителите (липсва механизъм за защита от субективизъм; оценката е обвързана с кариерното развитие – израстване в ранг, но не и със заплащането; налице е необходимостта от адекватни показатели за компетентност за всички нива служители). **Всичко това поставя на дневен ред належащата нужда от усъвършенстване на системата за оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация.**

### III.13. Служебно и професионално развитие. Обучения

Ключов елемент за предоставяне на висококачествено, прозрачно, компетентно и своевременно обслужване на гражданите и бизнеса е развитието на потенциала и професионализма на служителите на всички нива. Важен инструмент в тази област е обучението, както за въвеждане в специфичните принципи и практики на административната дейност, така и за последващото непрекъснато развитие на компетентностите, професионалните умения и квалификацията на служителите.

Обучението се осъществява в съответствие с нормативната уредба и с основния стратегически документ в тази област – Стратегия за обучение на служителите в администрацията (приета с Решение на Министерския съвет №85/2002 г., актуализирана с Решение на МС по Протокол №11, т.1 от 16.03.2006 г.). Обучението на служителите в държавната администрация се финансира по две линии – чрез целево предоставени средства, предвидени за обучение в държавния бюджет за съответната година (чл.35, ал.5 от ЗДСл), както и чрез средства, предвидени в собствените бюджети на администрациите.

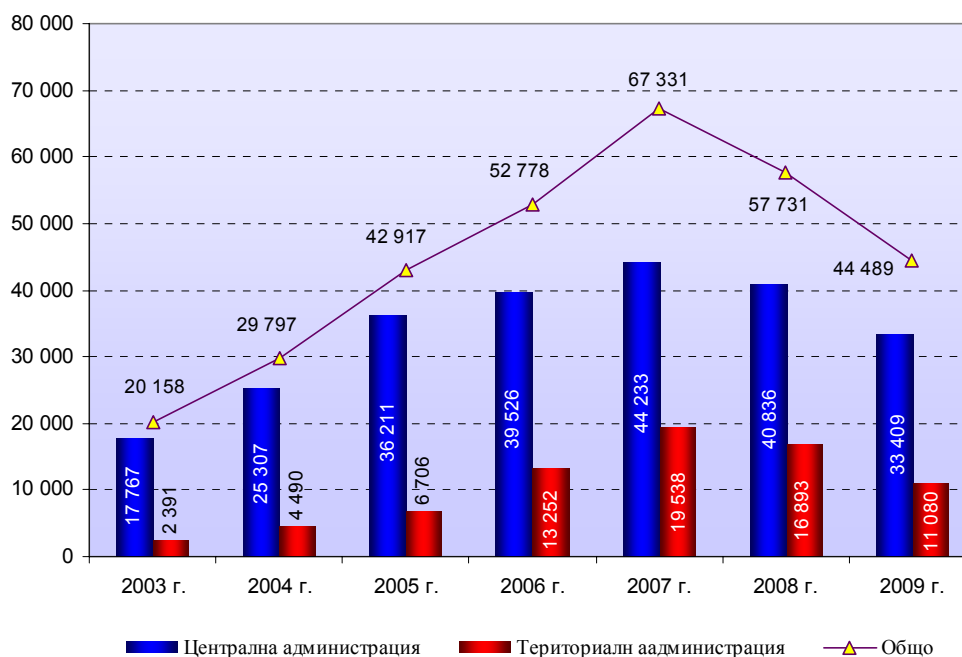
По информация от Министерството на финансите, през 2009 г. едва една четвърт от целево предвидените средства за специализирано обучение (695 690 лв.) са реално преведени по бюджетите само на четири системи в централната администрация (Администрация на Министерския съвет, Министерство на финансите, Министерство на транспорта и Министерство на държавната администрация и административната реформа). Не са преведени никакви средства на общинските администрации.

През отчетния период общо 326 администрации (57.9% от отчетелите се) са предвидили **средства за обучение от собствените си бюджети**, като от тях са усвоени напълно или отчасти 57.9%. Обобщените данни показват, че усвоените средства за обучение от структурите от ЦА са 64.6% от предвидените средства. В структурите на ТА на изпълнителната власт средният процент на усвоените средства за обучение от собствен бюджет е 30.5%, като най-голям е процента на усвоените средства в общинските администрации – 64.0%.

**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 както значителен финансов ресурс за обучение, свързано с придобиване и развитие на специфична административна компетентност, необходима за работата в държавните институции, така и ангажираност на всички нива за успешната му реализация.**

По обобщени данни, представени от административните структури, общият брой на служителите, преминали обучения по различни теми е **44 489, като един служител може да е включен в повече от едно обучение**. От тях 33 409 са в централната и 11 080 от териториалната администрация. В структурите на ЦА, най-много обучени служители има в административни структури, създадени със закон (66.3% от служителите в ЦА, преминали през различни обучения), следват ги министерства (13.4%) и изпълнителните агенции (13.0%). Сред структурите на териториалната администрация по-голям брой обучени служители има в общинските администрации (74.9% от преминалите през различни обучения в структурите на ТА) и в СТА (13.0%). Запазва се очерталата се през последните години **тенденция за нарастване на относителния дял на обучаваните служители спрямо заетите в държавната администрация като цяло.**

Графика 33: Служители, преминали специализирано обучение, брой



Източник: Администрация на Министерския съвет

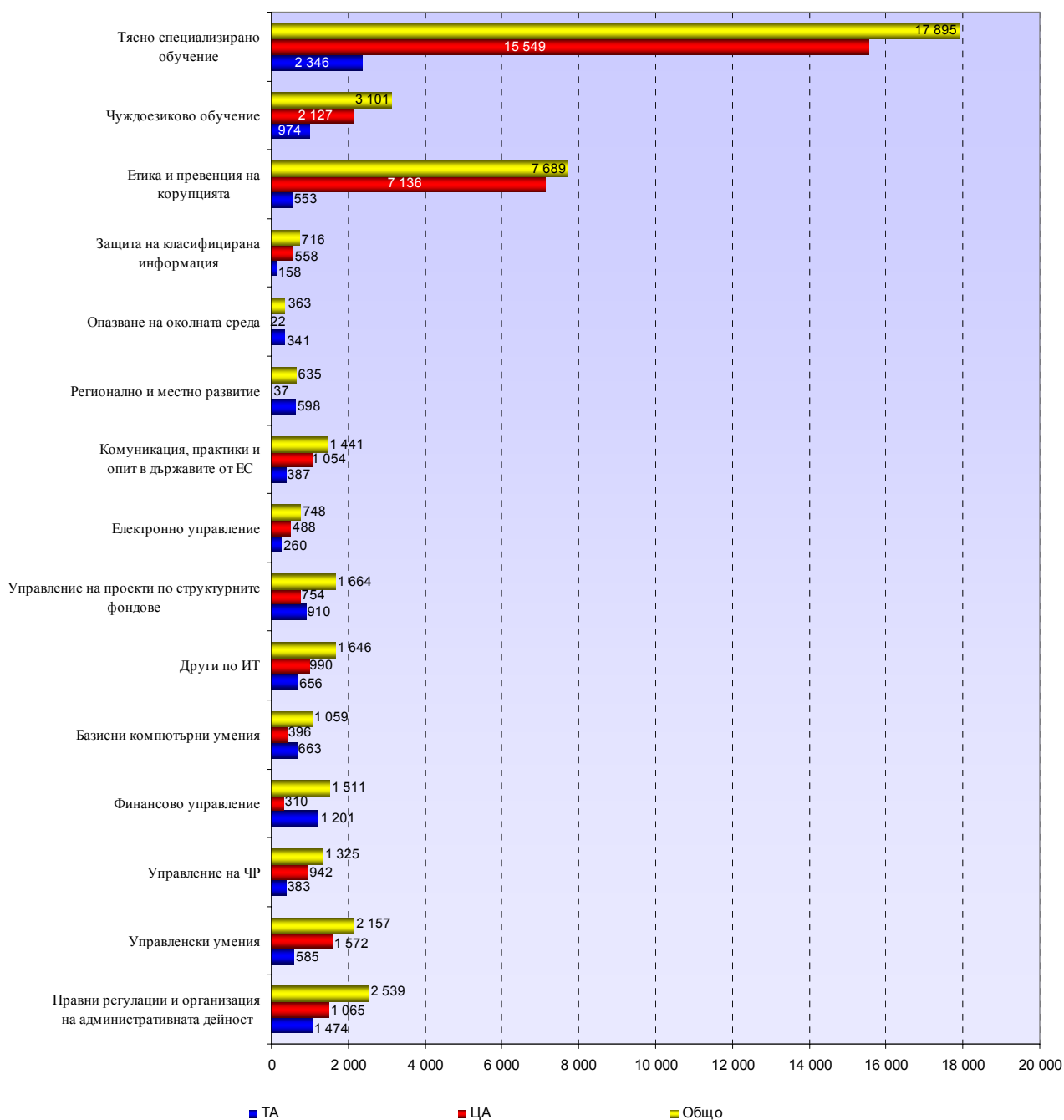
ЗДСл поставя изискване за **задължително обучение** на служителите, постъпили за първи път на държавна служба, за назначените за първи път на ръководна длъжност, както и на висшите държавни служители веднъж годишно. През настоящия отчетен период общият брой на преминалите през задължително обучение служители е 2 071 в структурите на изпълнителната власт.

Броят на служителите назначени за първи път на държавна служба и преминали през задължително обучение през 2009 г. е 1 387, като най-голям е техният брой в структурите на централната администрация. Целта на курса за новопостъпили служители “Въведение в държавната служба” е запознаването им с нормативните документи, с принципите на организация, структурата, основните функции и съвременните тенденции в развитието на администрацията.

Други 353 служители, назначени за първи път на ръководна длъжност са преминали през обучение на тема “Съвременни управленски умения”. Тези обучения са насочени към развитие на управленските умения, придобиване на системни познания за управлението на организацията и нейните служители, представяне на съвременни подходи в управлението на администрацията, формиране на умения за използване на инструменти, които повишават ефективността в дейността на държавната администрация. През отчетната година по данни на администрациите общо 331 висши държавни служители са преминали задължително обучение, като по-голямата част от тях са от министерствата.

Общо 47 администрации имат разработени собствени програми за развитие на лидерските способности и умения, по които са обучени 695 служители, като 286 от тях са от административните структури, създадени със закон, следвани от общинските администрации, където по собствени програми са обучени 146 служители.

Графика 34: Служители, преминали специализирано обучение по теми през 2009 г., брой



Източник: Администрация на Министерския съвет

**Значителен брой служители – 17 895** (40.2% от всички обучени служители през годината) са преминали **тясно специализирано обучение**, като преобладаващата част са от ЦА – 15 459 (35.6% от заетите). Най-много служители, преминали тясно специализирано обучение са от административните структури, създадени със закон – 11 385 (26.0% от реално заетите в структурите на ЦА). Значително по-малък е броят на служителите от структурите на ТА, преминали през тясно специализирано обучение – 2 346 (7.5% от заетите в ТА), от тях 1 551 са от общинските администрации.



По отчетни данни на администрациите, на второ място през 2009 г. по брой обучени служители е обучението по **етика и превенция на корупцията** – общо 7 689 служители (17.3% от всички обучени служители). Акцентът в тези обучения се поставя върху представяне на същността и негативните последици от корупцията за обществото, основните форми на корупция, методите за противодействие и повишаването на личната ангажираност и отговорност на ръководителите и служителите за превенция на корупцията в работната среда. Прави впечатление значителният превес на служители от структурите на ЦА, преминали обучение по тази тематика – 7 136 (92.8% от всички служители преминали обучения по етика и превенция на корупцията), като само от Национална агенция за приходите те са 6 779.

На трето място по брой обучени служители през отчетната година е чуждоезиковото обучение. През 2009 г. общо 3 101 (7.0% от всички обучени) служители са повишили своята **чуждоезикова компетентност**, като 2 127 от тях (68.6% от преминалите този вид обучение) работят в ЦА и 974 (31.4%) в ТА. Най-много са служителите, преминали обучение по английски език (79.1% от преминалите чуждоезиково обучение), следвани от изучаващите френски език (11.2%), немски език (3.5%) и руски език (1.5%).

По данни на отделните администрации през 2009 г. общо 2 539 (5.7% от всички обучени служители) са включени в обучение, свързано с **правни регулации и организация на административната дейност**. Целта на тези обучения е да се представят нови теоретични виждания и практични постановки, базирани на променящата се правна рамка, да се развият практически умения по законосъобразно прилагане на административните норми и принципи в ежедневната работа на административните структури, да се представят добри практики по приложението им на определени административни институти. Служителите от ЦА, преминали на обучения по тази тематика са 58.1%, а служителите от ТА – 41.9%.

Следващо място по интерес заемат обученията, насочени към развитие на **управленските умения**. Общо 2 157 служители са повишили своите компетенции в тази област (4.8% от всички обучени). От тях 1 572 (72.9%) работят в ЦА.

В обучение, насочено към **управление на проекти по структурните фондове** през 2009 г. са се включили 1 664 служители (3.7% от всички обучени).

През годината общо 1 646 (3.7% от всички обучени) служители са повишили своите умения за работа с различни информационни продукти, а други 1 059 (2.4%) служители са преминали обучения за базисни компютърни умения.

В сферата на управлението на човешките ресурси са преминали обучение 3.8% от всички обучени, а в тази на финансовото управление – 3.4%. За втора година са проведени обучения, свързани с комуникация, практики и опит в държавите от Европейския съюз – обучените служители са 1 441, като процентът на обучените от централна и териториална администрации е почти еднакъв.

С незначителни дялове се отличават обучените служители в областта на електронно управление (1.7% от всички обучени), защита на класифицирана информация (1.6%), регионално и местно развитие (1.4%) и опазване на околната среда (0.8%).

Броят на служителите, преминали обучение с продължителност повече от 1 месец през 2009 г. е общо 1 106, като 721 (65.2%) са от структури на ЦА, а 385 – от ТА (34.8%). Преобладаващи са служителите от общинските администрации – 252, министерствата – 245, изпълнителните агенции – 245 и административните структури, създадени със закон – 169.

Законът за държавния служител поставя изискване за обвързаност на тези обучения със срок за работа в съответната администрация. През отчетния период общо 358 служители са сключили договор с уговорен срок за работа в съответната администрация.

Общият брой на напусналите служители, сключили договор за обучение през 2009 г. е 15, от тях 11 са от ЦА и 4 от ТА. В единадесет от тези случаи средствата за обучение са възстановени.

Потребностите от обучение са свързани с предизвикателствата пред политическото и икономическото развитие на страната. Модернизирването 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.

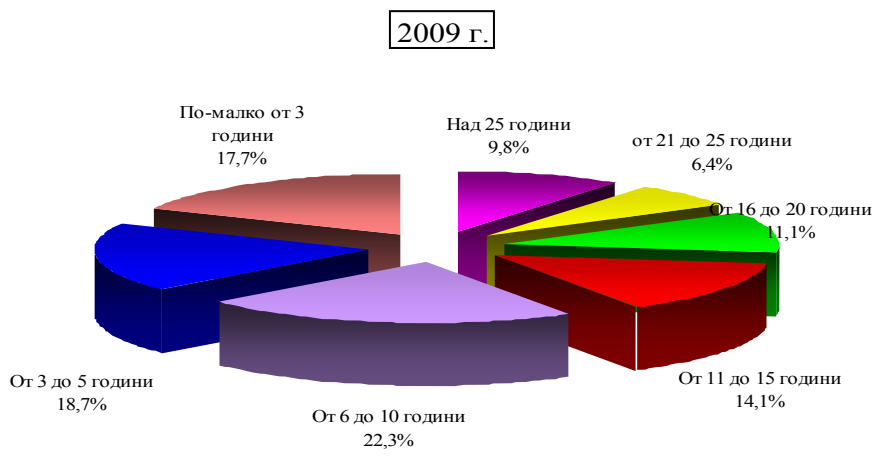
### III.14. Продължителност на стажа и прекратяване на служебното правоотношение

С най-висок относителен дял (22.3%) от реално заетите в администрацията през 2009 г. са със стаж от шест до десет години (16 651). Техният дял нараства спрямо 2008 г. (20.7% за 2008 г.).

Над една четвърт (27.3%) от служителите в държавната администрация са със стаж повече от 16 години, като относителните дялове на групите с голяма продължителност на стажа в държавната администрация бележат ръст спрямо предходната година: служителите със стаж от шестнадесет до двадесет години са 11.1% (9.1% за 2008 г.); със стаж от двадесет и една до двадесет и пет години – 6.4% (5.7% за 2008 г.), а тези с над 25 годишен стаж са 9.8% (8.6% за 2008 г.).

В три от следените групи е налице намаление на относителния дял спрямо реално заетите в държавната администрация. Най-голям спад (с 4.1 процентни пункта спрямо 2008 г.) се наблюдава в групата със стаж от три до пет години, които представляват 18.7% (13 957 служители). Налице е спад и при служителите с повече от десет години служба – 14.1% (14.9% за 2008 г.). Въпреки нарастването на абсолютния брой на заетите със стаж по-малко от три години (13 199), делът им намалява до 17.7% (18.3% за 2008 г.).

*Графика 35: Продължителност на стажа в държавната администрация*

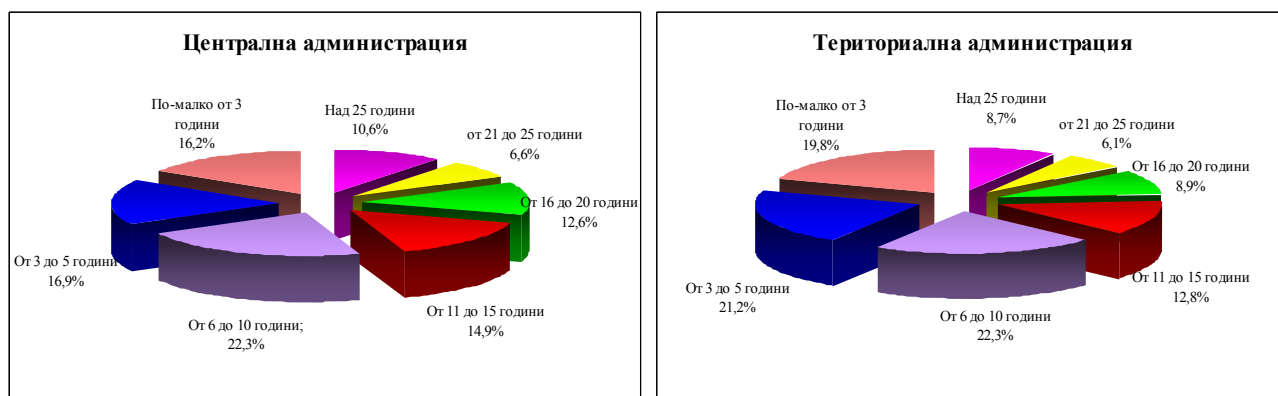


*Източник: Администрация на Министерския съвет*

И в централна администрация и в териториална администрация служителите със служба от шест до десет години нарастват (ЦА –22.3% през 2009 г., 19.8% за 2008 г.; ТА – 22.3% за 2009 г., 22.4% за 2008 г.). Своеобразен рекордьор в тази група е Администрацията на Министерския съвет, където 75.9% от всички заети служители са с продължителност на стажа между шест и десет години. На следващо място се нареждат администрациите на държавните комисии с дял от 33.6% и областните администрации, чиито представители на тази група достигат 32.7%.

В централна администрация, в групата на служителите със служба от единадесет до петнадесет години се наблюдава устойчива тенденция на спад до 14.9% (17.6% за 2008 г.). Намалява спрямо предходния период и относителният дял служителите със стаж от три до пет години (16.9% за 2009 г., 20.4% за 2008 г.), както и на тези с под три години служба (16.2% за 2009 г., 16.4% за 2008 г.). При прегледа на служителите с най-малко стаж се вижда, че делът им е най-висок в структурите, които се отчитат пред Народното събрание – 39.1% от назначените в тези администрации, следвани от административните структури, създадени с ПМС – 34.6% и министерствата – 22.9%. Най-нисък е делът на тази група в администрациите на държавните агенции, където 11.8% от всички служители са със стаж под три години.

**Графика 36:** Дялово разпределение на продължителността на стажа по тип администрация



Източник: Администрация на Министерския съвет

В структурите на териториалната администрация служителите с под три години служба също намаляват – до 19.8% от реално заетите в този тип структури (22.3% за 2008 г.). В ТА с най-висок дял на служителите с под три години служба (31.5%) отново се открояват областните администрации. С най-значима стойност е спадът в дела на служителите със стаж от 3 до 5 години, които са 21.7% (27.9% за 2008 г.). С висок дял в тази група – 34.6%, се отличават специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. Нарастване на относителния дял до 12.8% от всички реално заети (9.2% за 2008 г) се наблюдава при служителите със служба от единадесет до петнадесет години.

**През 2009 г. са прекратени общо 8 287 правоотношения по СПО и по ТПО.**

Общият брой на прекратените трудови правоотношения (по основно щатно разписание) по всички основания от Кодекса на труда е 4 760. От тях 3 048 са в централната администрация, като най-много прекратени правоотношения има в административните структури, създадени със закон, изпълнителните агенции и министерствата. В структурите на териториалната администрация са прекратени общо 1 712 правоотношения, от които 1 243 – в общинските администрации.

**Служебните правоотношения** прекратените на общо основание (чл.103, ал.1 от ЗДСл) са общо 2 047, в т.ч.: поради завръщане на замествания служител – 141; поради преминаване в друга администрация – 219; поради изтичане на срока, за който е назначен държавният служител – 38; поради несъвместимост по чл.7, ал.2 от ЗДСл – 16; при невъзможност на държавния служител да изпълнява възложената му работа, поради трайно загубена работоспособност – 11; при невявяване на държавния служител за заемане на предишна длъжност и при отменена заповед на органа по назначаване – 3; по взаимно съгласие – 1 211. На други основания са прекратени 408 служебни правоотношения.

През 2009 г. 59.2% от всички прекратени на общо основание правоотношения в държавната администрация, са **по взаимно съгласие**. В структурите от централната администрация по този начин са прекратени общо 793 СПО (55.3% от всички прекратени правоотношения в този тип администрация). Подобно на предходните години най-много служебни правоотношения, прекратени по взаимно съгласие има в министерствата, изпълнителните агенции и административните структури, създадени със закон. В структурите на териториалната администрация по взаимно съгласие са прекратени общо 418 служебни правоотношения (68.3% от прекратените на общо основание в структурите на ТА), като най-много – 172 са в общински администрации, следвани от СТА – 166 броя.

Поради **едностранно прекратяване от страна на държавния служител** (чл.105 от ЗДСл), през отчетната година са прекратени общо 299 служебни правоотношения (757 за 2008 г., 500 за 2007 г., 293 за 2006 г. и 211 за 2005 г.). От тях 204 са в централната и 95 – в териториалната администрация.

През отчетната година на основание чл.106 от ЗДСл са прекратени общо 1 060 правоотношения, от които 63 служебни правоотношения с директори на дирекции (70 за 2008 г., 36 за 2007 г. и 44 за 2006 г.), 119 с началници на отдели (87 за 2008 г., 52 за 2007 г. и 92 за 2006 г.), 32 с началници на сектори (46 през 2008 г., 37 през 2007 г. и 51 през 2006 г.) и 776 правоотношения с експерти (703 за 2008 г., 354 за 2007 г. и 719 за 2006 г.). Броят на прекратените служебни правоотношения с експерти продължава да е най-голям в административните структури, създадени със закон, министерствата, изпълнителните агенции, СТА и общинските администрации. Поради съкращаване на длъжността (чл.106, ал.1, т.2 от ЗДСл) са прекратени общо 596 правоотношения (710 за 2008 г.), от които 572 са в ЦА и 24 – в ТА. За сравнение в предходният отчетен период поради съкращаване на длъжността в централната администрация са прекратени общо 530 правоотношения, а в териториалната – 180. Леко нарастване има в броя на прекратените правоотношения **поради придобиване право на пенсия** за осигурителен стаж и възраст (чл.106, ал.1, т.5 от ЗДСл) – общо 464. От тях 374 са в централната администрация (317 за 2008 г.) и 90 в териториалната (126 за 2008 г.).

**Едностранно от органа по назначаване, без предизвестие** (чл.107 от ЗДСл) са прекратени общо 47 служебни правоотношения (при 139 за 2008 г., 126 за 2007 г.). От тях 18 са с директори (23 за 2008 г., 19 за 2007 г.), 10 с началници на отдели (21 за 2008 г., 16 за 2007 г.), 10 с началници на сектори (11 за 2008 г., 10 за 2007 г.) и 44 с експерти (75 за 2008 г., 63 за 2007 г.). Общо в структурите на централната администрация са прекратени 62 правоотношения, а в териториалната администрация – 27, като най-много са със служители от възрастовата група от 41 до 51 години.

През 2009 г. е отчетено, че 134 служебни правоотношения са прекратени по инициатива на органа по назначаване срещу уговорено обезщетение (чл.107а от ЗДСл) при общо 189 през 2008 г. От тях 78 са в структурите на централната администрация, като най-много са в изпълнителните агенции (31) и в административните структури, създадени със закон (23). В структурите на ТА най-много са прекратените правоотношения на това основание в общинските администрации – 25 и в областните администрации – 22.

В рамките на 2009 г. се наблюдава рязък спад спрямо предходни отчетни периоди на общият брой на случаите, при които чрез съдебно решение се стига до възстановяване на прекратеното служебно правоотношение. Техният брой е 59 (230 за 2008 г., 124 за 2007 г., 145 за 2006 г. и 147 за 2005 г.), от които 25 са в териториалната (при 87 за 2008 г.) и 34 – в централната администрация (143 за 2008 г.). Броят на реално възстановените на държавна служба служители през 2009 г. е 45 (94 за 2008 г.).

**През отчетния период процентът на текучество** (общ брой на напуснали към общ брой на всички заети) **намалява до 10.9%** (13.3% за 2008 г., 12.1% за 2007 г.). В централната администрация практически няма изменение спрямо предходната отчетна година – 13.2%, докато при териториалната намалението е с цели 5.9 процентни пункта и достига до 7.8%. Най-висок процент на текучество в централната администрация се наблюдава в Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи към МТСП – 61.1%, следван от администрации с над 40.0% текучество, сред които са Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол; Агенция за следприватизационен контрол и Министерство на здравеопазването. От административните структури на териториалната администрация с най-висок процент на текучество се отличават областните администрации. Сред тях на първите места се нареждат Областна администрация – Кърджали (51.9%) и Областна администрация – Шумен (46.7%).

### **III.15. Контрол по спазване на законодателството за държавния служител**

Контролът и отчетността са необходимо условие и доказана предпоставка за добро управление, следователно и ефективно функционираща администрация. За гарантиране прилагането на принципите на добро управление, изразяващи се в откритост, прозрачност, ефективност и ефикасност на дейността на администрацията, са необходими ясни и достъпни за обществото механизми за отчетност и контрол. Наличието и ефективното прилагане на такива механизми е и основа за подобряване организацията на работа и за усъвършенстване на управленските и работни процеси.

**В периода 01.01.2009 г. – 30.06.2009 г.<sup>13</sup> във връзка със спазване законодателството за държавния служител са извършени общо 267 проверки**, като 15 от тях са по постъпили сигнали, 63 – общи планови проверки (обхващат цялото законодателство за държавния служител), 176 – по определяне на длъжности за хора с трайни увреждания и 13 – повторни проверки по изпълнение на дадените задължителни предписания.

За периода са проверени 14 министерства; 14 администрации, функционално подчинени на МС; 127 администрации, функционално подчинени на първостепенни разпоредители; 17 областни администрации; 71 общински администрации и 24 общински администрации на райони.

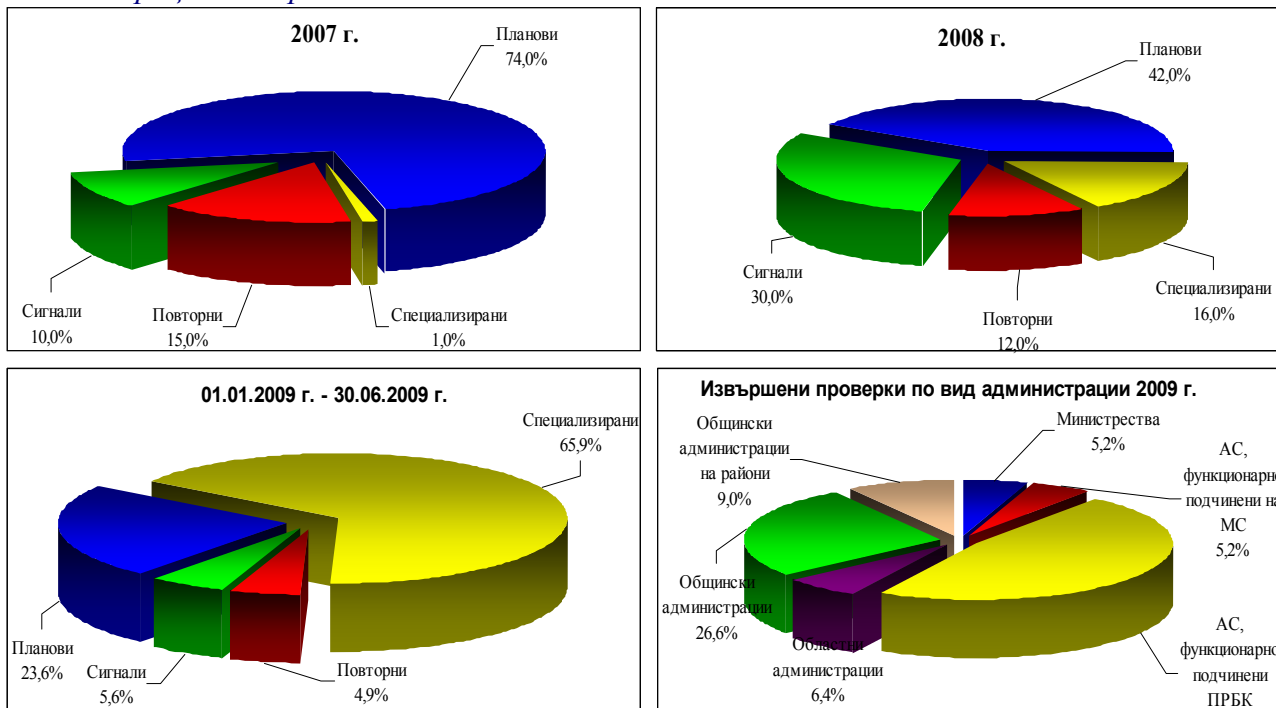
По време на проверките са констатирани следните най-често допускани нарушения:

- при атестиране на държавните служители;
- при повишаване в длъжност или ранг;
- при проведени конкурсни процедури;
- при възникване на служебното правоотношение;

<sup>13</sup> Контрол по спазване на законодателството за държавния служител е осъществяван само за периода 1 януари 2009 г. – 30 юни 2009 г. Съгласно разпоредбите на чл.127, ал.1 от ЗДСл, цялостният контрол по изпълнението на закона се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа. С решение от 27 юли 2009 г. на 41-то Народно събрание, Министерството на държавната администрация и административната реформа е закрито. Предвид това и предвид обстоятелството, че към 31.12.2009 г. Глава десета “Контрол” от ЗДСл не е изменена, след този период не са извършвани проверки.

- при прилагане на Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията;
- при оформяне на служебните книжки и служебния стаж.

**Графика 37:** Вид на извършените проверки от инспектората за държавната администрация за периода 01.01.2009 г. до 30.06.2009 г.



Източник: Администрация на Министерския съвет

С констативни протоколи са приключили 205 (76.8%) от всички извършени проверки. За констатираните сериозни нарушения са дадени 62 задължителни предписания на съответния орган по назначаване със срокове за отстраняване на нарушенията.

Към 30.06.2009 г. в дирекция “Инспекторат за държавната администрация” (МДААР) е получена обратна информация за изпълнени предписания от 40 администрации. За периода не са съставяни актове за административни нарушения и не са издавани наказателни постановления с парични глоби на виновни длъжностни лица.

В дейността на инспекторите от дирекцията “Инспекторат за държавната администрация” е утвърдена практика – методически да подпомагат и консултират по места ръководителите на администрациите и звената по човешки ресурси при изпълнение на задълженията им, свързани с държавната служба. С други думи, те са си извоювали име на партньор на администрациите на изпълнителната власт при прилагане на законодателството за държавния служител.

По своя характер констатираните нарушения се разпределят, както следва:

Водещи в “класацията” са **нарушенията при атестирането на държавните служители**. Въпреки че са изминали шест години от началото на прилагане НУРАСДА, при проверките все още се установяват редица пропуски и нарушения. Най-често констатираното нарушение е при формулирането на целите в работните планове. Оценяващите ръководители, както и оценяваните служители срещат трудности при определянето на целите, изпълнението на които впоследствие следва да се оценява. Преобладаващо в работните планове се възпроизвеждат функции и задължения от длъжностните

характеристики, като не се определят конкретни цели и изисквания за изпълнението им за съответния период на оценяване. С изменението и допълнението на НУРАСДА от края на 2008 г., по-конкретно в образците на формулярите за оценка, се въведе ново изискване за всяка формулирана цел да се определя начин за доказване на изпълнението ѝ. Проверките установиха, че още няма практика в тази връзка, не се формулират цели, изпълнението на които може да се “измери” по сравнително обективен начин.

Допусканите при атестирането нарушения основно се дължат на формалния подход, прилаган при извършването му. Всички участници в процеса по оценяване са крайно демотивирани и го извършват формално, тъй като то не е в състояние да реализира една от основните си цели, а именно да осигури справедливо възнаграждаване на служителите според техните професионални умения и принос към дейността на администрацията. С последните постановления за заплатите в бюджетната сфера в значителна степен се принизи и дори се игнорира ролята на оценките на изпълнението по отношение повишаването на индивидуалната месечна заплата на служителите в държавната администрация. Оценяващите ръководители често прибегват до унифициран подход при определянето на оценките на служителите с цел да “няма недоволни”. Оценяващите и оценяваните рядко провеждат междинните и заключителни срещи по начина, определен в наредбата, което също е въпрос на нарушена комуникация в администрациите, както и на управленска незрялост от страна на ръководителите. Интересен негативен пример по отношение на определянето на оценките е Българската агенция за инвестиции, чиито служители години наред се оценяват с най-високата оценка 1 – “Изключително изпълнение”, тъй като чл.11а, ал.5 от Закона за насърчаване на инвестициите предвижда възможност за допълнително възнаграждение при условие, че е получена обща оценка 1 при годишното атестиране.

Що се отнася до констатираните процедурни нарушения може да се обобщи, че те са вследствие на непознаване в достатъчна степен на разпоредбите на НУРАСДА от страна на оценяващите и контролиращите ръководители, както и от оценяваните служители. Допускат се нарушения относно реализиране на правото на държавните служители да бъдат повишени в ранг. В редица администрации (Агенция “Митници”, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и др.) при придобиване на право за повишаване в ранг от държавни служители, не се изготвят и не се представят на съответния орган по назначаването необходимите атестационни формуляри и заповеди за повишаване в ранг.

На второ място, но с голям негативизъм са **нарушенията свързани с назначаването на държавни служители при условията на чл.15 от ЗДСл.** Като начин за избягване на конкурсното начало в много администрации се злоупотребява с разпоредбата на чл.15 от закона. Това е добре известната схема, категорично противоречаща на целта на закона, за назначаване на служител по заместване на отсъстващ държавен служител за повече от три месеца, след което в срок от броени дни служителят се преназначава на свободна длъжност в същата администрация без конкурс. По този начин се използва законово уредената възможност да се заобиколи конкурсното начало при заемане на незаета длъжност от държавен служител. Примерите за подобно прилагане на чл.15 са много, но характерни са в Министерството на земеделието и храните, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Агенцията по енергийна ефективност и Държавната агенция за българите в чужбина.

На следващо място по масовост се нареждат нарушенията, допускани при **вътрешното съвместяване на незаета длъжност от страна на държавен служител по чл.16 от Закона за държавния служител.** Все още в много администрации този способ се прилага за срок по-дълъг от 6 месеца, като междувременно не се предприемат действия (например обявяване на конкурси, прилагане на мобилност и др.) за назначаването на титуляр на длъжността. По този начин съвместяването се използва като форма за значително повишаване на

индивидуалните основни месечни заплати на определени държавни служители за дълги периоди от време.

Характерно за проверките в общинските администрации е, че всички или преобладаваща част от експертните длъжности с аналитични и/или контролни функции се заемат по трудово правоотношение, правна възможност, уредена в Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията. **В много общински администрации държавни служители са само тези, които заемат ръководни длъжности, както и длъжностите главен счетоводител, главен архитект, главен инженер и юрисконсулските длъжности.** В немалко администрации, в нарушение на нормативните изисквания, дори и тези длъжности не се заемат по служебно правоотношение. Има общински администрации, където еднакви длъжности в едно звено се заемат от служители по различно правоотношение, което ги поставя в ситуация на неравнопоставеност, а също така създава затруднения от оперативен порядък.

Във входа на проверките са установени редица пропуски и **нарушения на нормите на Закона за държавния служител, уреждащи конкурсното начало**, както и на Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители. По своето естество пропуските и нарушенията са доста разнообразни, но като най-съществено и в същото време често срещано се е определянето на по-високи изисквания от минималните и специфичните, предвидени в нормативен акт за заемането на съответната длъжност. Това дискриминира част от кандидатите, тъй като се използва като основание за недопускане на някои от тях до участие в конкурса.

**В заключение може да се обобщи, че така извършвано атестирането не реализира целите си в достатъчна степен.**

**Разпоредбата на чл.16 от ЗДСл се нуждае от допълване, за да се преустанови облагодетелстването само на даден кръг служители.**

Поради дискриминационното прилагане на тази правна възможност от кметовете и необходимостта от разширяване обхвата на държавната служба, както и нередките случаи на злоупотреба с нея (назначаване на експерти по трудово правоотношение и впоследствие по служебно, ползвайки неправилно основанието на §36 от ПЗР на ЗИД на ЗДСл) е уместно да се помисли за отмяната ѝ.

**Причините за допусканите нарушения на законодателството за държавния служител се дължат на:**

- Слабата информираност, механичното пренасяне на стари и заучени разпоредби от Кодекса на труда към статута на държавните служители, както и налагането волята на органа по назначаване при определяне на организационната структура, при оценяване на изпълнението на длъжностите, при назначаването, при определянето на заплатите и кариерното развитие;
- Все още недостатъчният капацитет на звената по човешките ресурси и голямото текучество на кадри, често произтичащо от смяната на органите по назначаването, от преструктурирането на администрациите в резултат на непрекъснатите изменения в устройствените им правилници. В преобладаващите случаи служителите от звената по човешки ресурси, които работят с досиетата на държавните служители, са назначени на трудов договор, някои от тях са със средно образование, на ниски длъжностни нива (това се отнася особено за малките общини, а и за някои структури в Областни дирекции “Земеделие”) или с малък професионален опит.



## IV. Административно обслужване

Една от основните насоки на административната реформа е административното обслужване и разбирането му като политика, регламентирана от законови и подзаконови нормативни актове, ориентирана изцяло към удовлетворяване на интересите и нуждите на обществото.

Информация за нивото на административното обслужване в структурите на изпълнителната власт се предоставя в интернет базираната Система за самооценка на административното обслужване (ССАО), както и в Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията (ИСПОДСА).

ССАО е разработена по модел на Европейската фондация за управление на качеството. Системата набира данни за процесите на административното обслужване и предоставя възможност за идентифициране на нивото му, както и за области за усъвършенстване.

От общо 501 административни структури, които предоставят услуги на гражданите и бизнеса, администрират регулаторни режими или информационни регистри, **за 2009 г. в ССАО е постъпила информация от 497 администрации на изпълнителната власт (99.2% от всички предоставящи услуги)**, от които 76 структури от централната администрация, 97 СТА, 28 областни администрации, 262 общински администрации и 34 общински администрации на райони. В сравнение с 2008 г., общият процент на отчетите се администрации се е увеличил със 7.0% (92.0% за 2008 г.).

За първи път се отчитат в ССАО Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за защита на личните данни, Български институт по метрология, Национално бюро за правна помощ, както и 16-те регионални дирекции по горите.

Не са публикували отчет в ССАО Дирекцията за национален строителен контрол, общински администрации Силистра и Кайнарджа и Столична община – район Овча купел.

### IV.1. Ниво на развитие на административно обслужване

Самооценката е предварителна стъпка към процеса на бенч лърнинга (обучение за възприемане на добрия опит) и последващите промени, които ще бъдат изпълнени. Тя дава възможност от една страна да се направи диагноза на организацията – познанието и разбирането за нейните силни страни и областите за подобрене, а от друга – трябва да доведе до разработването на план за действие относно областите за подобрене. Отговорите на въпроси в ССАО генерират определен брой точки за съответната администрация, които ги насочват към определена група на моделите, отговарящи на съответен етап на развитие. По този начин администрациите самоопределят нивото на развитие на административното си обслужване и необходимостта от предприемане на мерки в определена посока за неговото подобряване.

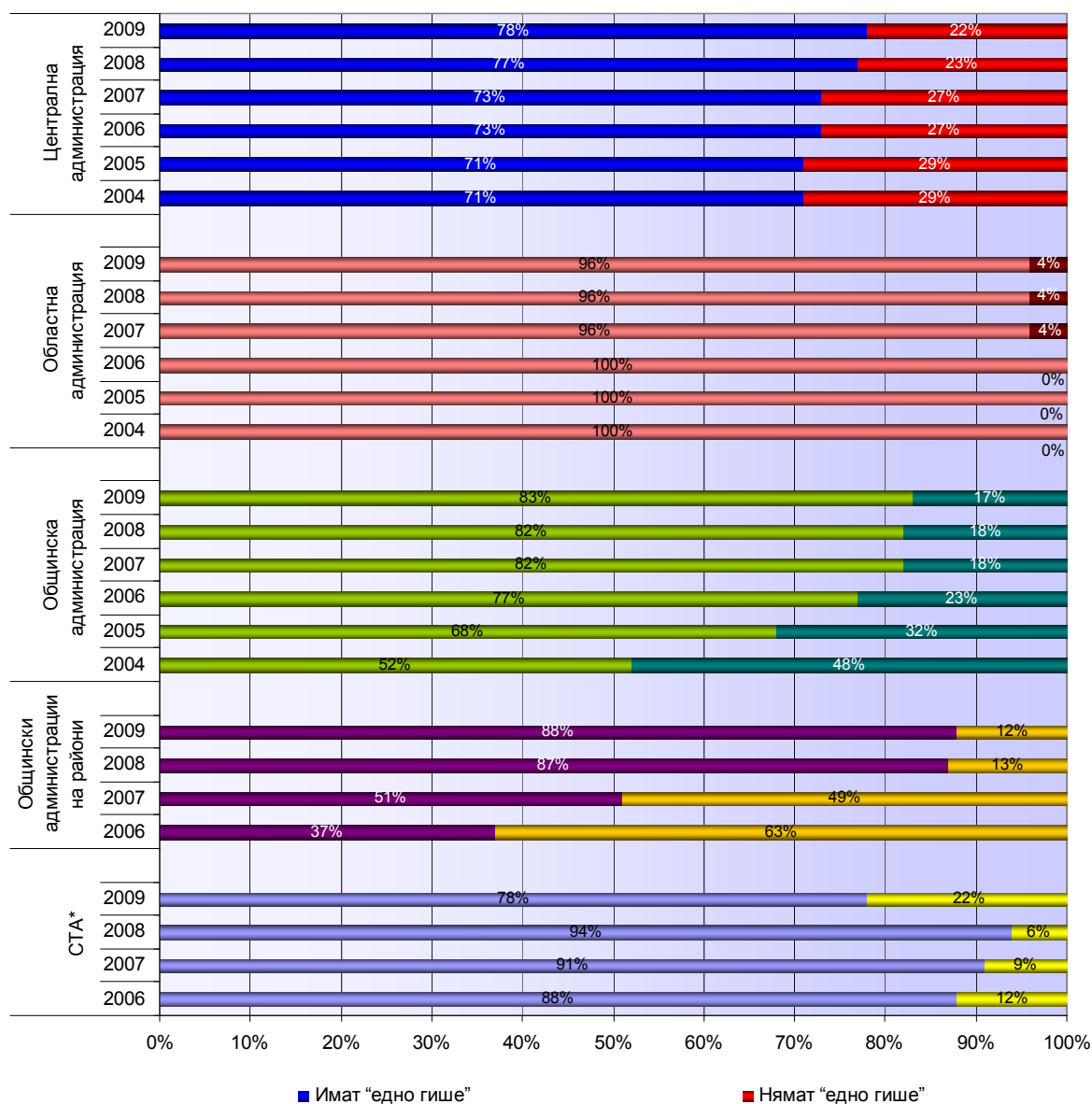
За подобряване на обществения достъп до услуги, администрациите изграждат единно място за достъп на принципа “едно гише”.

Етапите на развитие, определени в ССАО са:

- **Базов**, който се разделя на две фази:
  - **1<sup>ва</sup> фаза: „проучване”** – прави се проучване, но не са предприети мерки за промяна в сравнение с предишната организация за предоставяне на услуги;
  - **2<sup>ра</sup> фаза: „планиране”** – налице са планове за внасяне на промени в областта на политиката.

- **Развиващ се**, който също се разделя на две фази:
  - **1<sup>ва</sup> фаза: „внедряване“** – въвеждане на промени в администрацията за подобряване на процедурата по предоставяне на услуги;
  - **2<sup>ра</sup> 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“.

**Графика 38:** Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи единно място за достъп при предоставяне на административни услуги



Източник: Администрация на Министерския съвет

Анализът на публикуваните отчети потвърждава като цяло **тенденцията за увеличение на администрациите, предоставящи услуги на принципа „едно гише“** (с изключение на Регионалните дирекции по горите, които не са установили видовете услуги, които ще предоставят и не са организирали все още дейността си), като общото нарастване е с 5.4%.

Според постъпилите данни в ССАО за 2009 г., **409 от администрациите (82.4% от отчетите се структури) предоставят услуги на принципа „едно гише“:**

- 59 структури в централната администрация – 77.6% от всички в централна администрация;
- 76 СТА – 78.4% от всички СТА;
- 27 областни администрации – 96.4% (през 2007 г. областната администрация Шумен се отказва от обслужването на принципа “едно гише”);
- 217 общински администрации – 83.1% от всички общински администрации;
- 30 общински администрации на райони – 88.2% от всички общински администрации на райони.

От анализа на постъпилата информация в ССАО през 2009 г., може да се обобщи следното:

**На етап „Базов” са 121 администрации** (24.3% от публикуваните отчети в ССАО) – 16 в ЦА, 23 в СТА, 75 общински администрации и 7 общински администрации на райони.

**На етап „Развиващ се” са общо 308 администрации** (61.9% от публикуваните отчети в ССАО). От тях 46 са в ЦА, 58 са СТА, 24 са областни администрации, 160 – общински администрации и 20 са общински администрации на райони.

**На етап „Работещ” са 61 администрации** (12.27% от публикуваните отчети в ССАО). От тях 13 са в ЦА, 15 са СТА, 3 са областни администрации, 26 са общински администрации и 4 са общински администрации на райони.

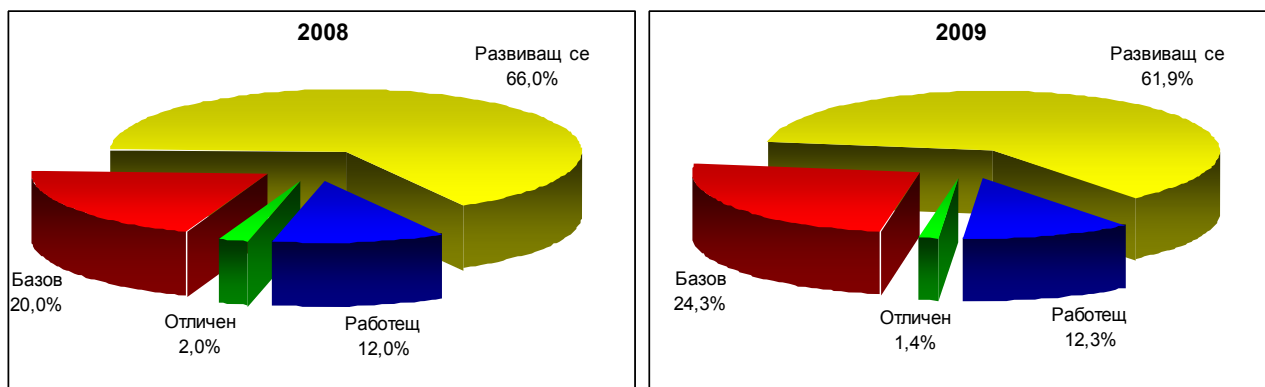
**На етап „Отличен” са 7 администрации** (1.4% от публикуваните отчети в ССАО) – РИОКОЗ – София, областна администрация Стара Загора, общински администрации Добрич и Търговище, общинска администрация Варна – район Аспарухово и район Одесос и Столична община – район Слатина.

През 2008 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа с помощта на Департамента за публична администрация към Министерския съвет на Италианската република и Италианския институт Foromez извършват SWOT анализ на системата, при който е установена небалансираност на модела, като акцентът е поставен върху резултатите. За да бъде уравновесен моделът са извършени промени, като относителната тежест е разпределена между благоприятни фактори и резултати, а това от своя страна води до промени при формирането на крайния резултат.

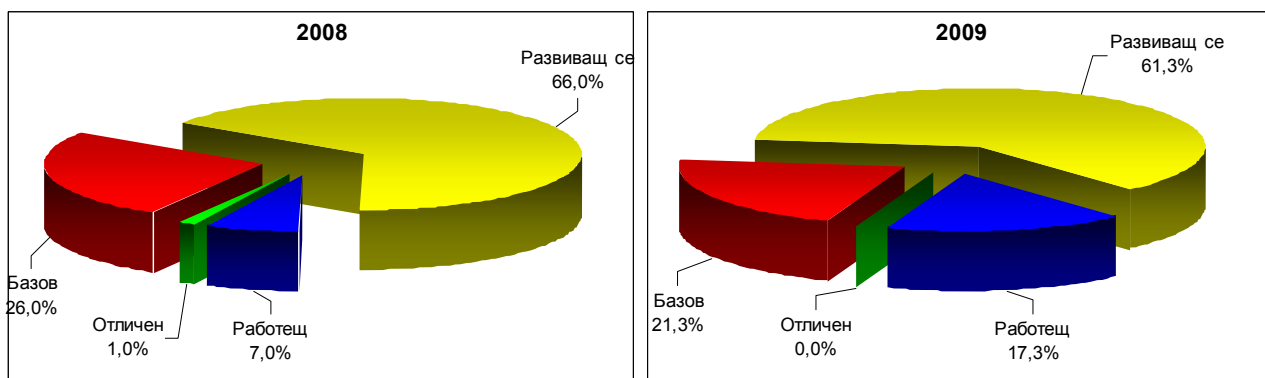
В следствие от извършените **промени при определяне на относителната тежест на резултатите и благоприятстващите фактори**, сравнителният анализ на резултатите през 2009 г. с изминали отчетни периоди сочи значително намаление на броя на администрациите, които са достигнали етап “работещ” и етап “отличен” и увеличение на администрациите на етап “базов”. През изминалите отчетни периоди от резултатите се формира обща тежест от 56.4 %, а за благоприятстващите фактори тази тежест е 43.6 %. Тези стойности са далече от общата предполагаема еднаква тежест за резултати и благоприятстващите фактори на европейско равнище.

*Графика 39: Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи единно място за достъп при предоставяне на административни услуги*

### ОБЩО ЗА АДМИНИСТРАЦИЯТА

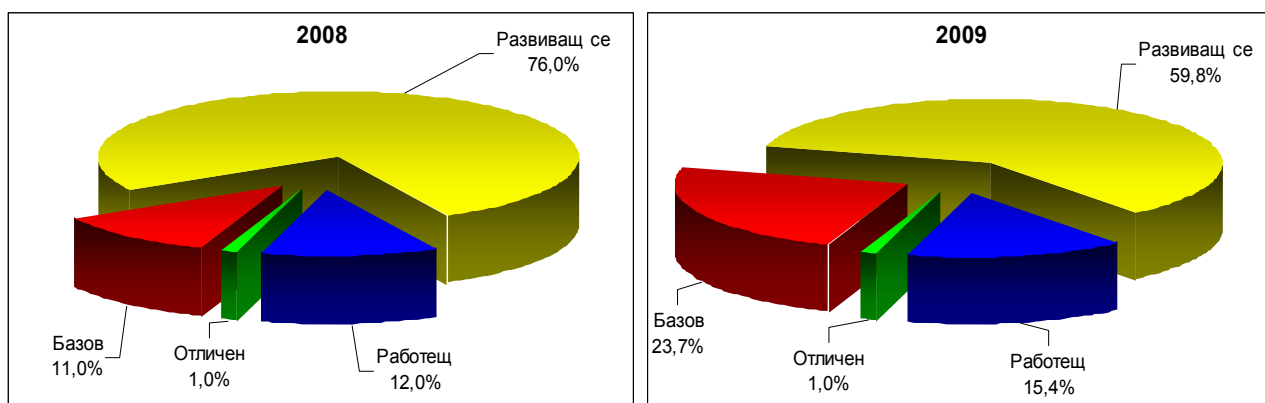


### ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ



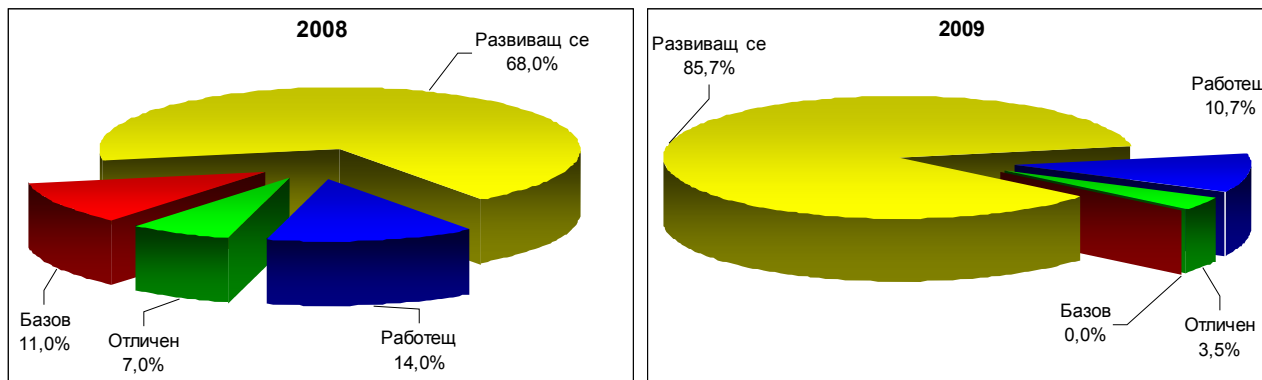
Наблюдава се тенденция към увеличаване на „работещите“ модели за сметка на „базовите“ и „развиващите се“.

### СПЕЦИАЛИЗИРАНА ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ



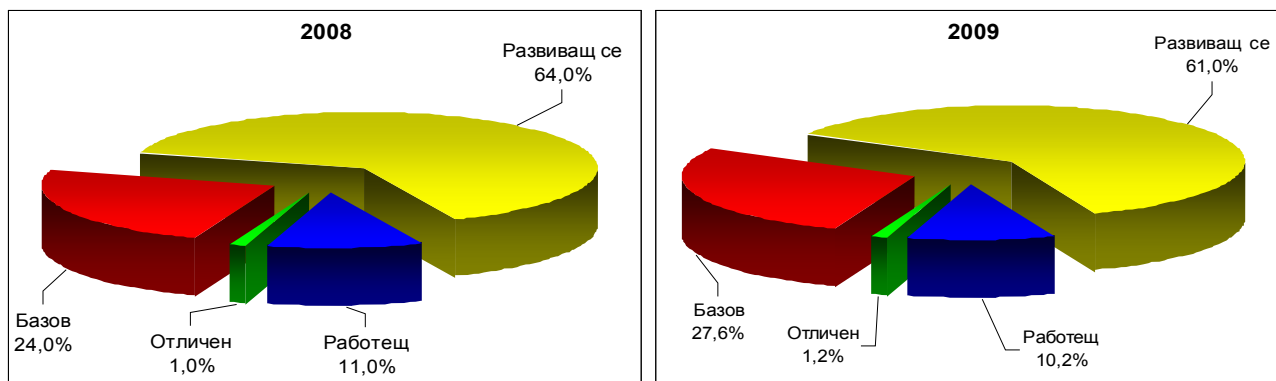
Включени са нови административни структури и поради тези причини броят на „базовите“ модели се увеличава. „Работещите“ за сметка на „развиващите“ са във възход.

### ОБЛАСТНИ АДМИНИСТРАЦИИ



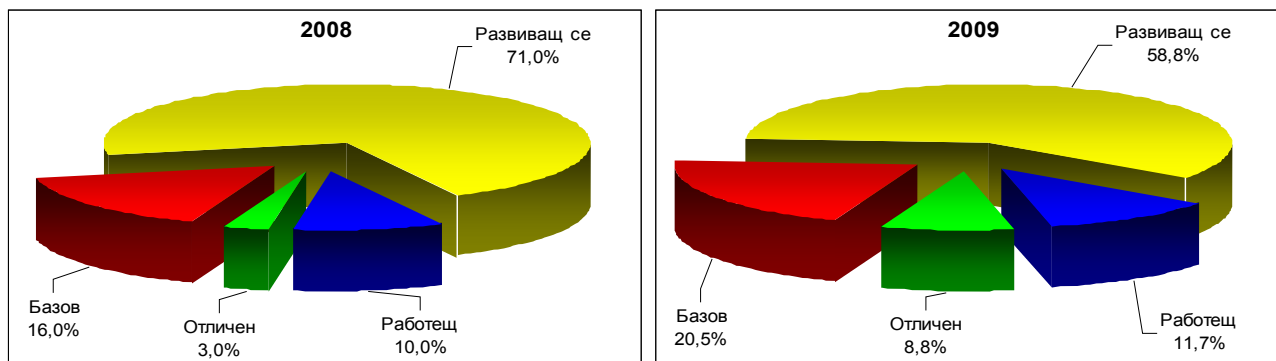
При областните администрации значително се увеличава броят на „развиващите се“ за сметка на „базовите“, но „отличните“ са намалели значително.

### ОБЩИНСКИ АДМИНИСТРАЦИИ



През 2009 г. има застой по отношение на развитието, тъй като за отчетния период се включват 99.0% от общините.

### ОБЩИНСКИ АДМИНИСТРАЦИИ НА РАЙОНИ



Подобна е причината, както при общините: картината е реална и без изменение в сравнение с 2008 г., поради включване на 98.0% от общинските администрации на райони.

*Източник: Администрация на Министерския съвет*

Обобщеният анализ на данните за 2009 г. показва:

- развитие на модела на административното обслужване във възходящ ред в централната и специализираната териториална администрация;
- увеличаване броят на „развиващите се” за сметка на останалите модели в областните администрации, което показва влошаване като цяло на административното обслужване;
- нивото на административното обслужване в общинските администрации и в общинските администрации на райони се запазва, т.е. не се отчита подобряване или влошаване.

## IV.2. Организация на административно обслужване

Нивото на административното обслужване се обуславя преди всичко от създадената организация за предоставянето на услугите.

На първо място са използваните средства за информация. Най-често използваното средство остава информационното табло – 93.8% или 466 администрации (96.0% за 2008 г.), 89.1% (88.0% за 2008 г.) или 443 администрации – интернет страници, 55.9% (60.0% за 2008 г.) или 273 администрации използват и брошури, 26.9% предлагат листовки, а 15.8% използват други начини за информиране.

- Преобладаващ начин за осведомяване е информационното табло;
- Очертава се тенденция към увеличаване на информирането по електронен път, но за централна администрация и специализирана териториална администрация; всички областни администрации поддържат интернет страници;
- За общинска администрация и администрацията на райони не се наблюдава развитие по отношение на използването на информационните технологии за информиране.

С направените промени в Наредбата за административното обслужване от 09.05.2008 г., се установява гъвкаво **работно време** и непрекъснат режим на работа в звената за административно обслужване (ЗАО). През 2009 г. броят на администрациите, които не са предприели действия в тази област са 7.2% от общия брой, а 6.4% все още планират прилагането му.

По отношение на системите за управление на качеството през 2009 г. по данни от ССАО, **230 администрации (46.2% от общия брой отчели се) са заявили, че е внедрена система за управление на качеството, съобразени с международните ISO стандарти.** От тях 13 са в централната администрация, 9 – в специализираната териториална администрация, 23 областни администрации, 165 общински администрации и 23 общини с районно деление. Като цяло броят на администрациите, внедрили ISO стандарти намалява, тъй като на Областна администрация – Варна, на общинските администрации на Кубрат, Сапарева баня и Троян е прекратена валидността на сертификатите.

**Общата рамка за оценка (CAF)**, която представлява съвременен модел за самооценка на изпълнението и може да бъде полезна като аналитичен инструмент за подобряване на публичните администрации е внедрена само в Националната служба за съвети в земеделието, областна администрация Пазарджик, общинските администрации Мадан, Смолян и Търговище. През 2008 г. CAF е била въведена и в областните администрации Разград, , централно управление на Национална агенция за приходите, Териториалните дирекции на НАП Стара Загора, Кюстендил и Велико Търново.

Единствено Национална агенция за приходите е въвела „EFQM” или Моделът за съвършенство на EFQM (Европейска фондация за управление на качеството), който се базира върху принципите за тотално управление на качеството (TQM – базиран на науката модел на управление, в който акцентът се поставя на очакванията на клиентите, като цялата организация е ангажирана за тяхното удовлетворяване) и представлява практическо средство за разработване на подходящи системи за управление.

Един от елементите в управлението на административното обслужване е **Хартата на клиента**, която цели същевременно и модернизация на администрацията, повишавайки културата на обслужване. В чл. 21 от Наредбата за административното обслужване е указано съдържанието на хартите и тяхното оповестяване.

Въз основа на публикуваните отчети, разпределението на администрациите, имащи Харти на клиента съгласно ССАО, е следното:

- От всички структури – 94.9%
  - Централна администрация – 92.1%
  - Специализирани териториални администрации – 97.9%
  - Областна администрация – 100%
  - Общинска администрация – 93.1%
  - Общински администрации на райони – 100%
- Броят на специализираните териториални администрации, изработили харта намалява, поради това, че регионалните дирекции на горите като нови структури все още не са създали необходимата организация;
  - Анализът на данните показва, че броят на общински администрации, които нямат изработена харта, все още е значителен – 18 (7% от отчетите се).

Ако съпоставим данните от ИСПОДСА за 2008 г., то ще забележим растеж от 28.6% (142,431 – 2008 г., 183,280 – 2009 г.) на подадените през 2009 г. сигнали. Разглеждането на данните общо, като брой в съответните видове администрации не би представлявало действителната картина, тъй като три от централните администрации концентрират 72% от сигналите: ДНСК – 70,915, МЗХ – 45,411 и ИА “ТИТ” – 15,672. Основната причина за този значителен дял е обръкване на разпоредбите в Глава осма на АПК с естеството на работата (в ДНСК контролът по незаконното строителство се реализира изключително чрез молби и жалби, уредени в ЗУТ, а в МЗХ се администрират едни от най-тежките регулаторни режими (19). Броят на подадените сигнали може да насочи вниманието ни и към множество и/или значителни проблеми: една малка община като Перушица с 1,800 сигнала, Лом с 2,000, Раковски с 905 и те определено имат нужда от специално внимание (за съпоставка: община Бургас – 1,607 сигнала или Русе с 1,014 сигнала). От общия брой отчетели се и предоставящи административни услуги 297 (от 501) администрации не са получавали сигнали, което буди недоумение по отношение най-вече на такива администрации като: областните управи на Благоевград, Габрово, Ловеч, Русе, на общини като Столична, Перник, Търговище, Поморие, Созопол, Царево и др., които са с много, трудно решими, и от различно естество проблеми.

Един от критериите за установяване на нивото на административното обслужване, както на някои несъответствия и слабости, е **обратната връзка** с ползвателите или клиентите. Постъпилите жалби сигнали, предложения, анкетите, предоставят материал за анализ на дейността като цяло и на административното обслужване в частност.

В глава VIII на АПК е уредена **организацията по работата с предложенията** и сигналите, т. е. тя трябва да бъде определена в устройствения правилник на организацията. През 2009 г. 358 (71.4%) администрации са заявили, че дейността им е установена по този

начин, като 365 имат и Вътрешни правила за организация на административното обслужване, 35 от които имат и заповед. Само със заповед се регламентира дейността в 22 администрации.

Постъпилите през 2009 г. предложения значително надвишават тези през 2008 г. (7,489) – 10,689. Преимуществов е броят на тези в общинските администрации, където в Кърджали са получени 5,050 предложения, а в Лом – 1,000. В централна администрация най-много са постъпили в МФ – 2,978.

**От организацията по приемане** на сигналите и предложенията зависи тяхното реализиране. През 2009 г. сигналите и предложенията се приемат предимно от центровете за административно обслужване, фронт-офиси или „едно гише” (198), деловодствата (147), канцелариите. В някои администрации, поради липса на добра организация или на численост, определен служител изпълнява тези функции, както и от самите главни секретари (Център за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Русе, Комисия за защита на конкуренцията, Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – Ямбол, секретар на район „Лозенец”, секретаря на община Антон). Неясна остава организацията по приемането на сигнали и жалби в Областна администрация Бургас (отговорът е: Пощенска кутия за приемане на сигнали и предложени) и в Район „Тракия”, където всяко звено приема.

**Техническата обезпеченост** на администрациите е от преимуществено естество за предоставяне на добро административно обслужване. Съществуват администрации, които все още не са предприели нищо в тази насока (9 или 1.8% - 5 общински, 3 специализирани териториални, 1 от централна администрация). В процес на планиране на тези процеси са 8 (1.6%) администрации. Основна част от структурите - 300 (59.8%), разполагат с необходимата информационна и комуникационна техника за ефективно обслужване. Едва 92 (30.6%) изпълняват поставените цели, коригират спрямо получените резултати от проверките и прилагат добрите практики. Останалите 30 (5.9%) и 58 (11.5%) администрации съответно проверяват резултатите от дейността и съответно я коригират.

Внедрени и функциониращи **електронни системи за документооборота** имат мнозинството от администрациите – 232 (46.6%). Сравнително малка част (29 – 5.8%) не са предприели нищо в тази насока, а 105 (21.1%) са на етап планиране. Значителна част от администрациите не само проверяват (22 – 4.4%), коригират (38 – 7.6%) резултатите от проверките, но и извършват съответните подобрения, отчитайки добрите практики (71 – 14.2%).

**Таблица 3:** Регламентиране на процедурата за работа с жалби против лошо администриране

	Брой администрации	%
С устройствен правилник	363	64%
С вътрешни правила за организация на административното обслужване	365	65%
Със заповед на органа на изпълнителната власт	18	3%
Друго	92	11%

Източник: Администрация на Министерския съвет

В помощ на организацията на цялостната дейност, включително и на административното обслужване са **управленските информационни системи (УИС)**. През отчетния период 80 (16%) администрации обявяват наличието на такива системи, а 188 (37,8)



не предвиждат установяването им. В процес на планиране са 147 (29,5%), а 24 (4,8%), 33 (6,6%) и 25 (5,0%) съответно проверяват изпълнението, коригират резултатите и прилагат добрите практики. Уместно е да се отбележи, че значителна част от отчетите внедрена УИС имат предвид деловодните системи или специализираните регистри.

В ССАО 217 (43.6%) администрации се определят като предоставящи информация и услуги чрез Интернет. По-малка част проверяват 23 (4.6%), коригират (41 – 8.2%) спрямо резултатите, а едва 30 (6.0%) използват и добрите практики. Значителна част са на етап планиране – 155 (31.1%), а 31 администрации (6.2%) не са предприели никакви действия в тази насока. Отново делът на общинските администрации е значителен – 18 от 31 администрации.

Установяването на система за удовлетвореността на клиентите способства за определянето на нивото на развитие на административното обслужване, негативните явления и насоките за коригирането им. През 2009 г. 339 (68.2%) от администрациите, предоставящи административни услуги са внедрили такава система, а 86 (17.3%) планират да го извършат. В 73 (14.6%) администрации обратната връзка с потребителите не е планирана да бъде установена. Като основни средства са анкетните карти (83.5%). За 2009 г. единствено общинска администрация – Добрич възлага на НПО проучване на удовлетвореността. На интернет страницата е оповестен "Анализ на съществуващата практика за отчетност и прозрачност в областните и общински администрации и формулиране на предложения за оптимизирането им", изготвен от Агенция за регионално развитие - Варна по проект "За прозрачни и открити областни и общински администрации", в който Община град Добрич е целева група. В Министерството на образованието, младежта и науката е създадена постоянна комисия за измерване удовлетвореността на потребителите.

### IV.3. Контрол по Наредбата за административното обслужване

Координацията и контролът във връзка с административното обслужване са уредени в Глава четвърта на Наредбата за административното обслужване и се осъществяват от министъра на държавната администрация и административната реформа. Поради това обстоятелство е представен отчет за първото полугодие на 2009г.

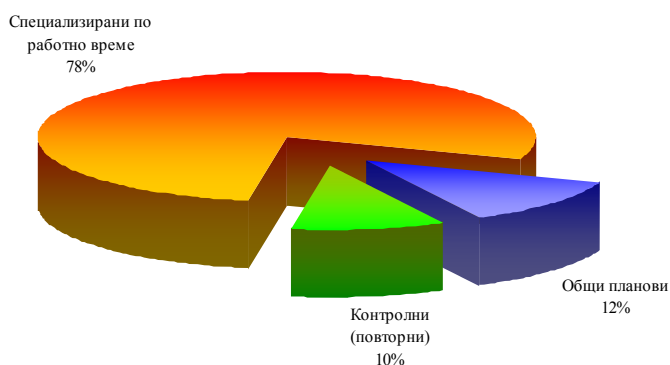
Контролната дейност на обслужването за периода 01.01.2009 г. – 30.06.2009 г. се извършва от началника на отдел "Контрол на административното обслужване" и държавните инспектори от отдела към дирекция „Инспекторат за държавната администрация” на МДААР, въз основа на годишен план-график, одобрен от директора на дирекцията.

*Таблица 4: Извършени проверки през 2009 г.*

Брой проверки	2008	01.01.2009 г. - 30.06.2009 г.	Общо за 2008 и 2009 г.
Планови общи проверки	45	7	123
Специализирани проверки по работното време	62	45	107
Контролни/повторни проверки	12	6	26
<b>Общ брой извършени проверки</b>	<b>119</b>	<b>58</b>	<b>256</b>

Част от проверките по спазване на работното време са в резултат на подадени сигнали. За полугодieto са извършени общо 58 проверки – 7 общи планови, 45 специализирани по работното време и 6 контролни (повторни).

*Графика 40: Извършени проверки 2009 г.*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

При **общите планови проверки** се прави подробен преглед на вътрешната нормативна уредба за административното обслужване, на дейността на звената за административно обслужване, на служебните помещения, на информационната безопасност (на интернет страницата и на място в звената за административно обслужване), на дейностите, свързани с организацията на административното обслужване на физическите и юридическите лица. При извършване на проверки в общинските администрации задължително се проверяват и някои от кметствата или кметските наместничества към тях, които също предоставят административни услуги. Проверката по сигнали винаги се комбинира с обща проверка по НАО.

Обект на плановите проверки са предимно агенции и главни дирекции, областни и общински администрации. Проверени са както следва:

- агенции и главни дирекции – 2 (Държавна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, ГД “Пожарна безопасност и спасяване”)
- областни администрации – 2 (Враца, Габрово)
- общински администрации – 3 (Берковица, Трявна, Трекляно)

При общите планови проверки са дадени указания за отстраняване на общо 40 броя нарушения или непълноти при изпълнение на наредбата.

В ГД “Пожарна безопасност и спасяване” общата проверка е приключила без даване на указания, поради стриктно изпълнение на изискванията на наредбата.

Към 30.06.2009 г. обратна информация за изпълнение на дадените указания при общите проверки е постъпила от 3 администрации.

При **проверките по работното време** се проверява наличието и съдържанието на вътрешните правила за организация на административното обслужване, регламентиращи работното време на звената, наличието на заповеди за промяна на работното време, съгласно

новите разпоредби в НАО, обявената информация за работното време на интернет страниците, а също и изпълнението на определения режим в самите звена за обслужване на гражданите и юридическите лица.

За резултатите от всяка проверка се изготвят протоколи с констатации и се дават указания за отстраняване на нарушенията със срокове за изпълнението им. Протоколите са връчени на съответните длъжностни лица: в министерствата – на главните секретари, в агенциите – на изпълнителните директори, а в териториалните им структури – на директорите или на началниците, в областните администрации – на областните управители и в общините – на кметовете.

Специализирани проверки по работното време са извършени в:

- министерства – 2 (МОН, МИЕ)
- агенции и национални служби – 8 (ДА “Архиви”, ДА по хазарта, Агенция за хора с увреждания и и Агенция за ядрено регулиране, ДК за регулиране на съобщенията и др.)
- териториални структури на агенции – 24 (РИОКОЗ – Софийска област, Габрово, Перник; ОД “Земеделие” – Враца, Благоевград, Стара Загора; РД “Автомобилна администрация” – Враца, Габрово, Пазарджик и др.)
- общини – 10 (Габрово, Мизия, Бяла Слатина, Оряхово, Козлодуй, Царево, Трън, Брезник и др.)

При специализираните проверки по работното време са дадени указания за отстраняване на общо 25 броя нарушения.

В 33 администрации проверките по работното време са приключили без да са констатирани никакви нарушения. (ДА “Архиви”, МОН, МИЕ, ДА за информационни технологии и съобщения, РД “Автомобилна администрация” Враца, Пазарджик и Габрово и др.)

С непроменено работно време, в нарушение на наредбата, са общините Трекляно и Царево и РС за растителна защита Благоевград, за което са дадени съответните указания.

Контролни проверки са извършени в:

- министерства – 1 (МОСВ)
- териториални структури на МЗХ – 2 (ОД “Земеделие” Пазарджик и Благоевград)
- области – 1 (Перник)
- общини – 2 (Перник и Пазарджик)

Констатирано е, че дадените при плановите проверки указания са изцяло изпълнени.

#### **Основни пропуски и нарушения:**

- В повечето от проверените администрации (с малки изключения) не е обявен пълният обем информация на интернет страницата и на информационните табла в служебните помещения съгласно изискването на чл. 16, ал. 1 от НАО. От 13-те позиции на задължителната информация по Приложение № 1 значителна част липсва, а предоставената е непълна;
- В почти всички проверени администрации информацията, която се предоставя в звеното за административно обслужване (ЗАО) е само на български език. На интернет страниците на някои администрации част от информацията е преведена и на английски език;

- С малки изключения, в проверените администрации не се измерва удовлетвореността на потребителите и липсва анализ на административното обслужване;
- В кметствата и кметските наместничества липсва информация за административното обслужване, което се извършва от тях, а в някои случаи, където има такава, тя не е актуална;
- Вътрешните правила за организация на административното обслужване не са актуализирани, а в тези на агенциите и националните дирекции и служби не са разписани разпоредби за работното време на териториалните им структури съгласно измененията на наредбата;
- Администрациите не обявяват новото (гъвкаво) работно време на интернет страниците и на място в звената за административно обслужване, като обикновено се пропуска изписването на изискването то да продължи до обслужването на всички клиенти.

Като **основни причини за допуснатите пропуски** в работата на администрациите, предоставящи административни услуги, могат да се посочат:

- промените в състава и организацията на работа в администрациите, честото им реструктуриране;
- недостатъчният опит на новоназначените длъжностни лица;
- лоши условия за работа – липса на достатъчно помещения и на такива, които са подходящи за работата на ЗАО;
- занижен контрол от страна на главните секретари/секретарите върху обслужването, липса на визия на административното обслужване и др.

Липсата на организационна, финансова и материално-техническа самостоятелност на териториалните структури на агенциите пречи на оперативността и законосъобразността в работата им. Всички документи, отнасящи се до административното обслужване се изготвят в агенциите и в тях обикновено липсват правила за работата на териториалните им звена, а от друга страна ръководителите на място нямат пълномощия да разработват такива. В общините не е възприета практика да се изготвя и изпраща документация за административното обслужване на кметствата и наместничествата.

За отчетния период не са съставени актове за констатирани нарушения.

Общият извод от контролната дейност по НАО за първото полугодие е, че администрациите имат стремеж към постоянно подобряване на дейността по административното обслужване. Даваните указания не се оспорват, обикновено се изпълняват в срок, а при невъзможност постъпва информация за възникналите пречки и съответно предприетите действия. За подобряване на организацията на административното обслужване е необходимо да се осигури непрекъснато обучение на служителите, които организират, контролират и изпълняват тази дейност

#### **IV.4. Административно регулиране**

Установяването, регламентирането и провеждането на регулативна политика е усилие, целящо подобряване на естеството на регулирането като средство на държавата и усъвършенстването му. Започнала първоначално като стремеж за дерегулиране, преминала през регулативна реформа и регулативен мениджмънт, регулативната политика, в голяма

част от държавите с развита икономика се установява като основен фактор за създаване на благоприятни условия за икономическо развитие и икономически растеж.

В България важна стъпка в процеса на регулативната реформа е приемането през 2003 г. (в сила от 18.12.2003 г.) на **Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол в стопанската дейност (ЗОАРАКСД)**. Основната идея на закона е да се въведат правила, ограничаващи необоснованата намеса на държавата и на месните власти в дейността на извършващите стопанска дейност. В закона са отпаднали текстове, които практически се оказаха необходими като: а) разглеждане на възможността да не се въвеждат регулации; б) изискване за служебен обмен на някои видове документи; в) прилагане на принципа на „мълчаливото съгласие“ при режими без приемане на решения по целесъобразност; г) възможността административните органи да делегират правомощия на браншовите организации и др. По-нататък в раздела се предоставя информация за „компенсиране“ на тези пропуски следствие анализи и оценки, и въвеждане на корекции в законодателството. В ЗОАРАКСД се въвеждат:

- основните принципи за законодателството и административното производство за осъществяване на стопанската дейност;
- всички дейности, свързани с регулации да се уреждат и в специални закони;
- регулациите на всички нива да бъдат аргументирани;
- задължителен икономически анализ и оценка на въздействието на всеки режим;
- определят се задълженията на административния орган и се ограничават правомощията му за изискване на вече съществуващи обстоятелства;
- въведен е принципът на „мълчаливо съгласие“ при издаване на разрешения и удостоверения, освен ако в закон не е предвидено друго;
- Основните правила за извършване на контрол върху стопанската дейност;
- Списък на стопанските дейности, за които може да се установява лицензионен режим.

От влизането в сила на ЗОАРАКСД до края на отчетния период, българската икономика преминава от периода на асоциирано към пълноправно членство, което от своя страна води до адаптиране на голям брой регулации, с оглед интегрирането на България към ЕС, а също така и към *aquis communautaire*. От една страна изискванията на членството влияят върху размера на административните разходи, а от друга страна натискът за оптимизиране на ролята на администрацията е силен, както и на намаляване на регулаторната тежест върху бизнеса. Принципът, залегнал в законодателните програми на европейските държави е свързан с намаляване на намесата на държавата. На базата на обновената Лисабонска стратегия, през 2006 г. ЕК предложи програма за намаляване на административната тежест с 25% до 2012 г. Тези насоки са възприети и в последващите специални програми : **Национална програма за реформи 2007-2009 г. и Програмата за по-добро регулиране 2008-2010 г.**

**Националната програма за реформи 2007-2009 г. (НПР)** предлага средносрочна рамка на макро- и микроикономическото развитие, пазара на труда и развитието на човешките ресурси. Една от приоритетните области на програмата е подобряване на бизнес средата чрез:

- намаляване на времето и минимизиране на разходите за регистрация и закриване на бизнес;
- опростяване на процедурите за уреждане на спорове във връзка с изпълнението на договорни задължения;

- подобряването на административното обслужване и оптимизирането на регулаторните режими.

Друг стратегически документ, касаещ отчетния период е **Програмата за по-добро регулиране 2008-2010 г.**, целяща намаляване на административните пречки пред бизнеса и подобряване на административното регулиране на регулативната политика, в контекста на Лисабонската стратегия, НПР, Стратегията за насърчаване на инвестициите (2005-2010 г.) и Националната стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия (2007-2013 г.). В програмата са заложили четири специфични цели:

1. Премахване и облекчаване на административни режими.
2. Създаване и укрепване на институционалната структура за прилагането и контрола на политиката за по-добро регулиране.
3. Активизиране на диалога със заинтересованите страни.
4. Усъвършенстване на регулирането на общинско ниво и укрепване капацитета на областно и общинско ниво за провеждане на добри регулаторни политики.

Програмата е отчетена на два етапа: април 2008 – април 2009 г. и април – декември 2009 г. През първия отчетен период и по **цел 1**, като облекчени са посочени 7 режими, но към края на 2009 г. изработените закони за изменение и допълнение (ЗИД), са все още на фаза „първо четене“ в Народното събрание. До края на отчетния период е:

- отменен е **1 режим**, свързан с процедурите по екологична оценка и оценка на въздействието на околната среда, с влизане в сила на ЗИД на Закона за опазване на околната среда;
- предложени за отмяна **2 режими** с проект на ЗИД на Закона за управление на отпадъците;
- След задълбочен анализ и проект на ЗИД на Закона за занаятите – предложение за отмяна на **лицензионен режим**, осъществяван от Националната занаятчийска камара;
- В процес на облекчаване са **2 режими** – регистрация на лечебните заведения и опазване и ползване на лечебните растения, внесени в Народното събрание съответно със ЗИД на Закона за лечебните заведения и ЗИД на Закона за лечебните растения.

Към края на отчетния период Министерство на земеделието и храните предлага ЗИД на Закона за ветеринаромедицинската дейност и ЗИД на Закона за животновъдството, които съдържат предложения за облекчаване на режими. В Министерство на здравеопазването е направен анализ на съществуващите режими, без да се изтъкнат резултати, което не предполага по-нататъшни действия.

През м. ноември 2009 г. е приет доклад на междуведомствена работна група, в който е предложено намаляване на административната тежест чрез идентифициране на задължения за информиране (ЗИ), произтичащи от определени области на нашето законодателство. Стартирана е процедура за втори етап на обществена поръчка с предмет „Измерване на административната тежест, произтичаща от задълженията за информиране на бизнеса и предложения за нейното намаляване“.

По отношение на административното обслужване на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“ МТИТС е изготвило проектно предложение „Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса това, число чрез развитие на електронното управление“ по подприритет 1.3 на ОПАК.

С обнародването на Закона за дейностите по предоставяне на услуги се разширява и обхватът на действие на принципа „мълчаливо съгласие“. Що се отнася до трансфера на данни, подписана е инструкция между агенция „Митници“ и НАП за взаимен достъп до съответните информационни системи.

Във връзка с **цел 2** на програмата, през м. февруари 2009 г. функции на Звено за по-добро регулиране изпълнява дирекция „Стратегическа политика“ от администрацията на Министерския съвет, а през м. октомври функциите по определяне и координация на регулативната политика се поемат от дирекция „Икономическа и социална политика“ на същата администрация.

През отчетния период са извършени две предварителни оценки на въздействието и 5 последващи оценки на въздействието. Експерти от дирекцията, както и служители на централната и местните власти, бяха обучени в рамките на проект „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействие в държавната администрация“, финансиран по ОПАК. В рамките на същия проект беше изготвена методология за извършване на различните форми на оценка на въздействието. През отчетния период бяха подготвени промени в законодателството, свързани с въвеждането на оценка на въздействието на нормативни актове. Подготвен е проект на Закона за нормативните актове, в който се регламентира процеса по извършване на оценка на въздействие на нормативни актове. В проекта е посочено, че включването на законопроекти в Законодателната програма на Министерския съвет ще става само след мотивирано предложение на базата на извършена предварителна оценка на въздействието на етап концепция или идея. Предвижда се при внасяне на законопроект за разглеждане на заседания на Министерския съвет, към него да бъде прилагана оценката на въздействие.

Във връзка с реализирането на **цел 3** от програмата, през 2008 г. се създава портал за обществени консултации ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)), като са консултирани общо 80 документа, а за отчетния период – 12. Консултации със заинтересованите страни се провежда чрез организирането на срещи (МЗХ, МОСВ), работни групи, публични регистри (МОСВ), консултативни съвети с постоянни членове, представители на бизнеса (НАП).

С **цел 4** се отбелязва преглед на режимите на общинско ниво и отменяне на регистрирането на търговски обекти. За периода април-декември 2009 г. в НСОРБ са предоставени 30 устни и писмени консултации на общини по повод запитвания, отнасящи се до съобразяване на действащите на подзаконово ниво регулаторни режими в общините с изискванията на ЗОАРАКСД. В изпълнение на дейности, за разпространение на добри практики, НСОРБ реализира проект „Гражданите и общината – партньори за прозрачна и ефективна местна администрация“.

Основните положителни резултати от изпълнението на програмата се свеждат до:

- Идентифициране на основните области за въздействие;
- Постигнати резултати по мярка „намаляване на административната тежест“;
- Изготвена методология за извършване на оценка на въздействието;
- Изготвени оценки на въздействието и обучени експерти по оценка на въздействието;
- Разработени стандарти за провеждане на обществени консултации.

Слабите страни на програмата се изразяват в:

- Липса на индикатори за измерване на програмата;
- По част от мерките няма посочени конкретни резултати;

- Не са разработени алтернативни форми на регулирането;
- Не са прехвърлени функции по регулиране на браншови организации;
- Не е предоставена информация относно контрола и отчетността;
- Няма реални резултати във връзка с изготвените ЗИД на закони – внесени са, но не са разгледани в пленарна зала;
- Извършването на оценка на въздействието няма нормативен характер, както е било планирано;

На базата на задълбочен анализ на планираното и на извършеното и във връзка с основополагащите документи на Европейския съюз, през м. май т.г. е приета актуализирана програма за по-добро регулиране (2010-2013 г.), чиято основна цел – подобряване на бизнес средата и конкурентността на българската икономика, може да бъде реализирана само в една добра регулаторна среда.

През 2007 г. се създава Списък с унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ), който стандартизира административните услуги, предоставяни и във връзка с регулаторните режими, подпомага както попълването на отчетните форми, така и идентифициране на области за подобрене. СУНАУ е неразделна част от базата данни на Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО). Независимо от факта, че списъкът не е актуализиран от м. ноември 2008 г., той е от съществена важност за дейността по административно обслужване и административно регулиране. Към м. декември 2009 г. 14 общински администрации администратират лицензионни режими, което показва поредна слабост по отношение на провежданите регулативни политики.

През отчетния период по данни на ИСПОДСА от администрираните 2 лицензионни (МИЕТ, МЗХ) и 3 разрешителни режима (ИА „Железопътна администрация“, МТСП и НАП), отговарят на директиви на ЕС. Тези данни говорят недвусмислено за непознаване на материята поне на експертно ниво, тъй като още през 2007 г. са идентифицирани 17 закона, въвеждащи европейското законодателство, а 78 съдържат както национални, така и транспонирани изисквания. През миналата година е въведен **1 режим** за предоставяне на неуниверсални пощенски услуги, който отговаря на директива на ЕС.

Като облекчени документално са посочени следните режими: Пререгистрация на търговските дружества, клоновете на чуждестранни юридически лица и кооперациите, Регистриране на туроператори или туристически агенти. Няколко общини са посочили като облекчени режими: Категоризация на туристически обекти, Издаване на разрешения за поставяне на реклама, Издаване на удостоверения за тютюнопроизводители (преобразуван от регистрационен), Издаване на разрешение за удължено работно време. От получените данни става ясно, че промените на общинско ниво се приемат и извършват бавно.

Огласяването на дейността, извършвана във връзка със ЗОАРАКСД е свързана с принципите на прозрачност, за създаване и поддържане на нормален бизнес климат и най-накрая, но не на последно място с качествено обслужване на физически и юридически лица. Повече от половината общински администрации (19) не предоставят информация, тъй като заявяват, че не извършват дейности по ЗОАРАКСД – в СУНАУ са регистрирани 3 режима. Същото твърдение е получено и от 38 общински администрации (Банско, Петрич, Самоков, Созопол), с вписани в СУНАУ 34 режима. Непознаването на нормативната база и малък административен капацитет показват и структури от централната администрация. Патентното ведомство не огласяват тяхната дейност, тъй като твърдят, че не извършват дейности по ЗОАРАКСД – в СУНАУ са вписани 35 режима.

През 2009 г. данните от ИСПОДСА сочат направена оценка на въздействието на 16 нормативни акта, отнасящи се до дейността на Министерство на финансите, Министерство



на икономиката, енергетиката и туризма, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и храните и Патентното ведомство.

Информацията, отнасяща се до състоянието на регулативната реформа и регулативната политика към м. декември 2009 г. е базирана на анализи, доклади, инфомационни системи. Създадени са сериозни предпоставки за успешното развитие на административната реформа, но усилията на администрацията трябва да бъдат насочени към увеличаване на законодателната инициатива, подобряване на координацията с неправителствените организации и представители на бизнеса, и увеличаване на административния капацитет във връзка с предоставянето на режими и услуги.

## V. Информационни технологии

Провеждането на реформите в държавната администрация е неразривно свързано с изграждането на работещ модел на електронно управление. Изграждането на ефективно е-управление е важна част от модернизиранието на българската държавна администрация, повишаването на качеството на административното обслужване и гарантирането на ефективно функциониране на администрацията в условията на пълноправно членство в ЕС.

Ядрото при изграждане на електронното управление е техническото осигуряване на администрациите, с оглед създаване на предпоставки за внедряване на модерни информационни и комуникационни технологии във вътрешно-административните процеси и процесите при обслужване на гражданите и бизнеса.

Политика на правителството е насочена към излизане от досегашното фрагментирано управление на ИТ-ресурсите и създаване на **управленски модел, който да гарантира бърз преход към ИТ-осигуреност на доставчиците на публични е-услуги на базата на координирано ресурсно планиране и преизползване на съществуващата инфраструктура.**

Фокуса на тази политика е насочен към обединяване на информацията от различни системи, независимо от форматирането, езика или местоположението и адаптирането ѝ към потребностите на клиента. Добрата практика показва, че системите следва да функционират на базата на унифицирани и формализирани обекти (данни, документи, процеси, технологични решения и др.).

Липсата на национална стратегия и стандарти в областта на разработването на автоматизирани информационни системи (АИС), както и различното време в което са изградени са довели до **голямо разнообразие в използваните технологии, архитектура, начин на достъп, формат на документите** и др. Почти няма практика на устойчив информационен обмен на данни между отделни системи дори в рамките на една администрация. Това води до нерационално използване на ресурсите, дублиране на данни, многократно въвеждане на аналогична информация и множество други негативи.

Ключовият подход, който бе възприет от закритото МДААР и продължен от МТИТС е предоставяне както на съвременна компютърна техника (настолни и преносими системи, сървъри) и периферни устройства (монохромни и лазерни принтери, мултифункционални устройства и др.), така и софтуер – от една страна лицензиран стандартен базов софтуер за осигуряване на функционирането на техниката (операционна система с офис пакет, сървърна операционна система, антивирусен софтуер), а от друга – софтуер за е-документооборот и моделиране на процеси, който да подпомогне съответните администрации за преминаване към безхартиен обмен и оптимизация на процесите.

Централизирането на процесите по предоставяне на стандартен софтуер показва своята ефективност. Постигнато е значително занижаване на ценовите нива, опростени са процедурите за достъп до продуктите и не на последно място – осигурена е възможност за ползване от служителите в администрацията в домашни условия на лицензиран софтуер със съответната надеждност, осъвременяване и т.н.

### V.1 Национални комуникационни мрежи на държавната администрация

**Националната мрежа на държавната администрация (НМДА)** осигурява комуникационната свързаност между всички ведомства. Състои се от 27 държавни вторични

мрежи, изградени в областните градове, които 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 – 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. По програма ФАР бе изградена по съвременна DWDM технология, осигуряваща пренос на данни до 10 Гб/с частта от НАМДА София-Пазарджик-Пловдив-Хасково-Стара Загора-Сливен и Ямбол.

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). Друга голяма комуникационна държавна мрежа е изградена от Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи” (ИАЕСМИС). Тя е с цялостно комуникационно технологично решение да бъде основен източник на комуникационна свързаност на държавните структури, като при нея са решени технологично всички комуникационни проблеми, които се наблюдават при другите големи държавни комуникационни мрежи.

**Мрежата за пренос на данни (МПД)** на МФ е комуникационна мрежа, съставена от комуникационно оборудване, свързано посредством телекомуникационни технологии. Логическият пренос на данни е базиран на Интернет протокол. Основната задача на мрежата е да обезпечава електронния поток на информация между IT-активи и услуги на министерството и ВРБК към министъра на финансите. Архитектурата на мрежата е двуслойна-йерархична. **Първото ниво на мрежата (агрегиращото)** осъществява както логическа свързаност между офиси на ВРБК в съответните административни области, така и роля на свързващо звено между техните офиси с IT-активи на МФ и/или ВРБК в град София. На това ниво към настоящия момент се осъществяват контрола за достъп и политиките за трафик на информационни потоци между офиси на ВРБК. **Второто ниво (Ниво за достъп)** предоставя различни IT-слуги. Комуникационното оборудване и в двете нива се подчинява на единна схема за централизирано наблюдение и управление. На потребителите на мрежата се предоставя възможност да използват различни електронни услуги. Пример за това са достъп до публичното Интернет пространство, Интранет услуги, екстранет услуги, виртуални частни мрежи (VPN), пренос на глас (VoIP и IPT) и др.

**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 МПД да ползва пълните възможности на НМДА, която осигурява мрежова свързаност на подразделенията 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.

**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.

Отговорите в ИСПОДСА говорят, че през 2009 г. **112 администрации са свързани с НМДА, 317 ползват алтернативен на НМДА източник на интернет.** Обобщените данни сочат, че за алтернативен интернет са направени разходи от 1 657 642 лв. (средно по 5 230 лв. на структура за година). Тъй като, от една страна 134 администрации не посочват каква е тяхната свързаност към интернет, а от друга – някои администрации са посочили прекалено ниски суми (от порядъка на 8-100 лв.), буди съмнение верността на разходите за алтернативен интернет (може да се предполага, че те са двойно по-големи).

Свързването на всички структури към НМДА е основна предпоставка за развитието на е-управлението. Това ще доведе не само до съкращаване на допълнителните разходи на администрациите за достъп до интернет, но и до бърз трансфер на данни и ще намали употребата на документи на хартиен носител.

Обобщените данни за използваните телефонни услуги показват, че през 2009 г. в структурите на изпълнителната власт се ползват 202 609 активни телефонни номера, от които 119 946 (59.2%) фиксирани и 82 664 (40.8%) мобилни. **Общият разход за тях през 2009 г. възлиза на 32 494 982 лв., като 18 779 055 (57.8%) лв. са за фиксирани, а 13 715 927 (42.2%) лв. са за мобилни телефонни номера.**

За намаляване на тези разходи е препоръчително да бъде активно въведено използването на услугата VoIP, като това се извърши първо при потребителите на НМДА и мрежата на ИА ЕСМИС, и постепенно да бъдат включени и другите държавни структури.

Достъпът до комуникационните услуги в държавните структури е пряко свързан с паспортизацията на структурните кабелни среди (СКС, също популярно и като LAN мрежа) в администрациите. Важността на паспортизацията е в два аспекта: първо – от съображения за комуникационна сигурност на СКС и защитата от злонамерени атаки и второ – от съображения, че дадената мрежа отговоря на определени изисквания при допускане използване на определени електронни услуги (мултимедийни електронни услуги като видео конференция и др.).

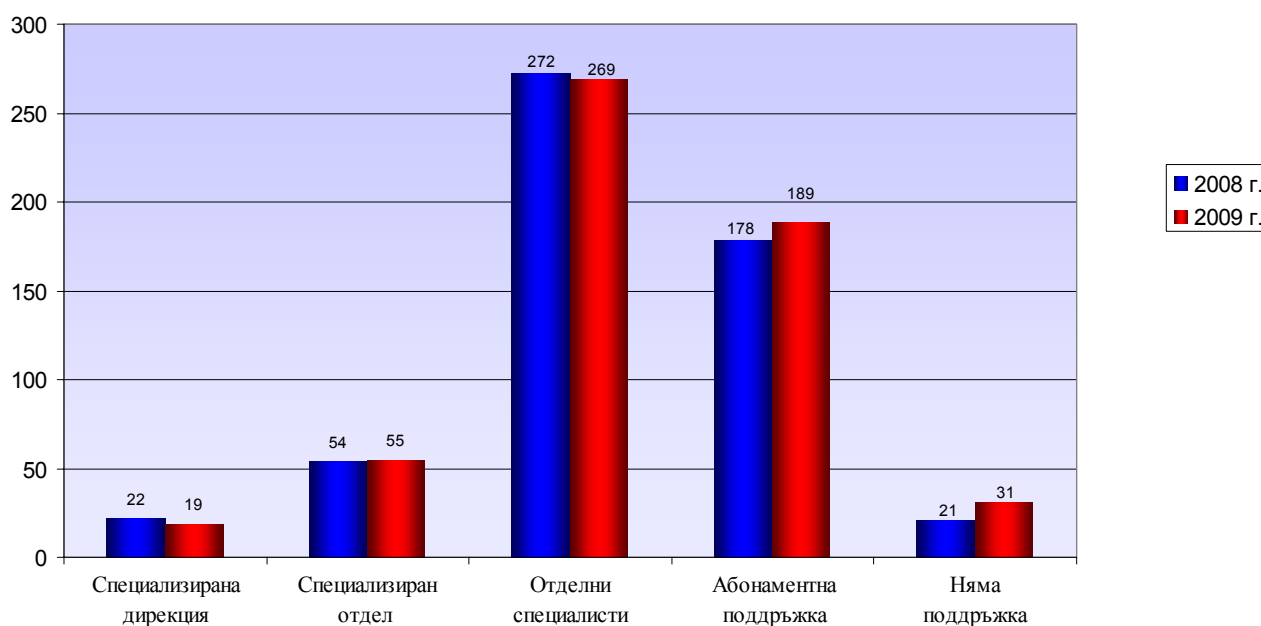
Резултатът от данните, попълнени от администрациите през 2009 г. показва че само 15.5% от СКС в държавните структури притежават сертификат. В същото време в държавните структури има 6 313 (11.2% от общия брой компютри) компютри, свързани в защитена среда и 1 637 (2.9% от общия брой) компютри, обработващи класифицирана информация. **Ниските проценти на паспортизация на СКС и броя на компютрите в защитена среда се очертават като слабо място в комуникационната сигурност на държавните комуникационни мрежи.** Решението на този проблем може да се търси във включването на държавните СКС в eGos CERT група. Такава eGos CERT група е проект на реализация в ИА ЕСМИС.

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

Ясно определените роли, права и задължения на служителите, отговорни за изпълнение на конкретни мерки, свързани с развитието на е-управлението са важна предпоставка за неговия успех. Поддържането на информационните технологии, администрирането на машини и мрежи, осъществяването на оперативно наблюдение и провеждането на политики по сигурността са дейности, които вече не могат да бъдат припознати от администрациите. Аутсорсингът на тези дейности е водещ принцип при освобождаване на администрацията от нетипичните за нея дейности. Това дава възможност за съсредоточване на административния капацитет при оптимизиране на всички административни процеси и пълноценно използване на възможностите на информационните и комуникационни технологии, за намаляване на административните бариери пред бизнеса и гражданите, чрез въвеждане на е-управление.

Данните показват, че и през 2009 г. няма отклонения от създадената тенденция за намаляване на броя на специализираните звена и/или служители, занимаващи се с поддръжка на информационни и комуникационни технологии.

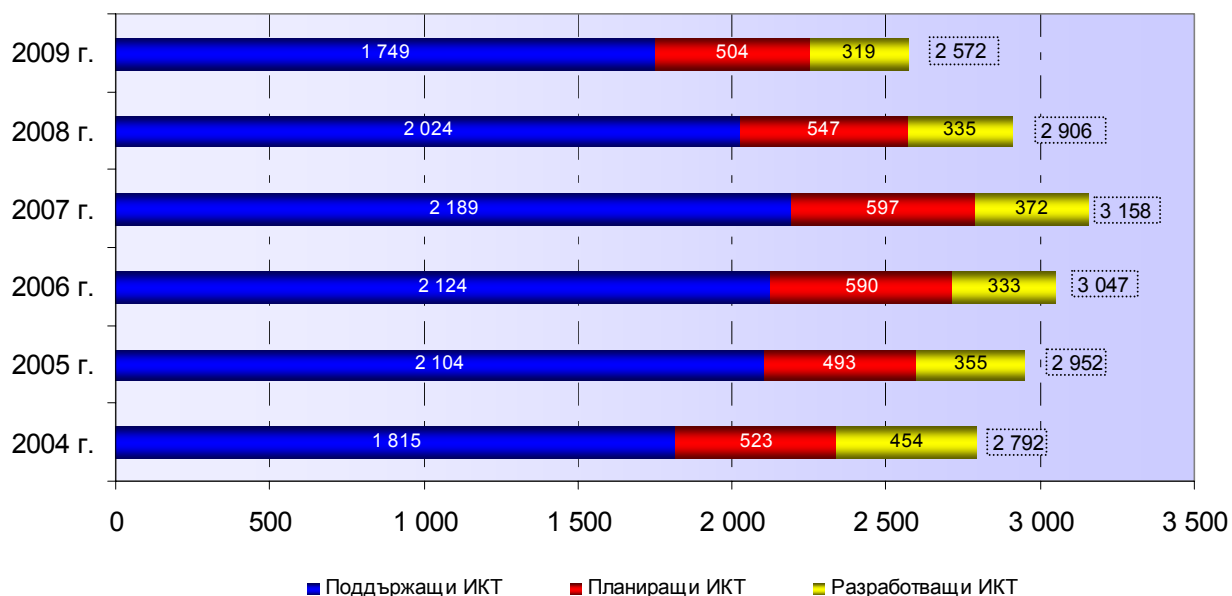
*Графика 41: Звена за развитие на ИКТ през 2009 г.*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

През 2009 г. е намалял като цяло броят на служителите, занимаващи се с поддръжане, планиране и разработване на ИКТ в общинските администрации и областните администрации.

Графика 42: Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията



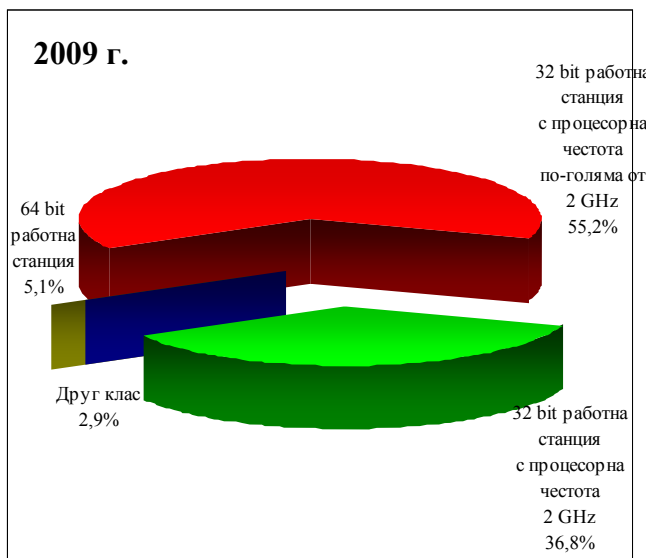
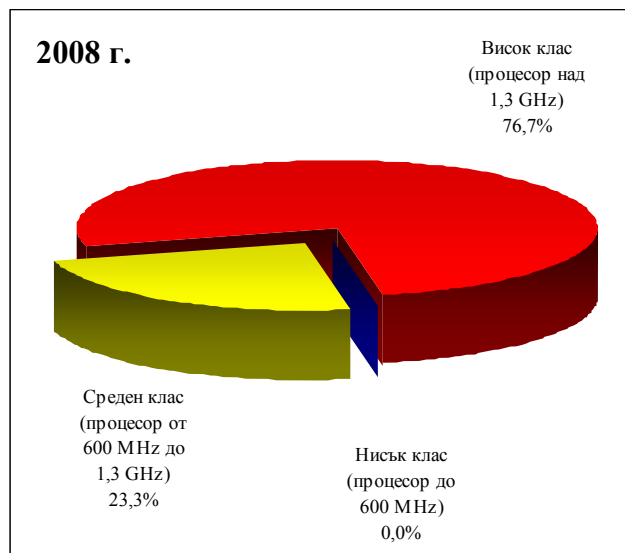
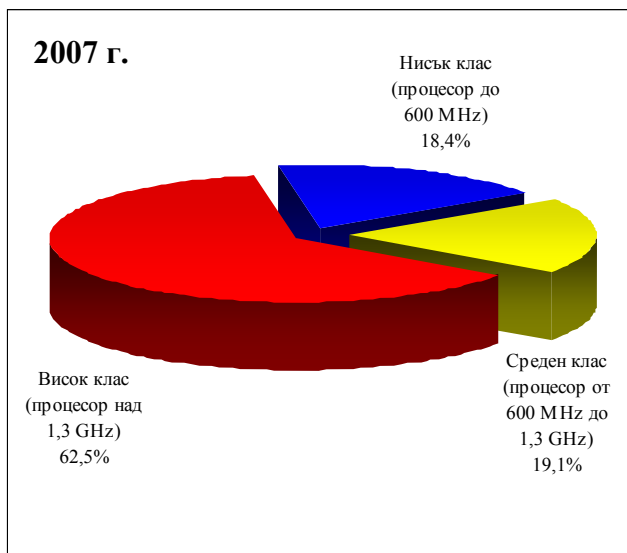
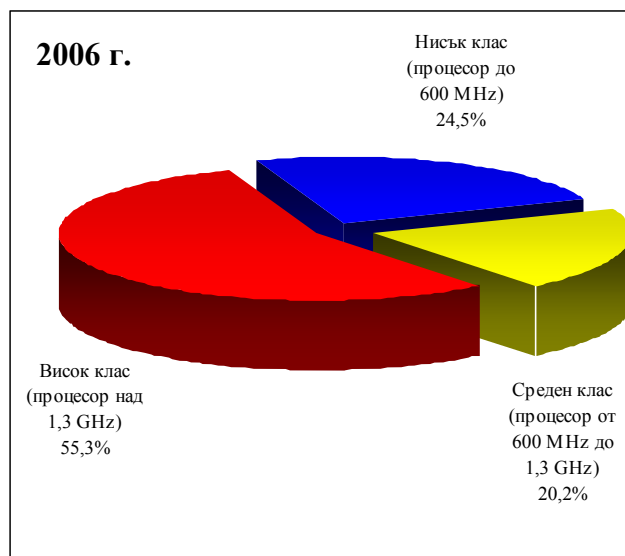
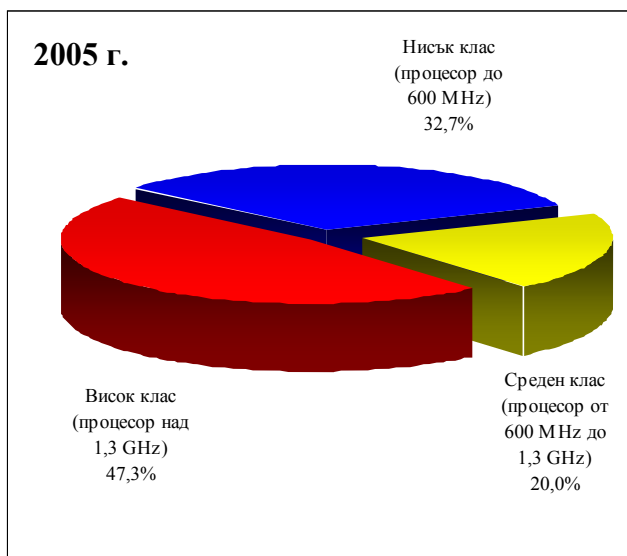
Източник: Администрация на Министерския съвет

### У.3. Компютърна обезпеченост

В края на 2009 г. в администрацията има 82 577 броя настолни и 9 853 броя преносими компютри. Настоящата година бележи значителна промяна в съотношението на класа на компютърните конфигурации. Компютрите с процесорна честота над 2 GHz са 55.2%, респективно компютрите с процесорна честота по-малка от 2 GHz са 36.8%. За първи път за нуждите на анализа се прави разделение на използваните компютри по bit-адресна свързаност на процесорното ядро. Данните показват, че на всеки двадесет компютъра в държавната администрация, един от тях е с 64 bit адресна свързаност – с други думи, това са 4 186 броя компютри (около 5% от общия им брой).

Все още е налице тенденцията компютрите от висок клас да са съсредоточени в ЦА, независимо от факта, че основният доставчик на административни услуги са общинските администрации.

Графика 43: Процесорна честота на компютрите в администрацията



Източник: Администрация на Министерския съвет

## V.4. Електронен обмен на информация и информационни системи

Преобладаващата част от административни структури (97.8%) посочват, че имат изградена локална мрежа. Това е добър знак и сериозна предпоставка за внедряване на ИКТ в процеса на работа и осъществяването на електронен обмен.

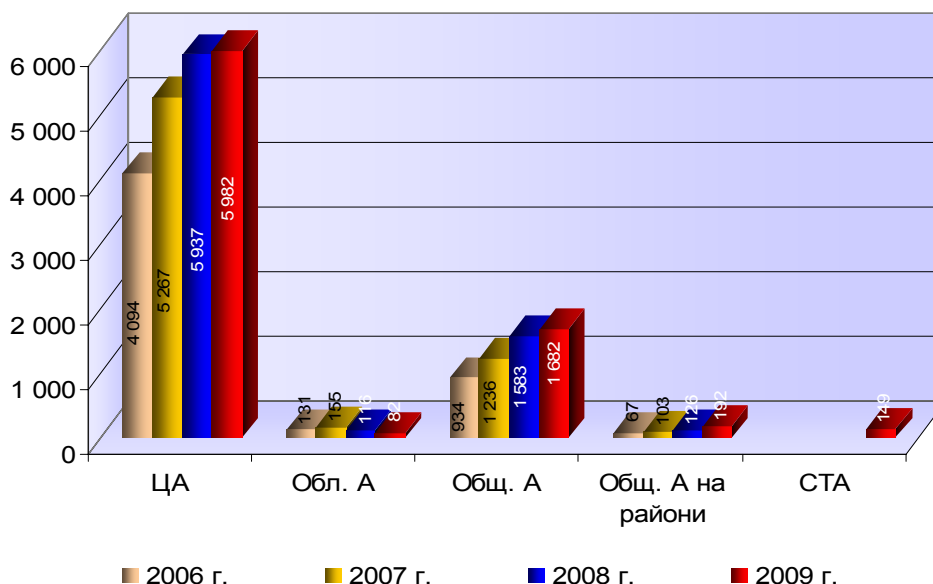
Модерните концепции за реализиране и предоставяне на е-услуги налагат създаването на системи за управление, базирани на интегриран подход. Към момента такъв инструментариум липсва. Ключови фактори за управление на внедряването и предоставянето на е-услуги са изготвянето на референтни модели за стандартизирано развитие и въвеждането на системи за наблюдение и управление на данни и съдържание.

Към 31.12.2009 г. картината изглежда така:

- 25.2% от администрациите нямат система за документооборот;
- 8.3% от администрациите нямат система за правноинформационни услуги;
- 35.3% от администрациите не са въвели система за управление на човешките ресурси;
- 8.7% от администрациите нямат система за труд и работна заплата;
- 8.7% от администрациите нямат счетоводна система;
- 33.7% от администрациите нямат система за управление на база данни.

Съществуването и функционирането на електронното управление зависи и от масовото прилагане на електронния документ и електронния подпис. **Към 31.12.2009 г. общият брой на издадените електронни цифрови сертификати е над 7 800, а електронно подписаните документи в цялата държавна администрация е повече от 333 500.** Използването на този механизъм значително нараства през тази отчетна година.

*Графика 44: Издадени цифрови сертификати за електронен подпис, брой*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

В общинските администрации за 2009 г. са въведени 1 682 броя цифрови сертификати за електронен подпис, въпреки че не 100% от тях ползват електронен подпис. Въпреки пониския брой през отчетната година, във всички областни администрации е въведен електронен подпис.



## VI. Електронно управление

Електронното управление отразява визията за демократично ръководене на процесите и явленията в обществото; утвърждаване на принципите на правова държава; засилване на индивидуалните права в обществения живот – правото да се търсят, получават и разпространяват информация и идеи; защита на личните данни и неприкосновеността на кореспонденцията; интегриране на хората в неравностойно положение; подобряване на взаимодействието между публичната власт и гражданското общество; подобряване на качеството на обществени услуги; ефективност на държавното управление.

Електронното управление е по-широко понятие от електронното правителство. Администрацията разпознава електронното управление като важна част от процеса на реформа и модернизация на изпълнителната власт в България и ориентирането на държавната администрация към потребностите на гражданите.

Важна предпоставка за прехода от е-правителство към е-управление е приетия Закон за електронно управление. В неговото ползрение са не само администрациите от всички нива, но и дейността на лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги. Основен принцип, залегнал в този закон е, че всички тези организации не могат да изискват **представянето или доказването на вече събрани или създадени данни**, а са длъжни да ги събират служебно от първичния администратор на данните (административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни).

Организацията по изпълнението на този основен принцип изисква, както участието на всички заинтересовани страни, така и активно прилагане на принципите за добро управление, залегнали в редица български и европейски документи, като:

### Ориентация към потребителя

Основни моменти в това направление са **удобството за клиента, равните възможности за достъп, осигуряването на публичност и прозрачност и др.** Портала за е-административни услуги, достъпен на адрес [www.egov.bg](http://www.egov.bg) е една от основните стъпки на администрацията в това направление. Ориентацията към потребителя се изразява в **опознаване на потребителя**, чрез изучаване и разбиране на потребителското поведение, идентифициране на търсените услуги, тяхното предоставяне и осигуряване на възможност за обратна връзка и въздействие.

### Партньорство и сътрудничество

Активния диалог с Неправителствените организации (НПО) в бранша на ИКТ при развитието на електронното управление и административното обслужване е пример за добра практика в това направление. Това е **партньорство с бизнеса, с гражданите и НПО, с институциите на ЕС, както и сътрудничество между самите администрациите**. Важно място в това направление има ефективното използване на механизма на публично-частните партньорства (ПЧП).

### Технологичен модел

Основни моменти в това направление са **използването на наличните технологии и знания, спазването на изискванията за оперативна съвместимост (Interoperability), осигуряване гъвкавост, скалируемост и адаптивност при внедряване на нови решения, достъпност на инфраструктурата, споделяне и интеграция на съществуващите технологии и решения (IT Assets Sharing and Integration), осигуряване на информационна сигурност, защита на данните и др.** Единната среда за обмен на е-

документи (ЕСОЕД), съвместно с регистрите за оперативна съвместимост, осигуряват обмяна на е-документи между системи, реализирани по различни технологии, използващи различен формат на данните. По този начин се постига максимално високо ниво на технологична независимост на електронното управление от конкретни платформи, технологии, софтуер и компании.

В края на 2009 г. е налице частична реализация на единна платформа на е-управление.

## VI.1. Ангажираност към изграждане на електронното управление

Електронното управление включва отношенията администрация – граждани, администрация – бизнес, администрация – служители, електронно управление на равнище общини, е-достъп до информация, образователни, квалификационни услуги, е-здравеопазване, е-демокрация, и е-механизми за граждански контрол върху дейността на публичната власт.

Правилното разбиране на концепцията за е-управление не трябва да се възприема само като предоставяне на информация за съществуващите административни дейности по електронен път, като ежедневна дейност в държавната администрация, като задача само на специалистите по ИКТ. Електронното управление е интегриран процес, който включва реформа и оптимизация в държавната администрация не само чрез автоматизация на съществуващи процеси, а и създаване на нови процеси, нови системи, ново отношение между управлявани и управляващи чрез пълноценно използване на възможностите на ИКТ.

С ПМС №232/28.09.2009 г. политиката по електронното управление преминава от закритото МДААР към МТИТС. **Крчка напред е направена с обединяване в едно министерство на дейностите по координация на процеса за въвеждане на електронното управление** и стимулиране на добрия практически опит по внедряване на електронни услуги. Крещящата нужда от ефективен координационен механизъм и премахване на пълната фрагментация на функции и дейности, свързани с развитие на е-управлението и единното стратегическо планиране са преодоляни.

Елементът „Електронна демокрация и участие” включва електронна подкрепа на процесите по взимане на демократично легитимирани решения. Интерактивни партньори в това отношение могат да бъдат гражданите и различните групи на гражданското общество. Администрацията от своя страна трябва да осигури протичането на демократичните процеси на оперативното ниво. Не на последно място са електронното подпомагане на взаимодействието между различните власти, парламент и др.

Данните, събрани чрез ИСПОДСА подчертават високата степен на ангажираност на централната администрация и областните администрации при въвеждане на съвременни форми на управление на своята дейност. За съжаление участието на общинските администрации като цяло изостава в този процес. Някои от тях обаче, вече са изпреварили в развитието си дори и централните ведомства – Габрово, Благоевград, Варна и др.

Използването на обща инфраструктура позволява намаляване на разходите на отделните АИС, като в същото време се постига оптимизиране на поддръжката, намалява се времето за реакция.

Чрез централната система ЕСОЕД се постига една от най-значимите цели при изграждането на информационните системи – осигуряване на системна интеграция и оперативна съвместимост, както в информационния обмен между системите на отделните администрации, така и при реализация на електронни услуги за граждани и организации.

В края на 2009 г. завърши втората фаза от проекта **“Интегрирано административно обслужване на централно и местно ниво и предоставяне на публични услуги”**, като в

него са разработени прототипите на основните системи: Национален портал, Регистри за оперативна съвместимост, ЕСОЕД. Осъществена е интеграцията между тях и са разработени 6 нови услуги на централна и 3 на общинска администрация. Паралелно с това към системите на е-управление са интегрирани и 9 съществуващи е-административни услуги, предоставяни от различни администрации. Проектът е със срок на изпълнение 36 месеца от датата на подписването му, т.е. до месец декември 2010 г.

### Изграждане на среда за е-разплащания

Проектът “Среда за електронни разплащания в процеса на предоставяне на електронни административни услуги” беше реализиран по оперативна програма „Административен капацитет” и успешно приключи през 2008 г. Той има определящо значение за инфраструктурата на електронното правителство у нас, тъй като е един от т. нар. “общи ресурси” на електронното правителство – т.е. ресурси, които се използват от всички администрации, също както регистрите, портала и някои други функционалности на контролно-техническия център.

Средата сама по себе си не е финансова система (банка, оператор на картови или е-разплащания). Средата е средство, чрез което се осъществява комуникацията между администрацията и финансовия свят. По стандартен начин тя пренася информация за плащането, което гражданин или фирма имат като задължение към администрацията, като предоставя възможност за избор на начина за електронно разплащане – чрез електронно банкиране, дебитна или кредитна карта, разплащане чрез популярните системи ePay и eVg и др.

Средата е един от главните компоненти (ресурси), които липсваха, за да може българската администрация да предоставя електронни услуги на транзакционно ниво. Чрез реализирането на проект “Разработване на среда, осигуряваща електронни заплащания в процеса на предоставяне на административни услуги по електронен път” се осигури възможност за функционирането на система за електронни разплащания на административни услуги, предоставени по електронен път. Заплащането на административните услуги по електронен път осигурява качествено ново ниво в обслужването на потребителите. Това ниво позволява да се заяви, заплати и получи (ако нормативната база позволява) административна услуга с едно посещение на съответния портал и прави администрацията „отворена” 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата и 365 дни в годината.

## VI.2. Стратегически документи и нормативна уредба

Стратегическите документи осигуряват плавно развитие на инициативите и последователност на действията в администрацията. **В България от 2005 г. липсва официален стратегически документ и пътна карта за реализирането му.** Основните документи, които налагат като приоритет електронното управление са:

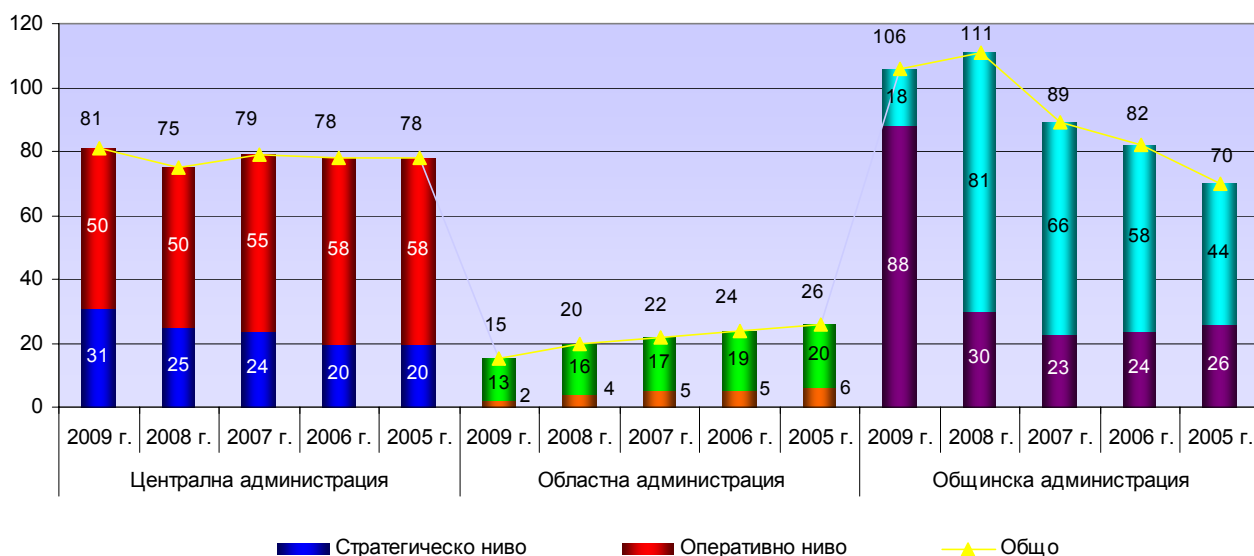
- Програмата на правителството за европейско развитие на България 2009-2013;
- Декларация на министрите, отговорни за политиките по електронно правителство на Европейския съюз, приетата през 2009 г. в Малмьо;
- Лисабонската стратегия.

Целите на електронното управление в Република България, съобразени с европейските изисквания са **всеобхватни и качествени административни услуги**, съобразени с нуждите на потребителя; **отворено и прозрачно управление**, чрез широко използване възможностите на новите технологии за участие на гражданите в управленските процеси, достъп до обществена информация, отчетност при изпълнение на политиките и дейността на

администрацията, изграждане и въвеждане на системи за провеждане на електронно гласуване; **ефективно, ефикасно и устойчиво управление**, чрез въвеждане в експлоатация на интеграционната среда на електронното управление и единната входна точка, еднократно събиране на данни от администрацията и многократното им използване, прилагайки служебното начало, постепенно преминаване към безхартиен оборот на документи, моделиране и промяна на работните процеси и ориентация към организационна ефективност, въвеждане на приоритетни електронни услуги, развитие и преизползване на мрежови и информационни ресурси.

Документи на стратегическо ниво в централната администрация са разработили 9 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 централните администрации, разработили стратегически документи, за развитието на електронно правителство е 31.

**Графика 45: Приети стратегически документи, свързани с ИКТ и електронното правителство**



Източник: Администрация на Министерския съвет

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.

През 2009 г. са издадени следните инструкции, произтичащи от задълженията по вече приети наредби:

- Инструкция за условията и реда за осигуряване на електронни разплащания при предоставяне на електронни административни услуги, издадена на основание чл.95 от Наредбата за електронните административни услуги;
- Инструкция за изискванията към дизайна на интернет страниците на

администрациите, издадена на основание чл.15, ал.4 от Наредбата за електронните административни услуги;

- Инструкция за създаване на вътрешни правила за извършване на специфични административни дейности, издадена на основание чл.158 от Наредба за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите;
- Инструкция за наименованията на домейните и поддомейните, използвани от администрациите, издадена на основание чл.10, т.7 от Наредба за електронните административни услуги;
- Инструкция за водене, съхраняване и достъп до регистъра на регистрите и данните, издадена на основание чл.3, ал.2 от Наредба за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите;
- Инструкция за институционалната идентичност на администрациите, издадена на основание на чл.2 от ПМС №123/25.05.2009 г.;
- Списък на официалните преводи на английски език на наименованията на административните органи и техните администрации, издаден съгласно чл.3 от ПМС №123/25.05.2009 г. за изискванията за институционална идентичност на администрациите.

Създаденият Съвет по вписванията към министъра на държавната администрация и административната реформа по изискванията на Наредбата за регистрите на информационните обекти и на електронните услуги от октомври 2009 г., с прехвърлянето на политиката по електронното управление от закритото МДААР към МТИТС е консултативен орган към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

### **VI. 3. Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура на електронното управление**

Финансовата осигуреност на електронното управление е ограничена с оглед поставените амбициозни цели. За да се постигнат исканите резултати на електронното управление, е необходим ясен приоритет на задачите по пътя за постигане на целите във всяка структура. Инвестирането в инфраструктурата е важен етап в развитието на е-управлението, но проектите също така трябва да се насочват към повишаване на прозрачността, насърчаване на активно гражданско участие в процеса на управление, както и към намаляване на административната и финансовата тежест. Предоставянето на компютър и достъп до Интернет не е достатъчно. Основните инвестиции и през 2009 г. отново 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, както и за закупуване на хардуер. Също така голяма част от инвестициите са ориентирани към създаване на центрове за информация и услуги.

### **VI.4. Управление на процеса по прилагане на електронното управление**

За да се постигнат дейностите в областта на електронното управление, е необходим ярко изразен лидерски потенциал във всяка административна структура. Мениджерите на процеса по изграждане на електронно правителство трябва да извършат 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 2009 г. е положителна по отношение на поемането на отговорност на най-високо административно ниво. За разлика от 2008 г., в повечето администрации най-висшето административно ръководство е пряко ангажирано с изграждането на електронно правителство. През 2008 г. много активно в този процес участват политическите кабинети и директорите на дирекции, докато 2009 г. тази роля се измества в правомощията на главния секретар. 172 администрации са отговорили, че той е пряко ангажиран с процеса по планиране и прилагане на електронното правителство. Това е предпоставка за успешното развитие на е-управлението в България.

Основно място при въвеждането на електронно управление играе наличния административен капацитет. През изминалата година бяха осъществени редица проекти в областта на е-управлението. Важен момент при изпълнение на проектите заема изграждането на публично-частното партньорство. През 2009 г. се запазил дела на администрациите, които са определили правата и задълженията за изпълнение на електронно управление. Отговорите на 34 от тях са, че нямат ясно дефинирани права и задължения на екипа, ангажиран с изграждане на електронното управление. Като причина за това са посочили: недостатъчния административен капацитет; липсата на компетентни специалисти поради ниското заплащане; редуцирани екипи, натоварени с голям обем дейности по текущата поддръжка на ИКТ инфраструктурата, а на ниво община – проблема с ангажираността с електронното управление е недооценен.

Областните администрации разполагат с по-голям потенциал за развитие и успешно изпълнение на проектите на електронното управление. По-голяма част от общинските администрации, за разлика от миналата година, не разполагат с човешки капацитет за успешно управление на електронното правителство в Република България.

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.

## VI.5. Състояние и тенденции

В края на 2009 г. междуведомствена работна група разработи Концепция за визията на правителството за Електронното управление през 2015 г. и принципите, при спазването на които тя трябва да бъде постигната.

Изпълнението на ангажиментите, произтичащи от еврочленството на Република България налага прилагане на основните политики на ЕС в областта на е-управлението. Организацията на този процес изисква усилията да бъдат фокусирани към преминаване от конкретни услуги, предоставяни от администрациите, към унифицирани електронни услуги.

Водещите институции в предоставянето на електронни услуги за гражданите и бизнеса са Агенцията по вписвания и НАП.

## VII. Достъп до обществена информация

Достъпът до информация е голямо предизвикателство, особено в условия на криза, когато средствата, предвидени в държавния бюджет са доста ограничени. Отчитането на реалните процеси и явления, при които правителството действа, последиците от всяко управленско и политическо решение и определянето на ефектите от него е невъзможно без политиката на диалог, откритост и прозрачност, която води правителството. Това дава възможност на гражданите, бизнеса, медиите и неправителствените организации, от една страна да си съставят собствено мнение за дейността на администрацията, от друга – да бъдат неин коректив.

Последователното прилагане на принципа на откритост е свързан с достъпност до информацията за административните структури и възможност на обществото да има ясна представа кои администрации какви функции изпълняват и с какъв ресурс. Почти десетгодишното съществуване на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) създава рамката на механизма за наблюдение на публичния достъп до информация. Източник на информация за напредъка по изпълнение на задълженията в него е ежегодният Доклад за състоянието на администрацията. Подготовката на съдържанието на този раздел в ИСПОДСА е основа за управление на информацията във всяка структура от изпълнителната власт и на изпълнението на задълженията на нейните органи по ЗДОИ.

### VII.1. Организация на достъпа до обществена информация

Доброто управление на достъпа до обществена информация (ДОИ) предполага съществуването на вътрешни правила за администрациите, които да улеснят както служителите, отговорни за този процес, така и търсещите информация. Разработването на ясен ред и отговорности за предоставяне на информация под различните ѝ форми – устни запитвания, писмени и електронни заявления и публикуването на информация на интернет страниците е важен показател за отговорността на органите и може да служи като вътрешен критерий за контрол на отговорните служители по ЗДОИ.

**През 2009 г. 403 структури (71.6% от всички структури в системата на изпълнителната власт) имат разработени вътрешни правила за ДОИ.** Въпреки че, дялът на администрациите, които все още нямат разработени правила значително намалява до 28.4% (с 9.1% спрямо 2008 г.), обезпокоителен е техният внушителен дял от близо една трета част от всички структури в системата на изпълнителната власт. Териториалната администрация, по дял на структурите разработили правила (72.2% от ТА) изпреварва централната администрация (68.9% от ЦА). Причините за този висок дял на структурите, които не са разработили правила за достъп се движат някъде между границите от пълното непознаване и неразбиране на закона до нежеланието и съпротивата да се изпълняват разпоредбите на закона.

От ЦА не са разработени правила за ДОИ в 6 министерства (40.0% от министерствата); една структура, отчитаща дейността си пред Народното събрание (12.5% от този вид структури); 3 държавни комисии (60.0%); една държавна агенция (12.5%); 11 изпълнителни агенции (33.3%); 4 структури, създадени със закон (16.7%) и 6 структури, създадени с ПМС (50.0%).

От ТА не са разработени правила за ДОИ в 5 областни администрации (17.9%), 83 общински администрации (45.9%), 11 общински администрации на райони (45.9%) и 28 СТА (20.0%).

Нови правила, съгласно изискванията на ЗДОИ са разработени в общо 87 администрации: Администрацията на Министерския съвет, МВР, МФ, Държавна комисия по хазарта, Държавна агенция „Архиви”, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори, Комисия за защита на личните данни, Агенция „Пътна инфраструктура”, Агенция за ядрено регулиране, Национално бюро за правна помощ, Национален военноисторически музей, Изпълнителна агенция по горите, Изпълнителна агенция „Морска администрация”, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда”, Агенция за хората с увреждания, Изпълнителна агенция по лозата и виното, Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”, Държавен културен институт към министъра на външните работи, РИОКОЗ – Благоевград, Кърджали, Хасково, РЦЗ – Плевен, Кърджали, Габрово, Разград, РИОСВ – Варна и Благоевград, РИО – Стара Загора и Видин, РДГ – Кърджали, Пловдив и Русе, 51 общински администрации и 3 общински администрации на райони.

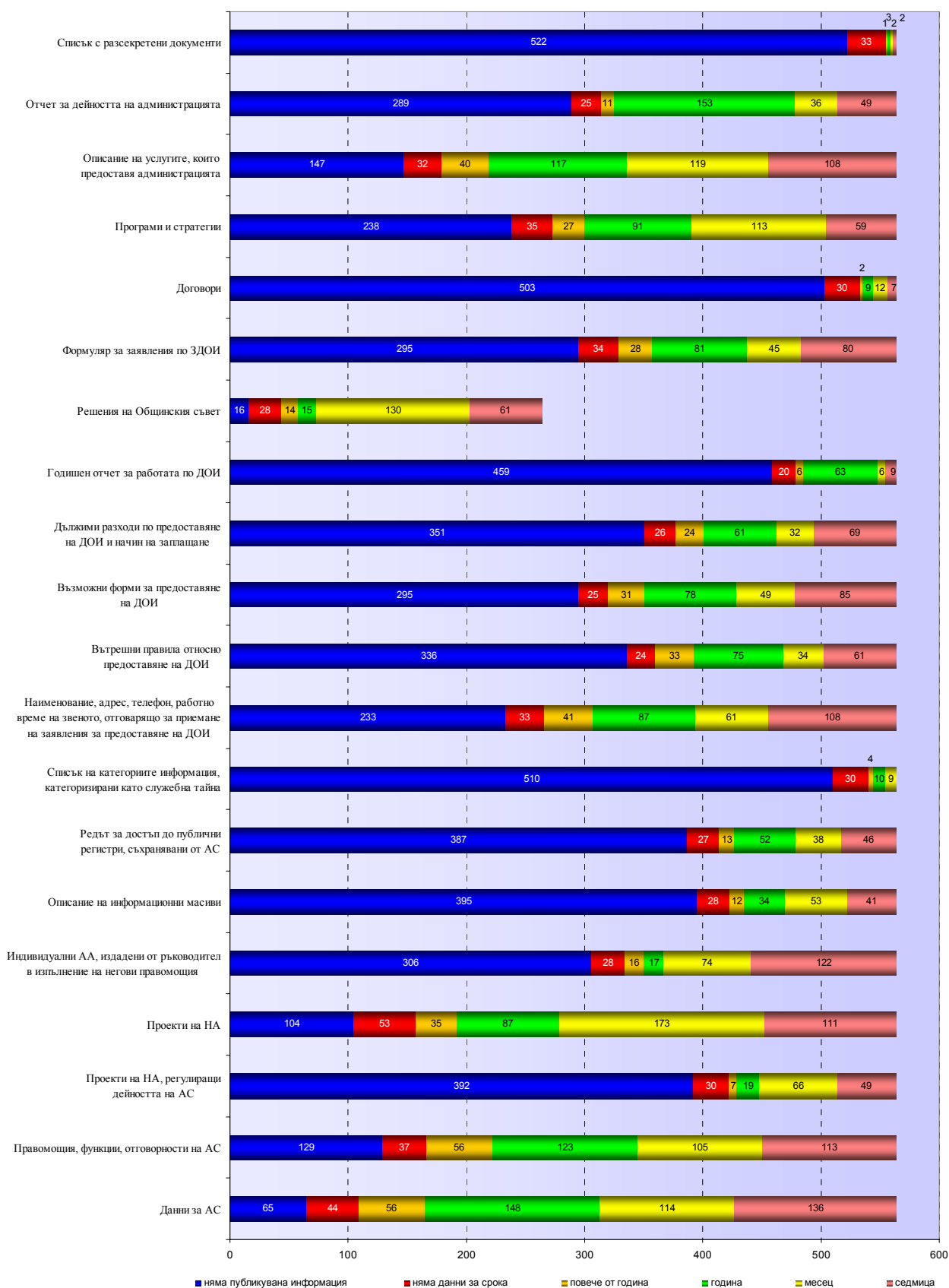
Общо 18 администрации са актуализирали своите вътрешни правила за достъп до обществена информация – 10 общински администрации, една общинска администрация на район, 2 областни администрации, една РДГ, 2 министерства, 2 държавни агенции и 2 СТА.

**В края на 2009 г. 360 администрации (63.9% от общия брой структури в системата на изпълнителната власт) имат разработена разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на ДОИ.** Спрямо 2008 г. техният дял бележи леко покачване (с 1.2%). Няма разяснителна информация за граждани 41 (41.5%) структури в ЦА (3 министерства; една държавна агенция; 2 структури, отчитащи дейността си пред НС; 18 изпълнителни агенции; 10 структури, създадени със закон и 7 структури, създадени с ПМС) и 159 (34.8%) структури в ТА (7 областни администрации, 105 общински администрации, 19 общински администрации на райони и 28 СТА).

С цел повишаване на прозрачността и ефективността на публичната администрация и насърчаване на информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес, администрациите са длъжни да публикуват документи в интернет. Измененията в ЗДОИ от декември 2008 г. задължават публикуването в интернет на категории информация, подробно изброени в чл.15. Една година след приемането на измененията в закона, ето как са изпълнени задълженията:



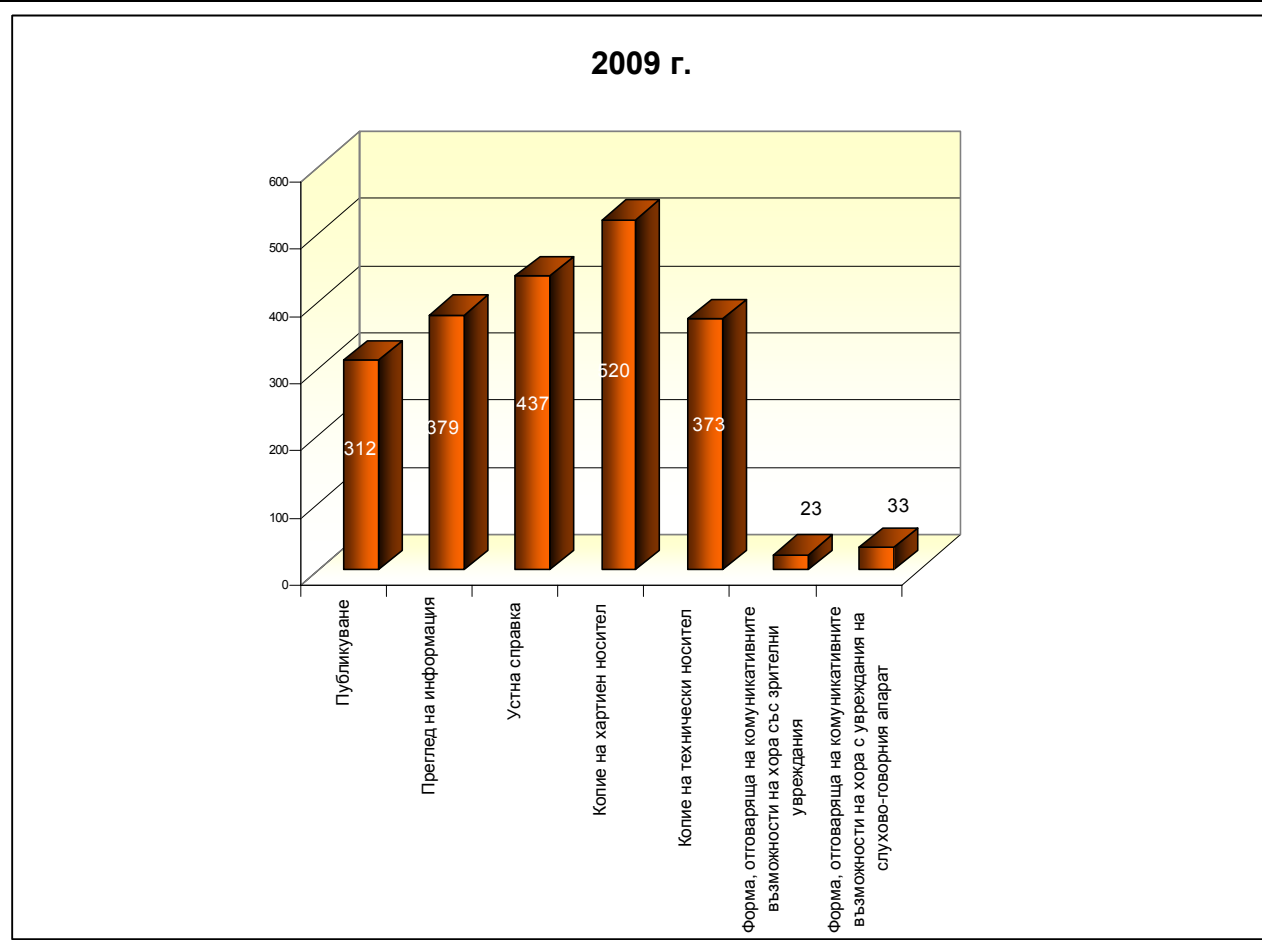
**Графика 46: Публикуване и срок за актуализиране на задължителна информация в интернет по чл.15 от ЗДОИ, брой администрации**



Източник: Администрация на Министерския съвет

ЗДОИ дава право на избор на заявителя за ДОИ да избере формата, под която иска да получи информацията. Администрациите са длъжни да се съобразяват с предпочитанията на заявителя. Изключение се прави, когато няма техническа възможност, необосновано се увеличават разходите или е налице вероятност за неправомерна обработка на информацията или нарушаване на авторски права.

*Графика 47: Форми за предоставяне на ДОИ, брой администрации*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

**Най масовата форма за предоставяне на информация, искана от заявителите е „копие на хартиен носител“** (предоставя се от 92.3% от администрациите), следвана в низходящ ред от „устна справка“ (предоставя се от 77.6% от администрациите), „преглед на информация“ (предоставя се от 67.3% от администрациите), „копие на технически носител“ (предоставя се от 66.2% от администрациите), „публикуване“ (предоставя се от 55.4% от администрациите).

Трябва да се отбележат усилията на някои от администрациите за **особеното внимание, което отделят на хората със специални потребности**. Информация във форма, отговаряща на комуникативните възможности на хора със зрителни увреждания декларират, че могат да предоставят 23 администрации (4.1%), а във форма, отговаряща на комуникативните възможности на хора с увреждания в слухово-говорния апарат – 33 администрации (5.9%).

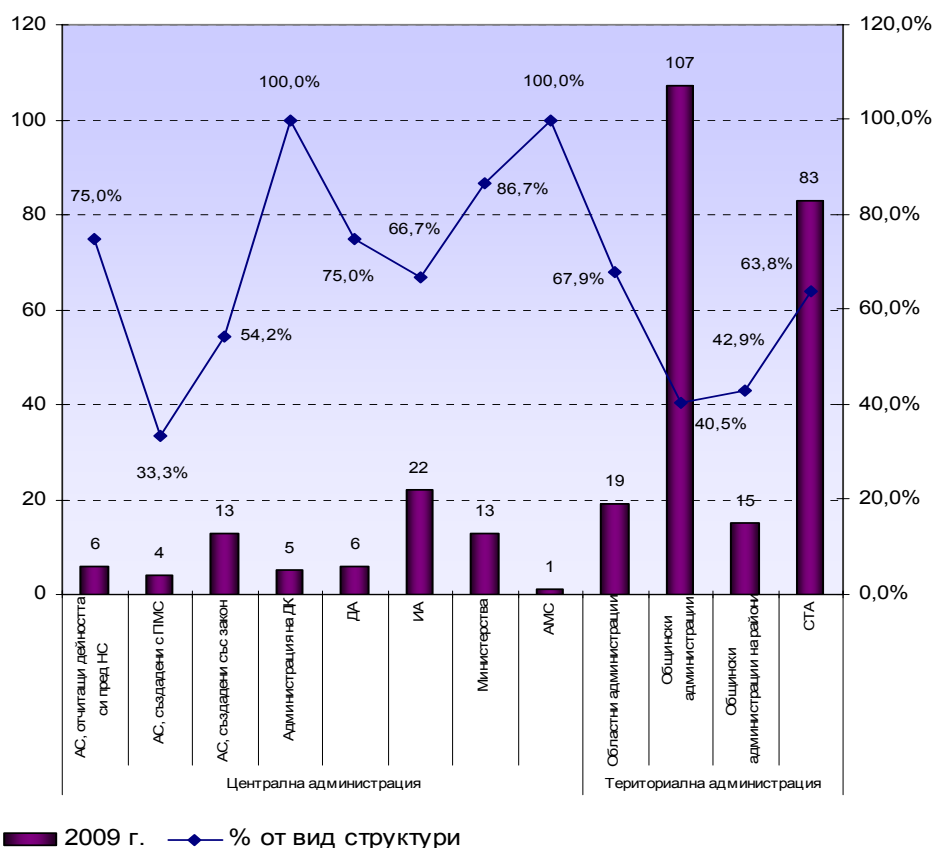
Една от предпочитаните форми за ДОИ е четене на документи и материали на място. Измененията на ЗДОИ от 2007 г. задължават държавните органи да обособят **помещения за преглед на исканата информация**. През **2009 г. такива помещения нямат 212 администрации (37.7%)**. Спрямо 2008 г. техният дял намалява с 4.9%.

Съществуването на електронен регистър по ДОИ е пряко свързано с управлението на деловодните системи на администрациите. През 2009 г. се отчита увеличение на дела на администрациите, които поддържат такъв регистър – от 27.4% през 2008 г. на 34.6% през 2009 г., но техният дял остава далече под желанието. Общо 195 са администрациите, които са организирани електронен регистър на заявленията по ДОИ – 42 от ЦА и 153 от ТА. При ЦА причина за негативния резултат основно са: изпълнителните агенции – 16.0%; административните структури, създадени със закон – 15.1% и административните структури, създадени с ПМС – 11.3%. В ТА основният дял на негативните отговори се дължи на общинските администрации – 190 (41.6% от ТА).

Активното търсене на информация от имащите право субекти, подтиква администрациите да усъвършенстват механизмите за получаване на заявления и предоставяне на информация. В контекста на един от елементите на е-управлението – „е-механизъм за граждански контрол върху дейността на публичната власт”, е-заявленията за ДОИ улесняват гражданите, като пестят тяхното време и пари.

През 2009 г. общо 294 администрации приемат е-заявления за ДОИ – 70 от ЦА (66.0% от структурите в ЦА) и 224 от ТА (49.0% от структурите в ТА). Броят на администрациите, които приемат заявления по електронен път също бележи ръст спрямо 2008 г. (увеличение с 14.2%).

**Графика 48: Приемане на е-заявления за ДОИ, брой администрации**



Източник: Администрация на Министерския съвет

Заплащането от гражданите на разходите за ДОО е организирано по различен начин. Преобладаващият начин на заплащане в администрациите е „в брой“ – 53.2%. В централната администрация 71 структури (47.7%) приемат банкови разплащания, 54 (36.2%) извършват кешови разплащания и в 24 (16.1%) се използват други методи. В 223 (35.7%) структури от ТА използват банкови преводи, в 357 (57.2%) приемат суми в брой и в 44 (7.1%) разплащанията са и по двата начина.

## **VII.2 Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация**

Правилното прилагане на ЗДОО от администрациите е създаване на култура на откритост, ориентирана към свободен достъп на информация за гражданите. Изключителна роля за качествено осигуряване на ДОО и усъвършенстване на механизмите за предоставянето му играе административният капацитет.

**През отчетната година в 62 администрации (11.0% от всички) няма определени служители, които да отговарят за ДОО**, като в ЦА те са 18, а в ТА – 44. Сравнението с 2008 г. не показва съществена промяна в дела на администрациите, които нямат определени служители по ДОО (10.79% за 2008 г.). Повече от половината администрации – 293 (52.0%) са възложили тези функции на един от служителите си, 155 (25.5%) – на повече служители. Тези, които разполагат със звено за ДОО са 53 (9.4%).

Дейността по ДОО в 30.4% (171 структури) от администрациите е ситуирана в деловодствата, в 14.4% (81 структури) – в звената с правни дейности, в 7.3% (41 структури) – в звената за връзки с обществеността, в 5.0% (28 структури) – в приемна. В 32.0% от администрациите, тази дейност е поверена на звена с комбинация от изброените дейности или IT отдели.

В 364 администрации (72.7%) задълженията на служителите, отговарящи за ДОО са включени в длъжностните им характеристики (63 структури от ЦА и 301 структури от ТА). Задълженията по ДОО не са включени в 25 структури от ЦА и 112 структури от ТА, като 63 от тях са в общините.

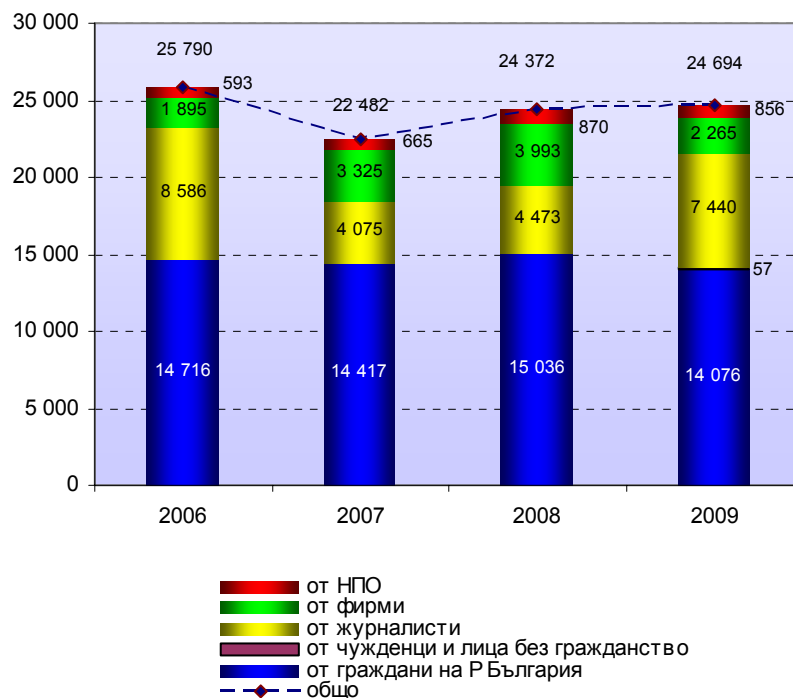
Правилното и ефективно прилагане на ЗДОО зависи както от изучаването и прилагането на добрите практики в тази област, така и от целенасочените обучения на служителите/звената за стандартите по ДОО. Администрациите, които осъзнават необходимостта от обучения на своите служители и са провели такива по ЗДОО и Законът за защита на класифицирана информация са нарастнали не само по абсолютна стойност (от 203 през 2008 г. до 278 през 2009 г.), но и по относителна стойност спрямо общия брой структури в системата на изпълнителната власт (от 37.1% до 49.4%). Обучения са проведени в 42 (39.6%) структури от ЦА и 236 (51.6%) – от ТА.

## **VII.3 Процедури за разглеждане на достъп до обществена информация**

Активното търсене на информация не е само плод на познаване на закона, но и убеденост на гражданите, че това е начина да си съставят мнение как ги управляват, да участват в правенето на политики. Заявленията, обжалването на откази и съдебни дела променят статуквото. Упорството им изменя практики, подтиква администрациите да усъвършенстват механизмите за предоставяне на информация и да увеличават активното публикуване на информация.

**През 2009 г. са подадени общо 24 694 заявления за достъп до обществена информация.**

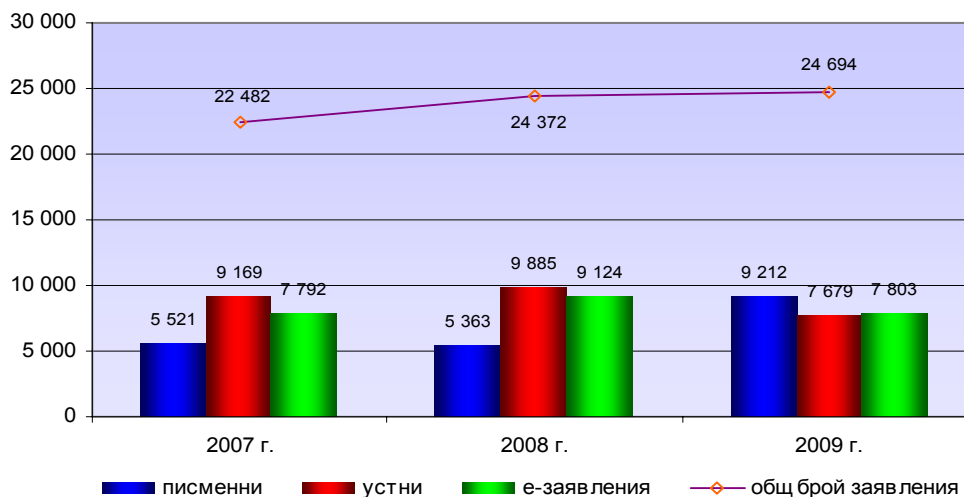
Графика 49: Постъпили заявления от субекти на правото на ДОИ



Източник: Администрация на Министерския съвет

Очаквано и за 2009 г. повече от половината постъпили заявления за ДОИ са от граждани – 57.0%, на второ място по дял на поискан ДОИ са заявленията от журналисти – 30.2%, следвани от заявленията от фирми – 9.2%, от неправителствени организации (НПО) – 3.5%. Най-малко заявления са получени от чужденци и лица без гражданство – 57 броя (0.2%). Броят и съотношението на заявленията от субектите на право на достъп се запазва относително един и същ през годините.

Графика 50: Постъпили заявления по начин на поискване



Източник: Администрация на Министерския съвет

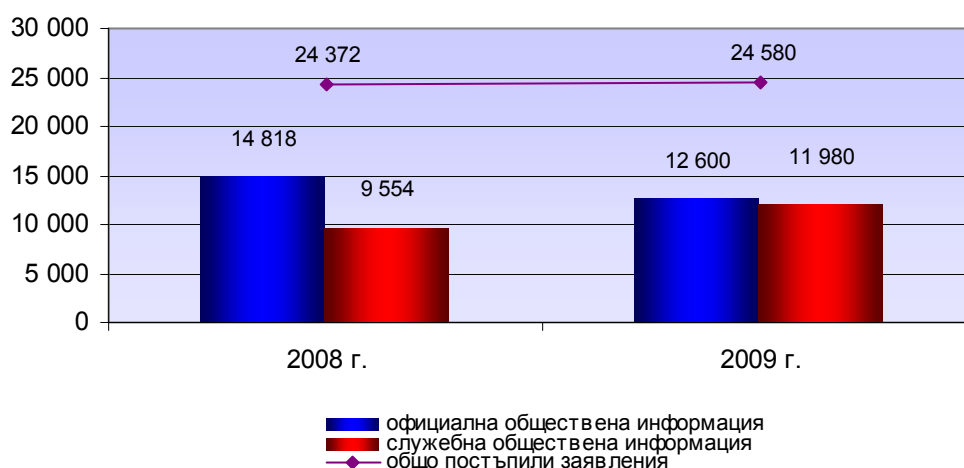
Сравнявайки промяната на относителните дялове на заявленията по начин на поискване се очертава тенденция на постъпателно увеличаване на дяловете на писмените и електронните заявления като тяхна разновидност (общо 59.3% за 2007 г., 59.4% за 2008 г., 68.9% за 2009 г.). При електронните заявления през 2009 г. има неочакван спад (34.7% за 2007 г., 37.4% за 2008 г., 31.6% за 2009 г.), като вероятни причини за това могат да бъдат както поставени високи изисквания за предоставяне на информация по електронен път (напр. универсален електронен подпис), така и все още неясните правила и процедури за този начин.

Развитието на устните запитвания през годините е с променлив знак (34.7% за 2007 г., 40.6% за 2008 г., 31.6% за 2009 г.), но все още техният отчетен брой е нереален, поради факта, че голяма част от администрациите не водят отчет за тях. Ето и някои практики при отчитане на устните заявления:

- Устното заявление се представя пред длъжностно лице, отговарящо за ДООИ, след което се регистрира в деловодството (Министерство на здравеопазването, общинска администрация Благоевград);
- Устното заявление се вписва в отделен регистър (областна администрация Кюстендил и общинските администрации Сливница, Трявна и Видин, РЦЗ Търговище);
- Устните заявления се вписват в деловодната система (общинска администрация Ботевград).

Данните през 2009 г. отчитат, че заявленията, разпределени по начин на поискване в типовете администрации са: писмени – 69.7% в ЦА, 30.3% в ТА; устни – 91.1% в ЦА, 8.9% в ТА; е-заявления – 47.1% в ЦА, 52.9% в ТА. Ниският дял на устните заявления в ТА още веднъж навежда към мисълта, че това са администрациите, които не са намерили начин и не отчитат този вид заявления.

**Графика 51: Постъпили заявления за ДООИ по тип на информацията**



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

При търсенето на информация през 2009 г. най-голям дял (42.1%) заемат заявленията за упражняване на права и законови интереси на граждани, като в централната администрация нарастването на техният дял спрямо общия брой на подадените заявления е от 25.8% през 2008 г. на 36.7% през 2009 г. Трябва да се отбележи и факта, че делът на

заявленията в териториалната администрация относно предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси намалява от 1.2% през 2008 г. на 0.3% през 2009 г. от всички подадени заявления. Силно е спаднал интересът към проекти на нормативни актове в териториалните администрации – от 312 (2.0%) през 2008 г. на 90 (0.4%) през 2009 г. Вероятно това се дължи на факта, че администрациите публикуват този тип информация на интернет страниците си.

**Графика 52: Постъпили заявления за ДООИ по теми на исканата информация, 2009 г.**

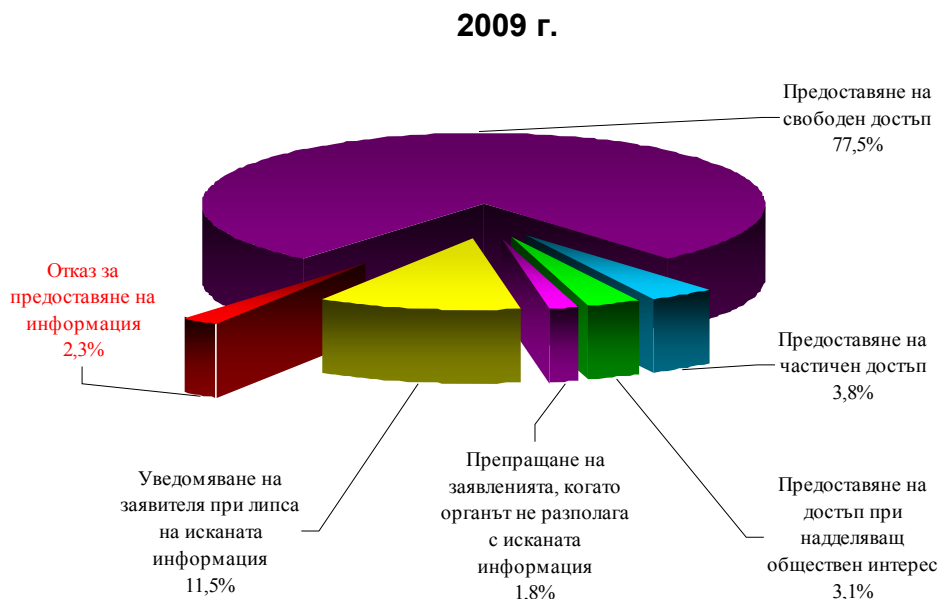


*Източник: Администрация на Министерския съвет*

**Общо 77 заявления за ДООИ са оставени без разглеждане**, като 38 от тях (49.4% от всички заявления оставени без разглеждане) са от граждани, 19 (24.6%) са от фирми, 17 (22.1%) от НПО, а останалите – от журналисти. В 45.5% от случаите заявленията не съдържат точно описание на исканата информация, в 16.9% – не са посочени трите имена на заявителя, в 11.7% – не е посочено седалището на заявителя, толкова е и делът на случаите в които не е посочен адрес за кореспонденция. В останалите случаи са посочени други причини за оставяне на заявленията за ДООИ без разглеждане.

Измененията в ЗДООИ от декември 2008 г. задължават администрациите да преценяват наличието на надделяващ обществен интерес, в случаите когато достъпът е ограничен за защита правата на трети лица, чиито лични данни или търговска тайна се засягат, както и защита на текущи или предстоящи преговори, или на становища по подготовка на дадено решение. През 2009 г. 3.1% от решенията за ДООИ са дадени при наличие на надделяващ обществен интерес.

Графика 53: Разглеждане на заявления за достъп, 2009 г.



Източник: Администрация на Министерския съвет

ЗДОИ не урежда автоматично безпроблемен достъп за субектите, имащи право на ДОИ. През 2009 г. са отчетени 247 случая на откази за предоставяне на ДОИ, като 111 от тях са в ЦА (в министерствата – 50 броя откази, в изпълнителните агенции – 25 броя, в административните структури, създадени със закон – 24 броя, и в други администрации – 12 броя). В ТА, в 132 случая заявителите за ДОИ са получили отказ (85 в общински администрации, 22 – в СТА, 20 – в областните администрации и 5 – в общинските администрации на райони).

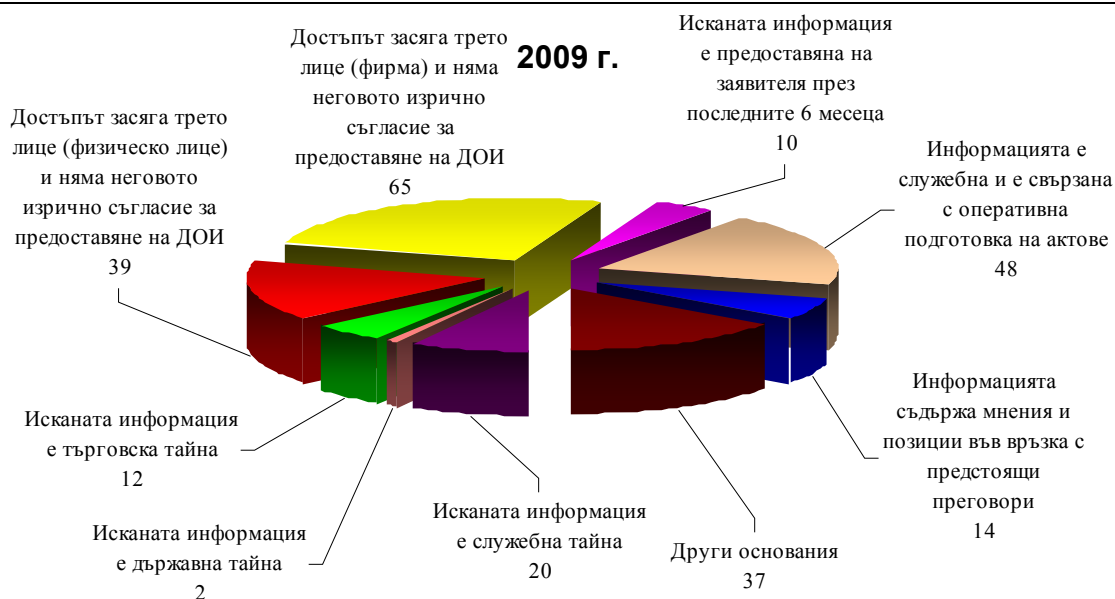
Графика 54: Решения за откази за предоставяне на информация от администрациите



Източник: Администрация на Министерския съвет



Графика 55: Основания за отказ от предоставяне на ДООИ, брой



Източник: Администрация на Министерския съвет

През 2009 г. има 255 случая, в които заявителят се е отказал от предоставения му достъп – 61 случая в ЦА и 164 случая в ТА. Заявителите не са се явили в определения 30-дневен срок за да получат исканата информация при 163 случаи; заявителите не са платили определените разходи в 29 от случаите и заявителите са отказали предоставения им достъп – в 33 случая.

44.6% от информацията е предоставена от администрациите в 14-дневен срок, 38.0% – е предоставена в законоустановения срок, 16.0% – предоставена веднага и само 1.3% от информацията е предоставена след законоустановения срок.

**Общо за 2 919 заявления за ДООИ е получено решение с допустимо удължаване на срока.** За 467 заявления (16.0% от всички с допустимо удължен срок) срокът е удължен поради уточняване на предмета на исканата информация, от които 325 броя са в Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА. За 136 заявления (4.7%) срокът е удължен, защото исканата информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ; за 90 заявления (3.0%) срокът е удължен поради факта, че исканата информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка. По различни от изброените причини е удължен срока за 2 226 (76.4%) заявления, като повече от тях са в Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА (2 217 броя – поради технически проблем и липса на централизирано хранилище и изискване на информацията от други части на страната).

**През 2009 г. са подадени общо 112 жалби срещу решения и откази за ДООИ,** като 26 (23.2%) са жалбите срещу решения за ДООИ и 86 (76.8%) – срещу откази за ДООИ. Най-много жалби срещу решения за ДООИ има в общински администрации Разград и Самоков и МРРБ – по 3 броя. Най-многобройни са жалбите срещу отказ за ДООИ в Общинска администрация Варна и МВР – по 9 броя.

През отчетната година съдът се е произнесъл по 137 случаи на обжалване на решения/откази за ДОИ<sup>14</sup>. Изцяло е отменено решението за ДОИ при 104 жалби (22 в ЦА и 82 в ТА); частична отмяна на решения има при 16 жалби (6 в ЦА и 10 в ТА); съдът изменя обжалваното решение при 11 жалби, а при 6 жалби за отказ иска необходими доказателства. В областна администрация София има най-много изцяло отменени решения за ДОИ – 59 броя, най-много частично отменени решения за ДОИ – 7 броя и най-много изменени решения за ДОИ – 11 броя.

През отчетната година няма регистрирани нарушения и наложени наказания на длъжностни лица по ЗДОИ.

---

<sup>14</sup> Броят на случаите, в които съдът се произнася е по-голям от броя на отказите, поради това че, в някои случаи жалбите са стартирали производства през предходната година, но решението на съда е взето през текущата отчетна година.

### VIII. Антикорупционни мерки

През 2009 г. и особено след идването на власт на новото правителство, като приоритетна задача беше изведена дейността за пълна публичност и прозрачност на управлението, налагане на по-ефективни механизми, последователни и координирани усилия на политическо и институционално равнище за ограничаване и предотвратяване на корупцията по високите етажи на властта, противодействие и недопускане на корупционни практики в централната и местната власт. За разлика от предходни години, когато преобладаващи бяха **меките мерки** срещу корупцията – антикризисни кампании, повишаване на обществения интерес, обучение на служителите от държавната администрация, през втората половина на 2009 г. бяха планирани и **реализирани множество конкретни мерки, характеризирани се с постигане на съществени резултати на ниво централна администрация.** През този период бяха предприети съгласувани и добре обмислени действия на ниво Министерски съвет и министерства за разкриване на корупционни практики, действия и бездействия на ръководители на административни структури и висши държавни служители, при осъществяване на процедури за обществени поръчки, по стопанисване и управление на държавна собственост и публични финанси.

След приемане на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ), промените в Закона за администрацията – чл.46 и чл.46а, устройствените правилници на административните структури и техните вътрешни правила, се създадоха условия за **изграждане на адекватен административен капацитет, за прилагане на ефективен контрол за установяване конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение,** за усъвършенстване на процедурите във връзка с подадени сигнали за корупция и разработване на единна методика за оценка на корупционния риск в администрацията.

През този период се отчита нарастване на **активността и ефективността на специализираните структури за противодействие на корупцията** в изпълнителната власт на национално, областно и местно ниво: оптимизирана е работата на специализираните звена; увеличен е броят на разкритите и предотвратени случаи на конфликт на интереси и злоупотреби със служебно положение; установена е публичност и прозрачност в действията за противодействие и превенция на корупцията.

През 2009 г. 43 администрации обявяват в ИСПОДСА, че в рамките на административната си структура имат създаден инспекторат. **Съгласно разпоредбите на чл.46 и чл.46а от ЗА са изградени 34 инспектората и 9 са създадени по специален закон.** Инспекторати са изградени в администрацията на Министерския съвет; в министерствата – 15; в държавни агенции – 7; в административни структури, създадени със закон – 4; в администрации отчитащи се пред НС – 1; в изпълнителни агенции – 2 и в общински администрации – 13. В сравнение с предходната отчетна година, броят на инспекторатите намалява с 14, което от една страна се дължи на закриване на административни структури в централната администрация – 2 министерства (МДААР и МИС); преструктуриране на 2 администрации (ДАГ и ДАИТС), а от друга – на закриване на 10 инспектората (ДАЗД и в 9 общински администрации).

**В 85 структури (15.1% от всички структури в изпълнителната власт), числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на инспекторат** и функциите се изпълняват от служител, определен от ръководителя или са допълнително възложени на служител. **В 432 административни структури (76.7%) няма изграден инспекторат,** а контролът се осъществява от звена за вътрешен одит, отдели за вътрешен контрол или от инспектората на съответния първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. През 2009 г. се наблюдава нарастваща тенденция в администрациите за създаване на вътрешни контролни

механизми, за сметка на инспекторатите и за определяне на служители, осъществяващи контролни функции съгласно разпоредбите на чл.46 от ЗА.

По данни подадени от административните структури към **31.12.2009 г.**, **общата численост на служителите в инспекторатите и на служителите с възложени контролни функции е 917.** Общата щатна численост на служителите само от инспекторатите е 832 (реално са заети 767 – 92.2%). От тях 343 са щатните бройки в инспекторатите създадени в ЦА (реално са заети 306 – 89.2%). Ръководните длъжности в инспекторатите са 49 (реално са заети 45 – 91.84%); експертите с аналитични и/или контролни функции са 282 (реално са заети – 249 – 88.3%) и експертите със спомагателни функции са 12 (всички заети). Данните показват още, че 11 инспектората (36.7% от инспекторатите в ЦА) са със щатна численост по-малка или равна на 5, а в три от тях няма щатно определена длъжност „ръководител” (МРРБ, МОСВ и МП). Намалението на щатните бройки в инспекторатите на централната администрация през 2009 г., липсата в някои от тях на ръководител, води до реално ограничаване на обекта и предмета на контролната им дейност и до снижаване на тяхната ефективност.

Законът за администрацията, ЗПРКИ, специалните закони и устройствените правилници на администрациите са водещата законова рамка за осъществяване на контролните функции на инспекторатите и на служителите определени да извършват този контрол. За подобряване на взаимодействието между инспекторатите и усъвършенстване на контролните им функции, дирекция „Главен инспекторат” в администрацията на Министерския съвет актуализира Методическите си указания. Във връзка с конкретизиране на задачите при извършване на контролната дейност, в преобладаваща част от инспекторатите от централна и териториална администрация са изработени и утвърдени вътрешни правила за организация на работата им. С тях се утвърждават единни правила, регламентиращи цялостния процес на контролната дейност, уеднаквяване на практиките по прилагането на нормативните изисквания, прилагане на единни критерии за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията, по-ясно разграничаване на задълженията и отговорностите на отделните служители, утвърждаване на актуални длъжностни характеристики в съответствие с нормативните изисквания. Прегледът на публикуваните данни показва, че само 5 от инспекторатите от централната администрация (МОМН, МРРБ, МТИТС, Държавна агенция „Архиви” и Държавна агенция за бежанците) нямат утвърдени вътрешни правила. Липсата на подробни документи, регламентиращи същността и обхвата на инспекционната дейност, както и статута на инспекторатите и на служителите, работещи в тях, води до затруднения при осъществяване на дейността им.

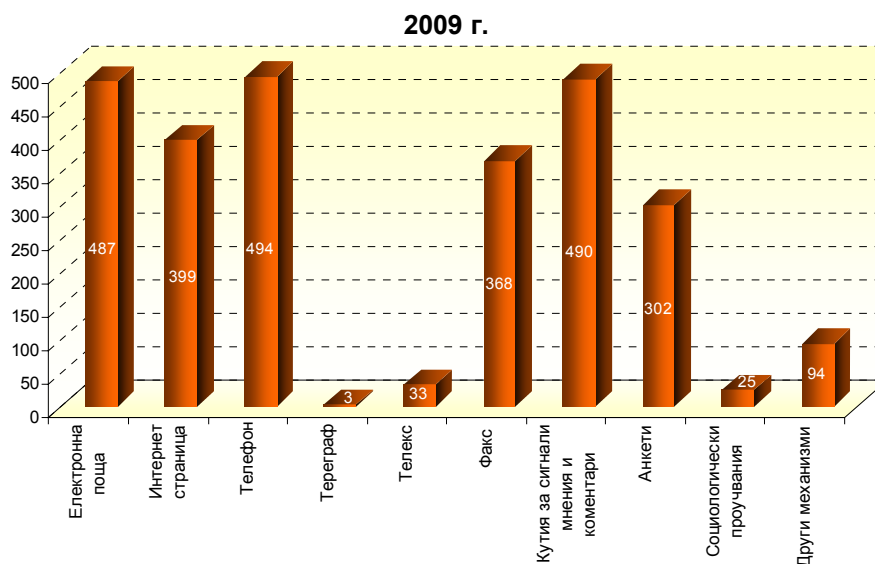
**В отчетите си 61 администрации сочат, че в структурите им съществува система за отчетност пред ръководителя на административната структура**, като 100% от инспекторатите се отчитат. Система за отчетност на резултатите от контролната дейност прилагат още 18 от администрациите, които нямат изграден инспекторат и функциите се изпълняват от определен от ръководителя служител. В 68 от структурите, в които административния/вътрешния контрол се осъществява от определени служители няма създадена система за отчетност пред ръководителя на съответната структура. В сравнение с 2008 г., броят на структурите въвели система за отчетност пред ръководителя на съответната структура, е намалял с 83. В докладите си 25 администрации сочат, че инспекторатите им отчитат изпълнението на задачи пред различни от ръководителя на административната структура звена. Преобладаващите отговори са пред дирекция „Главен инспекторат” в администрацията на Министерския съвет – 13 администрации, пред първостепенния разпоредител – 5 администрации, пред общинския съвет – 2 общински администрации, представители на медиите, профсъюзното ръководство и др. Министерството на регионалното развитие и благоустройството сочи, че инспекторатът отчита дейността си

пред началника на политическия кабинет, което е нарушение на разпоредбите на чл.46, ал.1 от ЗА.

**В 40 административни структури има система за публично оповестяване на резултатите от дейността на инспектората** или на служителите по чл.46, ал.5 (23 в ЦА и 17 в ТА). По-малкият брой структури, които публично оповестяват резултатите от контролната дейност се дължи изключително на намалението им в териториалната администрация, където намалението е с 37 (от 54 на 17). Като най-широко разпространени форми за оповестяване на резултатите от контролната дейност на инспекторатите са посочени публикуване на резултати в интернет страниците на ведомствата, шестмесечни и годишни доклади и бюлетини за извършените проверки. **В 88 от административните структури няма изградена система за публично оповестяване на резултатите от контролната дейност.**

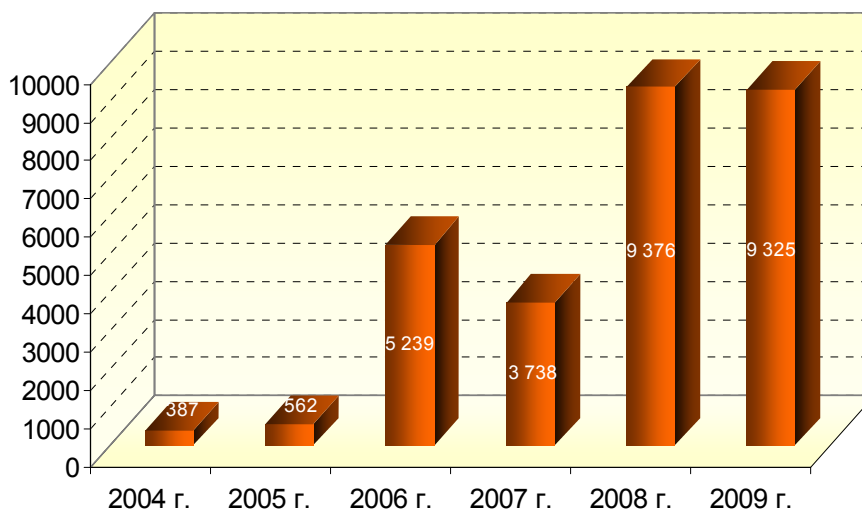
В изпълнение на стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията и в отговор на повишените обществени нагласи за подобряване на бизнес средата и повишаване качеството на административното обслужване, администрациите са анализирали възможностите си и преобладаващата част от тях са разширили механизмите си за получаване на сигнали и осъществяване на обратна връзка с потребителите. Голямо внимание е обърнато на възможностите за получаване на сигнали по електронен път. През 2009 г. са получени 487 сигнала по електронен път (20 през 2008 г.), 368 сигнала по факс (нито един през 2008 г.) и 490 сигнала чрез Кутия за сигнали, мнения и коментари. На равнищата от предходната година остават механизмите за получаване на сигнали като: интернет страница, горещ телефон и анкети. За разлика от миналата отчетна година, когато данните показват, че всички административни структури прилагат механизми за получаване на сигнали и осъществяване на обратна връзка, през тази година 8 административни структури отчитат, че не са въведени тези механизми. Преобладаващата част от тях са общински администрации (6 общини).

**Графика 56:** Използвани механизми за получаване на сигнали и осъществяване на обратна връзка с потребителите, брой администрации



Източник: Администрация на Министерския съвет

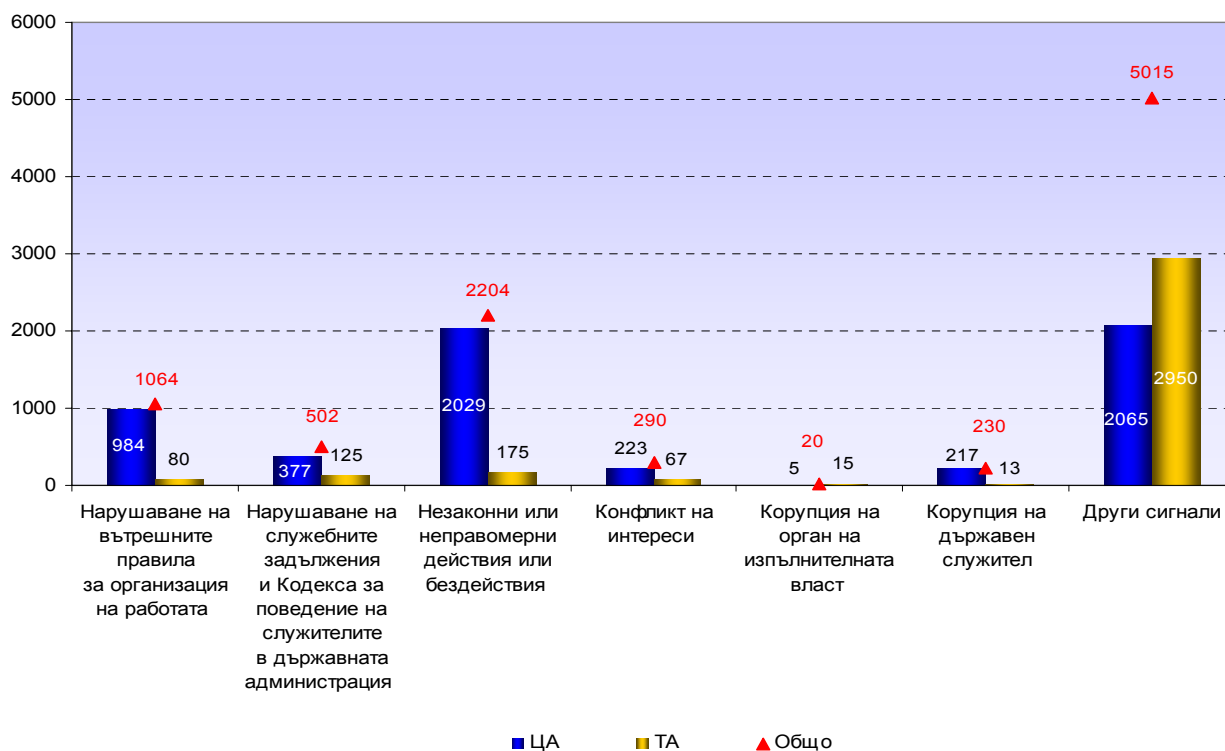
Графика 57: Постъпили сигнали за корупция



Източник: Администрация на Министерския съвет

Общият брой на получените сигнали през 2009 г. е 9 325 (9 376 през 2008 г.). Най-голям дял заемат сигналите, свързани с незаконни или неправомерни действия или бездействия – 23.6%, следвани от сигналите във връзка с нарушаване на вътрешните правила за организацията на работа – 11.4%. Обичайно сигналите в ЦА заемат по-големия дял от всички получени сигнали – 63.3%.

Графика 58: Видове получени сигнали в ЦА и ТА



Източник: Администрация на Министерския съвет

Съпоставяйки данните с предходната година се установява рязко увеличаване на броя на получените сигнали за: нарушаване на вътрешните правила за организация на работата (от 578 през 2008 г. на 1 064 през 2009 г.); нарушаване на служебните задължения и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация (от 286 през 2008 г. на 502 през 2009 г.); незаконни или неправомерни действия или бездействия (от 933 през 2008 г. на 2 204 през 2009 г.); конфликт на интереси (от 124 през 2008 г. на 290 през 2009 г.). В същото време намалява броя на сигналите за: корупция на орган на изпълнителната власт (от 91 през 2008 г. на 20 през 2009 г. и другите сигнали (от 7 277 през 2008 г. на 5 015 през 2009 г.).

**Най-голям брой получени сигнали през отчетния период са получени в:**

- МРРБ – 1 470 (15.8% от всички получени сигнали) сигнали, като най-много са сигналите за нарушаване на вътрешните правила за организация на работата (686 броя) и за незаконни или неправомерни действия или бездействия (686 броя);
- РИОКОЗ – София-град – 1 047 (11.2% от всички получени сигнали) сигнали, класифицирани като „други сигнали“;
- МВР – 867 (9.3% от всички получени сигнали) сигнали, като най-много са сигналите за незаконни или неправомерни действия или бездействия (59 броя), корупция на държавен служител (24 броя) и други (778 броя);
- МЗХ – 487 (5.2% от всички получени сигнали) сигнали, като преобладаващата част са за незаконни или неправомерни действия или бездействия (468 броя);
- Агенция „Пътна инфраструктура“ – 423 (4.4% от всички получени сигнали) сигнали, от които 375 за незаконни или неправомерни действия или бездействия;
- Агенция „Митници“ – 368 (3.9% от всички получени сигнали) сигнали, като сигналите са почти равномерно разпределени по видове.

В 376 структури (66.78% от администрациите) не са подадени сигнали за нарушения – 190 общински администрации; 94 специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт; 23 общински администрации на райони; 17 изпълнителни агенции и 16 областни администрации.

По 6 132 от сигналите (65.8%) са извършени проверки, като 2 866 (46.7% от всички по които са извършени проверки) са извършени от ЦА и 3 266 (53.3%) от ТА. Най-много проверки са извършени от РИОКОЗ – София-град – 1 073 броя, МЗХ – 453 броя, Столична община – район Красно село – 423 броя, Агенция „Пътна инфраструктура“ – 399 броя, Агенция „Митници“ – 362 броя, НАП – 330 броя, Общинска администрация Ловеч – 252 броя, като всички са извършили проверка на 100% от подадените сигнали. Най-нисък е процента на извършените проверки по отношение на постъпилите сигнали в администрацията на МРРБ – 2.6% (от 1 470 подадени сигнала са проверени 38), МЗ – 8.6% (от 280 подадени сигнала са проверени 24), МВР – 10.3% (от 867 подадени сигнала са проверени 89), МОМН – 14.5% (от 337 подадени сигнала са проверени 49).

**В изпълнение на разпоредбите на чл.18, ал.1 от ЗПРКИ, 490 администрации (87.0% от всички структури) са създали и поддържат регистър на декларациите по чл.12 от същия закон.** По информация от публикуваните отчети 73 администрации (13.0%) са посочили, че не поддържат регистър. Не са изпълнили задължението си администрациите на 2 министерства (МВР и МОСВ); 2 областни администрации (Благоевград и Ловеч); 2 административни структури отчитащи се пред Народното събрание; 8 административни структури, създадени със закон; 7 административни структури, създадени с ПМС; 9 изпълнителни агенции; 20 общински администрации; 8 общински администрации на райони и 16 СТА създадени като юридически лица с нормативен акт.

От публикуваните отчети през 2009 г. може да се направи констатацията, че преобладаваща част от лицата, заемачи публични длъжности, са подали в законоустановения срок декларация за частни интереси по чл.12, т.2 от ЗПРКИ пред органа по назначаване. Ограничен е броят на администрациите – 4 (МРРБ, МИЕТ, МЗХ, Община Поморие), в които 54 служители не са подали декларации. Разпределението по длъжност на лицата, които не са подали декларации са: служители на ръководни длъжности – 3 броя, служители с експертни длъжности с контролни и/или аналитични функции – 49 броя, служители с експертни длъжности със спомагателни функции и технически длъжности – 2. Най-голям е броят на лицата в МРРБ, които не са подали декларации (34 броя).

**Разпоредбата на чл.17, ал.2 от ЗПРКИ относно обявяването на декларациите на интернет страницата е изпълнена от 315 администрации (56.0%).** Не са изпълнили изискването 248 администрации (44.05 %) – 55 от ЦА и 193 от ТА. Основните причини, които посочват администрациите са, че нямат собствена интернет страница, че страницата предстои да се обнови, че е обявен само списък на подалите декларации. Изтъкват се технически причини и това, че длъжностните лица не желаят да бъдат публикувани декларациите, поради различното тълкуване на ЗЗЛД.

**За наличие на частен интерес във връзка с изпълнение на правомощие или задължение по служба, през 2009 г. 179 служители са подали декларации на основание чл.16, ал.1 от ЗПРКИ** и в сроковете определени от ал.2 на същия член. Преобладаващ е броят на служителите от общинските администрации, подали декларации по чл.12, т.4 от ЗПРКИ – 137 (76.5% от общия брой на подалите декларации по този член), като най-много са от администрациите на район Триадница – Столична община – 53 броя, Община Суворово – 52 броя и Община Трекляно – 21 броя. По заемана длъжност подалите декларации се разпределят както следва: органи по чл.19 от ЗА – 19, служители с ръководни функции – 31, служители с експертни длъжности с контролни и/или аналитични функции – 74 и служители с експертни длъжности със спомагателни функции – 55.

По данни от отчетите през 2009 г., 4 служители са отстранени от изпълнение на задълженията си по служба, поради наличие на частен интерес по конкретен повод.

През 2009 г. за неизпълнение на задължението за подаване в срок на декларация по чл.12 от ЗПРКИ са образувани 12 административни производства, най-много в МИЕТ – 10. По длъжност служителите срещу, които са образувани производства се разпределят така: служители на ръководни длъжности – 4; служители с експертни длъжности с контролни и/или аналитични функции – 7 и 1 служител със спомагателни функции.

През отчетния период в изпълнение на разпоредбите на чл.46 и чл.46а от ЗА и във връзка с чл.25, ал.2 от ЗПРКИ, от Главният инспекторат на Министерския съвет, инспекторатите, постоянните комисии и служителите определени от органа по назначаването **са извършени общо 575 проверки и са установени 54 нарушения на закона.** Извършените проверки за установяване на конфликт на интереси са: по сигнал – 237 проверки (установени 26 нарушения на ЗПРКИ); по разпореждане на органа по назначаването или по инициатива на съответната комисия по чл.25, ал.2, т.3 от ЗПРКИ – 324 проверки (установени 26 нарушения) и по искане на лицето заемачо публична длъжност – 14 проверки (установени 2 нарушения).



Таблица 5: Извършени проверки и установени случаи на нарушения

	По сигнал		По разпореждане на органа по назначаване		По искане на лицето заемащо публ. Длъжност		Общо	
	брой проверки	установени нарушения	брой проверки	установени нарушения	брой проверки	установени нарушения	брой проверки	установени нарушения
Органи по чл.19 от ЗА, техните заместници и членове на колегиални органи	30	2	141	0	0	0	171	2
Лица в политически кабинети	3	0	2	0	0	0	5	0
Служители с ръководни длъжности	97	11	69	10	2	0	168	21
Служители с експертни длъжности с контролни или аналитични функции	91	12	68	13	2	0	161	25
Служители с експертни длъжности със спомагателни функции	16	1	44	3	10	2	70	6
<b>Общо</b>	<b>237</b>	<b>26</b>	<b>324</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>575</b>	<b>54</b>

Източник: Администрация на Министерския съвет

През 2009 г. най-много проверки за установяване на нарушения на ЗПРКИ са извършени по разпореждане на органа по избора или назначаването – 324 и по сигнали 237. Най-голям е броят на нарушенията, установени при служители с експертни длъжности с контролни и/или аналитични функции – 25 и при служители с ръководни длъжности – 21. Не са установени случаи на нарушаване на ЗПРКИ от лица в политически кабинети, съветници, експерти и технически сътрудници към тях. Най-много проверки са извършени в Агенция „Пътна инфраструктура” – 110, общинска администрация Самуил – 52, Национална агенция за приходите – 51, РИОКОЗ – Пловдив – 42, МРРБ – 20, Агенция за приватизация – 17 и Агенция „Митници” – 12. От извършените проверки най-голям е броят на констатираните нарушения на ЗПРКИ в МРРБ – 15, MOMH и Държавна агенция за бежанците – по 4, МВР и МТИТС – по 3. Главният инспекторат на Министерския съвет е извършил 4 проверки по сигнали и е установил 4 нарушения.

На основание чл.28, ал.1, т.3 от ЗПРКИ и въз основа на доклади, органите по назначаването с мотивирано решение са установили наличието на конфликт на интереси в 27 случаи, като в 4 случаи наличието на конфликт на интереси е установено с влязло в сила решение на съда. Най-голям е броят на установени случаи на конфликт на интереси с влязъл в сила акт на органа по назначаването за служителите с експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции (15 броя). На второ място са ръководните длъжности (с 9 броя), като при тях има и 4 случаи с влязло в сила решение на съда.

Най-голям е установеният брой на случаи на конфликт на интереси в ЦА – 31, като преобладаващата част от случаите са установени с влязъл в сила акт на органа по назначаването – 21. Най-много установени случаи на конфликт на интереси има в МРРБ – 6, Държавна агенция за бежанците и РИО – Смолян – по 4.

На основание разпоредбите на чл.31, ал.1 от ЗПРКИ през 2009 г. са били освободени 13 служители – 5 заемащи ръководни длъжности, 6 – заемащи експертни длъжности с контролни и/или аналитични функции и 2 – заемащи експертни длъжности със спомагателни функции. Най-голям е броят на освободени служители в МРРБ – 6.

През отчетния период 2 решения на органа по назначаването за установяване конфликт на интереси (Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация”) са изпратени на съда за налагане на административно наказание и за произнасяне по чл.33, ал.2 и 3 от ЗПРКИ.

В края на 2009 г. в процес на обжалване са били 12 акта, с които е установен конфликт на интереси. Най-много актове има в МОМН – 3 и МИЕТ – 2.

Като обща тенденция през периода може да се отбележи повишената взискателност към служителите, както по отношение на точно, добросъвестно и безпристрастно изпълнение на задълженията, така и към спазването на работното време и използването му за изпълнение на възложените задачи. През 2009 г. е предявена дисциплинарна отговорност към 867 служители, от които по СПО – 469 и по ТПО – 398. Уволнени са 103 служители (63 по СПО и 40 по ТПО). Най-много дисциплинарни наказания са наложени в Агенция „Митници” (54), Национална ветеринарномедицинска служба (50), Столично община (43), НАП (37), Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси (25), Агенция за социално подпомагане (24), МЗХ – 22, а най-много уволнени има в НАП (17), Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация” (7), МРРБ (6), МВР (4).

**Таблица 6:** Наложени дисциплинарни наказания на служители по СПО

	Забележка	Порицание	Отлагане на повишаване в ранг	Понижаване в ранг	Уволнение	Общо
Областни администрации	2	2	0	0	1	5
Общински администрации	32	15	4	4	4	59
СТА	25	8	8	3	3	47
АМС	0	0	1	0	0	1
Министерства	28	77	11	20	18	154
Държавни агенции	15	6	2	3	3	29
Държавни комисии	1	0	0	0	0	1
Структури създадени със закон	60	16	12	8	19	115
Структури създадени с ПМС	0	1	0	0	0	1
Изпълнителни агенции	27	9	3	3	15	57
<b>Всичко</b>	<b>190</b>	<b>134</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>63</b>	<b>469</b>

*Източник:* Администрация на Министерския съвет

**Таблица 7:** Наложени дисциплинарни наказания на служители по ТПО

	Забележка	Предупреждение за уволнение	Уволнение	Общо
Областни администрации	1			1
Общински администрации	152	85	20	257
СТА	13	10	2	25
Структури отчитащи се пред НС	5	2	0	7
Министерства	11	6	2	19
Държавни агенции	7	3	2	12
Структури създадени със закон	35	16	6	57
Изпълнителни агенции	9	3	8	20
<b>Всичко</b>	<b>233</b>	<b>125</b>	<b>40</b>	<b>398</b>

*Източник:* Администрация на Министерския съвет

Посочените данни показват по-голяма и по-строга взискателност в структурите на централната администрация, където са наложени 473 дисциплинарни наказания (от тях 73 уволнение), срещу 394 наказания (от тях 30 уволнение) в териториалните структури. При служителите със СПО има наложени 467 дисциплинарни наказания (от тях 63 уволнение), а

при служителите с ТПО – 398 наказания (от тях 40 уволнение). През 2009 г. за 368 случая, в които са установени нарушения, съдържащи данни за извършено престъпление или други правонарушения са сезирани органите на прокуратурата. Най-голям брой преписки са изпратени от Изпълнителна агенция „Социални дейности на МО” – 64, от МВР – 27, от МЗГ – 26 и от Агенция „Митници” – 25.

През отчетния период отчитаме по-висока активност и ефективност на инспекторатите. За периода те са извършили 2 838 планови проверки, проверки по сигнали и по инициатива на ръководителя на административната структура. В резултат на извършени от тях проверки са образувани 219 дисциплинарни производства, наложени са 253 дисциплинарни наказания, на 66 служители са прекратени правоотношенията и 206 преписки са изпратени на органите на прокуратурата.

Успоредно с борбата срещу корупцията и дейността за повишаване качеството на административното обслужване през периода усилията на ръководствата на административните структури са били насочени и за издигане на общественото доверие в професионализма и морала на служителите, както и за издигане престижа на държавната служба. Данните от отчетите показват, че в 529 администрации или в 94.0% от всички структури съществува практика новоназначените служители да бъдат запознавани от непосредствените си ръководители с разпоредбите на Кодекса за поведение на служителите в администрацията. Заедно с предприетите мерки в това направление съществено внимание е отделено за повишаване на възискателността относно спазване на етичните правила и норми на поведение. За допуснати нарушения на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация през 2009 г. са наложени различни видове дисциплинарни наказания на 91 служители, като съотношението между централната и териториалната администрация е почти балансирано. Най-много наказания са наложени в Община Варна – район Приморски – 14, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси” – 9, Столична община – район Надежда, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация” и МВнР – по 6, Агенция „Митници” и НАП – по 5.

От подадените отчетни данни за 2009 г., се забелязва значително увеличение на задължените лица, които не са декларирали имотното си състояние – 113, от които 78 по СПО и 35 по ТПО. В сравнение с 2008 г.<sup>15</sup>, броят на лицата по СПО, които не са декларирали имотно състояние се е увеличил с повече от два пъти (от 32 на 78), като в централната администрация нарастването е най-голямо (от 12 на 78 служители). Най-голям брой служители, неподдали декларации са в Агенцията по заетостта – 52, МО – 35, МЗХ и Регионалният център по здравеопазване Търговище – по 6, Агенция по кадастъра – 5.

Сериозно безпокойство поражда публикуваните данни относно проверката на декларациите за имотното състояние на служителите. В отчетите е отбелязано, че в 383 администрации (68% от всички административни структури) няма практика да се прави проверка и анализ на подадените декларации. По този начин е пренебрегната една обективна информация и не е използвана една значима възможност в борбата с корупцията.

В изпълнение на основните приоритети през 2009 г., 7 806 служители от всички административни структури **са преминали обучение по превенция и противодействие на корупцията и 697 по прилагане на ЗПРКИ**. По този начин е разширен кръгът и броят на служителите, **не само от звената, които пряко се занимават с превенция и противодействие на корупцията**.

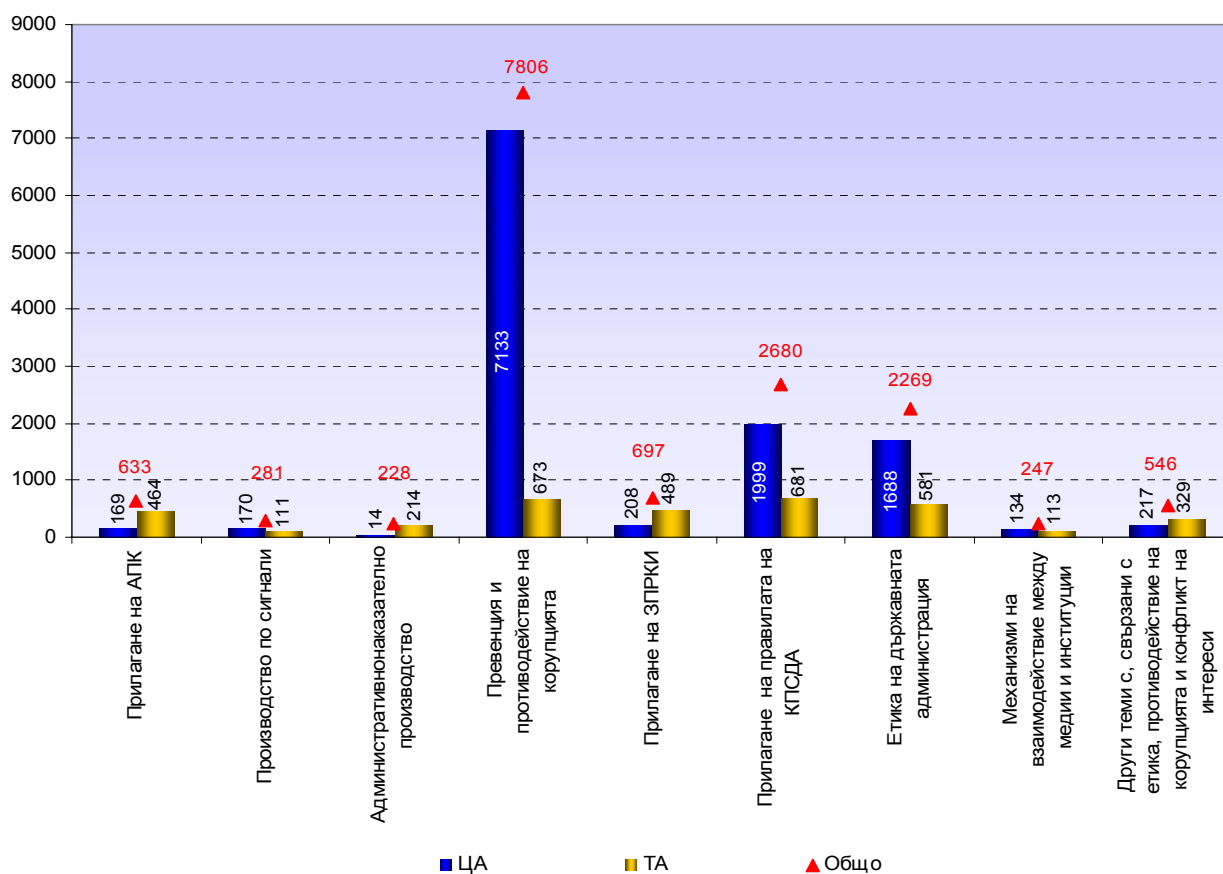
През годината 491 служители от инспекторатите **са преминали обучение във връзка с осъществяване на функциите си**, като 154 от тях са от централната

<sup>15</sup> За 2008 г. са отчетени данни само за лицата, задължени по разпоредбата на чл.29 от ЗДСл, (само за служители по СПО).

администрация. От Главния инспекторат на Министерския съвет са проведени специализирани обучения за всички служители от инспекторатите, създадени в централните административни структури в рамките на Проекта ”Подобряване на вътрешния административен контрол върху дейността на администрацията”, по подприоритет „Прозрачна и почтена държавна администрация”.

През 2009 г. са проведени 15 387 **обучения на служители от държавната администрация** с 28.1 % в повече от предходната година. В таблицата са посочени конкретните теми и обучените служители по тях.

**Графика 59:** Обучени служители за противодействие на корупцията по теми



*Източник:* Администрация на Министерския съвет

В същото време 318 администрации (56.48%) отбелязват, че обученията, които се организират, свързани с етика на държавната администрация, противодействие на корупцията и конфликт на интереси са недостатъчни. Настоява се за провеждане на обучение по следните теми:

- Прилагане на ЗПРКИ;
- Превенция и противодействие на корупцията;
- Производство по сигнали;
- Прилагане на АПК.

## IX. Проекти в подкрепа на модернизиранието на държавната администрация

Административният капацитет заема ключово място за подобряване на дейността на държавната администрация. За повишаването му се реализират различни проекти и инициативи, които се финансират както от държавния бюджет, така и от структурните фондове на ЕС и чуждестранни донори.

През 2009 г. **общо 23 администрации** (8 от ЦА и 15 от ТА) са отчетели, че **са работили по проекти, финансирани от държавния бюджет във връзка с модернизиранието на държавната администрация**. Завършени са 17 проекта в ЦА, на обща стойност 83 822 175 лв. и 13 проекта в ТА на обща стойност 2 877 320 лв. През отчетната година са стартирали общо 27 проекта (16 в ЦА и 11 в ТА), като общата им стойност е 16 122 150 лв.

В област Видин и област Добрич са изпълнявани проекти относно повишаване на административния капацитет, финансирани от държавния бюджет. Проектите в област Видин са насочени предимно към механизмите за публично-частното партньорство (ПЧБ), а в област Добрич са свързани с ролята на държавата при опазването и развитието на защитените територии и природните забележителности.

Информация за реализирани проекти за модернизиранието на администрацията в общините, финансирани от държавния бюджет са представили само четири общини – Две могили, Копревщица, Стамболийски и Смолян. Посочените проекти в тези общини са насочени към анализиране на административните услуги и процеси, възможностите за предоставянето им по електронен път и за инициативи, относно подобряване на социалната инфраструктура и повишаване квалификацията на съответните служители.

**Общо 90 администрации** са попълнили данни в ИСПОДСА, че **работят по 107 проекти по Оперативна програма „Административен капацитет” (ОПАК)**. През 2009 г. са завършени 15 проекта (11 от ЦА и 4 от ТА) на обща стойност 20 853 955 лв. През годината са стартирали 68 проекта по ОПАК (12 в ЦА и 56 в ТА) на обща стойност 203 427 924 лв. и са одобрени още 5 проекта на стойност 4 050 402 лв.

В администрацията на Министерския съвет, през 2009 г. са приключили 7 проекта по ОПАК. Изпълнението на тези проекти е насочено в подкрепа на хоризонтални политики. Проведени са редица обучения и са проучени добри практики в други страни от ЕС относно усъвършенстване формите на публично-частното партньорство, въвеждането на оценка на въздействието на нормативни актове и политики в държавната администрация, подобряване организацията и дейността на консултативните съвети, усъвършенстване на механизмите за планиране на средства, управление и мониторинг на проекти с международно финансиране и др. Реализирана е и съвместна инициатива със Световната банка, в резултат на която е изготвен доклад „България: Реформиране на режима на държавните такси”. Докладът е в основата на редица последващи анализи и инициативи свързани с политиката по определяне на държавните такси.

В министерствата са били реализирани различни проекти, според спецификата на съответната секторна политика, които са били насочени към повишаване квалификацията на служителите в министерствата, прилагачи политиките по развитие на човешките ресурси, борба с корупцията, управление на средства от фондовете на ЕС и др. Само в МВнР, МЗ, МК и МО не са реализирани проекти, финансирани от фондовете на ЕС и чуждестранни донори.

В осем областни администрации са реализирани проекти, финансирани от фондовете на ЕС. Основната им насока е била повишаване публичността и информираността на

гражданите относно работата на администрацията и повишаване на капацитета на служителите за прилагане на различни форми на ПЧП.

Прави впечатление, че значително повече общини са изпълнявали проекти, финансирани от фондовете на ЕС и чуждестранни донори. Като основни акценти в тях се извеждат подобряването на административното обслужване, включително внедряване на предоставянето им по електронен път, подходите за въвеждане на различни модели на ПЧП, изграждането на регистри на общинската собственост и управлението на средства от фондовете на ЕС.

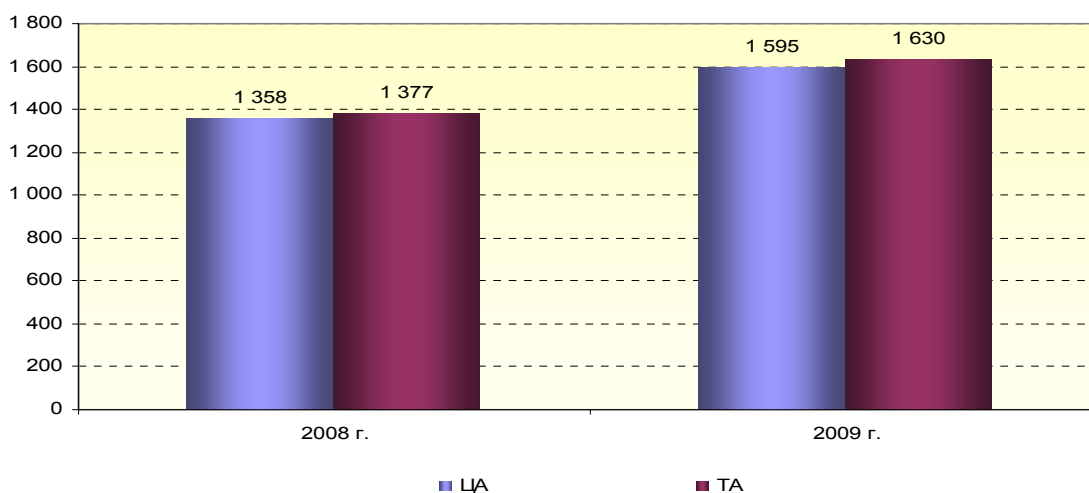
От изложеното до тук става ясно за наличието на засилен интерес на общинско и областно ниво към механизмите на ПЧБ. Препоръчително е да бъде обменен опита в тази насока между администрациите. Националното сдружение на общините в Република България може да съдейства това да се осъществи в рамките на съответните райони за планиране или по друг подходящ начин.

Не малко общини са посочили реализиране на проекти свързани с въвеждане на електронното управление. Това е необходимо в цялостния контекст за подобряване на административното обслужване. Факт е, че готовността за прилагане на е-управление на повечето администрации не е пълна и е необходимо това да бъде отчетено при разработването на Стратегията за електронно управление до 2015 г.

Друг важен стълб на модерната администрация е прозрачността в нейната дейност. В тази посока се отчита напредък, като в различните администрации са изградени добри практики в електронното деловодство, информационните табла и материали, обновяването на съответните интернет страници и др. Необходимо е обаче изготвянето на цялостен анализ за нивото на прозрачност на всички администрации, обмяна на добрите модели и изготвянето на препоръки за тези, които не са достигнали минималните критерии.

През 2009 г. 3 225 служители са работили в областта на програмиране и управление на проекти, финансирани от държавния бюджет, от ЕС или други чуждестранни донори, докато през 2008 г. техният брой е 2 735 (увеличение с 17.9%). В централната администрация броят на служителите е 1 595 (1 358 през 2008 г.), а в териториалната администрация – 1 630 (1 377 през 2008 г.).

*Графика 60: Брой служители работещи в областта на програмиране и управление на проекти*



*Източник: Администрация на Министерския съвет*

През последните три години се наблюдава постоянно увеличение на служителите в общините, които се занимават с управление на проекти и програмиране – 1 413 през 2009 г.; 1 205 през 2008 г. и 951 за 2006 г.

По обобщени данни, посочени от администрациите, **средната месечна работна заплата на служителите, занимаващи с програмиране и управление на проекти е 661 лв.**, като в ЦА средната заплата е 783 лв., а в ТА – 540 лв.

**През 2009 г. общо 511 служители са започнали работа в държавната администрация, в областта на програмиране и управление на проекти.** В централната администрация новопостъпилите служители са 338, като най-много новопостъпили има в министерствата – 173, а в териториалната – 173, като най-голям брой са в общинските администрации – 143 служители. В 18 администрации назначаването на служителите е свързано със създаване на ново звено, в 129 администрации служителите са назначени на свободни позиции, а 31 администрации изтъкват други причини.

**Напусналите служители през отчетната година, работещи в областта на програмиране и управление на проекти и програми са 278** (174 в ЦА и 104 в ТА). Основните причини, които изтъкват администрациите за напускане на служителите са ниско заплащане, несъотносимо на задълженията и отговорностите им, ограничени възможности за развитие, недобра вътрешна координация, дори се отчитат случаи на стрес и недостатъчна квалификация.

Само в 74 администрации, служителите работещи в областта на програмиране и управление на проекти и програми не изпълняват и други задължения. В 241 администрации тези служители изпълняват и други задължения, но това не пречи на работата им, а в 48 администрации другите им задължения пречат.

Отговорността за дейността по програмиране и управление на проекти, финансирани от държавния бюджет, ЕС или чуждестранни донори е съсредоточена на най-високо ръководно ниво – органи, техните заместници и главни секретари, съответно секретари на общини, което е добър знак за успеха на тази дейност.

Администрациите отчитат, че преобладаващата част от служителите им притежават необходимите знания и умения за програмиране и управление на проекти, като голяма част от тях заявяват необходимост от увеличаване на броя на служителите, работещи в тези звена. Една от съществените причини, обуславящи тази необходимост, е фактът, че продължава тенденцията от предходната година, тези служители да изпълняват и други служебни функции. Почти всички административни структури заявяват необходимостта от допълнително специализирано обучение по теми, свързани със специфичните функции, които осъществяват. Предпочитани необходими области за обучение са:

- Управление на проектния цикъл (11.7%);
- Управление на европейски фондове (10.3%);
- Подготовка, възлагане и контрол на обществените поръчки (9.2%);
- Финансово управление и контрол на проекти (8.4%);
- Мониторинг и контрол (8.1%);
- Информационни системи за управление и наблюдение на Европейските фондове (7.1%);
- Програмиране (6.8%);
- Управление на риска и вътрешен одит на управлението на проекти и програми (6.4%).

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

DWDM	Оптични технологии, използвани за увеличаване на честотната лента над съществуващата оптична мрежа (Dense Wavelength Division Multiplexing )
Gos CERT	
IDA	Обмен на данни между администрациите (Interchange of Data between Administrations)
IDABC	Програмата на Европейската комисия – IDABC (Interoperable Delivery of European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens)
IPT	
IT	Информационни технологии
PR	
TESTA 2	Комуникационна мрежа, специално изградена за нуждите на Европейския съюз. Осигуряваща свързаност на европейската държавна администрация.(Trans European Services for Telematics between Administrations)
VoIP	
VPN	Виртуални частни мрежи
АА	Административен акт
АИС	Автоматизирани информационни системи
АМС	Администрация на Министерския съвет
АС	Административни структури
БТК	Българска телекомуникационна компания
ВРБК	Второстепенен разпоредител с бюджетни кредити
ДА	Държавна агенция
ДАИТС	Държавна агенция за информационни технологии и съобщения
ДАМС	Държавна агенция за младежта и спорта
ДВ	Държавен вестник
ДК	Държавна комисия
ДМС	Допълнително материално стимулиране
ДОИ	Достъп до обществена информация
ЕК	Европейска комисия
ЕКДА	Единен класификатор на длъжностите в администрацията
ЕООД	
ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗАО	Звено за административно обслужване
ЗВОПС	Закон за вътрешния одит в публичния сектор
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗПРКИ	Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси
ИА	Изпълнителна агенция
ИАЕСМИС	Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИСОЕД	Единна среда за обмен на електронни документи
ИСПОДСА	Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрациите
КЗ	Консултативни звена
МВР	Министерство на вътрешните работи
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МИС	Министерство на извънредните ситуации



МО	Министерство на отбраната
МОМН	Министерство на образованието, младежта и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МПД	Мрежа за пренос на данни
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерския съвет
МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
МФВС	Министерство на физическото възпитание и спорта
НА	Нормативен акт
НАП	Национална агенция по приходите
НМДА	Национална мрежа на държавната администрация
НОИ	Национален осигурителен институт
НПО	Неправителствена организация
НС	Народно събрание
НУРАСДА	Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация
Обл. А	Областни администрации
Общ. А	Общински администрации
ПК	Политически кабинет
ПМС	Постановление на Министерския съвет
РДГ	Регионална дирекция по горите
РИО	Регионален инспекторат по образование
РИОКОЗ	Регионален инспекторат по опазване и контрол на общественото здраве
РИОСВ	Регионална инспекция по околна среда и водите
РЦЗ	Регионален център по здравеопазване
СКС	Структурни кабелни среди
СТА	Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт
СПИН	Синдром на придобитата имунна недостатъчност
СПО	Служебно правоотношение
ТА	Териториална администрация
ТЗ	Териториално звено
ТПО	Трудово правоотношение
УП	Устройствен правилник
ХИВ	Вирус причиняващ имунна недостатъчност в човека (HIV - Human Immunodeficiency Virus)
ЦА	Централна администрация
щ. бр.	Щатни бройки