

ДОКЛАД ЗА



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

Законност

Откритост

Надеждност

2004

Прозрачност

Предсказуемост

Отчетност

Ефективност

Ефикасност

Партньорство

СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Организация и ефективност в дейността на администрацията	2
I.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията	3
I.2. Управление на финансовите и човешките ресурси за изпълнение на стратегическата рамка	9
I.3. Механизми за междуетовомствено координиране и съгласуване	14
II. Административно обслужване	19
II.1. Ниво на развитие на организацията на административното обслужване	19
II.2. Административно регулиране	25
II.3. Такси и цени на административните услуги	32
II.3.A. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от централната администрация	33
II.3.B. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация	33
II.3.B. Такси и цени, събирането на които е предоставено на други организации, овластени да извършват определените услуги	35
II.3.G. Безвъзмездно предоставяни услуги от администрацията	36
II.4. Управление на знанията	36
III. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт http://www1.government.bg/ras	40
IV. Държавна служба	47
IV.1. Щатна численост	48
IV.2. Възрастова и образователна структура	57
IV.3. Аtestиране на служителите чрез оценка на длъжността	60
IV.4. Допълнителни възнаграждения на служителите	62
IV.5. Обучение	66
V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	69
V.1. Основни действия във връзка с институционалното изграждане и укрепването на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство	69
V.1.A. Създаване на нови структури в съответствие с транспониране на европейското законодателство	69
V.1.B. Създаване на нови административни звена в съществуващи структури за адекватно прилагане на хармонизираното законодателство	70

V.1.B. Създаване на нови структури за прилагане на <i>acquis</i> извън държавната администрация	76
V.2. Укрепване на административния капацитет за прилагане на хармонизираното законодателство чрез обучение	76
VI. Достъп до обществена информация.....	78
VII. Антикорупционни мерки.....	82
VIII. Информационни технологии	88
VIII.1. Национална мрежа на държавната администрация	88
VIII.2. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии	89
VIII.3. Компютърна безопасност	90
VIII.4. Локални мрежи	90
VIII.5. Електронен обмен на информация	91
VIII.6. Достъп до интернет	91
VIII.7. Интернет страници на администрациите и достъп до интранет	92
IX. Електронно правителство.....	93
IX.1. Ангажираност към изграждане на е-правителство	93
IX.2. Нормативни документи, свързани с развитието на информационните и комуникационни технологии и електронното правителство	95
IX.3. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	96
IX.4. Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство	97
IX.5. Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура	99
IX.6. Съвременни интернет решения и партньорски взаимоотношения	99
IX.7. Електронен подпис	100
X. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация.....	101
XI. Добра практика в дейността на администрацията (benchmarking).....	105
XII. Изводи и препоръки.....	109
XII.1. Организация и ефективност в дейността на администрацията	109
XII.2. Административно обслужване	110
XII.3. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	111
XII.4. Държавна служба	112
XII.5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	114
XII.6. Достъп до обществена информация	115
XII.7. Антикорупционни мерки	115
XII.8. Информационни технологии	116
XII.9. Електронно правителство	116
XII.10. Проекти в подкрепа на модернизирането на администрацията	117

СЪДЪРЖАНИЕ НА ГРАФИКИТЕ

I. Организация и ефективност в дейността на администрацията.....	2
графика I-1. Стратегическа рамка в администрациите на изпълнителната власт	4
графика I-2. Познаване на стратегическата рамка в централната администрация	5
графика I-3. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация.....	5
графика I-4. Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2004 г.	5
графика I-5. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2004 г.	6
графика I-6. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2004 г.	6
графика I-7. Прехвърляне на функции към други административни структури.....	9
графика I-8. Човешки и финансови ресурси в териториалната администрация.....	10
графика I-9. Наличие на необходими финансови ресурси в администрацията.....	11
графика I-10. Финансово осигуряване с бюджетни средства в централната администрация.....	12
графика I-11. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в централната администрация по години.....	12
графика I-12. Финансово осигуряване с бюджетни средства в областните администрации.....	12
графика I-13. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в областните администрации по години.....	13
графика I-14. Финансово осигуряване с бюджетни средства в общинските администрации	13
графика I-15. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в общинските администрации по години.....	13
графика I-16. Схема за финансово осигуряване на поставените цели при недостиг на целево предвидените бюджетни средства	14
графика I-17. Финансово осигуряване на поставените цели при недостиг на целево предвидените бюджетни средства	14
II. Административно обслужване	19
графика II-1. Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставянето на административни услуги	20
графика II-2. Етапи на развитие на системата за административно обслужване в администрацията през 2004 г.	20
графика II-3. Приведени лицензионни режими от централната администрация в съответствие със ЗОАРАКСД през 2004 г.	28
графика II-4. Централни администрации, привеждали регистрационни режими в съответствие със ЗОАРАКСД през 2004 г.	30
III. Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт http://www1.government.bg/ras	40
графика III-1. Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	40
графика III-2. Брой посещения на категориите информация в Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт	40
графика III-3. Отразяване на задълженията на служителите, вписващи данни в Регистъра в длъжностните им характеристики	45
IV. Държавна служба	47
графика IV-1. Съотношението на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала, 2003 г. -2004 г.	48
графика IV-2. Съотношението на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала по типове администрации	49
графика IV-3. Сравнителни данни за въвеждането на статута на държавен служител в администрацията на изпълнителната власт	51
графика IV-4. Заети и незаети длъжности в администрацията.....	52
графика IV-5. Съотношение по пол на служителите, работещи по служебно правоотношение.....	53
графика IV-6. Съотношение по пол на служителите, работещи по трудово правоотношение	53
графика IV-7. Предпочитан метод за провеждане на конкурс по брой обяви за държавни служители.....	54
графика IV-8. Начини, избрани в комбинация, при обявяването на конкурси за държавни служители (по данни от Регистъра на административните структури).....	54

графика IV-9. Най-предпочитани области на висше образование при обявяване на конкурси за длъжности, заемани от кандидати, които се назначават за първи път на държавна служба	55
графика IV-10. Съотношение на служителите в държавната администрация по възрастови групи	57
графика IV-11. Съотношение на заемащите ръководни длъжности в администрацията по възрастови групи към общата численост	58
графика IV-12. Образование на служителите в държавната администрация	59
графика IV-13. Степен на завършено образование на служителите в държавната администрация	59
графика IV-14. Висше образование на служителите по области за 2004 г.	60
графика IV-15. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в администрацията	61
графика IV-16. Разпределение на допълнителното възнаграждение в администрацията (в т.ч. допълнително материално стимулиране, добавки, награди и пр.)	62
графика IV-17. Разпределение на допълнителните възнаграждения в администрацията	64
графика IV-18. Процентно съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. за ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на брутната работна заплата в централната администрация	65
графика IV-19. Процентно съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. за ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на брутната работна заплата в областните администрации	65
графика IV-20. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение	67
графика IV-21. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2004 г.	68
графика IV-22. Процент на служителите, преминали обучение, които продължават да работят в администрацията	68
V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство	69
VI. Достъп до обществена информация	78
графика VI-1. Брой на структурите, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация	78
графика VI-2. Постъпили заявления за достъп до обществена информация	79
графика VI-3. Брой решения по заявления за достъп до обществена информация	79
графика VI-4. Брой откази за достъп до обществена информация	80
графика VI-5. Причини за отказ на достъп до обществена информация	80
графика VI-6. Брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация	81
VII. Антикорупционни мерки	82
графика VII-1. Численост на служителите в инспекторатите	83
графика VII-2. Дял на инспекторатите, в които публично се оповестяват резултатите от дейността им	83
графика VII-3. Общ брой постъпили сигнали за корупция	83
графика VII-4. Разпределение по типове администрации на постъпилите сигнали за корупция	84
графика VII-5. Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция	84
графика VII-6. Разпределение на отделните средства за подаване на сигнали в съответния брой администрации	84
графика VII-7. Брой наложени дисциплинарни наказания, във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация	85
графика VII-8. Наложени дисциплинарни наказания на държавни служители през 2004 г.	85
графика VII-9. Наложени дисциплинарни наказания на служители, работещи по трудов договор през 2004 г.	85
графика VII-10. Наложени дисциплинарни наказания през 2004 г. в сравнение с 2003 г.	85
графика VII-11. Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл	86
графика VII-12. Брой държавни служители, неизпълнили през 2004 г. задължението си по реда на чл. 29а от Закона за държавния служител за деклариране на търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят	87
графика VII-13. Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал. 2 от Закона за държавния служител, когато държавният служител или свързаните с	

него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, порождащи основателни съмнения в неговата безпристрастност през 2004 г.	87
VIII. Информационни технологии	88
графика VIII-1. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии.....	89
графика VIII-2. Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията.....	89
графика VIII-3. Ниво на компютърна обезпеченост в администрацията	90
графика VIII-4. Процесорна честота на компютрите в администрацията	90
графика VIII-5. Необходимост от законово регламентиране обмена на информация по електронен път в администрацията	91
графика VIII-6. Достъп до Интернет в администрацията.....	91
графика VIII-7. Интернет страници на администрациите	92
графика VIII-8. Използване на интранет в администрацията	92
IX. Електронно правителство	93
графика IX-1. Готовност на администрацията за въвеждане на електронно правителство	95
графика IX-2. Разработване на нормативни документи, свързани с развитието на ИКТ и електронното правителство.....	96
графика IX-3. Управление на процеса по прилагане на електронното правителство	97
графика IX-4. Персонал за изпълнение на проектите за електронно правителство.....	98

Главната роля на модерната държава в демократичната, пазарноориентирана икономика е в създаването на справедливи и равни условия и стандарти като основа за ежедневието на гражданите и за икономическите дейности на хората и предприятията. **Доброто управление е изграждането на правната рамка и институционалните механизми за постигането на общественостановими цели, приемливи за обществото, при пълна прозрачност от страна на администрацията и отчетност за вложените публични средства.** Основното средство, използвано за постигането на добро управление, е законът. Приемането и прилагането на нормативните актове, анализът на тяхното въздействие и наличието на адекватни механизми за усъвършенстването им, както и процедури за обезщетения за нанесени вреди са важните задачи на модерната държава. Водени от стратегическата правителствена цел за успешно приключване на преговорите за членство в Европейския съюз и интегриране в структурите на Общността, през 2003 г. правителството прие актуализирана Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране. С нея бяха поставени основните стратегически цели пред административната реформа за превръщането на българската държавна администрация в модерна, политически неутрална, професионална и отговорна администрация, обвързана към нуждите на обществото. Стратегията се основава на принципите на доброто управление, а именно: законност, надеждност и предсказуемост, откритост и прозрачност, отчетност, ефективност и ефикасност, партньорство и координация.

В съответствие с принципите на откритост, отчетност и прозрачност и в изпълнение на чл. 61, ал. 3 от Закона за администрацията, ръководителите на административни структури ежегодно представят на министъра на държавната администрация доклади за състоянието на администрацията. Настоящият доклад за състоянието на администрацията през 2004 г., е петият пореден доклад. Информацията, която се съдържа в него, се основава на данните, подадени от всички административни структури на изпълнителната власт.

В допълнение към тези данни в сравнителен план се разглеждат и данните от социологическото проучване на общественото мнение за удовлетвореността на гражданите от дейността на администрацията и на отношението на служителите в държавната администрация към провежданите реформи. Социологическото проучване беше проведено от Националния център за изследване на общественото мнение (НЦИОМ) през март 2005 г. по поръчка на министъра на държавната администрация.

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

През 2004 г. беше направен преглед на изпълнението на Плана за действие към Стратегията за периода септември 2003 – септември 2004 г. Отчетено бе изпълнение на предвидените действия в двете ѝ части. Във връзка с необходимостта от удължаване на сроковете за мерките, които зависят от приемането на проектозаконови от Народното събрание, както и включване на нови мерки в плана, които произтичат от решенията на Съвета за модернизиране на държавната администрация или от изискванията, свързани с членството ни в Европейския съюз, бяха внесени корекции в плана с актуализирани мерки и срокове. С Решение № 924 от 26 ноември 2004 г. Министерският съвет одобри доклада за изпълнението на актуализирания план към стратегията за отчетния период и прие план за изпълнение на Стратегията за периода 2004 – 2006 г.

I. Организация и ефективност в дейността на администрацията

Към 31 декември 2004 г. общият брой на административните структури в централната администрация е 193. От тях 16 са министерства, 19 са структури към Министерския съвет, 152 са структури към министри и 5 са държавните институции, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Към Министерския съвет функционират 7 държавни агенции, 3 държавни комисии и 9 административни структури, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет.

Към министрите функционират 36 изпълнителни агенции, 2 комисии и 114 административни структури, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет.

Областните администрации са 28, общинските – 264, а общинските администрации на райони -35.

През 2004 г. 2 структури, създадени към Министерския съвет със закон, са преобразувани в изпълнителни агенции – Агенцията за малките и средните предприятия и Агенцията за чуждестранни инвестиции.

През 2004 г. към министрите са създадени 3 нови изпълнителни агенции - Агенция по вписванията, Агенция по обществени поръчки и Изпълнителна агенция по трансплантация и със закон или с постановление на Министерския съвет са създадени 2 нови структури - Дирекция „Миграция“ към министъра на вътрешните работи и Център „Фонд за лечение на деца“ към министъра на здравеопазването.

През 2004 г. 4 от съществуващите административни структури - Агенция за малки и средни предприятия, Изпълнителна агенция за насърчаване на търговията, Агенция за чуждестранни инвестиции и Национален филмов център са преобразувани в изпълнителни агенции, както следва: Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, Българска агенция за инвестиции и Изпълнителна агенция „Национален филмов център“. Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ към министъра на правосъдието беше закрыта като самостоятелно юридическо лице и преобразувана в звено в структурата на Министерството на правосъдието.

От настоящата година администрациите на изпълнителната власт представят докладите за състоянието си чрез интернет базирана система. За първи път бе събрана информация и от общинските администрации на районите в София, Пловдив и Варна.

Не е представен доклад за състоянието на администрацията през 2004 г. от 3 структури в централната администрация - Дипломатическия институт към министъра на външните работи (не е потвърдил доклада си в системата), Националния институт за изследване на вино и спиртни напитки, Изпълнителната агенция „Българска служба за акредитация“ (не е направена регистрация в системата). Информация не се изисква от Редакция „Нормативни актове“, Служба „Военна информация“ и Служба „Сигурност-военна полиция и военно контраразузнаване“, а Център "Фонд за лечение на деца" е създаден в края на 2004 г.

Не е представен доклад за състоянието на администрацията през 2004 г. от 43 общински администрации, от които: Аврен, Банско, Берковица, Борино, Борово, Ветово, Главиница, Долна Митрополия, Дулово, Каолиново, Каспичан, Медковец, Опака, Перник, Родопи, Рудозем, Садово, Ситово, Струмяни, Суворово, Харманли и Царево не са

потвърдили докладите си в системата; общински администрации Белово, Несебър, Плевен и Трявна не са въвели никакви данни, а общински администрации Брегово, Велинград, Дупница, Елин Пелин, Левски, Макреш, Минерални бани, Пирдоп, Попово, Приморско, Рила, Самуил, Сапарева баня, Симитли, Стамболово, Тервел и Хасково не са се регистрирали в системата.

Седем общински администрации на райони не са представили доклад за състоянието на администрацията през 2004 г. От тях: район Младост на община Варна и райони Изгрев, Искър, Люлин и Панчарево на Столичната община не са потвърдили докладите си в системата, а район "Приморски" на община Варна и район "Централен" на община Пловдив не са се регистрирали.

1.1. Планиране и изпълнение на стратегическите цели в дейността на администрацията¹

Ефективното изпълнение на дейността на администрацията не е възможно без стратегическа рамка, в която всяка административна структура е определила своите цели и очакваните резултати.

Ефективността основно се състои в това, че резултатите от дейността на държавната администрация са успешни при постигането на целите и решаването на обществените проблеми, които са поставени пред нея. Тя най-често се свързва с анализиране и оценяване на обществените политики и преценяване колко добре те са били изпълнявани от администрацията и служителите. За постигането на по-голяма ефективност в дейността на администрацията от съществено значение е наличието на ясни мисия, визия и стратегически цели, представени пред обществото по достъпен начин. Мисията се изразява в смисъла, поради който една администрация съществува. Визията представя желаното постижение, към което се стреми администрацията за постигането на общественозначими резултати. Стратегическите цели трябва да отразяват начините, сроковете и средствата, с който ще се постигне визията. Наличието на ясно дефинирани стратегически цели спомага за постигането на планираните резултати и улеснява отчетността и контрола на изпълнението.

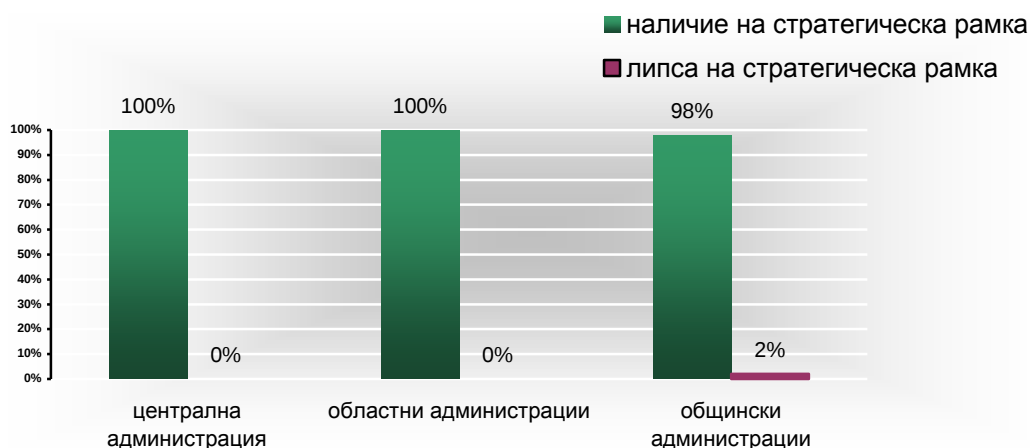
За да се направи оценка за постигането на желаните резултати, те трябва да се съотнесат към предварително поставените цели и показатели. Показателите за оценка трябва да бъдат ясно описани и прилагани прозрачно. Ръководителите трябва да могат да проследят разходите за съответната дейност и крайните резултати като неделима част от управленската дейност.

Анализът на информацията, предоставена от всички администрации, на изпълнителната власт показва следното:

Наличие на ясна стратегическа рамка на целите и резултатите посочват 100% от административните структури в централната администрация, което е доказателство за осъзнатото от техните ръководители значение на стратегическото планиране като един ефективен управленски инструмент.

В териториалната администрация всички областни и 98% от общинските администрации посочват, че имат ясна стратегическа рамка на целите и резултатите. Две общински администрации (Николаево и Тутракан) нямат стратегическа рамка и в момента разработват стратегия и план за развитие. Район "Възраждане" на Столичната община се ръководи от стратегическата рамка и целите на Столичната община.

¹ Информацията, представена в първата част на доклада, се основава на данни, подадени от 185 структури от централната администрация, 28 областни администрации и 219 общински администрации. Следва да се има предвид, че някои структури са оставили част от въпросите без отговор.



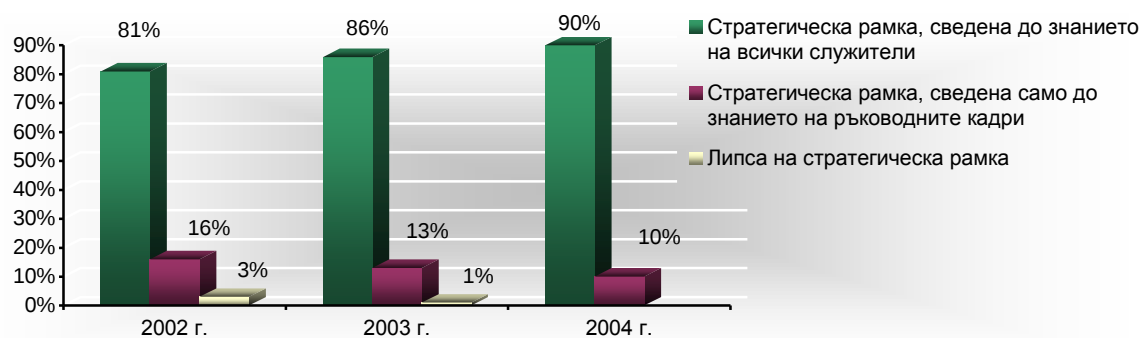
графика I-1. Стратегическа рамка в администрациите на изпълнителната власт

Качеството на формулираните цели обаче все още не е на много високо ниво. Преобладават цели, които са формулирани по-скоро като задачи или оперативни цели, свързани с и насочени към вътрешната организация на работа и структурирането, например “запълване на вакантните длъжности съгласно утвърденото длъжностно разписание”, “повишаване на квалификацията на служителите” (Агенция по обществени поръчки, Агенция по кадастъра, област Ловеч, община Копривщица, община Грамада, община Хитрино и др.).

Стратегическите цели трябва да са насочени към обществото и да отговарят на неговите потребности и очаквания. Пример за това е министерството на икономиката където със заповед на министъра е въведен модел на годишно планиране, обвързано с трите стратегически цели на министерството, насочени към ускорено икономическо развитие, подобряване на бизнес климата и ефективна защита на интересите на потребителите. Други примери за добре формулирани стратегически цели са изграждане на пътна инфраструктура и на детски площадки (община Поморие, община Алфатар), изграждане на център за обслужване на гражданите “на едно гише” (Регионална инспекция по околната среда и водите – Благоевград, община Лом, община Радомир и др.), изграждане на цялостна интегрирана информационна система за по-добра координираност между звената в системата за медицинска помощ (Министерство на здравеопазването), развитие на екотуризъм - Курортен комплекс “Върбица” (община Върбица), планов мониторинг на състоянието на паметниците на културата (Национален институт за паметниците на културата).

Участието на служителите във формулирането на целите и резултатите е важно условие за повишаването на ефективността в работата на администрацията. Познаването на стратегическите цели от служителите води до обвързаност на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител и спомага за насочване на тяхното внимание към крайния резултат. Всички служители са запознати с целите и резултатите в 90% от структурите в централната администрация.

В 10% от административните структури стратегическата рамка е сведена само до служителите, заемащи ръководни длъжности. Непознаването на стратегическата рамка от останалите служители пречат ефективната организация на работата и постигането на по-добри резултати. Освен това, запознаването и на обществото с целите и резултатите на администрацията е предпоставка за повишаване на неговото доверие към администрацията и за създаване на възможност за контрол. Планираните и реално постигнатите резултати от работата на администрацията трябва да бъдат достъпни за обществото и да се публикуват.



графика I-2. Познаване на стратегическата рамка в централната администрация

По отношение на териториалната администрация в 26 (93%) областни и 170 (77%) общински администрации всички служители са запознати с целите и резултатите на съответната структура. В 2 (7%) областни и 51 (23%) общински администрации стратегическата рамка е сведена само до знанието на ръководните кадри.



графика I-3. Познаване на стратегическата рамка в териториалната администрация

От горните данни може да се направи изводът, че е налице 9% нарастване на структурите от централната администрация, в които всички служителите са запознати с целите и очакваните резултати в сравнение с 2002 г. С 27 повече са структурите от общинската администрация, в които всички служителите са запознати с целите и резултатите в сравнение с 2003 г.

В социологическото проучване на НЦИОМ, направено сред служителите в администрацията, 98.6 % от анкетираните посочват, че са запознати изцяло (73.3%) или отчасти (25.3%) с приоритетите на администрацията в която работят.

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



графика I-4. Изпълнение на стратегическите цели в централната администрация през 2004 г.

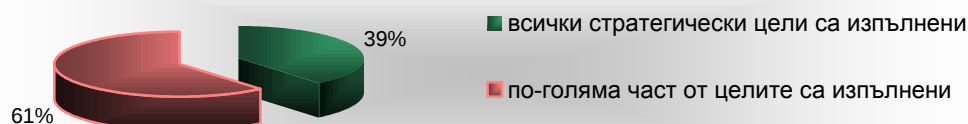
В сравнение с 2003 г. изпълнението на административните структури ориентирано към резултатите е значително подобро, тъй като има увеличение с 29 % на структурите, които са изпълнили всички стратегически цели.

По отношение на териториалната администрация, 11 (39 %) областни и 48 (22%) общински администрации са изпълнили всичките стратегически цели за 2004 г. (за

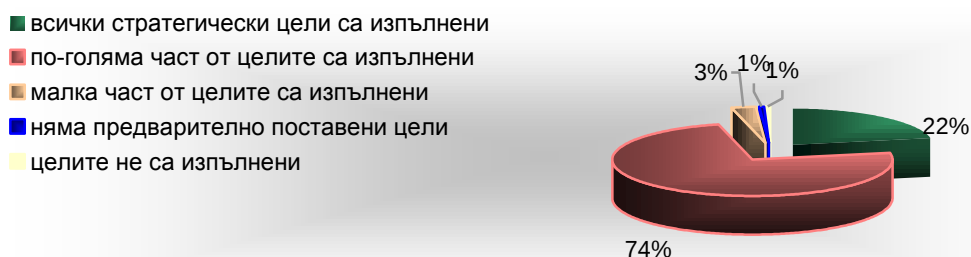
централната администрация - 60%). В сравнение с данните за 2003 г. процентът на областните администрации, изпълнили всички заложиени цели, е нараснал със 17%, а на общинските администрации - с 16%. Това дава основание за извода, че се подобрява дейността и функционирането на структурите от териториалната администрация, което се отразява върху изпълнението на техните цели.

Висок остава и броят на администрациите, изпълнили по-голяма част от целите си – 17 (61%) областни и 162 (74%) общински. Малка част от целите са изпълнени в 7 общински администрации и райони (Долни чифлик, Куклен, Лесичово, Лом, Никопол, Перушица, Съединение, район "Кремиковци" и район "Триадица"). Целите си не са изпълнили 2 общински администрации – Белоградчик и Тутракан. Нямат предварително зададени цели общински администрации Кубрат и Николаево.

Сред причините за неизпълнение на част от целите си административните структури посочват недостиг на финансови средства, недостатъчни технологични ресурси (за въвеждане на електронен подпис и предлагане на електронни услуги), както и липса на нормативна база или забавяне приемането на различни нормативни актове.



графика I-5. Изпълнение на стратегическите цели в областните администрации през 2004 г.



графика I-6. Изпълнение на стратегическите цели в общинските администрации през 2004 г.

Приоритетни цели за 2005 г. са разработени в 74% от структурите от централната администрация, а в 22% те са в процес на разработване. 4% от структурите в централната администрация не са разработили приоритетните си цели за 2005 г. Това са Министерството на културата, Националният студентски дом, регионалните центрове по здравеопазване в Добрич, Кърджали и Русе.

В териториалната администрация процентът на тези структури е значително по-нисък – 57% (16 областни) и 44% (98 общински структури) са приключили с разработването на приоритетни цели. В сравнение с 2003 г. при областните администрации се забелязва нарастване с 8%, а при общинските - с 4%. В процес на разработване на целите за 2004 г. са 12 областни (43%) и 115 общински администрации (53%). Не са разработили приоритетните си цели 8 общински администрации – Земен, Златица, Кирково, Криводол, Крушари, Лесичово, Никопол и Сливо поле.

Като примери за добре формулирани цели за 2005 г. могат да се посочат: повишаване на екологичното съзнание и култура на обществеността в областта на околната среда, включително провеждането на 4 национални кампании, обучение на учители по учебното помагало "Зелен пакет" и "Флупи" и т.н. на МОСВ, въвеждане и

прилагане на новото законодателство на ЕС по отношение на безопасността на храните на МЗГ, намаляване въздействието от дейностите в енергетиката върху околната среда на МЕЕР, предприемане на конкретни стъпки за реализиране на основните инфраструктурни проекти в рамките на Югоизточна Европа на МВнР, оптимизиране на организационно-функционалния модел на администрацията на основата на анализ и оценка на ефективността и функционалността на действащите структури на МО.

Организационната структура има голямо значение за изпълнението на организационната стратегия. Стабилността на организационната структура изисква ясно формулирани цели и резултати, както и яснота по отношение на финансовите и човешките ресурси, нужни за реализирането им, и е предпоставка за ефективно изпълнение на дейността.

През 2002 и 2003 г. бяха отбелязани много чести промени в устройствените правилници на административните структури в рамките на една година.

Тенденцията за чести промени в устройствените правилници продължава и през 2004 г., еднократно са променили устройствения си правилник 56 (30%) структури от централната администрация, всички областни администрации и 119 (54%) структури от общинската администрация. Повече от два пъти са изменени устройствените правилници на Комисията за защита на конкуренцията, Министерството на външните работи, Министерството на икономиката, Министерството на правосъдието, Националния статистически институт и общинските администрации - Антоново, Белослав, Варна, Долни чифлик, Нови пазар, Полски Тръмбеш и Правец.

Устройствоите си правилници през 2004 г. не са изменяли 111 структури (60%) в централната администрация и 71 (32%) в общинската.

Честите промени в устройствените правилници са резултат от липса на ясно дефинирана стратегически цели, прехвърляне или преустановяване на функции съгласно поети ангажименти към Европейския съюз, необходимост от изпълнение на допълнителни функции, от допълнителни човешки ресурси и др.

В повечето случаи промяната в устройствените правилници е предизвикана от потребност за увеличаване на щатната численост (27 структури от централната и 87 от териториална администрация) или поради промяна на структурата (40 структури от централната и 129 от териториалната администрация).

Сред най-честите причини, наложили промяна в устройствените правилници са и прилагането на ново законодателство (29 структури от централната и 30 от териториалната администрация), намаление на щатната численост (7 в централна и 22 в териториалната), изпълнение на препоръки вследствие на извършен функционален анализ (12 в централната, сред които Министерството на финансите, Министерството на отбраната, Изпълнителна агенция "Сертификация и изпитване", Главната дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" и др., и 5 в териториалната - общинските администрации Горна Оряховица, Гулянци, Джебел, Луковит и Марица).

Поради необходимост от създаване на структурно звено в изпълнение на поети ангажименти към ЕС са извършени промени в 8 структури от централната администрация (Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите, Министерството на транспорта и съобщенията, Изпълнителна агенция "Морска администрация" и РИОСВ Бургас, Хасково и Шумен) и 7 структури от териториалната администрация (общинските администрации - Ардино, Гулянци, Доспат, Пазарджик, Септември, Силистра, Созопол).

Сред посочените в докладите на административните структури причини за промяна на устройствените правилници са и: изпълнение на изискванията на директивите за оперативна съвместимост на ЕС в областта на жп транспорта (Изпълнителна агенция "Железопътна администрация"), оптимизация на функциите и компетентностите с оглед разработването на Националния план за развитие на Република България (Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози), поемане на функциите по

събиране на местните данъци и такси за битови отпадъци от Данъчната администрация (общинската администрация - Велики Преслав), кандидатстване и получаване на сертификат по ISO 9001-2000 за качество на административните услуги (общинските администрации Ихтиман и Нови пазар), оптимизиране на организационните връзки в администрацията (общинската администрация - Твърдица).

Посредством създаване на публични държавни или общински предприятия чрез регистриране на търговски дружества са изнесени дейности и функции от 35 структури (Министерството на образованието и науката, Министерството на правосъдието, Министерството на труда и социалната политика, общинските администрации Батак, Враца, Костенец, Тетевен и др.). Чрез създаване на държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон са изнесени функции и дейности от Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Националното управление по горите, общинската администрация Якоруда, Регионалната инспекция по околна среда и водите – Плевен.

Функции от 9 административни структури са изнесени чрез предоставяне на администрирането им на лица от частния сектор, браншови и други неправителствени организации.

Данъчната администрация е възложила администрирането на месните данъци и такси на общинските администрации. Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" е предоставила охранителната дейност на част от складови бази на Агенцията по договори за услуги. Дирекция Национален парк - Габрово, Комисия за регулиране на съобщенията и общински администрации Божурище, Силистра и Шабла са прехвърлили дейности по регулаторните режими и административното обслужване. 7 общински администрации са посочили, че са предоставили функции по администриране чрез концесиониране.

Някои от обслужващите функции на Министерството на икономиката са прехвърлени на изпълнителни агенции. Преобразувани са съществуващи администрации с оглед подобряване на ефективността им – Агенция по туризма, Българска агенция за инвестиции, Агенция за насърчване на малките и средните предприятия.

През 2004 г. бяха предприети конкретни мерки в различни административни структури за реализиране на правителствената политика за извеждане на дейности, функции и услуги извън прякото бюджетно финансиране. Целта е освободените при този процес финансови средства да бъдат пренасочени за укрепване на капацитета, необходим за ефективното прилагане на общите правни норми на европейското законодателство и постигане на икономическа ефективност и ефикасност във всички сфери на държавната дейност.

Към края на 2004 г. бяха изведени следните дейности, извършвани в администрацията извън прякото бюджетно финансиране:

- Управлението и експлоатацията на спортни обекти, съоръжения и бази за отдых и туризъм на студентите и ученици чрез закриването на Изпълнителната агенция "Академика".

- Организирането на отдиха на работниците и служителите в системата на Министерството на труда и социалната политика и министерството на правосъдието чрез закриването на Изпълнителна агенция "Почивно дело и квалификация" към министъра на правосъдието и Почивна база "Русалка" към министъра на труда и социалната политика и преобразуването им в търговски дружества.

- Осъществяването на частна охранителна дейност (охранително обследване на обектите, подбор и обучение на служителите на звената за самоохрана) с измененията в Закона за Министерството на вътрешните работи.

- Управление на собствеността и организацията на работата в пристанищата за обществен транспорт с национално значение; изграждането, реконструкцията и поддържането на пристанищата за обществен транспорт чрез закриването на Изпълнителна агенция "Пристанищна администрация" и прехвърляне на тези дейности в

Национална компания "Пристанища", създадена със статут на държавно предприятие.

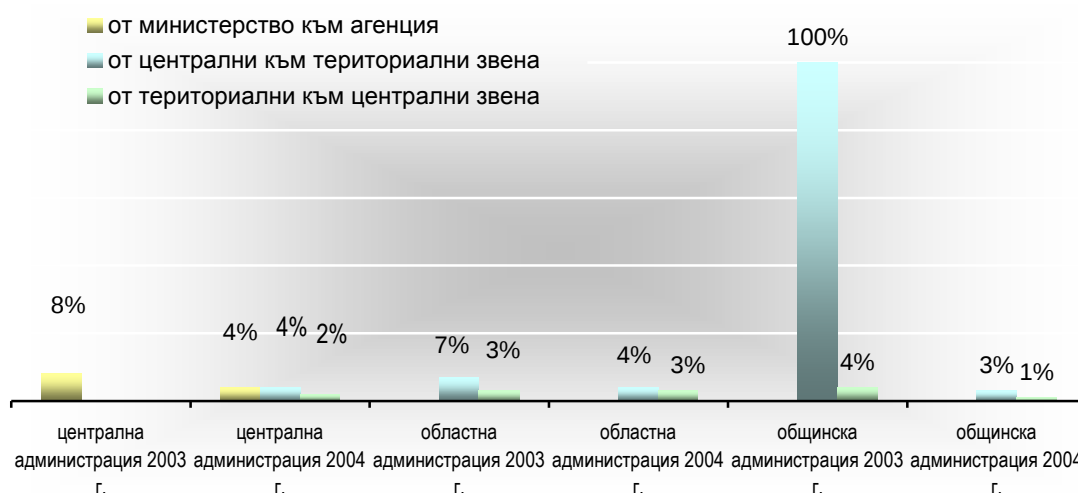
■ Предоставяне на дейността по селекцията и репродукцията в животновъдството на развъдните асоциации, получили разрешение по Закона за животновъдството. Към момента тази дейност се изпълнява съвместно и с Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството. Тези функции на агенцията ще бъдат напълно преустановени от началото на 2007 година.

■ Извън прякото бюджетно финансиране са изнесени функциите по бюджетното финансиране на пътни проекти в рамките на програми, съфинансирани с външни помощи от Изпълнителна агенция "Пътища" и са прехвърлени към създадения Национален фонд в Министерство на финансите. Изнесени са дейности по организиране на музикални и други културни прояви и читалищата са регистрирани като второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към общинска администрация - Вълчидол.

■ Регионалните инспекции по околната среда и водите са изнесли дейността по финансиране от Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда на планове за дейности в защитени територии - изключителна държавна собственост.

През 2004 г. бяха изведени структури, които изпълняват несвойствени за администрацията дейности и функции. Институтът по хидро- и аеродинамика към министъра на икономиката премина към Българската академия на науките, Архитектурно-парков комплекс „Двореца Балчик“ към министъра на културата беше преобразуван в държавен културен институт.

В 90 % от структурите в централната администрация, 100% от областните и 81% от общинските администрации няма изнесени функции и дейности извън прякото бюджетно финансиране.



графика I-7. Прехвърляне на функции към други административни структури

В сравнение с 2003 г., когато социалните услуги преминаха в управление на кметовете на общини, през 2004 г. значително е намалял броят на структурите, които са прехвърлили функции към други административни структури.

1.2. Управление на финансовите и човешките ресурси за изпълнение на стратегическата рамка

Политиката за управление на човешките ресурси е тясно обвързана със стратегическата рамка на целите и резултатите и с променящите се приоритети и потребности.

Данните за 2004 г. показват, че политиката за **управление на човешките ресурси** е обвързана със стратегическата рамка на целите и резултатите на администрацията и с променящите се нужди и приоритети посредством вътрешни правила в 99 структури от

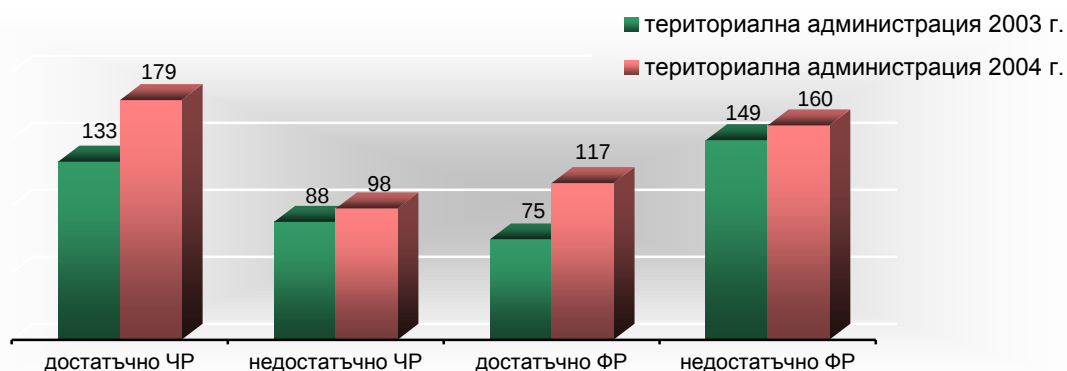
централната и 184 от териториалната администрации. Политиката е обвързана посредством организационна стратегия в 64 структури от централната администрация и в 61 структури от териториалната.

Това показва, че ръководителите в администрацията са се убедили в необходимостта да провеждат политиката за управление на човешките ресурси в съответствие с поставените цели и очакваните резултати за постигане на добро и качествено изпълнение и нарастващото внимание, което те отделят на най-значимия ресурс – човешкия.

Сред посочените други начини за постигане на съответствие между стратегическата рамка на целите и резултатите и водената политика за управление на човешките ресурси са: оценката на изпълнението на длъжността (общинските администрации - Септември и Пловдив, РЦЗ – Ямбол), указания за попълване на плановите на дирекциите и индивидуалните планове на служителите (Министерството на труда и социалната политика), програмното бюджетиране (Министерството на околната среда и водите), разработени стандарти за работа в областта на човешките ресурси за подбор на персонала, за разрешаване на конфликти, за повишаване квалификацията на служителите (Министерството на здравеопазването), Закона за МВР, Правилника за прилагане на Закона за МВР и Стратегията за полицейската кариера и за оптимизиране на човешките ресурси в МВР, разработени стандартизирани задължения и отговорности за персонала към акредитираните структурни звена на Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Русе, ежегодно кадрово обезпечаване в зависимост от новите функции, които се възлагат с нови законови и подзаконови нормативни актове (Регионалната инспекция по околна среда и водите – Смолян), дългосрочна програма за развитие на националните еталони на България за периода 2004 - 2010 г., приета от МС (Държавната агенция за метрология и технически надзор), система за управление на качеството - ISO 9001:2000 (общинската администрация Велико Търново).

Няма обвързаност между стратегическата рамка и човешките ресурси в 7 структури от централната администрация и в 22 структури от териториалната.

Ръководителите на 91 структури от централната и 179 структури от териториалната администрация твърдят, че разполагат с необходимите човешки ресурси, което е с 46 повече от 2003 г. за териториалната администрация. В 93 структури от централната и 98 от териториалната не разполагат с достатъчен брой и капацитет на човешките ресурси.

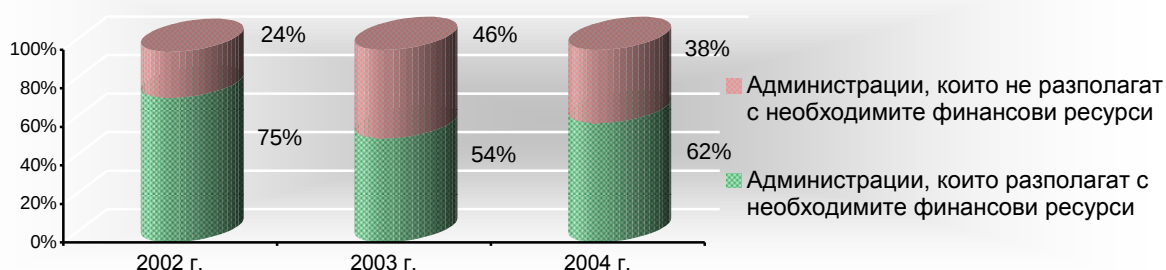


графика I-8. Човешки и финансови ресурси в териториалната администрация

Проучването на НЦИОМ за човешките ресурси за ефективно функциониране на администрацията е направено както сред ръководители, така и сред служители. Съгласно него 50,1% считат, че броят на служителите е по-малък от необходимото, 41% считат, че те са толкова, колкото е необходимо, и 4,8% считат, че той е по-голям от необходимото.

В централната администрация по-голяма част от ръководителите - 114 (62%), твърдят, че администрацията им разполага с необходимите **финансови ресурси** за ефективното функциониране на структурата. За териториалните администрации този брой

е 117.



графика I-9. Наличие на необходими финансови ресурси в администрацията

Незадоволително ниво на необходимите финансови ресурси посочват 70 (38%) от структурите в централната администрация, като в сравнение с 2003 г. този процент е по-нисък с 8%. При териториалните администрации недостатъчни са финансовите ресурси в 160 структури, което спрямо данните от 2003 г. показва увеличение на броя на тези структури с 11.

Показателят “изразходвани финансови ресурси за постигане целите на администрацията” се обосновава с наблюдение и анализиране на качеството на управление в сферата на финансовото осигуряване на поставените цели на администрацията, в т.ч.:

- предварителното и целево планиране на средства в бюджетите на съответните администрации;
- наблюдение на финансовото осигуряване, което е предпоставка за постигане на самите цели;
- мениджмънт при недостиг на целево предвидени бюджетни средства;
- установяване на добри практики и популяризирането им чрез годишния доклад.

По отношение на изразходваните финансови ресурси за постигане на целите през 2004 г. съответните администрации са ползвали различни схеми на финансово осигуряване, на първо място сред които е финансово обезпечаване в рамките на целево предвидените средства в бюджета на съответната административна структура.

Данните от отчетите на административните структури сочат следното:

Финансово осигуряване с бюджетни средства		
	брой администрации	%
В рамките на целево предвидените средства в бюджета	364	78.96
В рамките на бюджета, дори има значителни икономии	30	6.51
Надхвърлят бюджета	67	14.53

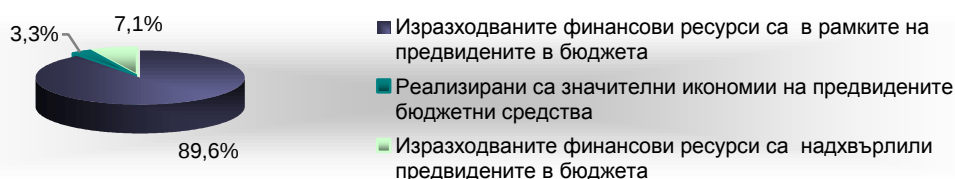
таблица I-1. Финансово осигуряване на бюджетни средства в администрацията

От общо 184 отчета на централни администрации:

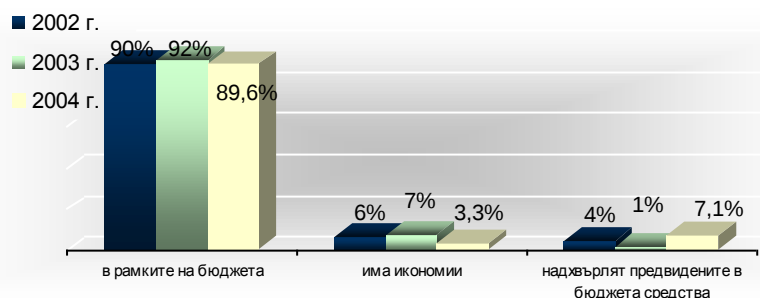
- 165 централни администрации, т.е. 89,6 %, твърдят, че финансово са осигурили поставените цели през 2004 г. в рамките на предвидения бюджет;
- 6 централни администрации, т.е. 3,3% - Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози,

Изпълнителната агенция по лекарствата, Центърът на промишлеността на Република България в Москва, Регионалният инспекторат по образованието – Силистра, и Регионалната инспекция по околната среда и водите – Пловдив, сочат, че са в рамките на предвидените финансови средства и дори имат значителни икономии, докато

■ 13 централни администрации, т.е. 7,1% – Министерството на околната среда и водите, Държавната агенция за метрология и технически надзор, Държавната агенция за българите в чужбина, Изпълнителната агенция "Сертификация и изпитване", Националният статистически институт, Националният институт за паметниците на културата, Институтът по розата и етеричномаслените култури, Дирекция "Национален парк" – Габрово, Централен балкан, регионалните инспекторати по образованието - София-град, Търговище и Хасково, Регионалният център по здравеопазване – Сливен, и Регионалната инспекция по околната среда и водите – Варна, отчитат, че целево предвидените бюджетни средства не са били достатъчни и са ги надхвърлили.

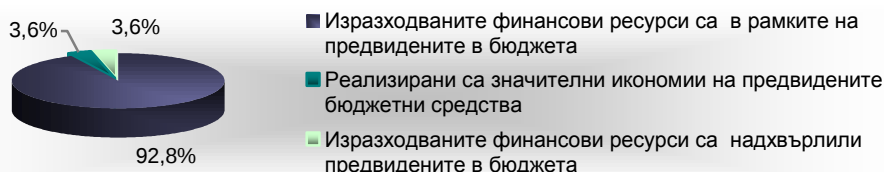


графика I-10. Финансово осигуряване с бюджетни средства в централната администрация

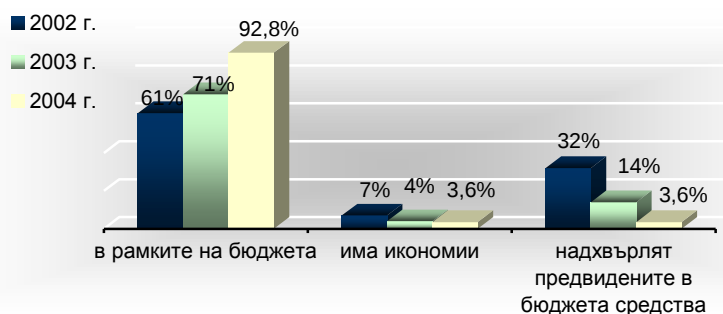


графика I-11. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в централната администрация по години

От общо 28 областни администрации: 26, т.е. 92,8 %, сочат, че са в рамките на предвидените бюджетни средства; областната администрация - Видин, е реализирала икономии на бюджетни средства, а областната администрация - София, при реализиране на целите през 2004 г. е надхвърлила целево предвидените средства в бюджета си.

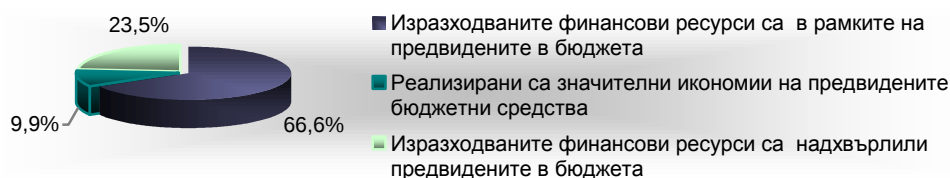


графика I-12. Финансово осигуряване с бюджетни средства в областните администрации

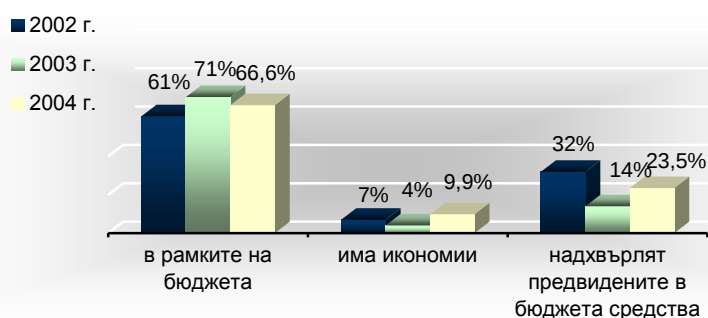


графика I-13. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в областните администрации по години

От общо 221 отчета на общински администрации (без администрациите на райони): 147 общини, т.е. 66,6 %, са в рамките на предвидените за целта бюджетни средства; 22 общини, т.е. 9,9 %, са изпълнили целите си през 2004 г., като са реализирали икономии на бюджетни средства, и 52 от общините, т.е. 23,5 %, са надхвърлили предвидените бюджетни средства.



графика I-14. Финансово осигуряване с бюджетни средства в общинските администрации



графика I-15. Сравнителни данни за финансовото осигуряване с бюджетни средства в общинските администрации по години

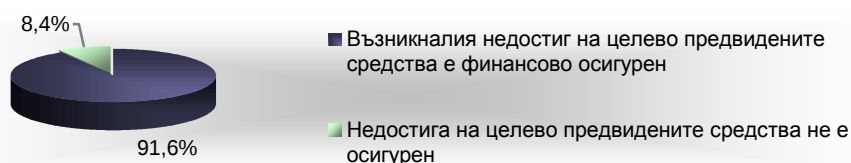
В отчета на администрациите с недостиг на целево предвидени бюджетни средства се сочи, че за постигане на целите, предвидени през 2004 г., са ползвани различни схеми за финансово осигуряване:

- Вътрешни компенсирани промени в рамките на бюджета – 51,1 %;
- Средства от международни програми и споразумения – 13,6%;
- Дарения и помощи – 11,1%;
- Прехвърляне на други бюджетни кредити по реда на чл.34, ал.1 от Закона за устройство на държавния бюджет – 7,2 %;
- Безлихвени заемни средства съгласно чл.33 от Закона за устройството на държавния бюджет – 1,6 %;
- Други – 7,0 %.

Само в отчетите на 7 централни администрации, 4 областни администрации и 29 общини се посочва, че недостигът не е осигурен, което съставлява 8,4 %.



графика I-16. Схема за финансово осигуряване на поставените цели при недостиг на целево предвидените бюджетни средства



графика I-17. Финансово осигуряване на поставените цели при недостиг на целево предвидените бюджетни средства

Анализирайки получената информация във връзка с финансови ресурси за ефективното функциониране на администрациите се налагат следните изводи:

- Административните структури предварително и целево са планирали средства в бюджети си, предназначени за финансово осигуряване на поставените цели през 2004 г.
- Като цяло през 2004 г. се отчита успешно управление в сферата на финансовото осигуряване на поставените цели на администрацията:
 - В случаите на недостиг на целевите бюджетни средства в 91,40 % е осигурено необходимото финансиране. Прилаганите схеми са предвидените механизми по Закона за устройство на държавния бюджет, средства от международни програми и споразумения, дарения и помощи и други начини;
 - От отчетените други начини за финансово осигуряване на целите като пример за установяване на добра практика могат да се посочат следните механизми: анализ и решения за икономии, подобрен контрол, привличане на частния бизнес за съфинансиране на проекти и други.

I.3. Механизми за междуведомствено координиране и съгласуване

Консултативният процес представлява неразделна част от общия политически и административен цикъл за формулиране на решения, тяхното изпълнение и оценката на постигнатите резултати.

През 2004 г. дирекция “Държавна администрация” на Министерския съвет съвместно с KPMG изпълни проект “Усъвършенстване на консултативните механизми”, финансиран от Световната банка. В рамките на проекта бяха очертани основните насоки за подобряване на консултативния процес в държавната администрация, разработени в резултат на проведените работни срещи с представители на социалните партньори и добрата международна практика. Като извод се откри, че консултативният процес зависи от организационната култура, нагласите за консултиране, поведението и уменията на ръководствата на държавните институции. Впечатленията на социалните партньори са, че в голяма част от случаите консултирането е формално и че е налице ниска ефективност и липса на обратна информация за приети или отхвърлени предложения.

Укрепването на връзките с гражданите е разумна инвестиция за по-добро разработване на политики и е основен елемент на доброто управление. То позволява на администрацията да използва нови източници на идеи за съответната политика, както и

нова информация и ресурси, когато предлага нови решения. По-здравите връзки между администрацията и външните организации насърчават организациите да посветят част от своето време и усилия на обществени проблеми. Трябва да се използва и цени приносът на външните организации като ресурс. Информацията, консултациите и активното участие предоставят на администрацията по-добра база за разработване на политики, като ѝ позволяват да стане учеща се организация. В същото време се осигурява по-ефективна реализация, тъй като външните организации са добре информирани за политиките и са участвали в тяхното разработване. Това участие създава по-добро приемане на политическите резултати.

Какво показват данните относно координационните и съгласувателните механизми?

В 121 структури от централната и териториалната администрация няма създадени начини за междуведомствено координиране и съгласуване с други заинтересувани страни.

В структурите от централната администрация, в които има механизми за междуведомствено координиране и съгласуване, преобладаващите форми са разпоредбите в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, кореспонденция, писмени становища, срещи и разговори със заинтересуваните страни.

Сред посочените други начини са заседанията на Националния съвет за тристранно сътрудничество, където се обсъждат всички въпроси на трудовите и осигурителните правоотношения и въпросите на жизненото равнище със социалните партньори – синдикати и организации на работодателите, Националния съвет за насърчаване на заетостта и Националния съвет по условия на труд и работни групи (Министерството на труда и социалната политика), техническите комитети по стандартизация (Българския институт по стандартизация), споразумения за обмен на данни и протоколи за сътрудничество (Националния статистически институт), вътрешноведомствени работни групи с присъствие на творчески съюзи и други организации с нестопанска цел (Министерството на културата), двустранни и многостранни споразумения (Националната служба за растителна защита), договори и меморандуми за сътрудничество между различни администрации (Патентното ведомство), методика за съвместни проверки на лечебните заведения от Регионалния център по здравеопазване - Кърджали, и РЗОК, инструкции за взаимодействие с органи на изпълнителната и съдебна власт, както и с браншови организации (Агенция "Митници", Министерството на вътрешните работи), визова система (Министерството на външните работи), публикуване на проектите на стратегии, програми и нормативни актове на интернет страницата с цел предоставяне на възможност за изразяване на мнения и предложения от заинтересуваните страни (Министерството на земеделието и горите).

Областните администрации посочват, че имат изградени механизми за координиране и съгласуване под формата на комисии, областни съвети и провеждане на работни срещи. В областна администрация - Сливен, са създадени Областен съвет по опазване на сигурността, спокойствието и обществения ред, Областен съвет по етнически и демографски въпроси, Областен експертен съвет по устройство на територията и Областна епизоотична комисия. В областната администрация - Монтана, са създадени Междуведомствена комисия за разглеждане на предложения за промени в транспортни схеми, Областен съвет по енергийна ефективност, Областен обществен съвет за борба срещу корупцията и Областен съвет за развитие.

Посочените форми за съгласуване и координиране от общинските администрации са членството в Асоциация на българските градове и региони (общинска администрация Русе), взаимодействие и съгласуване с бизнес организации при публично-частни партньорства (общинската администрация - Добрич), сформирание на временни комисии (общинската администрация - Панагюрище), гише на предприемача (общинската администрация - Разград). В общинската администрация - Варна, е изградена междуведомствена комуникационна система съвместно с "Информационно обслужване" АД, която регламентира достъпа до базите данни между община Варна, РДВР-Варна, и Окръжната следствена служба.

Според социологическото проучване на НЦИОМ сред служителите в администрацията, липсата на координация между звената в администрацията и взаимодействието с другите ведомства са посочени от 26.2% като основен недостатък в организацията на работа на администрацията. При вътрешната координация процентът на служителите, посочили липсата на координация между звената като пречка при изпълнение на задълженията, е 8.7%.

Формата, под която може да се осъществява консултативният процес в централната администрация се регламентира в чл. 21 и 45 от Закона за администрацията. Консултативните съвети са органи за текуща координация между държавната администрация и социалните партньори. Целта е при вземането на решения по определени въпроси, както и при разработването на нови нормативни актове да се вземат пред вид мненията и предложенията на тези партньори. Консултативните съвети се използват също като форуми за взимане на решение по определен текущ проблем, като могат да се набележат и конкретни мерки, които представителите се ангажират да предприемат за решаване на въпроса.

В сравнение с 2003 през 2004 г. броят на съветите, създадени към Министерския съвет във връзка с осъществяването на координация и изпълнение на междуведомствени политика (чл. 21 от Закона за администрацията), остава непроменен – 27.

С приемането от Народното събрание (Решение на НС от 25.03.2004 г.) на Политическата рамка на Стратегическия преглед на избраната Междуведомственият съвет за ръководство на дейностите, свързани с провеждането на стратегическия преглед на избраната, е приключил успешно дейността си, а във връзка с разработването и провеждането на националната политика по отношение на равнопоставеността на жените и мъжете е създаден Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете (Постановление № 313 на МС от 17.11.2004 г.).

И през 2004 г. се запазва тенденцията председателите на съвети с изчерпани функции да не предприемат мерки за тяхното закриване.

За поредна година, независимо от направените препоръки в предходния доклад, при три от съветите (Съвета за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, Съвета по държавен вътрешен финансов контрол и Консултативния съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране) се запазва тенденцията да не се предприемат действия в посока на актуализиране на функциите и състава им, което води до фактическо неосъществяване на дейност.

През 2004 г. беше закрит Координационният съвет за информационно общество, създаден с Постановление № 73 на Министерския съвет от 2000 г., и актуализираните му функции бяха възложени на Координационния съвет за информационно общество (създаден с Постановление № 299 на МС от 8.11.2004 г.).

Разработването на работна програма за дейността на съветите гарантира ясното обвързване на неговата дейност с конкретната междуведомствена политика, която е обект на координиране. Все още по-голяма част от съветите (15) нямат разработена работна програма за своята дейност, което води и до липса на отчетност за изпълнението на предварително зададените цели и резултати от дейността.

Координационният съвет за информационно общество, Междуведомственият съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Междуведомственият съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Националният съвет по безопасност на храните, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, Съветът за икономическа политика, Съветът за икономически растеж, Междуведомственият съвет по експортно застраховане и Съветът за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България освен че нямат разработена програма, не са и отчетили дейността си през 2004 г.

Показател за ефективността в работата на съветите са и реализираните през 2004 г.

предложения във връзка с осъществяваната от тях дейност. Интересен е фактът, че въпреки липсата на утвърдени програми и въпреки неотчитането на дейността, по-голяма част от съветите са успели да реализират направените от тях предложения за оптимизиране и подобряване на дейността им.

Независимо от факта, че консултативните съвети се създават за осъществяването на ефективна текуща координация между държавната администрация и социалните партньори, в техния състав не винаги са включени представители на частния сектор и неправителствените организации. В състава на 13 съвета не е предвидено участие на социалните партньори или външни експерти (Комисията за координация на работата по борбата с корупцията, Междуправителствения съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Междуправителствения съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Междуправителствения съвет по експортно застраховане, Националният съвет по наркотичните вещества, Съвета за икономическа политика, Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, Съвета за модернизиране на държавната администрация, Съвета за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, Националният съвет по рехабилитация и социална интеграция, Съвета по държавен вътрешен финансов контрол, Съвет по националния радиочестотен спектър и Съвета по сигурността).

Само при 3 от съветите (Националният съвет за тристранно сътрудничество, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете и Националният съвет по рехабилитация и социална интеграция) критериите за представителност на външни експерти са изрично разписани. Останалите съвети, в чиято работа се канят за участие такива експерти, посочват, че няма утвърден критерий, а участието на външните експерти се определя в зависимост от спецификата на проблема, тяхната компетентност и наличие на опит в съответната сфера или по покана от председателя на съвета.

През 2004 г. съставът на 5 от ефективно работещите съвети не е бил актуален (Междуправителствения съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Съвета за икономическа политика, Съвета за икономически растеж, Съвета по европейска комуникация). Причините, които се посочват, са структурните и персонални промени в Министерския съвет.

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

- Да се намали съставът на Междуправителствения съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната с оглед осигуряване на оперативност при вземане на решения

- Да се предвидят промени в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, които да уреждат процедурата по съгласуване на нормативните актове съгласно чл. 3 от КТ в Националният съвет за тристранно сътрудничество с оглед подобряване на организация на дейността на съвета.

- Да се изгради тристранен секретариат съгласно чл. 5, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество, поради нарасналият обем на работата в Секретариата на Националният съвет за тристранно сътрудничество и по настояване на социалните партньори.

- Да се създадат 28 областни съвета по безопасност на храните с членове: директорът на РИОКОЗ, началникът на отдел ДВСК, представител на Комисията по търговия и защита на потребителите (КТЗП) и двама представители на БАХПИ.

- На заседанията на Националният съвет по наркотичните вещества да се осигурява присъствието на членовете (титулярите).

- Да се приеме Правилник за вътрешна организация на Съвета за икономически растеж от Министерския съвет.

- Да бъдат включени представители на 2 нови дирекции от Министерството на финансите за членове на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

- Да се приеме Постановление на Министерския съвет, което да регламентира дейността на Съвет по европейска комуникация, с оглед навлизането в нов етап на отношенията България – ЕС след приключването на преговорите и започването на нов етап от Комуникационната стратегия.

В съответствие с чл. 45 от Закона за администрацията по определен повод – изготвянето на даден нормативен акт или търсене на решение във връзка с прилагане на нормативен акт - към министрите може да се създават работни групи. Определянето на заинтересувани страни не е обвързано със специални правила и зависи от темата, по която работи групата. Работните групи, създадени към министрите, са 37. Седем от тях са създадени през 2004 г., двадесет и една реално са осъществявали дейност по подпомагане и една е приключила работа - Експертната комисия за подготовка на проект на ЗИД на Закона за физическото възпитание и спорта към министъра на младежта и спорта.

През 2004 г. петима министри са били подпомагани от работни групи, създадени по чл. 45 от Закона за администрацията. Към министъра на вътрешните работи е функционирал Координационен съвет за информационна и научна дейност, който подпомага министъра по извеждане на приоритетите и формиране на политика за информационната и научноизследователската дейност в министерството, тяхното финансово и материално-техническо осигуряване, както и по разработване и предлагане на варианти за управленски решения по приоритети и стратегии за развитие на дейността, годишни планове за научноизследователските и научно-приложните институти, проектобюджета за развитие на информационните технологии, проекти на нормативни документи в областта на информационната и научна дейност и др.

Министърът на земеделието и горите е бил подпомаган от 3 работни групи - "Зърното и зърнените продукти", "Мляко" и "Птицевъдство и птицепереработка", които са работили по решаване на проблеми в съответния сектор и са осъществявали взаимодействие и координация на работата с браншовите организации.

Националният съвет за научни изследвания към министъра на образованието и науката е създаден с оглед участието в разработването на националната стратегия за научни изследвания и доклада за състоянието на научните изследвания и изследователската дейност в научните организации и висшите училища.

Най-много работни групи са подпомагали министъра на младежта и спорта и министъра на отбраната в осъществяването на техни функции.

Към министъра на младежта и спорта са създадени 8 работни групи, като само една от тях е създадена през 2004 г. - Експертна медицинска комисия, създадена, за да извършва прегледи на елитни спортисти, да изготвя становища, анализи и препоръки за лечение в чужбина, за финансово подпомагане от Министерството на младежта и спорта.

През 2004 г. към министъра на отбраната са функционирали 7 работни групи, като 5 от тях са създадени същата година - Съвет по образование, Съвет по отбранителна аквизиция, Експертен технико-икономически съвет по въоръжение и техника, Експертен технико-икономически съвет по научноизследователска и развойна дейности и Консултативен съвет по научноизследователска и развойна дейност.

Само работни групи "Зърното и зърнените продукти" към министъра на земеделието и горите и Централната комисия за лицензиране и Експертната медицинска комисия към министъра на младежта и спорта не са отчели дейността си за 2004 г.

II. Административно обслужване

Подобряването на административното обслужване като стратегическа цел на административната реформа придобива все по-отчетливи измерения в действията, които отделните административни структури предприемат, за да повишат качеството на предлаганите услуги. Инициативите се активизират и показателите за качеството на административното обслужване се повишават, макар и като цяло обществеността да не отчита качествен скок в тази насока. Разглеждайки процесите на развитие на тази политика в европейски план, може да се каже, че това е естествена реакция, тъй като промяната на отношението и на администрацията, и на потребителите на услуги става бавно, с течение на десетки години. Правно-организационните промени в административното обслужване са съпроводени и от промени в нагласите и възприятията, за които се изисква постоянство и търпение.

Разбирането на административното обслужване като политика с комплексен характер е от ключово значение за постигане на ефективни резултати. За повечето ръководители въвеждането на принципа на обслужване „на едно гише“ е *основна обща стратегическа цел, но не и единствената*. Качествени услуги не могат да се реализират с несъвършени процедури. Първопричината за неясните или тежки за разбиране от потребителите процедури в много случаи се корени в несъвършената нормативна база. Именно затова и *подобряването на действащото законодателство* следва да се възприема като мярка, която ще рефлектира косвено върху потребителите на услуги. Наред с това *интегрирането на информационни масиви, подобряването на бизнес средата и изграждането на електронно правителство са паралелни политики*, които съгласно Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“ (Решение № 878 на Министерския съвет от 2002 г.), е необходимо да се развиват, за да се усъвършенстват административните услуги.

С оглед на необходимостта от задълбочаване на промените в административното обслужване информацията, постъпила от администрациите за изминалата 2004 г., е разгледана както от традиционния ѝ аспект - установяване нивото на развитие на отделните администрации във връзка с подобряване на административното обслужване, така и с акцент върху прилагането на някои нови политики, например прилагането на Закона за ограничаване на административното регулиране и на административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), използването на механизма за оценка на въздействието на нормативните актове, въвеждане на иновативни подходи при организиране на административното обслужване, културата на планиране на политиката, подобряване на административното обслужване, работа с жалби и други.

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

Чрез интернет базираната система за самооценка на административното обслужване (ССАО) за 2004 г. е постъпила пълна информация от През 2004 г. 304 административни структури са подали информация в системата за самооценка на административното обслужване (88 централни администрации, 25 областни администрации, 191 общински администрации и администрации на райони). В сравнение с 2003 г. съществено е намалял делът на структурите от централната администрация, които са се отчели чрез ССАО. През отчетната година за първи път районните администрации на общини са започнали да подават информация.

Съгласно представените данни 71% от структурите в централната администрация

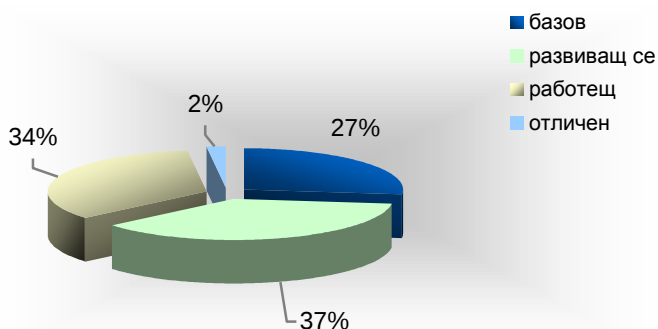
предоставят административни услуги чрез едно място на достъп. По-голямата част от областните и общинските администрации също осигуряват едно място на достъп до услугите, включително активно консултиране и насочване на потребителите, като съществува трайна тенденция тази практика да се усъвършенства. Организационният принцип за предоставяне на административни услуги чрез едно място на достъп е възприет в 100% от областните администрации.

В много общини е наложена практиката за облекчаване и оптимизиране на предоставяните от тях услуги чрез “центрове за информация и услуги”, които са изградени на принципа “едно гише”. Сходен характер, но с ориентация към бизнеса, имат и създадените “информационни гишета на предприемача”. В отчетите на 52% от общинските администрации се посочва, че съществува организация на принципа “едно гише”, но това в много случаи се отнася по-скоро за физическото структуриране на звената за административно обслужване, докато другите дейности - процеси, човешки ресурси и технологии, са на различно ниво.



графика II-1. Сравнителни данни за административните структури, осигуряващи едно място на достъп при предоставянето на административни услуги²

През 2004 г. най-много от администрациите са на етап “развиващ се” – 37%. 34% от административните структури са на етап “работещ”, 27% са на най-ниския етап от развитие, 2% на най-високия “отличен”.



графика II-2. Етапи на развитие на системата за административно обслужване в администрацията през 2004 г.

През 2004 г. 88 централни администрации са попълнили информация в системата за самооценка на административното обслужване. Най-голям брой са администрациите на етап “работещи” – 40 администрации (Главната данъчна дирекция, Държавната агенция за

² Процентът на административните структури, осигуряващи едно място на достъп до административни услуги през 2004 г. е намалял в сравнение с 2003 г., тъй като през 2004 г. **20 структури** от централната администрация и **23 общински администрации по-малко** са попълнили ССАО.

закрила на детето, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Министерството на младежта и спорта, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, Министерството на финансите, Министерството на околната среда и водите, Министерството на икономиката, Агенцията по заетостта и др.) – около 45% от отчетите се. Висок е процентът и на администрациите, които са на етап “развиващи се” – около 32% (Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и горите, Министерството на културата, Министерството на отбраната, Дирекцията за национален строителен контрол, Държавната агенция “Гражданска защита”, Агенцията за социално подпомагане и др.). 18 администрации (около 20%) са на най-ниския етап на развитие – “базов” – Институтът по тютюна и тютюневите изделия, Агенцията по кадастъра, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ и др. Две администрации са се самооценили на етап “отличен” – Националната агенция за професионално образование и обучение и Агенция “Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии”.

Двадесет и пет областни администрации са подали информация по системата през 2004 г. От тях най- висок е броят на администрациите самооценяващи се на етап “работещи” – 17 (София-град, Варна, Пловдив, Плевен, Русе и др.), 7 администрации са посочили, че са на етап “развиващ се” (Видин, Добрич, Ямбол и др.) и една областна администрация (Смолян) – на етап “отличен”. Няма областна администрация, самоопредилила административното си обслужване на етап “базов”.

През 2004 г. 173 общински администрации са подали информация в системата за самооценка на административното обслужване. От тях 68 администрации са се самооценили на етап “развиващи се” – около 39% от отчетите се (Кюстендил, Търговище, Смолян, Ямбол и др.). Висок е процентът и на общините на етап “работещ” – 27% (Видин, Горна Оряховица, Шумен, Бургас, Русе, Ловеч и др.). 56 администрации (около 32%) са посочили, че се намират на най-нисък етап на развитие – “базов” (Сандански, Велинград, Георги Дамяново, Котел, Айтос, Поморие, Хисаря и др.), 3 общински администрации са се самооценили на най-високия етап на развитие – “отличен” (Сливен, Вълчедръм и Добрич).

Осемнадесет администрации на райони са подали информация по системата през 2004 г. От тях 8 са на “базов” етап, 9 – на етап “развиващ се” и една (район “Младост”, София) – на етап “отличен”.

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

Качеството на административното обслужване зависи в значителна степен от информацията, която се предоставя за услугите, и от средствата за достъп до услугите. Информация за административното обслужване, предназначена за потребителите на разбираем и достъпен език, се поддържа и актуализира във всички администрации. 87% от структурите на централната администрация, 87% от областните администрации и 47% от общинските администрации, отчетели се по системата за самооценка, декларират, че имат страници в интернет. Информация чрез брошури и листовки се предоставя от 63 % от централните администрации, 80% от областните администрации и 70% от общинските администрации. Традиционното средство за информация - информационното табло, се използва почти във всички областни администрации.

Информационното и комуникационното осигуряване е една от важните предпоставки за предоставяне на качествени и бързи услуги. В изследването на НЦИОМ служителите на министерствата, областните администрации и агенциите отчитат, че материалното и технологичното оборудване на работната среда е подобро. Броят на служителите, които не използват интернет, е намалял от 16% през пролетта на 2004 г. до 9% през март 2005 г. Подобряването на информационно-комуникационното осигуряване в администрациите рефлектира и върху възможностите им да предоставят електронни услуги. 98% от

централните, 94% от общинските и 100% от областните администрации отчитат, че предоставят различни канали за достъп до услуги и информация (телефон, поща, електронна поща, Интернет портал, други). Традиционни канали за достъп са личният контакт и пощата. 88% от структурите в централната администрация, 77% от областните и 40% от общинските заявяват, че предоставят информация чрез интернет за услугите, които извършват. 79%, 75% 55% от тях съответно предлагат и възможности за изтегляне на бланки и формуляри от интернет. Все още малко интернет страници дават възможност за задаване на въпроси по електронен път.

Част от процеса на организация на административното обслужване е и определянето на работното време на звената за административно обслужване. В тази връзка 71% от централните, 50 % от областните и 52% от общинските администрации заявяват, че прилагат гъвкаво работно време. Т.е. стремят се да осигуряват непрекъсваемост на работния процес и да отговорят на нуждите на потребителите на услуги, като се съобразяват с най-удобните часове за приемането им.

Показател за ангажираността на администрациите с проблемите на административното обслужване е наличието на стратегии и планове за удовлетворяване нуждите на потребителите на услуги. Около 90% от администрациите заявяват, че са разработили посочените стратегически документи.

Като положителен факт може да се отбележи, че 85% от централните администрации, 92% от областните и 78% от общинските администрации са обявили и наличието на харти на клиента с вътрешноорганизационни стандарти и цели на обслужване. Имайки предвид общия процент на администрациите, които имат харти (81), и характера на хартите като документ, може да се стигне до извода, че те са част от мерките, които предопределят политиката на развитие на административното обслужване в отделните структури.

Наред с това 21% от централните, 28% от областните и 14% от общинските администрации вече прилагат система за управление на качеството на предоставянето на административни услуги.

Важно средство за анализ на състоянието на административното обслужване е анализът на жалбите и оплакванията. Той е елемент и от системите за обратна връзка от клиентите. По данни на НЦИОМ голяма част от анкетираните граждани - 40% изразяват отрицателното си мнение от контакта със служителите в пряка форма и без формална процедура. Само 5% използват писмена форма, макар че по-голямата част от администрациите са разработили вътрешни процедури по повод работата с жалби против лошо администриране. Само 5% от структурите са заявили, че нямат такива вътрешни процедури (например Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Институтът по публична администрация и европейска интеграция, Комисията за регулиране на съобщенията, областните администрации - Ловеч и Силистра, общинската администрация - Разград), а 6% дават несъотнесими към въпроса отговори - позовават се единствено на закони, на Кодекса за поведение на служителите от държавната администрация, на принципа "едно гише", на длъжностни характеристики или на факта, че нямат жалби и поради това нямат необходимост от разработване на процедури (общинската администрация Силистра и Регионалният център по здравеопазване – Пазарджик – няма жалби за лошо администриране) и др.

С какъв акт е регламентирана процедурата за работа с жалби против лошо администриране във Вашата администрация?		
	брой администрации	%
с устройствен правилник	125	22.48
с Вътрешни правила за организация на административното обслужване	291	53.34
със заповед на органа на изпълнителната власт	30	5.4
друго	110	19.78

таблица II-1. Регламентиране на процедурата за работа с жалби против лошо администриране

Най-разпространен документ за оформяне на процедурите по жалбите против лошо администриране са вътрешните правила за организация на административното обслужване. Около 23% от администрациите отговарят, че тази дейност е регламентирана в устройствените правилници на структурата. Предвид това, че в повечето устройствени правилници на структурите от централната администрация и областните администрации такава регламентация липсва, то очевидно подобен подход използват повече общинските администрации. В малко администрации има изрична заповед на органа на изпълнителна власт за уреждане на тази дейност.

Сред другите средства за регламентиране на посочената процедура се отчитат Хартите на клиента, макар и те да са средство за оповестяване на процедури и стандарти, а не документ за регламентация на процедурите по жалбите. Също така се посочват инструкции/правилници/наредби за документооборота/деловодната дейност.

В 9 администрации са въведени системи за управление на качеството – българо-германските центрове за професионално обучение – Пазарджик, Плевен и Стара Загора, Центъра за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части – Пловдив, Изпълнителна агенция „Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имущество“, областните администрации Разград и Стара Загора, общинските администрации - Велико Търново и Ихтиман, което изисква отделни разработени процедури за всяка дейност, включително за работата с жалби против лошо администриране. В областна администрация - Стара Загора, е разписана "Процедура за регистрация, анализ и предприемане на действия по жалби и сигнали за лошо администриране", утвърдена от областния управител. Данъчната администрация работи в насока усъвършенстване на разработената процедура за приемане на мнения, предложения и жалби от данъкоплатци по данъчното законодателство, както и срещу действия на данъчни служители. В резултат на това се наблюдава повишаване нивото на обслужване на данъкоплатците и намаляване броя на постъпилите жалби. Всеки данъчен субект може да подаде своя сигнал свързан с дейността на данъчните служители на телефон за борба срещу корупцията към Министерството на финансите, както и на специален телефон в Главната данъчна дирекция.

Въпреки добрите практики, ниският процент на гражданите, които използват горепосочените средства за подаване на жалби, говори за непознаване на начините на подаване на жалба. Голямото многообразие на начините на регламентация на процеса на подаване и разглеждане на жалби против лошо администриране обърква гражданите и предполага тяхната незаинтересованост.

Като допълнителни средства за обратна връзка от клиентите могат да се посочат

личният контакт, събиране и анализ на мнения и предложения чрез интернет, кутии за похвали и оплаквания, анкети и др. Според изследване на НЦИОМ голяма част от служителите (77%) твърдят, че познават изискванията на гражданите и бизнеса. Преките контакти на служителите с гражданите са посочени като най-често срещана обратна връзка както през 2003 така и за 2004 г. Наблюдава се ръст при два от каналите за обратна връзка - анкети и он-лайн контакт, но въпреки това методите остават непопулярни. Без промяна от 2003 г. остава убеждението на българите, че изразяването на мнение по отношение на работата на администрацията ще въздейства минимално за подобряване на качеството на административните услуги.

Обратната връзка е начин за отчитане не само на негативните реакции на потребителите, но и средство за набиране на предложения. 14% от гражданите в прекия си контакт с администрацията дават препоръки за подобряване на качеството на услугите. Като най-непопулярни методи, използвани от гражданите за предложения относно подобряване качеството на административните услуги, са кутията за предложения и он-лайн контакт. Събирането на предложения обаче може да се окачестви като безцелно, ако не е последвано от анализ, предприемане на мерки и оповестяване на предприетите мерки. И до момента няма създадена практика служителите да анализират получените предложения от гражданите. 39% от гражданите, които са изразили предложение за усъвършенстване на качеството на административното обслужване нямат обратен отговор и действие от страна на администрацията. Спад на 31% през 2004 г. от 33% за 2003 г. се наблюдава в случаите, когато гражданите са получили обратен отговор, но без предприемане на мерки от страна на администрацията. Процентът на случаите на отговор от администрацията и обработка на предложението от гражданите от 20% за 2003 г. се е увеличил на 22% през пролетта на 2004 г., като в момента е спаднал на 19%.

За постигане качество на услугите е необходимо административните структури да работят в синхрон и координация. Белег за постигането им е наличието на практика за междуведомствено съгласуване на преписки. Практиката за междуведомствено служебно съгласуване възниква или на основание на специални разпоредби в нормативните актове, или на базата на споразумения между организациите. Като добра практика в тази област може да се отбележи работата на Изпълнителната агенция по хидромелиорации, Министерството на здравеопазването и Министерството на околната среда и водите, областна администрация - Габрово, и някои общини на територията на областта.

При проведеното регулярно представително изследване на НЦИОМ за 2004 г. по отношение на състоянието и организацията на административното обслужване бяха направени следните допълнителни по-важни констатации.

Ръководителите и служителите дават поравно отлични оценки за организацията на работата на своите звена. Служителите с различен трудов стаж също доближават оценките си за организацията на работа в конкретните звена за разлика от предните години. С 13% са намалели служителите, които намират недостатъци в организацията на дейността на звената. От 27% на 21% за една година е намалял процентът на критиките от страна на служителите към слабата координация между административните звена. За предоставяне на по-ефикасни услуги на гражданите и бизнеса 25% от служителите са на мнение, че вътрешната и външната координация на администрациите трябва да се подобри. От посочените данни може да се направи изводът, че организацията на административното обслужване се подобрява, но са необходими по-нататъшни усилия за оптимизиране на процеса. Очевидно това ще се постигне и чрез подобряване на вътрешните информационни потоци в администрацията, тъй като 69% от служителите посочват, че създаването на работещи механизми за разпространение на информацията хоризонтално и вертикално е ефективно средство за подобряване на тяхната работа.

Процентът на "нежеланието за работа" като евентуална причина за бавни и некачествени услуги според потребителите се е увеличил от 43% през 2003г. на 48% за 2004 г.

Гражданите определят, че служителите в централната и общинските администрации притежават висока професионална квалификация и култура. От 36% за 2003 г. на 33% за

2004 г. спада делът на гражданите, които определят културата на чиновниците като неотговаряща на изискванията на административно обслужване. Въпреки че гражданите все още са критични, имиджът на служителите от администрацията от гледна точка на професионализъм и етика се подобрява. Като проблем за обществото се очертава липсата на адекватна мотивация у служителите за предоставяне на качествено административно обслужване.

II.2. Административно регулиране

Основният нормативен акт за реализация на политиката за облекчаване на бизнес климата е влезият в сила в началото на 2004 г. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД). Резултатите от прилагането на закона за изтеклата година са показателни за волята и ангажираността на органите на изпълнителната власт да предприемат мерки за намаляване на административния контрол върху стопанската дейност и за ограничаване на административното регулиране, касаещо бизнеса.

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

Под *административно регулиране* законът разбира установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол. Т.е. целта на закона е да се ограничат изискванията към бизнеса в началото на започване на някаква дейност и впоследствие да се ограничи контролът върху тази дейност. Естествено съществуват дейности - национална сигурност, обществен ред, лични и имуществени права на гражданите и дейности, свързани с околната среда, които изискват осъществяване на пълен административен контрол от страна на централните и местни органи на изпълнителната власт.

От ЗОАРАКСД могат да се извлекат следните изисквания към нормативните актове, регламентиращи регулаторни режими:

- Органите не могат да налагат тежести, които не съответстват на целите на закона и които ограничават конкуренцията;
- Всички изисквания за започване и осъществяване на дейност се регулират в закон или в подзаконов акт, посочен в закон;
- Органите са длъжни да осигурят достъп до всички документи и формуляри, да предоставят информация за административните услуги, свързани с регулаторни режими и да оказват съдействие за попълването на формулярите;
- Органите са длъжни да оповестяват методиката за определяне на таксите;
- Организиране на дейността по административно обслужване на едно място;
- Осигуряване на подходящо работно време на звената за административно обслужване;
- Не следва да се изискват документи, които фигурират в публичните регистри и са удостоверени от други органи. В тези случаи се изисква само декларация;
- Огласяване на следваната политика и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими. Политиката включва средствата, които един орган е избрал и използва при упражняване на своята оперативна самостоятелност за постигане на целите на закона;
- Административният орган може да изисква само веднъж отстраняване на нередовности или предоставяне на допълнителна информация във връзка с издаване на лиценз или разрешително, както и за извършване на регистрация. Сроктът за отстраняване не може да е по-дълъг от срока за произнасяне, определен

в закон или в подзаконов акт;

- Конкретен начин на регламентиране на лицензионните и разрешителните режими.

Едно от важните изисквания на закона към административните органи е да се *огласява следваната политика и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими*. Данните, които 462 администрации подават по този въпрос, показват следните резултати във връзка с огласяваната политика:

	брой администрации	%
Не осъществяваме дейност по административно регулиране и административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД	125	27
Да	317	69
Не	20	4

таблица II-2. Огласяване политиката и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими

Сериозен е процентът на структурите, които заявяват, че огласяват следваната политика - 69 %. Това се осъществява чрез: средствата за масово осведомяване (радио, телевизия, преса) - около 33%; информационни табла или чрез оповестяване - около 28%; интернет - около 22%; Регистъра на административните структури и на актовете на изпълнителната власт - около 3%; харти на клиента - около 2%. Повече от един канал за оповестяване посочват 162 административни структури (около 36%), от които 43 централни, 7 областни и 112 общински администрации.

Малък е процентът на структурите (4%), които не огласяват следваната политика и създадената практика по прилагане на нормативните актове във връзка с регулаторните режими. Причините за това са основно: предстояща промяна в нормативната база (Агенцията за приватизация, Националната ветеринарномедицинска служба, общинските администрации - Костенец и Златоград), липса на създадена практика и организация в тази област. По-обезпокояващ е процентът на структурите, които посочват, че не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол и съответно не огласяват и следваната политика. Това са 27% от отчетелите се структури. Сред тях са 21 общински администрации, 15 областни администрации, и 10 централни или децентрализирани звена на централната администрация (Дирекцията за национален строителен контрол, Данъчната администрация, Патентното ведомство, Националната агенция за оценяване и акредитация, Агенцията за социално подпомагане, Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Дирекциите национален парк Банско и Габрово - 2, регионалните инспекции по околна среда и води - Шумен и Бургас - 2), за които е безспорен фактът, че администрират режими или осъществяват административен контрол. Повечето от посочените структури сами вписват различни регулаторни режими в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт.

Наред с това териториалните администрации отчитат и администрирането на различен брой режими:

- Областните администрации – между 1 и 4 режима, като 17 областни администрации посочват, че при тях не се администрират регулаторни режими (областни администрации Благоевград, Бургас, Велико Търново, Видин, Враца, Габрово, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Разград, Русе, Силистра, Софийска област, Стара Загора, Търговище, Хасково и Шумен).
- Общинските администрации - от 1 до 79 режима. 137 общински администрации администрират от 1 до 10 регулаторни режима; 47 общински администрации

администрират до 20 регулаторни режима (общински администрации, а 16 общински администрации посочват, че администрират повече от 20 регулаторни режима (общинската администрация - Сливен – 79, общинската администрация - Чelopeч - 58, общинската администрация - Бeлoгpaдчик - 53, общинската администрация - Сmoлян - 38, общинската администрация - Шyмeн - 37, общинската администрация - Бoбoшeвo - 34, общинската администрация - Кaвapнa – 33).

Логично е да се направи изводът, че голям процент от структурите, които считат, че не осъществяват административен контрол и административно регулиране, а реално извършват такова, не разбират ЗОАРАКСД и съответно не дават информация на обществеността относно политиката по административно регулиране и административния контрол. Реалният процент на тези структури е около 13%. Като краен резултат се получава, че 69% огласяват следваната политика, 15% не осъществяват дейност по административно регулиране и административен контрол и 17% не огласяват политиката поради неразбиране на закона, поради липса на организация или поради предстоящи промени в нормативната база.

За да отговори на горепосочените изисквания на ЗОАРАКСД, съответният орган на изпълнителната власт в кръга на предоставените му правомощия следва да извърши или да инициира промени в подзаконовите актове по съответните режими. Промените могат да засягат както процедурата по режимите, така и организацията на работа във връзка с услугите по тях. В този смисъл промените могат да засягат както нормативни актове, така и вътрешноорганизационни актове. През 2004 г. 22% от отчетите се 460 структури (103 структури) посочват, че са извършили или инициирали промени в подзаконовите актове с оглед прилагането на ЗОАРАКСД. Става въпрос за промени в наредби и устройствени правилници. 37 от посочените администрации са отчетели, че са извършили промени в повече от един подзаконен нормативен акт. Процентът не е нисък, тъй като част от отчетите се структури нямат правомощия за извършване на такива промени или не могат пряко да иницират такива. Друга част от структурите не осъществяват дейност по този закон.

Обнадеждаващ е процентът на общинските администрации, които са извършвали такива промени - 52 % от отчетите се 219 общини. Той е приблизително равен на процента общински структури, които са въвели принципа на обслужване “на едно гише”. Логичен е изводът, че там, където административното обслужване е във фокуса на действията, предприемани от ръководния екип на администрацията, се прилага по-добре и ЗОАРАКСД, като облекчаването на регулаторните режими е част от цялостната политика по подобряване на услугите.

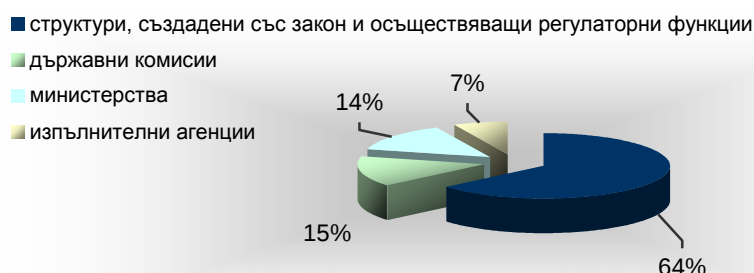
Една важна част от регулаторните режими са **лицензионните режими**. 354 административни структури (около 77% от отчетите се 460 структури) са посочили, че не администрират лицензионни режими. 96 администрации (21%) посочват, че са привели в съответствие със ЗОАРАКСД лицензионните си режими през 2004 г. и 2% са дали несъотносими към въпроса отговори. От тях 17 са отчетели, че са привели в съответствие със закона повече от един режими - Министерството на икономиката, 4 други структури от централната администрация – Агенцията за ядрено регулиране, Държавната комисия за енергийно регулиране, Комисията за регулиране на съобщенията и Изпълнителна агенция “Железопътна администрация”, и 11 общински администрации.

Три администрации – Министерството на финансите, Комисията за финансов надзор и Държавната агенция по метрология и технически надзор, твърдят, че са привели лицензионните си режими в съответствие със ЗОАРАКСД още през 2003г.

От Националната ветеринарномедицинска служба са посочили, че администрират лицензионни режими, но все още те не са приведени в съответствие със закона.

Централните администрации през 2004 г. са администрирали 59 приведени в съответствие със ЗОАРАКСД лицензионни режима. От тях 8 са в министерства (Министерството на икономиката, Министерството на здравеопазването, Министерството на младежта и спорта, Министерството на вътрешните работи и Министерството на

регионалното развитие и благоустройството), като най-много (4 режими) е администрирало Министерството на икономиката (впоследствие един от тях се превръща в регистрационен) и 51 - от административни структури, създадени със закон или от изпълнителни агенции и държавни комисии – Агенцията за ядрено регулиране, Главната дирекция “Гражданска въздухоплавателна администрация” (2), Държавната комисия по енергийно регулиране (9), Държавната агенция за закрила на детето, Комисията за регулиране на съобщенията, Националната агенция за оценяване и акредитация, Националната агенция за професионално обучение и образование и Националната служба по зърното и фуражите, изпълнителните агенции “Железопътна администрация” (2), “Автомобилна администрация” (1) и “Морска администрация” (1). Най-много лицензионни режими се администрат от Комисията за регулиране на съобщенията (26) и от Държавната комисия за енергийно регулиране (9). Това разпределение на администрираните режими предимно в администрации с регулаторни функции - държавни комисии и структури, създадени със закон е естествено и показва положителната тенденция лицензи да се издават само за дейности, предвидени в ЗОАРАКСД.



графика II-3. Приведени лицензионни режими от централната администрация в съответствие със ЗОАРАКСД през 2004 г.

Интересно е да се проследи как общините възприемат ролята си в администрирането на лицензионни режими. Показателен е фактът, че 48 общини и 1 район (район “Южен” – Пловдив) смятат, че администрат издаване на лицензи за търговия с вино и спиртни напитки. Сред тях са и такива общини като: Бургас, Враца, Димитровград, Добрич, Котел, Павликени, Сандански, Севлиево, Ямбол и др.

Наред с това 22 общински администрации са посочили, че администрат издаване на лицензи за търговия с тютюн и тютюневи изделия (например Белоградчик, Варна, Кнежа, Котел, Чирпан и Якоруда)

Седем (7) общински администрации смятат, че администрат издаване на лицензи за категоризиране на туристически и търговски обекти (например Белоградчик, Котел, Смолян и Троян). Общинската администрация - Борован, твърди, че издава лиценз за услуги и търговия, а общинска администрация - Търговище – за търговия с цветни метали. От Столичната община са посочили, че администрат издаване на лиценз за оценка на недвижими имоти при отчуждаване.

Горепосочените факти за общинските администрации са обезпокояващи. ЗОАРАКСД изрично посочва, че лицензи се издават само от централни органи на изпълнителната власт. В същото време и специалните закони, които до влизането в сила на ЗОАРАКСД предвиждаха издаването на лицензи от общинските органи, вече не съдържат подобни разпоредби. Наличието на лицензионни режими при общинските администрации може да се отдаде на неразбиране на ЗОАРАКСД и на използване на понятието “лиценз” по традиция и за дейности, които имат разрешителен или регистрационен характер.

Друг вид регулаторни режими са **разрешителните режими**.

От централната администрация 58 структури от 185 (около 31%), отчитат, че са привели администрираните от тях разрешителни режими в съответствие със ЗОАРАКСД през 2004 г., сред които са 15 структури, създадени със закон, 12 регионални центъра по

здравеопазване, 23 регионални инспекции по околна среда и води и 6 министерства (Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на икономиката, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството). Най-много разрешителни режими на централно ниво се администратират от Агенцията по ядрено регулиране (19) и от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (14). Интересен е фактът, че структури с идентични функции дават различни отговори относно разрешителните режими. Басейновите дирекции (БД) - Плевен, Дунавски район и Източнoбеломорски район посочват, че администратират разрешителни режими, докато Басейновата дирекция - Варна, Черноморски район, твърди, че не администратира такива. Също така дирекциите национални паркове (ДНП) – Благоевград, Рила и Габрово, Централен Балкан изброяват приведените от тях в съответствие със закона разрешителни режими, докато тази в Банско, Пирин, смята, че не администратира разрешителни режими. Подобна е и системата на отговори при регионалните инспекции по околна среда и води (РИОСВ) - 23 РИОСВ посочват различни режими, приведени в съответствие със ЗОАРАКСД, докато други 4 (РИОСВ – Бургас, София, Стара Загора и Хасково) смятат, че не извършват дейност по администратране на такива режими, като РИОСВ – Пловдив единствено посочва, че няма правомощие да привежда администратраните от тях режими в съответствие със закона. Най-проблемно е положението при районните центрове по здравеопазване (РЦЗ) – 16 смятат, че не администратират разрешителни режими, докато останалите 12 посочват редица режими, приведени в съответствие със ЗОАРАКСД, най-вече разрешения за продажба на лекарства от лекари, фелдшери или медицински сестри в населени места без открита аптека.

Дисбаланс в мненията има и при областните администрации – 5 областни администрации (Варна, Велико Търново, Пазарджик, Русе и Смолян) посочват, че са привели в съответствие със ЗОАРАКСД редица разрешителни режими - по ЗУТ и ЗОП, докато останалите 22 областни администрации твърдят, че не осъществяват дейност по администратране на разрешителни режими.

Тридесет и пет от общинските администрации (около 16%, сред които Видин, Гоце Делчев, Добрич, Казанлък, Панагюрище, Радомир, Свищов) от подалите информация общо 219 общини смятат, че не администратират разрешителни режими. 183 общински администрации (около 83%) са посочили, че през 2004 г. са привели в съответствие със ЗОАРАКСД редица разрешителни режими, като 132 от тях са посочили, че са привели в съответствие повече от един разрешителен режим. Най-често посочваните режими са по Закона за устройство на територията, Закона за тютюна и тютюневите изделия, Закона за автомобилните превози, Закона за обществените поръчки, Закона за опазване на селскостопанските имоти, Закона за защита на потребителите и за правилата за търговия. Един процент от общините дават несъотносими към въпроса отговори.

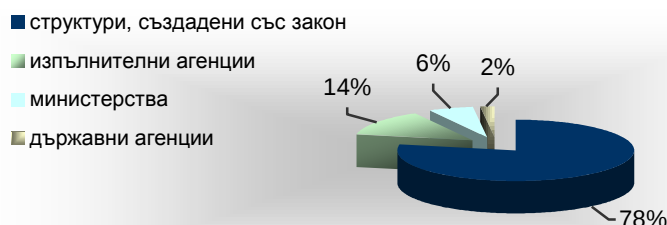
Десет администрации на райони на общини смятат, че не администратират разрешителни режими, докато другите 18 района, подали информация по доклада, посочват, че през 2004 г. са привели в съответствие със закона редица администратирани от тях разрешителни режими - най-вече по ЗУТ и за извършване на амбулантна търговия. Предвид ограничените правомощия на районите по отношение на промяна в процедурите при последните най-вероятно се касае за приемане на вътрешни правила, оптимизиращи процеса на предоставяне на услуги по регулаторните режими.

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

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

регламентирана.

През 2004 г. администрираните регистрационни режими са приведени в съответствие със ЗОАРАКСД в 63 структури от централната администрация. От тях 4 са министерства (Министерството на икономиката, Министерството на културата, Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството), 9 са изпълнителни агенции - Агенцията по енергийна ефективност, Агенцията по кадастъра, Агенцията по туризма, изпълнителните агенции "Железопътна администрация", "Национален филмов център", Изпълнителната агенция по лозата и виното, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Изпълнителната агенция по хидромелиорации, Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството, една е със статут на държавна агенция - Националният статистически институт и 49 са структурите, създадени със закон (Агенцията по финансово разузнаване, Комисията за регулиране на съобщенията, Националната служба за растителна защита, Националната служба по зърното и фуражите, Централният регистър на особените залози, 21 РЦЗ и 22 РИОСВ). Най-много регистрационни режими са приведени в съответствие със закона от Министерството на културата и Националния филмов център – по 5 и от Комисията за регулиране на съобщенията и Националната служба по зърното и фуражите – по 3.



графика II-4. Централни администрации, привели регистрационни режими в съответствие със ЗОАРАКСД през 2004 г.

Отделно от това, отново прави впечатление, че структури с идентични функции дават различни отговори по отношение на регистрационните режими. Така например 5 РЦЗ считат, че не администрират регистрационни режими, докато останалите 23 посочват регистриране на лечебните заведения за извънболнична помощ и/или, регистриране на лекари, работещи със скъпоструващи медикаменти. Повечето от РИОСВ считат, че администрират регистрационни режими - най-вече по ЗУО, ЗБР, ЗЛР и др., които са приведени в съответствие със закона през 2004 г. 4 РИОСВ (Бургас, София, Стара Загора и Хасково) твърдят, че не администрират регистрационни режими. Единствено РИОСВ – Пловдив посочва, че администрира регистрационни режими, но няма правомощия да ги привежда в съответствие със закона.

От областните администрации само област Смолян смята, че извършва дейност по администриране на регистрационни режими и посочва, че през 2004 г. е привела 6 регистрационни режими в съответствие със ЗОАРАКСД. Очевидно става въпрос за объркване, защото сред изброените регистрационни режими е дори и регистрирането на входяща информация и на индивидуалните административни актове.

От общински администрации 44 (около 20% от подалите информация) смятат, че не осъществяват дейност по администриране на регистрационни режими (например Видин, Казанлък, Кърджали, Момчилград, Разлог, Свищов и др.). 167 общински администрации (около 76%) са посочили, че са привели в съответствие със закона редица регистрационни режими – най-често посочвани са регистрация на пчелари и пчелни семейства, адресни регистрации, регистрации по гражданско състояние, регистрация на търговски обекти, регистрации на земеделска и горска техника и т.н.

Дванадесет администрации на райони смятат, че не администрират регистрационни режими, а останалите 16 районни администрации, подали информация по доклада,

посочват редица регистрационни режими, приведени в съответствие със закона през 2004 г. – най-вече данъчна регистрация на МПС, на земеделска и горска техника, на домашни животни, на пчелни семейства и пр.

От посочените примери за общинските администрации и за районите и е видно, че под регистрационен режим по ЗОАРАКСД администрациите разбират и услуги, които носят наименование “регистрация”, но не се отнасят до стопанската дейност.

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

Сто петдесет и две (около 82%) от отчетите се администрации на централно ниво са заявили, че не административат съгласувателни режими.

Структурите, създадени със закон и имащи определен ограничен териториален обхват на дейност (РЦЗ, РИОЗВ, ДНП и БД), отново дават различни отговори по отношение на това, дали административат или не съгласувателни режими.

От областните администрации 22 смятат, че не административат съгласувателни режими, докато останалите 6 (Варна, Кърджали, Русе, Силистра и Смолян) посочват приведени в съответствие със закона такива режими като съгласуване на транспортни схеми, инвестиционни проекти за обекти на техническата инфраструктура с обхват и значение за повече от една община, съгласуване на схеми за разполагане на преместваеми обекти на търговски и други обслужващи дейности върху имоти държавна собственост и пр.

Половината от общинските администрации, сред които Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Габрово, Горна Оряховица, Казанлък, Кърджали, Панагюрище, Разград и Русе, твърдят, че не административат съгласувателни режими, докато останалите посочват редица съгласувателни режими, приведени в съответствие със ЗОАРАКСД – най-вече по ЗУТ (съгласуване ПУП и УП, съгласуване на инвестиционни проекти, съгласуване на строителни книжа и пр.), по ЗКИР, транспортни схеми, търговски обекти и пр.

Подобна е ситуацията и при администрациите на райони – само около 25% от районите твърдят, че имат приведени в съответствие със закона съгласувателни режими.

От цялостния анализ на отговорите на администрациите могат да се направят следните общи констатации:

- Администрациите като цяло не разбират ЗОАРАКСД. Доводите за това са:
 - наличието на администрации, които системно са давали несъотнесими към въпросите отговори (изпълнителните агенции „Главна инспекция по труда” и „Автомобилна администрация”, общинските администрации Айтос, Димитровград, Ивайловград, Лясковец, Монтана, Сандански, Ямбол и други),
 - объркванията по отношение на характера на административаните режими;
 - твърденията за липса на административани режими от администрации, за които има изрична нормативна регламентация (почти всички областни и 12% от общинските администрации).
- Централната администрация, с изключение на структурите, създадени със закон и имащи ограничен териториален обхват на дейност (РИОСВ, РЦЗ, БД и ДНП), прилага по-добре закона в сравнение с териториалната администрация.
- Наличие на различно ниво на разбирането на закона в структури с идентични или сходни функции (структурите създадени със закон и имащи ограничен териториален обхват на дейност (РИОСВ, РЦЗ, БД и ДНП) и общинските администрации)

■ Ниско ниво на разбиране на ЗОАРАКСД сред общинските администрации. База за извода отново е:

– объркването по отношение на определяне типа на регулаторните режими; най-често объркване има при режимите относно търговията с тютюн и тютюневи изделия (разрешителен), търговията с вино и спиртни напитки (отменен), категоризирането на туристически обекти и категоризирането на търговски обекти (регистрационен), които биват определяни от различните общини като лицензионни, разрешителни, съгласувателни и регистрационни; често обърквани режими са и тези по удължаване на работното време на търговски и туристически обекти, транспортните маршрути и търговската дейност;

– твърденията на някои административни структури, че не администратират регулаторни режими;

– големият относителен дял от администрациите, дали несъотнесими към въпросите отговори.

■ Наличие на много режими, които не носят наименованията на регулаторните режими по ЗОАРАКСД - съгласувания, категоризации, заверки, одобрения и т.н., което затруднява процеса на привеждането им в съответствие със ЗОАРАКСД.

Естествено е при наличието на подобна ситуация да се търси първопричината за възникването ѝ. ЗОАРАКСД действа от началото на 2004 г. Преди това самият закон бе определил период от 6 месеца, през който административните органи в рамките на своята компетентност следваше да въведат промени в подзаконовите актове, регламентиращи регулаторни режими. Очевидно е, че дори и след този период, една година по-късно, процесът на прилагане на ЗОАРАКСД не е активен.

Различните тълкувания на закона, различните методи на действие, навеждат на извода, че няма единно методологично ръководство както в системата на едно министерство, така и по цялостното прилагане на закона. Подобна е съдбата и на още един закон - Закона за достъпа до обществена информация. И в двата случая липсва регламентация по отношение на това, кой орган на изпълнителната власт е отговорен за прилагането на закона, съответно липсва и законова делегация за създаване на организация по приложението на законите, което пречатства създаването на унифицирана практика. При липсата на подобни регламентации е трудно да се изгради и подходящ административен капацитет, който да разработва политиката и да налага единна предсказуема практика в действията на администрацията.

II.3. Такси и цени на административните услуги

Таксите и цените се наблюдават и анализират с оглед на:

■ значението им като приходно перо за съответните бюджети;

■ създаване на по-голяма прозрачност и публичност относно правното основание, видовете и размера на установените такси и цени;

■ постоянно наблюдение на начина на оповестяване на таксите и цените в административните структури, овластени да ги събират;

■ предоставяне на дейността по събиране на такси и цени на други организации, овластени да извършват определените услуги (когато това е допустимо) при ефективен контрол на качеството и количеството.

В определени със закон случаи действията и/или издаването на съответните документи от административните структури се извършва възмездно. По своя характер, дължимите вземания в тези случаи са съответно държавни или общински (публични или частни). Те подлежат на внасяне в съответния бюджет и събирането им има съществен дял за изпълнението на предвидения бюджет за съответната финансова година. Конкретно за републиканския бюджет през финансовата 2004 г. е прието, че приходите от държавни такси са в размер 393 576, 8 хил. лева (т.2.2. на чл.1(1) на Закона за държавния бюджет на

Република България за 2004 г.). Това съставлява 25,15% от общия размер на предвидените (очакваните) неданъчни приходи за републиканския бюджет за 2004 г. В горната сума не се включват вземанията от цени, както и общинските вземания, които се планират и подлежат на внасяне в съответните общински бюджети.

Видно от изложеното, вземанията от такси и цени, макар да нямат водещ, имат съществен принос за бюджета за съответната финансова година.

В докладите на административните структури за изминалата 2004 г. е представен отчет за начина на заплащане на извършените действията и/или издадените документи от централните и териториалните администрации.

За първи път бе изискана и представена информация за начина на оповестяване в отделните администрация на установените такси и цени (по вид и размер). От представените данни се констатира, че определените такси и цени публично се оповестяват, както следва:

Начин за публично оповестяване на установените такси и цени (по вид и размер)		
	брой	%
Във формуляри	146	17.68
В Интернет	152	18.40
На достъпно място в сградата на администрацията	336	40.68
По друг начин	192	23.24

II.3.A. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от централната администрация

В представените доклади на структурите от централната администрация са посочени 613 вида такси, които те събират. Видовете такси са различни в съответните административни структури и са свързани с нейния предмет на дейност.

Правното основание за събиране на такси се съдържа в Закона за държавните такси и в законите, регламентиращи дейността на съответните административни структури. По своя характер тези вземания са публични държавни вземания. По принцип размерът им е установен в съответната законова разпоредба или чрез законова делегация – с тарифи, приети от Министерския съвет.

В отчетите на централната администрация са предоставени данни и за установените цени. Посочено е, че цена се събира за 267 вида услуги, като от общо 184 централни административни структури 102 сочат, че не оказват услуги срещу заплащане на цена.

Четиридесет и девет централни административни структури отчитат, че цената е установена с ценоразпис, а останалите посочват друг начин - Заповед № 10 на министъра на финансите от 2001 г. за определяне на нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по ЗДОИ, заповед на съответния министър, с договори, споразумения и др.

Сто и четири централни административни структури сочат, че оповестяват установените такси и цени по друг начин (обнародване в "Държавен вестник", бюлетини, ежедневници и др.), 88 – на достъпно място в сградата на администрацията, 67 – в Интернет и 30 използват отделните формуляри за посочване на конкретната такса или цена.

II.3.B. Видове такси и установени цени за услуги, предоставяни от териториалната администрация

Предоставянето на услуги от областните администрации срещу заплащане на такси е също нормативно регламентирано. В Тарифа № 14 за таксите, които се събират в

системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители (ПМС № 175 от 1998 г.), е определен размерът на таксите, които се събират и от областните управители. За разлика от централната администрация, където отделните административни структури имат специфична дейност (което обуславя и различието в таксите и цените), дейността на областните администрации е свързана с изпълнение на едни и същи функции.

При анализ на отчетните доклади на областните администрации и за 2004 г. се констатира различие на събираните от тях такси. Така например областни администрации - Видин, Ловеч, Кюстендил, Пазарджик, Перник, Пловдив, Разград, Силистра, София и Шумен, не посочват услуги, при предоставяне на които събират такси, а в отчетните доклади на други областни администрации такива се посочват, съответно: Варна и Бургас - над 10 вида, Търговище, Хасково и Сливен – 4 вида; Враца, Добрич, Русе, Стара Загора – 3 вида; Габрово, Кърджали, Монтана, Плевен и Софийска област – 2 вида, и в областните администрации - Благоевград, Бургас, Велико Търново, Ямбол - един вид. Това налага извод за различно прилагане на нормативната уредба от отделните областни администрации.

Налице е различие и относно установените цени в съответните областни администрации. 18 посочват, че нямат услуги срещу цена, а 6 сочат само един вид цена. В същото време областната администрация - Плевен, отчита, че цена се дължи за две от услугите, които тя предоставя; областната администрация - Добрич, посочва 3 вида установени цени; областната администрация - Кюстендил – 4; а областната администрация - Стара Загора – 12 вида установени цени. Горните данни налагат отново извода, че нормативната уредба не се прилага единно и по отношение на отделните видове цени (така например разпоредбата на ал.2 на чл. 20 от Закона за достъп до обществена информация изрично регламентира, че разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, и областните администрации не са изключени от приложното поле на тази норма, т.е. при тази услуга във всички случаи се дължи цена).

От отчетите е видно, че цените са установени по различен начин в отделните областни администрации. Така 5 от тях (Видин, Пазарджик, Плевен, Смолян и Шумен) отчитат, че цените се определят с ценоразпис; 3 (Велико Търново, Кюстендил и Хасково) сочат, че цените са определени в съответствие със Заповед № 10 на министъра на финансите от 2001 г., а областната администрация – Габрово, посочва заповедта на областния управител. Областните администрации - Кърджали и Стара Загора, не са представили информация за начина на определяне на цените за услугите на тяхната територия.

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

Всички общински администрации подобно на областните администрации осъществяват идентична дейност и са адресати на едни и същи законови норми. Независимо от гореизложеното и в отчетните данни на общинските администрации видовете такси са посочени различно. От данните в отчетните доклади на общинските администрации може да се предположи, че там, където се събират подзаконово определените видове такси, по места се въвеждат цени за услуги, за които законово е регламентирано заплащането на такса. Така например административни и технически услуги, за предоставянето на които в ЗМДТ е предвидена такса, се сочат като услуги, за които се дължи цена. Това не би имало само формални последици, като се има предвид, че докато таксите не са данъчно ангажирани, цените за услуги са свързани със заплащане и на ДДС. Въвеждането на цени вместо такси освен че не съответства на ЗМДТ, неоснователно обвързва платените услуги с ДДС, което увеличава техния размер.

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

услуги, за които се дължи цена.

Различие се наблюдава и по отношение на начина на установяване на цените в отделните общински администрации. 85 от общините съобщават, че цените се определени с ценоразпис, 139 сочат, че са определени по друг начин – чрез калкулация, решение на общинския съвет за всяка услуга, наредба на общинския съвет и т.н..

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

От отчетните доклади на териториалната администрация става ясно, че 248 от административните структури обявяват таксите и цените на достъпно място в съответната сграда, 116 – във формуляри, 88 – по друг начин (бюлетин, ежедневници и др.) и 85 – в интернет.

II.3.B. Такси и цени, събирането на които е предоставено на други организации, овластени да извършват определените услуги

По този показател през 2004 г. бяха анализирани отчетите общо на 507 административни структури.

Почти във всички отчетни доклади на централната администрация се сочи, че през 2004 г. дейности, свързани със събиране на такси и цени, не са предоставяни на други организации да извършват определените услуги. Единствено Изпълнителна агенция "Морска администрация" е посочила, че дейностите, свързани с измерване на тонажа на морските кораби и прегледа на кораби и заверка на корабни документи, са предоставени на "Български корабен регистър" АД.

При анализ на постъпилите отчети на общинските администрации се установява, че събирането на такси и цени от други организации е предоставено предимно на териториално ниво. В отчетните доклади на общинските администрации - Балчик, Тетевен, Радомир, Чупрене, Пазарджик, Батак, Ивайловград, Добрич, Иваново, Ловеч и Търговище се сочи, че общо е предоставено събирането на 34 вида такси услуги и свързаните с тях дейности, като най-голям е броят на отделени дейности и услуги в община Балчик (15 броя). Предоставянето е по отношение на таксата за битови отпадъци, такса за ползване на детски ясли, градини; за ползване на места, върху които са организирани панаири, събори и празници и други.

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

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

Като адресати се сочат: общинско предприятие БКС – Балчик; съответните детски градини, училища и териториалната дирекция "Социално подпомагане"; еднолични търговци и търговски дружества, които стопанисват обектите. В отчетите не се представя информация за начина на предоставяне на дейността, свързана със събирането на съответната такса (наем на обекта, концесия или др.), както и за срока на предоставянето.

Налице е положителна тенденция, свързана с намаляване числеността на персонала в съответната общинска администрация и намаляване на разходите, включително за работна заплата. Тази тенденция би следвало да бъде подкрепена с препоръка за осигуряване на необходимия контрол по отношение на качеството на дейността.

II.3.Г. Безвъзмездно предоставяни услуги от администрацията

За изминалата 2004 г. бе представен годишен отчет и във връзка с безвъзмездно предоставяните от администрацията услуги. Както централните, така и териториалните административни структури отчитат безвъзмездно предоставяни услуги.

Отделните структури от централната администрация сочат различни видове безвъзмездни услуги, които предоставят ежедневно. Те са различни поради различната дейност, която осъществяват. Най-голям брой на отделните видове услуги, предоставяни безвъзмездно от централната администрация, се отчитат от Министерството на икономиката, Министерството на младежта и спорта, Министерството на външните работи, Държавната агенция за българите в чужбина, Държавната агенция за бежанците и др.

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

Така например при областните администрации се констатира следното: областната администрация - Благоевград, сочи 45 вида безвъзмездни услуги; областните администрации - Враца и Габрово – 46; областната администрация - Кърджали – 41; областната администрация - Варна - 20; областната администрация - Бургас - 15; областната администрация - Добрич – 9; областната администрация - Хасково – 2, а областната администрация - Видин, сочи, че през 2004 г. няма безвъзмездно предоставяни услуги.

Подобни различия се наблюдават и в общинските администрации. Преобладаваща част от тях сочат, че предоставят различни видове безвъзмездни услуги. В отчетите на 28 от общините обаче се посочва, че няма безвъзмездно предоставяни видове услуги. Това са общинските администрации - Вълчедръм, Пордим, Горна Малина, Гоце Делчев, Димово, Ново село Омуртаг, Златица, Кубрат, Кричим, Крумовград, Калояново, Искър, Доспат, Завет, Мирково, Мизия, Никопол, Неделино, Невестино, Раковски, Руен, Смядово, Тополовград, Трекляно, Угърчин, Хаджидимово и Якоруда. Може да се предположи, че основание за решение на съответните общински съвети за заплащане на цена е разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси. Съгласно тази разпоредба за всички услуги и права, предоставяни от общината, с изключение на тези по ал. 1 (таксите за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи и улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, домове за социални грижи, лагери, общежития и други общински социални услуги; за добив на кариерни материали; за технически услуги; за административни услуги; за откупуване на гробни места; туристическата такса и други местни такси, определени със закон), общинският съвет определя цена. При това се налага изводът, че цитираната разпоредба не се прилага еднакво от всички общински администрации и преобладаваща част от тях предоставят различни видове безвъзмездни услуги.

II.4. Управление на знанията

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

Управлението на знанието е динамично развиваща се съвкупност от методи, средства, технологии и ценности, чрез които организациите събират, развиват, измерват, разпространяват и осигуряват възвръщаемост на интелектуалния си капитал.

Знанието е принципно различно от информацията и данните. Повечето служители в работата си разчитат на информация, някои служители разчитат на информационните технологии, но всички служители разчитат на знанието. Знанието е капацитет за ефективно действие. Обикновено то е в нерегистрирана форма, не се намира върху стандартните за информацията носители като документи, формуляри, твърди дискове, дискети и т. н., а се съхранява в съзнанието на хората. Знанието е трудно откриваемо, лесно се губи, но то *винаги е в някакъв контекст*. Много специфичен белег на знанието е, че то “се случва”.

Управлението на знанията се състои от три елемента:

- натрупване на знанията,
- организиране и съхраняване на натрупаните знания, и
- споделяне и ефективно използване на натрупаните знания.

Управлението на знанията е такова средство за спомагане на общуването вътре в организацията и споделяне на конкретната информация, което е полезно точно за тези хора точно в този момент.

Най-често в една средно голяма организация задачите се решават по екипи и доста често липсва комуникация между тях. Когато възникне някаква нужда от знание, съответният екип търси необходимата му информация някъде вън от организацията или очаква да я открие върху някакви материални носители – документи, книги и т. н. Много често се оказва, че търсеното знание е някъде съвсем наблизо, в другия екип, който вече се е сблъсквал с подобен проблем и го е разрешил. Въпросът е как да разберем какво всъщност знаем? Във всеки един момент да имаме поглед върху хората, познанията им, техния опит, който непрекъснато се обогатява.

Предимствата от въвеждането на система за управление на знанията се изразяват в:

- Откриване на нужната информация. Технологиите за управление на знанията дават бърз отговор на търсената информация.
- Намиране на хората - организацията, използваща системата за управление на знанията, може лесно да установи кои са хората, компетентни по конкретния въпрос, и да ги открие.
- Събиране на едно място е третият етап от трансфера на знанието. След като вече се знае какво има по дадения въпрос и кой може да го обясни, се решава проблемът къде може да се обсъди и предаде знанието.

Предимствата от управляваното знание са:

- Бързина на реагиране. Живеем в динамично време и всичко се развива с невероятно бързи темпове и навременното вземане на решения е един от показателите, които увеличават конкурентоспособността на организацията.
- Адекватност към средата. Ако една организация съумее да поддържа и дори да изпреварва темповете, с които се развива средата, тя би реагирала не само адекватно, но би била и желан партньор.
- Ефективно използване на интелектуалния капацитет. Предимството от това една организация да знае по всяко време с какво разполага и да има възможността пълноценно да използва този ресурс, е безспорно. Една организация може да включва в себе си финансови и материални капитали, но истинският капитал са хората, които работят в нея.
- Квалификация и обучение - проблемът с текучеството на служителите. Малко са организациите, които могат да се похвалят, че нямат проблем с текучеството на персонала, че са скъсили максимално времето за обучение и въвеждане на новите служители в

процеса на работа и са успели да намалят разходите за това до минимум.

- Отвореност към външни източници на информация. Не само организацията да използва ефективно това, което знае, но да може да ползва и външни източници на информация.

Управлението на знанията е важно само до степен, в която то повишава възможностите и капацитета на организациите да се справят и да развиват своите:

- мисия,
- конкурентност,
- изпълнение, и
- промяна.

В настоящият доклад за първи път се прави анализ на управлението на знанията в държавната администрация чрез получените данни в системата за самооценка на административното обслужване. Чрез системата е събрана информация за етапа на въвеждане на електронна система за управление на знанията в администрациите.

Получените отговори от администрациите показват, че все още същността на управлението на знанията е нова практика в работата на администрацията и тя не осъзнава по какъв начин тази система би подобрила ефективността в работата на служителите.

От 295 административни структури, предоставили данни чрез системата, 204 отчитат, че все още не са започнали въвеждането на електронна система за управление на знанията. Като причини за това се посочват липсата на технически, финансови и човешки ресурси.

Една от най-често допусканите грешки е объркването на управлението на знанията с управление на информация и причисляването на управлението на знанията към областта на информационните технологии.

Тази грешка е ясно видима в отговорите, дадени от голяма част от администрациите. От 80 администрации, които са отговорили, че в някаква степен са започнали работа по изграждане на електронна система за управление на знанията, 30 посочват като конкретна подобна система осигуряването на достъп на служителите до различни правно-информационни системи и достъп до интернет (Националната агенция за професионално образование и обучение, Агенцията по обществени поръчки, Изпълнителната агенция по трансплантация, областните администрации - Кюстендил и Пазарджик, общинските администрации - Лом, Мадан, Мездра, Панагюрище и др.).

Същността и предимствата от въвеждането на система за управление на знанията са неясни предимно за териториалните администрации (общинските администрации - Казанлък, Кочериново, Мирково, Провадия, Ружинци, Сухиндол, и район "Подуяне" в Столичната община). Общински администрации Божурище и Чирпан отчитат, че няма необходимост от разработването на подобна система, Басейнова дирекция "Източнобеломорски район" и общинската администрация - Велики Преслав, нямат поставена такава задача и поради това не работят в посока създаването на подобна система.

През 2004 г. предимно в структурите на централната администрация са използвани преимуществата на системата за управления на знанията.

В 11 структури на централната администрация (Агенцията за приватизация, Главната данъчна дирекция, Държавната комисия за енергийно регулиране, Изпълнителна агенция "Сертификация и изпитване", Изпълнителната агенция по околна среда, Министерството на икономиката, Министерството на външните работи, Национална агенция за оценяване и акредитация и Изпълнителната агенция по почвените ресурси, Министерството на вътрешните работи, Министерството на транспорта и съобщенията) и 10 териториални администрации (областните администрации - Благоевград, Разград и

Велико Търново, общинските администрации - Асеновград, Белослав, Варна, Враца, Мъглиж и Свищов, район "Тракия" в община Пловдив) е изграден и се ползва интранет, чрез който се обменя „добра практика“, публикувани са "Въпроси и отговори" в областта на компетентност на съответната структура, процедури за разрешаване на различни казуси, възникващи в процеса на работа, както и нормативни документи, имащи отношение към дейността на конкретната организация.

Реални електронни системи за управление на знанията съществуват в Басейнова дирекция "Черноморски район", Министерството на финансите, общинските администрации - Сливен, Хасково, Добрич и Кубрат.

Добър пример за система за управление на знанията е общинската администрация - Сливен, в която е изградена отворена и гъвкава информационна система, съобразена е с потребностите на всички звена, която общинските служители ползват за повишаване на своите знания. Всеки служител от общинската администрация може не само пасивно да ползва системата, но и активно да добавя материали, полезни за колегите му. В информационната система има каталог на всички административни услуги, извършвани от общината. Има и информационни бюлетени, свързани с публичната администрация и с местното самоуправление, както и информация за финансиране на програми, проекти и иновационни практики.

Стъпки в посока на изграждане на система за управление на знанията са предприети в Националния статистически институт, Министерството на правосъдието, Държавната агенция за закрила на детето и Изпълнителна агенция "Морска администрация", Дирекцията за национален строителен контрол и Националния център за информация и документация, в които са систематизирани най-често задаваните въпроси и отговори, подобрили са определени дейности, които в известна степен могат да се стандартизират, и се разработват проекти за описанията им.

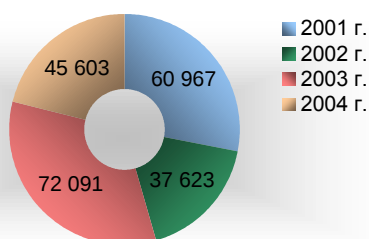
От анализа на отговорите на администрациите може да се направи общата констатация, че управлението на знанията не е самоцелен процес. То е инструмент, който позволява на организациите да работят ефективно и следва да бъде обвързан с техните стратегическите цели.

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

<http://www1.government.bg/ras>

В изпълнение на своята мисия да обслужва обществения интерес по ефективен и прозрачен начин държавната администрация осигурява пълна и актуална информация за дейността си чрез Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. Поддържането на регистъра улеснява взаимодействието и координацията между структурите в системата на изпълнителната власт.

За 2004 г. е отчетен достъп до информацията от регистъра на 45 603 потребители на Интернет.

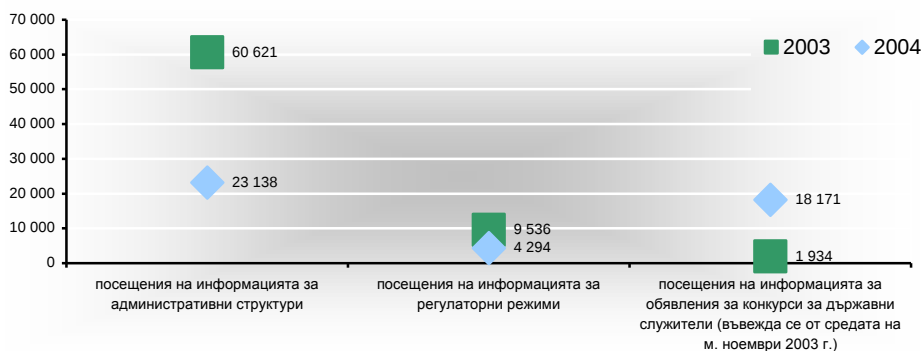


графика III-1. Достъп до Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

Резултатите от проучването на НЦИОМ показват, че най-рядко използваното от гражданите комуникационно средство с администрацията е интернет. Едва 2% търсят връзка с администрацията чрез интернет, като от информационните възможности на мрежата се възползват предимно хората на възраст между 18 и 39 години, висшистите, столичаните и хората с висок жизнен стандарт.

Изследването дава и информацията за това какво биха искали да знаят българите за администрацията. 40% от всички интервюирани биха искали да научат повече за резултатите от работата на администрацията. По една трета биха искали да научат нещо повече както за начина, по който се вземат решенията в администрацията, така и за видовете административни услуги, 12% биха искали да се запознаят със структурата на администрацията.

Данните от проучването се потвърждават и от отчетения достъп до отделните категории информация, която се поддържа в Регистъра.



графика III-2. Брой посещения на категориите информация в Регистъра на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт

През изминалата година, разширявайки обхвата на информацията, въведена в

регистъра, всички структури от централната администрация обособиха и публикуваха пълна информация за своите териториални звена, които са в състава на деконцентрираната администрация. Въведената информация осигури цялостно и пълно представяне на структурите на централната администрация с всички териториални звена в състава ѝ, тяхната численост, функции и незаети длъжности.

През 2004 г. беше проведено обучение на повече от 150 служители, които следва да осъществяват вписвания и контрол в 28-те регионални центрове по здравеопазване, 28-те регионални инспекторати по образование, дирекциите национални паркове, басейновите дирекции, регионалните инспекции по околната среда и водите и 24-те районни администрации към Столичната община.

През февруари 2004 г. бе проведено и обучение във връзка с използването на реализираната през 2003 г. възможност за централизирано предоставяне на правна информация за регистъра. В него взеха участие служители от всички министерства, административни структури към Министерския съвет и 28-те областни администрации.

Основна цел на провежданите обучения на служителите, извършващи вписвания и контрол на информацията в регистъра е оказването на методическа помощ и подобряването на ефективността при воденето му.

Констатираните още през 2002 г. проблеми във връзка с изискваната за вписване в регистъра информация за регулаторните режими и издадените актове по прилагането им не са преодолени.

Всички териториални администрации изпитват затруднения при определянето на броя и вида регулаторни режими, които се администрат от областните управители и кметовете на общини, и на издаваните индивидуални административни актове, подлежащи на вписване. Разнопосочността на въвежданата в регистъра информация от териториалните администрации ясно потвърждава този проблем.

През 2004 г. в регистъра е въведена информация за регулаторните режими, администрирани от административните структури на изпълнителната власт от 11 министерства, 67 структури от централната администрация, 8 областни администрации - Варна, Добрич, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Русе, София и Ямбол и 129 общински администрации. Въведената информация е за 580 регулаторни режими, администрирани от централната администрация, от 1 до 4 регулаторни режима, администрирани от областните администрации и от 1 до 40 регулаторни режима, администрирани от общинските администрации. От тях:

- 54 *лицензионни режима* се администрат от централната администрация и до 8 - от общинските администрации (общинската администрация - Раковски);
- 236 *разрешителни режима* се администрат от централната администрация, 1 до 4 - от областните администрации, и от 1 до 24 - от общинските администрации;
- 170 *регистрационни режима* се администрат от централната администрация, 1 регистрационен режим се администрира от областната администрация и между 1 и 40 - от общинските администрации;
- 120 *съгласувателни режима* се администрат от централната администрация и между 1 и 9 - от общинските администрации.

След реструктурирането на Агенцията за малките и средните предприятия не се осъществява ефективна методическа помощ и контрол по правилността, пълнотата и актуалността на информацията за регулаторните режими поради липсата на определено звено, което да осъществява тези функции и което има отношение към икономическата секторна политика. Липсата на методически указания и помощ от компетентни в областта експерти, затруднява допълнително служителите, които са длъжни да въвеждат информация за регулаторните режими.

През 2004 г. в регистъра са вписани 382 894 индивидуални акта по регулаторни режими – 270 903 от централната администрация и 111 991 от териториалната (342 от

областните, 55 634 от общинските администрации и 56 015 от общинските администрации на райони). От вписаните актове:

- 36 468 са вписаните лицензи за осъществяване на стопанска дейност (30 122 лицензи от централната администрация, 6053 лицензи от общинските администрации и 293 лицензи от общинските администрации на райони);
- 209 967 са вписаните разрешения за осъществяване на стопанска дейност (143 757 разрешения от централната администрация, 88 разрешения от областните, 36 546 разрешения от общинските администрации и 29 576 разрешения от общинските администрации на райони);
- 86 897 са вписаните регистрационни акта за осъществяване на стопанска дейност (56 877 регистрационни акта от централната администрация, 254 регистрационни акта от областните, 11 994 регистрационни акта от общинските администрации и 17 772 регистрационни акта от администрациите на райони);
- 49 562 са вписаните съгласувателни акта за осъществяване на стопанска дейност (40 147 разрешителни акта от централната администрация, 1041 разрешителни акта от общинските администрации и 8374 съгласувателни акта от администрациите на райони).

Най-много индивидуални актове по регулаторни режими в регистъра са въведени от Министерството на околната среда и водите (91 104), Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" (42 856), Министерството на икономиката (28784), Държавната агенция за метрология и технически надзор (20864), район "Западен" (35 766) и район "Тракия" (5 112) в община Пловдив, общинските администрации - Русе (9 407) и Добрич (5914). От 8^{те} областни администрации, които са въвеждали индивидуални актове по регулаторни режими, областната администрация - София, е въвела най-много – 254.

Вписваната информация в Регистъра за индивидуално издаваните административни актове по регулаторните режими (лицензи, разрешения, регистрации и съгласувания) често дублира задължението на административните структури да поддържат регистри за издадените от тях индивидуални актове, разрешаващи определен вид общественоекономическа дейност.

През октомври 2004 г. във връзка с въвеждането на коректна информация относно броя и вида регулаторни режими, администрирани от кметовете на районни администрации, беше реализирана добра инициатива на служителите от район „Триадица“ на Столичната община. С подкрепата на Националната асоциация „Правна инициатива за местно самоуправление“, юристите, работещи в районните администрации и служителите, въвеждащи информация в регистъра, изясниха и конкретизираха регулаторните режими и издаваните индивидуални административни актове, подлежащи на вписване в регистъра. Това, от една страна, ще спомогне да се уеднакви практиката във всички районни администрации и от друга – ще гарантира поддържането на коректна информация за регулаторните режими, администрирани от кметовете на райони. Предстои въвеждането на общата информация за регулаторните режими, администрирани от кметовете на райони в регистъра.

Контролът е част от цялостната организация вътре във всяка административна структура и следва да е свързан с механизъм за навременно предоставяне на необходимата за въвеждане информация, преглед, постоянни проверки и търсенето на отговорност от служителите, които пренебрегват задълженията си по водене на регистъра. С оглед подпомагане създаването на вътрешна организация за водене на регистъра в наредбата за неговото водене изрично е регламентирано задължение за определяне на длъжностно лице от всяка структура, което да осъществява пряк контрол върху дейността по вписване.

Заповеди за определяне на служителите, които извършват пряк контрол върху вписванията в регистъра, не са издадени (респективно изпратени в дирекция „Държавна администрация“ на Министерския съвет) от Министерството на вътрешните работи,

Националният статистически институт, Агенцията за държавни вземания и Агенция "Митници", областната администрация - Велико Търново, общинските администрации - Несебър, Сунгурларе, Дългопол, Елена, Свищов, Сухиндол, Белоградчик, Бойница, Ардино, Трекляно, Луковит, Ковачевци, Сопот, Ветово, Кайнарджа, Тутракан, Борино, Етрополе, Копревщица, Правец, Пирдоп, Павел Баня, Никола Козлево, район "Владислав Варненчик", район "Аспарухово" на община Варна, район "Възраждане" на Столичната община. От общинска администрация Сандански не е изпратена заповедта на кмета, с която са определени служителите, извършващи вписвания в регистъра.

Ръководителите на Изпълнителна агенция "Военни клубове и информация". Държавната комисия по хазарта, общинските администрации Карнобат, Малко Търново, Ветрино, Суворово, Провадия, Велико Търново, Горна Оряховица, Чупрене, Мизия, Оряхово, Шабла, Невестино, Берковица, Георги Дамяново, Монтана, Червен бряг, Кнежа, Брезово, Исперих, Цар Калоян, Доспат, Мадан, Мирково, Ивайловград, Свиленград, Стралжа и район "Младост" на община Варна следва да актуализират заповедите с оглед промяната на служителите, извършващи контрол и вписвания в регистъра.

През 2004 г. вследствие на констатирани нарушения относно неизпълнение на Наредбата за условията и реда за водене на регистъра бяха изпратени писмени сигнали до ръководителите на 158 административни структури. По-голямата част от тези нарушения са констатирани за териториалните администрации (120). Общият проблем във връзка с воденето на регистъра е, че служителите, които правят вписвания в него, не актуализират данните и отразяват некоректно информацията.

В централната администрация най-често са изпращани сигнали във връзка с неспазване на сроковете за отразяване на промените в информацията съгласно изискванията на Наредбата за водене на регистъра. През изминалата година са констатирани 2 или повече нарушения в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, в Министерството на транспорта и съобщенията и в Министерството на труда и социалната политика.

За териториалните администрации най-често изпращаните сигнали в областните администрации са били във връзка с неспазване на сроковете за актуализиране на информацията, а в общинските администрации - неактуални имена на кметове, заместник-кметовете и секретарите на общините, обща численост и незаети длъжности, както и некоректното въвеждане на самостоятелни длъжности и отразяване на йерархичната подчиненост на административните звена.

През 2004 г. 2 или повече нарушения са констатирани за 4 областни администрации (Варна, Велико Търново, Плевен и Смолян), 20 общински администрации и 4 администрации на райони (райони Възраждане, Красно село, Надежда и Нови Искър на Столична община). Повече от два пъти са изпращани сигнали до служителите от общинските администрации - Аврен, Баните, Годеч, Гърмен, Доспат, Ихтиман, Кайнарджа, Крумовград, Рила, Садово, Ситово и Тутракан по повод неспазване на разпоредбите на Наредбата за условията и реда за водене на регистъра.

Независимо от многократно изпращаните писма до кметовете на общинските администрации - Алфатар, Априлци, Белово, Брезово, Кайнарджа, Пордим, Правец, Рила, Садово, Своге и Учърчин, те все още не са въвели пълната информация, която са задължени да поддържат в регистъра.

В продължение на петте години от създаването на регистъра единствено общинската администрация - Ихтиман, не е въвела никаква информация в него.

Действия от страна на длъжностните лица, осъществяващи контрол върху вписванията в регистъра и ръководителите на административни структури са предприети само в 6 структури от централната администрация. Предприетите от тях мерки за отстраняване на нарушенията варират от забележка и провеждане на разговори с лицата, отговорни да извършват вписвания, определяне на нов служител до предупреждение и уволнение на отговорните служители (Държавната комисия по хазарта).

В териториалната администрация, само в 23 структури (2 областни администрации и 21 общински) са предприети действия от страна на лицата, осъществяващи контрол върху вписванията.

По отношение на общинските администрации, в които са установени системни нарушения по неспазване на наредбата, единствено кметът на община Тутракан е предприел действия за налагане на дисциплинарно наказание, което не се е отразило върху информацията в регистъра. Мерки от страна на лицата, осъществяващи контрол или ръководителите на тези структури не са предприети в областните администрации и администрациите на райони, в които е установено неизпълнение на задълженията на служителите, вписващи информация. Като цяло в териториалната администрация мерките, които се предприемат са забележка, провеждане на разговори и промяна на длъжностните лица, отговорни да извършват вписвания.

Проблеми от технически характер, недостатъчно стабилна интернет връзка (общини Баните, Годеч) и недостатъчен капацитет от човешки ресурси (община Априлци) са мотивите на ръководителите да не предприемат мерки за санкциониране на виновните служители.

През март 2004 г. решаването на проблема с компютърната обезпеченост на териториалните администрации за водене на регистъра беше подпомогнато чрез централизирана доставка на компютри, закупени с финансовата подкрепа на Програма ФАР 2001 за всички общински администрации и администрации на райони. С подписания договор между министъра на държавната администрация и кметовете на общини се пое ангажимент за предоставянето им на служителите, поддържащи регистъра. Установяват се обаче случаи, в които компютрите не се използват целево.

Отговорните ръководители или служителите, упражняващи контрол върху вписваната в регистъра информация от 179 структури на централната администрация и 252 структури от териториалната администрация, не са констатирали нарушения, което способства за повишаването на прозрачността в работата на администрацията.

Основните затруднения, които срещат служителите от централната администрация при работата си с регистъра, най-често са свързани с използването на възможността за централизирано предоставяне на правна информация.

Затрудненията, които имат служителите от териториалните администрации, са от техническо и организационно естество – липса на надеждна интернет връзка и недостатъчен капацитет от човешки ресурси.

За правилното поддържане на информацията в регистъра решаваща роля има определянето на служители, които имат експертни познания във връзка с подлежащата на вписване информация (особено по отношение на регулаторните режими и организацията на администрацията). Определянето на служители, които имат само чисто технически познания за работа с компютър и в интернет среда, е причина за затрудненията, свързани с коректното въвеждане на данни.

Добра практика е разделянето на дейността по вписването на информация в регистъра от дейността по нейното представяне от страна на служителите, които имат експертни познания във връзка с подлежащата на вписване информация.

Като цяло в администрацията все още не е установена практика за създаване на вътрешна организация при предоставяне на информация на лицата, определени да извършват вписвания в регистъра. Действия в тази насока се предприемат от ръководители на отделни структури. Ръководители на 167 структури от териториалната администрация не са въвели механизъм за вътрешна организация при поддържане на регистъра. Дори и в общинските администрации, които поради техническа невъзможност не извършват самостоятелни вписвания (общините Невестино, Трекляно, Земен, Ковачевци, Кайнарджа, Исперих, Доспат и Мирково), все още не са създадени вътрешни процедури за предоставяне на информацията на съответните областни администрации.

В сравнение с 2003 през 2004 г. се отчита положителна тенденция на нарастване на

структурите, в които са въведени вътрешни правила и процедури за поддържане на регистъра.

Тази тенденция най-ясно се проявява в териториалните администрации, в 110 от които (12 областни, 86 общински и 12 районни) е създадена организация за предоставяне на информация на служителите, извършващи вписвания.

Различни са подходите, приложени от различните структури във връзка със създаването на вътрешната организация за актуалното водене на регистъра.

Със заповед на органа по назначаване пълно и подробно са представени задълженията на отговорните служители, срокове за въвеждане на информацията и механизмите за предоставянето ѝ между отделните звена и служители в Министерството на здравеопазването, общинските администрации - Смолян, Средец и Шумен, общинска администрация на район Студентски на Столична община.

С вътрешни правила се определят начинът и сроковете за предоставяне на необходимата за въвеждане информация на служителите, извършващи вписвания и контрол в регистъра в Министерството на труда и социалната политика и областна администрация Стара Загора.

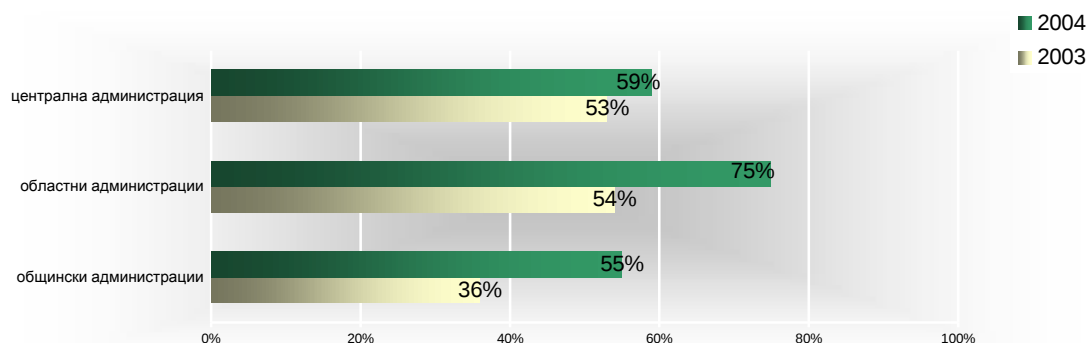
С правила за документооборота се определят начинът и сроковете за предоставяне на необходимата за въвеждане информация в Министерството на образованието и науката, Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, регионалните центрове по здравеопазване в Кърджали и Сливен, областната администрация - Ямбол и общинските администрации - Бяла и Иваново.

В устройствените правилници е регламентирано задължението за водене на регистъра за Министерството на икономиката, Министерството на транспорта и съобщенията, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за бежанците, регионалните инспекции по околната среда и водите.

Добра практика е създадена в Изпълнителна агенция "Изпитвания и контролни измервания на въоръжение, техника и имущества", в която са регламентирали организацията по поддържане на данните в регистъра в *Наръчника по качеството*.

Освен чрез създаването на вътрешна организация за предоставяне на информацията, подлежаща на вписване в регистъра, отразяването на задълженията на служителите по поддържане на тази информация в длъжностните им характеристики несъмнено подобрява ефективността на работата им.

В голяма част от структурите на централната и териториалната администрация отговорностите на лицата по вписване и контрол върху информацията са отразени в длъжностните характеристики на съответните служители.



графика III-3. Отразяване на задълженията на служителите, вписващи данни в Регистъра в длъжностните им характеристики

През 2004 г. се затвърди въведената през предходната година практика за ежегодно уведомяване ръководителите на административни структури, чиито служители изпълняват

ефективно, качествено и своевременно задълженията си във връзка с поддържането на регистъра. Професионалното и отговорно изпълнение на тези задълженията при все повече служители беше оценено и при атестирането им.

За втора поредна година отговорното отношение на служителите към работа по регистъра от Министерството на икономиката, Министерството на образованието и науката и Министерството на финансите беше високо оценено. Освен тях през 2004 г. позитивна оценка за навременното и качествено изпълнение на задълженията си по водене на регистъра получиха служители от 14 структури от централната администрация (Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Министерството на правосъдието, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията по туризъм, изпълнителните агенции "Пътища" и "Сертификация и изпитване", Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози, Агенцията по вписванията, Националния филмов център, басейновите дирекции Източнобеломорски район – Пловдив, и Западнобеломорски район – Благоевград, Данъчната администрация, Националното управление по горите, Регионалната инспекция по околната среда и водите – Благоевград), от 5 областни (Добрич, Враца, Разград, Русе, Сливен) и 5 общински (Асеновград, Айтос, Пазарджик, Пловдив и Ямбол) администрации.

IV. Държавна служба³

Стратегическа цел в управлението на човешките ресурси е създаването на професионална, политически неутрална и отговорна държавна администрация. За изпълнение на тази цел, в Закона за държавния служител беше регламентирана задължителна конкурсна процедура за “вход” в администрацията, израстването в кариерата бе базирано на заслугите, заплащането бе обвързано с индивидуалното изпълнение на длъжността, уредени бяха правила за етично поведение на служителите, регламентирани бяха механизми за предотвратяване на конфликт на интереси, понятието “държавен служител” бе по-ясно дефинирано.

През 2004 г. бяха създадени нормативните актове, които позволиха на практика да се приложат тези принципни изменения. С Постановление № 8 от 2004 г. Министерският съвет прие Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители. С наредбата бе регламентирана прозрачна конкурсна процедура, изградена на принципа на конкуренция въз основа на професионалните и деловите качества на кандидатите, осигуряваща равен достъп на гражданите до държавната служба. С наредбата се създадоха единни правила при провеждането на конкурсите, като подробната им регламентация намалява възможностите за произволно тълкуване при прилагането.

С Постановление № 8 от 2004 г. беше регламентирана процедурата на конкурентния подбор при назначаване на по-висока длъжност в администрацията. Чрез регламентиране на тази процедура се реализира, от една страна, принципът всяка длъжност в администрацията да се заема чрез конкуренция, а, от друга страна, се осигурява кариерно израстване на служители, постигнали най-добри резултати в дейността си.

С Постановление № 47 от 2004 г. Министерският съвет утвърди нов Единен класификатор на длъжностите в администрацията. В него ясно са дефинирани длъжностите, определени за заемане от държавни служители. Длъжностите са групирани в длъжностни нива с еднакви изисквания към кандидатите за заемането им.

С Постановление № 48 от 2004 г. за работната заплата е определен механизмът за нарастване на работната заплата, обвързано с резултатите от изпълнението на длъжността. По този начин получилите най-висока оценка при атестирането получават най-висок процент нарастване на заплата, а заплатата на получилите най-ниската оценка не се променя. С този нормативен акт са регламентирани и заплатите за всички длъжности в администрацията чрез определянето на минимални и максимални размери.

С Постановление № 126 от 2004 г. Министерският съвет прие Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация. Кодексът очертава основните принципи и норми на поведение на служителите при взаимоотношенията им с гражданите, в професионалната им дейност, взаимоотношенията с колегите и в личния им живот. Кодексът има за цел да повиши общественото доверие в професионализма и морала на служителите, както и да издигне престижа на държавната служба. Трябва да отбележим, че новият кодекс простира действието си не само по отношение на държавните служители, но и спрямо служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация.

Със Заповед № Р-9 от 20 февруари 2004 г. министърът на държавната администрация утвърди образец на декларация за избягване на конфликт на интереси, която трябва да се попълва от държавните служители ежегодно до 31 март.

³ В раздела **не** се отчита информация за служителите, работещи в Министерството на вътрешните работи

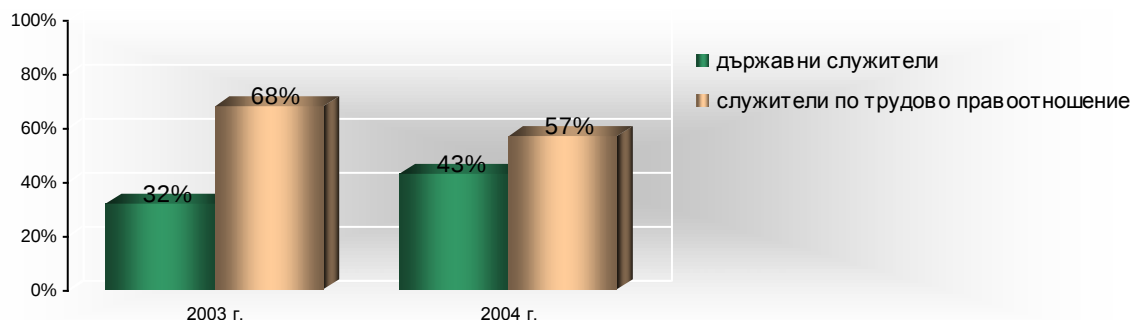
С цел подобряване на диалога между ръководители и служители, постигане на съгласувани и значими цели и високи професионални резултати продължи прилагането на системата за атестиране на служителите.

Настоящият доклад за състоянието на администрацията е добър начин за отчитане ефективността на въведените изменения и постигнатите резултати през 2004 г.

IV.1. Щатна численост

В раздел I на доклада изчерпателно са изброени административните структури, които не са представили своите доклади за състоянието на администрацията за 2004 г. По тази причина за отчитане на реалната щатна численост на персонала в държавната администрация е ползвана допълваща информация от Регистъра на административните структури и на органите на изпълнителната власт. Общата щатна численост на персонала в държавната администрация за 2004 г. е 85 340 щатни бройки, от които 36 943 са щатните бройки за заемане по служебно правоотношение, 48 237 са щатните бройки за заемане по трудово правоотношение и 160 бройки са определени за стажантски длъжности.

Изхождайки от тези допълнени данни, в сравнение с 2003 г. щатните бройки в държавната администрация са се увеличили с 5,3% (при отчетени 81 062 бройки за 2003 г.), а определените за заемане по служебно правоотношение – с 42,3% (при отчетени 25959 щатни бройки за 2003 г.).

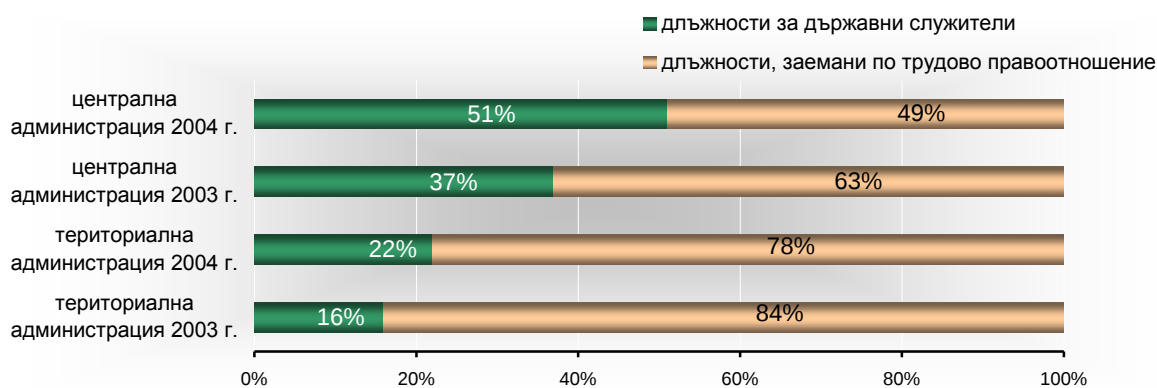


графика IV-1. Съотношението на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала, 2003 г. - 2004 г.

От общо 62 480 щатни бройки в централната администрация, 31 854 бройки са определени за заемане по служебно правоотношение, а 30 608 – по трудово правоотношение. Осемнадесет бройки са определени за заемане от стажанти.

В областните администрации са утвърдени общо 1 092 щатни бройки. От тях за заемане по служебно правоотношение са 752 бройки, а по трудово – 339 бройки. За стажанти е отделена само една щатна бройка.

Числеността в общинските администрации, включително в районите, е общо 21 768 бройки, от които 4 337 са за заемане по служебно, а 17 290 - по трудово правоотношение. За стажанти са отделени 141 бройки.



графика IV-2. Съотношението на длъжностите за държавни служители към длъжностите по трудово правоотношение в общата численост на персонала по типове администрации

От получените резултати е видно, че в централната и в областните администрации бройките по служебно правоотношение надвишават тези по трудово. В общинските администрации само 19,9% са щатните бройки за заемане по служебно правоотношение, а 80,1% са щатните бройки за заемане по трудово правоотношение, което показва, че там все още не е въведен напълно статутът на държавния служител.

Посочената оттук нататък информация включва данни само от отчетните доклади на 462 административни структури.

Съгласно представените от административните структури данни общата щатна численост на персонала в държавната администрация за 2004 г. е 82 025 щатни бройки (с 1.2% повече в сравнение с 2003 г.), от които 36 311 са щатните бройки за заемане по служебно правоотношение, 45 554 са щатните бройки за заемане по трудово правоотношение и 160 бройки са определени за стажантски длъжности.

От общо 62 400 щатни бройки в централната администрация 31 806 бройки са определени за заемане по служебно правоотношение, а 30 576 – по трудово правоотношение. Едва 18 са определените длъжности за заемане от стажанти.

Удовлетворяващо е, че всички областни администрации са представили своите годишни доклади за състоянието на администрацията, в които утвърдените с устройствения им правилник щатни бройки са 1 092, в т.ч. 752 за държавни служители и 339 за работещи по трудово правоотношение.

По бюджетите на общинските администрации, включително в районите, са определени общо 18 533 бройки, от които 3 753 са за заемане по служебно, а 14 639 – по трудово правоотношение. За стажанти са отделени 141 бройки.

От изложените данни е видно, че макар общо в държавната администрация щатните бройки за заемане по служебно правоотношение да са по-малко от тези по трудово правоотношение, (36 311 по служебно и 45 554 по трудово), в централната и в областните администрации броят на държавните служители надвишава броя на служителите по трудово правоотношение. В централната администрация те са 51% от щатните бройки, а в областните администрации – 68,9%. В общинските администрации едва 21% са щатните бройки за заемане по служебно правоотношение, а 79% са тези по трудово правоотношение. Този факт е показателен за масовото прилагане на статута на държавен служител след влизането в сила от 2004 г. на новия Единен класификатор на длъжностите в администрацията и на наредбата за прилагането му.

От сравнителната таблица за числеността на държавната администрация от 2000 г. до 2004 г. се наблюдава постепенното увеличаване на бройките, определени за заемане по служебно правоотношение.

	2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г. ⁴		2004 г. ⁵	
	% спрямо 2000	брой държавни служители	% спрямо 2001	брой държавни служители	% спрямо 2002	брой държавни служители	% спрямо 2003	брой държавни служители	% спрямо 2003г	брой държавни служители
централна администрация	+12,9	14 850	+35,7	20 154	+12,7	22 711	+40,0	31 806	+40,3	31 854
областна администрация	-4,00	460	-	462	-1,3	456	+64,9	752	+64,9	752
общинска администрация	+32,1	3 001	-2,4	2 928	-4,8	2 792	+34,4	3 753	+55,3	4 337
всичко длъжности по служебно правоотношение	+15	18 311	+28,6	23 544	+10,3	25 959	+39,9	36 311	+42,3	36 943
обща численост (служебно правоотношение + трудово правоотношение)	+80,9	67 228	+7,9	67 408	+20,2	81 062	+1,2	82 025 вкл. стажантски длъжности	+5,3	85 340 вкл. стажантски длъжности

таблица IV-1. Обща численост на държавната администрация⁶

Нарастването на числеността в централната администрация през 2004 г. се дължи предимно на два фактора: създаването на нови административни структури през годината, (Агенцията по вписванията, Агенцията по обществени поръчки, Изпълнителната агенция по трансплантация, Дирекция “Миграция”, Фондът за лечение на деца), както и увеличаване на щатната численост на съществуващи административни структури във връзка с допълнителни функции, оптимизиране на структури и т.н. (Агенция “Митници”, Държавната комисия по сигурността на информацията, Агенцията по кадастъра, Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, Министерството на труда и социалната политика и др.)

Във връзка с възложените през 2004 г. допълнителни правомощия на областните управители и нови функции на областните администрации, тяхната щатната численост нарасна с 56 щатни бройки.

Съгласно приетата с Решение № 544 на Министерския съвет от 2004 г. Методика за определяне на числеността на персонала в делегираната от държавата дейност “Общинска администрация”, през 2004 г. беше увеличена числеността на някои общински администрации общо с 1 040 щатни бройки.

В администрацията на изпълнителната власт съществуват деконцентрирани структури (например регионалните митнически дирекции, специализираните териториални звена на Националното управление по горите, регионалните дирекции и дирекциите за социално подпомагане, регионалните центрове по здравеопазване, дирекциите национални паркове, регионалните инспекции по околната среда и водите, регионалните инспекторати по образованието, регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве и други), с обща численост 56 096 бройки.

Законът за държавния служител е приет през 1999 г. и въпреки това все още има администрации, в които не работят държавни служители. Причините за това са от различен характер – неизпълнение от страна на ръководителите на законовите разпоредби, неправилно тълкуване на Закона за администрацията по отношение на общинската администрация, за която в не малко от случаите се счита, че не е част от държавната

⁴ По информация подадена от администрациите

⁵ По информация подадена от администрациите и данни от Регистъра на административните структури за неотчетелите се администрации

⁶ В таблицата не е отразена информация за служителите, работещи в Министерството на вътрешните работи

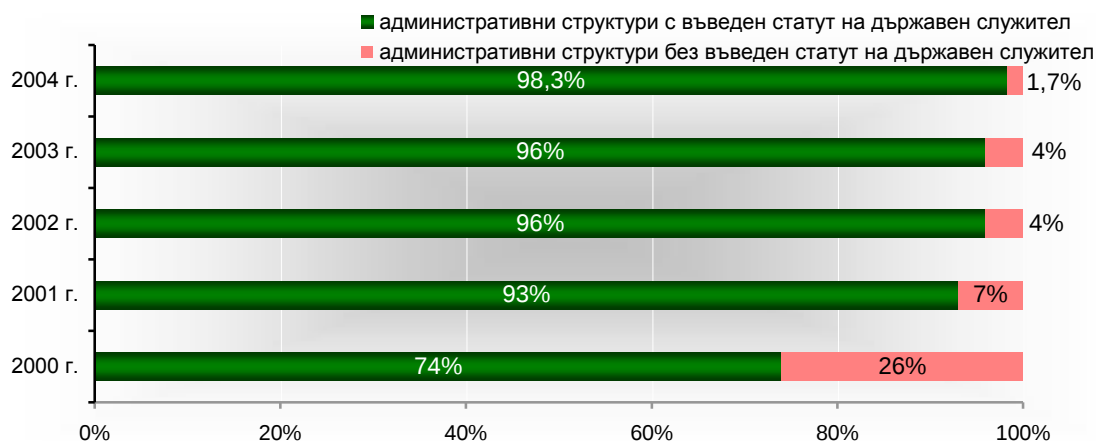
администрация. С измененията в Закона за държавния служител и приемането на новия Единен класификатор на длъжностите в администрацията и Наредбата за прилагането му, категорично е дефинирано приложното поле на държавната служба и този проблем трябва да бъде преодолян.

За поредна година се констатира, че статут на държавен служител в централната администрация не е въведен единствено в Данъчната администрация.

Структурите по чл. 60 от Закона за администрацията, като Националният студентски дом, Институтът по розата и етеричномаслените култури, Институтът по тютюна и тютюневите изделия, българо-германските центрове за професионално обучение - Пазарджик, Плевен и Стара Загора, Националният център за професионално развитие нямат задължение да въвеждат статут на държавен служител.

С приемането на Закона за далекосъобщенията през октомври 2003 г. и на Закона за Комисията за финансов надзор всички държавни служители съответно от Комисията за регулиране на съобщенията и от Комисията за финансов надзор преминаха по трудово правоотношение. Този факт е обезпокоителен предвид обстоятелството, че служители, осъществяващи контролни функции, са извън приложното поле на Закона за държавния служител. Доводът за статут на независим държавен орган е неприемлив, тъй като става въпрос за служители в държавната администрация, а не за намеса в правомощията на органа, който се подпомага от тези служители.

Общините, които не са въвели статут на държавен служител, са Столичната община, Кюстендил, Враца, Бяла (област Русе), Грамада, Сапарева баня, Несебър, което е 2,6% от всички общински администрации.



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

В държавната администрация са определени като ръководни длъжности общо 12 882 бройки, от които за заемане по служебно правоотношение 8 511 бройки и за заемане по трудово правоотношение 4 371 щатни бройки.

Ръководните длъжности за заемане по служебно правоотношение са разпределени по видове администрация, както следва: 6 496 в централната администрация, 156 в областните администрации и 1 859 в общинските администрации. От тях длъжностите за директори са 1 320 в централната администрация, 55 в областните администрации и 626 в общинските.

Ръководните длъжности за заемане по трудово правоотношение са разпределени по видове администрация, както следва: 1 087 в централната администрация, 83 в областните администрации и 3 201 в общинските администрации. От тях длъжностите за директори са 216 в централната администрация, в областните администрации няма длъжности за директори по трудово правоотношение и 108 са директорските длъжности в общинските администрации.

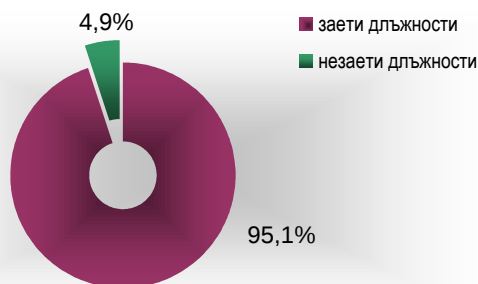
Наблюдава се тенденция към намаляване броя на ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение в териториалната администрация. През 2004 г. този брой е с 27% по-малък в сравнение с 2003 г. (отчетените 4 173 бр. през 2003 г. са намалели на 3 284 бр. през 2004 г.). Броят на ръководните длъжности по служебно правоотношение в централната администрация е почти без промяна в сравнение с 2003 г.

Заемането на ръководни длъжности в администрацията от работещи по трудово правоотношение е в противоречие с общия принцип, че ръководните длъжности се заемат само от държавни служители (чл. 13 от Закона за администрацията). Изключването от приложното поле на Закона за държавния служител на тези служители е регламентирано в специални закони, но още веднъж води до извода, че за да бъде уредена единна държавна служба, е необходимо последователно прилагане на общите принципи.

Броят на експертните длъжности в държавната администрация е общо 57 735, от които 27 800 са определени за заемане от експерти с аналитични и/или контролни функции, а 29 775 - от експерти със спомагателни функции. За технически длъжности по трудово правоотношение са определени 11408 щатни бройки.

От отчетите на администрациите прави впечатление, че броят на експертите със спомагателни функции в териториалната администрация е почти три пъти по-голям от броя на експертите с аналитични и/или контролни функции (7 586 експертни длъжности са по трудово правоотношение и 2 490 експертни длъжности са по служебно правоотношение). Този факт още веднъж показва, че общинските администрации все още се възползват от нормативно предоставеното им право временно някои служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции да работят по трудово правоотношение.

През 2004 г. незаетите щатни бройки в държавната администрация са били 4 017, което представлява 4,9% от общата численост на персонала в администрацията и е с 272 бройки повече в сравнение с 2003 г. Заетите длъжности представляват 95,1% от всички длъжности в администрацията. Те са 77 848 на брой, като допълнително 160 са заети от стажанти.



графика IV-4. Заети и незаети длъжности в администрацията

Към 31.12.2004 г. са отчетени 2 672 незаети щатни бройки по служебно правоотношение, от които повечето са в централната администрация (2 239 бр.) и 1 345 незаети щатни бройки по трудово правоотношение, от които 952 отново в централната администрация. Голям дял от незаетите бройки по служебно правоотношение представляват незаетите в Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (136 бр.), Агенцията за социално подпомагане (199 бр.), Държавната комисия по сигурността на информацията (23 бр.), Агенцията по заетостта (105 бр.), Агенцията по кадастъра (100 бр.), Министерството на регионалното развитие и благоустройството (56 бр.), Министерството на земеделието и горите (204 бр.), Министерството на икономиката (45бр.), Министерството на здравеопазването (30 бр.) и др.

От незаетите бройки по трудово правоотношение голям дял отчитат Агенция "Митници" (80 бр.), Данъчната администрация (271 бр.), Националната агенция по приходите (80 бр.), Комисията за регулиране на съобщенията (20 бр.) и др.

За повече от 6 месеца през 2004 г. са били незаети общо 1 514 длъжности в

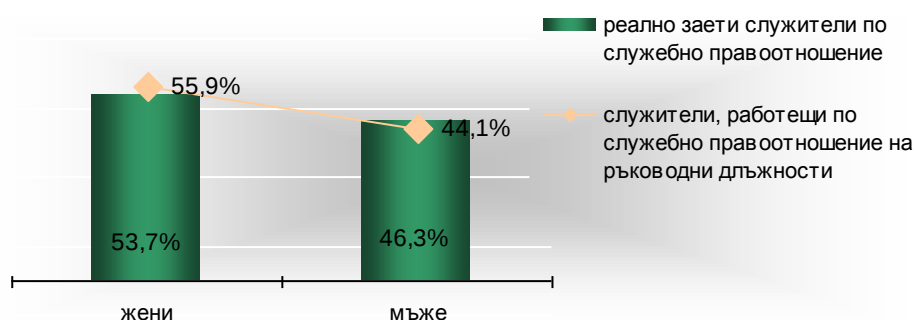
администрациите, което е с 53 повече в сравнение с 2003 г. По служебно правоотношение за повече от 6 месеца са били незаети 1 066 щатни бройки, от тях 824 в централната администрация. По трудово правоотношение за повече от 6 месеца са били незаети 448 щатни бройки, от които 226 в централната администрация, най-вече в административни структури, създадени със закон, като Данъчната администрация и др.

От общо 462 администрации, попълнили годишните доклади, 254 са отчели, че през 2004 г. имат увеличение на щатната си численост, 136 нямат промяна, а 72 структури са намалили числеността си.

Значително увеличение на щатната численост отчитат Министерството на правосъдието (344 бр.), Националната служба за растителна защита (115 бр.), Изпълнителната агенция по околна среда (194 бр.), изпълнителните агенции "Социални дейности към МО" (180 бр.) и "Борба с градушките" (20 бр.), Агенция "Митници" (75 бр.), Агенцията по кадастъра (50 бр.), общински администрации - Добрич (69 бр.), Пазарджик (30 бр.), Мадан (25 бр.), Петрич (38 бр.) и др.

Намаление на щатната численост през 2004 г са отчели Агенцията по заетостта (-259 бр.), Данъчната администрация (-96 бр.), Дирекцията за национален строителен контрол (-31 бр.), Изпълнителна агенция "Държавна собственост на МО" (-100 бр.), общинските администрации - Смолян (-16 бр.), Созопол (-18 бр.) и др.

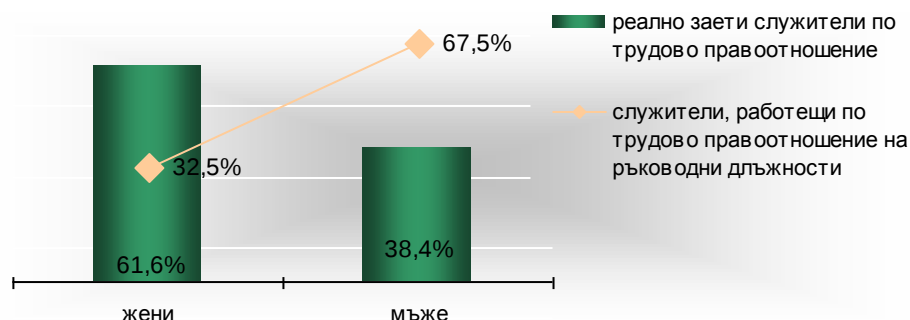
От реално заетите служители по служебно правоотношение (33 639 души) 53,7% са жени и 46,3% са мъже. Ръководните длъжности в държавната администрация приоритетно се заемат от жени – 55,9%, а мъжете заемат едва 44,1% от тези длъжности.



графика IV-5. Съотношение по пол на служителите, работещи по служебно правоотношение

По заместване (чл. 15 от ЗДСл) работят 642 държавни служители, от които 518 са в централната администрация, а 124 са в териториалната администрация.

От реално заетите служители по трудово правоотношение (44 209 души) отново преобладаващи са жените – 61,6%, а мъжете са 38,4%. Това съотношение се обръща в полза на мъжете при ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение. Едва 32,5% от тях се заемат от жени, а 67,5% - от мъже.

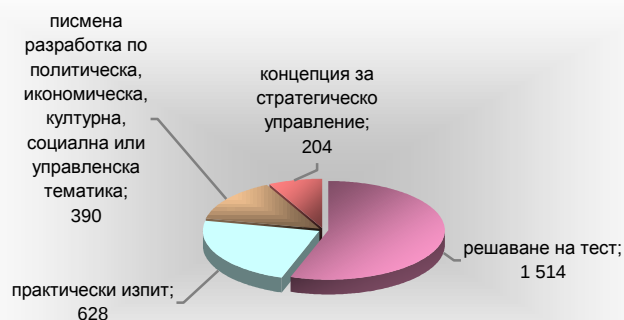


графика IV-6. Съотношение по пол на служителите, работещи по трудово правоотношение

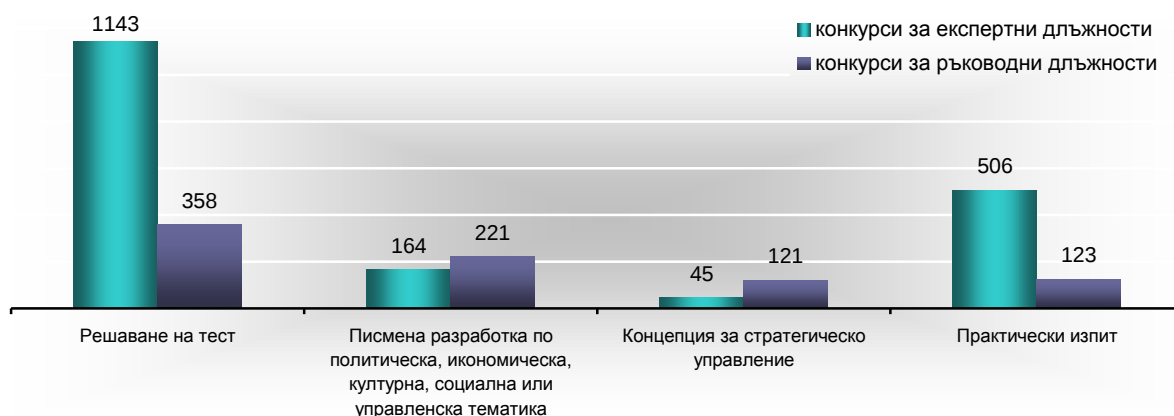
В държавната администрация са наети да работят по програмата за младежка

заетост 538 младежи, от които 337 в централната администрация, 40 в областните администрации и 161 в общинските администрации.

През 2004 г. в Регистъра на административните структури са обявени 2 521 конкурса за държавни служители - 1789 в централната и 732 в териториалните администрации. От тях 768 са били за ръководни длъжности, а 1699 за експертни длъжности. Прекратените конкурси в регистъра са 341 – 209 конкурса в централната и 132 в териториалните администрации.



графика IV-7. Предпочитан метод за провеждане на конкурс по брой обяви за държавни служители



графика IV-8. Начини, избрани в комбинация, при обявяването на конкурси за държавни служители (по данни от Регистъра на административните структури)

През 2004 г. е определен само един начин за провеждане на конкурс в 52 обявления за експертни длъжности и 61 обявления за ръководни длъжности.



графика IV-9. Най-предпочитани области на висше образование при обявяване на конкурси за длъжности, заемани от кандидати, които се назначават за първи път на държавна служба

През 2004 г. чрез провеждане на конкурсна процедура са заети общо 2 147 длъжности, от които 1 922 по служебно правоотношение и 225 по трудово правоотношение. Назначените 1 922 държавни служители са 11 пъти повече от назначените с конкурс през 2003 г. Този факт потвърждава успешния старт на задължителния конкурс за вход в държавната администрация.

Подадени са 107 възражения по конкурсната процедура или класирането, от които, от съответния орган по назначаването са удовлетворени 16 възражения и е прекратена конкурсната процедура.

Отчетните доклади сочат, че 231 конкурсни процедури са приключили без класиране (чл. 38 от Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители). Впечатляващ е отчетеният резултат за конкурси, приключили без класиране в общинските администрации. Те съставляват 84% от неприключилите конкурси в териториалната администрация и 25% от неприключилите общо в държавната администрация. Този факт е обезпокоителен по отношение на професионалната подготовка и представянето на кандидатите за длъжности в общинските администрации.

Общо в администрацията на по-висока длъжност са назначени 752 служители чрез реализиране на процедурата по конкурентен подбор и при спазване изискванията на чл.34-36 от Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация. Назначените чрез конкурентен подбор са 39% от всички назначени чрез конкурсна процедура държавни служители. В централната администрация тази процедура се прилага по-често (при 75% от всички назначения на по-висока длъжност). В териториалната администрация този процент е 25%. Трябва да се отчете и обстоятелството, че след реализирането на конкурентния подбор остава свободна длъжност, която отново трябва да се заеме чрез конкурс.

Незадоволително е прилагането на конкурсната процедура за заемане на длъжности по трудово правоотношение. Броят на проведените конкурси през 2004 г. е само 225, което е със 144 конкурса по-малко в сравнение с 2003 г.

Двадесет и пет % от длъжностите по трудово правоотношение са заети без конкурс, а чрез други процедури – по документи, събеседване, интервю и др.

Регламентираното в Единния класификатор на длъжностите в администрацията изискване за заемане на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции по служебно правоотношение все още не се прилага напълно. За това говорят отчетените 9 279 служители в администрацията, заемащи длъжности по този раздел на ЕКДА, но все още работещи по трудово правоотношение. 7453 служители, или 80%, работят в централната администрация (Данъчната администрация, Министерството на образованието и науката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и

др.) и 1 826 служители, или 20% - в териториалната администрация.

От работещите в централната администрация само 3,5% имат нормативно основание (§2, ал.1 от ПЗР на ПМС № 47/2004 г.) за определен срок да продължат да работят по трудово правоотношение, а от работещите в териториалната администрация този процент е 6,5%.

Все още предимно в общинските администрации масово се възползват от правото, което е регламентирано в чл. 3, ал. 5 от Наредбата за прилагане на ЕКДА, някои експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции да продължат по трудово правоотношение - 66,76% от експертните длъжности по трудово правоотношение в териториалната администрация.

През 2004 г. право на пенсия за осигурителен стаж и възраст са придобили 1 623 служители. От тях са пенсионирани 987 служители, което е с 45 души повече в сравнение с 2003 г. Продължилите да работят в администрацията през 2004 г. са 636 служители, което е с 320 по-малко от 2003 г.

Отчетено е, че право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2005 г. ще придобият общо 1 195 служители, от които 510 работещи по служебно правоотношение и 685 по трудово правоотношение.

2 767 служители от държавната администрация са ползвали отпуск по болест през 2004 г. за повече от един месец без прекъсване, за да възстановят собствената си работоспособност. Това представлява 3,33% от общия брой на реално заетите в администрацията. 87% от ползващите отпуск по болест са заемали експертни и технически длъжности, а 13% - ръководни длъжности. От боледувалите ръководители 43% са били жени, а от боледувалите експерти и технически лица жените са били 71%.

По отчетни данни средната месечна брутна заплата (основната месечна заплата плюс процент за прослужено време) на работещите в държавната администрация възлиза на 454 лева. За работещите по служебно правоотношение тя е 536 лева, а за работещите по трудово – 363 лева. Ниското заплащане на служителите в държавната администрация не съответства на изпълняваните от тях функции и отговорности.

През изминалата година са прекратени общо 2 477 служебни правоотношения.

1 119 служебни правоотношения са прекратени на общи основания (чл. 103, ал. 1 от Закона за държавния служител), от които 927 в централната администрация и 192 в териториалната. По взаимно съгласие са прекратени 1 083 служебни правоотношения, а поради изтичане на срока на назначаване на държавния служител – 36 служебни правоотношения.

От страна на държавния служител едностранно са прекратени 244 служебни правоотношения, от които 203 в централната и 41 в териториалната администрация (чл. 105 от Закона за държавния служител). Прекратените на това основание правоотношения съставляват около 10% от всички прекратени служебни правоотношения през изминалата година, причина за което най-често е неудовлетвореността на държавните служители от ниското и несъответстващо на функциите и отговорностите заплащане.

През 2004 г. едностранно от органа по назначаване с предизвестие (чл.106 от Закона за държавния служител) са прекратени общо 927 служебни правоотношения, от които 36 с директори, 66 с началници на отдели и 36 с началници на сектори. Поради закриване на администрацията са прекратени 17 правоотношения, поради съкращаване на длъжността 525, поради придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст 385.

Едностранно от органа по назначаване без предизвестие (чл.107 от Закона за държавния служител) са прекратени общо 89 служебни правоотношения, от които 15 с директори, 15 с началници на отдели и 3 с началници на сектори.

Дисциплинарно са уволнени 56 държавни служители, с трима е прекратено служебното правоотношение поради неспазване на задължението за уведомяване по чл. 27 от Закона за държавния служител ("Когато по време на осъществяване на

служебното правоотношение за държавния служител възникне някое от основанията за недопустимост по чл. 7, ал. 2 от този закон, той е длъжен в 7-дневен срок от настъпването на това основание да уведоми органа по назначаването за несъвместимостта с изпълняваната служба”).

Петнадесет служебни правоотношения са прекратени поради неспазване на абсолютните забрани и изискванията при назначаване (чл. 7 от Закона за държавния служител) и нарушението съществува и към момента на прекратяване на правоотношението. Поради получена възможно най-ниска обща оценка от атестирането е прекратено служебното правоотношение с 15 държавни служители.

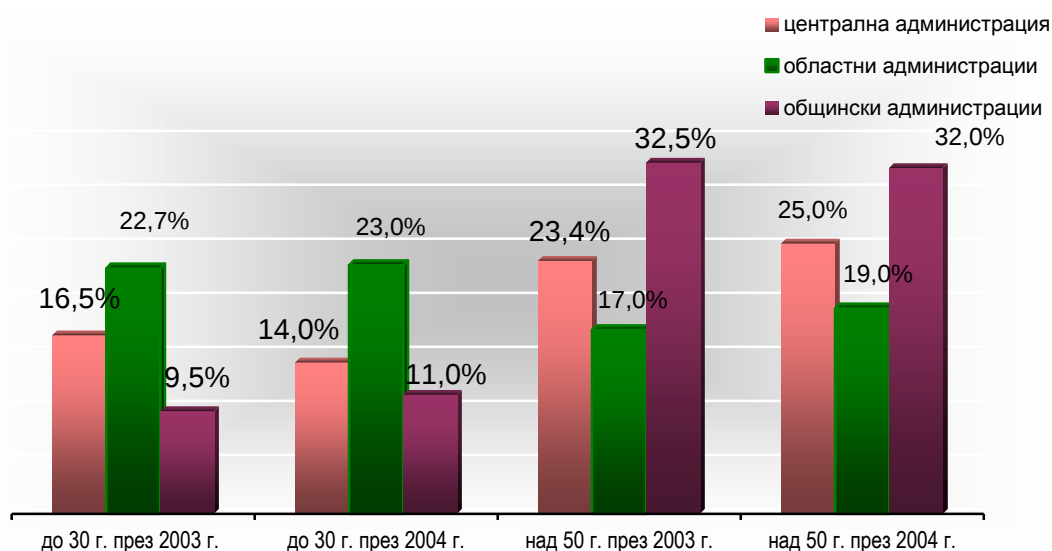
През 2004 г. е отчетено, че 98 служебни правоотношения са прекратени по инициатива на органа по назначаване срещу уговорено обезщетение (чл.107а от ЗДСл), което представлява 3,96% от общия брой прекратени служебни правоотношения през годината. Най-често от посочената разпоредба се възползват предимно в общинските администрации, където по този ред са прекратени 53 служебни правоотношения, в областните администрации техният брой е 11, а в централната администрация е едва 34.

Броят на прекратените трудови правоотношения от страна на работодателя е 1 896, което е с 334 повече в сравнение с 2003 г.

Прекратените през 2004 г. служебни правоотношения са с 581 повече от прекратените трудови правоотношения.

IV.2. Възрастова и образователна структура⁷

В държавната администрация най-голям процент са служителите на възраст от 40 до 50 години (31%), следвани от служителите на възраст от 30 до 40 години (29,5%). Най-нисък е процентът на служителите на възраст до 30 години в общинската администрация (11%), следван от централната администрация (14%), а най-голям процент служители от тази възрастова група работят в областната администрация (23%). Най-малко са служителите на възраст над 60 години (2,5%).



графика IV-10. Съотношение на служителите в държавната администрация по възрастови групи

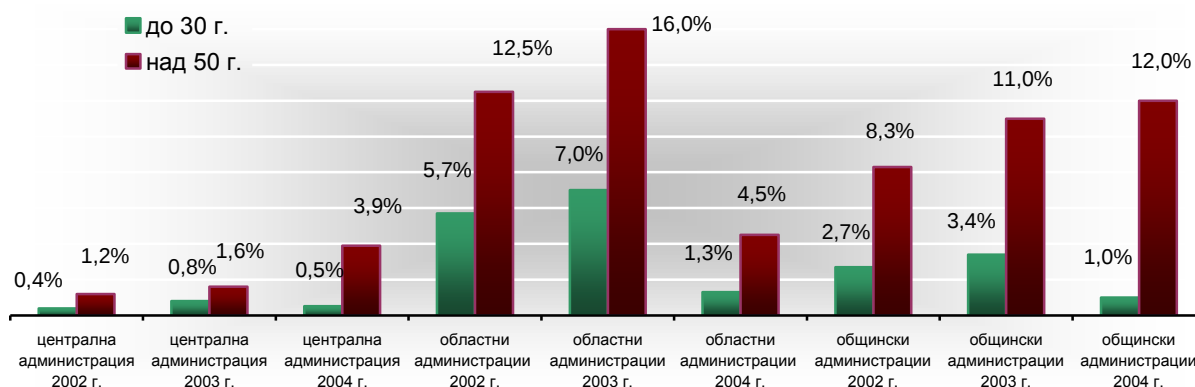
В структурите от централната администрация броят на служителите, заемащи ръководни длъжности, е 6 872. Най-голям е броят на ръководителите на възраст от 40 до 50 години – 2458 (36%), след тях се нареждат ръководителите на възраст от 50 до 60 години – 2054 (30%), 25,5% са ръководителите на възраст от 30 до 40 години. Младите

⁷ Всички процентни съотношения са изчислени към общата численост на персонала в централната и териториалната администрация.

ръководители на възраст до 30 години са (4,5%), което почти се изравнява с ръководителите на възраст над 60 г. – 4%.

И в областните администрации най-голям е процентът ръководители на възраст от 40 до 50 години (43%), следвани от ръководителите на възраст от 30 до 40 години (27%). Най-малко са ръководителите на възраст над 60 години – 4%.

Общият брой на служителите, заемащи ръководни длъжности в общинските администрации, е 4 878. От тях 35% са на възраст от 50 до 60 години, 33% са на възраст от 40 до 50 години, 21% са на възраст от 30 до 40 години, 7% са на възраст над 60 години и 4% са на възраст до 30 години.



графика IV-11. Съотношение на заемащите ръководни длъжности в администрацията по възрастови групи към общата численост

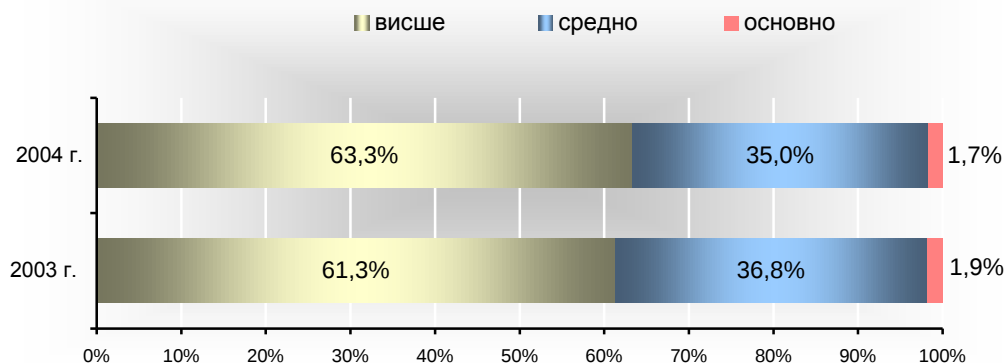
От служителите, заемащи експертни длъжности в централната администрация, най-голям е процентът на служителите на възраст от 30 до 40 години (32%), следвани от служителите на възраст от 40 до 50 години – 29%. Най-малък е процентът на служителите на експертна длъжност на възраст над 60 години (1,7 %). Служителите, заемащи експертни длъжности на възраст до 30 години, са 16%. Най-много служители на възраст до 30 години работят в Министерството на околната среда и водите (34% от числеността на министерството). Най-много служители на възраст над 60 години работят в Института по тютюна и тютюневите изделия (13% от числеността му).

От служителите заемащи експертни длъжности в областните администрации, най-голям е процентът на служителите на възраст от 30 до 40 години – 33%. Най-малък брой са заемащите експертни длъжности на възраст над 60 години (1%). Най-много служители на възраст до 30 години работят в областната администрация - Хасково (40% от числеността на областната администрация). Най-много служители на възраст над 60 години работят в областната администрация - Сливен (9% от числеността на областната администрация).

В общинските администрации най-много са заемащите експертни длъжности от 40 до 50 години (33 %), а най-малко са експертите на възраст над 60 години (2%). Най-много служители на възраст до 30 години работят в общинската администрация - Руен (26% от числеността на общинската администрация). Най-много служители на възраст над 60 години работят в общинската администрация - Невестино (31% от числеността ѝ).

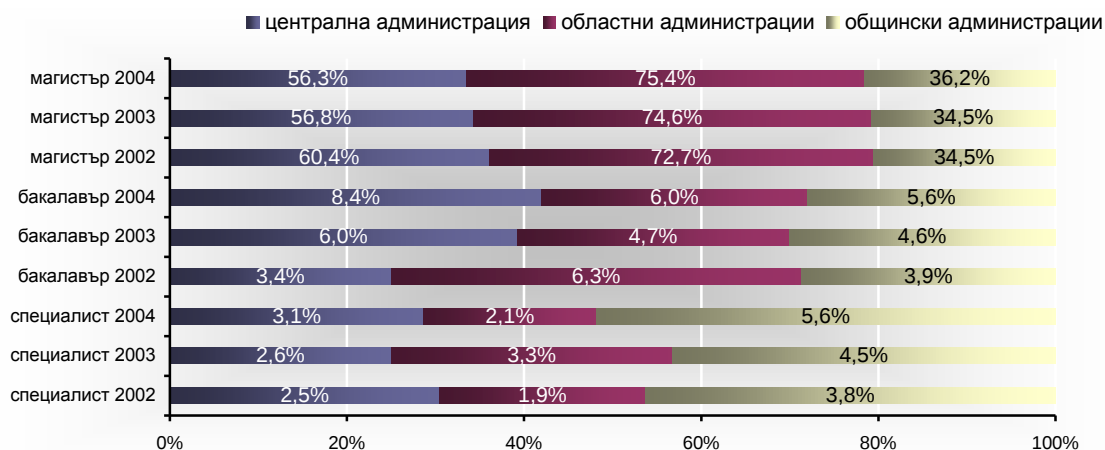
През 2004 г. броят на служителите с висше образование в държавната администрация като цяло е нараснал (63,3%) в сравнение с 2003 г. (61,3%). Най-висок е процентът на служителите с висше образование в областните администрации (83,5%), следвани от служителите в централната администрация (65,4%), и най-малко са служителите с висше образование в общинските администрации (47,4%).

Най-висок е процентът на служителите със средно образование в общинските администрации (50,3%), следвани от централната администрация (30,7%), а най-нисък е процентът на служителите в областните администрации (16,4%). В сравнение с 2003 г. се забелязва намаляване процента на служителите със средно образование във всички нива в администрацията.



графика IV-12. Образование на служителите в държавната администрация

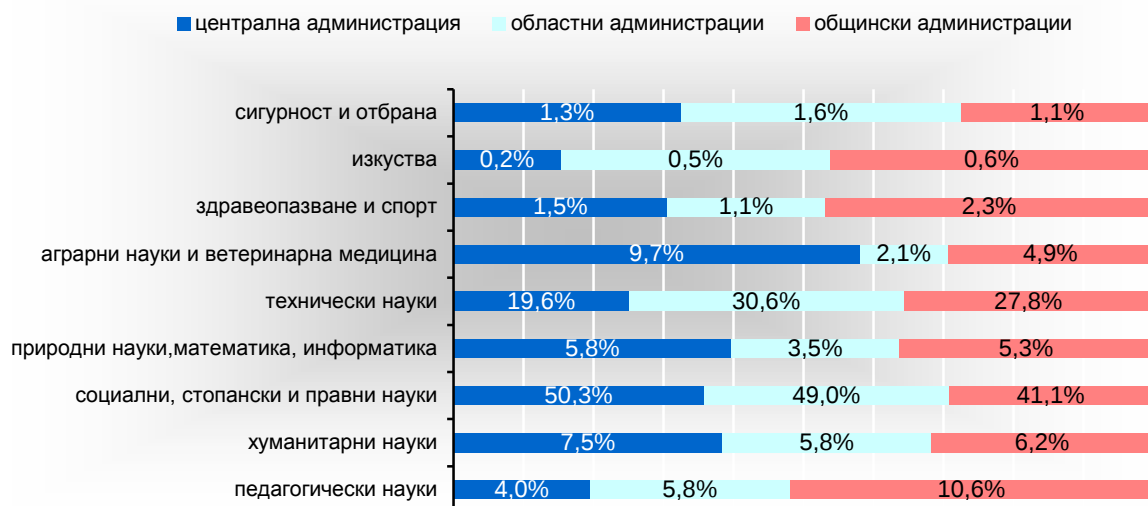
Служителите, притежаващи образователно-квалификационна степен “магистър”, представляват 51% от всички служители с висше образование в държавната администрация. В сравнение с 2003 г. броят на служителите, притежаващи степен “бакалавър”, се е увеличил от 5,9% на 7,7% през 2004 г., а със степен “специалист” - от 3,0% на 3,7%. Това налага извода, че голяма част от служителите са повишили своята образователна степен.



графика IV-13. Степен на завършено образование на служителите в държавната администрация

Най-голям е процентът на служителите с висше образование в областта на социалните, стопанските и правните науки (48,7%), като от тях най-голям брой служители са завършили специалност “Икономика” в централната администрация (42,3%), следвани от общинските администрации (33,9%) и областните администрации (30,1%). Прави впечатление, че най-много висшисти със специалност “Право” има в областните администрации (19,1%), следват централната администрация (7,1%) и общинските администрации (5,5%).

Висок е и процентът на служителите с висше образование в областта на техническите науки (21,2%), а най-нисък е процентът на тези с образование в областта на изкуствата (0,3%). С висше образование в областта на педагогическите науки са 5,1% от служителите в държавната администрация, като най-много служители с това образование работят в общинските администрации (10,6%). В областта на хуманитарните науки с висше образование са 7,2% от всички служители, а 5,7% в областта на природните науки, математиката и информатиката.



графика IV-14. Висше образование на служителите по области за 2004 г.

IV.3. Атестиране на служителите чрез оценка на длъжността

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

Прилагането на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация започна на 1 януари 2003 г. Системата за оценка на изпълнението има за цел да стимулира служителите към по-висока отговорност, към конкретизиране и изясняване на поставените задачи, към по-предвидими резултати, към обективност на критериите за оценка. Чрез системата се идентифицират потребностите от обучение на служителите, отличават се служители с бъдещ потенциал за развитие и се постига обвързване между резултатите от работата и възнаграждението на служителя.

В отчетните доклади се регистрира, че системата за оценка като цяло работи все по-добре.

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

От общо 462 административни структури, отчетли състоянието си в годишните доклади, в 420 са проведени и трите етапа на атестирането – съгласуването на работни планове, провеждането на междинна и на заключителна среща. В 42 структури не са проведени и трите етапа, а само някои от тях. Практически 91% от административните структури са приложили наредбата. От отчетите се 184 структури от централната администрация в 180 са проведени трите етапа на атестирането, което е 97% и е напълно удовлетворителен резултат.

Останалите 3% от тях маркират като причини за непровеждане на трите етапа обстоятелството, че са новосъздадени администрации в края на 2004 г., преструктурирани и др. (Агенцията по вписванията, Изпълнителната агенция по трансплантации).

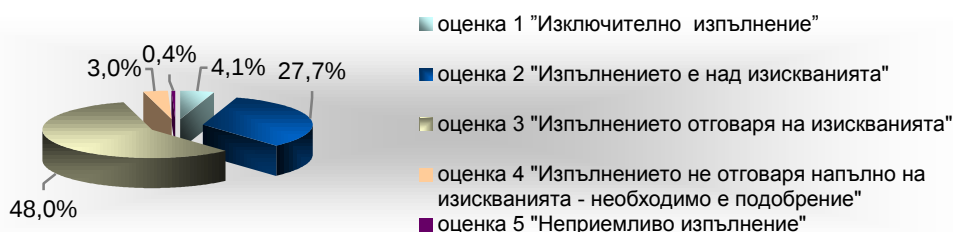
В териториалната администрация 89% от структурите са провели трите етапа на оценяване. Прави впечатление, че в общинските администрации като мотив за непровеждането на етапите на оценяване се сочи, че в тях не работят държавни служители, което говори за непознаване на законодателството (Столичната община, община

Кюстендил и др.).

От 462 отчетли се административни структури в 404 са се провели междинни срещи между оценяващи и оценявани и в 406 са се провели заключителните срещи в края на 2004 г. Това показва, че в 87,7% от структурите, представили годишните си доклади, са проведени и междинните, и заключителните срещи. В тези от тях, където двата етапа на оценяване не са проведени, се изтъква като причина структурни, организационни промени, смяна на оценяващите ръководители, все още не започнало атестиране на служителите.

59 854 са служителите с поставена годишна оценка в края на 2004 г., което представлява 77% от общия брой заети в държавната администрация. В централната администрация 86% от служителите са получили годишни оценки, а в териториалната – 63%.

Като положителен пример за прилагане на системата за оценка могат да бъдат посочени администрациите, в които 100% от служителите са оценени – Агенцията за чуждестранна помощ, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, Изпълнителната агенция по околна среда, Изпълнителната агенция по почвените ресурси, Националната служба по зърното и фуражите, областната администрация - Видин, общинските администрации - Сливница, Стара Загора, Лясковец, Сливо поле и др.



графика IV-15. Процентно съотношение на получените оценки спрямо общия брой атестирани в администрацията⁸

В централната администрация процентното разпределение на оценките е: оценка 1 – 4,3%, оценка 2 – 35,4%, оценка 3 – 50,7%, оценка 4 – 2,5%, и оценка 5 – 0,3%.

В териториалната администрация процентното разпределение на оценките е: оценка 1 – 4%, оценка 2 – 22,6%, оценка 3 – 46,3%, оценка 4 – 3,3%, и оценка 5 – 0,4%.

От общо 462 отчетли се структури 376 сочат, че системата за оценяване е спомогнала да се обозначат служители с бъдещ потенциал за развитие. Повечето от тях (210) са териториални администрации, където очевидно е обърнато сериозно внимание на този резултат от оценяването.

В 276 структури, от които в 111 централни и 165 териториални, системата е спомогнала за идентифициране на недостатъци в организационната им структура. Това потвърждава още веднъж ползата от прилагането на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация.

По отчетни данни са подадени 497 възражения по повод общата оценка до контролиращите ръководители. От тях 398 са в централната администрация и 99 в териториалната. От подадените възражения са приети 43,7%, или 217, и контролиращите ръководители са коригирали оценката с единица нагоре. Приетите възражения и коригираните оценки в централната администрация са 46,5% от всички подадени възражения, а в териториалната – 32,3%. Посочените проценти сочат значимостта на контролиращите ръководители в централната в сравнение с териториалната администрация в ролята им на арбитър и коректор при проява на необективност от страна на оценяващите ръководители.

За съжаление в отчетните данни се съдържа информация за нарушаване на нормативните разпоредби, касаещи атестирането на служителите в администрацията.

⁸ Сборът от процентите по оценки не е 100% поради това, че някои администрации не са отчетли сбор от 100%

54 оценки са коригирани от контролиращите ръководители от по-високи към по-ниски, за което липсва правна възможност в Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация. Нарушението съществува както в централната администрация (26 занижени оценки), така и в областни (2 занижени оценки) и в общински (26 занижени) администрации.

Само 32 служители от държавната администрация не са подписали формулярите и общите си оценки от заключителните срещи в края на 2004 г. От тях 16 са от централната администрация и 16 – от териториалната администрация. Това говори за непознаване на нормативната уредба от оценяваните, според която подписът на формуляра не е израз на съгласие с оценката, а удостоверява единствено провеждането на срещата. Евентуално несъгласие се изразява по определен в наредбата ред за писмени възражения до контролиращите ръководители.

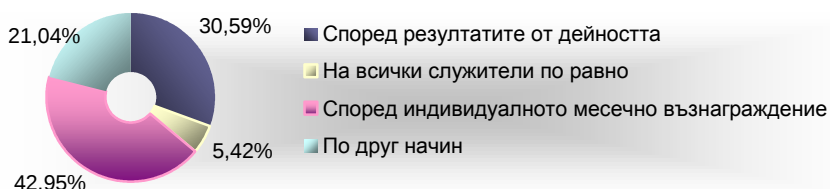
IV.4. Допълнителни възнаграждения на служителите

Показателят “Разпределение на допълнителното възнаграждение в администрацията за 2004 г.” се обосновава с необходимостта от наблюдение и анализ на:

- начините на разпределение на допълнителното възнаграждение в отделните администрации в страната;
- анализ на достигнато равнище на допълнителните възнаграждения в отделните администрации - ДМС, добавки, надбавки и пр.
- установяване на съотношението между основното и допълнително възнаграждение с цел балансиране на допълнителното заплащане чрез лимитиране на индивидуалния размер и увеличаване на основното заплащане.

От представените отчетни доклади на централните и териториалните администрации се констатира, че допълнителните възнаграждения в администрацията се разпределят съобразно приети вътрешни правила за работната заплата. В тези правила като показатели при разпределяне на допълнителното възнаграждение се отчита реално отработеното време, качеството на изпълнение на задълженията, приноса за издигане авторитета на съответната администрация, събрани допълнително приходи за изпълнение на държавния бюджет или други показатели съобразно спецификата на отделните администрации. За някои администрации, чиито функции и задачи са регламентирани със специални закони (Данъчния процесуален кодекс, Закона за държавния вътрешен финансов контрол, Закона за енергетиката, Закона за опазване на околната среда и др.), допълнителното възнаграждение е регламентирано изрично в тези закони, като правилата за прилагането му са доразвити в съответни наредби и/или вътрешните правила за работната заплата.

При направения анализ на отчетните доклади се констатира, че допълнителните възнаграждения се разпределят според резултатите от дейността в 30,59% от администрациите, на всички служители поравно - в 5,42%, според индивидуалното месечно възнаграждение – в 42,95 %, и по друг начин – в 21,04%.



графика IV-16. Разпределение на допълнителното възнаграждение в администрацията (в т.ч. допълнително материално стимулиране, добавки, награди и пр.)

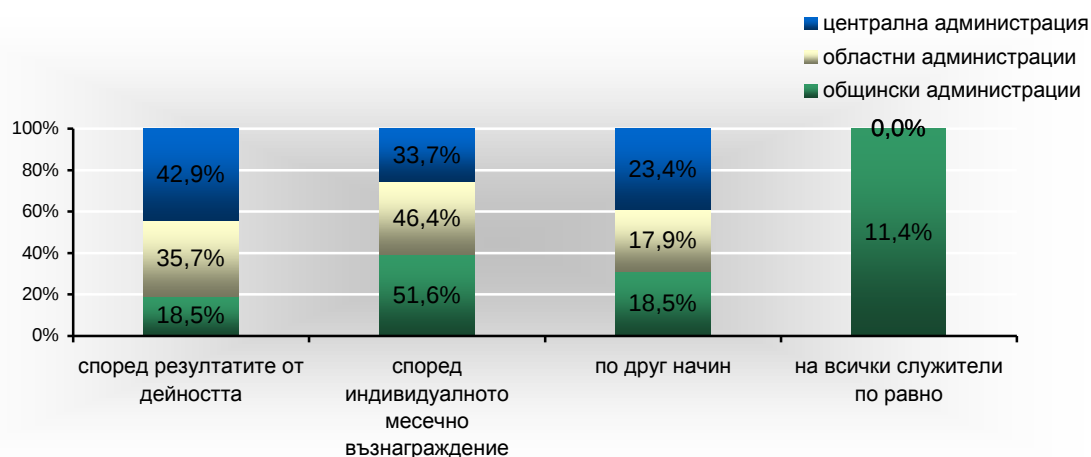
Според начина на разпределение на допълнителното възнаграждение в различните типове администрация състоянието е следното:

Начин на разпределение	Тип администрация	Брой
<i>Според резултатите от дейността</i>		141
	Централна администрация	79
	Административни структури, създадени със закон	30
	Администрации на държавни комисии	2
	Държавни агенции	4
	Изпълнителни агенции	27
	Министерства	10
	Териториална администрация	62
	Областни администрации	10
	Общински администрации	41
	Общински администрации на райони	11
<i>На всички служители по равно</i>		25
	Централна администрация	0
	Административни структури, създадени със закон	0
	Администрации на държавни комисии	0
	Държавни агенции	0
	Изпълнителни агенции	0
	Министерства	0
	Териториална администрация	25
	Областни администрации	0
	Общински администрации	25
	Общински администрации на райони	0
<i>Според индивидуалното месечно възнаграждение</i>		198
	Централна администрация на изпълнителната власт	62
	Административни структури, създадени с постановление на МС	6
	Административни структури, създадени със закон	47
	Администрации на държавни комисии	1
	Държавни агенции	1
	Изпълнителни агенции	5
	Министерства	2
	Териториална администрация	136
	Областни администрации	13
	Общински администрации	114
	Общински администрации на райони	9
<i>По друг начин</i>		97
	Централна администрация на изпълнителната власт	43
	Административни структури, създадени с постановление на МС	2
	Административни структури, създадени със закон	31
	Администрации на държавни комисии	1
	Държавни агенции	2
	Изпълнителни агенции	3

Министерства	4
Териториална администрация	54
Областни администрации	5
Общински администрации	41
Общински администрации на райони	8

таблица IV-2. Разпределение на допълнителното възнаграждение в администрацията

При анализ на начина на разпределение на допълнителното възнаграждение в различните типове администрации състоянието е следното:



графика IV-17. Разпределение на допълнителните възнаграждения в администрацията

От представените отчети се констатира, че най-разпространеният начин за разпределение на допълнителното възнаграждения в общинските администрации е според индивидуалното трудово възнаграждение. Това дава основание да се констатира, че то и тук поначало се схваща като сравнително обективно и предпочитано. Разпределението поравно като схема сочи придържане към установените традиционни начини, като наред с това се свързва и с по-ниския му ръст в общинските администрации.

За първи път през настоящата година бе направен отчет относно процентното съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. допълнително материално стимулиране, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на брутната работна заплата в съответните административни структури. Изследване относно размера на допълнителните възнаграждения в абсолютна сума не е провеждано. Общо за страната процентното съотношение между годишния размер на изплатените допълнителни възнаграждения спрямо общия годишен размер на брутната работна заплата възлиза на 16, 23%.

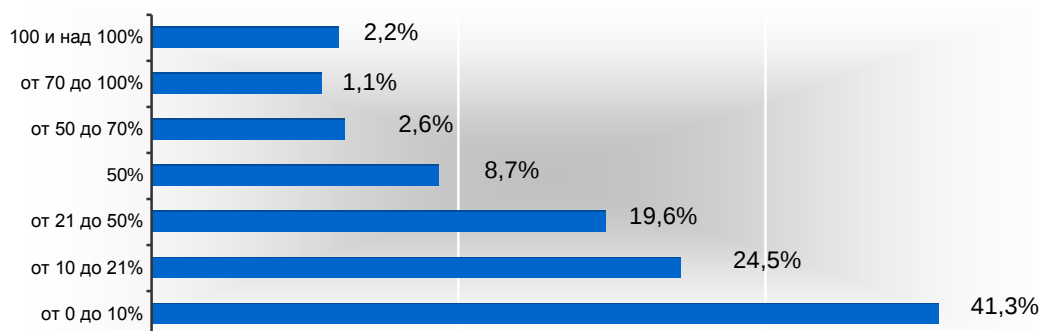
Средното процентно съотношение в централните администрации на база 184 отчета възлиза на 20.99 %. По отделните видове административни структури съотношението е:

- министерства - средно 21,93%;
- държавни агенции - средно 9,69%;
- изпълнителни агенции - средно 15,47%;
- административни структури, създадени със закон – средно 24,30%;
- административни структури, създадени с постановление на МС – средно 14,25%;
- държавни комисии - средно 19,48%.

В отделните структури от централната администрация се отчита сериозно различие в съотношението на общия размер на допълнителните възнаграждения спрямо общия

годишен размер на brutната работна заплата:

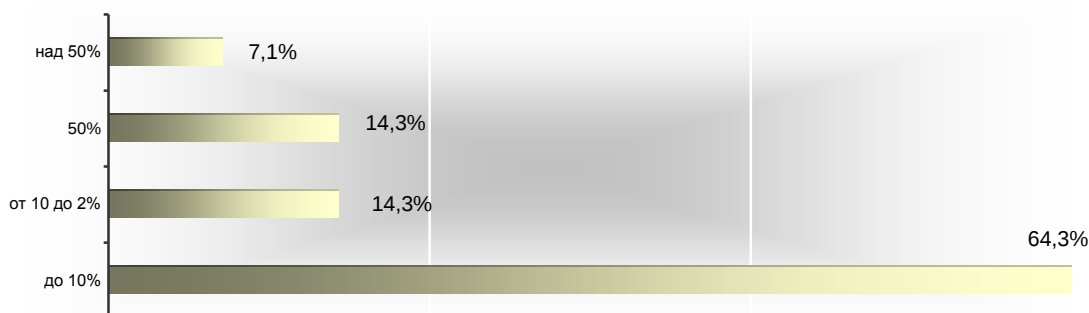
- 76 (т.е. 41,3%) от структурите в централната администрация сочат между 0% и 10% съотношение на общия размер на допълнителните възнаграждения спрямо годишния размер на brutната работна заплата;
- 45 (т.е. 24,5%) структури имат съотношение между 10 до 21%;
- 36 (19,6%) структури от централната администрация отчитат процентно съотношение между 21, включително до 50%;
- 16 (т.е. 8,7%) структури имат 50% съотношение;
- 5 (т.е. 2,6%) структури от централната администрация отчитат процентно съотношение от 50 до 70%;
- 2 (т.е. 1,1%) структури сочат процентно съотношение от 70 до 100% и
- 4 (т.е. 2,2%) структури от централната администрация отчитат 100% и над 100% съотношение между общия размер на изплатени допълнителни възнаграждения спрямо годишната brutна работна заплата. Това са Националната агенция за оценяване и акредитация, Регионалният инспекторат по образованието – Бургас, Министерството на финансите и Агенцията за ядрено регулиране, като най-високото процентното съотношение - 168%, е отчетено в Агенцията за ядрено регулиране.



графика IV-18. Процентно съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. за ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на brutната работна заплата в централната администрация

В областните администрации процентното съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на brutната работна заплата е изчислено средно на 17,93%.

В 18 (т.е. 64, 3%) областни администрации се твърди, че съотношението е до 10%; в 4 (т.е. 14,3%) областни администрации е между 10 и 20%; в други 4 (т.е. 14,3%) администрации е 50% и в две областни администрации (т.е. 7,1%) е над 50 %.



графика IV-19. Процентно съотношение на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. за ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на brutната работна заплата в областните администрации

За общинските администрации се сочи, че средното съотношение е 11,89%, а за

администрациите по райони – 17,47%. И при общинските администрации са налице различия, като преобладаващата част от тях твърдят, че са в диапазона до 10%, а само 28 общини сочат процентно съотношение от 50 и над 50%.

От направения анализ на процентното съотношение между общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения спрямо общия годишен размер на brutната работна заплата се налагат следните изводи:

- Поради ниския размер на brutната заплата като цяло в администрацията за привличане и задържане на кадри се прилага и схемата на допълнително възнаграждение (ДМС, добавки, награди и др.).

- Усредненото съотношение между общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения (в т.ч. ДМС, добавки, награди и други) спрямо общия годишен размер на brutната работна заплата за централната администрация е 20.99%, за областната администрация - 17,93 %, за общинската администрация -11.89%, а за общинските администрации на райони – 17,47%.

- В отделните административни структури е налице сериозно различие в съотношението на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения спрямо общия годишен размер на brutната заплата. Общо за страната при 65 от 463 административни структури (т.е. повече от 1/7 от администрациите) допълнителното материално стимулиране е 50 и над 50% от основното възнаграждение.

- За централната администрация съотношението на общия размер на изплатените допълнителни възнаграждения спрямо общия годишен размер на brutната заплата е в границите между 0% и 168%.

- Като се има предвид, че в отчетите се касае за усреднени величини, може да се предположи, че е налице сериозно различие и вътре в отделните административни структури.

- Констатира се наличие на дисбаланс между основно и допълнително заплащане в администрацията на страната, като са налице структури, при които допълнителното надвишава основното заплащане.

- Очерталото се състояние е установено трайно и засяга и възлови структури, поради което за недопускане на негативни последици – изтичане на кадри, липса на достатъчна мотивираност и пр. - лимитирането на индивидуалния годишен размер на допълнителните възнаграждения задължително следва да бъде съпроводено с увеличаване на индивидуалната работната заплата в администрацията на страната.

IV.5. Обучение

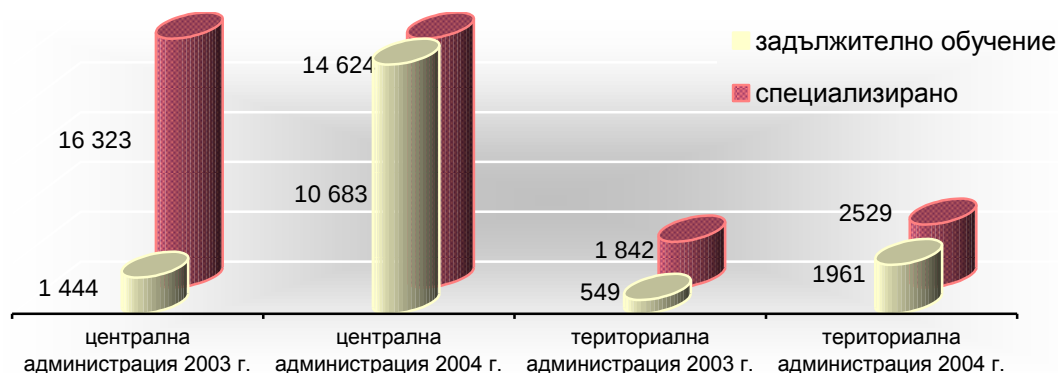
И през 2004 г. продължи реализирането на стратегическата цел за непрекъснато повишаване на професионалната квалификация на служителите. 48% от структурите са усвоили 100% от целево предоставените им финансови средства за специализирано обучение на служителите, от които 109 структури на централната администрация (Министерството на здравеопазването, Министерството на културата, Агенцията за чуждестранна помощ, Националната служба за съвети в земеделието, регионалните центрове по здравеопазване, и др.), 22 областни администрации и 90 общински администрации (Болярово, Мизия, Ружинци, Търговище, Чепеларе и др.). В сравнение с 2003 г. този процент е нараснал с 23%.

44% от структурите са усвоили в допълнение към целевите средства за обучение и предвидените в собствения си бюджет средства за обучение.

Броят на администрациите, усвоили по-малко от 30% от отпуснатите им целеви финансови средства, е 26, от които 5 структури от централната администрация (Министерството на околната среда и водите – усвоени 20%, Изпълнителната агенция по лозата и виното – 13%, Българо-германският център за професионално обучение - Стара Загора – 0%, Басейновата дирекция - Благоевград, Западнореловският район – 3%,

Регионалният инспекторат по образованието - Хасково – 25%) и 21 общински администрации (Златарица – 7%, Кресна – 5%, Симеоновград – 20%, и др.).

Общият брой служители, преминали обучение през 2004 г., е 29 797, от които 25 307 (37%)⁹ са от централната администрация и 4 490 (23%) - от териториалната. В сравнение с 2003 г. този брой е нараснал с 8% за централната администрация и с 11% за териториалната.



графика IV-20. Съотношение на преминалите задължително и специализирано обучение

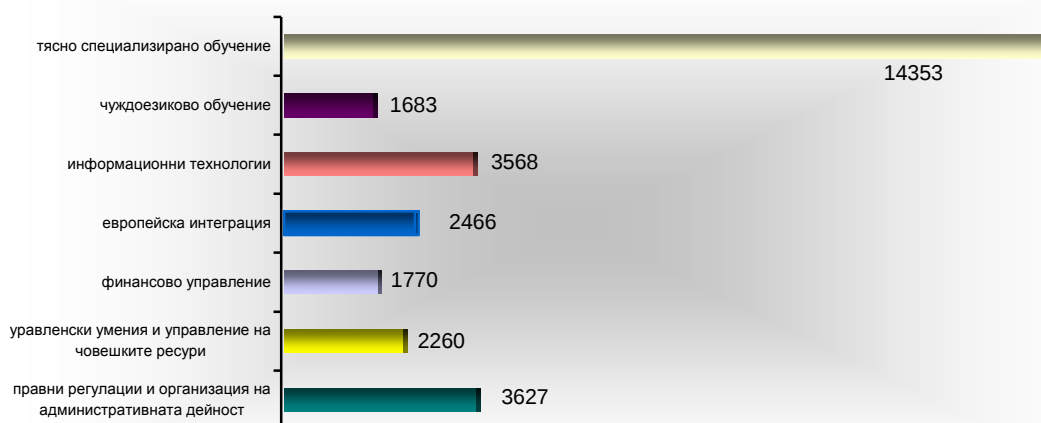
10 683 служители от централната администрация и 1 961 от териториалната са преминали задължително обучение през 2004 г. От тях 1 074 на ръководни и 9 609 на експертни длъжности за централната и 560 на ръководни и 1 401 на експертни длъжности за териториалната администрация. 2 547 служители от преминалите задължително обучение са обучени в Института по публична администрация и европейска интеграция по програмите за новопостъпили експерти, новоназначени ръководители, интегриране на България в Европейския съюз и превенция на корупцията.

Най-голям брой служители са преминали тясно специализирано обучение – 14 353 (13 107 от централната и 1 246 от териториалната администрация). В централната администрация на второ място е обучението по информационни технологии – 3 068 служители, а в териториалната администрация обучението по правни регулации и организация на административната дейност – 975 служители. Най-малък брой служители от централната администрация са преминали обучение по финансово управление – 1 102, а в териториалната администрация на последно място е чуждоезиковото обучение – 107, както беше установено и през 2003 г.

Съгласно проучване на НЦИОМ 44,6% от служителите са на мнение, че има пълен синхрон между желаната от тях и предоставената от администрацията възможност за повишаване на квалификацията. 46,7% твърдят, че предоставената от администрацията възможност за повишаване на квалификацията отчасти се покрива с желаната от самите тях.

През 2004 г. 5 676 служители са преминали курсове за специализирано обучение в Института по публична администрация и европейска интеграция, което е с 35% повече от 2003 г. Курсове по линията на TAIEХ са посетили 227 служители (Министерството на околната среда и водите – 22, Изпълнителна агенция “Железопътна администрация” – 15, Националната ветеринарномедицинска служба – 45, и други структури предимно от централната администрация). Най-голям е броят на служителите, преминали обучение в други обучаващи институции – 9 986. Сред най-често изброените обучаващи институции са: български университети (Нов български университет, СУ “Климент Охридски”), Фондация за реформа в местното самоуправление, Фондация “Отворено общество”, университети в чужбина, ВА “Г. Раковски”, неправителствени организации, частни фирми, учебни центрове, вътрешни обучения и др.

⁹ Процентът е изчислен към общата численост на персонала.

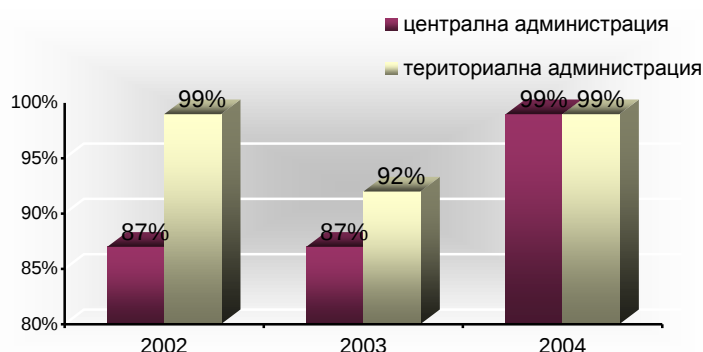


графика IV-21. Брой служители, преминали специализирано обучение през 2004 г.

1 037 служители са преминали обучение с продължителност повече от 1 месец, от които 998 от централната и 39 от териториалната администрация. Сключени са 553 договори със служители, повишили професионалната си квалификация със средства на администрацията, от които 382 договора в централната и 171 в териториалната.

3 450 служители са получили сертификат от Института по публична администрация и европейска интеграция. 306 служители са получили сертификат от български университети, а 59 – от университети в чужбина. 1 898 служители са получили сертификат от други обучаващи институции (Европейския център за наука, образование и култура, Института на вътрешните одитори в България, Центъра за външноикономическа подготовка на кадри, Британския съвет и др.).

Броят на напусналите обучени служители в централната администрация е 356 (в Агенция "Митници" – 82, Държавната агенция за метрология и технически надзор – 16, Агенцията за социално подпомагане – 70, Данъчната администрация – 14 и др.), а в териториалната – 47 (областната администрация - Ямбол – 6, общинската администрация - Варна – 2, район "Илинден", Столична община – 8 и др.). Това представлява само 1% от всички служители, преминали обучение през 2004 г., което в сравнение с 2002 и 2003 г. е значително по-малко, съответно със 7% за териториалната администрация и с 12% за централната.



графика IV-22. Процент на служителите, преминали обучение, които продължават да работят в администрацията

Само четири са случаите на обратно плащане на финансовите средства за обучение от страна на служителя при напускане през 2004 г. (Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Патентното ведомство, Изпълнителната агенция по лекарствата и Изпълнителна агенция "Морска администрация").

V. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

В редовния се доклад за напредъка на България през 2003 г. по пътя на присъединяване към Европейския съюз ЕК отбелязва следното:

“Постигнат е напредък с приемането на Програма и План за действие в изпълнение на Стратегията за модернизация на държавната администрация, която цели консолидирането на нормативната уредба в тази област. Ще бъдат необходими постоянни усилия за по-нататъшното осъществяване на реформата на публичната администрация и постигането на целта за изграждане на квалифицирана и ефикасна държавна служба в средносрочен план с оглед на ефективното прилагане и изпълнение на достиженията на правото на ЕС (acquis) след присъединяването на България в Съюза.

Република България трябва да продължи да прави постоянни усилия за развитието на достатъчен административен капацитет за прилагане и изпълнение на acquis. Продължавайки хоризонталната реформа на публичната администрация, тя трябва да се съсредоточи по-конкретно и върху развитието на капацитета, за да стане част от вътрешния пазар и да прилага acquis в такива области, като селско стопанство, околната среда и регионалната политика. Продължителни усилия са необходими за създаване на необходимия административен капацитет, за да се осигури стабилно и ефикасно управление на фондовете на ЕС.”

С оглед изпълнение на препоръките от Редовния доклад от 2003 г. и от Пътната карта за България за установяване на квалифицирана и ефикасна държавна администрация за прилагане на acquis не само в предприсъединителния период, но и като пълноправен член на Европейския съюз, съгласно получената информация от работните групи от координационния механизъм по европейска интеграция през 2004 г. са извършени следните по-важни промени в структурите, които прилагат хармонизираното законодателство:

V.1. Основни действия във връзка с институционалното изграждане и укрепване на административния капацитет за прилагане на европейското законодателство

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

Във връзка с препоръката на Европейската комисия в Редовния доклад от 2003 г. и Пътната карта по глава 1 “Свободно движение на стоки” по отношение на необходимостта от засилване на контрола на обществените поръчки чрез създаване на независима агенция по обществените поръчки, на основание на новия Закон за обществените поръчки е създадена Агенция по обществени поръчки, Устройственият правилник на която е приет с ПМС № 56 от 2004 г. (ДВ, бр. 24 от 2004 г.). През 2004 г. акцентът беше върху назначаване на персонал и укрепване на административния капацитет на агенцията, чрез обучение на експертите по въпроси, свързани с правила, политики и практики на европейските обществени поръчки, процес на възлагане на обществени поръчки и програмно бюджетиране. Стартира изпълнението на проект по ФАР – туининг лайт BG02 IB-FI-04 TL “Укрепване на административния капацитет на Агенцията по обществени поръчки и подобряване на законодателната рамка в областта на обществените поръчки”, с което ще продължат мерките по укрепване на тази структура в съответствие с най-добрите практики на ЕС.

V.1.B. Създаване на нови административни звена в съществуващи структури за адекватно прилагане на хармонизираното законодателство

Във връзка с прилагането на редица регламенти и директиви на ЕС в областта на безопасността на храните, както и във връзка с препоръка от редовния доклад на ЕК, през 2004 г. бе създадена дирекция "Контрол на храните и тяхната безопасност" към Министерството на земеделието и горите. Дирекцията ще разработва и актуализира стратегията на МЗГ в областта на безопасността на храните и ще изготвя програми за реализирането ѝ, ще осъществява координацията по провеждане на държавната политика в областта на безопасността на храните, като изготвя предложенията, които министерството внася за разглеждане в Националния съвет по безопасност на храните. Продължава набирането на експерти в дирекцията.

За прилагане на регламенти 2081/1992 и 2082/1992 и съгласно поет с документа CONF-BG 56/02 ангажимент по глава 7 "Земеделие" за създаване на орган за регистрация и контрол на географски означения и храни с традиционно специфичен характер към дирекция "Интеграционна политика" на Министерството на земеделието и горите е създадено специализирано звено за регистрация и контрол на земеделски продукти и храни с наименования на произход и традиционно специфичен характер. Проведена е конкурсна процедура за подбор на кадрите и съответните експерти са назначени от 1 август 2004 г.

Във връзка с прилагането на Регламент 1788/2003 и поет ангажимент в допълнителна информация към позицията за преговори (CONF-BG 43/01) по глава 7 «Земеделие» до края на 2004 г. да бъде изграден регистър на изкупвачите на краве мляко (млекопреработвателните и млекосъбирателните пунктове) към дирекция "Животновъдство" на МЗГ е създаден нов отдел "Мониторинг на производството на краве мляко и изпълнение на млечните квоти", в който се води регистър на млекопреработвателите и млекосъбирателите. Във връзка с изпълнение на ангажимент, поет с документа CONF-BG 56/02 в същата дирекция е създаден и още един нов отдел "Окачествяване и класификация на месо", който осъществява контрола по спазването на правилата за окачествяване и класификация на кланични трупове от свине, едър и дребен рогат добитък и участва в арбитражни процедури за разглеждане на спорове по окачествяване и класификация на кланични трупове и др.

С оглед прилагането на Рамкова директива 70/156 и 56 директиви по компоненти и Рамкова директива 2002/24 и 13 директиви по компоненти бяха направени изменения в Устройствения правилник на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" (ДВ, бр. 53 от 2004 г.), според които се създава нова дирекция "Пътни превозни средства" с численост 16 служители, която ще работи по въпросите, свързани с одобряване на типа моторни превозни средства и ремаркета за тях.

За прилагане на Рамкова директива 74/150/ЕЕС и 23 специфични директиви към нея от 01.05.2004 г. в Контролно-техническата инспекция чрез изменения в устройствения ѝ правилник е създаден нов отдел "Типово одобрение, контрол на пазара и информационно обслужване" към дирекция "Правно, информационно, стопанско и финансово обслужване". Работи се по укрепване на административния капацитет чрез обучение на служителите във връзка с основните принципи на одобрението на типа на нови колесни трактори, системи и компоненти за тях и стартиране на проект ФАР BG 0205.02.11 "Укрепване на административния капацитет на КТИ – Въвеждане на система за пазарен контрол за одобрение на типа на нови колесни трактори".

В изпълнение на изискванията на Директива 94/56 за създаване на независим разследващ орган за анализ на инцидентите и злополуките в областта на въздушния транспорт, които бяха транспонирани в ЗИД на Закона за гражданското въздухоплаване (ДВ, бр. 52 от 18.06.2004 г.) в Министерството на транспорта и съобщенията вече действа специализирано звено "Разследване на авиационните произшествия и сериозни инциденти".

В Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна авиация" чрез реструктуриране

са създадени две нови дирекции – “Авиационна безопасност”, която ще извършва необходимите действия по издаването на лицензи, разрешения, разрешителни, свидетелства, удостоверения и одобрения и ще осъществява контрол над гражданското въздухоплаване и гражданските въздухоплавателни средства и дирекция “Летищно аеронавигационно осигуряване, международно и икономическо регулиране”, която ще извършва контрол над физическите и юридическите лица във връзка със сигурността и икономическите аспекти на безопасността в гражданското въздухоплаване, ще контролира гражданските летища и летателни площадки, аеронавигационните и други съоръжения, свързани с гражданското въздухоплаване, и ще организира и осъществява дейността на ГД “ГВА” във връзка с изпълнението на задълженията, произтичащи от международните договори, страна по които е Република България, и членството ѝ в организации в областта на гражданското въздухоплаване.

С ПМС № 331 от 2004 г. е закрыта Изпълнителна агенция “Пристанищна администрация”, като дейността ѝ по отношение на пристанищната инфраструктура се поема от Национална компания “Пристанища”, образувана по чл. 62, ал. 3 от ТЗ.

Със Заповед РД – 15 № 1189 на министъра на здравеопазването от 21.06.2004 г. е създаден сектор “Квалификация на кадрите в здравеопазването и взаимно признаване на дипломи, сертификати и други документи за професионална квалификация по медицински специалности, издадени в други държави” към отдел “Европейска интеграция” на Министерството на здравеопазването, който ще поддържа регистър на лицата, придобили специалност в системата на здравеопазването, ще планира и координира дейностите по провеждане на следдипломното обучение в системата на здравеопазването, ще извършва проверка на документите за медицинско образование, издадени от български медицински училища и ще издава съответните документи относно автентичността им, както и ще проучва и признава документи за медицинско образование и придобита правоспособност по медицински специалности в чужбина и ще подготвя съответни документи за утвърждаване.

Съгласно Закона за насърчаване на научните изследвания са създадени Националният съвет за научни изследвания като консултативен орган към министъра на образованието и науката и фонд “Научни изследвания” - юридическо лице за насърчаване на научните изследвания и координационен механизъм на националните, регионалните и международни програми и проекти.

В изпълнение на ангажимент по глава 17 “Наука и научни изследвания” (документ CONF-BG 8/00) ЗА участие в рамковите програми на ЕО в тази област и с оглед новите тематични приоритети и инструменти за реализация на Шеста рамкова програма и подготовката на Седма рамкова програма през 2004 г. е разширена националната контактна мрежа и мрежата от национални представители в програмните комитети за разпространение на информация и консултации с българската научна общност. Мрежата обхваща над 125 членове и подлежи на допълнително разпределение чрез мрежите на второ ниво, изградени от всяко контактено лице. Обхванати са всички научни организации, университети, фирми, регистрирани чрез Българската търговско промишлена палата, както и малки и средни предприятия.

Във връзка с необходимостта от укрепване на административния капацитет за ефективно усвояване на средствата от ЕС с ПМС № 322 от 2004 г. към Министерството на образованието и науката е създадена нова дирекция “Координация на образователни международни проекти и програми” с капацитет 10 експерти. Дирекцията ще оказва консултантска и методическа помощ на училища и обслужващи звена в процеса на разработване на проекти и ще поддържа информационно-справочна система и база данни за програми и проекти, финансирани от ЕС, Световната банка и други донори. Дирекцията предстои да бъде изградена през 2005 г.

През 2004 г. продължава процесът на реформа на данъчната администрация и институционално укрепване на Националната агенция за приходите. Основната цел, която се преследва с реструктурирането, е оптимизиране на структурата на Данъчната администрация чрез разделянето и обособяването на администрирането на местните и

републиканските данъци, както и подготовката ѝ за интегриране с функциите на НОИ по събирането. Успоредно с процеса по реструктурирането на данъчната администрация, се извършва и процесът по обособяване на функция "Събиране" на НОИ.

През 2004 г. започна процес на реструктуриране на всички териториални данъчни дирекции и техните подразделения като бяха взети под внимание постигнатите резултати и опита от развитието на пилотния проект в Бургас, стартирал от 01.07.2003 г. Със Заповед N 3МФ-631/28.06.2004 г. са утвърдени промените в типовата функционална структура на данъчната администрация, като те ще се привеждат в изпълнение поетапно за всяка данъчна дирекция. Този процес беше реализиран успешно в съответствие с утвърдения график, като през 2005 г. предстои реструктурирането на последните две териториални данъчни дирекции.

С ПМС № 409 от 2002 г. на Главната данъчна дирекция е възложено разработването, внедряването и прилагането на системата Интрастат в България. За изпълнението на тези дейности на основание на Заповед № 3МФ-1454/27.12.2004 г. на министъра на финансите в ГДД е създаден нов отдел "Интрастат", който трябва да обезпечи реализирането през 2005 –2006 г. и прилагането на необходимите достижения от законодателен, методологичен, оперативен и технологичен характер за бъдещата работа на системата Интрастат. Постепенно функциите на отдела ще се променят и той ще се превърне от развойно в експлоатационно звено, т.е. в оперативен отдел на бъдещата Национална агенция по приходите.

С ПМС № 313 от 2004 г. към Министерския съвет е създаден Национален съвет за равни възможности на жените и мъжете, в който участват представители на социалните партньори и неправителствените организации в областта на разработване и координиране на политиката за равенство на жените и мъжете във всички сфери на икономическия, политическия и обществен живот на страната.

В изпълнение на чл. 3 от Договора от Амстердам и Европейска стратегия по заетостта в Министерството на труда и социалната политика към дирекция "Политика на пазара на труда" със Заповед № 145 на министъра е създаден сектор "Равни възможности на жените и мъжете". Отделът ще осъществява координация и сътрудничество с международни организации по въпросите на равнопоставеността на мъжете и жените, ще координира участието на България в Рамковата програма на Европейската общност за равнопоставеност на половете (2001-2005) и ще разработва насоки и методологическа рамка за равнопоставеност на половете и стратегия за интегриране на подхода на равните възможности при вземане на решения. Също така този отдел ще осъществява административно-техническото обслужване и организиране работата на Националния съвет за равни възможности на жените и мъжете към Министерския съвет и Консултативната комисия за равни възможности на жените и мъжете към министъра на труда и социалната политика. Проведено е специализирано обучение на началника на отдела и на експертите.

На основание на препоръката от Редовния доклад на ЕК за 2003 г. за укрепване на административният капацитет на съответните органи, включително на ГИТ, за да може *acquis* да бъде ефективно прилагано, в ИА "ГИТ" през 2004 г. е създадена нова дирекция "Управление на човешките ресурси", която има контролни функции. Увеличението на инспекторския състав е с 40 щатни бройки. Проведено е специализирано обучение на 35-те новоназначени държавни инспектори от дирекция "Правна" в ИА "ГИТ".

За изпълнение на Закона за защита срещу дискриминация и подпомагане функционирането на Комисията за защита срещу дискриминация е създадена нова дирекция "Етнически и демографски въпроси" в администрацията на Министерския съвет.

Във връзка с транспонирането на Директива 68/414/ЕЕС в Закона за задължителните запаси от нефт и нефтопродукти, на Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" се възлага общият надзор върху съхраняваните задължителни запаси от нефт и нефтопродукти и върху лицензираните съхранители на нефт и нефтопродукти. С приетият нов Устройствен правилник на Държавна агенция "Държавен

резерв и военновременни запаси”, (ДВ, бр. 8 от 2004 г.) е създадена нова дирекция „Управление на задължителните запаси от нефт и нефтопродукти”, която ще има функции по поддържане на 30-дневните държавни резерви от нефт и нефтопродукти, управление на задължителните запаси от нефт и нефтопродукти чрез контрол при създаването, съхраняването и ползването им, създаване и поддържане на регистрите на складовете за нефт и нефтопродукти на производителите и вносителите, разработване и утвърждаване на техническите изисквания и изискванията за безопасност и експлоатация на складовете, установяване и изчисляване на средногодишното и среднодневното потребление на нефтопродукти в страната и съответното ниво на запасите.

Във връзка с прилагане на Директива 93/7 за връщане на културни обекти, напуснали незаконно територията на държава-член на ЕС, от април 2004 г. към НЦМГИИ започна своята дейност Инспекторат за културно наследство. Инспекторатът работи успешно и поддържа постоянни контакти с Национална служба „Полиция” - икономическо направление. Проведени са две съвместни операции, свързани със защита на културното наследство. Провеждат се и регулярни работни срещи. На базата на получени сигнали са извършени 6 самостоятелни инспекции в 5 музея в страната. Обработени са още 11 сигнала за нарушения, изпратени са съответните писма с инструкции до отговорните служители. Представители на инспектората участваха в окончателното изработване на наредбата за внос и временен износ на паметници на културата, изготвена от работна група на МК и агенция „Митници”. Провежда се подготовка за обособяването на електронен архив за обслужване на временния износ на движими паметници на културата.

През 2004 г. е изграден „Черноморски граничен координационно информационен център” като постояннодействащ орган за осигуряване на взаимодействието с Националните гранични координационни центрове (НГКЦ) на държавите от Черноморския регион за многостранен и двустранен обмен по проблемите на борбата с контрабандата, нелегалната миграция, незаконния трафик на оръжие, наркотици и др. Решението за учредяването на Центъра беше взето с подписване на споразумение на годишната Конференция на ръководителите на службите за брегова охрана от страните от Черноморския регион, състояла се през октомври 2003 г. Обменът на информация се извършва съгласно приетия на конференцията Правилник за дейността на международния координационен и комуникационен център. Центърът е изграден с консултантската помощ на немски експерти в рамките на текущия туининг проект по програма ФАР BG 02- IB/JH/06, като е използван опитът на страните от Балтийския регион.

Във връзка с прилагане на *acquis* за защита на еврото срещу фалшифициране в МВР със заповед на министъра на вътрешните работи от февруари 2004 г. е създаден Национален оперативен и координационен център за борба с фалшифицирането на парични знаци /НОКЦ/.

В изпълнение на ангажименти по глава 24 „Правосъдие и вътрешен ред” и в съответствие с приетия на 11 ноември 2003 г. ЗИД на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 103 от 2003 г.) в рамките на МВР беше създадена и от 26 февруари 2004 г. започна да функционира нова специализирана дирекция „Миграция”. Функциите и дейността на дирекцията са подробно регламентирани в чл. 121а от ЗМВР и съответстват на практиката на държавите-членки на ЕС. Дирекцията има задължението да подпомага и контролира дейността на регионалните звена „Миграция” при РДВР и СДВР. С ПМС от 23 януари 2004 г. е увеличена и щатната численост на министерството, като необходимите за това средства са предвидени в бюджета на МВР.

В изпълнение на ангажименти, поети в преговорния процес, е създадено Национално информационно аналитично звено по наркотичните вещества. Правната база за изграждане на звеното е Инструкция на министъра на вътрешните работи и министъра на финансите от 04.09.2003 г. Екипът се състои от 10 служители от Национална служба за борба с организираната престъпност, Националната служба „Гранична полиция”, Национална служба Полиция, Националната следствена служба, Агенция „Митници”, Агенцията за финансово разузнаване, командировани в звеното дългосрочно. Звеното функционира от 01.10.2004 г., като е осигурен редовен обмен на информация със службите

и агенциите, представени в него. Проведено е обучение на служителите по оперативен и стратегически анализ и аналитични техники.

През август 2004 г. е създаден сектор „Наркотици“ в Дирекцията на Национална служба „Полиция“ със задачи по организацията и координацията на дейността на полицейските служби за противодействие на разпространението на наркотици.

Със заповед на министъра на вътрешните работи е създадено и от началото на 2004 г. действа звено за координация и стратегически анализ в дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ на Министерството на вътрешните работи с основни задачи да осъществява междуетовствена координация на експертно ниво, както и мониторинг за изпълнението на Плана за действие при реализиране на Националната стратегия за борба с наркотиците. Звеното изпълнява функции по събиране и обработване на материали от всички ангажирани държавни органи, свързани с изпълнението на Националната стратегия за борба с наркотиците, и подготвя шестмесечни и годишни доклади за изпълнението на Плана за действие.

За усъвършенстване на механизма за разкриване и предотвратяване прояви на корупция в системата на МВР със заповед на министъра на вътрешните работи от м. октомври 2004 г. е разширен съставът на Вътрешноевровствения координационен съвет за борба с корупцията в МВР, който определя стратегията и организацията на работата по тази линия. Създаден е специфичен, оптимален модел, представляващ единна система за противодействието на корупцията в Министерството вътрешните работи. Въведен е активен подход за придобиване на сигнали за корупционно поведение, които се изясняват от служители в специализирани звена и от определени в националните и териториални служби на министерството служители, чийто общ брой е 126. Те имат по-голяма самостоятелност в непосредствената си работа, като методически контрол и помощ, както и организацията на тяхната дейност се осъществяват от дирекция „Инспекторат“ на Министерството на вътрешните работи.

През 2004 г. общият брой на мобилните митнически групи нарасна на 15. Също така в съответствие с ангажименти по глава 25 „Митнически съюз“ продължи развитието на Българската митническа интегрирана информационна система БИМИС. Бяха разработени модули „Решения на митническите органи“ и „Митническо задължение“ и подсистемата „Анализ на риска“ към модул „Митническо разузнаване и разследване“ и на 14.01.2005 г. беше внедрена версия БИМИС 2.2.3.1. По отношение на развитието на митническите лаборатории е разработена, утвърдена и внедрена Система за управление на качеството в съответствие с изискванията на международния стандарт ИСО 9001:2000 (сертификат № 12614 от 29.11.2004 г.).

За укрепване на административния капацитет за подготовка за управление на средствата от фондовете на ЕС с ПМС № 206 от 2004 г. (ДВ, бр. 72 от 2004 г.) бяха одобрени промени в Устройствения правилник на Министерството на регионалното развитие и благоустройството – увеличаване числеността на дирекциите „ИА Програма ФАР“, „Изпълнителна агенция ИСПА - благоустройствени дейности и ВиК системи“, Главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ и „Стратегическо планиране на регионалната политика“. Освен това е назначен нов заместник-министър на регионалното развитие с ресор европейска интеграция и се създава нова дирекция „Европейска интеграция и координация на международните програми“ с численост 10 експерти, която ще координира и наблюдава изпълнението на поетите ангажименти по всички преговорни глави, по които министерството има конкретни задължения, и ще осъществява координация по подготовката и изпълнението на проекти по предприєдинителните инструменти на ЕС.

Със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството от февруари 2004 г. дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството се състои от 3 отдела – „Програмиране на трансграничното сътрудничество“, „Програмиране на икономическото и социално сближаване“ и „Координация и мониторинг“, като е включено и звено за изпълнение на инфраструктурни проекти, което се състои от 3^{ма} експерти.

С промени в Устройствения правилник на Министерството на финансите (ПМС № 18 от 2004 г. и ПМС № 318 от 2004 г.) са възложени нови функции на дирекция „Управление на средствата от ЕС“, която след присъединяването към ЕС ще бъде Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността и Управляващ орган на Кохезионния фонд. В тази връзка са извършени реорганизация на отдели „Управление на средствата по ФАР“ и „Управление на средствата по ИСПА“ в дирекцията. В отдел „УСФАР“ е създаден сектор „Мониторинг и оценка“, а отдел „УСИСПА“ се преименува в отдел „Стратегически инвестиции“ със сектори „Управление на средствата по ИСПА“, „Публични частни партньорства“ и „Национални инвестиции“. Новите функции на дирекцията са свързани с разработване на инвестиционна стратегия и координация на провеждането на националната инвестиционна политика в бюджетния сектор, разработване и поддържане база данни за публичните инвестиции от национално значение, както и за всички местни и чуждестранни институции и организации, свързани с развитието, изпълнението и финансирането на такива програми за инвестиции, разработване на стратегия за използването на публично-частно партньорство в страната и др.

През месец юни 2004 г. Министерският съвет прие изменение на Устройствения правилник на Министерството на икономиката, съгласно което дирекция „Предприсъединителни програми и проекти“ е определена за бъдещ Управляващ орган на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“. Числеността на дирекцията бе увеличена с 27 бройки. На тези позиции бяха назначени съществуващите регионални координатори на Министерството на икономиката. Сред техните функции е изпълнението на задачи във връзка с подготовката за управление на Оперативната програма и усвояване на средствата от структурните фондове на ЕС.

С приемането на нов Устройствен правилник на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (ДВ, бр. 8 от 2004 г.) е изменена административната структура на АДВФК. Промените са извършени в съответствие с препоръките на Европейската комисия и програма СИГМА, както и в съответствие с приоритетите и мерките, заложи в стратегическите документи на ДВФК. Създадена е специализирана дирекция „Хармонизация и методология на одитната дейност“, чиито функции са насочени към развиване на стандартни методологии и подпомагане хармонизацията на одитната дейност. Съществуващите три одитни дирекции са обединени в една дирекция, на която са възложени функции по организация и координация на одитната дейност, както и функции по контрол на качеството. Отделът за контрол на средствата от ЕС е преобразуван в дирекция „Одит и сертификация на средствата от ЕС“ с цел укрепване капацитета на агенцията за извършване на одит на средствата от ЕС и сертификация на сметките на функционалните структури, които се разпореждат със средства по фондове и програми на ЕС. Съгласно Устройствения правилник на АДВФК числеността на дирекцията възлиза на 28 души. Осъществена беше трансформация на териториалните дирекции на АДВФК, които от 28 бяха групирани и преобразувани в 9 с цел оптимизиране на дейността им.

С Решение 317 от 2004 г. Министерският съвет одобри проект на Закон за създаване на Национална агенция за фискални разследвания, който е внесен за разглеждане от Народното събрание.

За адекватно изпълнение на ангажименти, поети в преговорния процес по глава 27 „Обща външна политика и политика на сигурност“, със Заповед № 95-00-256/11.08.2004 г. на министъра на външните работи беше въведена длъжността „политически директор“ в администрацията на МВНР.

През 2004 г. с цел постигане критериите на ЕС е извършено и реорганизиране или разширяване/подобряване функциите на някои структури - в системата на Министерството на правосъдието, Министерството на околната среда и водите, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на икономиката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Министерството на образованието и науката, Агенцията по заетостта и др.

V.1.B. Създаване на нови структури за прилагане на *acquis* извън държавната администрация

В Националния осигурителен институт по силата на Закона за гарантираните вземания (ДВ, бр. 37 от 2004 г.) е създаден специализиран фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите". Законът бе приет в изпълнение на ангажиментите за транспониране на Директива на Съвета 80/987/ЕИО. Фондът има за цел гарантиране изплащането на вземанията на работниците и служителите при несъстоятелност на техния работодател. Управленските функции на новата структура се изпълняват от надзорен съвет и от директор, назначен от управителя на НОИ. Обслужването на плащанията от фонда на правоимащите лица се изпълнява от териториалните поделения на НОИ. За осъществяване дейността на фонда се използва съществуващият капацитет на НОИ.

В изпълнение на Регламент № 1338 на Съвета от 28 юни 2001 г. за определяне на мерки за защита на еврото от фалшифициране в Българската народна банка е създаден Национален център за анализ на банкноти и монети.

През януари 2004 г. е подобрена организационната структура на Сметната палата, като са формирани три отделения за одит на изпълнението в съответствие с препоръките на ЕК за засилване на този вид одит и отделение VIII "Специфични одити" е преобразувано в отделение за одити на изпълнението. Основните функции на отделение VIII "Одит на изпълнението" са извършването на одити на финансовото управление и на изпълнението на програми и проекти, финансирани със средства на ЕС. Предприети са мерки за укрепване на административния капацитет на отделенията и териториалните поделения на Сметната палата чрез увеличаване на числеността на техния персонал, повишаване на критериите за назначаване и непрекъснат процес на обучение на персонала. Подобрената организационна структура на Сметната палата и увеличената численост на отделенията и териториалните поделения са приети с решение на Сметната палата, взето на заседание с Протокол №1 от 16.01.2004 г. Персоналът на Сметната палата е увеличен с 20 души в сравнение с 2003 г. Назначени са 20 нови одитори (по десет души в отделенията и в териториалните поделения) и 14 стажант-одитори (четирима в отделенията и десет в териториалните поделения). Новите назначения са главно за укрепване на способността на Сметната палата да одитира целия процес на усвояване на средства от ЕС, включително от крайните потребители на средствата, и да извършва одити на програмни и ориентирани към резултати бюджети.

V.2. Укрепване на административния капацитет за прилагане на хармонизираното законодателство чрез обучение

През 2004 г. повече от 2 500 експерти, прилагащи хармонизираното законодателство, са преминали специализирано обучение. Най-интензивно е било обучението по различните секторни политики, както следва:

За прилагане на законодателството в областта на опазване на околната среда - повече от 800 обучени, като в тази бройка влизат експерти не само от системата на Министерството на околната среда и водите, но и от други администрации, чиито функции са свързани с тази политика, както и представители на частни фирми.

В системата на Министерството на земеделието и горите - проведено е обучение на 5 служители от дирекция "Животновъдство", 28 служители от Областните дирекции "Земеделие и гори" и 317 служители на ОСЗГ за създаване на регистрите, свързани с въвеждане на млечните квоти. Обучения са 270 експерти по фитосанитарен контрол, а по продукти за растителна защита – 206. Проведено е специализирано обучение на 27 служители от районните служби по растителна защита относно методите за вземане на проби за контрол на торове и относно изискванията на Наредбата за опаковането и етикетирването на торовете.

Във връзка с прилагането на Закона за храните са обучени около 230 специалисти от ХЕИ.

По прилагане на законодателството по държавните помощи са обучени 257 експерти

на областно и общинско равнище, 59 представители на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Главната данъчна дирекция, Агенцията за държавни вземания, Агенция "Митници", и Министерството на финансите, 96 съдии и юристи от държавната администрация и бизнеса. Проведени са 25 тематични семинара по ФАР проект-2002 за служители от Министерството на финансите, Комисията за защита на конкуренцията и компетентните по темите ведомства с вариращ брой участници. Проведени са два двудневни семинара за 70 експерти във връзка с дейността на Комисията за защита на конкуренцията по теми, свързани с проверките на място и с усъвършенстването на националното ни законодателство в съответствие с новоприетото *acquis*.

В системата на Министерството на вътрешните работи по различните секторни политики са обучени повече от 500 служители.

В областта на митниците - проведени са общо 43 курса на специализирано обучение по дейности, свързани с митническото разузнаване и разследване – борба с контрабандата и нелегалния трафик на наркотични вещества и прекурсори, оръжия за масово унищожаване и технологии с възможна двойна употреба, права на интелектуалната и индустриалната собственост и др.

В системата на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол – проведено е обучение по вътрешен одит и провеждане на пилотни одити в териториалните дирекции на АДВФК в Северна и Южна България в рамките на два туининг лайт проекта по ФАР. В семинарите по вътрешен одит по проекта са обучени общо 100 служители от териториалните дирекции на АДВФК в Северна и Южна България, а в заключителния семинар за обобщаване на придобития опит - 180 одитори от ТД на АДВФК.

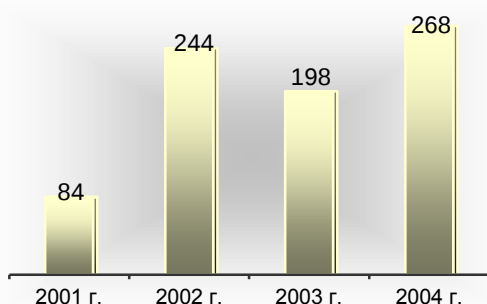
В Сметната палата са проведени 4 семинара с подкрепата на програма СИГМА за оценка на постигнатите резултати с пилотните одити на финансовото управление, одити на изпълнението, одити на средства от ЕС и одити на общинските бюджети с участието на 100 одитори, включително от териториалните поделения. Проведено е обучение за 12 одитори в рамките на извършен пилотен одит на формирането и управлението на държавния дълг по Програма Фар 2001 и 2 семинара в рамките на стартирания през ноември туининг проект за по-нататъшно развитие на независимата институция за външен одит на публичния сектор по Програма Фар 2003 с участието на 50 одитори.

VI. Достъп до обществена информация

Стратегическа цел при предоставянето на достъп до обществена информация, заложена в Закона за достъп до обществена информация, Стратегията за модернизиране на държавната администрация и Националната стратегия за противодействие на корупцията е максимално укрепване на гаранциите за прозрачност и отчетност на държавната администрация пред гражданите и осигуряване на тяхното право на достъп до обществена информация.

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

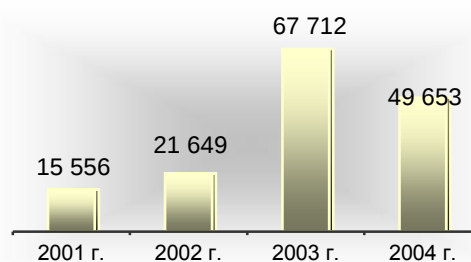
Заявления за достъп до обществена информация през годината са постъпили в 268 административни структури.

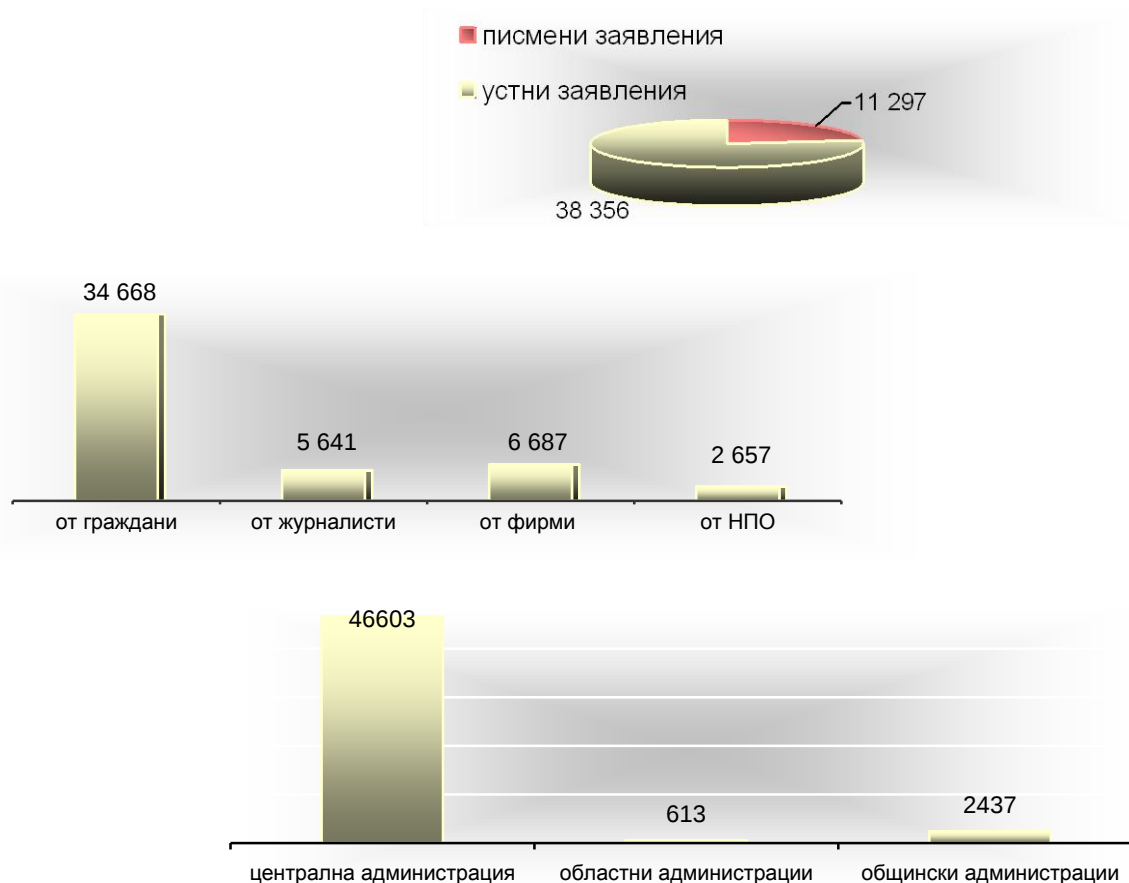


графика VI-1. Брой на структурите, в които са постъпили заявления за достъп до обществена информация

Общият брой на регистрираните постъпили заявления за достъп до обществена информация за 2004 г. е 49 653. Голяма част от тях са били устни – 38 356.

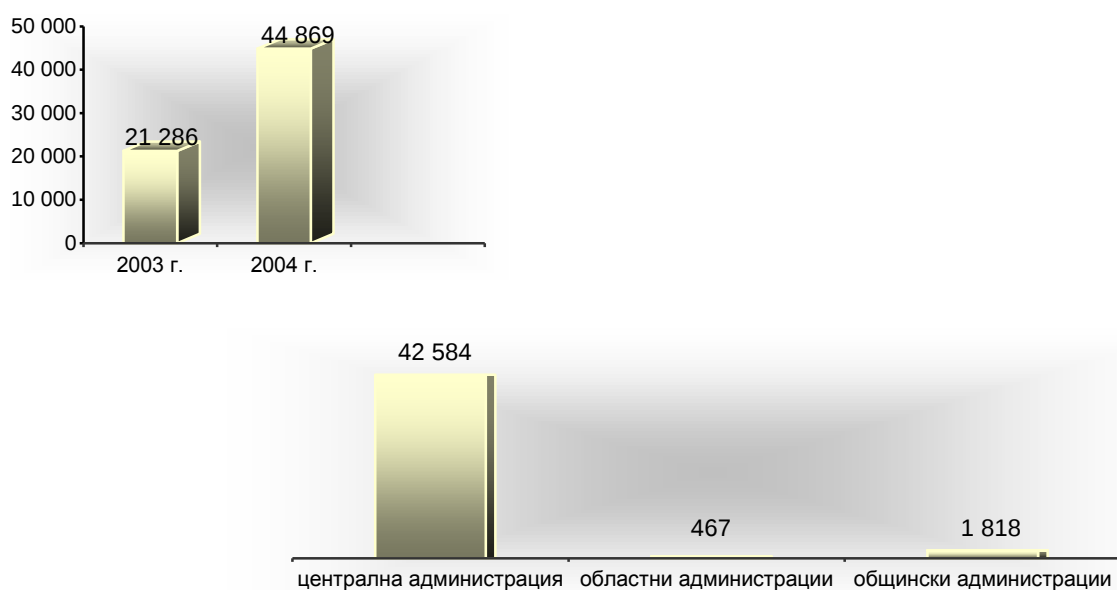
Значителна част от заявленията за достъп до обществена информация са регистрирани в Националния статистически институт (33 927), Комисията за финансов надзор (3 771), Националната ветеринарномедицинска служба (2 719), Изпълнителната агенция по хидромелиорации (1 741), Изпълнителна агенция "Пътища" (996), Столичната община (452), Изпълнителната агенция по почвените ресурси (470), Агенцията за финансово разузнаване (335).





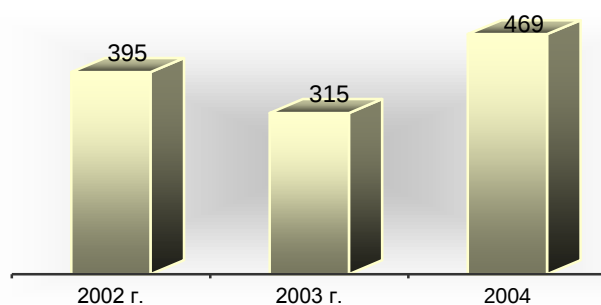
графика VI-2. Постъпили заявления за достъп до обществена информация

От броя на решенията по заявления за достъп до обществена информация за 2004 г. в сравнение с 2003 г. е видно, че почти двойно са се увеличили издадените решения. Независимо че общият брой на подадените заявления за достъп до обществена информация е намалял с 27%, това е индикация за съществено подобрене на работата на администрацията по отношение на по-ефективното прилагане на Закона за достъп до обществена информация и максимално удовлетворяване на исканията за достъп.



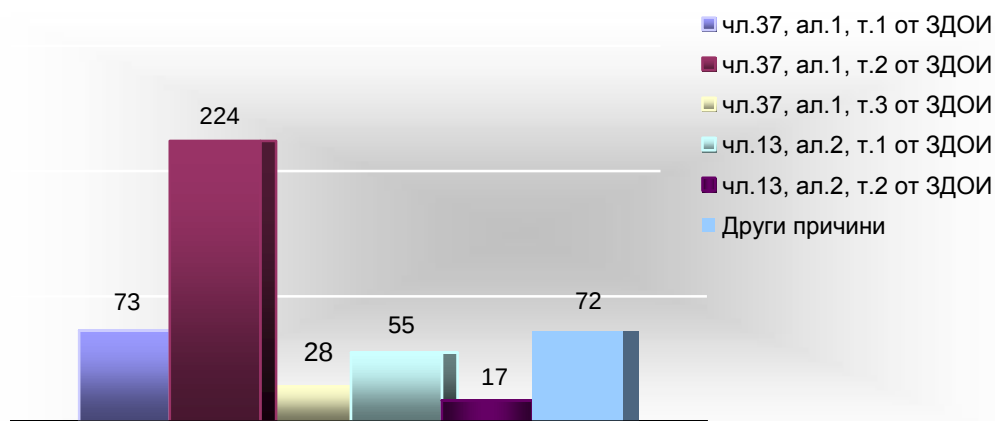
графика VI-3. Брой решения по заявления за достъп до обществена информация

При отказите за достъп до обществена информация има увлечение с 48% през 2004 г. спрямо 2003 г.



графика VI-4. Брой откази за достъп до обществена информация

Най-много откази отново (както и през 2003 г.) са направени по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, т.е. когато достъпът засяга интересите на трето лице и няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.



графика VI-5. Причини за отказ на достъп до обществена информация¹⁰

Значителна част от отказите за достъп до обществена информация и през 2004 г. са направени в Столичната община – 150 (3 пъти повече от 2003 г.). Други административни структури с по-голям брой откази за достъп до обществена информация са: община Разград – 25, Агенцията за финансово разузнаване – 22, Министерството на правосъдието – 13.

Общият брой на подадените заявления за достъп до обществена информация, за които не е предоставена информация (оставени, без да се разгледат) е 190. Той е най-голям в областната администрация - Бургас – 103, Столичната община – 8, Столичната община – район “Лозенец” – 9, областната администрация - София – 7, областната администрация - Софийска област – 4, община Бургас - 4, областната администрация - Варна –3, община Кочериново – 3, община Монтана - 3.

¹⁰ чл. 37 ал. 1, т.1 от ЗДОИ - Исканата информация е класифицирана информация, представляваща служебна тайна

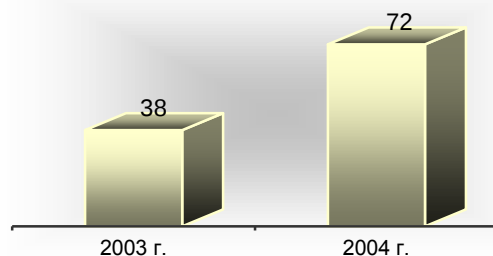
чл. 37 ал. 1, т.2 от ЗДОИ - Достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация

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

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

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

Общият брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация се е увеличил двойно в сравнение с 2003 г. – 72. От тях най-много са заведени в община Разград – 24, община Червен бряг – 6, Столичната община – 5, Министерството на вътрешните работи – 4, Администрацията на Министерския съвет – 4, областната администрация - София – 4, Министерството на икономиката – 3, Столичната община – район “Лозенец” -3.



графика VI-6. Брой на жалбите срещу отказ за предоставяне на обществена информация

През годината е проведено обучение на служителите от 258 административни структури за запознаване и разясняване на Закона за достъп до обществена информация (увеличение със 100% в сравнение с 2003 г.) с общо обучени 866 души (намаление с 26% в сравнение с 2003 г.).

Най-често исканата обществена информация е свързана с:

- Конкретни справки и копия от документи за дейността и управлението на администрацията;
- Въпроси, свързани с нормативни актове, предимно подзаконови;
- Въпроси, свързани с осъществяване на административен контрол и мониторинг върху определени дейности и резултати от проведени проверки;
- Справки по регистри;
- Информация за актове на общинския съвет, актове на кмета и протоколи от заседания;
- Информация по устройствени планове, издаване на актове за държавна и общинска собственост, учредено право на строеж;
- Статистически и демографски данни;
- Информация за сключени договори, провеждани търгове и конкурси и други мероприятия;
- Информация относно стратегии, програми, проекти, планове за развитие и пр.

VII. Антикорупционни мерки

Стратегическите цели, заложи в Националната стратегия за противодействие на корупцията, приета с Решение № 671 на Министерския съвет от 2001 г., са създаването на гаранции за прозрачност и отчетност в дейността на държавната администрация, регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията, утвърждаване на гражданския контрол, увеличаване прозрачността на вземане на решения на управленско ниво, утвърждаване на ценности като почтеност и морал в обществените отношения, разкриване и предотвратяване на корупционни практики, повишаване на общественото доверие в институциите.

В настоящият раздел се отчита напредъкът в постигането на тези цели. В него е направен обобщен анализ на постъпилите данни от административните структури по отношение на предприетите мерки, създадената организация и получените резултати във връзка с противодействието на корупцията.

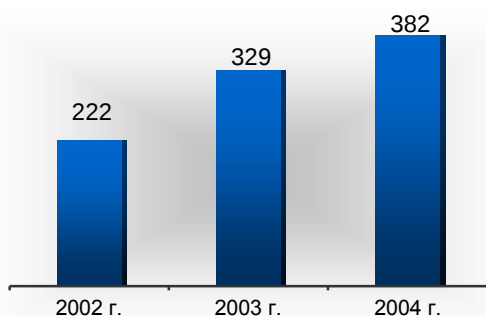
Общо 32 структури са обявили, че в рамките на тяхната структура имат създадени вътрешни инспекторати. Освен във всички министерства и държавни агенции такива са създадени и в Агенция "Митници", Агенцията за социално подпомагане, Главното управление на архивите, Данъчната администрация, Изпълнителна агенция "Пътища", Изпълнителна агенция "Социални дейности на Министерството на отбраната", Националната агенция за приходите, областната администрация - Видин, община Търговище. В тази класификация не са включени регионалните инспекторати по образованието и регионалните инспекции по околната среда и водите, които имат статут на самостоятелно обособени административни структури.

Общата численост на служителите във всички инспекторати е 382, като в сравнение с 2003 г. тя е нараснала с 16%.

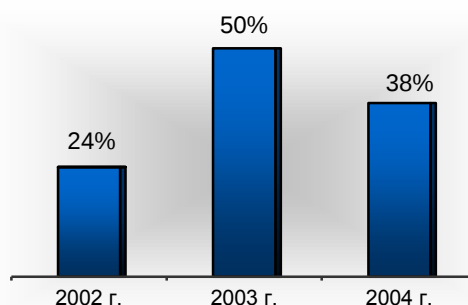
Структури с най-голяма численост на служителите на техните инспекторати са: Данъчната администрация – 91, Агенцията за социално подпомагане – 48, Министерството на отбраната – 43, Агенция "Митници" – 26, Министерството на земеделието и горите – 22, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси – 14, Изпълнителна агенция "Социални дейности на МО" – 13, Министерството на регионалното развитие и благоустройството – 10, Министерството на образованието и науката – 10, Министерството на здравеопазването – 10. Инспекторатите на двете териториални администрации посочили наличие на инспекторати са, съответно: областната администрация - Видин, с 5 и общинската администрация - Търговище, с 9 служители.

За всички инспекторати е обявено, че съществува система за отчетност пред ръководителя на структурата (92% за 2003 г.). Това е напълно в синхрон с постигането на една от заложените цели в Стратегията за модернизиране на държавната администрация за усъвършенстване на отчетността на инспекторатите.

В 38% от тях дейността се обявява публично, като този дял е по-малък в сравнение с 2003 г.



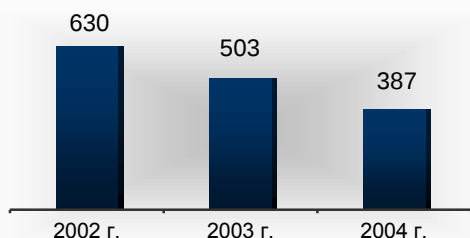
графика VII-1. Численост на служителите в инспекторатите



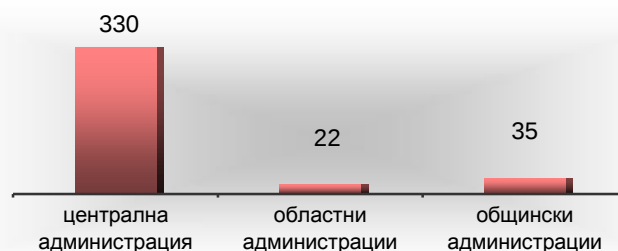
графика VII-2. Дял на инспекторатите, в които публично се оповестяват резултатите от дейността им

От всички сигнали за корупция, постъпили в административните структури (387), по-голям брой сигнали има в: Министерството на вътрешните работи – 160, Министерството на финансите – 31, Министерство на труда и социалната политика - 18, Столичната община – 17, Министерство на енергетиката и енергийните ресурси – 16, Министерството на регионалното развитие и благоустройството – 13, Агенция “Митници” – 12, Министерството на земеделието и горите – 12, Министерството на транспорта и съобщенията – 11, Министерството на образованието и науката – 10, Данъчната администрация – 10, областната администрация - Силистра – 9, Районния център по здравеопазване - Плевен – 7, Министерството на правосъдието – 7, Министерството на здравеопазването – 7.

В сравнение с 2002 г. (630) и 2003 г. (503) продължава трайната тенденция на намаляване на общия брой сигнали за корупция. Кое е индикация за положително развитие по отношение на постигането на една от основните цели, заложена в правителствените документи, за намаляване на корупционните явления като цяло.

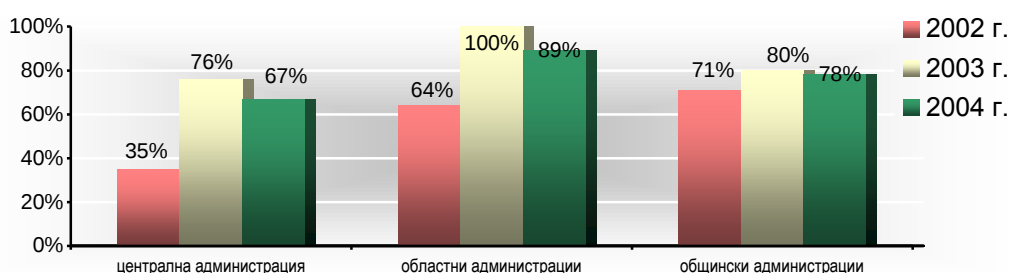


графика VII-3. Общ брой постъпили сигнали за корупция

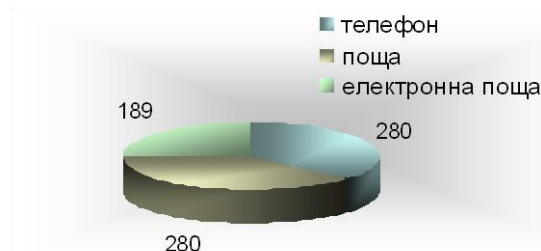


графика VII-4. Разпределение по типове администрации на постъпилите сигнали за корупция

В 67% от структурите в централната администрация, 89% от областните администрации и 78% от общинските администрации има обявен телефон или друго средство за подаване на сигнали за корупция. Тези цифри са близки до обявените през 2003 г., макар и малко под тях, и показват липса на съществено развитие през отчетния период по този въпрос.

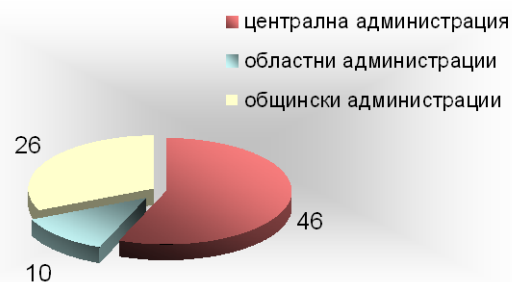


графика VII-5. Наличие на средства за подаване на сигнали за корупция



графика VII-6. Разпределение на отделните средства за подаване на сигнали в съответния брой администрации

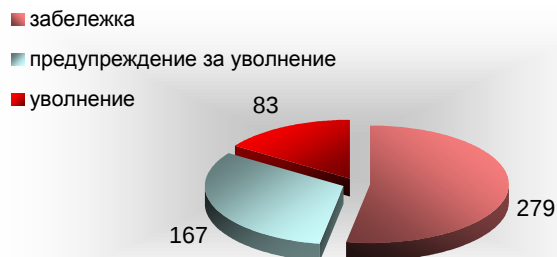
Общо за цялата администрация през годината са регистрирани 82 наложени дисциплинарни наказания във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. От тях най-много (46) е имало в централната администрация. Административни структури с повече от 2-ма служители с наказания от този тип са: Агенция "Митници" – 11, Данъчната администрация – 7, общинската администрация - Карлово – 7, областната администрация - Силистра – 6, Контролно-техническата инспекция – 4, Регионалната инспекция по околна среда и води – Стара Загора – 3, Министерството на младежта и спорта – 3, общинската администрация - Мирково – 3, Автомобилната администрация – 2, общинските администрации - Пазарджик, Сандански, Гоце Делчев, Айтос и Видин – 2.



графика VII-7. Брой наложени дисциплинарни наказания, във връзка с неспазване на етичните правила и норми, установени с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация



графика VII-8. Наложи дисциплинарни наказания на държавни служители през 2004 г.



графика VII-9. Наложи дисциплинарни наказания на служители, работещи по трудов договор през 2004 г.



графика VII-10. Наложи дисциплинарни наказания през 2004 г. в сравнение с 2003 г.

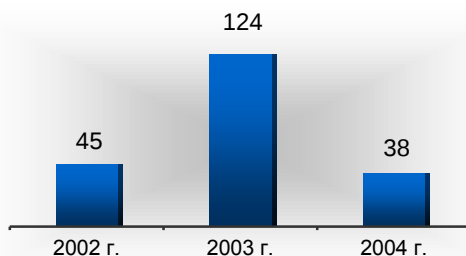
Наблюдава се съществен спад в общия брой наложени дисциплинарни наказания (928) в сравнение с 2003 г. (1928) както при държавните служители, така и при служителите, работещи по трудов договор.

По видове наказания както при държавните служители, така и при служителите на трудов договор най-много са тези с най-ниската степен - "Забележка", съответно 135 за едните и 279 за другите. Прави впечатление, че през 2003 г. много повече са наказаните държавни служители, докато през 2004 г. е вече обратното на фона на общия спад на наказанията.

Дисциплинарните наказания на държавни служители са най-много в: Министерството на вътрешните работи (офицери – 32, сержанти – 49 и държавни служители-граждански лица – 6) – 87, Агенция "Митници" – 21, Министерството на земеделието и горите – 19, Дирекцията за национален строителен контрол – 18, Държавната агенция за метрология и технически надзор – 12, Агенцията за социално подпомагане – 17, Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" – 9, Агенцията по кадастъра – 8, Националната служба за растителна защита – 8, Държавната агенция за бежанците – 7, Басейновата дирекция – Варна – 7, Националната ветеринарномедицинска служба – 7, Националната служба за съвети в земеделието – 6, Изпълнителната агенция по лозата и виното – 6, Министерството на икономиката – 6, Националното управление по горите – 6, Министерството на здравеопазването – 5, Главното управление на архивите – 5, Министерството на отбраната – 4, Регионалната инспекция по околна среда и води – Монтана – 4, Администрацията на Комисията по търговия и защита на потребителите – 4, Агенцията за държавни вземания – 4, Контролно-техническата инспекция – 4, Агенцията за финансово разузнаване – 3, областните администрации - Силистра – 7, и Софийска – 4, общинските администрации - Добрич, Сливен, Столична-район "Лозенец" – по 3.

Дисциплинарните наказания на работещи по трудов договор са най-много в Данъчната администрация – 106, Агенция "Митници" – 78, Агенцията за социално подпомагане – 32, Националната ветеринарномедицинска служба, Министерството на земеделието и горите – 9, Комисията за регулиране на съобщенията – 9, дирекция "Национален парк Рила" – Благоевград – 9, Българо-германския център за професионално обучение-Пазарджик – 8, Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" – 8, община Смядово – 8, Министерството на икономиката – 7, Държавната агенция за метрология и технически надзор – 7, общините Неделино и Оряхово – 7, общините Антоново и Стрелча – 6, Столична община - районите "Връбница" и "Надежда" – 5, "Овча Купел" – 4, община Съединение – 5, общините Грамада, Добрич, Павликени, Ямбол – 4, Министерството на отбраната – 3, Министерството на транспорта и съобщенията – 3, община Пазарджик – 3.

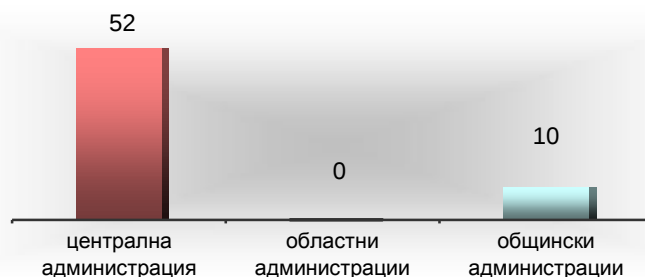
Не са декларирали имотното си състояние по реда на чл. 29 от Закона за държавния служител 38 служители (съответно 25 за структурите на централната администрация и 13 за общинските администрации). При 124 за 2003 г. това показва значително намаление. Най-голям брой са в: Министерството на финансите – 10, Комисията за защита на конкуренцията – 9, община Якоруда – 8, Министерството на земеделието и горите – 3, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата – 3, община Първомай – 2.



графика VII-11. Общ брой държавни служители, неизпълнили задължението си за деклариране на имотното състояние по реда на чл. 29 от ЗДСл

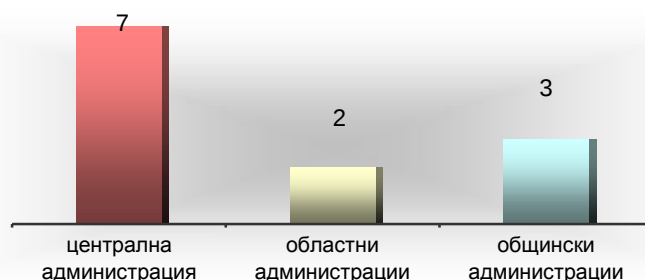
Общият брой на държавните служители, неизпълнили през 2004 г. задължението си по реда на чл. 29а от Закона за държавния служител за деклариране на търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят е 62. Такива случаи се наблюдават предимно в централната администрация (52). По-голям брой от тях са в: Министерството

на младежта и спорта – 25, Министерството на финансите – 10, Комисията за защита на конкуренцията – 8, община Якоруда – 8, Министерството на земеделието и горите – 6, Държавната комисия по стоковите борси и тържищата – 3, община Бургас – 2.



графика VII-12. Брой държавни служители, неизпълнили през 2004 г. задължението си по реда на чл.29а от Закона за държавния служител за деклариране на търговски, финансови или други делови интереси, които те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят

Общият брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал. 2 от Закона за държавния служител, когато държавният служител или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност за отчетния период, е 12.



графика VII-13. Брой отводи от участие при обсъждането, подготовката и вземането на решения, по реда на чл. 29а, ал.2 от Закона за държавния служител, когато държавният служител или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност през 2004 г.

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

През 2004 г. продължи участието на България в програма IDA (обмен на данни между администрациите) като инструмент на Европейския съюз, насочена към създаване на единно информационно пространство за обмен на данни между администрациите на страните-членки на ЕС и на страните-кандидатки за членство в ЕС. Беше организирана и осъществена мрежова свързаност с мрежата TESTA. Участието в програма IDA през 2004 г. бе насочено към унифициране на техническите и програмните изисквания на националната мрежа за обмен на информация между администрациите с тези на ЕС.

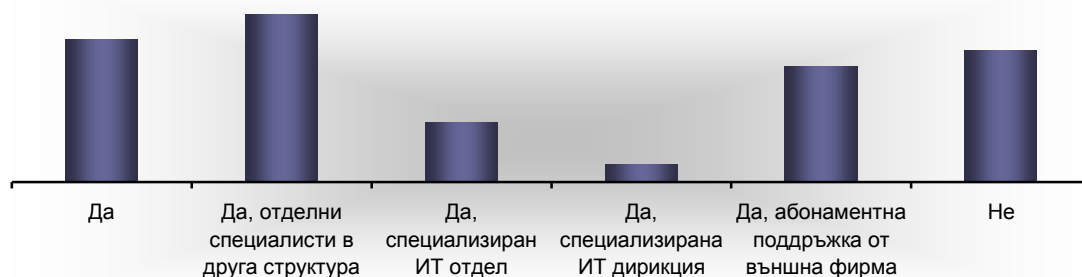
VIII.1. Национална мрежа на държавната администрация

Беше постигнат напредък в изграждането на Националната мрежа на държавната администрация (НАМДА). През 2004 г. беше изградена нова линия от мрежата на администрацията в София, която обслужва Комисията за защита на конкуренцията, Института по публична администрация и европейска интеграция, РДНСК, район "Триадица", Върховния административен съд и Националната служба по зърното и фуражите. Подготвена беше и комуникационната връзка до Варна за нуждите на НАМДА. Със съдействието на Министерството на отбраната предстои тя да бъде пусната в действие. За всички градове до които има изградена свързаност (София, Пазарджик, Пловдив и Благоевград) се предоставят следните услуги:

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

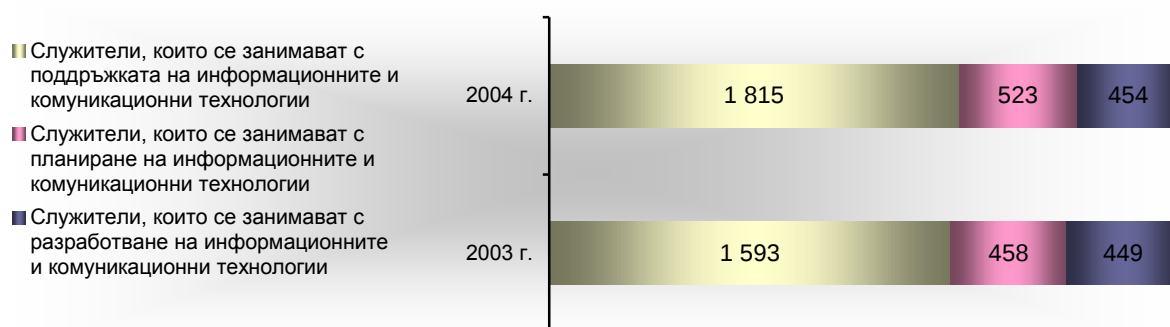
Най-важният елемент в подхода за модернизиране на управлението е осигуряване на по-добри услуги от администрацията на всички нива.

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



графика VIII-1. Институционализирани звена за развитие на информационните и комуникационните технологии

От графиката се вижда, че все още е голям броят на администрациите, в които поддръжката на информационните технологии се извършва от друга структура или външна фирма. Въпреки драстичния му спад в сравнение с 2003 г. (16% от централната администрация, 23% от областната и 45% от общинската администрация) тревожен е броят на администрациите, които нямат звено за поддръжка изобщо – 96 (20,78%).



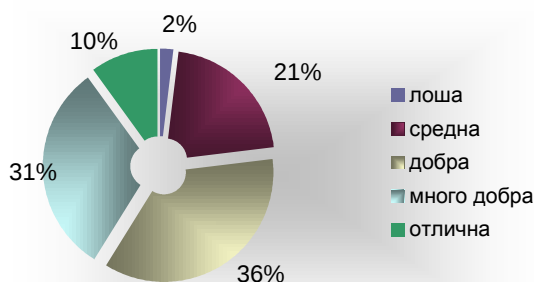
графика VIII-2. Служители, работещи в областта на ИКТ в администрацията

Данните показват, че служителите в администрацията се занимават предимно с поддръжка на информационни и комуникационни технологии (1 815 или 77,14%). С 221 се е увеличил броят на хората, които се занимават с поддръжката на информационни технологии. Процентът е приблизително равен с този от миналата година. Най-малко служители в администрацията работят в областта на разработване на технологии (454 или 19,29%).

В цялата администрация 2 792 служители се занимават пряко в областта на ИТ. Те съставляват 4,4% от общия брой служители. В процентно отношение най-много служители, съотнесени към общия брой работещи, има в изпълнителните агенции (7,91%). Най-малко са служителите, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработване на ИКТ в общинската администрация, но техният брой е нараснал с 231 души в сравнение с миналата година.

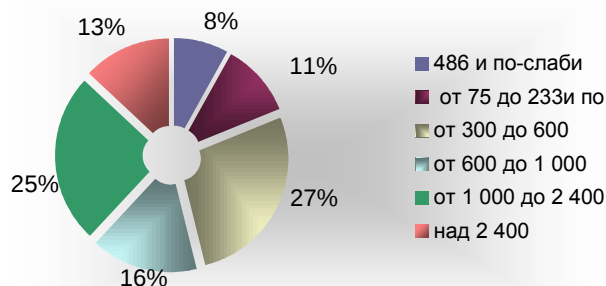
В цялата администрация 54 689 служители работят с компютър. Те съставляват 69,78% от общия брой служители. Най-много в процентно съотношение са служителите в областните администрации (96,43%), а най-малко – в общинските (55,43%).

VIII.3. Компютърна безопасност



графика VIII-3. Ниво на компютърна безопасност в администрацията

Важен критерий за развитието на ИКТ в държавната администрация е наситеността с компютри в административните структури. Наситеността на администрацията с компютри е на високо ниво – 64% от администрацията я оценяват като “добра” или “много добра”, докато като “лоша” я оценяват само 11 административни структури (2%). Няма администрация, при която да липсват компютри.



графика VIII-4. Процесорна честота на компютрите в администрацията

В сравнение с 2003 г. броят на компютрите е нараснал с 11 302 (23%). Разпределението на компютрите в администрацията е доста равномерно, като за съжаление все още около половината от компютрите в администрацията (46%) са с процесорна честота под 600 MHz, което означава, че те са остарели и негодни за нуждите на електронното правителство.

Разпределението им по администрации показва, че най-голямата част от остарелите компютри се намират в централната администрация на изпълнителната власт (13236) и административни структури, създадени със закон (8030), докато в областните администрации те са едва 394. Трябва също така да се обърне внимание, че 38,62% от компютрите в общинските администрации (3657 от 9469) също спадат към тази категория.

VIII.4. Локални мрежи

По получените данни се оказва, че само 50 от администрациите (10,82%) са отговорили, че при тях няма изградена локална мрежа. Останалите 412 (89,18%) административни структури посочват, че нямат изградена такава.

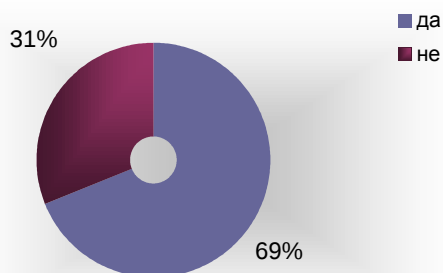
Само 95 (или 20,56%) от административните структури са свързани в мрежата на държавната администрация (НАМДА), докато останалите 367 (79,44%) не са. Двадесет и две области и 205 общини посочват, че не са свързани към мрежата на държавната администрация.

VIII.5. Електронен обмен на информация

Използването на електронен подпис и електронен документ в администрацията значително нараства в сравнение с изминалата година. Само за един месец след задължителното въвеждане на електронни подписи в администрацията (01.01.2005 г.) са обработени 14994 документа. Най-много електронно подписани документи са обработени в Комисията за финансов надзор – 12984.

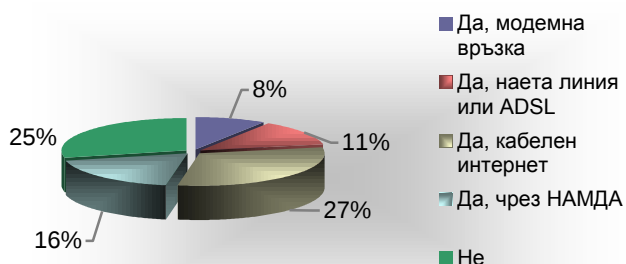
Що се отнася до издадените електронно подписани документи, през първия месец на 2005 г. са издадени 6424 документа, като броят им е нараснал с 11635 към момента на попълване на анкетата. Най-много електронно подписани документи са издадени от Министерството на енергетиката и енергийните ресурси – 14325.

Като се анализират отговорите, дадени от административните структури, не може да се създаде ясна картина, в която да се очертаят един или няколко центъра, които да са подходящи за изграждане на системи за електронен обмен на информация. Това дава две насоки за разработването на такива системи в бъдеще – или единна система, в която да са обхванати всички администрации от самото начало, или изграждане на отворена система, в която всяка администрация да може да бъде включена, когато придобие готовност за това. По-голямата част от администрацията смята, че е очевидна нуждата от законодателство, което да регламентира електронния обмен на информация в администрацията. Това са посочили 69% от структурите в държавната администрация.



графика VIII-5. Необходимост от законово регламентиране обмена на информация по електронен път в администрацията

VIII.6. Достъп до Интернет



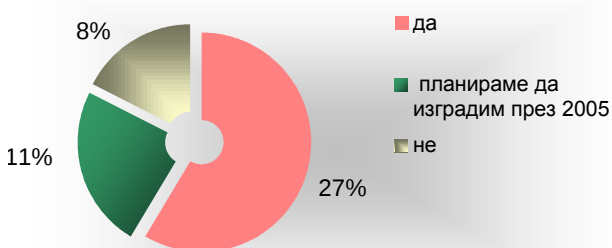
графика VIII-6. Достъп до Интернет в администрацията

Достъпният, евтин и ефективен интернет придобива все по-голямо значение за конкурентоспособността както на Европа, така и на България. За втора поредна година данните от социологическото проучване на НЦИОМ показват, че колкото по-често се налага на гражданите да общуват с различните административни служби, толкова по-атрактивен е за тях интернет като средство за набиране на информация. В същото време всяка година нараства и делът на служителите, използващи интернет. През 2003 г. 18 администрации

бяха посочили, че нямат осигурен достъп до интернет. През 2004 г. този брой е намалял до 5 администрации, които са посочили, че нямат осигурен достъп до интернет (1%). Най-широко използван е кабелният интернет (54%), след което централно осигурявания интернет през мрежата на държавната администрация 21%. 10% от администрацията използва dial-up, широколентови технологии като ADSL или наета линия се използват от 14% от администрацията.

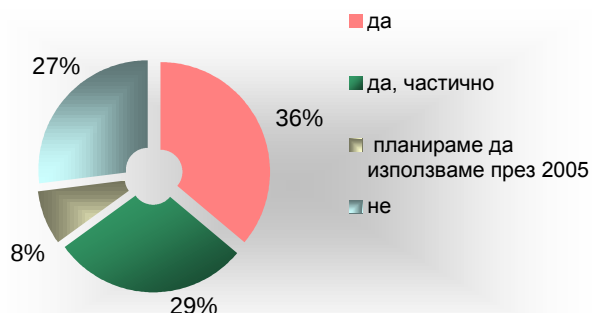
Общият брой на служителите с осигурен достъп до интернет в администрацията е 32 593. В процентно отношение най-много са служителите с осигурен достъп до интернет в областните администрации – 90,37%. Най-малко са тези служители в общинските администрации – 32,27%. Общият брой на служителите с електронна поща в администрацията е 23 626.

VIII.7. Интернет страници на администрациите и достъп до Интранет



графика VIII-7. Интернет страници на администрациите

Общо 279 администрации са посочили, че са създали своя интернет сайт. 121 администрации планират да създадат такъв през 2005 г., а 62 структури нямат сайт в интернет. Съществуващите сайтове на администрациите са с различен дизайн, имат терминологични различия, включително наименованията на електронните услуги, което създава трудности за ползвателите на тези услуги. Необходимо е приемане на практически стъпки за интегриране на електронните услуги на администрациите към централния портал на електронното правителство



графика VIII-8. Използване на интранет в администрацията

По отношение на ползването на интранет (вътрешен достъп до сайтове, файлови сървъри, вътрешни Web приложения и общи ресурси) 299 са структурите, които използват интранет. 136 от тях са тези, които използват частично тази възможност, а 39 планират да използват интранет през 2005 г. Сто двадесет и четири са административните структури, неизползващи интранет.

IX. Електронно правителство

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

През 2004 г. продължи работата по изпълнение на Стратегията за е-правителство в България като основополагащ документ, определящ целите и принципите за развитие на информационните системи, свързани както с услугите, предоставяни от държавната администрация, така и с общата среда за развитие на информационните технологии в администрацията на България. Чрез Стратегията за електронно правителство, приета от Министерски съвет с Решение № 866 от 28 декември 2002 г., Правителството на Република България се ангажира да осъществява модерно и ефикасно управление със средствата на съвременни информационни технологии, за да посреща реалните потребности на гражданите и на бизнеса по всяко време и на всяко място. Стратегията поставя три основни цели:

- Предоставяне по електронен път на качествени, икономически ефективни и леснодостъпни административни услуги на гражданите и на бизнеса;
- Разширяване на технологичните възможности на гражданите и на бизнеса за участие в държавното управление;
- Създаване на организационна, комуникационна и информационна среда за ефективно и прозрачно функциониране на държавната администрация в съответствие с принципите, нормите и най-добрите практики на Европейския съюз.

Стратегията приема европейските индикатори за реализацията на електронното правителство определени в плана Електронна Европа (eЕвропа), а именно реализирането на 20 основни административни услуги – 12 за гражданите и 8 за бизнеса.

Напредъкът на българското правителство при предоставяне на 20-те индикативни административни услуги по електронен път може да бъде предварително оценен на 51.05 %. Той е представен чрез обобщена информация за процентното им предоставяне, като за изчисленията е използвана методика, разработена от холандското правителство и публикувана на страницата на инициативата на Европейската Комисия – eEurope в частта e-Government.

IX.1. Ангажираност към изграждане на е-правителство

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

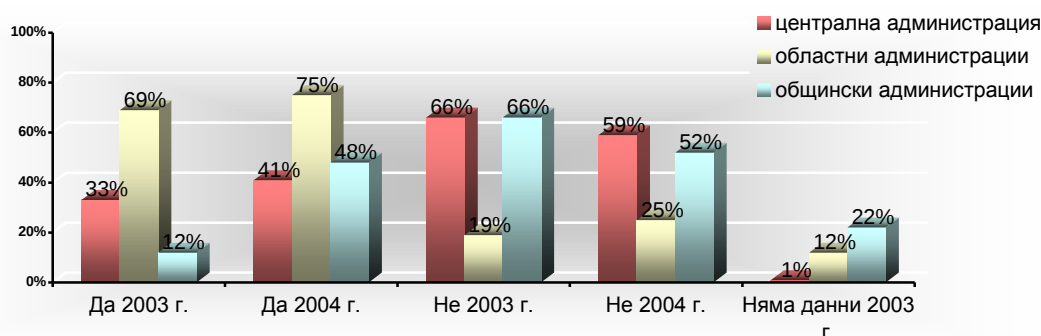
Близо половината от административните структури (45,12%) се чувстват ангажирани с въвеждането на съвременни форми на управление на своята дейност. Голяма част от централната администрация е ангажирана с изграждането и развитието на електронно правителство. Всички министерства активно се включват в този процес. Министерството на енергетиката и енергийните ресурси и Министерството на вътрешните работи осъществяват реален електронен документооборот и са създали организационна и технологична възможност за приемане/изпращане на електронно подписани документи от/към други структури. Министерството на икономиката и Министерството на финансите осигуряват пълния цикъл на движение на електронните документи - приемане, обработката, създаване на нови ел. документи и тяхното изпращане. Министерството на икономиката въведе използването на електронния подпис от всички служители. През 2004 г. Координационният център за информационни, комуникационни и управленски технологии продължи да осъществява дейности по анализ, координация и разпространение на практически опит по внедряване на електронни услуги от администрацията.

Петнадесет изпълнителни агенции са потвърдили ангажираност в изграждането на електронно управление в Република България. Агенцията по заетостта е въвела 5 интерактивни услуги за търсене и предлагане на работна сила и свободни работни места. Ръководството на Данъчната администрация също е силно ангажирано в този процес. Администрацията беше отличена от министъра на държавната администрация с две първи награди за електронни услуги. В конкурса за сайт на годината в категория "Правителство и закон" сайтът на данъчната администрация получи първа награда. През втората половина на 2004 г. за всички регистрирани по ДДС фирми стана достъпна услугата "ДДС по интернет". Тя дава възможност на фирмите да подават справките декларации и дневниците за покупко-продажба всеки месец по интернет. Агенцията за развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии към Министерството на транспорта и съобщенията заема основно място в процеса на модернизация на държавното управление. През февруари 2004 г. стартира програмата i-България. Тя включва 5 инициативи: **i-Клас** е свързан с компютризация и интернет достъп на училищата, **i-Университет** изгражда развойна инфраструктура в българските университети и създава условия за развиване на дистанционното обучение, а **i-Нет** включва всички университети и научни институти във високоскоростна комуникационна мрежа, **i-Център** и **Esi@Център** са съответно за подпомагане на достъпът до интернет, компютри и електронни услуги в слабо развити селища и за улесняване трансфера на върхови софтуерни технологии сред българските ИТ фирми. Двадесет изпълнителни агенции все още не се чувстват ангажирани в процеса по модернизация на управлението.

По-голямата част от областните администрации работят по инициативи за създаването на електронно правителство. Областната администрация - Варна, внедри системата "Отворена администрация-Варна" и предлага за 66 услуги онлайн. Системата позволява обществен мониторинг на изпълнението на административни услуги и осигурява свободен достъп в реално време на широката общественост до стартиралите административни процедури. През 2004 г. областните администрации - Стара Загора и Габрово, създадоха портали за предоставяне на административни услуги на областно и общинско ниво. В областната администрация - Ямбол, се предлагат 7 онлайн услуги. Това е първият етап по реализацията на електронна област на територията на област Ямбол.

Само седем са областните администрации, които не се чувстват ангажирани в този процес – Бургас, Плевен, Пловдив, Русе, Софийска, Търговище и Шумен. Приблизително половината от общински администрации посочват, че вече работят по модернизиране на своите работните процеси и въвеждане на електронно правителство. Общинската администрация - Габрово, работи активно с областната администрация по въвеждането на е-правителство. В общината е стартирал проект "Механизъм за междуинституционална комуникация при предоставяне на общински административни услуги". Ръководството на община Добрич е един от най-активните участници в инициативите за въвеждане на е-управление. Общината беше отличена с награда на европейско състезание за най-добри сайтове за градове, области и региони [EuroCrest 2005](#) и с първа награда от ИПАЕИ в Националния конкурс "Online услуги за гражданите и бизнеса" за 2004 г. Голяма част от

общините са въвели обслужване на “едно гише” и посочват, че тепърва започват работа по модернизация на процесите чрез използване на съвременни информационни технологии. Все още е висок процентът на общините, които не са ангажирани в този процес (52%), но в сравнение с данните от миналата година може да се заключи, че е постигнат значителен напредък в ангажираността на общинските администрации.



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

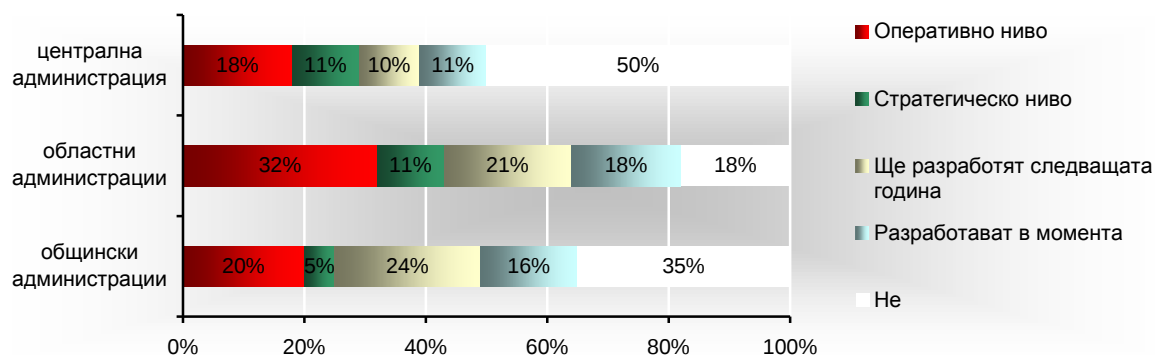
IX.2. Нормативни документи, свързани с развитието на информационните и комуникационните технологии и електронното правителство

Важен елемент в развитието на електронното правителство е приемането на нормативни документи, свързани с въвеждането, прилагането, експлоатацията и развитието на ИКТ (стратегии, планове, архитектури, описание на работни процеси, процедури, правилници и наредби). Чрез тях се осигурява плавно развитие на инициативите и се осигурява последователност на действията в администрацията. Приблизително равен е броят на административните структури, които са разработили дългосрочни и оперативни планове за действие, с този на структурите, които разработват в момента или ще разработят през настоящата година (127/144). Отново Данъчната администрация е лидер в това отношение. Освен данъчната администрация документи на стратегическо ниво в централната администрация са разработили: 12 министерства, Националната агенция за приходите, Агенция "Митници", Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за финансов надзор и др. Само Министерството на културата е посочило, че няма разработени нормативни документи, свързани с развитието на електронното правителство. Общият брой на разработените нормативни документи за развитието на електронно правителство в централната администрация е 33. Тридесет и осем структури ще разработят такива документи до края на 2005 г. Между тях са Изпълнителната агенция по лекарствата, Агенцията по заетостта, Изпълнителната агенция по околна среда и др.

Девет структури от областната администрация са разработили такива документи на оперативни ниво, 4 – на стратегическо ниво (Габрово, Стара Загора и Кюстендил и Варна), 6 планират да разработят през следващата година, а 5 разработват в момента. Областите Благоевград, Русе, Шумен и Плевен все още не са предприели действия по създаването на нормативни документи в тази сфера.

Четиридесет и четири структури от общинската администрация са разработили такива документи на оперативни ниво (Ямбол, Троян и др.), 12 – на стратегическо (Варна, Бургас, Монтана, Сливен, Вълчедръм, Драгоман и др.), 52 планират да разработят през следващата година, а 36 разработват в момента.

Все още е голям броят на административните структури в държавната администрация (190), които са посочили, че не са разработили стратегически или оперативни планове за въвеждане на електронно управление.



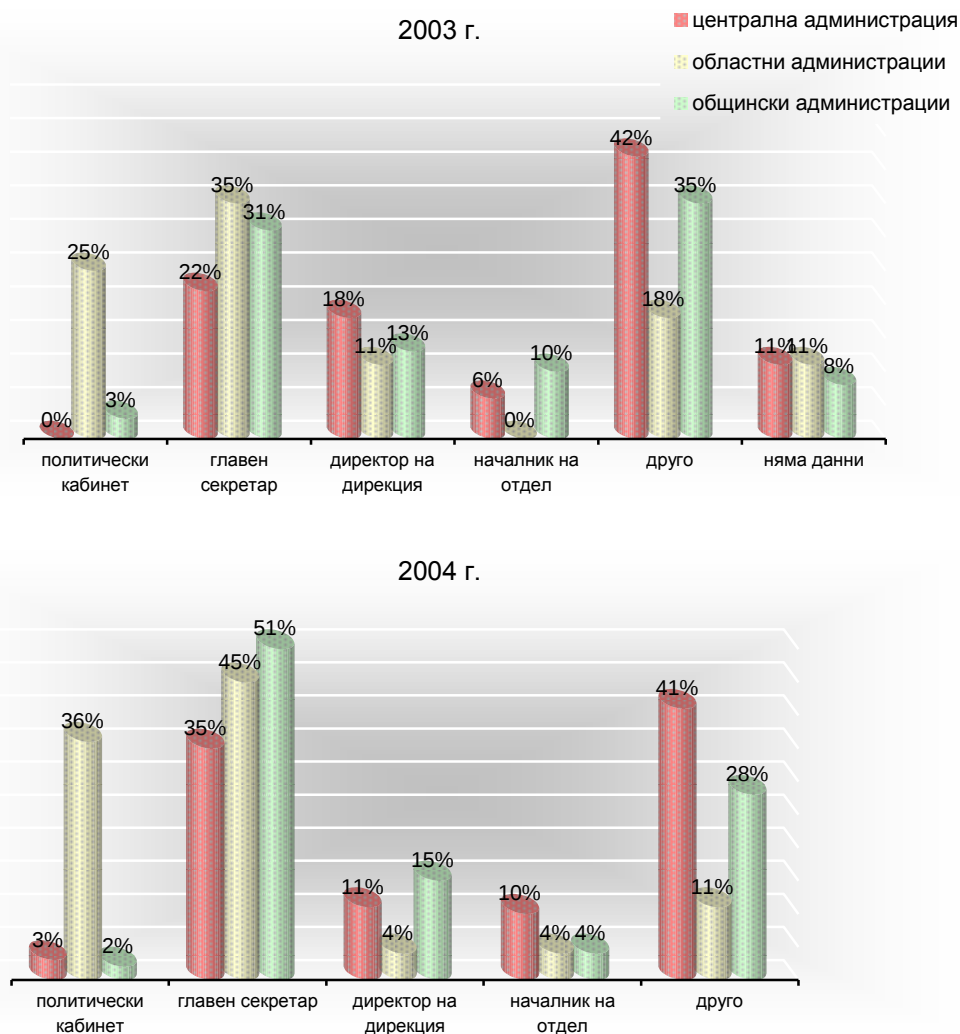
графика IX-2. Разработване на нормативни документи, свързани с развитието на ИКТ и електронното правителство

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

За да се постигнат целите на сегашното и следващите правителства в областта на електронното управление, е необходим ярко изразен лидерски потенциал във всяка административна структура. Мениджърите на процеса по изграждане на електронно правителство трябва да извършат трансформация на работните процеси, за да се постигне добро управление. Ръководствата в администрацията трябва да направят анализ на работните процеси, да закрийт неефективните дейности и да оптимизират процеса на работа. Информационните технологии ще изиграят основна роля при оптимизирането на дейността на администрацията. Важно е ръководителите да разберат ролята на информационните технологии като фактор за подобряване на ефикасността и ефективността за постигането на организационните цели и да дадат тласък на реформата. Ще се наложи поемането на лична отговорност на най-високо ниво във всяка структура, за да може България да посрещне предизвикателството на електронна Европа.

Какво е моментното състояние при управлението на процеса по въвеждане на електронното правителство?

Тенденцията през изминалата година е положителна по отношение на поемането на отговорност на най-високо ниво. Забелязва се увеличаване на дела на главните секретари, които управляват въвеждането на съвременно и рационално управление (с 13 % в централната администрация и с цели 20% в общинската). Политическите кабинети също започват да вземат по-активно участие в този процес. Делът на ръководство на е-управлението от политически кабинети при областните администрации е нараснал с 9% за една година. Намалява делът на директорите, които управляват изграждането на електронно правителство. Изключение правят общинските администрации, при които този дял е нараснал с 2%. Прави впечатление фактът, че в централната администрация в 41% от случаите задачата е възложена на служители на по-ниски нива, но през тази година може да се очаква запазване тенденцията на поемане на отговорност на по-високо ниво.



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

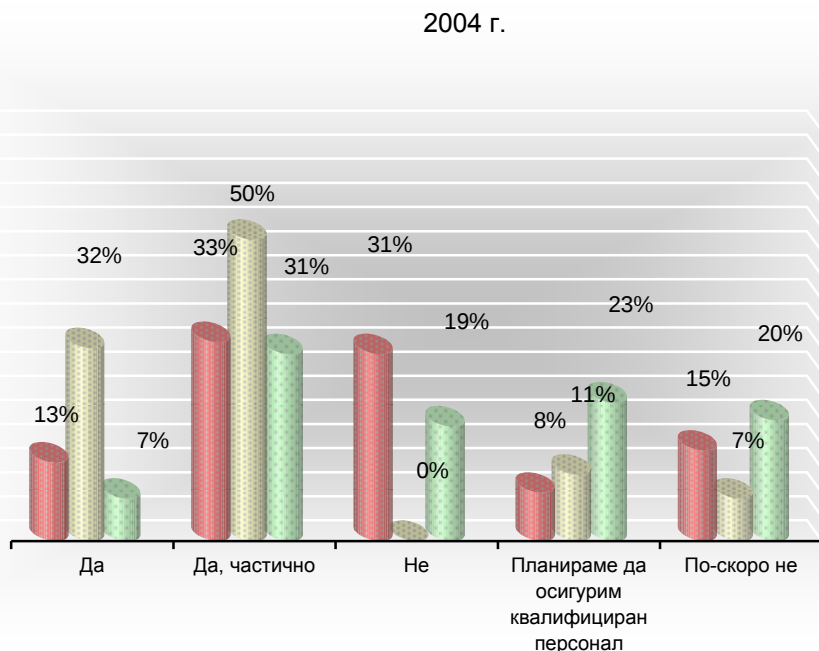
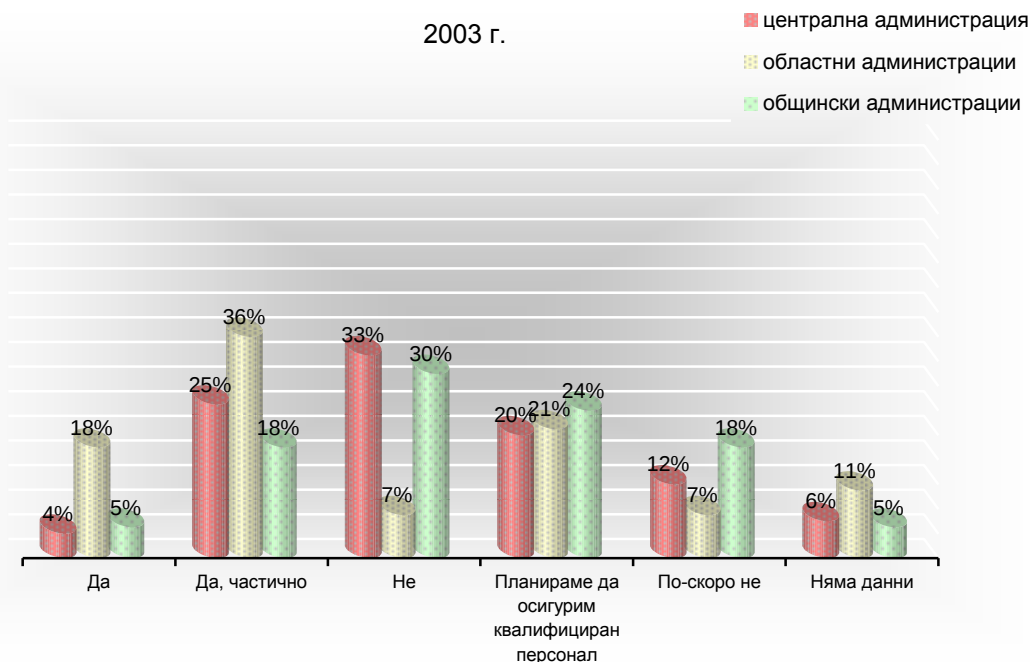
IX.4. Роли, права и задължения за изпълнение на проектите за електронно правителство

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

През изминалата година бяха реализирани редица проекти за електронно правителство. В община Кърджали (<http://kardjali.foss.bg>) през 2004 г. започна проект за изграждане на "електронна община", разработена на базата на отворени стандарти и свободен софтуер с отворен код, за който не се ползват лицензионни такси. Проектът стартира през февруари тази година и дава възможност на гражданите и бизнеса да контактуват чрез интернет с общинската администрация и да получават услуги по електронен път, без да използват електронен подпис. В община Варна беше изградена система за електронен обмен на данни между институциите на територията на регион Варна. През лятото на 2004 г. в област Стара Загора беше осъществен пилотен проект за "е-област-е-община" (<http://egateway.sz.government.bg>). За осъществяването на проекта беше създадена работна група, включваща екипи на местните администрации, Министерството на вътрешните работи и три фирми, специализирани в областта на

високите технологии.

В сравнение с 2003 г. се забелязва *ясна тенденция към увеличаване дела* на администрации, които са определили ролите, правата и задълженията за изпълнение на проектите за електронно правителство. Със 17% са се увеличили администрациите на централната власт, които са осигурили изцяло или частично персонал за развитие на електронното правителство (46%). Същият процент администрации смятат, че нямат необходимия капацитет за успешно въвеждане на електронното правителство.



графика IX-4. Персонал за изпълнение на проектите за електронно правителство

Областните администрации разполагат с по-голям човешки капацитет за развитие на електронното правителство – 82% считат, че разполагат с необходимите човешки ресурси, изцяло или частично. Само 7% от тях не разполагат с персонал, който да прокара успешно проектите за е-правителство.

С 15% се е увеличил делът на общините, които разполагат с квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление (38%). Същият процент от общините не разполагат с човешки капацитет за успешно управление на електронното правителство е Република България. Приблизително ¼ от общините планират да осигурят квалифициран персонал през настоящата година.

Половината от структурите на централната изпълнителна власт смятат, че ролите, правата и задълженията на екипа, ангажиран с инициативите за електронно правителство, са ясно или частично определени. За цялата държавна администрация процентът на структурите, определили ясно ролите, правата и задълженията, е 51%. При областните администрации отново се наблюдава най-висок процент по този показател - 82% посочват, че екипът е запознат със своите права и задължения. Половината от общините смятат, че са определили ясно ролята на персонала.

IX.5. Стратегически инвестиции и изграждане на инфраструктура

Обикновено административните структури разполагат с ограничени финансови ресурси. За да се постигнат резултатите на електронното правителство, е необходима ясна приоритизация на задачите по пътя за постигане на целите във всяка структура. Инвестирането в инфраструктурата е важен етап в развитието на е-правителство, но проектите също така трябва да се насочват към повишаване на прозрачността, насърчаване на активно гражданско участие в процеса на управление, както и намаляване на административната и финансовата тежест. Самото предоставяне на компютър и достъп до интернет не е достатъчно. Целта е създаване на оптимална организация на управлението. Като пример може да се даде инвестицията в проекта i-центрове. Инвестицията определено е технологична, но също е насочена към съдържание, защото чрез нея се привличат хората в развитието на информационното общество. Настоящите и планираните инвестиции в областта на информационните технологии в държавната администрация са на стойност 200 999 557 лв. От тях 13 224 629 лв. са тези в териториалната администрация. Основните инвестиции са насочени към оборудване на инфраструктурата и изграждане на компютризирани системи. В общините инвестициите са насочени предимно към: закупуване на софтуер, електронни системи за обмен на данни с други администрации и разработване на нови интернет страници. Също така голяма част от инвестициите са ориентирани към създаването на центрове за информация и услуги. За да се гарантира ефективността, е необходимо да се развие координационен механизъм и отчетност на резултатите.

IX.6. Съвременни интернет решения и партньорски взаимоотношения

През последните години ръководителите в администрацията започнаха да установяват партньорски взаимоотношения с други държавни структури, частния сектор и неправителствените организации, за да осигурят качество и достъпност до услугите, които извършват. Съвместната работа между различни административни структури, неправителствените организации и бизнеса помага на ръководителите при създаването на значими и смислени реформи в областта на електронното правителство.

Основен момент в развитието на електронната администрация е преосмислянето и преодоляването на традиционната неохота, с която административните структури работят съвместно. Партньорските взаимоотношения с други структури са в основата на създаване на електронно управление в България. Ефективната комуникация води до обмен на различни идеи и добри практики, които повечето от структурите вече са въвели.

Какво се наблюдава? Четиридесет и девет процента от структурите на централно ниво поддържат тесни взаимоотношения с административни структури, които разработват интернет базирани услуги. При областите този процент е 64%, а при общините – 56%. При планиране на бъдещото разрастване на електронното правителство също е важно да се предвижда разрастване или промяна на интернет решенията на отделните структури. 73% от структури на централната изпълнителна власт смятат, че интернет решенията им са адаптирани към разрастване. При областите този процент е 82%, а 59% от общините са

убедени, че техните интернет решения са изцяло или частично адаптирани към разрастване и промяна. Данните при общините показват нарастване с 15% в сравнение с миналата година. Разбира се, разработването на интернет базирани услуги е важно и от гледна точка на развитието на информационното общество в Република България. Данните от проведеното проучване от НЦИОМ показват, че колкото по-често се налага на гражданите да общуват с различните административни служби, толкова по-атрактивен е за тях интернет като средство за набиране на информация. Проучването на общественото мнение показва и друг важен факт. Близко 11% от гражданите биха използвали интернет като средство за получаване на информация и услуги от администрацията, ако им бъде предоставена възможност за това. Сравнително големият дял на хората, които биха ползвали интернет услуги, предоставяни от администрацията, показва, че подобен начин на контакт би бил успешен, ако бъде развит. Този факт е от голямо значение за администрацията при планиране на инициативите за разрастване на електронното правителство.

IX.7. Електронен подпис

Съществуването и функционирането на електронното правителство зависи от своевременното и всестранно прилагане на електронния документ и електронния подпис. На 5 юли 2004 г. МС прие Постановление № 153 по силата на което Министерството на транспорта и съобщенията започва да приема и издава документи, подписани с електронен подпис, от 1 септември 2004 г. Съгласно същото постановление министерства въведоха приемането и издаването на документи, подписани с електронен подпис. Само Министерството на земеделието и горите, Министерството на младежта и спорта и Министерството на околната среда и водите ще въведат електронен подпис до края на тази година.

На 10 септември 2004 г. областният управител на област Габрово изпрати писмо, подписано с универсален електронен подпис, с което уведомява министър -председателя, че областната администрация приема и издава документи, подписани с електронен подпис. Осем области ще въведат електронен подпис през тази година, а областната администрация - Видин, и областната администрация - Софийска област, посочват, че не са въвели електронен подпис.

Деветдесет са общинските администрации, които са въвели електронен подпис, а 62 предвиждат въвеждането му през 2005 г. Общо за цялата администрация са 183 структурите, които са въвели в употреба електронния подпис.

Заедно с нарастването на използването на електронен подпис в администрацията се наблюдава и по-голяма информираност сред населението относно възможностите за неговото използване. Извършеното проучване от НЦИОМ за общественото мнение за реформата в държавната администрация и предоставянето на административни услуги на гражданите и бизнеса показва, че информираността на хората относно използването на електронен подпис нараства от 16 на 24% само за една година. Всеки пети българин вече изразява желание в бъдеще да се легитимира по електронен път.

Х. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация

Подготовката на България за присъединяване към Европейския съюз предполага администрацията да има необходимия капацитет да управлява и контролира средствата от фондовете на Европейската общност и от държавния бюджет. Това изисква добра подготовка във всички сектори за работа съгласно изискванията на ЕС чрез планиране на проекти за получаване на техническа помощ от чужди донори, както и по-добра организация на работата за ефикасно изразходване на бюджетните средства.

Редица проекти, подпомагащи административната реформа се изпълняват в държавата администрация, като акцентът е насочен главно върху подобряване на административното обслужване, изграждане на електронно правителство, прилагане на съвременни практики за управление на човешките ресурси, борбата с корупцията.

Проектите подпомагат изпълнението на залегналите в Стратегията за модернизирване на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003-2006 цели и мерки от Плана за изпълнението ѝ.

През 2004 г. в 109 административни структури са се изпълнявали проекти, финансирани от Европейската комисия или от други чуждестранни донори¹¹ в областта на укрепване на административния капацитет.

За да се управляват и усвояват ефективно средствата по проектите, са необходими добри специалисти, които владеят чужди езици и имат опит в областта на програмирането и управлението на проекти. Над 77% от всички административни структури считат, че разполагат със служители с необходимите знания и умения за програмиране и управление на проекти. В сравнение с 2003 г., когато този процент е бил по-нисък (към 50%), през 2004 г. се наблюдава значително по-висока самооценка по отношение на притежавания капацитет. Забелязва се също така, че за разлика от 2003 г. сега всички министерства оценяват административния си капацитет като достатъчен. Висока оценка в това отношение дават и почти всички държавни и изпълнителни агенции.

Останалите 23% считат, че служителите в тяхната администрация не разполагат с необходимия професионален опит поради липсата на подходящо обучение. Някои общински администрации изтъкват като причина за липсата на квалифицирани служители голямото текучество и липсата на интерес за работа на тесни специалисти поради ниското възнаграждение и ограничените възможности за развитие. Поради ниска численост и недостатъчен брой служители в по-малките общински администрации, които да работят в сферата на програмирането и управлението на проекти, се налага служители да съвместяват тази дейност с другите си задължения, което създава известни трудности. Други административни структури считат, че няма достатъчно средства за обучение или че предлаганото обучение не е достатъчно, за да се добият практически знания и умения у служителите.

Общият брой на служителите, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти, финансирани от чуждестранни донори, е 958 служители. От тях 522 служители са от общинските администрации, 338 от централната администрация и 79 от областните администрации. От тези 958 служители през 2004 г. 372 (39%) са участвали в специализираните курсове по програмиране и управление на проекти, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция.

¹¹ Информация за проектите, финансирани от държавния бюджет не е събирана.

Почти всички административни структури обаче считат, че е необходимо служителите им да продължават да се обучават и да преминат допълнително специализирано обучение с практическа насоченост.

През 2004 г. в централната администрация успешно са приключили няколко проекта, свързани с административната реформа:

■ Проект по Програма ФАР BG 0103.02 “Укрепване на държавната администрация – осъществяване на реформата в държавната администрация”. Проектът имаше за цел укрепване на капацитета на държавната администрация на централно и местно ниво за изпълнение на Закона за администрацията и Закона за държавния служител, укрепване на механизмите за контрол и отчетност, подобряване на бизнес средата чрез въвеждането на принципа “едно гише” в административното обслужване.

В рамките на проекта бяха постигнати следните по-важни резултати:

- Извършени функционални анализи в 7 пилотни министерства и в 6 пилотни областни администрации.
- Разработен проект на Методология за извършване на анализ и оценка на функционалността и ефективността на администрацията;
- Доставени компютри и принтери за 264 общини, 24 района в София, 6 района в Пловдив и 5 района във Варна и 5 пилотни административни структури от централната администрация;
- Създадени и оборудвани 6 центъра за обучение в областните администрации;
- Обучени 300 служители от областните и общинските администрации по въпросите на държавната служба, функционалния преглед на административните структури, административното обслужване, достъпа до информация и механизмите за отчетност през юни – юли 2004 г. в новоизградените центрове.

■ Проект, финансиран от Британското министерство за международно развитие (DFID) “Оценка на трудовото изпълнение, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация”

В рамките на проекта бяха постигнати следните по-важни резултати:

- Приета Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (ПМС №105 от 2002 г.);
- Приета Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители (ПМС № 8 от 2004 г.);
- Приети Единен класификатор на длъжностите в администрацията и Наредба за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (ПМС № 47 от 2004 г.);
- Прието ПМС № 48 от 2004 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности и разработен механизъм за обвързване на заплатата с резултатите от дейността на служителите;
- Разработено Ръководство по прилагането на Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители и на процедурите за повишаване в държавна служба през април 2004 г.

■ Проект, финансиран от Британското министерство за международно развитие (DFID) “Подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на принципа “едно гише”

В рамките на проекта бяха постигнати следните по-важни резултати:

- Приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише” и Базисен модел на обслужване на “едно гише” (ПМС №878 от 2002 г.);

- Въведена през юни 2003 г. интернет базирана система за самооценка на административното обслужване;
- Проведено обучение на 300 държавни служители по системата за обслужване “на едно гише” и принципите за обслужване на клиенти;
- Разработена концепция за изменение на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица и Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на граждани;
- Утвърдени общи стандарти за качествено административно обслужване и Ръководство за разработване на харта на клиента през май 2004 г. от министъра на държавната администрация.

През 2004 г. се реализираха и проекти по Споразумението със Световната банка за усвояване на безвъзмездна помощ от японското правителство насочени към реформата на държавната администрация.

■ По проект “Усъвършенстване на консултативните механизми” беше направен преглед на консултативния процес в контекста на реформата на държавната администрация; беше разработена Концепция за подобряване на консултативния процес в контекста на реформата на държавната администрация, включваща предложения за действия по Плана за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация;

■ В рамките на проекта “Подготовка за реформа на държавната служба” бяха направени преглед и техническа оценка на настоящата система за УЧР в държавната администрация, изготвена беше техническа спецификация (техническо задание), бяха разработени няколко варианта за нова единна система за УЧР, която може да се внедри в българската централна администрация, за да се подобри нейната ефективност и ефикасност.

■ В резултат от проекта “Разработване на целеви показатели за стандарти на изпълнението и укрепване на капацитета на избрани административни единици за мониторинг на изпълнението” беше предоставена програма за обучение относно структурния подход за мониторинг и оценка на изпълнението на служители от избраните секторни министерства и пилотна програма за обучение по структурен подход за мониторинг и оценка на изпълнението, която съдържа списък на съответните теми и целеви групи.

■ По проекта “Разработване на целеви показатели за мониторинг на изпълнението на Стратегията за модернизация на държавната администрация и плана за изпълнение към нея” беше представена системата от показатели за мониторинг и оценка на Стратегията за модернизиране на държавната администрация и на Плана за нейното изпълнение и предложенията относно възможностите за надграждане на предлаганата система от показатели към вече съществуващата управленска информационна система за мониторинг и стратегическо управление на въвеждането на електронно правителство в България.

В края на 2004 г. стартира и проект по Програма ФАР BG 0203.07 “Укрепване на капацитета за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация”. Проектът е насочен основно към създаването и прилагането на единна система за управление на човешките ресурси на централно, областно и общинско ниво, като цели и създаване на административен капацитет за формулиране на политики и създаване на практики за управление на човешките ресурси в съответствие с политиките и практиките на страните членки на ЕС.

Очакваните резултати в рамките на проекта са:

- Сравнителен критичен анализ на съществуващите в България практики по управление на човешките ресурси, включително съществуващите пенсионни схеми.
- Модел на система за управление на човешките ресурси и разработен единен софтуер.

- Методологии за оценка на работната сила, необходима в държавната администрация.
- Ръководства за планиране на персонала, организационен модел и модел на процедури за работа, права и отговорности за развитието на служителите и персонала.
- Мерки за укрепване на звената за управление на човешките ресурси в администрацията на всички нива.
- Пилотиране на основната система в администрацията на централно, регионално и местно ниво (3 администрации на всяко ниво)

По многогодишното програмиране ФАР 2004-2006 бяха разработени и одобрени следните проекти в подкрепа на модернизирването на държавната администрация:

- Проект BG2004/016-711.10.04 “Повишаване на капацитета на Комисията за координация на работата по борбата с корупцията в държавната администрация и съдебната власт” с бюджет на стойност 2 400 000 евро.

- Проект BG2004/016-711.10.02 “Подкрепа при разработването на програми за обучение и обучение на представители на малцинствата и уязвимите групи” с бюджет на стойност 1 500 000 евро.

- Проект BG2004/016-711.10.01 “Укрепване на капацитета на българската държавна администрация за изпълнение на Стратегията за електронно правителство” с бюджет на стойност 4 625 000 евро. Проектът се състои от два подпроекта:

- Подпроект 1: “Укрепване на капацитета за управление и координация на дирекция “Информационни технологии и комуникации” на Министерския съвет за прилагане на стратегията за електронното правителство”.
- Подпроект 2: “Укрепване капацитета на ключовите министерства (МВР, МФ, МРРБ, НСИ) за извършване на електронни услуги”.

- Проект “Създаване на мрежа от центрове за обучение по прилагането на правото на Европейския съюз” с бюджет на стойност 4 425 000 евро.

- Проект “Помощ за създаване и реализиране на програма за оценка и развитие на висши държавни служители” с бюджет на стойност 2 000 000 евро.

XI. Добра практика в дейността на администрацията (benchmarking)

В работата на българската администрация има редица добри постижения и практики. Тяхното идентифициране и описание позволява да се въведе бенчмаркинг (еталон за сравнение) като инструмент за споделяне и разпространение на добрия опит в административната организация и управление. Това дава възможност да се прави и сравнение на добри практики с европейските администрации.

През 2004 г. продължиха усилията за създаване на нова административна култура в работата на администрацията чрез разпространението на добри практики и реализирането на ефективни публично-частно партньорства. Постави се началото на създаването на организация за събирането, анализирането и популяризирането на добрия опит в административната организация и управление. Съветът за модернизирание на държавната администрация оцени важността на това начинание и възложи на Института по публична администрация и европейска интеграция да организира ежегодни конкурси за най-добри постижения в административната дейност¹².

В края на 2004 г. Институтът по публична администрация и европейска интеграция връчи наградите в обявените през пролетта на 2004 г. конкурси за достъпно и качествено административно обслужване, за он-лайн услуги на гражданите и бизнеса и за ефективно управление на човешките ресурси.

1. *Конкурсът за достъпно и качествено административно обслужване* се проведе с подкрепата на международната фирма за професионални услуги KPMG. В конкурса са участвали екипи от 28 администрации (11 централни, 5 областни и 12 общински администрации). Критериите, по които са оценени представените предложения включват:

- съответствие със стратегическите принципи за административно обслужване, залегнали в концепцията за подобряване на административното обслужване;
- размер и характер на ползите за потребителите на услугите;
- степен на комуникативност и взаимодействие между организацията и потребителите;
- ефективност и ефикасност на предлаганите услуги, т.е. с какъв разход се постига дадения резултат и дали предлаганата услуга задоволява добре потребностите на клиента;
- принос за укрепване на екипния подход на работа;
- степен, в която се намаляват и ограничават корупционните практики в действията на служителите;
- влияние за подобряване имиджа на администрацията, която предлага дадената услуга;
- възможност за приложимост на дадената добра практика към дейността на други администрации.

Въз основа на обявените критерии са определени деветте най-добри практики. Агенцията по заетостта и общинската администрация - Разград, са класирани на първо място. На второ място са класирани екипите на Изпълнителната агенция по лозата и виното и общинската администрация - Добрич. Трета награда е присъдена на екипите на Министерството на здравеопазването и на общинската администрация - Разлог. Областната администрация - Варна, и общинските администрации - Кнежа и Вълчедръм, са получили поощрителни награди за оригинални решения в административното обслужване.

¹² Подробна информация за конкурсите е публикувана в Интернет-страницата на Института на адрес: http://www.ipaei.government.bg/awards_good_practice.phtml

2. Конкурс за ефективно управление на човешките ресурси

Получените предложения в тази категория са оценявани от специална комисия на ИПАЕИ с представители на външни професионални организации.

През 2004 г. 6 екипа са заявили участието си в конкурса за най-добра практика в управлението на човешките ресурси (5 от централната и 1 от областна администрация). Предложените решения от екипите са се отличавали с оригинални и новаторски решения и са разкрили големите възможности за изграждането на съвременна система за управление на служителите и организацията на тяхната работата в администрацията.

Критериите, по които са оценени представените предложения, включват:

- представените добри практики трябва да са реализирани в периода ноември 2004 – април 2005 г.
- съответствие със стратегическите цели на институцията и нормативната уредба в областта на управлението на човешките ресурси в администрацията;
- творчество и екипност при осъществяване на предложената практика;
- ефективност и ефикасност – постигнат максимален ефект при минимален разход на средства;
- съответствие с принципите на равен достъп, прозрачност, обективност и справедливост в управлението на човешките ресурси;
- устойчивост на постигнатите резултати и възможност за прилагане на практиката в други администрации.

Въз основа на обявените критерии на първо място са класирани екипите на Министерството на икономиката и Министерството на здравеопазването.

В Министерството на икономиката е създадена цялостна система за управление на човешките ресурси и организационно развитие, която включва Информационна система за управление на човешките ресурси, вътрешни правила за дейността и организацията в администрацията на министерството, система за планиране на дейността и система за съхраняване на знанието в министерството.

В Министерството на здравеопазването във връзка с развитието и управлението на човешките ресурси е подобрена ефикасността на подбора на кадри чрез въвеждане на въпроси относно мотивацията и интересите на кандидатите за работа, които имат за цел да преценят доколко бързо кандидатът ще се впише в екипа и доколко личните му възгледи ще допринесат за реализиране на целите на министерството; подобряване изпълнението на служебните задължения на служителите чрез обвързване с възможности за обучение и развитие; новоназначените служители се въвеждат ефективно в работата на администрацията, ефикасно разрешават конфликти в администрацията чрез въвеждане на проучвания сред служителите за мнението им относно работната среда и заплащането и изграждането на модел за „емоционална интелигентност“ сред служителите; оптимизирали са атестирането на служителите в министерството, възприемайки го като непрекъснат процес, който не се изчерпва само със срещи два пъти годишно и въвеждайки подхода „решаване на проблем“.

Втора награда в конкурса е присъдена на екипа на Министерството на транспорта и съобщенията.

3. Конкурс за интернет услуги за гражданите и бизнеса

За втора поредна година, под патронажа на министъра на държавната администрация ИПАЕИ организира национален конкурс “Он-лайн услуги за гражданите и бизнеса”.

През 2004 г. участие в конкурса са взели 13 административни структури (5 централни, 6 областни и 2 общински). Критериите, по които са оценявани получените предложения, включват:

- леснота на комуникацията при използване на услугата;
- кръг потребители;
- време за изпълнение в сравнение с off-line технологията;

- икономическа ефективност за клиента и администрацията;
- иновативност.

С първа награда в категория е-правителство е оценена Главната данъчна дирекция за предоставяне на он-лайн услуги за бизнеса (подаване на справки-декларации и дневници по ЗДДС и плащане на данък ДДС по Интернет с дебитни карти). Предоставяната услуга е една от услугите в групата от 20 он-лайн услуги, които българското правителство е поело ангажимент да осигури до 2006 г. на гражданите и бизнеса.

Втората награда е присъдена на Националния осигурителен институт за цялостни постижения в изграждането на електронни услуги за гражданите и бизнеса. През 2004 г. НОИ е предложил още 3 нови он-лайн услуги (персонален достъп до информация относно осигурителния статут на всеки гражданин в трудоспособна възраст; създаване и ефективно функциониране на регистъра на трудовите договори и он-лайн подаване на данни към персоналния регистър).

С първа награда в категорията е-област е оценена областната администрация - Стара Загора, за реализирания съвместно с община Стара Загора пилотен проект за изграждане на портал за електронни услуги за жителите от областта. Втора награда е присъдена на областната администрация - Габрово, за цялостни постижения в изграждането на е-Област, свързани с предоставяне на он-лайн услуги за гражданите и бизнеса и с изграждане на он-лайн обмен на документи между областната и общинските администрации. Областната администрация - Габрово, е първата администрация в страната, която започна използването на електронно подписани документи.

Първа награда в категорията е-община е присъдена на община Добрич за системните и последователни усилия за доставянето на повече услуги за гражданите и бизнеса. Он-лайн решенията на общината се отличават със своята ефективност, добро качество и достъпността за групи, които имат затруднения в преките си контакти с общината. Столичната община е получила втора награда за успешния старт в предоставяне на пакет от он-лайн услуги на гражданите и бизнеса чрез сайта на общината. Трета награда в конкурса е присъдена на областната администрация - Варна, за успешно интегриране на регионалните институции в предлагането на комплексни административни услуги на гражданите и бизнеса, Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" за интегрирани решения в изграждането на е-правителство в България в сътрудничество с други държавни институции и РДВР - Враца, за цялостен и системен подход за разширяване на кръга от услуги за гражданите и бизнеса на принципа "едно гише", постигайки висока степен на автоматизиране на документооборота в бек-офиса.

4. Конкурс за най-добра PR практика в държавната администрация

През 2004 г. бяха обявени и първите награди за най-добри PR практики. За участие в конкурса са подадени 4 предложения (2 от централната и 2 от областните администрации). Критериите, по които са оценявани предложенията, включват:

- съответствие на PR дейността с насоките за модернизация на администрацията;
- ефективност на събитието;
- оригиналност на посланията;
- обществен и медиен ефект,
- обратна обществена връзка.

Първа награда е присъдена на екипа на Министерството на труда и социалната политика за предложеното новаторско PR решение: „Център за социални контакти“. PR екипът на областната администрация - Русе, е отличен с втора награда за своя проект „За чист и красив град Русе“, а проект „Честване на 100 години от рождението на Джон Атанасов“ на PR екипа на областната администрация - Ямбол, е отличен с трета награда.

През 2004 г. Порталът за държавната администрация¹³ затвърди ролята си на средство за управление на знанията и информацията за държавната администрация и

¹³ <http://sadocs.government.bg/sa>

служителите, работещи в нея, чрез предоставянето на актуална информация. През септември 2004 г. в него се създаде нова категория „Добри практики в работата на администрацията“, в която по четири различни теми, имащи отношение към работата на всички администрации, започна публикуването на добри практики, предложени и изпратени от самите администрации.

XII. Изводи и препоръки

XII.1. Организация и ефективност в дейността на администрацията

■ Преобладават стратегически цели, които са формулирани по-скоро като задачи или оперативни цели, свързани със и насочени към вътрешната организация на работа и структурирането, а не към обществото и към неговите потребности и очаквания.

■ В сравнение с 2002 г. налице е 9% нарастване на структурите от централната администрация, в които всички служителите са запознати с целите и очакваните резултати

■ Подобрява се дейността и функционирането на структурите от централната и териториалната администрация, което се отразява върху изпълнението на техните цели. В сравнение с 2003 г. има увеличение с 29 % на структурите в централната администрация, които са изпълнили всички предварително заложиени стратегически цели, със 17% в областните администрации и с 16% в общинските администрации

■ Сред причините за неизпълнението на част от стратегическите цели, административните структури посочват най-често недостиг на финансови средства и недостатъчни технологични ресурси.

■ Тенденцията за чести промени в устройствените правилници продължава и през 2004 г., В повечето случаи промяната в устройствените правилници е предизвикана от потребност за увеличаване на щатната численост или поради промяна на структурата, което прави администрацията нестабилна.

■ Административните структури предварително и целево са планирали средства в бюджетите си, предназначени за финансово осигуряване на поставените цели през 2004 г.;

■ Като цяло през 2004 г. се отчита успешно управление в сферата на финансовото осигуряване на поставените цели на администрацията:

– В случаите на недостиг на целевите бюджетни средства в 91.40% е осигурено необходимото финансиране. Прилаганите схеми са предвидените механизми по Закона за устройството на държавния бюджет, средства от международни програми и споразумения, дарения и помощи и други начини;

– От отчетените други начини за финансово осигуряване на целите като пример за установяване на добра практика могат да се посочат следните механизми: анализ и решения за икономии, подобрен контрол, привличане на частния бизнес за съфинансиране на проекти и други.

■ Консултативният процес зависи от организационната култура, нагласите за консултиране, поведението и уменията на ръководствата на държавните институции. Впечатленията на социалните партньори са, че в голяма част от случаите консултирането е формално и е налице ниска ефективност и липса на обратна информация за приети или отхвърлени предложения.

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

Препоръки:

■ Да се подобри качеството на конкретната формулировка на стратегическите цели чрез обучение, консултации и публикуване на добре формулирани цели, които са насочени

към обществото и към задоволяване на неговите потребности.

- Да се засили личната ангажираност и участие на висшите ръководители в процеса на формулиране и изпълнение на стратегическите цели.

- В процеса на поставяне на стратегическите цели да се съобрази тяхната реалистичност, качество и обвързаност с времето и с наличните финансови и технологични ресурси.

XII.2. Административно обслужване

- Хартата се утвърждава като надеждно средство за оповестяване начина на административно обслужване в отделните администрации.

- Удовлетвореността на потребителите от предоставяните административни услуги нараства бавно, като се подобрява мнението относно професионализма и етиката в обслужването.

- Липсата на мотивация за служителите, несъвършената вътрешна организация и липсата на системи за обмяна на информация вътре и между администрациите продължават да бъдат за гражданите причина за по-ниското ниво в качеството на обслужването.

- Различните тълкувания на Закона за ограничаване на административното регулиране и на административния контрол на стопанската дейност, различните методи на действие, показват, че няма единно методологично ръководство както в системата на едно министерство, така и по цялостното прилагане на закона. В случая липсва регламентация по отношение на това, кой орган на изпълнителната власт е отговорен за прилагането на закона, съответно липсва и законова делегация за създаване на организация по прилагането на закона, което пречат за създаването на унифицирана практика. При липсата на подобни регламенти е трудно да се изгради и подходящ административен капацитет, който да разработва политиката и да налага единна практика в действията на администрацията.

- Стратегическото планиране на политиката за подобряване на административното обслужване се подобрява, но все още липсва ясна ангажираност на централно ниво, подкрепена от целеви средства от държавния бюджет за реализация на отделни инициативи.

- Създаването на системи за обратна връзка от потребителите и от служителите продължава да бъде проблем за администрациите.

- Липсват единна практика и ясни процедури за работа с жалби.

- В общинските администрации нееднакво се прилага Законът за местните данъци и такси и другите закони, с които са установени съответни такси и необходимост от изготвяне на единна номенклатура по видове местни такси.

- Публичността е принцип в работата на администрацията, като се полагат сериозни усилия за оповестяване на установените такси и цени. В тази посока обаче все още има какво да се желае, тъй като се констатира, че от общо 462 административни структури само 152 посочват, че оповестяването на установените такси и цени по основание и размер става чрез интернет.

- Оповестяването на установените такси и цени чрез интернет би следвало да се препоръча като приоритетна форма, включително във връзка с финансовото ѝ осигуряване.

- Налице е положителна тенденция, която е свързана с намаляване числеността на персонала в съответната общинска администрация и с намаляване на разходите, включително за работна заплата. Тази тенденция би следвало да бъде подкрепена с препоръка за осигуряване на необходимия контрол по отношение на качеството на дейността.

- Управлението на знанието е такова средство за спомагане на общуването вътре

в организацията и споделяне на конкретната информация, която е полезна точно за тези хора точно в този момент.

- Управлението на знанията е бизнес философия. Тя е съвкупност от принципи, процеси, организационна структура и технологични приложения, които помагат на хората да обменят и обогатяват знанията си, за да постигнат бизнес целите си.

- Създаването на успешна и работеща система за комуникация, общуване, споделяне и анализ на знания изисква време, ресурси и усилия. Успехът може да се гарантира при наличието на достатъчно време за развиване на вътрешния сайт и отделянето на необходимите технически експерти. Важно е и кой стои зад сайта-намирането и ангажирането на подходящите хора, които да балансират нуждите на служителите с тези на бизнеса, е основата за постоянна употреба и живот на организационния интранет.

Препоръки:

- Да се задълбочи обучението по подобряване на административното обслужване с акцент върху разпространяване на знания относно системите за управление на качеството и системите за управление на знанията, системата за обратна връзка, изготвяне на стандарти за осъществяване на административното обслужване.

- Да се създаде целево централизирано разпределение на бюджетни средства, насочени към стимулиране на отделни проекти в сферата на административното обслужване с оглед изравняване нивото на развитие на отделните администрации по отношение на административното обслужване.

- Обвързване на финансирането за администрациите по политиката „административно обслужване” с работата им по електронната Система за самооценка на административното обслужване.

- Да се създаде единна регламентация по отношение на работата с жалби и сигнали против лошо администриране.

- Изпълнението на ЗОАРАКСД да се възложи на определен министър, както и да се регламентира възможност за издаване на единни правила или инструкции за прилагането на закона.

- Да се изготвят отделни модули в програмите за обучение по административно обслужване, които да касаят единното прилагане на ЗОАРАКСД.

- Да се създаде звено в централната администрация, което да разработва политиката по облекчаване на бизнес средата и да координира създаването на единна практика по прилагането на ЗОАРАКСД.

- Да се разработят правни, финансови и оперативни механизми за осъществяване на публично-частно партньорство в сферата на услугите, както и за интегрирано административно обслужване.

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

- Информацията, въвеждана за териториалните звена на централната администрация, осигурява цялостното и пълно представяне на структурата на централната администрация.

- Регистърът на административните структури е единственото място в интернет, чрез което администрацията представя публично, на едно място унифицирана информация относно дейността си.

- Осъществяването на ефективен контрол по въвежданата информация за регулаторните режими в регистъра би подпомогнало осъществяването на контрол по изпълнението на предложенията на Междуведомствената работна група по отношение на подобряването на бизнес средата чрез облекчаване на лицензионните, разрешителните и

регистрационните режими, както и контрол по прилагането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

- Некоректно въвежданата информация за регулаторните режими в регистъра и неефективният контрол обезсмислят целите на направените в него промени през 2003 г. и не подпомагат създаването на прозрачност и предсказуемост в работата на администрацията чрез представянето на ясна и актуална информация във връзка с регулирането на стопанската дейност от страна на органите на изпълнителната власт.

- Липсата на подходящо определено звено/администрация, което има преки функции по регулаторни режими, администрирани от изпълнителната власт, не позволява да се осъществява ефективна методическа помощ и контрол по въвежданата информация за регулаторните режими и допълнително затруднява служителите, които са длъжни да въвеждат тази информация.

- Липсата на вътрешна организация и координация в администрациите за подаване на информация на служителите, които вписват информация в регистъра, оказва влияние върху ефективността по поддържане на актуална и достоверна информация, ненужно затруднява служителите и ги демотивира.

Препоръки:

- Да се разшири обхватът на информацията за дейността на администрацията по отношение на предоставяните от нея административни услуги, тяхната цена и сроковете за предоставянето им.

- Да се приведат разпоредбите на Наредбата за условията и реда за водене на регистъра в съответствие с промените в нормативните актове.

- Да се осъществява ефективен контрол върху информацията за регулаторните режими от административно звено/администрация, които имат преки функции по регулаторни режими, администрирани от изпълнителната власт.

- Да се отразят задълженията по поддържане на информацията в регистъра в длъжностните характеристики на служителите и те да се заложат в личните планове с оглед отчитането им при формиране на оценката на индивидуалното изпълнение на длъжността.

- Ръководителите на администрации да въведат процедура за вътрешна организация във връзка с вписването на информация в регистъра.

XII.4. Държавна служба

- През 2004 г. значително се е увеличил броят на определените за заемане по служебно правоотношение длъжности в сравнение с тези по трудово правоотношение. В централната и в областните администрации държавните служители са повече, но все още в общинските администрации преобладаващ е броят на служителите по трудов договор.

- Нарасналият дял на назначените чрез конкурсна процедура държавни служители (11 пъти повече) потвърждава успешния старт при прилагане на задължителния конкурс за вход в държавната администрация и е показател за широкото прилагане на открити и прозрачни процедури за назначаване.

- Обезпокоителен е фактът, че значителен дял от ръководните длъжности в администрацията се заемат по трудово правоотношение, което показва нарушаване на общите принципи за заемане на всички ръководни длъжности по служебно правоотношение.

- Повече от отчетените незаети щатни бройки са в централната администрация, което говори за неефективното им усвояване.

- Ръководните длъжности по служебно правоотношение в държавната администрация се заемат предимно от жени, а ръководните по трудово правоотношение –

от мъже. Отчетните данни показват, че високото (политическото) управленско ниво се заема предимно от мъже, а средното (професионално) – от жени.

- През 2004 г. отпуск по болест са ползвали най-вече служители, заемащи експертни и технически длъжности (87%), а само малка част (13%) – служители на ръководни длъжности в администрацията.

- Все още се отчита, че системата за оценка на изпълнението не е въведена във всички администрации, особено в общинските, в които служителите не са получили годишна оценка за изпълнение на длъжността.

- Нарастването на броя на едностранно прекратените служебни правоотношения от органа по назначаване е показателно за все още недостатъчния стабилитет на държавните служители, както и за нестабилност в организационната структура на администрациите. Значителният дял на прекратените служебни правоотношения от страна на държавния служител е поради неудовлетвореност от нивото на заплащане.

- Нараства процентът на служителите на възраст до 30 години в администрацията, като най-висок остава за областните администрации.

- Процентът на служителите с висше образование в държавната администрация е нараснал от 61,3 % през 2003 г. на 63,3 % през 2004 г.

- Голяма част от служителите са повишили образователната си степен през 2004 г.

- Най-висок е процентът на служителите със средно образование в общинските администрации (50,3%), където съответно процентът на служителите с висше образование е най-нисък (47,4%).

- С цел мотивиране и задържане на персонала на служителите в администрацията се изплащат допълнителни възнаграждения (ДМС, добавки, награди и др.);

- Констатира се дисбаланс между основно и допълнително заплащане в администрацията, като са налице структури, при които допълнителното надвишава основното заплащане, а има и структури, в които въобще не се изплащат средства за допълнително стимулиране на служителите.

- През 2004 г. 48% от структурите са усвоили 100% от целево предоставените им средства за специализирано обучение на служителите, като в допълнение към целевите средства за обучение 44% от структурите са усвоили и предвидените в собствения си бюджет средства за обучение.

- Продължава тенденцията за ниска посещаемост на чуждоезиково обучение от служители в териториалната администрация.

- Договори със служители, повишили професионалната си квалификация със средства на администрацията, са сключени с 50% от служителите, преминали обучение с продължителност повече от 1 месец, като тази възможност се ползва предимно от структури в централната администрация.

Препоръки:

- Да продължи обучението на оценяващите и контролиращите ръководители за пълноценно и ефективно прилагане на системата за атестиране.

- Да се насърчи обучението по прилагане на конкурсната процедура за подбор на държавни служители с акцент върху избора на начин за провеждане на конкурса.

- Да се заемат своевременно и ефективно незаетите щатни бройки в централната администрация

- Да се приложи изцяло общият принцип ръководните длъжности да се заемат само от държавни служители.

- Да се постигне конкурентно възнаграждение на служителите по отношение на частния сектор, осигурено в цялостната фискална рамка.

- Да се въведе прозрачна и ефективно действаща единна система за финансови поощрения, базирана на постигнатите резултати, във всички административни структури.

- Да се създадат условия в структурите на териториалната и централната администрация за оптимално използване на целевите средства за повишаване квалификацията на служителите, като в собствените бюджети на структурите се предвидят средства покриващи командировъчните и дневни разходи при обучение.

- Да се насърчи чуждоезиковото обучение на служителите с оглед бъдещото членство на България в Европейския съюз и необходимостта от разработване и управление на проекти, финансирани от чужди донори.

XII.5. Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

Предвидените в края на 2003 г. нови административни звена за прилагане на хармонизираното законодателство са създадени през 2004 г. в препоръчания от ЕК срок. Най-важните трансформации са в областта на политиката по обществените поръчки (Агенцията по обществени поръчки), по безопасност на храните (в системата на Министерството на земеделието и горите), по антидискриминация и равенство на половете (в системата на Министерството на труда и социалната политика), по борбата срещу незаконния трафик на наркотици и хора (Министерството на вътрешните работи). Извършени са промени за координиране на усилията и усъвършенстване на механизмите в борбата срещу корупцията (МВР) и срещу фалшифицирането на парични знаци (МВР). Предвиденото укрепване за 2004 г. на административния капацитет за подготовка на управлението на средствата от фондовете на ЕС е проведено в съответните министерства (Министерството на финансите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на икономиката, Министерството на околната среда и водите, Агенцията по заетостта, Министерството на труда и социалната политика) съгласно поетите ангажименти по глава 21 "Регионална политика и координация на структурните инструменти". В края на 2004 г. е одобрена правната регламентация за провеждане на промени с оглед прилагане на европейското законодателство в областта на политиката по транспорта, като фактическото изграждане на новите звена ще бъде извършено през 2005 г. През 2005 г. ще продължи преструктурирането на данъчната администрация с оглед подготовката за ефективно прилагане на данъчната политика.

Основните административни структури за прилагане на европейското законодателство в областта на свободното предоставяне на услуги, конкуренцията, държавните помощи, енергетиката и ядреното регулиране, статистиката, образованието и науката, валутния съюз, финансовия контрол, защита на потребителите са изградени. Налице е съответствие на структурата на българската митническа администрация с изискванията на *acquis communautaire*. Митническата администрация има изградени както централни и регионални, така и местни структури и всички изисквани допълнителни звена за осъществяване на контрол и подготовка на кадри – Инспекторат, Централна химическа лаборатория, Национален учебен център, звено по сигурност на информацията. В рамките на позицията за преговори по глава 1 "Свободно движение на стоки" – CONF-BG 53/00 и допълнителните информации към нея България е посочила, че в почти всички сектори са изградени необходимите административни структури за прилагане на хармонизираното законодателство. През 2004 г. в рамките на Държавен фонд "Земеделие" – Агенция САПАРД, са създадени петнадесет продуктови и функционални работни групи, които осъществяват подготовката по изграждането на Разплащателна и интервенционна агенция.

В новосъздадените структури и във връзка с укрепването на съществуващите през 2004 г. са назначени повече от 900 души за прилагане на хармонизираното законодателство на централно и териториално ниво, като от тях повече от 200 щатни бройки са осигурени чрез вътрешно преструктуриране.

През 2004 г. са осъществени значителни действия за укрепване на административния капацитет чрез обучение на служители, прилагащи хармонизираното законодателство. Може да се каже, че необходимостта от спешни мерки за осигуряване на

специализирано обучение, която беше заявена през 2002 и 2003 г., през 2004 г. вече е преодоляна. В съответните административните структури се анализират предварително нуждите от обучение и се полагат усилия за осигуряването му не само от Института по публична администрация и европейска интеграция, но и чрез заявки до бюро "Тайекс" на ЕК, чрез финансиране по линия на програмите ФАР, МАТРА и други донори.

XII.6. Достъп до обществена информация

- Липсва регламентация по отношение на това, кой орган на изпълнителната власт е отговорен за прилагането на Закона за достъп до обществена информация, съответно липсва и законова делегация за създаване на организация по приложението на закона, което пречат за създаването на унифицирана практика. Администрациите разчитат само на създадената съдебна практика и помощта на неправителствените организации.

- Има намаление с 27% на общия брой на постъпилите заявления за достъп до обществена информация през 2004 в сравнение с 2003 г.

- Наблюдава се относително нарастване с 35% на броя на администрациите в сравнение с 2003 г., в които са постъпвали искания за достъп до обществена информация.

- Наблюдава се почти двойно увеличение на броя на решенията по заявления за достъп до обществена информация за 2004 в сравнение с 2003 г. И то при положение, че общият брой на подадените заявления за достъп до обществена информация е намалял с 27%.

- Общият брой на отказите за достъп до обществена информация бележи леко увеличение в сравнение с 2002 и 2003 г.

- Броят на жалбите срещу отказите се е удвоил в сравнение с 2003 г., но той е нисък на фона на общия брой заявления за достъп.

Препоръки:

- Изпълнението на ЗДОИ да се възложи на определен министър, както и да се регламентира възможност за издаване на единни правила или инструкции за прилагане на закона.

- Да се разработят и да се утвърдят от министъра на държавната администрация подробни указания за прилагането на Закона за достъп до обществена информация.

- Да продължи обучението на служителите от администрацията за запознаване и разясняване на ЗДОИ, като се обърне особено внимание върху различни конкретни практически казуси.

XII.7. Антикорупционни мерки

- Общата численост на служителите в инспекторатите се е увеличила.

- Всички инспекторати се отчитат за дейността си пред ръководителя на администрацията, но не е достатъчен броят на инспекторите, които обявяват публично дейността си.

- Продължава трайната тенденция на намаляване на общия брой сигнали за корупция.

- Наблюдава се съществен спад в наложените дисциплинарни наказания както при държавните служители, така и при служителите, работещи по трудово правоотношение. Най-много са наложените наказания «забележка».

- Незначителен е броят на държавните служители, които не са декларирали имотното си състояние.

Препоръки:

- Да се разработят единни правила за работа на инспекторатите във връзка с

предложените промени в Закона за администрацията по отношение на регламентирането на дейността на инспекторатите в администрациите.

- Да продължи утвърдената практика на интензивно обучение и запознаване на служителите от административните структури с различните видове конфликти на интереси, ситуации, които представляват или могат да доведат до корупция, и за начините на поведение с оглед на тяхното избягване или предотвратяване.

- Да се засили контролът във връзка с изпълнението на задължението на държавните служители за деклариране на имотно състояние и на евентуален конфликт на интереси.

XII.8. Информационни технологии

Препоръки:

- Да се променят статутът и функциите на звената, отговарящи за информационните технологии, от оперативно поддържане на софтуер и хардуер към стратегическо управление на информационните ресурси и възлагане на обслужващите дейности на външни изпълнители.

- Да се изградят LAN мрежите в съответните администрации, в които няма такива.

- Да се доизгради мрежата НАМДА и да се предлага централизирана доставка на интернет.

- Да се съвместят базисните информационни системи и технологии, използвани от ЕС, с наличните и работещите в България.

- Да се създадат стандарти за обмен на информация между информационните системи в държавната администрация. Да се изгради електронен документооборот.

- Да се провежда целенасочено и последователно обучение на ръководителите на ИТ звена за качествена реализация на поставените приоритети – администрациите, поискали централизирано изграждане на WEB портал, очевидно не са наясно, че в момента в администрацията съществуват 2 такива – <http://portal.government.bg> и <http://egateway.government.bg>.

- Да се провеждат систематично обучения на представители на всички видове администрации в използването и прилагането на информационните технологии – отговорите от анкетата показват, че много от представителите на администрацията нямат представа какво е електронно правителство или електронна услуга.

- Да се въведе задължително тестване на уменията за работа с компютър на служителите от администрацията и на основата на резултатите от тестовете да се разработи програма за обучение, с която да се подобрят уменията на служителите за работа с компютър. Въпреки многократно декларираните налични умения за работа, попълването на Информационната система за годишния доклад и проблемите в администрацията, която тя предизвика, показват, че обучението се провежда непоследователно и 'на парче', в резултат на което служителите, чиито служебни задължения налагат работа с компютър, често не са обучени.

- Да се предвиди планомерно извеждане от употреба на всички компютри с процесори по-слаби от 600 MHz в администрацията с цел облекчаване на прехода към електронно правителство. Компютрите задължително трябва да бъдат бракувани и премахвани от администрацията, за да не се стимулира запазването им като "резерв" или "за всеки случай" в администрациите.

- Да се увеличат бюджетите за ИТ в администрацията, като не се допуска преобразуването им в бюджети за други цели (ремонт, покупка на автомобили и др.).

XII.9. Електронно правителство

- Все още е висок процентът на общините, които не са ангажирани в процеса по

изграждане на електронно правителство (52%), но в сравнение с данните от миналата година може да се заключи, че е постигнат значителен напредък в ангажираността на общинските администрации.

- Все още е голям броят на административните структури в държавната администрация (190), които са посочили, че не са разработили стратегически или оперативни планове за въвеждане на електронно управление.

- В 41% от структурите на централно ниво и в 28% - на общинско, задачата по управлението на процеса по въвеждане на електронно правителство е възложено на "други" кадри, но през тази година може да се очаква запазване тенденцията на поемане на отговорност на по-високо от ниво.

- В сравнение с 2003 г. се забелязва *ясна тенденция към увеличаване дела* на администрации, които са определили ролите, правата и задълженията за изпълнение на проектите за електронно правителство.

- Всеки пети българин вече изразява желание в бъдеще да се легитимира по електронен път.

Препоръки:

- Ръководителите (мениджърите) на процеса по изграждане на електронно правителство трябва извършат трансформация на работните процеси, за да се постигне добро управление.

- Да се извърши анализ на работните процеси в администрацията, да се закрийт неефективните дейности и да се оптимизира процесът на работа чрез въвеждане на стандарти.

- Да се изгради интегрирана интернет базирана система за предоставяне на административни услуги, като се осигурят необходимите нормативни и организационни предпоставки за това.

- Да се използва публично-частното партньорство за привличане в управлението на гражданското общество.

- Да се насочват проектите, свързани с изграждането на електронно правителство, към повишаване на прозрачността, насърчаване на активно гражданско участие в процеса на управление, както и намаляване на административната и финансовата тежест.

- Да се преосмислят и преодолеят традиционната неохота, с която административните структури работят съвместно.

- Да се използват добрите практики.

- Да се развият програмите и курсовете за обучение в областта на електронното правителство.

- Да се създаде програмна структура и организация на хоризонтална комуникация между ръководителите на ИТ звената в държавната администрация.

XII.10. Проекти в подкрепа на модернизиранието на администрацията

- През 2004 г. бяха одобрени проекти по Програма ФАР, подпомагачи реформата в държавната администрация, на обща стойност 15 950 000 евро.

- 39 % от служителите, работещи в областта на програмирането и управлението на проекти, финансирани от чуждестранни донори, са преминали обучение по специализираните курсове по програмиране и управление на проекти, организирани от Института по публична администрация и европейска интеграция.

- В сравнение с 2003 г. административния капацитет за програмиране и управление на проекти се е повишил, като през 2004 г. 77 % от всички администрации считат, че разполагат със служители с необходимите знания и умения.

Препоръки:

- Необходимо е ръководителите на административни структури да планират обучение по програмиране и управление на проекти за всички служители, работещи в тази област.

- Служителите, преминалите курсове по програмиране и управление на проекти, да продължават своето обучение, като участват в курсове с повече практическа насоченост.