

A decorative graphic of ten yellow stars arranged in a semi-circle on the left side of the page.

РАБОТИМ ЗА ХОРАТА

**Стратегия за развитие на държавната
администрация
(2014 - 2020 г.)**

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
ВИЗИЯ ЗА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ЗА ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА.....	5
ОСЪЩЕСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВНИ РЕФОРМИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	6
КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА.....	12
СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ.....	39
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1. ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ И ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА.....	39
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2. ПАРТНЬОРСКО УПРАВЛЕНИЕ С ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА.....	52
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3. ОТКРИТО И ОТГОВОРНО УПРАВЛЕНИЕ.....	58
СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4. ПРОФЕСИОНАЛНО И ЕКСПЕРТНО УПРАВЛЕНИЕ.....	62
КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА.....	73

ВЪВЕДЕНИЕ

През последните години българската държавна администрация е изправена пред трудно предизвикателство – от една страна фискалните ограничения, резултат от влошената икономическа обстановка, налагат намаляване на разходите за провеждане на публични политики, а от друга търсенето на обществени услуги и подкрепа от държавата нараства. Гражданите имат все по-големи очаквания към институциите, свързани с осигуряване на повече публичен контрол върху тяхната дейност, подобряване качеството на предоставяното обслужване и гарантиране на по-висок стандарт на живот. Постигането на нужния баланс е нелека задача, която изисква мобилизиране на съществуващия граждански, политически и административен потенциал.

Редица международни доклади и класации, които оценяват икономическото развитие и условията за правене на бизнес показват че България подобрява своята позиция.¹ Като основни позитиви на страната ни се изтъкват макроикономическата стабилност, нивото на данъците и свободата на търговията. Въпреки това по почти всички базови социално-икономически показатели, като икономическа свобода, бизнес среда, образование и свобода на словото България е на едно от последните места в Европейския съюз². По степента на удовлетвореност от начина си на живот българското общество е на едно от последните места в света. Това е предизвикателство за администрацията, тъй като тя е двигателят, който трябва да координира и направлява обществените усилия за по-добър живот, да осигури благоприятна бизнес среда и икономически растеж.

Качеството на публичната администрация има пряко отражение върху икономическата среда и е ключов фактор за насърчаване на производителността, конкурентоспособността и икономическия растеж. Българските граждани очакват да им се гарантира добро управление, което се основава на следните характеристики:

- върховенство на закона;
- равнопоставеност;
- отчетност и прозрачност;
- отговорност;
- ефективност и ефикасност;
- широко участие на обществото и изграждане на консенсус;
- всеобхватност и стратегическа визия.

В съвременния свят държавата е изправена пред няколко основни задачи - да предоставя качествени услуги с по-малко ресурси, да адаптира своята работа към нов тип общество - основано на информационните технологии, да подобрява бизнес средата и да осигурява по-добри услуги на гражданите и бизнеса в подкрепа на тяхното развитие. Доброто управление води до взаимно уважение и по-висока ангажираност на

¹ Според „Индекса на право на собственост“, страната ни се нарежда на 49-та позиция от общо 130 държави, като се изкачва с 13 места спрямо година по-рано (62-ро място). Класацията „Най-добри страни за бизнес“ на Форбс поставя България на 42-ра позиция от общо 145 държави през 2013 г. спрямо 49-та през 2012 г. Съгласно „Индекса на икономическата свобода“, изготвян от фондация „Херитидж“ и „Уолстрийт джърнъл“, България напредва с едно място като вече заема 60-та позиция сред 177 държави. България заема престижното 6-то място (от общо 21 държави) в класацията за 2014 г. на „Блумбърг“ за най-добрите страни за развитие на бизнес в Източна Европа и Централна Азия.

² България изостава в класацията „Правене на бизнес“ на Световната банка, като съгласно доклада от 2014 г. заема 58-мо място от общо 189 държави. Според доклада за 2013 г. на „Трансперънси Интернешънъл“ относно възприятията за корупция България е на 77-то място от 177 държави, като през последните години се отчита постепенно понижение на индекса за страната. Съгласно индекса за свобода на медиите на „Репортери без граници“ през 2013 г. България заема 87-мо място от 179 държави.

обществото, поради това възстановяването на доверието на гражданите към администрацията е от ключово значение.

С оглед на това страната ни се нуждае от увеличаване на продуктивността в работата на институциите, оптимална институционална среда и по-ефективно използване на ограничените ресурси за предоставяне на качествени публични услуги. България се стреми към достигане на най-високите стандарти в общественоекономическото развитие. За да има успех, тя трябва да разполага с креативна и отговорна администрация, изоставила традициите на рутинната работа, която поставя във фокуса на своята дейност гражданите с техните потребности и интереси и действа като стожер за спазването на законите и на демократичната легитимност.

Необходима ни е администрация, която да е в състояние още на ранен етап да анализира и дефинира възникващи проблеми в обществото, да предлага мерки за тяхното разрешаване и да ги осъществява успешно. Необходима е администрация, която да изпълнява по-добре своите функции по един структуриран начин, както и механизъм за непрестанен диалог с обществото, за да бъдат адекватно отчитани и хармонизирани интересите на различните групи. За да стане това, следва да се предвидят цели и средства за адаптиране на структурите на държавното управление към динамично променящите се нужди на гражданите и бизнеса, с оглед развитие на гъвкава, модерна, иновативна и отзивчива администрация.

Предходният стратегически документ за реформа на държавната администрация - актуализираната Стратегия за модернизиране на държавната администрация - приключи своето действие през 2006 г. След това са приети редица отделни стратегически документи – Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г., Стратегия за обучение на служителите в администрацията, актуализирана през 2006 г., Програма за по-добро регулиране 2010 – 2013 г. През 2002 г. е приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, която не е актуализирана. Нарасналите очаквания на гражданите и бизнеса налагат разработването на нова интегрирана стратегия за развитие на администрацията.

Функционално свързани с настоящата стратегия са Стратегията за развитие на електронното управление, Стратегията за децентрализация, Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България. Всички стратегически документи и планове разработвани в бъдеще следва да бъдат обвързани и синхронизирани с настоящата стратегия.

Настоящата стратегия отразява основните препоръки на Европейската комисия, Световната банка и други международни институции, както и с препоръките на бизнеса и неправителствените организации в България за подобряване на управлението. Предвидените в стратегията мерки са в пълно съответствие с и са насочени към изпълнението на приоритет 6. „Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса“ на Националната програма за развитие: България 2020.

Модернизирането на администрацията е приоритет за всяка страна членка на ЕС. Общото между тях е, че държавните институции във всяко съвременно общество имат една и съща задача: те работят за хората. Те работят за всеки конкретен човек с една крайна цел: уважението, закрилата и гарантирането на правата на отделния гражданин, неговото благосъстояние и социална сигурност.

ВИЗИЯ ЗА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ЗА ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

През 2020 г. България да бъде страна с добро управление, в която е гарантирано изпълнението на следните **принципи и приоритети**:

За гражданите

- уважение, защита и гарантиране на човешките права;
- създаване на стабилни и ясни закони и тяхното спазване от всички;
- споделяне на общи стратегии за нашето развитие като нация и общност;
- отзивчивост, отговорност, помощ и подкрепа за всеки гражданин.

За бизнеса

- подкрепа на предприемачите при създаването на устойчива заетост и повишаването качеството на живот и благосъстоянието на хората;
- стимулиране на социалната отговорност на бизнеса;
- ангажиране на бизнеса в изпълнението на стратегическите цели на нацията.

За администрацията

- ефективно и бързо изпълнение на служебните задължения;
- използване на лесни за опериране и ефективни информационни технологии;
- мотивираност и справедливо възнаграждение, с оглед изпълнението на обществения дълг;
- активно участие в европейските процеси с цел изпълнение на ангажиментите на страната като член на ЕС и извличане на максимална полза за обществото и бизнеса от членството в Съюза.

ОСЪЩЕСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВНИ РЕФОРМИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Конституцията на Република България от 1991 г. възстановява традицията за публично-правния режим на държавната служба като се поставя изискване при изпълнение на своята служба държавните служители да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Предвижда се условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка да се определят със закон. По този начин държавната служба получава съответна за важността си регламентация, като поставя основите на специалната правна уредба за държавната администрация и държавните служители.

В изпълнение на конституционната норма през 1998 г. е приет Законът за администрацията, през 1999 г. – Законът за държавния служител и Законът за административното обслужване на физически и юридически лица, а през 2000 г. и Законът за достъп до обществена информация.

През 2000 г. започва въвеждането на статута на държавния служител чрез приемането на предвидените подзаконови актове – Наредба за служебното положение на държавните служители и Наредба на министъра на държавната администрация за документите за заемане на държавна служба. За първи път са определени длъжностите на държавните служители в администрацията в Единен класификатор на длъжностите в администрацията.

През 2002 г. стартира атестирането на служителите в държавната администрация.

През 2003 г. е въведен задължителен конкурс при постъпването на държавна служба, като назначаването се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Въведени са ангажименти на администрацията за повишаването на професионалната квалификация на държавните служители, включително - за финансово осигуряване на обученията.

Създаден е Институтът по публична администрация със задача да организира и осъществява обучението за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация.

Направени са изменения във връзка с развитието на ранговата система, като са въведени по пет степени за младшите и старшите рангове.

Приета е Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“ и Базисен модел за административно обслужване.

През 2004 г. е приет Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), който поставя за цел улесняването и насърчаването на стопанската дейност, чрез ограничаване до обществено оправдани граници на административното регулиране и административния контрол от страна на държавните органи и на органите на местното самоуправление.

През 2006 г. двата основни закона, регламентиращи устройството на администрацията и държавната служба, претърпяват съществена промяна. С измененията е въведено разграничаване на политическото от административното ниво в държавната администрация. Въведена е категорията “висш държавен служител”. Разширени са възможностите за делегиране на правомощия от страна на органа на изпълнителната власт на други длъжностни лица от съответната администрация. Усъвършенствана е уредбата за конкурсите. Регламентира се възможност държавният служител да бъде

назначаван на длъжност по служебно правоотношение и при непълно работно време. Въведен е централизиран конкурс за младши експерти, чрез който се създава пул от млади и високо образовани хора, желаещи да работят в администрацията. Досега са проведени четири централизирани конкурса за младши експерти и един централизиран конкурс за хора с трайни увреждания за експертни длъжности в държавната администрация. Реализирана е национална програма “Българската мечта” за професионална ориентация реализация на студенти и млади специалисти.

Въведен е принципът на мобилност за държавните служители, като са регламентирани постоянната и временната мобилност. Подобрени са възможностите за повишаване на професионалната квалификация на държавните служители чрез увеличаване на допустимите разходи за обучения от 0.8% на 2% от средствата за работна заплата.

Регламентиран е процесът по разработване на политики – в изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт се задължават да поставят годишни цели за дейността на съответната администрация и да осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Въведен е принципът на ежегодна отчетност за администрациите във връзка с изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на Министерския съвет.

Създадени са предпоставки за упражняване на вътрешен контрол върху дейността на администрацията чрез укрепване ролята на инспекторатите като вътрешни административни звена за контрол и превенция на корупцията и други нарушения.

През 2006 г. е приета Наредбата за длъжностните характеристики, в която са регламентирани структурата на длъжностните характеристики и процедурите за тяхното разработване и изменение.

През 2006 г., с влизането в сила на Административнопроцесуалния кодекс и отмяната на Закона за административното обслужване на физически и юридически лица, се кодифицира нормативната уредба във връзка с административното обслужване. От този момент по един и същ ред се осъществяват, както административното обслужване на физическите и юридическите лица, така и издаването на индивидуални административни актове. Унифицира се редът за осъществяване на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Правилата за административното обслужване са детайлизирани с приемането на Наредба за административното обслужване.

В областта на административното обслужване е въведена е оценка на ефективността и ефикасността на администрацията. Състоянието на административното обслужване в администрациите се наблюдава и анализира чрез Системата за самооценка на административното обслужване, разработена върху основата на модела на Европейската фондация за управление на качеството, която набира данни за процесите, свързани с административното обслужване в страната и предоставя възможност за измерване на качеството на услугите и резултатите от дейността по административното обслужване. Въведени са системи за обслужване на чакащи клиенти в администрациите с голям брой потребители в общо 50 администрации в цялата страна, Премахнати са незаконосъобразни режими на общинско ниво, намалени са тарифи на държавни такси, администрирани на централно ниво. От общо 517 администрации, предоставящи административни услуги, 396 администрации предоставят услуги на принципа „едно гише“, което представлява 76.60%.

Важна законодателна мярка през 2008 г. е приемането на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, чрез който се уреждат принципни положения по отношение на превенцията и разкриване на конфликтите на интереси на лица, заемащи

публични длъжности. Тази законодателна мярка е от изключително важно значение и е ясен сигнал за наличието на политическа воля за разрешаването на негативното явление.

През 2008 г. с изменения в Закона за държавния служител е регламентирано изпълняването на длъжност в институция на Европейския съюз. Създадена е и възможност за по-бързо кариерно развитие на държавен служител при условие, че при атестирането е получил най-високата оценка. Нормативно е уредено определянето на длъжности и провеждането на конкурси за хора с трайни увреждания в държавната администрация.

Създадена е обща уредба относно консултативните съвети. Въведени са правила за повишаване на тяхната отчетност, прозрачност и взаимодействие със заинтересованите страни.

С цел нормативното уреждане на един от най-важните принципи в дейността на държавната администрация – повишаване на нейната ефикасност и ефективност, през 2012 г. е въведена забрана за увеличаване на общата численост на администрацията на изпълнителната власт.

През 2012 г. е въведен нов модел на заплащане на служителите в държавната администрация. Работната заплата на служителите в държавната администрация е реструктурирана, като отпада допълнителното възнаграждение за прослужено време, което вече е включено в размера на новата основна месечна заплата на служителя. Въведена е единна регламентация на допълнителните възнаграждения, които държавният служител може да получава, като се преустановява съществуващата практика приходите от такси, събирани от администрациите, да се използват като източник за допълнителни възнаграждения на служителите. Размерът на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, които даден служител може да получи за една година, не може да надвишава 80 на сто от начислените му за съответната година основни заплати. Допустимите разходи за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати във всяка администрация също са определени в размер не повече от 30 на сто от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски.

През 2012 г. статутът на държавната служба е въведен в 11 институции, които до този момент попадат извън приложното поле на Закона за администрацията и Закона за държавния служител.

През разгледания период последователно е извършена оптимизация на административните структури с цел да се осигури баланс между нормативно регламентираните правомощия на органа на власт, функциите и големината на организационните единици, необходимите и наличните човешки и финансови ресурси. През периода 2005-2009 г. е извършено оптимизиране на административни структури и второстепенни разпоредители към министри общо със 17 060 щатни бройки (щ. бр.), което представлява оптимизиране с 10.5%. Усложнената икономическа и финансова обстановка през последните няколко години е възприета като шанс за оптимизация: няколко административни структури са закрити и реструктурирани, а числеността на администрацията е намалена.

Подобрени са контролът и отчетността в областта на държавната служба и административното обслужване като необходимо условие и доказана предпоставка за добро управление и ефективно функционираща администрация. Осъщественият контрол е основа за подобряване организацията на работа и за усъвършенстване на управленските и работни процеси.

Осигурена е техническата обезпеченост на държавната администрация с компютърни системи, сървъри и софтуерни решения.

Развива се системата за подобряване на компетентностите, професионалните умения и квалификацията на служителите. Реализират се обучения за служителите в държавната администрация – задължителни обучения за новопостъпили служители и висши държавни служители, специализирани обучения за професионално развитие, обучения по ИТ технологии и сертифициране на компютърните умения, езикови обучения.

Основният инструмент за финансиране на мерките за реформа в държавната администрация и за подобряване на работата на органите на съдебната власт и структурите на гражданското общество за периода 2007 – 2013 г. е Оперативна програма „Административен капацитет“. По програмата са постигнати следните основни резултати:

Приоритетна ос I „Добро управление“

- Разработи се Единна методология за провеждането на функционален анализ в държавната администрация (описание и етапи на функционалния анализ и описание на методите за изготвянето му) и Наръчник за нейното изпълнение (предназначен за подпомагане на екипите, които ще извършват функционален анализ в административните структури).

- Въз основа на изготвени функционални анализи са реструктурирани редица администрации, подпомагащи органите на изпълнителна власт.

- Изготви се и се внедри Методика за контрол в администрацията на всички нива.

- Разработи се Наръчник за контролна дейност на звеното за външен (хоризонтален) контрол.

- Изработиха се Единни стандарти за работа на инспекторатите, целящи повишаване на качеството на контролната дейност на инспекторатите.

- Създаде се Методика за оценка на доброто управление в общините.

- Изработи се Методика за измерване на Индекс на доброто управление в местната власт.

- Създаде се Портал за консултативните съвети.

- Разработи се стратегия за усъвършенстване на механизмите за планиране на средства, управление и мониторинг на изпълнението на политиките за развитие.

- Създаде се Наръчник на процедурите за координация на политиките за развитие.

- Разработи се ръководство за оценка на въздействието.

- Повиши се капацитетът на служителите в държавната администрация в областта на европейското право.

- Подобри се механизмът за взаимодействие между всички заинтересовани институции, участващи в подготовката на позиции в защита на интересите на Република България пред съдебните институции на ЕС.

- Създаде се нова концепция за политиката по отношение на таксите.

- Въведоха се механизми (правила) за мониторинг и контрол на изпълнението на общински политики.

- Изготвиха се Методически указания за публично-частно партньорство.

- Разработи се публичен регистър на Комисията за защита на конкуренцията и се създаде възможност за електронно подаване на документи.

- Изготвиха се методически указания за повишаване на ефективността на концесиите при оптимално използване на публичните ресурси и за координация при подготовката и мониторинг на реализацията на концесиите.

- Разработи се Наръчник за идентифициране, подготовка и реализиране на проекти за развитие на градската техническа и социална инфраструктура чрез прилагане на формите за публично-частното партньорство.
- Издаде се Ръководство по обществени поръчки, обнови се Регистърът на обществените поръчки, изготви се проект за създаване на електронен профил на кандидата – „Визуално досие” и се доизгради Порталът за обществени поръчки. Създаде се възможност за електронно възлагане на централизиранни обществени поръчки.
- Разработи се ГИС приложение с цел визуализация на селектирани по заявки инвестиционни обекти и тяхното представяне на географска карта на България.
- Изготви се концепция за въвеждане на централен орган за обществени поръчки в България за нуждите на органите на изпълнителната власт.

Приоритетна ос II „Управление на човешките ресурси”

- Разработени са стандарти за управление на човешките ресурси в държавната администрация.
- Създадена е Интегрирана информационна система за нуждите на държавната администрация.
- Разработени/ осъвременени са обучителни модули за служители от държавната администрация и съдебната система.
- Повишена е квалификацията на служителите от централната, местната администрация и съдебната система, както и на СГО.
- Подобрена е контролната дейност и са повишени уменията на служителите от администрацията на всички нива в специализирани области като одит и контрол върху дейността на администрацията, сигурност на информацията, управление при кризи, бедствия и аварии.
- Разработени са стратегии за развитие на дейността на СГО.
- Разработено е Ръководство за работа по наказателни въпроси в областта на международната правна помощ.

Приоритетна ос III „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”

- Въведени са сертифицирани системи ISO в 100 общински администрации в Република България.
- Осигурен е облекчен достъп до информация за лица с увредено зрение.
- Разработен е софтуер за извършване на плащания на електронни административни услуги.
- Създадена е информационна и комуникационна платформа за постигане на оперативна съвместимост на пространствени данни и услуги за ползване от държавната администрация и гражданите.
- Изготвен е Базисен модел на комплексно административно обслужване.
- Разработена е Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги.

Като цяло българската държавна администрация успешно извървява пътя от затворения, кариерно ориентиран, до отворения, базиран на длъжността, модел. Възползвайки се от предимствата на своята унитарна форма на държавно устройство,

България успява да изгради интегриран модел, при който централната и териториалната администрация прилагат едни и същи длъжности, имат едно и също вътрешно-организационно структуриране, формират възнагражденията по един и същи начин, а служителите имат еднакъв статут. Същевременно се запазва децентрализираният принцип на управление на персонала, като всяка отделна административна структура назначава, оценява и обучава своите служители.

Този модел позволява, както на експертни, така и на ръководни длъжности в администрацията, да навлязат високо квалифицирани служители, с богат опит в частния сектор. Симбиозата между новите знания и умения, които те привнасят в администрацията и специфичната професионална компетентност, с която разполагат дългогодишните държавни служители, допринася за обмена на добри практики и за подобряване на ефективността в работата. По този начин значително се повишава експертният капацитет на институциите, а служителите се превръщат в най-ценния ресурс, с който администрацията разполага.

Съвременната българска администрация е демонстрирала нееднократно способността си да се развива и адаптира към динамичната среда и променящите се очаквания на обществото, като в същото време запазва стабилността и приемствеността в своята дейност. Държавните служители винаги са били символ на висок морал, а тяхната работа въплъщава принципите на професионализъм, безпристрастност и почтеност, без които изпълнението на публични функции би било немислимо.

Въпреки тези безспорни позитиви на държавната администрация, стремежът към непрестанно развитие и усъвършенстване изисква да се идентифицират и съществуващите проблеми, чието преодоляване ще спомогне за допълнително повишаване на ефективността и ефикасността в нейната работа.

КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

I. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

Нормативната рамка на Република България като член на Европейския съюз е хармонизирана с правото на ЕС. Въпреки това сред българските граждани и европейските партньори съществува усещането, че законовите норми в България нямат тази обвързваща и задължителна сила, а тяхното прилагане не е скрепено с необходимата санкция, характерна за правовата държава.

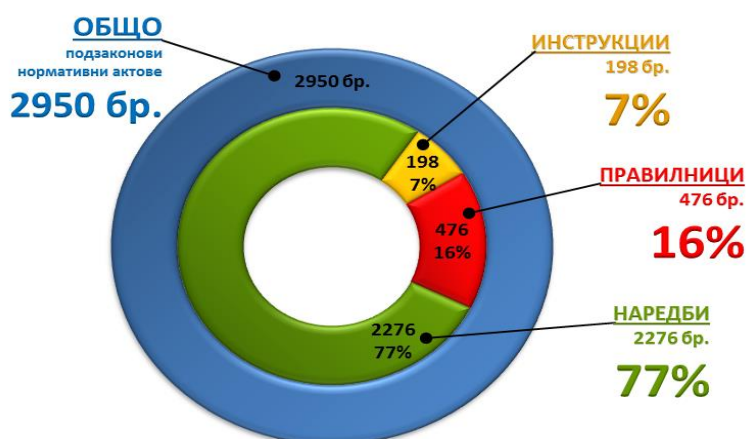
1. Динамика на нормативната рамка

Нестабилната нормативна среда е един основните проблеми за гражданите, бизнеса и чуждестранните инвеститори.

До 1998 г. в правната система на Република България съществуват 250 закона. Към 2013 г. техният брой се е увеличил с 40% до 346.

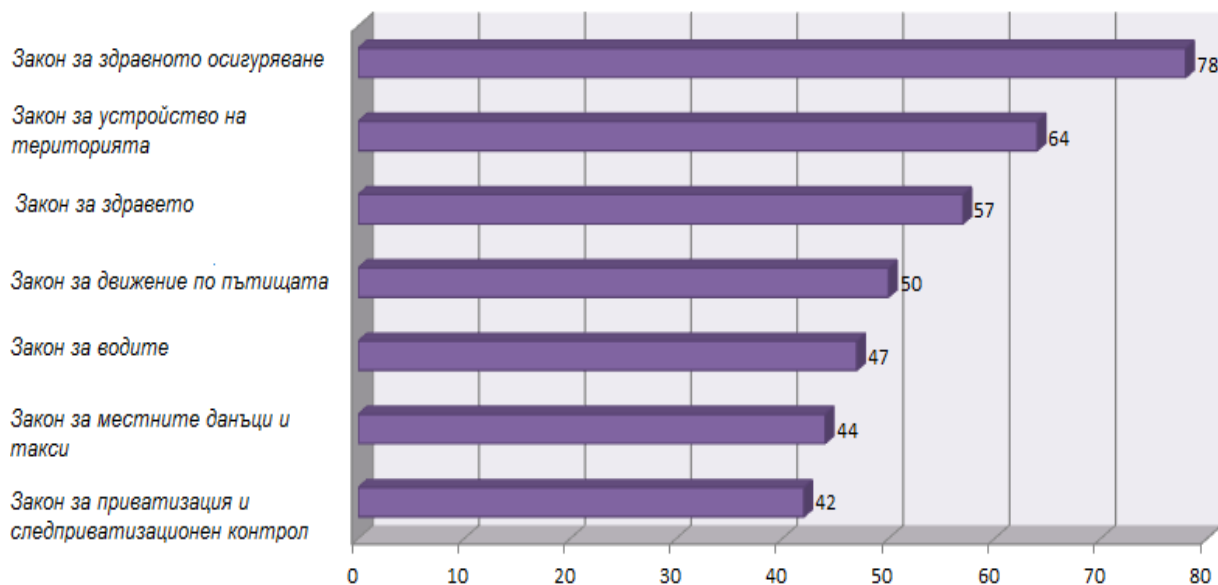
Освен законодателната власт, изпълнителната власт също разполага с нормотворчески правомощия, изразяващи се в приемането на подзаконовни нормативни актове – правилници, наредби, инструкции. Общият брой на тези актове е 2950.

Фигура 1. Подзаконовни нормативни актове



Както се подчертава в доклад на Световната банка, големият брой нормативни актове е съпътстван с чести изменения на законите, което създава значителни пречки пред гражданите и бизнеса³. По-голямата част от предприемачите изтъкват като проблем липсата на последователност и предсказуемост в регулаторната политика на държавата.

³"По-добро регулиране за по-висок растеж: Регулирането на бизнеса в България - постижения и препоръки", том 1, Световна банка, 2010 г.

Фигура 2. Най-често изменяни закони след 2000 г. (брой изменения)

Източник: Държавен вестник на Република България

Данните за най-често изменяните закони след 2000 г., показани на фигура 2, показват, че основните нормативни актове, регулиращи ключови сфери от живота на българските граждани нямат траен характер. Взаимовръзката между често променяната нормативна рамка и степента на несигурност в българското общество е много тясна. Честата промяна в законодателството създава допълнителна натовареност за администрацията, която насочва значителна част от усилията си към подготовка на изменения в законодателството, вместо към неговото прилагане. Прилагането на законодателството е един от най-сериозните проблеми във функционирането на държавната администрация.

Непрекъснатите промени на нормативната база създават сериозни затруднения и в съдебната система, тъй като става трудно утвърждаването на стабилна съдебна практика.

Една от причините за честата промяна на законите е свързана с транспонирането на правото на ЕС. В предприєдинителния процес почти всички закони в България бяха променени. Приети бяха редица нови закони, несъществуващи в тогавашната правна рамка на страната. Скоростта, с която се придвижват проектите на изменения и допълнения на законите и подзаконовите нормативни актове, не предполага достатъчно задълбочено обмисляне и продуктивна обществена дискусия, която да има положително въздействие върху качеството на крайния законодателен продукт. Предвиденият в действащото законодателство 14-дневен срок за провеждане на обществено обсъждане е кратък. Той е критикуван от гражданите, структурите на гражданското общество, бизнеса и международните институции като недостатъчен, за да могат те да оценят бъдещите задължения и регулации, съответно – да изготвят необходимите позиции и коментари.

Налице е недостатъчно участие на представители на академичната общност и авторитети от юридическата практика, с които да се консултира правната рамка. Извършването на оценки на въздействието на законодателството не е на удовлетворително ниво, а подобряването на практиката в тази област ще доведе до повишаване на прозрачността и предсказуемостта и до намаляване на честотата на

изменение на нормативната уредба⁴. Дейността по оценка на въздействието на законодателството, наблюдението и оценката на неговото прилагане, както и на политиките, са нови за българската администрация и подобряването и развитието на капацитета е важно условие за по-ефективни политики. Ръководителите и служителите в администрацията не припознават тази дейност като основна и не влагат достатъчно усилия, за да разберат по-добре подхода и логиката на извършване на оценки на въздействието. Съществува необходимост от налагане на задължителна практика за извършване на оценки, включително чрез нормативното въвеждане, което ще позволи реалното измерване на ефекта от предлаганите мерки и осъществяваните политики.

Тълкуването на нормативните актове и най-вече режимът за автентично тълкуване, е проблем в българското право. Липсата на ясни норми и механизми за автентично тълкуване разкрива широко поле за неавтентично тълкуване на нормативните актове - от администрацията, прилагаща закона, или от съдебните власти, контролиращи администрацията.

Друг проблем е свързан с транспонирането на нормите на правото на ЕС в българско законодателство. В определени случаи се наблюдават колебания при приложението на транспонирани директиви и на директно приложимите актове на ЕС - регламенти и решения, което създава затруднения, както за администрацията, така и за гражданите и бизнеса.

2. Контрол върху спазването на нормативните актове

Понастоящем в българското законодателство действат над 60 законодателни акта (кодекси и закони), които определят правомощия на административни органи за упражняване на контрол. В Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г. се посочва броят на упълномощените актосъставители (32 327 души) и на административно-наказващите органи (3 241). Според доклада броят на съставените актове за установяване на административни нарушения е 503 821. Това означава, че средно за 2012 г. всеки един актосъставител е издал по 16 акта за установяване на административно нарушение, или по 1,3 на месец. По информация от доклада издадените наказателни постановления са 435 853, което показва, че за година административно наказващите органи са издали средно по 134 наказателни постановления (малко над 10 на месец). Въпреки че областният управител има правомощие да участва в административно-наказателното производство в изпълнението на 14 закона, е смущаващ фактът, че 28-те областни администрации през 2012 г. са съставили само 11 акта за установяване на административни нарушения.

В Доклада за състоянието на администрацията през 2012 г. се посочва, че „в 623 от случаите не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта“, но липсват данни дали са предприети мерки по отношение на служителите, допуснали изтичането на давностния срок. В доклада е отбелязано, че „в 8 694 случая наказващият орган е преценил, че се касае за маловажност“. Администрацията трябва да се ангажира с изработването на обективни критерии относно прилагането на принципа на „маловажност“ на извършеното нарушение за да се избегне субективизма при прекратяването на административно-наказателните процедури.

Недостатъчно адекватните санкции при неспазване на законови норми са също явна проблемна област, която трябва да се адресира в стремежа на българското правителство да установи върховенството на закона. Проблемът с неспазването на

⁴„По-добро регулиране за по-висок растеж: Регулирането на бизнеса в България - постижения и препоръки“, том 1, Световна банка и доклад „Административни и регулаторни бариери пред бизнеса“, том 2, Световна банка, от 2010 г.

законите и гарантирането на тяхното безусловно действие има комплексен характер. Подходите за неговото решаване изискват укрепване на институционалния капацитет, установяване на синхрон между нормативните актове и синхрон между всички органи на държавната власт – правоприлагащи, правоохранителни, съдебна власт и др.

Практиката по прилагането на Закона за администрацията и анализа на резултатите от извършените проверки показва, че въпреки направените законови промени няма легална дефиниция на понятието административен контрол, издаването на методически указания не е достатъчна гаранция за уеднаквяване на практиката на инспекторатите, както и че не е достатъчен експертният и аналитичният капацитет на инспекторатите.

През 2013 г. България заема 77-мо място в класацията на „Трансперънси Интернешънъл“ за възприятия за корупция⁵ Причините за това са многопластови и се дължат основно на липсата на цялостен подход при борбата с корупцията. Един от тези елементи е съществуващата среда за възникване на корупцията, свързани с дейността на администрацията. Проблем е и остарялата нормативна рамка по административно-наказателната дейност. Необходимо е българската администрация да предприеме мерки за преодоляване на основните проблеми, свързани със:

- Честата промяна на законодателството, което създава пречки пред предприемачите, затормозява гражданите и съдебната система.
- Липсата на оценка на въздействието на законодателство.
- Слабият контрол върху спазването на законите.
- Слабите санкции за служителите в администрацията, които не спазват законите.
- Различното тълкуване на актовете.

II. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПЛАНИРАНЕТО И ПРОГРАМНОТО БЮДЖЕТИРАНЕ

В България съществува силно фрагментиране в областта на стратегическото планиране и голям брой стратегически документи. Създадени са около 550 стратегически документа, от които 210 на национално ниво⁶.

Големият брой документи и слабата координация при тяхното изготвяне поражда трудности при постигането на кохерентност на планираните инициативи. Институциите все още не са изградили механизми за съвместно изпълнение на стратегически цели и често разработват свои отделни документи, проекти и инициативи, които невинаги са синхронизирани с общата стратегическа рамка.

Фигура 3. Стратегически документи на национално ниво



⁵ Според доклада на „Трансперънси Интернешънъл“ за 2013 г. относно възприятията за корупция България е на 77-то място от 177 държави

⁶ Данни от Портала за обществени консултации www.strategy.bg към месец декември 2013 г.

Липсват припознати и нормативно установени правила и стандарти за разработване на стратегически документи, с изключение на регламентираните със Закона за регионалното развитие правила относно планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контрола и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за провеждане на държавната политика за регионалното развитие.

През последните години много от стратегическите документи са изготвени от външни за администрацията организации, поради което администрацията не се чувства реален собственик на стратегиите, а това не позволява изграждането на капацитет за планиране на развитието. Това налага да се ограничи възлагането на консултанти да разработват публични политики. Разработването на стратегически документи е основна функция на министерствата и другите релевантни институции, като възлагането на консултантски услуги следва да се ограничи до евентуално подпомагане на събирането и обработването на необходимите за стратегията данни.

Основен проблем е, че при създаването на политики те невинаги са достатъчно добре консултирани и разработвани в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствени организации, гражданите и предприемачите. Публикуването на проектите на интернет сайтовете не е достатъчно резултатно. Необходими са активни, целенасочени и добре фокусирани консултации със съответните целеви групи, които да бъдат активно ангажирани в процеса.

Съществуват редица слабости и при самото изпълнение на публичните политики. Влага се прекалено много енергия за тяхното създаване, а впоследствие тези усилия се разсейват, което води със себе си слаб акцент върху изпълнението, предимно поради липсата на механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати, както и реално финансово обвързване чрез програмните бюджети. Идентифицираните слабости при изпълнението на публичните политики са относими най-вече за случаите, когато за реализацията им отговаря повече от един орган, **особено когато** не са ясно определени отговорностите и приносът на всички участници. Финансирането на политиките от повече от един източник също поражда известна несигурност по отношение на определяне на общите разходи за дадена политика.

При изготвянето на стратегическите документи и на плановете за действие към тях трябва да се отчитат не само различните аспекти на централно ниво, но и тяхното териториално измерение. Констатациите в проекта на Концепция за реформа на областно ниво на управление⁷, изготвен през 2011 г. показват, че на общинско и областно ниво съществуват проблеми при разработването и прилагането на политики и координирането на тяхното изпълнение. Едва 4 от всички стратегически документи са обвързани с продължение на политиката на областно и общинско ниво. Липсва механизъм за финансиране на тези политики на областно и общинско ниво. По този начин областите и общините не са ангажирани с дейности по изпълнение на националните стратегически документи, а това ограничава възможностите за постигане на целите на национално ниво. Прегледът на механизмите на областно равнище за конкретизиране и изпълнение на националните секторни политики показва, че стратегическото планиране и управление на областно равнище се нуждае от реструктуриране, за да се обвърже по-тясно с приоритетите на национално ниво, както и за да осигури тяхното ефективно и ефикасно изпълнение в интерес на гражданите и бизнеса на местно ниво.

⁷ Концепцията е изготвена от работна група, създадена със заповед на министър-председателя по предложение на председателя на Съвета по децентрализация на държавното управление.

Местните политики често се изчерпват със субсидираните от държавата дейности. Идентифицирането на проблемите от местно значение обикновено следва източниците на финансиране, а не обратно, както би следвало да бъде. Анализът на ситуацията показва необходимост от намирането на ефективни лостове за тяхната координация на областно равнище. Включването на териториален компонент в обхвата на секторните политики за развитие ще създаде условия за провеждането на ефективна регионална политика.

Основен проблем в управлението е, че голяма част от стратегическите документи не са финансово и ресурсно обезпечени. От началото на 2014 г. е в сила Законът за публичните финанси, който определя насоките и правилата за реформиране на системата на публичните финанси. Необходими са систематични усилия и целенасочени интервенции в тази основна дейност за доброто управление. Цялостното трансформиране на бюджетната система към модел на бюджетиране, ориентиран към резултатите е свързано с решаването на три ключови задачи, които са и основни елементи на процеса на бюджетната реформа:

- Програмният и ориентиран към резултатите бюджет следва да бъде съставен в контекста на стратегическото бюджетно планиране и средносрочната бюджетна рамка.
- Съществуващите системи на планиране, бюджетиране и управление, както и капацитетът на администрацията да бъдат усъвършенствани.
- Въвеждане на нова система за отчетност.

Предефинирането и преформулирането на бюджета по политики и програми се свързва с необходимостта от намаляване влиянието на институционалната (организационната) структура, както и на протичащите в нея информационни потоци. Това неминуемо се свързва с по-нататъшно усъвършенстване на системите за планиране и остойностяване, чиято роля е твърде ограничена в системата на бюджетиране. Най-голямото предизвикателство е въвеждането на нова система от отговорности за управление по цели и резултати, както и свързаното с това усъвършенстване на системата за отчетност и обратната връзка с процеса на планиране и вземане на решения.

При програмното бюджетиране политическите намерения се превръщат в конкретни програми, изграждащи структурата на бюджета. Преминаването към един такъв формат на бюджет позволява те да се планират, изпълняват и контролират посредством бюджета. Нещо повече, програмите произтичат от целите и директно могат да бъдат обвързани с произвежданите стоки и предоставяните услуги, от което следва, че тяхната ефективност и ефикасност, от гледна точка на приноса на всяка една програма за изпълнението на политическите намерения на правителството може, да се измери. Този формат на бюджет предоставя отлична възможност на всяко едно правителство да види до каква степен са реализирани първоначалните му намерения, а обществото - да има възможността да види дали получава качествени услуги спрямо изразходваните средства.

Процесът на реформиране на системата на публичните финанси в България налага промяна на бюджетния процес и практики в посока предоставяне по-големи отговорности на отделните първостепенните разпоредители с бюджет по планирането на собствените си бюджети, обвързани с отговорността за изпълнението на заложените в бюджетите цели и постигането на съответните резултати. Министерствата трябва да се превърнат в естествени центрове на секторните политики на правителството. Прехвърлянето на отговорностите на по-ниско управленско ниво ще допринесе за по-активно въвличане на второстепенните разпоредители с бюджет в бюджетния процес, получавайки в замяна на това по-голяма свобода за вземане на управленски решения.

Нужна е фундаментална промяна в процесите на отчетност в рамките на целия публичен сектор, като изпълнението се планира и отчита от гледна точка на ефективното постигане на заложените цели.

За тази цел трябва да се въведат промени в начините за поощряване/санкциониране на изпълнението на програмните бюджети.

Основните проблеми в тази област са:

- Наличие на голям брой стратегически документи.
- Липса на нормативно установени правила и стандарти за разработване на стратегически документи.
- Изоставане в областта на въвеждането на реален програмен бюджет.
- Възлагане на разработването на публични политики на външни консултанти.
- Слаб акцент върху териториалното измерение на стратегическите документи.
- Недостатъчен мониторинг на изпълнението на стратегическите документи.

III. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В КОМУНИКАЦИЯТА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА

1. Реакция на сигнали на граждани

Като цяло дейността на администрацията във връзка със сигналите, жалбите, предложенията на гражданите не е достатъчно адекватна и липсва систематизиран подход на работа. Броят на жалбите на гражданите от недобрата работа на администрацията е голям – през 2012 г. са подадени 27 967 жалби, а броят на жалбите по повод лошо администриране, извън хипотезите на Административнопроцесуалния кодекс, е 2225⁸. Голям е и броят на критичните публикации в средствата за масова информация, които следва да получат отговор и решение. Като цяло липсва регламент и система, които да позволяват от многото идентични случаи и сигнали да се правят обобщени изводи и препоръки за подобряване на управлението.

Това е една от причините за високата степен на недоверие на обществото към органите на държавната власт. Работата със сигнали и предложения трябва да става по начин, който да гарантира, че всеки един ще бъде взет под внимание. Българската администрация е поставена пред предизвикателството да осъзнае, че този проблем – необходимостта всеки отделен гражданин да получава реакция на поставени от него въпроси и питання както от частен, така и от общ характер – е от приоритетна важност за устойчивостта на управлението.

Липсва централизирана информационна система за жалби и сигнали на гражданите, която може да спомогне за по-добро насочване, навременни отговори и цялостно администриране на жалбите, и за увеличаване на удовлетвореността на гражданите. Администрацията трябва да прави анализ на систематични жалби, анализ на рисковете и генераторите на обществено напрежение. Необходимо е да се извършват годишни анализи на жалбите. Необходимо е също така университетите, БАН и други институции да се активизират като дефинират и поставят проблемите пред администрацията.

През последните години бяха инвестирани значителни публични средства за комуникиране на стартиралите инициативи и провежданите политики. Инвестираните средства и количеството подадена информация невинаги са пропорционални на значимостта на инициативите. Допуска се разходването на значителни средства от държавния бюджет и оперативните програми, но ефектът на кампаниите е спорен. В

⁸ Данни от Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г.

областта на информирането на обществеността трябва да се положат още значителни усилия. Това включва както информиране чрез комуникационни кампании на администрацията, така и осигуряването на всяка политика с информационни елементи, информационни брошури, провеждане на дни на отворени врати др.

Слабо място в работата на администрацията е общуването с медиите като посредник между управлението и гражданите. Независимо че почти няма администрация без служители, ангажирани с обезпечаване на връзките с обществеността, съдържанието на немалка част от медийните публикации е лишено от необходимата дълбочина и не е в състояние да инициира публична дискусия по обществено значими въпроси. Работата с медиите и адекватното и балансирано отношение на администрацията към средствата за масова информация е от ключово значение за подобряването на общия климат на доверие в обществото. Като цяло липсва информация по конкретните политики и законопроекти, поради което е необходимо по-ефективно да се използват **обществените** медии за информиране на обществеността по ключови политики. Необходима е по-добра координация на комуникационните политики на министерствата.

2. Сътрудничество със структурите на гражданското общество

Един от най-важните елементи на устойчивата институционална среда и доброто управление са развитите и устойчиви структури на гражданското общество. В България, по данни от Централния регистър на юридическите лица в Министерството на правосъдието, са регистрирани над 11 000 неправителствени организации в обществена полза, а броят на всички регистрирани юридически лица с нестопанска цел е над 35 000⁹. Основен проблем е, че в дадени сфери и политики представителите на неправителствените организации са твърде многобройни и комуникацията с тях се затруднява. Причина за това е и спорът за представителността на тези организации.

Проблемна област е липсата на механизми за устойчивото финансиране на НПО, а оттам за едно позитивно въздействие от тяхна страна върху процесите на разработване, изпълнение, мониторинг и оценка на политиките. Държавата обаче подпомага развитието на дейността на юридическите лица с нестопанска цел, като им осигурява безвъзмездно или възмездно имоти. Съществува и възможност за подпомагане с държавни финансови механизми и облекчаване на разходите. По този начин държавата улеснява осъществяването на дейности и допринася за развитие на определени политики, в които участва гражданското общество. Съществуващата Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012-2015 г. също е добра база за развитие на гражданското общество.

За да са ефективни партньори на държавата и общините в провеждането на политики, самите структури на гражданското общество трябва да положат усилия за преодоляване на съмненията за непрозрачност и наличие на конфликт на интереси, като държавата следва да подпомогне тези процеси енергично.

3. Публичност на информацията

Правото на достъп до информацията е основен принцип при разработването на политики за прозрачно и открито управление, като публични могат да бъдат всички данни, които не съдържат в себе си лични данни и класифицирана информация.

Въпреки значителния напредък и усилията в областта на прозрачността и публичността в дейността на администрацията, все още не е достигнато необходимото

⁹ Данни на 15-тото издание на Индекса за измерване на устойчивостта на неправителствените организации на Американската агенция за международно развитие от юни 2012 г.

ниво на публичност. България е присъединена към инициативата „Партньорство за открито управление“¹⁰, но напредъкът по изпълнението на мерките е незадоволителен.

Наред с достиженията в областта на осигуряването на достъп до обществена информация, трябва да се отчете, че към момента съществуват пречки при предоставянето на достъп като неаргументирани откази и забавяне на отговорите. Няма действащи общи принципи и правила, осигуряващи достъпност за повторна употреба на информацията от общественения сектор, което затруднява нейното използване за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена в рамките на правомощията на организация от общественения сектор. Първичните данни, събрани чрез публично финансиране, реално не са достъпни в интернет и не се споделят с други администрации. Това ограничава достъпа на гражданите и бизнеса до публична информация и създава разходи за набавяне на вече съществуваща информация. В частност, промените в европейското законодателство задължиха публичните органи и организации да публикуват в интернет, в годин за повторна употреба формат, събираната от тях информация. Няма ясно дефинирани правила и технически насоки за предоставяне на данните, с оглед на осъществяването на пълноценен достъп до публичната информация.

Институциите разполагат с данни, които биха могли да се използват повторно за продукти и услуги с добавена стойност и които от гледна точка на съдържанието си могат да бъдат полезен източник на информация за фирми и граждани. Към този момент обаче не съществува изграден общ механизъм, стандартни правила и насоки, които да определят подхода за предоставянето на информацията в отворен формат. За да станат отворени, данните трябва да бъдат предоставени във формат, позволяващ повторна употреба, с цел да са лесни за обработка, анализ и визуализация.

Пречка за рационалното и ефективно използване на информацията е липсата на единна национална стандартизация за вида, в който трябва да бъдат представяни данните, по сфери и сектори на обществения живот, икономиката, образованието, здравеопазването, културата, сигурността и т.н. Не се спазват изцяло стандартите за оперативна съвместимост, а самите стандарти невинаги са съобразени със съответните изисквания. Отделните администрации изработват свои методологии за представяне на информацията за тях и тяхната дейност. Стремещт към достигане на високи нива на гъвкавост, ефективност и преносимост на информацията, както и интеграцията на различни инструменти и среди, не е реализиран в пълна степен.

За преодоляване на тези затруднения в България е необходимо да се въведе подходът на отворените данни (Open Data)¹¹. Въвеждането на инициативата за отворени данни е продиктувано от проблеми по отношение на възможностите за повторната употреба на публичната информация, притежавана в обществения сектор.

4. Електронно управление

Въпросът за въвеждане и развитие на електронно управление е релевантен към всички раздели на настоящата стратегия. Българската администрация следва да се

¹⁰ „Партньорство за открито управление“ е инициатива, която има за цел осигуряване на конкретни ангажименти от страна на правителствата за насърчаване на прозрачността, овластяване на гражданите, борба с корупцията и използване на новите технологии за укрепване на управлението.

¹¹ Отворените данни представляват информацията, притежавана от институциите и обществения сектор, която може да се използва повторно и разпространява безплатно или като в цената ѝ се калкулират само разходите за нейното предоставяне. Отворените данни са съществена част от пълноценния достъп до обществена информация и имат значителен, неоползотворен потенциал както за повторна употреба в продукти и услуги, така и за повишаване на ефективността на администрацията.

изправи пред предизвикателството да въведе съвременните технологии в своята работа. Развитието на електронното управление се осъществява с бавни темпове, а възможностите за предоставяне на услуги по електронен път са незадоволителни.

Според Индекса за развитие на електронното управление на Организацията на обединените нации, в класацията за 2012 г. България заема 60-то място от 190 страни, като само за последните 2 години е отстъпила с 16 места. Оценките за България по всички показатели (онлайн услуги, телекомуникационна инфраструктура и човешки ресурси) са по-ниски от средните за региона¹².

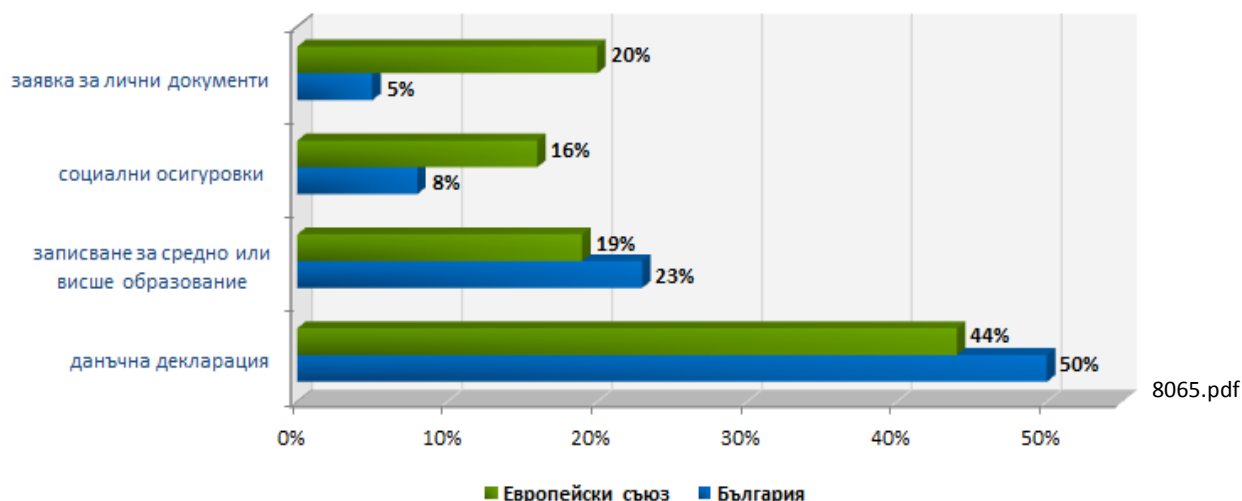
Основните пречки за доброто развитие на електронното управление се изразяват в липсата на стандартизация и унификация – съществува голяма вариация в самото разбиране на практиките и механизмите за въвеждането на електронното управление в различните институции. Наблюдават се съществени проблеми с инфраструктурата – част от системите на различните институции не са съвместими, някои от тях са остарели и не могат да бъдат интегрирани. Липсват взаимодействие и възможности за обмен на данни между различните системи на институциите. Не се спазва задължението от страна на административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организацияте, предоставящи обществени услуги, да не изискват от гражданите и организацияте представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а да ги изискат служебно от първичния администратор.

Не е създадена практика и законодателство, забраняващи заплащането на вътрешните административни услуги. Процесите с електронна идентичност и електронния подпис не са развити и усъвършенствани, което изключително много затруднява хората при използването им. При електронната идентичност се предоставят различни идентификационни кодове за ползване на услугите на различните институции и липсата на универсална електронна идентичност е от съществено значение. Електронният подпис се използва от много малка част от потребителите на електронните услуги тъй като процесът на неговото придобиване и поддържане е усложнен.

Според Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г., електронни административни услуги предоставят едва 19% от централните администрации и 13% от териториалните администрации.

Изследване на Евростат за развитието на електронното управление за 2013 г. показва, че едва 8% от лицата, ползващи интернет, използват електронното управление за изпращане на попълнени електронни формуляри, а 23% го използват за връзка с публичната администрация¹³.

Фигура 4. Най-често използвани услуги на електронното управление за 2013 г.¹⁴



8065.pdf

Основните проблеми в тази област са:

- Незадоволителна дейност на администрацията във връзка със сигналите, жалбите и предложенията на гражданите.
- Не се прави анализ на систематични жалби, анализ на рисковете и генераторите на обществено напрежение.
- Инвестираните средства за информационни кампании не са пропорционални на значимостта на проблемите и инициативите.
- Недостатъчно добро общуване на администрацията с медиите като посредник между управлението и гражданите.
- Липса на механизми за устойчивото финансиране на НПО.
- Липса на критерии за представителност и недостатъчна прозрачност на структурите на гражданското общество.
- Не е достигнато необходимото ниво на публичност от страна на администрацията.
- Не е въведена инициативата за отворени данни в управлението.
- Липса на стандартизация и унификация при въвеждането на електронното управление в различните институции.
- Информационните системи на различните институции не са съвместими.

IV. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В СТРУКТУРИРАНЕТО

1. *Фрагментирана структура на администрацията*

Ако през 1996 г. в страната са съществували 55 администрации, към 2003 г. те вече са 140. Независимо от предприетите през последните години стъпки за тяхното намаляване, броят на администрациите на централно ниво остава висок (114)¹⁵. Това води до дублиране и припокриване на функции, затруднява се координацията и изпълнението на секторните и хоризонталните политики, създават се предпоставки за преразход на публични ресурси. Например, контролът върху трудовата дейност е възложен на 14 органа на изпълнителната власт, а само на една разпоредба на Закона за виното и спиртните напитки – едновременно на десет органа. Установяването на реалните измерения на този проблем може да стане чрез изготвянето на хоризонтални прегледи на публичните политики.

През 2012 г. са извършени 73 функционални анализа на административни структури (през 2011 г. броят им е бил 46)¹⁶. Извършен е пилотен функционален анализ на една областна администрация - Габрово, но той не е мултиплициран във всички областни администрации. В рамките на ОП „Административен капацитет“ са извършени или се провеждат функционални анализи на 131 общински и 26 централни администрации. В следващите няколко години акцентът следва да се пренасочи от извършването на отделни функционални анализи на областни и общински администрации към обобщаване на изводите и препоръките от досегашните анализи, като изискванията към структурата на областната и общинската администрация да бъдат усъвършенствани с оглед по-доброто прилагане на местните политики. Извършването на функционални анализи на отделни администрации, без да се анализира организационната система на всички звена и институции за изпълнение на политиката, води до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер, вместо до генерално подобрене. Липсва процедура за съгласуване на изводите и препоръките на функционалните анализи от централен

¹⁵ Доклад за състоянието на администрацията, 2012 г., подготвен в администрацията на Министерския съвет

¹⁶ Доклад за състоянието на администрацията, 2012 г., подготвен в администрацията на Министерския съвет

орган на изпълнителната власт, което като цяло ще има положителен ефект за оптимизиране на структурата на държавното управление.

2. Съотношение обща/специализирана администрация

Проблем, който също следва да бъде открит е, че броят на служителите, които подпомагат осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на съответната администрация, без да са пряко ангажирани с постигането на стратегическите цели на администрацията, е твърде висок. Дори най-малките административни структури разполагат със свои служители, които отговарят за човешките ресурси, за счетоводството и финансите, за информационните технологии и др. Съществуващите към момента нормативи за численост на общата администрация до 30% от общата численост в министерствата и до 35% в останалите централни администрации, са установени през 2000 г. и досега не са променяни, въпреки инвестициите в информационни системи. Навлизането на съвременните технологии в администрацията не е довело до намаляване на общата администрация и до спестяване на финансов ресурс.

3. Администрация в областта на реда и сигурността

Административните структури в системата за защита на националната сигурност и опазване на обществения ред функционират на база специални закони по отношение на Закона за администрацията и на Закона за държавния служител. Поради тази причина тези структури често остават извън предприеманите общи мерки за развитие на държавната администрация.

В тези структури действат различни правила за вътрешно структуриране и съществуват няколко различни модела за управление на човешките ресурси (класификация на длъжностите, кариерно развитие, система на заплащане и др.) - в Министерството на вътрешните работи, Държавната агенция „Технически операции“, Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ и Главната дирекция „Охрана“ се прилагат разпоредбите на Закона за Министерството на вътрешните работи; в Министерството на отбраната, Служба „Военна информация“, Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана се прилагат разпоредбите на Закона за отбраната на въоръжените сили на Република България; в Държавната агенция „Национална сигурност“ се прилагат разпоредбите на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“.

Въпреки че моделите за управление на човешките ресурси са няколко, Кодексът за социалното осигуряване приравнява осигурителния стаж във всички тези структури. При придобиване правото си на пенсия за държавния служител няма значение в коя от тези структури са изслужени необходимият брой години.

От една страна, съществуват различни модели на правоотношения със служителите в тези структури, а от друга – осигурителното ни законодателство ги третира еднакво.

Липсата на единна законова уредба на управлението на човешките ресурси в структурите от системата за сигурност и опазване на обществения ред създава твърде много изключения и реално не позволява разглеждането на тези структури като част от една интегрирана система.

В допълнение на констатираните пречки за гладкото протичане на процесите в цялата система е и фактът, че все още не съществуват приети устройствени закони на Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана.

4. *Функциониране на регулаторните, контролни и приходни органи*

Капацитетът и независимостта на регулаторните органи в ключови сектори на икономиката са изключително важни за България. Държавата трябва да гарантира сигурност и подкрепа на контролните действия на регулаторните органи както и независимост по отношение на контролираните субекти. В законодателството трябва да се дефинират ясно основните стълбове на независимостта на регулаторните органи: институционална, финансова, персонална и оперативна. Практиката показва, че обикновено негативите от отказа или субективната невъзможност на регулаторните органи да изпълнят очакваните от обществото задачи, се насочват към органите на изпълнителната власт, които биват обвинявани, че са причината за неуспеха на регулацията. Това означава, че неуспехът на някои от независимите регулаторни органи не следва да се търси в дефицита на тяхна независимост от политическата власт, а по-скоро - в липсата на адекватни механизми за носене на отговорност при неизползване на гарантираната им независимост за благо на обществото. За тази цел обменът на опит и добри практики с други държави-членки на ЕС е повече от наложителен. В тези институции трябва да продължи да се набляга върху конкурсното начало при назначенията на държавните служители и общите правила на държавната служба и да се осигурят механизми за откритост, прозрачност и отговорност пред обществото.

През последните години се положиха усилия за подобряване на капацитета на регулаторните и контролните органи, но като цяло аналитичният капацитет на звената остава нисък. Предизвикателствата пред България са свързани и с осигуряване на сътрудничество и координация между институциите, както и с подобряване на механизмите за извършване на контролни действия.

Въпреки предприетите сериозни мерки за подобряване спазването на данъчното и осигурителното законодателство, има още какво да се желае, тъй като сивата икономика остава проблемно място за България. В тази насока са и препоръките на Съвета на Европейския съюз, който настоява България да положи повече усилия за укрепване на административния капацитет на регулаторните органи и да осъществи реформи за намаляване на бюрокрацията и разходите за спазване на данъчното законодателство¹⁷. За намаляването на дела на сивата икономика са необходими непрекъснати, последователни и дългосрочни усилия. Поради тези причини България трябва да инвестира в повишаването на капацитета на приходните агенции (Националната агенция по приходите и Агенция „Митници“) и правоприлагащите органи.

Отделни доклади на Сметната палата показват, че част от общините не могат да подобрят събирането на местните приходи и се нуждаят от целенасочена помощ за изграждане на ефективни системи за администриране на приходите. Успехът може да се гарантира само ако има необходимата координация между отделните общини. Поради това са необходими интегрирани действия на местно ниво, споделяне на вече въведени добри практики и евентуално въвеждане на механизми за координация и единодействие на по-малките с по-големите администрации (споделени услуги).

Предизвикателство в областта на регулирането остава недостатъчно тясното сътрудничество, координацията и съвместното осъществяване на инспекционни и контролни дейности от контролните органи на държавата. От ключово значение за ефективността на администрацията е да се подобри координацията. Това може да се постигне с комбинация от законови мерки за осъществяване на съвместни контролни действия и с институционална реорганизация - чрез извършване на консолидация на контролните органи.

¹⁷ Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България.

Вътрешният одит е важен инструмент за оценка и подобрене на системите за финансовото управление и контрол в публичния сектор, като е необходимо да се повиши ефективността в работата на звената.

5. Системи за управление и контрол на качеството

Въпреки че през последните години над 206 администрации са въвели системи за управление на качеството, 193 от които са със стандарта ISO, като цяло тези системи не се използват за реално управление на стратегиите, хората, партньорствата, ресурсите и процесите в организацията. В някои случаи системите дори затвърждават създадените бюрократични практики. Ръководителите на администрациите и висшите държавни служители в редица случаи не са убедени в ползите на системите. Администрациите изпитват трудности с използването на показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи“, с помощта на които могат да се постигат по-добри резултати чрез измерване на връзките между вложения, процеси, резултати и въздействия.

В България европейската Обща рамка за оценка (Common Assessment Framework) както и моделът за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (Excellence Model of the European Foundation for Quality Management) не са приоритетно въвеждани. Европейската практика показва, че тези два модела могат да допринесат за подобряване качеството на работа на институциите на централно и местно ниво. Една от причините за незаинтересоваността на институциите е липсата на стимули за широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация. Натрупаният опит и експертиза също не е използван и разпространен.

6. Мониторинг и оценка на политиките

Постигането на добри резултати в дейността на администрацията изисква както качествено разработване на политики, така и адекватен мониторинг и оценка на процеса на изпълнение на политиките, които да позволяват на тяхна база да се извлекат изводи за силните и слабите страни, както и да се формулират начини за решаване на проблемите. Една от основните слабости в администрацията е, че мониторингът и оценката на изпълнението на политики е изключително слаб. Слаб е и контролът върху изпълнението на взетите решения. Въпреки че близо 190 администрации, основно общини, отчитат, че са въвели или тепърва въвеждат правила и процедури за мониторинг и оценка на изпълнявани от тях политики, за реалното действие и ползи от тези системи се изисква ангажимент на най-високо управленско ниво във всяка организация.

Основна слабост е, че системите и процедурите за оценка и мониторинг на провежданите политики не се използват по начин, който да доведе до повишаване на ефективността и публичните действия. Липсва единен подход в администрациите на централно и местно ниво по отношение на начина, по който да се осъществява мониторингът на изпълнението. За да се постигнат целите в областта на мониторинга и оценката, е необходима политическа воля и въвеждане на централно одобрени практики и инструменти за мониторинг и оценка на дейността на звената в администрацията.

7. Отговорност на администрацията

В държавната администрация санкциите за действия или бездействия на служителите, с които се нанасят вреди или накърняват законните права на гражданите не винаги съответстват на тежестта на причинените вреди. Тъй като администрациите не решават техните проблеми все повече граждани да търсят защита на своя законен интерес пред български или международни съдилища. Освен отдалечаването на

българските институции от гражданите, това води и до заплащане на значителни суми по загубени от държавата дела.

Необоснованите административни решения, които водят до оплаквания, жалби и съдебни процедури, следва да се намалят драстично през следващите няколко години. Конкретните случаи на неправомерно действие на администрацията е необходимо да се публикуват на специална интернет страница, което ще има дисциплиниращ ефект за органите и администрацията. Това налага засилване на отговорността на администрацията на всички нива. Необходимо е да се подобри капацитетът за превенция на дела и административен арбитраж. Държавата и гражданите трябва да имат възможност за диалог и избягване на съдебните процедури.

Основните проблеми пред администрацията се отнасят до следното:

- Съществуването на голям брой административни структури води до дублиране и припокриване на функции и затруднява изпълнението на секторните и хоризонталните политики.
- Извършването на функционални анализи на отделни администрации води до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер.
- Налице е значителна по обем обща администрация.
- Заетите в административните структури в системата за защита на националната сигурност и опазване на обществения ред са отделени от процесите и реформите в останалата част от държавната администрация.
- Сравнително нисък е капацитетът на регулаторните и контролните органи на държавата.
- Високи са административните разходи за събиране на данъци и задължителни осигурителни вноски.
- Недостатъчни са капацитетът и системите за събирането на местните приходи.
- Не са въвеждани добрите практики по оценка и самооценка на дейността на административните структури. Администрациите изпитват трудности с използването на показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи“.
- Системите и процедурите за оценка и мониторинг на провежданите политики не се използват по начин, който да доведе до повишаване на ефективността и публичните действия.
- Санкциите за недобро или лошо изпълнение на законовите актове от държавни служители не са достатъчно адекватни.

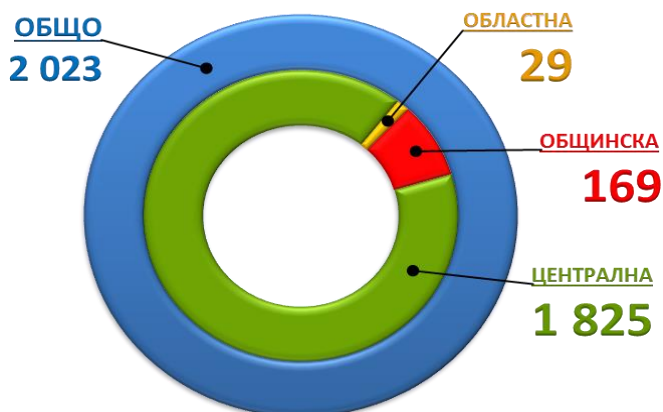
V. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

1. Административно обслужване на граждани и предприемачи

През последните няколко години динамиката в развитието на административното обслужване изостава. През 2013 г. администрацията предоставя 2023 вида административни услуги на гражданите и бизнеса¹⁸.

Фигура 5. Видове услуги, предоставяни от централната и териториалната администрация

¹⁸ Източник: Списък с унифицираните наименования на административните услуги



В повечето случаи услугите включват издаване на документи, от които гражданите нямат нужда тъй като трябва да бъдат предоставени на друга администрация. Едва 1/4 от администрациите декларират, че прилагат принципа за служебно събиране на документи, а 1/3 предоставят услуги по електронен път. Съгласно Доклада общо 396 администрации (76.6% от всички) предоставят услуги на принципа „едно гише“.

От гражданите и бизнеса масово се изисква да предоставят информация, вече налична в държавната администрация, въпреки съществуващата нормативна уредба, която ги задължава да си я осигуряват по служебен път. Значителна част от общините, например, издават документи, които след това се представят на самите тях (удостоверение за наличие или липса на задължения към общините, удостоверение за наследници и др.).

В повечето случаи мястото на предоставяне на административните услуги е териториално отдалечено от гражданите – за повечето от тях се налага да пътуват до София или до съответния областен град. Основополагащият принцип на административното обслужване е осигуряването на достъп до услуги по различни канали (на гише, по интернет, по телефона, по пощата), но все още основната част от административните услуги се предоставят на гише. Услугите по пощата и по телефона не са регламентирани в законодателството. Не съществува нормативна регламентация и практика за комбиниране на формите за предоставяне на услуги, като потребителите на услуги не могат да комбинират различните форми на подаване на искането за издаване на индивидуален административен акт и за неговото получаване.

Административното обслужване в страната е фрагментирано, като практически липсва комплексно административно обслужване. Интегрирани услуги, услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, предоставяни съвместно от няколко администрации, не са въведени. При предоставянето на услуги администрацията не действа проактивно. Изключително важни за предоставяне на интегрирани административни услуги са информационните системи, които управляват тяхното предоставяне. За целта всяка администрация поотделно възлага разработването на такива информационни системи. Освен високите разходи за разработването на отделни информационни системи, често между тях няма оперативна съвместимост. Липсата на единна, обща за цялата администрация информационна система за организиране и управление на процесите по предоставяне на услуги поражда високи разходи за въвеждане на услуги по електронен път. Това води до изместване на вниманието от дейностите по опростяване на работните процеси на административните услуги, които, дори предоставяни по електронен път, запазват своя бюрократичен характер.

Въпреки наличните технологични възможности все още не са изградени центрове за услуги, в които да може да бъде получена услуга, за която отговаря друга администрация. Според данни от Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г. само 2 централни администрации (Националната агенция за приходите и Агенцията по геодезия, картография и кадастър) са създали възможност за подаване на искания/заявления, жалби и протести, сигнали и предложения чрез общинските администрации. Това показва ниско ниво на взаимодействие в държавната администрация, което не създава усещане за единност на управлението на страната.

Значителна част от административните услуги се предоставят именно от общините и те притежават значителна част от първичните регистри на информация. Там е първият контакт на гражданите и бизнеса с администрацията. Поради тази причина засилването на техния капацитет и внедряването на информационните технологии в дейността им е от съществена важност за ускоряване и улесняване на предоставянето на административни услуги. В това отношение централните органи на държавна власт са длъжни да помогнат на общините, доколкото самите централни органи са зависими от набираната в общините информация.

2. Администрацията като фактор за устойчиво бизнес-развитие

а) административна и регулаторна тежест

През последните години регулаторните режими и процедури в България бележат тенденция към нарастване. Основно предизвикателство пред администрацията е да намери средствата и механизмите за тяхното намаляване. С приемането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност не са постигнати целите за доброто регулиране в страната. Световната банка констатира, че е ограничено приложното поле на ЗОАРАКСД, като не е изградена адекватна институционална рамка за прилагането на закона. Съществува ограничено прилагане на принципа на мълчаливото съгласие, тъй като той не е регламентиран в специалните закони¹⁹. Според Списъка на унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ) в България са налични около 750 режима на централно ниво. Голяма част от режимите не са съобразени със ЗОАРАКСД. Процедурите по предоставяне на услуги за бизнеса са тромави и недостатъчно прозрачни. По отношение на лицензионните и регистрационни режими има необходимост да се въведе правилото „първи заявява - първи получава отговор“. Не са налични информационни системи, които да позволят нарастване на прозрачността.

Има случаи, в които въвеждането или поддържането на регулации се аргументира с изисквания на нормите на правото на ЕС. Особен акцент трябва да се постави върху анализа на въпроса дали и доколко нормите на правото на ЕС действително налагат въвеждането на допълнителни регулации и в кои случаи целта на нормата може да се постигне с по-пестеливи средства. В някои от случаите липсва гъвкавост при прилагането на европейските регламенти и директиви, като се въвеждат ненужни ограничения и тежести за бизнеса. За тази цел е необходимо много по-тясно сътрудничество със съответните органи на ЕС и получаването на методическа помощ от тяхна страна за облекчаване на административната и регулаторна тежест в България.

Редица режими, за които не може да бъде аргументирана необходимостта от тяхното съществуване, следва да бъдат изцяло премахнати, а останалите - значително

¹⁹ "По-добро регулиране за по-висок растеж: Регулирането на бизнеса в България - постижения и препоръки". Доклади на Световната банка, 2010 г.

облекчени с цел да се създадат по-добри условия за стартиране и развитие на бизнес в страната.

В България липсва стандартизиране на предоставяните общински административни услуги по отношение на процедури, документация и срокове. Констатира се, че различните практики затрудняват бизнеса и че административната тежест на местно ниво е значителна²⁰. Особен проблем е, че през последните години по редица проекти са направени анализи за реинженеринг на едни и същи по своята същност общински услуги - всяка община отделя национален и европейски ресурс, за да подобри услугите, без да се влага разбирането, че това са идентични по характер услуги. Една от причините е липсата на референтен модел за предоставяне на услугите на общинско ниво.

б) обществени поръчки

Често критикуван нормативен акт, влияещ върху политиката на администрацията по отношение на бизнеса, е Законът за обществените поръчки. Въпреки честите му изменения този акт не отговаря на ключови потребности: прозрачност на процедурите, намаляване на формалистичните за сметка на качествените изисквания и критерии, гарантиране на достъпа до пазара на малки, средни и новосъздадени предприятия, стриктна отчетност и контрол.

3. Форми на сътрудничество между администрацията и бизнеса

Споделената отговорност между публичните и частните структури е част от облика на съвременната пазарна икономика.

а) публично-частно партньорство

Публично-частното партньорство (ПЧП) е значим инструмент за реализацията на инфраструктурни проекти. Този вид партньорство е един от приетите методи за осъществяване на дейности от обществен интерес с участието на частни партньори, особено в случаите, когато става въпрос за по-сложни проекти, изискващи значителен финансов ресурс.

В България е създадена правна рамка за осъществяване на публично-частно партньорство през 2012 г., но все още няма напредък в тази област. Това поставя въпроса за цялостно преосмисляне и ревизия на тази рамка. В сферата на ПЧП у нас съществуват проблеми в диалога и яснота за формите на сътрудничество между публичната власт и бизнеса: неясни условия за възникване на партньорство, пречки при самите процедури, административни затруднения и др. Друг дефицит е липсата на информираност на гражданите и бизнеса относно проектите, които могат по принцип да се реализират в хипотеза на публично-частно партньорство.

В нормативните актове, засягащи ПЧП, се наблюдава липса на общ подход и сложна форма на описване на задълженията и отговорностите на страните по партньорството. Като цяло липсват ясно обособени и представени разграничителни критерии за провеждане на ПЧП, както и ясно регламентиране на структурите и процеса за оценка на ПЧП.

Повечето от общините в България са с ограничен ресурс от общинска собственост и нямат необходимия финансов ресурс за реализиране на своята социална и икономическа политика. Публично-частното партньорство е начин да се привлече частният капитал за

²⁰ Доклад на Световна банка „България: Административни пречки пред бизнеса на общинско ниво“, 2013 г.

решаване на проблеми от силен обществен интерес, като частният капитал да стане съпричастен към проблемите на общината, в която реализира своя бизнес.

б) аутсорсинг на функции

Аутсорсингът на функции от администрацията към бизнеса също има потенциал, който може да се използва по-широко и разумно и който може да доведе до понижаване на разходите и повишаване качеството на услугите.

През годините липсват анализи на разходите и ползите от вече аутсорсвани дейности към бизнес и граждански организации, които са изключително важни за провеждането на политиката в тази област. Такива анализи следва да обхванат както централното, така и общинското ниво и да дават доказателства за постиганата ефикасност. Европейският опит и практики също следва да се проучат задълбочено. Внимателно трябва да се изследва опитът от дейността на браншовите организации за ползите, които те генерират за техните членове, но и за обществото при аутсорсинга на дейности към тях, както и доколко е гарантирано по-доброто прилагане на публичните политики.

В България има нужда от цялостен анализ на дейностите, които могат да се делегират на неправителствените организации. Няма обаче релевантни анализи на европейски опит и практики в тази област, който да послужи за основа на последователна политика. Трябва много точно да се очертаят обществени услуги, които могат да се предоставят от НПО. На свой ред това ще спомогне тези организации да работят по-добре в полза на обществото, при избягване на конфликт на интереси и подмяна на идеалната си същност.

При аутсорсването на дейности, както и при договорите, с които държавните органи на власт встъпват в публично-частни партньорства, трябва да се гарантира максимална степен на прозрачност.

Българската администрация трябва да осигури решаването на следните основни проблеми:

- Териториалната отдалеченост по предоставянето на редица административни услуги е твърде голяма и това лишава определени групи от населението от адекватно административно обслужване.
- Слаб е напредъкът в комплексното административно обслужване, липсват внедрени услуги на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, администрацията не действа проактивно при предоставянето на услуги.
- Изисква се твърде много информация и документи от гражданите и бизнеса, които са налични в информационните масиви на институциите.
- Сравнително висока административна и регулаторна тежест за бизнеса.
- Ограничено прилагане на принципа на мълчаливото съгласие в процедури по административно регулиране.
- Липсва стандартизиране на процедури, документация, срокове при предоставяните от общините административни услуги.
- Големи разходи за разработването на отделни информационни системи и липса на оперативна съвместимост между тях.
- Тромави процедурите за възлагане на обществени поръчки.
- Недостатъчен административен капацитет за осъществяване на публично-частно партньорство.
- Липсват анализи на разходите и ползите на вече аутсорсвани и на потенциални за аутсорсване дейности.

VI. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ОБЛАСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ И УМЕНИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИ

Въпреки извършените позитивни промени, през последните години в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация продължават да съществуват редица проблеми, които следва да бъдат решени.

Взаимодействието между администрацията и политическото ръководство все още не е на желаното равнище. От една страна се наблюдават случаи на нерегламентирана политическа намеса в работата на контролни и регулаторни органи, която подкопава общественото доверие в тях и се отразява негативно на тяхната работа. От друга, липсва достатъчно ефективен механизъм за осигуряване на координация и сътрудничество между висшите държавни служители и политическото ръководство, което ограничава капацитета на администрациите при реализиране на приоритетни политики.

1. Политика за управление на човешките ресурси

а) Планиране и оценка

Все още в администрацията не е внедрена цялостна система за планиране на човешките ресурси, както по отношение на необходимата численост, така и по отношение на компетенциите, с които съответните експерти трябва да разполагат, за да се гарантира желаната ефективност и ефикасност в работата на администрацията като цяло и изпълнението на заложените цели.

В публичния сектор в България не намира приложение практиката за проектиране на длъжности според конкретните нужди на съответната администрация, което води до неефективно използване на наличните ресурси.

Въпреки че към 31 декември 2012 г. в администрацията има 4797 незаети щатни бройки (5.3% от общата численост), а в Министерството на вътрешните работи още 6503 щ. бр. (11,8% от числеността), през 2012 г. българската администрация е платила близо 19 млн. лева²¹ на външни консултанти, които да подпомогнат експертно нейната дейност. Това свидетелства за неефективно планиране на човешките ресурси и съответно - разходване на бюджетни средства.

В България не е установена адекватна връзка между необходимите знания и компетенции в администрацията и регламентирания прием в отделните специалности в университетите. Това води до наличието на голям брой завършили висше образование, които не могат да намерят добра реализация по направленията на тяхната професионална специализация, както и до недостиг на квалифицирани експерти в други области. В потвърждение на тази тенденция се наблюдава увеличаване на броя на конкурсите за работа в държавната администрация, прекратени поради липса на кандидати, отговарящи на поставените минимални изисквания за заемането на съответната длъжност. От друга страна, нараства и броят на конкурсните процедури, приключили без класиране, тъй като никой от явилите се кандидати не се е представил успешно. Общо около 15 % от обявените конкурсни процедури приключват без назначение поради посочените причини.

Не са създадени необходимите тесни контакти между администрацията и висшите училища, при които преподаватели от водещите университети в страната да насърчават най-перспективните си студенти да потърсят своята реализация в публичния сектор.

²¹ Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г.

б) Стажантски програми

Не се използват достатъчно и възможностите за привличане на най-добрите студенти като стажанти в държавната администрация. Въпреки че през последните години се наблюдава известно отваряне на администрацията към младите служители, все още броят на стажантите, които придобиват практически опит в областта на държавното управление, е незадоволителен. През 2012 г. има общо 3479 краткосрочни стажа²². Отделно от това, по националната програма „Старт на кариерата“ са проведени 687 стажа, като след стажа са назначени 170 служители в държавната администрация.

В държавната администрация има структури, макар и не много, които традиционно приемат стажанти, като това най-често става на база сключени индивидуални споразумения с конкретно висше училище, собствена стажантска програма или по молба на студенти. Този подход обаче не е систематичен и не създава предпоставки за една трайна и сериозна ангажираност на администрацията към провеждането на стажове за студенти. Освен това всяка от тези структури приема стажанти по собствени правила, без единен подход и с различни критерии за подбор. Липсата на организирана програма за провеждане на студентски стажове, както и липсата на едни правила за прием на стажанти в администрацията се оказаха едни от най-сериозните пречки пред развитието на трайна и устойчива връзка между висшите училища, студентите и администрацията. През годините са реализирани различни инициативи, свързани с провеждането на студентски стажове в държавната администрация, но нито една от тях не се е утвърдила и не е успяла да институционализира и унифицира процеса. Все още в държавната администрация липсват единни правила за провеждане на студентските стажове, както и унифицирана процедура за подбор на студентите. До известна степен този дефицит беше преодолян с разработването на Портала за студентски стажове в държавната администрация - <http://staj.government.bg/>.

в) Равен достъп до администрацията и равни възможности

Необходимо е да се предприемат целенасочени усилия както за развитието на достъпна среда, така и за формирането на специфични ключови умения и развитието на компетентности у служителите за преодоляване на предразсъдъците спрямо хората в неравносложно положение и към представители на етническите групи.

В голяма част от администрацията все още липсват умения и подходяща среда за работа със и за хора с увреждания. Достъпността на администрацията както по отношение на възможности за стажуване, така и по отношение на работни места за хора с увреждания като цяло е на ниско ниво. Трябва да бъдат създадени предпоставки и възможности за работа на младежи с увреждания в структурите, които формулират политиките за интеграция на хората с увреждания и които предоставят услуги на хора с увреждания. Приемането, дори за краткосрочен стаж или проект, на младежи с увреждания ще създаде увереност и ще съдейства за преодоляване на стереотипите по отношение на качествата и уменията на хората с увреждания за справяне с работата.

Опитът, който администрацията е натрупала по отношение на използването на информационно-комуникационните технологии и дистанционното провеждане на стажове, може да бъде използван и адаптиран, в зависимост от увреждането, за провеждането на различни видове стажове – присъствени, дистанционни, комбинирани и др.

г) Конкурсно начало

²² Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г.

Съществуват редица проблеми, свързани с установените конкурсни процедури, които не позволяват да се осъществява желаният качествен подбор. От една страна, провежданите конкурси отнемат значително време, а от друга, процедурата изисква отделянето на значителен ресурс, свързан с нейното провеждане – както финансов за организиране и провеждане на конкурса, така и експертен за участие в оценителната комисия на значителен брой служители, които по този начин са откъснати от своите основни задължения.

Друг проблем е свързан със злоупотребата при използването на съществуващите в Закона за държавния служител възможности за назначаване на служители без провеждането на конкурс, с цел заобикаляне на конкурсната процедура. По този начин се създават предпоставки за навлизане в администрацията на служители, които не разполагат с необходимите знания и умения за заемането на съответната длъжност.

В законодателството е регламентирано провеждането на централизиран конкурс за младши експерти в държавната администрация, но през последните 4 години такъв конкурс не е провеждан. Не е въведено задължение за провеждане на изпит за преценка на качествата и установяване на специфичните знания на кандидатите в конкретната администрация след приключване на централизираната част на конкурса.

д) Механизми за подбор на висши държавни служители

По отношение на висшите държавни служители не е създаден ефективен механизъм за подбор. Не са налице необходимите предпоставки, които да гарантират съответствие между заложените цели в представените от кандидатите управленски концепции и техните действия след заемането на дадената длъжност. По този начин те не са реално ангажирани с изпълнението на поетите ангажменти, въз основа на които са избрани за заемането на съответната ръководна длъжност. Това прави впоследствие невъзможно и упражняването на ефективен мониторинг.

е) Кариерно развитие

В българската държавна администрация планирането и управлението на кариерата на служителите не е на необходимото равнище. Не са налице ясни кариерни пътеки, които да показват на служителите възможните перспективи пред тяхното развитие. Поради това голяма част от тях бързо губят своята мотивация за работа и се насочват към реализация в частния сектор. Звената за управление на човешките ресурси не предоставят необходимата информация и консултации на служителите в тази област.

Не се прилагат достатъчно ефективно политиките и принципите, стимулиращи мобилността на държавните служители. През 2012 г. общо 285 служители са взели участие в програми за мобилност, което е крайно недостатъчно²³. До известна степен проблемите ще бъдат преодолени с нормативната регламентация на портала за мобилност в държавната администрация (mobility.government.bg). Необходимо е мобилността да се превърне в ключов елемент от кариерното развитие на служителите, като се използват пълноценно и различните възможности за мобилност на служителите в институциите на Европейския съюз или в други държави членки на ЕС. По отношение на висшите държавни служители липсват механизми за утвърждаване на задължителна мобилност с оглед развитие на тяхната управленска компетентност.

След въвеждането на новата система за оценяване и заплащане на служителите в държавната администрация в редица структури се забелязва нейното изкривяване или неправилно приложение. От една страна, това се дължи на недостатъчния финансов ресурс, с който разполагат някои администрации, което не им позволява да приложат

²³ Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2011 г.

новия модел в практиката. От друга, се наблюдава и липса на разбиране на модела от страна на част от ръководителите, които имат водеща роля при неговата реализация. Някои от тях не разполагат с необходимите познания как да оценят правилно своите служители, а други избират да не го правят, като независимо от приноса на отделните служители за изпълнението на целите на звеното, всички получават еднакви оценки, с цел да не се създават предпоставки за междуличностни противопоставяния.

Всичко това се отразява негативно на мотивацията на служителите. Като цяло съществен недостатък в администрацията е именно липсата на изградена система за ефективно измерване на мотивацията. Не се прилагат адекватни инструменти за нейното повишаване, а това създава опасност част от държавните служители да са ниско мотивирани, което би ги направило по-слабо продуктивни от техните колеги.

Държавните институции не разполагат с ефективни механизми за задържане на квалифицираните служители, които често избират да продължат кариерата си в частния сектор, привлечени от по-добри финансови условия или възможности за професионално развитие. Администрациите като цяло не прилагат програми за идентифициране и развитие на перспективни служители, които да преминават допълнителни обучения с цел развитие на техните експертни познания или подготовка за заемането на ръководни позиции в бъдеще.

С оглед гарантиране конкурентоспособността на държавната администрация по отношение на частния сектор е необходимо да се извършват периодични анализи и съпоставки на достигнатите равнища на заплащането на служителите, заемащи съпоставими длъжности, каквито към момента не се правят.

Друго сериозно предизвикателство, пред което българската администрация е изправена в момента, е свързано с настъпващите демографски промени. Броят на младите служители остава относително малък, като средната възраст в администрацията през последните години се повишава. Все още в България не са цялостно приложени принципите на активното стареене, които да позволят на по-възрастните служители да останат ефективни в своята работа възможно най-дълго време. Механизми за трансфер на знания от по-опитните служители към техните по-млади колеги не са внедрени в администрацията, което създава опасност от затрудняване на приемствеността в администрацията, а оттам и от загуба на експертиза. Не съществуват стимули за онези служители, които вече са натрупали значителни познания и опит, да ги споделят с техните колеги. Липсва регламентация на менторските, наставническите и коучинг програми по отношение на младите експерти и специалисти, които сега постъпват на работа в администрацията и имат най-голяма нужда от тях, с оглед по-лесната си адаптация.

Установяването на неформална среда за общуване между служителите в администрацията може да допринесе за по-бързото им адаптиране, да обогати познанията им, да разшири контактите им и да стимулира професионалното им развитие. В държавната администрация обаче не съществуват мрежи от служители със сходни потребности и интереси.

ж) Текучество

През последните години текучеството на служителите в администрацията е между 8 и 9%²⁴, което, въпреки че не е обезпокоително високо, не следва да бъде пренебрегвано. Липсва анализ на планираното текучество, свързано с големия брой служители, които предстои да се пенсионират в периода до 2020 г. Това, от своя страна,

²⁴ Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г.

ще затрудни осигуряването на необходимата приемственост в работата на администрацията и може да доведе до определени затруднения.

з) Използване на нови технологии за управление на човешките ресурси

Все още не се обръща достатъчно голямо внимание на въвеждането и развитието на новите технологии при управлението на човешките ресурси в държавната администрация. С оглед постигането на ефективност е необходимо разработваните политики да се базират на задълбочени експертни анализи. За тяхното изготвяне служителите се нуждаят от достъп до актуална и достоверна информация за всички аспекти на развитието на държавната служба, каквато в момента е трудно да бъде осигурена. Все още не съществува единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация, което налага за всеки конкретен повод да се събират съответните данни. Това значително забавя и усложнява процеса по разработване на политиките и затруднява упражняването на ефективен мониторинг върху тяхното изпълнение.

и) Капацитет на звената по УЧР

Общо малко над 2%²⁵ от всички служители в администрацията са заети пряко с изпълнението на функции по управлението на човешките ресурси, като такива служители има в почти всяка административна структура. Звената по управление на човешките ресурси не са достатъчно активни по отношение на разработването и изпълнението на политиката по управление на човешките ресурси в администрацията. Като цяло липсва стратегическият поглед, който да постави хората като най-ценния ресурс, с който държавата разполага и следва да развива. Не са създадени условия, при които да се използват възможностите на споделените услуги с оглед оптимизиране работата на звената за човешки ресурси, като тези функции се концентрират на по-високо равнище.

2. Умения и обучение

Провеждането на обучения за развитие на компетентностите на служителите е неотменна част от тяхното професионално развитие. През последните години обаче не са предвидени целеви средства за обучения, които да се разпределят към съответните администрации. Поради това обстоятелство в голяма част от случаите те не могат да включат своите служители в необходимите курсове. Общият брой на обучените служители през 2012 г. по данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г. е 44 104, като те са участвали в общо 8011 обучения.

Друг проблем е свързан с липсата на задълбочен и цялостен анализ на потребностите от обучение – както по отношение на темите на обучителните курсове, от които администрациите се нуждаят, така и що се отнася до конкретните служители, които следва да се включат в тях. Сега не съществува и механизъм, който да оценява ефективността на провежданите обучения от Института за публична администрация. В резултат на това се стига до изразходване на средства, без да са налице желаните резултати, свързани с повишаване на експертната квалификация на служителите за по-качествено изпълнение на поставените им цели и задачи.

В момента съществуват задължителни обучения за новоназначените служители и ръководители в администрацията, които обаче не могат да отговорят адекватно на нуждите. От една страна, програмата на обученията не съответства на променящите се

²⁵ Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г.

потребности от обучение в държавната администрация, а от друга, самите обучения не се провеждат в установените законови срокове. Всичко това води като последица до факта, че едва 6.8% от всички служители, назначени за първи път на държавна служба, и 11.8% от назначените за първи път на ръководна длъжност са преминали обучението в установения 3-месечен срок. Висшите държавни служители също подлежат на задължително обучение, което трябва да се провежда от ИПА поне веднъж годишно. През 2012 г. това обучение са преминали 319 служители или 13.7% от общия брой висши държавни служители в администрацията²⁶.

Голяма част от служителите в администрацията не желаят да участват в обучителните курсове, организирани от ИПА, тъй като те не се ползват с необходимия авторитет и не отразяват техните специфични нужди. Затова следва да се направи цялостна оценка на предлаганите обучения в годишния каталог на ИПА, като се премахнат ненужните курсове и се включат нови, които отговарят на променящите се потребности на администрацията. Липсва също така по-значим фокус върху практическите аспекти от работата на служителите - често те придобиват единствено теоретични познания, които после не могат да използват ефективно в ежедневната си дейност. За да се преодолее този недостатък, обучителните програми следва да бъдат преразгледани с оглед подобряване на тяхното качество. Липсва механизъм за конкурентен подбор на лекторите на база предлаганите от тях програми. Не се използват достатъчно добре възможностите за привличане на лектори с богат практически опит, включително и в частния сектор, които да могат да представят конкретни казуси и да обогатят преобладаващо теоретичната част от обученията.

Към момента не са добре развити алтернативните форми за провеждане на обученията от ИПА. Необходимо е да се направи анализ на възможностите за въвеждане на дистанционни форми за провеждане на някои обучения, на онлайн обучения, както и обучения на място в съответната администрация, с оглед повишаване на тяхната ефикасност. Включването на подобни алтернативни форми за провеждане на обученията следва да бъде съобразено със спецификите на отделните курсове и теми.

Институтът не поддържа база данни с обучителни материали, които служителите да могат да използват за самоподготовка. Създаването на подобна онлайн библиотека ще позволи да се насърчи самообучението на служителите и да се създаде единна точка за достъп до информация, което ще спомогне да се гарантира нейното качество.

Като цяло в България липсва единно управление на обучението на държавните служители. Въпреки съществуването на ИПА има редица администрации, които разполагат със свои собствени обучителни институции. Това създава предпоставки за дублиране на функции и неефективно изразходване на публичните ресурси. Самият ИПА, от друга страна, не разполага с необходимия финансов ресурс и експертен капацитет, които да му позволят да се превърне в реален партньор в управлението и генератор на идеи за развитието на администрацията. Затова е необходимо да се извърши цялостна реформа на обучителните институти в държавната администрация, която да повиши тяхната ефективност и ефикасност.

Има ясна изразена нужда от подобряване на капацитета и уменията в следните основни направления: техническа компетентност, чужди езици, трансфер на добри практики, административно обслужване, познаване на функционирането и правото на ЕС, както и капацитет за усвояване на европейските фондове. Специален акцент трябва да се

²⁶ Данни от Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията за 2012 г.

положи върху изграждането на практически знания и умения за разработване и прилагане на конкретни политики и добро управление, лидерство и управление на промяната.

3. Участие в процеса на вземане на решения на европейско ниво и изпълнение на ангажиментите на България като страна-член на ЕС

Участието на страната в процеса на вземане на решения в институциите на ЕС има нужда от подобряване. Страната не участва достатъчно активно в европейския процес на формиране на политики на всички нива. Българският координационен механизъм е насочен основно към процеса на вземане на решения в рамките на Съвета на ЕС като се пропускат началният етап на нормотворчество в Европейската комисия, както и процесът на преговори с Европейския парламент.

Администрацията не извършва качествени предварителни консултации с бизнеса и неправителствените организации в първоначалния етап на формирането на европейските политики – при общественото обсъждане на зелени и бели книги, а това е от изключителна важност. Специфичните проблеми на българското общество и бизнес, както и инициативите за тяхното преодоляване, трябва да бъдат поставени навременно и да бъдат включени на възможно най-ранен етап при обсъждането на европейските политики. Липсата на ранна интервенция води до пропуснати възможности страната да защити интересите си на достатъчно ранен етап, поради което се налага тези интереси да бъдат отстоявани на по-късен етап от процеса на вземане на решения, а това е значително по-трудно.

Информацията за хода на дискусиите, провеждани в съответните работни формати на ЕС се нуждае от оптимизиране по отношение на пълнотата и обхвата на информацията, както и подбора на адресатите. В допълнение, създаването на неформална междуинституционална мрежа, обхващаща експертите от министерствата, които работят по въпросите на ЕС, ще спомогне за обмяна на опит и споделяне/извеждане на добри практики. Необходимо е да се подобри и вътрешната координация по въпросите на ЕС в отделните министерства в посока усъвършенстване на създадените механизми за изготвяне на позиции, изпълнение на поети ангажименти и проследяване на защитата на националния интерес в процеса на вземане на решения.

Няма прозрачна процедура за определяне на българските представители както в подготвителните органи на Съвета на ЕС, така и в процеса на комитология в ЕК и липсва единна информация за тях. България не участва в оптимална степен в заседанията в Брюксел, независимо че разходите за тези участия се възстановяват от ЕС. Необходимо е преразглеждане на националната уредба в тази връзка. Няма система за приемственост при напускането на тези служители, което води до загуба на експертен капацитет. Не се използва в пълна степен потенциала на командированите национални експерти в институциите на ЕС. Липсва нормативна уредба в тази област.

Проблемите, които възникват при прилагането на европейското законодателство, се пораждаат от липсата на интегриран общ подход при транспонирането на европейското законодателство и от липсата на механизъм за системно проучване на добри европейски практики. Преодоляването на посочените проблеми ще доведе до утвърждаване на България като активен участник в дискусиите на европейско ниво и като държава-членка, успешно защитаваща своите национални интереси на всички етапи от планирането на политики, вземането на решения и прилагането на европейското законодателство.

Предвид първото българско председателство на Съвета на ЕС през 2018 година, българската администрация следва да бъде подготвена за свързаните с това

предизвикателства, като е необходимо укрепване и развитие на капацитета на администрацията по отношение на Европейския съюз.

Българската администрация трябва да реши следните основни проблеми:

- Неефективно планиране на човешките ресурси.
- Недостатъчно добро ниво на взаимодействие между администрацията и висшите училища.
- Не е изградена подходяща среда за работа на хора с увреждания.
- Тромави процедурите по провеждане на конкурси за работа в администрацията.
- Неефективен механизъм за подбор на висши държавни служители.
- Не се прилагат достатъчно ефективно политиките и принципите, стимулиращи мобилността на държавните служители.
- Липса на ефективни механизми за задържане на квалифицираните служители.
- Относително малък брой на млади служители.
- Липсват правила за трансфер на знания от по-опитните служители към техните по-млади колеги.
- Не съществува единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.
- Системата на обучение в държавната администрация не е на необходимото ниво.
- Липсва цялостна оценка на предлаганите обучения в ИПА.
- Недостатъчно активно участие в процесите по вземане на решения в ЕС.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

Стратегическа цел 1. Ефективно управление и върховенство на закона

Стратегическа цел 2. Партньорско управление с гражданите и бизнеса

Стратегическа цел 3. Открито и отговорно управление

Стратегическа цел 4. Професионално и експертно управление

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1. ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ И ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА

1.1. Създаване на устойчива нормативна рамка

Българската администрация ще продължи с въвеждането на принципите и практиките на интелигентното регулиране²⁷, въведени на европейско ниво.

В администрацията ще се наложи активно оценката на въздействието като ключов инструмент за измерване на ефекта от въвеждане на нови регулации и осъществяване на политики. Акцентът ще бъде поставен върху извършването на предварителни оценки на въздействието на законопроектите. Едновременно с натрупването на опит в тази област ще се развива капацитет за извършване на последващи оценки на въздействието на законодателството.

Наред с нормативното регламентиране на процеса по оценка на въздействието, е необходимо да се работи за практическото приложение на този подход за по-добро обществено управление, както и за стриктното прилагане на изискването за задължително мотивиране на потребността от въвеждане на нови регулации. Успоредно с използването на външни консултанти при събиране на необходимите данни за извършването на оценки на въздействието ще се изгражда и съответният вътрешен капацитет във всяко министерство. При извършването на оценки на въздействието ще се акцентира както върху бизнеса, така и върху социалните и екологичните ефекти. Специфичен приоритет в краткосрочен план ще се постави върху въвеждането на анализ на въздействието на законодателните инициативи върху малките и средни предприятия (МСП тест). Ще се акцентира и върху недопускането на въвеждане на административни тежести и регулиране, надхвърлящо минималните изискванията на ЕС.

Преди законите да се променят, те следва да се обсъждат и преглеждат внимателно. Засегнатите от нормативните актове страни задължително трябва да участват в процеса на изработване на законодателството и в оценката на въздействие, която, заедно с доклад за проведените обществени консултации, ще е неделима част от пакета документи, необходими за приемането на нормативния акт. За да се повиши ефективността на обществените консултации и стабилността на законите, е нужно да се увеличи времето за провеждането на консултациите. Проектите на нормативни актове и на стратегически документи трябва да бъдат консултирани още от момента на възникването на основната концепция за развитие. Консултациите няма да се правят само чрез публикуване в интернет, но и чрез организиране на граждански панели, дискуссионни форуми и др. Необходимо е да се утвърдят стандартите за провеждане на обществени консултации и законово да се регламентира процесът, по начин, който да позволява

²⁷ Целта на интелигентното регулиране е да формулира и създава нормативна база, която зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност и която е с възможно най-добро качество. Качественото регулиране се прави през целия цикъл на политика — от момента на изработването на законодателен акт до неговото изменение, Разумно регулиране в ЕС, 2010 г.

ефективното им осъществяване. Ще се въведе пропорционалност на обществените консултации в зависимост от значимостта на проблема и засегнатите страни - по-дълъг срок за по-значими проблеми и голям брой засегнати страни. Това ще засили прозрачността в работата на администрацията и ще създаде предпоставки за по-активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения и провеждане на публични политики.

Държавата трябва да гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост чрез ефективна защита на правата на човека и равенство на всички граждани пред закона. Целта е в следващия период да се разработват и приемат разумни, ясни и стабилни закони и подзаконовни нормативни актове.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Пропорционално адаптиране на минималния задължителен срок за провеждане на обществени консултации по проекти на закони, кодекси и стратегически документи според значимостта на проблема и засегнатите страни спрямо добрите европейски практики.
- ▶ Въвеждане на задължителна оценка на въздействието на проекти на нормативни актове.
- ▶ Поставяне на специфичен приоритет върху извършване на тест на въздействието върху малките и средни предприятия.
- ▶ Приемане от Министерския съвет на актуализирано ръководство за изготвяне на оценка на въздействието.
- ▶ Изграждане на вътрешен капацитет в администрациите за извършване на оценки на въздействието, включително на общинско ниво.
- ▶ Осигуряване на публичност на всички постъпили мнения и предложения на институции, организации и граждани по подложени на обществено обсъждане проекти за нормативни актове.
- ▶ Осигуряване на публичност на всички на работни групи, разработващи законодателство и политики.
- ▶ Въвеждане на задължение на вносителите на проекти на нормативни актове да посочват публично кои предложения приемат и кои не със съответните мотиви.
- ▶ Предприемане на мерки за подобряване на процеса по транспониране на нормите на правото на ЕС в българското право.
- ▶ Недопускане на въвеждането на утежняващи за бизнеса изисквания, произтичащи от европейско законодателство, които надхвърлят минималните европейски стандарти.

1.2. Засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средствата за нерегламентирани и корупционни практики

Контролът за спазване на нормативните актове е условие, което е функционално обвързано и неделимо от предходната цел. С него трябва да се гарантира безусловното и еднакво прилагане на законите спрямо всички и тяхното спазване от всички.

Спадът на България в индекса за възприятието на корупцията е показателен за нагласата в обществото относно корупционната среда, която създава българската администрация. Корупцията има много измерения и различен тип предпоставки, поради което е необходим комплексен подход за превенция и противодействие. Българската администрация си поставя за цел да предложи част от мерките, които е необходимо да бъдат предприети предимно в превенцията и ограничаването на възможностите за корупционни нагласи и практики в нейната дейност. Мерките са в две основни насоки –

първо, установяване на изрични правила за взаимодействие между администрацията и гражданите и бизнеса и второ, ограничаване на пресечните точки между гражданите и администрацията, когато това е възможно.

Първата група мерки ще се осъществят чрез анализиране на действащото законодателство и идентифициране на случаите, при които в действащи процедури липсват строго установени правила за взаимодействие между администрацията и гражданите. Въз основа на този анализ ще бъдат предприети необходимите нормативни промени за максимално ограничаване или премахване на нормативно установените възможности за съществуване на корупционна среда.

Ще се установи практика за предварителна преценка за наличие на потенциален риск от създаване на корупционна среда при разработването на нормативните актове и тяхното отстраняване още в законотворческия процес. Съвместно с НСОРБ ще се конкретизира кръгът от компетенции на местните власти за контрол на правни норми, субсидиарно възложени от централните органи на изпълнителната власт.

С цел преодоляване на съществуващите проблеми в сферата на обществените поръчки ще бъде създадена пътна карта с конкретни мерки. Задача на администрацията на всички нива, включително и особено на органите по прилагане и надзор върху ЗОП, е да създадат такива предпоставки, че да се преодолее усещането към този закон като към централен източник и съюзник на корупцията. България трябва да гарантира правилното прилагане на законодателството за обществените поръчки, като разшири ex-ante контрола, упражняван от Агенцията по обществени поръчки, с цел предотвратяване на нередности²⁸.

Ще се увеличи ролята на оценката на риска при извършването на проверките от контролните органи, като се насочат техните ресурси към потенциалните нарушители. Така ще се увеличи ефикасността в тяхната дейност. По този начин ще бъде адресирана и констатацията, че през 2012 г. един контролен орган е съставил по-малко от 2 акта за административно нарушение.

Втората група мерки предвижда ограничаване до минимум на прякото взаимодействие на гражданите и бизнеса с администрацията. Основният инструментариум в тази посока е в полето на електронното управление.

Развитието на все повече възможности за онлайн общуване между администрацията и гражданите изключва корупционната среда в тези процедури.

В този контекст друг инструмент ще бъде засилването на прозрачността в дейността на администрацията като публикуване в интернет на всички регистри, които тя поддържа. По този начин ще се създаде възможност за различни типове граждански и секторен контрол върху администрацията. Прозрачността ще позволи лесно да бъдат проверени отделни факти като това, дали поредността на постъпване на заявлението съответства на поредността на издаваните актове, дали извършените проверки и други дейности съответстват на приетите правила за оценка на риска и др.

Мерките за превенция на корупцията и ограничаването на корупционната среда в държавната администрация, които тази стратегия адресира, са и мерки за нейното развитие. Поради тази причина те се разглеждат като допълващи към мерките, заложиени в Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, както и в дейността на инспекторатите. Необходимо е да се повиши ефективността на работата на инспекторатите и да се разграничат техните отговорности и задължения от другите видове контрол.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

²⁸ Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България.

- ▶ Извършване на преглед на всички закони и други нормативни актове, с оглед отстраняването на възможностите за неприлагане или свръхприлагане, например при едновременен контрол за спазването на един нормативен акт от две и повече институции.
- ▶ Засилване на административния контрол върху дейността на администрацията.
- ▶ Въвеждане на нормативно задължение всяка администрация да уведомява компетентната друга администрация при наличие на съмнение за нарушение на правна норма - въвеждане на колегиалното сигнализиране.
- ▶ Изработване на план за действие за преодоляване на проблемите в организирането и изпълнението на обществените поръчки, включително чрез електронизация, повишаване на капацитета на възложителите и засилване ролята на регулаторните и контролни органи.
- ▶ Анализирание и локализиране кръга от правни норми от компетенциите на централните органи на изпълнителна власт, контролът за чието спазване може да се възложи субсидиарно на органите на местна власт и самоуправление.
- ▶ Въвеждане на санкции за длъжностни лица, които не са взели мерки за установяване, предотвратяване или санкциониране на правонарушение, вкл. и в случаите на пропуснат срок.
- ▶ Анализирание на законодателството за наличие на неоснователно дълги срокове за предоставяне на административни услуги.
- ▶ Намаляване броя на регулаторните режими, при които администрацията има право на преценка по целесъобразност.
- ▶ Развитие на електронното управление, в съответствие със Стратегията за развитие на електронното управление.

1.3. Усъвършенстване на планирането и на програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание

Едно от основните предизвикателства пред администрацията е свързано със сравнително слабата координация при разработване и реализиране на секторните политики и стратегиите за развитие. Тъй като често се разработват отделни документи, проекти и инициативи, които не винаги са синхронизирани помежду си, през следващите години институциите трябва да изградят механизми за съвместно формулиране и изпълнение на стратегически цели. Министерският съвет, по предложение на министерствата, ще одобрява концептуално необходимостта от разработване на отделни стратегически документи. Подходът изисква правителството да дефинира политиките, стратегическите цели, ефектите и показателите със съответните им целеви стойности, тъй като повечето политики са хоризонтални, т.е. за постигането им допринасят няколко институции.

Броят на стратегическите документи ще бъде намален. За тази цел ще се извърши анализ за премахване/ограничаване на изричните изисквания в законите за разработване на стратегически документи. По-малкият брой стратегически документи ще спомогне за добра кохерентност и съгласуваност между стратегическите документи и ще предотврати противоположните въздействия, от които следва неефективност на разходите. Администрацията ще развие единна и стандартна практика за стратегическо планиране, което да позволява постигане на целите и резултатите на управлението. За целта ще се въведе законово регламентиране на процеса на стратегическо планиране и управление.

Друго основно предизвикателство пред държавата е по-доброто обвързване на процесите на стратегическо планиране и бюджетирание, включително процесите на

приоритизиране и разпределение на разходите. Министерството на финансите ще инициира генерален преглед на изпълнението на публичните политики във всяко едно министерство, в резултат на което ще се подобрят процесите на планиране и бюджетиране. За подобряване на процесите на планиране и бюджетиране, както и на тяхната обвързаност, ще се създаде ясна стратегическа рамка за развитието на страната и ще се укрепи сътрудничеството между финансовите дирекции и отговорните за разработване и изпълнение на политиките звена. Министерството на финансите, с помощта на заинтересованите институции, ще постави сериозен акцент върху развитието и въвеждането на резултатно ориентиран държавен бюджет. Планирането и изпълнението на държавния бюджет трябва да се извършва на базата на отделни програми, насочени към постигане на конкретни резултати.

Ограничените ресурси налагат по-ефективно използване на бюджетните средства. Министерството на финансите регулярно ще провежда преглед на ефективността и ефикасността на програмите, което да служи за тяхното подобряване или съответно отпадане при незадоволителни резултати. За да се акцентира върху развитието на програмния бюджет и отчетността на процеса, се предвижда въвеждане на отчет пред Народното събрание със специален акцент върху изпълнението на отделните програми от програмния и ориентиран към резултати бюджет. Ще се насърчат добри практики в управлението на бюджетите и по-строг контрол върху управлението и контрола на разходването на публичните средства.

При подготовката на програмните бюджети ще се насърчи по-сериозно общественото обсъждане с гражданите и бизнеса от страна на първостепенните разпоредители с бюджет.

Друга основна област на действие ще е свързана с въвеждането на работещи системи за подобряване на резултатността и нейното измерване (performance management). Поетапно, в държавните институции ще трябва да се въведат системи за управление на изпълнението. Системите за управление на изпълнението следва да се базират на ясни индикатори за постигане на всички нива в организацията. Тези системи е необходимо да обвързват резултатите с бюджета, а индикаторите следва да измерват ефекта и предоставяните публични услуги. Администрацията трябва да положи усилия за обвързване на целите на служителите с целите на администрацията и със съответните стратегически документи, което ще спомогне за по-добрата реализация и фокус върху политиките, а не върху ежедневната работа.

Особен акцент трябва да се постави върху разработването на годишните цели на администрациите, които да са съобразени със стратегическите документи и програмния бюджет. Следва да се осигури цялостен анализ на проблемите и пропуските на институциите при поставяне на годишни цели в разработения от Министерския съвет формат за поставяне на цели. Анализът следва да се направи в системата на всяко едно министерство. Нужно е да се гарантира и прозрачност на процесите на отчет на годишните цели, като се затвърди самооценката на изпълнението на целите от самите администрации, а отчетите ще бъдат публикувани на едно място в интернет. Политическият кабинет на министър-председателя и администрацията на Министерския съвет трябва да участват в подобряването на процеса по поставяне на годишни цели и в изготвянето на ежегоден доклад с оценка на изпълнението на поставените цели.

Предвижда се развитие на процеса по извършване на оценки на изпълнението на целите на звената в администрацията и въвеждане на системи за управление на изпълнението. Ползите за ръководителите от въвеждането на тези системи са свързани с

проследяване в детайли на напредъка и спомагане за ранното идентифициране и решаване на проблеми.

Ще се въведат завишени стандарти при разработването на стратегически документи, за да се избегне припокриването между тях и да се осигури кохерентност на политиките. Ще се наложат изисквания за съответствие с европейските политики - да са с ясно дефинирани проблеми, както и за извършване на непрекъснат мониторинг на съществуващите документи за постигане на целите.

Ще се подкрепи повишаването на капацитета на служителите на общинско и областно ниво при разработването и прилагането на политики и координирането на тяхното изпълнение. Активна роля в този процес ще има Министерството на регионалното развитие, което ще спомага за обвързването на местните политики с националните.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Законово регламентиране на процеса на разработване, обсъждане и утвърждаване на политики; създаване на унифицирани правила и стандарт за разработване на стратегически документи.
- ▶ Промяна на Методологията за стратегическо планиране²⁹ с въвеждане на задължително изискване за включване на регионален компонент в националните стратегически документи и обвързаност с европейски политики.
- ▶ Създаване на механизми за осигуряване на взаимнообвързаност на областните и общинските стратегически документи с националните секторни стратегии.
- ▶ Пълна публичност на процеса за консултации по разработваните политики чрез прилагане на Стандартите за обществени консултации³⁰. Провеждане на активни и целенасочени обществени консултации.
- ▶ Пълен преглед на приетите секторни политики и окрупняване на стратегическите документи, на базата на тяхното обвързване с бюджетите.
- ▶ Разработване на механизъм за обвързване на стратегическите документи с програмните бюджети на институциите и програмата на правителството и осигуряване на преки връзки на бюджета на звената и изпълняваните от тях политики.
- ▶ Насърчаване на добрите бюджетни практики в администрацията.
- ▶ Извършване на регулярни прегледи на ефективността и ефикасността на изпълнение на стратегиите и бюджетните програми.
- ▶ Осъществяване на мониторинг на изпълнението на ежегодните цели на администрацията.
- ▶ Публикуване в интернет на самооценки на изпълнението на годишните цели на администрацията.
- ▶ Развитие на вътрешно-институционални механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати чрез системи за управление на изпълнението на постигнатите резултати и отчитане на индивидуалния принос за предоставяне на краен продукт/услуга по политиките.

²⁹ Методология за стратегическо планиране в Република България, приета от Съвета за административната реформа.

³⁰ Стандарти за провеждане на обществени консултации, приети от Съвета за административната реформа.

1.4. Подобряване на институционалната структура

Съществуващата структура на администрацията не е предпоставка за достигане на необходимите нива на ефективност – налице е голям брой административни структури. Необходимо е структурите да бъдат консолидирани в синхрон с прилаганите политики.

В следващите години единният модел на организация ще бъде развит с оглед прилагане на сходни подходи в дейността на всички административни структури. Ще се преразгледа съществуващата структура на администрацията и установеното разпределение на правомощия между министри, председатели на държавни агенции и изпълнителни директори на изпълнителни агенции и ще бъде завършен процесът на съсредоточаване на функциите по формулиране на политики в министерствата. При изграждането на новите модели на структуриране ще бъдат използвани и новите технологии.

Консолидирането на структурите на централната администрация и техните териториални звена е една от най-важните стъпки в процеса на оптимизиране на административните дейности, насочен към спестяване на бюджетни разходи, по-добро прилагане на публичните политики и предоставяне на качествени услуги за гражданите и бизнеса. Специален акцент ще бъде поставен върху подобряване на структурата и взаимодействието между институциите в социалната сфера с цел подобряване на услугите за гражданите и повишаване на ефективността, както и между институциите в икономическата сфера, за да се подобри качеството на услугите за бизнеса, да се засили притокът на инвестиции и да се насърчи развитието на малките и средните предприятия.

Необходимо е в случаите, в които е възможно, териториалните звена на централната администрация да бъдат консолидирани по отделните политики. Освен ефикасното използване на ресурсите, това ще подобри както прилагането на законодателството и политиките, така и - предоставянето на услуги за гражданите и бизнеса.

Ще се предприемат действия за оптимизиране на общата администрация. След извършването на преглед на съотношението обща/специализирана администрация, последователно ще се налага практика по-малките второстепенни разпоредители с бюджет и териториални звена на централната власт да се освобождават от общата си администрация и да използват съществуващите звена в първостепенните разпоредители с бюджет. При изпълнението на тези мерки ще бъде гарантирано оперативното действие на тези структури. Консолидирането на посочените функции ще спести значителен ресурс на държавата и ще повиши значително ефективността.

За да бъде администрацията способна да отговаря на изискванията на променящата се среда, ще бъде установен нов модел на извършване на функционален преглед на структурите в системата на дадено министерство, както и по прилагането на хоризонталните политики. В основата на този подход ще бъде съобразяването с динамичната обществена среда, развитието на информационните технологии, преразглеждането на остарели функции. Тези прегледи ще се извършват периодично. Методологията за функционален анализ ще бъде изменена с възможност за провеждане на анализ на повече от една структура. Ще се постави специален акцент върху ефективността и ефикасността. Ще се създаде възможност за съгласуване на изводите и препоръките с органите, които отговарят за координацията на административната реформа.

Предвижда се съвместно с НСОРБ да се извърши анализ на изводите и препоръките от извършените над 130 функционални анализа в общините, които да послужат за цялостно подобряване на дейността и структурата на общинските

администрации. Ще се направи и единен и цялостен анализ на функциите и дейността на областните администрации.

По отношение на общините - ще се насърчи взаимодействието между тях при използването на възможностите на споделените услуги между няколко администрации, с оглед по-ефикасно разходване на публичните ресурси.

За преодоляване на изоставането в развитието на структурите от системата на сигурността и обществения ред е необходимо да бъдат предприети редица стъпки за изграждане на интегриран подход за тяхното модернизиране. Необходимо е да се приемат закони за устройството и дейността на Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана и да се създаде единна законова уредба за управлението на човешките ресурси във всички структури от системата за сигурност. Разглеждането на държавната служба в тези структури като единна в осигурителното ни законодателство следва да се използва като основа, върху която да бъде изградена реална и интегрирана, законоустановена система за управление на човешките ресурси в цялата система за сигурност. Това следва да се осъществи като в общ закон за националната сигурност бъде уредена държавната служба в структурите от системата и всички техни устройствени закони да реферират към него.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Консолидиране на административните структури в съответствие с прилаганите политики.
- ▶ Завършване на процеса по установяване на функциите по формулиране на политики единствено в министерствата.
- ▶ Съсредоточаване на типични за общата администрация функции в първостепенните разпоредители с бюджет.
- ▶ Подобряване на структурата и взаимодействието между институциите в социалната сфера.
- ▶ Установяване на модел, при който функционалните прегледи на администрациите се извършват в контекста на цялостно организационно осигуряване на всяка от публичните политики.
- ▶ Извършване на единен и цялостен анализ на функциите и дейността на областните администрации.
- ▶ Обобщаване на изводите и препоръките от вече извършените функционални прегледи в общините с цел създаване на по-добра административна структура за изпълнение на общинските политики.
- ▶ Насърчаване на взаимодействието между общините при използването на възможностите на споделените услуги между няколко администрации.
- ▶ Установяване на единна рамка за управление на човешките ресурси в структурите в системата на сигурността.
- ▶ Приемане на устройствени закони на всички структури в системата на сигурността.

1.5. Подобряване на координацията и структурата на администрацията на местно ниво

В периода 2014-2020 г. се предвижда провеждане на съвместни инициативи за изграждане на динамична и адаптивна структура на общинската администрация. В дейността на общинската администрация е необходимо да се въведат принципи, чрез които да се повиши унифицирането на структурата и работните процеси. При осъществяването на тези дейности ключова роля ще имат консултативните механизми на

правителството, осигуряващи синергия на усилията на централната и местната власт, както и засилването на методическата роля на Националното сдружение на общините в Република България.

Съгласувано с НСОРБ ще се ускори процесът на изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги, при същевременно засилване на гражданското участие и контрол.

Ще се подобри координацията в дейността на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи. Ще бъдат предприети мерки за подобряване на координацията на секторните политики на областно ниво.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Ускоряване на процеса за изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги при засилване на гражданското участие и контрол.
- ▶ Подобряване на информационния обмен между централната администрация, областните администрации и общините чрез изграждане на подходящи информационни системи.
- ▶ Окръпняване на териториалните звена на централната администрация без да се нарушава осъществяването на контролните функции на администрацията;
- ▶ Установяване на консолидирана териториална структура на някои от министерствата на територията на областите.
- ▶ Включване на териториални звена на централната администрация в състава на областната администрация, където това е целесъобразно.
- ▶ Промяна на статута и правомощията на областните съвети за развитие с оглед повишаване на тяхната отговорност и подобряване на ефективността им.

1.6. Подобряване на работата на контролните, регулаторни и приходни органи

Регулаторните, контролните и приходните органи на държавата са изключително важни за конкурентоспособността на икономиката и равенството пред закона. В тези органи ще се подкрепи повишаването на капацитета за извършване на контролни действия, основани на риска, обезпечени със съответните информационни инструменти и приоритетна подкрепа за изграждането на системи за оценка и управление на риска. Ще се насърчи определянето на ясни рискови профили на обектите на регулация, като усилията и ресурсите се насочат там, където вероятността за нарушения е най-голяма.

За по-добра регулация на пазара и осигуряване на конкурентоспособност на България в регионален и международен план, както и за ефективна защита на потребителите на услуги, до 2020 г. се предвижда да се насърчи укрепването на аналитичния капацитет на служителите.

Друга основна област на подкрепа и развитие ще бъде насочена към приходните агенции и общинските администрации. Подкрепата ще е насочена към подобряване на капацитета на приходните агенции и облекчаване на административните разходи за бизнеса от събирането на данъци и свързаните задължителни осигурителни вноски. Ще се предприемат действия за:

- Скъсяване на времето за попълване на документация, опростяване на съдържанието на декларации и документи, отпадане на ненужни декларации и интегриране на декларациите в общи документи.

- Оптимизиране на честотата на подаване на информация към НАП и агенция „Митници“.
- Увеличаване електронния обмен на информация /прилагане на принципа на служебното начало/ и сътрудничеството между приходните и други национални и европейски институции.
- Разширяване на електронните услуги, свързани с декларирането и плащането на данъци и задължителни осигурителни вноски, в т.ч. осигуряване на бърз и лесен достъп до предоставяните услуги и информация.

Ще се инвестира в повишаването на капацитета на приходните агенции - Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“ както и в подобряването на взаимодействието с правоохранителните органи. Ще се проучат и адаптират европейски практики за борба с данъчните и осигурителните измами, както и съответните механизми и законодателство в тази област. Специален акцент ще се постави върху взаимодействието: НАП - Агенция „Митници“ - правоохранителни органи.

Ще се насърчат съвместни обучения, диалог и сътрудничество на приходните агенции със съдебната власт, с оглед идентифицирането на причините за забавяне на процесите на съдебното производство и окончателно преодоляване на този проблем. При необходимост ще се предлагат и законодателни промени.

На общинско ниво ще бъде осигурена целенасочена интегрирана подкрепа за подобряване на събирането на местните приходоизточници и изграждане/доразвиване на ефективни системи за администриране на приходите. Инициативата ще бъде интегрирана и ще се осъществява на база на добри практики и координация между отделните общини. В резултат на инициативата ще се подобрят механизмите за събиране на задълженията и ще се подобри законодателството на национално ниво.

Друго предизвикателство през следващите години е свързано с тясното сътрудничество, координацията и постепенно налагане на съвместното осъществяване на инспекционни дейности от контролните органи на държавата. Във връзка с това е необходимо да се укрепи административният капацитет и контролните правомощия на държавните органи, както и да се въведе практика на извършване на едновременни съвместни проверки и инспекционни дейности, където е възможно, с което да се спести време и да се облекчи бизнесът. Ще се извърши анализ за възможна консолидация на контролните органи.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Подкрепа за изграждането на системи за оценка и управление на риска и за повишаване на капацитета за извършване на проверки, основани на риска.
- ▶ Повишаване на аналитичния капацитет на служителите за по-добро регулиране на пазара и за ефективна защита на потребителите на услуги.
- ▶ Осигуряване на непрекъсната комуникация и обмен на методики и добри практики с аналогични органи в страни членки на ЕС; привличане на интегрирани специалисти за изпълнение на конкретни задачи, когато се касае за гарантиране на точното и единно прилагане на нормите на правото на ЕС в съответната област от страна на Република България.
- ▶ Намаляване на административните разходи за бизнеса от събирането на данъци и осигурителни вноски.
- ▶ Инвестиции в повишаването на капацитета на Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“ за по-добро събиране на приходи и

- координацията с правоохранителните органи за борба с данъчните и осигурителни измами и сивата икономика.
- ▶ Съвместни обучения, диалог и повишаване ефективността на взаимодействието на приходните агенции и системата на правоохранителните органи – МВР, ДАНС, следствие, прокуратура, съд.
 - ▶ Целенасочена интегрирана подкрепа за подобряване на събирането на местните приходи и изграждане на ефективни системи за администриране на приходите в общините.
 - ▶ Укрепване на контролните правомощия и засилване на отговорността на държавните органи.
 - ▶ Нормативно регламентиране на механизми за съвместното осъществяване на инспекционни дейности от контролните органи на държавата и нормативно въвеждане на задължение за взаимопомощ и съвместно сигнализиране между тях.

1.7. Въвеждане на системи за управление и контрол на качеството, обвързани със системите за финансово управление и контрол в публичния сектор

Ще бъде направен детайлен анализ на досегашния опит от въвеждане на системи за управление на качеството, въведени в около 200 администрации. Анализът ще е насочен към реалните ползи за хората, ресурсите и процесите в организацията. В резултат на анализа ще се изготви план за действие за въвеждане на адекватни системи за управление и контрол на качеството, който да адресира решаването на конкретните проблеми; ще се детайлизира и централизира политиката за въвеждането на устойчиви системи за управление на качеството.

Специален акцент в периода до 2020 г. ще бъде поставен върху въвеждането на европейската Обща рамка за самооценка (CAF) и на Модела за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM) в централни и общински администрации. За тази цел ще се анализира натрупаният опит и експертиза в България, който да се използва за по-широкото разпространение в администрацията. Ще се развие капацитет за обучение и приложение на модела Обща рамка за оценка (Common Assessment Framework) както и EFQM в дейността на администрациите. Ще се обособи ресурсен център, който ще спомогне за въвеждането на моделите. Предвижда се въвеждането на стимули за по-широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация, както и организирането на целенасочени форуми и обучения за ръководителите на административни структури.

Ще се развият уменията за използване на показатели, целеви стойности и анализ разходи ползи като средство за стратегическото планиране и управление в организациите.

Системите за управление и контрол на качеството и за самооценка ще спомогнат за подобряване на вътрешната ефективност в управлението на организациите в публичния сектор.

Ще се използват по-активно звената за вътрешен одит в извършването на оценки на ефективността и ефикасността на изпълнението на стратегии, бюджетни програми и значими процеси в организациите. Ще се развие потенциалът на вътрешния контрол за превенция на нарушения и ще се въведат ясни механизми за осигуряване на „Трите линии на защита“.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Изготвяне на план за действие за въвеждане на адекватни системи за управление и контрол на качеството.
- ▶ Нормативно регламентиране и централизиране на политиката за въвеждането на устойчиви системи за управление на качеството в държавната администрация.
- ▶ По-широко въвеждане на европейската Обща рамка за оценка (CAF) и на Модела за съвършенство (EFQM) в централни и общински администрации.
- ▶ Развитие на капацитет за обучение за приложение на Модела за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM) и Общата рамка за оценка от ИПА.
- ▶ Засилване на превантивните мерки срещу нарушения.
- ▶ Активно и последователно прилагане на изискванията за управление на риска в организациите от публичния сектор във връзка с определените им цели.
- ▶ Засилване на ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на ефективността и ефикасността на изпълнението на стратегии, бюджетни програми и значими процеси в организациите.

Очаквани резултати по стратегическа цел 1:

- ✔ Към 2020 г. 100% от новото законодателството да е придружено с извършена оценка на въздействието, с изключение на случаите, в които това не се налага по закон.
- ✔ Нормативно установяване на удължени минимални срокове за провеждане на обществени консултации, съобразно добрите европейски практики.
- ✔ Към 2020 г. 100% проведени консултации по нормативните актове и стратегическите документи, включително на www.strategy.bg (39% през 2013 г.).
- ✔ Намален брой на измененията и допълненията на нормативните актове (с 50% за всеки нормативен акт спрямо измененията му в периода 2007 - 2013 г.).
- ✔ Намален брой на отменени по съдебен ред административни актове.
- ✔ Ясна законодателна рамка на процеса на стратегическо планиране и осигурена синергия между стратегическите документи.
- ✔ Гарантирано пълно съответствие с Националната програма за реформи и европейските стратегически документи чрез периодично извършване на прегледи в рамките на Съвета по европейските въпроси.
- ✔ Намален брой на националните стратегически документи (210 национални стратегически документи към месец декември 2013 г.).
- ✔ Изградени общи териториални структури на територията на областите на министерства, с изключение на случаите на обективно доказана необходимост от повече териториални звена.
- ✔ Извършена консолидация на административните структури.
- ✔ Намален брой на териториалните звена (1779 бр. през 2013 г.).

- ✔ Въведен принцип на съвместни инспекционни дейности от контролните органи.
- ✔ Делегирани контролни функции по спазване нормите на националното законодателство и подзаконовите актове от страна на централните органи към органите на местна власт.
- ✔ 30 централни администрации с въведени и работещи системи за управление на изпълнението (няма към 2013 г.).
- ✔ Наличие на ефективна система за оценка и управление на риска – във всички контролни и регулаторни органи.
- ✔ Извършени минимум 3 прегледа за ефективността и ефикасността на програмите от програмния и резултатно ориентиран бюджет (няма към 2013 г.).
- ✔ Въведени системи за управление и контрол на качеството в още 144 административни структури (206 през 2013 г.).
- ✔ Изградени ефективни системи за администриране на приходите в общините.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2. ПАРТНЬОРСКО УПРАВЛЕНИЕ С ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА

2.1. Ефективен диалог с гражданите, техните организации и средствата за масово осведомяване

Комуникационните проблеми на администрацията ще бъдат решени чрез подобряване на взаимодействието между администрацията и обществото. Ще бъде разширено полето на комуникация извън процедурите по издаването на индивидуални административни актове. Ще бъде установен устойчив и непрекъснат диалог с гражданите, включително чрез съвременните средства за комуникация.

Диалогът с гражданите трябва да протича и през техните сдружения – организациите от неправителствения сектор. Неправителствените организации могат и следва да са партньор на управлението във всички ключови фази на управлението: формулиране на политики, изпълнение на политики, мониторинг и контрол на изпълнението. Гражданските организации ще бъдат привлечени като партньор при осъществяването на мониторинг и оценка на качеството на административното обслужване.

Ключов партньор на управлението в диалога му с гражданите, получаването на обратна връзка и възможност за реакция и намеса при отстраняването и предотвратяването на проблеми, са средствата за масово осведомяване. Те са ключът към демокрацията и незаменим фактор и помощник при реализиране на доброто управление и осъществяване на обществения контрол върху дейността на държавната администрация. Необходимо е осигуряване на съдействие от българската администрация за повишаването на професионалната подготвеност и информираността на средствата за масово осведомяване, за гарантирането на тяхната свобода, независимост и плурализъм.

Несъмнено важен фактор за доброто управление е интензивната и ефективна комуникация между администрацията, гражданското общество и медиите. Общата цел е да се развие устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медиите.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Регламентиране на начина, по който администрациите следва да третират сигналите, жалбите и предложенията на гражданите, както и критичните публикации в средствата за масова информация по въпроси както от частен характер, така и отнасящи се до принципни въпроси на управлението.
- ▶ Изграждане на организационни предпоставки в администрациите за адекватно реагиране на всяко адресирано към нея искане на гражданин.
- ▶ Въвеждане на механизми за санкциониране пренебрегването на законните права на гражданите.
- ▶ Разработване на технологична система за анализиране на жалби, предложения и сигнали на гражданите, контрол за тяхното третиране и набавяне на статистическа и социологическа информация за нуждите на доброто управление.
- ▶ Задължително ангажиране на сдружения на граждани в процесите на разработване на политики, изпълнение на конкретни дейности и контрол върху изпълнението, при спазване на принципа за разграничаване на функции и избягване на конфликт на интереси.

- ▶ Създаване на нормативни предпоставки за устойчиво финансиране на неправителствени организации от публични фондове, специално за нуждите на консултативното участие при разработването, изпълнението и мониторинга на публичните политики.
- ▶ Провеждане на съвместни инициативи между институциите и НПО за мониторинг на изпълнението на политики.
- ▶ Инициативи с граждански организации за мониторинг и оценка на качеството на административното обслужване.
- ▶ Установяване на практики за равноправно третиране на медиите при предоставяне на информация и на подходи за стимулиране на свободата и плурализма на медиите.
- ▶ Развитие на устойчиви организационни механизми за комуникация между администрацията и медиите, включително чрез разработване на съвместни обучителни програми и изграждане на общи обучителни центрове.

2.2. Подобряване на процесите по предоставяне на услуги

Идентифицираните предизвикателства, пред които е изправена българската администрация налагат цялостна промяна на начина, по който се предоставят административни услуги. Усилията ще се насочат към опростяване и рационализиране на административните процедури, осигуряване на оперативна съвместимост между съществуващите информационни системи, служебен обмен на информация и документация и въвеждане на интегрирани административни услуги. Последователно ще се въвежда комплексното административно обслужване. Ще се насърчават инициативи за проактивен подход от страна на администрацията при предоставянето на услуги. Администрациите ще бъдат подкрепени при извършване на оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги по единна методология. Предоставянето на услуги на едно гише от отделните администрации ще бъде доразвито, като се въведат по-добри организационни модели за осъществяване на обслужването. Ще се въведе нов подход за предоставяне на услуги на едно място от повече от една администрация, като се осигури възможност за създаване на центрове за предоставяне на услуги, организирани от областни и общински администрации, териториални звена на централната администрация и други публични институции. На териториално ниво ще се създадат единни центрове за предоставяне на информация и услуги на гражданите както от общините, така и от териториалните звена на централната власт.

През следващите години процентът на електронните услуги на етап транзакция, включващ заплащане и доставка, ще се увеличи, като ще се прилага за всички основни и масово предоставяни услуги. Нормативно ще се регламентира въвеждането на практика за предоставяне на услуги по пощата и заявяване по телефона.

Ще се подобри законодателството и ще се създадат добри практики за прилагане на правилата за организация на административното обслужване от организациите, предоставящи обществени услуги (образователни, здравни, водоснабдителни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни и др.), като се осигури активното им включване в усилията за намаляване на административната и регулаторна тежест.

Ще продължи да се насърчава осигуряването на лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания като освен физическия достъп до звената за

услуги, ще се реализират инициативи за създаване на мобилни групи от служители, които да посещават хората с увреждания с оглед предоставяне на услуги и др.

С цел по-добро развитие на електронното управление, ще се подобри настоящият технологичен модел и по-точно - инфраструктурата, оперативната съвместимост, сигурността и стандартизацията. С анализ на добрите практики ще се използват най-съвременните стандарти в тази сфера. Ще се създаде система за управление и контрол на електронното управление. Базите данни и регистрите ще бъдат свързани и ще се направят нормативни промени, регламентиращи предоставянето на вътрешни административни услуги без администрациите да заплащат такси една на друга. Бизнес процесите са неизменна част от управлението и за да бъдат подобрени и актуализирани, ще бъде извършен реинженеринг на процесите. С развитието на електронизацията на услугите ще се преустанови и практиката да бъдат изисквани документи, които могат да бъдат набавени по служебен път. Развитието на различните секторни политики на електронното управление и приоритизирането на предоставянето на електронни услуги ще бъдат изцяло съобразени с нуждите и изискванията на хората и бизнеса.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Въвеждане на комплексно административно обслужване.
- ▶ Осигуряване на оперативна съвместимост между съществуващите информационни системи и регистри и служебен безвъзмезден обмен на информация и данни между администрациите.
- ▶ Забрана за финансиране на проекти за въвеждане на електронни услуги, без оценка на осигуряването на оперативна съвместимост с останалите електронни системи.
- ▶ Забрана за изискване на документи и данни от граждани, когато те са събрани от същата или друга администрация.
- ▶ Извършване на оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги по единна методология.
- ▶ Създаване на единни центрове за предоставяне на услуги.
- ▶ Нормативно регламентиране на практиката за предоставяне на услуги по пощата и заявяване по телефона.
- ▶ Подобряване на законодателството за прилагане на правилата за организация на административното обслужване от организациите, предоставящи обществени услуги.
- ▶ Осигуряване на лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания. Реализиране на инициативи за създаване на мобилни групи от служители, които да посещават хората с увреждания с оглед предоставяне на услуги.

2.3. Партньорство за по-добра регулаторна среда

Във връзка с необходимостта от намаляването на регулаторните пречки и административната тежест на централно и общинско ниво ще се изгради работещ механизъм за недопускане на нарастването на регулаторната и административната тежест. На централно ниво регулярно ще се правят прегледи за намаляване на административните пречки и бюрокрацията за гражданите и бизнеса, като прегледите ще намират отражение в планове за действие, които да се следят на ежемесечна база.

Тъй като в 264-те общини на България се предоставят по-голяма част от услугите за гражданите и бизнеса, ще стартира последователен процес на облекчаване на услугите.

Процедурите и документацията по предоставяне на услуги за бизнеса на общинско ниво трябва да се стандартизират и унифицират, като рамките на въвежданите от общинските администрации регулаторни режими се конкретизират в нормативни актове на централно ниво, което ще подобри значително бизнес средата.

Ще се засили партньорството с браншовите организации и съсловия за обсъждане и набелязване на адекватни мерки за оптимизиране на административните услуги и законодателството в съответната област, както и обсъждане на основни за тях въпроси по сектори и по региони. Ще се направят анализи за прехвърляне на браншови организации на администрирането на някои регулаторни режими. За тази цел ще се анализират практиките в други държави членки на ЕС и ще се подготвят законово уредени критерии за прехвърляне, за да не се допусне монопол.

Последователно ще се разшири полето на действие на принципа на мълчаливото съгласие в специалните закони.

Активна роля в тези процеси ще имат и представителите на работодателските организации, синдикатите, както и неправителственият сектор, които да идентифицират проблемни места, да предлагат алтернативни варианти на контрол, извън формалната регулация, както и да спомагат за ефективния мониторинг на политиките. С тази цел ще се създаде ефективен механизъм за сътрудничество и консултации, чрез който гражданското общество да бъде привлечено като коректив на администрацията при подобряването на бизнес средата.

Аутсорсингът на функции от администрацията към бизнеса също има значителни перспективи, които могат да се използват по-широко. Понастоящем в администрацията е познат модел, при който на частния сектор са възложени отделни дейности, като изграждането и поддържането на информационни системи, почистване на сгради, събиране на отпадъци и др. Ще се изготви анализ на разходите и ползите от вече аутсорсвани дейности на бизнес организациите и на необходимостта от разширяване на възложените на частни фирми общи административни дейности. Този анализ следва да обхване общинското и централното ниво и да е насочен към изследване на постиганата ефикасност. Ще се проучат задълбочено опитът и практиките на държавите членки. Ще се изследва опитът от дейността на браншовите организации за ползите, които те генерират за техните членове и за обществото, с оглед по-доброто прилагане на публичните политики. Ще се прецени дали са налични потенциални дейности, които при аутсорсинг ще доведат до намаляване на средствата за тяхното осъществяване и същевременно - ще повишат тяхното качество.

Мястото на публично-частното партньорство в общественото развитие непрекъснато нараства. Поради това постепенно ще се създават предпоставки за добри практики за партньорство съгласно въведената нормативна уредба в тази област. Ще бъде осъществена програма за повишаване на капацитета на администрацията за реализиране на публично-частни партньорства.

Ще бъде направена оценка на необходимостта от прехвърляне на публични функции на правни субекти, които са извън административната йерархия и на тази база ще се прецени кои дейности могат да бъдат прехвърлени. При законово уредени критерии на браншови организации може да бъде прехвърлено администрирането на някои регулаторни режими.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Изготвяне на анализи за текущите резултати и потенциала за прехвърляне администрирането на някои регулаторни режими към браншови организации.

- ▶ Провеждане на регулярни прегледи за намаляване на административната и регулаторна тежест за бизнеса.
- ▶ Анализ на разходите и ползите от вече аутсорсвани дейности и оценка на необходимостта от разширяване на възложените на частни фирми общи административни дейности.
- ▶ Идентифициране на публични функции, които при извеждане от публичния сектор ще доведат до намаляване на средствата за тяхното осъществяване и същевременно ще повишат качеството им.
- ▶ Повишаване капацитета на администрацията за осъществяване на публично-частни партньорства и на обществената информираност относно ПЧП.
- ▶ Изграждане на устойчив механизъм за недопускане на нарастването на регулаторната и административната тежест.
- ▶ Стандартизиране и унифициране на процедурите и документацията по предоставяне на услуги за бизнеса на общинско ниво.
- ▶ Повишаване на капацитета на общинските администрации за привличане на инвестиции и изграждане на устойчива, конкурентна бизнес среда.
- ▶ Разширяване приложното поле на принципа на мълчаливото съгласие в процедурите по административно регулиране в специалните закони.
- ▶ Развитие на механизъм за сътрудничество и консултации, чрез който гражданското общество да бъде привлечено като коректив на администрацията при подобряването на бизнес средата.

Очаквани резултати по стратегическа цел 2

- ✔ Създадени нормативен механизъм за устойчиво финансиране на неправителствени организации от публичните фондове.
- ✔ Проведени инициативи за подкрепа и подобряване на капацитета на гражданския сектор.
- ✔ Изградена система за анализ на постъпилите жалби, предложения и сигнали от гражданите.
- ✔ Намален брой на жалбите с минимум 20%.
- ✔ Проведени минимум 5 прегледа за намаляване на административната и регулаторна тежест.
- ✔ Намалена административна тежест за гражданите и бизнеса с минимум 20% след извършен преглед по сектори и законодателни актове.
- ✔ Намален брой на регулаторните режими с 10%.
- ✔ Въведено мълчаливо съгласие в 70 процедури по административно регулиране в специални закони.
- ✔ Извършена оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги по единна методология.
- ✔ Внедрен Базисен модел за комплексно административно обслужване.
- ✔ Внедрени услуги на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“.

- ✔ Създадена възможност за подаване на заявления за предоставяне на административни услуги в общинските администрации и в териториални центрове за информация и услуги (няма към 2013 г.).
- ✔ Създадени единни центрове за предоставяне на услуги (няма към 2013 г.).
- ✔ Минимум 100 услуги на централно ниво с възможност за заявяване по телефона и/или пощата.
- ✔ Стандартизирани и унифицирани процедури и документация по предоставяне на минимум 10 услуги за бизнеса на общинско ниво.
- ✔ Намаление на времето за предоставяне на услуги за гражданите и бизнеса.
- ✔ Осъществена програма за повишаване на капацитета на администрацията за реализиране на публично-частни партньорства.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3. ОТКРИТО И ОТГОВОРНО УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Подобряване на обмена на данни и информираността на обществото, отваряне на данни

До края на програмния период ще се изгради цялостна, единна и оперативна система за набиране, обработка, систематизиране, обмен и предоставяне на публична информация в интерес на гражданите и бизнеса, позволяваща коректната и точна статистика за вземането на обективни и информирани управленски решения във всички сфери на управлението.

България е една от 62^{-те} страни, които участват в инициативата „Партньорство за открито управление”, стартирала през 2011 г., и трябва да прилага четирите ключови принципа на откритото управление – прозрачност, гражданско участие, отговорност и отчетност и технологично обновление.

От ключово значение е да се осигури отваряне за гражданите на бази данни и информационни източници, които засега се използват за административни цели. Постепенно ще намаляват съществуващите ограничения пред свободния достъп до информация. За целта ще бъде въведен подходът „отворени данни”. Предоставянето на данните в отворен формат, в цифров вид, който дава възможност на всеки да възприема, променя и създава информация, без да бъде обвързан с използвания софтуерен продукт или конкретен производител, е важен инструмент за укрепване на потенциала за иновации и използване на информационните ресурси по оптимален начин.

Информацията, притежавана от институциите и общественения сектор, ще може да се използва повторно за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която са създадени. Данните ще бъдат предоставени във формат, който позволява компютърна програма еднозначно да идентифицира съдържащите се в електронния документ отделни данни, както и вътрешната им структура. Целта е публичната информация (включително първичните данни) да бъде открита и достъпна за всички физически и юридически лица за свободна употреба и да бъде публикувана в структуриран и лесен за обработване формат. Така данните ще бъдат лесно достъпни, предоставяни добре описани и структурирани, свободни за промяна и с добро качество.

За да се осигури отварянето на данните, ще бъдат изготвени и приети съответните подзаконови нормативни актове, които да осигурят отварянето на данните, притежавани от институциите. Ще се създадат общи принципи и правила за повторната употреба на информацията в обществения сектор. Ще се ускори отварянето на източниците на информация, за чието събиране и генериране са използвани публични средства.

Отварянето на достъпа до данните от обществения сектор ще спомогне също за участието на гражданското общество в политическия живот и ще даде принос в областта на много политики като здравеопазване, образование, околна среда, транспорт и др. Икономическият ефект също е от значение – ще се създадат възможности за иновации и разнообразни бизнес услуги и приложения, които произлизат от анализ и визуализиране на данни от различни източници. Ще се намали административната тежест за потребителите и за служителите в администрацията, като се улесни електронното издаване на различни справки.

Предвижда се по-голяма откритост и отчетност на политиките на самите институции. Например на интернет страницата на Министерството на финансите ще се публикува регулярно актуална информация за плащанията, извършени чрез Системата за електронни бюджетни разплащания на първостепенните и второстепенните

разпоредители с бюджет. На едно място ще се публикува цялостна информация за програмните и ориентирани към резултати бюджети на институциите, включително и отчетите за тяхното изпълнение.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Разработване и внедряване на единна деловодна методология и номенклатура, обхващаща всички еднотипни администрации, централната администрация и подчинените ѝ звена.
- ▶ Разработване на национален архивен регистър на публични документи на базата на единна система за е-архивиране, с открит достъп.
- ▶ Определяне на национален център – орган на централната изпълнителна власт, отговарящ за методологията и стандартите за набиране, съхраняване, структуриране и използване на информацията от публичните организации и институции.
- ▶ Въвеждане в цялата администрация на подхода „Отворени данни“. Последователността на отварянето на данните ще бъде продиктувана в зависимост от нуждите на обществото, определени в нарочна пътна карта.
- ▶ Въвеждане на задължение на администрациите за обмен на информация при извършване на услуги на гражданите.
- ▶ Въвеждане на санкции при отказ от прилагане на принципа „веднъж събрана информация от гражданин от една администрация се предоставя свободно и безплатно на други администрации, при оказване на услуга на същия гражданин“.
- ▶ Обособяване на специализирано звено за осигуряване на общ надзор на подготовката на проектите за реализиране на електронното управление.
- ▶ Въвеждане на принципа за отказ от финансиране на разработки на администрации по въвеждане на електронно управление, при наличие на несъвместимост на техните и останалите платформи и невъзможност за комуникация между платформите за изпълнение на целите на тази стратегия.
- ▶ Подлагане на широки публични дебати на проектните задания за въвеждане на елементи на електронното управление.
- ▶ Приоритетно въвеждане на електронно управление в областта на обществените поръчки.
- ▶ Двойно гарантиране на сигурността на информацията; гарантиране на публичната собственост върху сорс-кодове и правата за ползване на операционните, техническите и технологичните системи за набиране, поддръжка, обработване и предоставяне на публична информация.
- ▶ Публикуване на едно място на цялостна информация за програмните и ориентирани към резултати бюджети на институциите, отчетите за тяхното изпълнение, както и за плащанията, извършени чрез Системата за електронни бюджетни разплащания.
- ▶ Изграждане на единна информационна среда в областта на отворения достъп до научна информация.

3.2. Усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики

Българската администрация трябва да положи усилия за изграждане на ефективна система за мониторинг на изпълнението на политиките и прилагане на законодателството и нормативните актове, приети от Министерския съвет.

С цел да се гарантира вземането на обосновани управленски решения и да се обезпечи с необходимата информация изпълнението на основните политики на държавата ще се подобри отчитането на годишните цели на администрациите. Тя ще представлява базата, на която съответните отговорни администрации ще правят оценка на изпълнението на политиките. При въвеждане на система за мониторинг на изпълнението на политиките, оценяващи постигнатите резултати от администрацията, ще се определят точни, конкретни и измерими индикатори.

За целта ще се засили капацитетът на съответните администрации и граждански организации за извършване на оценки. В това отношение важна роля ще играят организациите от неправителствения сектор, които следва да служат като обществен коректив на провежданите от правителството политики.

Институциите последователно ще разработват и въвеждат инструменти и процедури за мониторинг и оценка на публичните политики. С цел повишаване ефективността в работата на администрацията административните структури трябва да създават и поддържат бази данни за резултатите от осъществяването от тях политики.

Специален акцент ще бъде поставен върху осъществяването на интегрирани инициативи за регулярна оценка за качеството на получаваните административни услуги от страна на гражданите и бизнеса.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните дейности:

- ▶ Въвеждане на Информационна система за отчитане изпълнението на годишните цели на администрациите.
- ▶ Разработване и одобряване от централно ниво на Методика за извършване на мониторинг и оценка на политики.
- ▶ Провеждане на инициативи за подобряване на уменията на НПО и администрацията за извършване на мониторинг и оценки.
- ▶ Въвеждане на публични бази данни за резултатите от осъществявани политики.
- ▶ Провеждане на инициативи за регулярна оценка за качеството на административното обслужване.

3.3. Засилване на отговорността на ръководителите и служителите и спазване на етични стандарти

Високият професионализъм на служителите в администрацията неминуемо зависи от спазването на висок морал и етични норми, които са важен елемент за утвърждаване на положителен публичен образ на администрацията в обществото. Ето защо ще бъдат предприети мерки за гарантиране прилагането и спазването на най-високите етични стандарти, в съответствие с актуалните тенденции в страните членки на Европейския съюз.

Ще бъдат извършвани периодични актуализации на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, като ще се цели унифициране на стандартите в отделните администрации, при съобразяване с техните специфики. Особено внимание ще бъде обърнато относно прецизиране на мерките за предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение. Ще се изработи методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.

Ще бъдат ясно регламентирани санкции за недобро или лошо изпълнение на законовите актове и неизпълнение на служебните задължения и ще се налагат санкции за действия или бездействия на служителите, с които се нанасят вреди или накърняват

законните права на гражданите. По отношение на големия брой дела срещу администрацията ще се акцентира върху превенцията и ще се създаде процедура за административен арбитраж за намаляване на оплаквания, жалби и съдебни процедури.

Тези цели ще бъдат постигнати с изпълнението на следните дейности:

- ▶ Актуализиране на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.
- ▶ Изработване на методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.
- ▶ Въвеждане на ефективни санкции за неизпълнение на служебните задължения.
- ▶ Създаване на процедура за мониторинг на делата срещу администрацията и административен арбитраж.

3.4. Инициативи за екологично отговорна администрация

Принципите за опазване на околната среда все още са слабо използвани в държавната администрация и поради това е необходимо да се изгради култура и създаде организация за намаляване употребата на хартия, за въвеждане на разделно събиране на отпадъците, за използване на рециклирана хартия и провеждане на други зелени инициативи.

Очаквани резултати по стратегическа цел 3:

- ✔ Извършен анализ на публичната информация, която може да бъде предоставена в отворен формат от всички институции.
- ✔ Въведени общи принципи и правила за повторната употреба на информацията в обществения сектор.
- ✔ Внедрен подход за отворени данни, създаващ възможности за бизнес иновации и засилено участие на гражданското общество в управлението.
- ✔ Публикувани данни от определени приоритетни и значими за гражданите и бизнеса области в отворен формат.
- ✔ Разработена и приложена система за мониторинг на изпълнението на целите на администрациите.
- ✔ Изработена методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.
- ✔ Въведени санкции за неизпълнение на служебните задължения.
- ✔ Актуализиран Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация.
- ✔ Обмен на информация за недобри практики, довели до загуба на дела, и осигуряване на специализирано обучение на служителите, защитаващи интереса на държавата. Създадена процедура за мониторинг на делата срещу администрацията и административен арбитраж.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4. ПРОФЕСИОНАЛНО И ЕКСПЕРТНО УПРАВЛЕНИЕ

Българската администрация, за да може да отговори адекватно на очакванията и потребностите на гражданите и бизнеса, следва да разполага с мотивирани служители, които се отличават със своя професионализъм и експертиза. С оглед на това е необходимо да се извършат реформи в областта на политиката по управление на човешките ресурси в администрацията за подобряване на нейната ефективност и ефикасност, като се постави акцент върху разширяването на възможностите за кариерно развитие и придобиването на нови знания и умения, които ще помогнат на служителите да изпълняват по-добре своите функции.

Ще се постави акцент върху разработването на ефективен механизъм за взаимодействие между висшите държавни служители и политическото ръководство. Това ще спомогне за по-координирано разработване и провеждане на приоритетните политики, както и ще гарантира необходимата стабилност и приемственост в работата, в съответствие с най-добрите международни практики.

4.1 Оценка и планиране на потребностите от служители

Едно от основните предизвикателства, пред които е изправена българската администрация, е свързано с повишаването ефективността на методите за подбор на служители. Те следва да гарантират, че на работа постъпват хора, чийто профил отговаря на идентифицираните потребности на съответната администрация и които, освен необходимата компетентност, имат и нужната мотивация за професионална реализация в публичния сектор.

Ето защо, на първо място, ще се развие цялостен механизъм за оценка и планиране на нуждата от специалисти в администрацията. Това ще позволи във всеки момент да се знае какви са специфичните области, в които има или се предвижда да възникне недостиг на квалифицирани експерти. Същевременно администрациите ще могат да планират правилно необходимите човешки ресурси както по численост, така и от гледна точка на нужните знания и умения.

В резултат от идентифицирането на нуждата от човешки ресурси по-добре ще могат да се планират необходимите обучения в администрацията, а подборът на нови служители ще се насочи към тези сфери, в които има или се очаква да възникне недостиг от специалисти. Важно е да се създаде ефективно взаимодействие с университетите, които, с оглед на очакваните потребности, да регулират условията за прием и числеността на съответните специалности. Така ще се избегне опасността от концентриране на прекалено голям брой студенти в специалности, които впоследствие не предлагат добри възможности за практическа реализация, докато администрацията изпитва остра нужда от специалисти в сфери, които не са достатъчно добре застъпени в академичната програма. Ще се създадат тесни контакти с преподаватели от висшите училища, които да насочват най-добрите си студенти към работа в публичната сфера, като им предложат реални възможности за работа или стаж в администрацията.

Ще бъде разширена практиката по проектиране на длъжности съобразно специфичните потребности на отделната администрация. Това ще позволи да се повиши ефективността при използването на човешките ресурси, като възлаганите функции на отделните длъжности се съобразят изцяло с конкретните нужди на администрацията. Така ще се гарантира, че на работа постъпват само служители, от които администрацията има нужда за успешното изпълнение на заложените цели.

Като елемент от системата за планиране на нуждата от служители, ще бъдат развити и прилагани практики по въвеждане на гъвкави условия на труд, които предоставят алтернативи за ефективно използване на човешкия ресурс.

Необходимо е да се разработи механизъм, който да позволява максимално ефективно използване на наличната щатна численост на съответните администрации. Дейността на всяка структура следва да бъде адекватно обезпечена с човешки ресурси, както по отношение на тяхната численост, така и по отношение на знанията и уменията, които да гарантират изпълнението на основните функции, за които тази администрация е създадена. По този начин ще се намалят допълнителните разходи, които в момента се извършват, за привличане на външни експерти и за осигуряване на консултантски услуги в области пряко свързани със специфичните функции на дадена администрация.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните дейности:

- ▶ Внедряване на цялостен механизъм за оценка и планиране на потребностите от специалисти в администрацията.
- ▶ Установяване на ефективно сътрудничество с академичните среди.
- ▶ Развиване на практиката по проектиране на длъжности, съобразно потребностите на администрацията.
- ▶ Прилагане на гъвкави условия на труд.
- ▶ Намаляване на разходите за външни консултантски услуги чрез максимално ефективно използване на капацитета на служителите.

4.2 Подобряване на подбора

Методите за подбор ще се модернизират и усъвършенстват, така че да се гарантира наемането на най-подходящите и квалифицирани кандидати. От една страна, конкурсната процедура ще бъде ускорена и облекчена, а от друга, ще се разшири нейното приложно поле при назначаването на служители в администрацията, така че да се ограничат значително случаите, в които тя се заобикаля умишлено. При подбора е необходимо да се вземат предвид също и демографските тенденции, за да се осигури постоянна приемственост и предаване на знанията от по-възрастните към по-младите служители.

Ще бъде възобновена практиката за провеждане на централизирани конкурси за подбор на служители на експертни длъжности в общата администрация и в някои направления на специализираната, за които не се изисква професионален опит. Организацията и провеждането ще се осъществява от Института по публична администрация. Ще бъде усъвършенствана онлайн платформата за провеждане на теста.

Отличен начин за навлизане на млади служители в администрацията предлагат стажантските програми, които ще бъдат все по-активно използвани и развивани, с цел позитивен облик и повишаване привлекателността на държавната администрация. Специален фокус ще бъде поставен върху адаптирането на стажантските програми за младежи и студенти с увреждания. Ще се въведат единни правила и практики за провеждане на стажове в администрацията. За да се улесни и стандартизира процесът по кандидатстване, ще се популяризира интегрираният интернет портал, където ще се обявяват свободните позиции и който ще играе ролята на единна точка за контакт между студентите и администрацията. Ще бъдат положени усилия за създаване на достъпна среда и за формиране на специфични ключови умения за работа с хора с увреждания. Фокусът ще бъде поставен върху структурите, които формулират политиките за интеграция и предоставят услуги на хората с увреждания.

Необходимо е да се подобри подборът на стажанти по програмата „Старт в кариерата“, като по този начин се гарантира, че успешните кандидати разполагат с нужните знания, умения и мотивация за работа в администрацията. Следва да се създадат условия успешните кандидати впоследствие да бъдат привлечени на работа в администрацията.

Необходимо е да се гарантира по-активно използване на конкурентния подбор при назначаване на лица на ръководни длъжности в администрацията, както и прилагане на съвременни методи за техния избор. От една страна, трябва да бъде намален броят на ръководните длъжности, които се заемат без провеждането на конкурс, а от друга, да се гарантира по-ефективно обвързване на управленските програми и концепции, които кандидатите представят по време на конкурса и конкретните им действия впоследствие. Така ще може като цяло да се подобри мониторингът за изпълнението на поетите ангажименти.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Ускоряване и облекчаване на конкурсната процедура за назначаване на служители в администрацията.
- ▶ Ограничаване на случаите за назначаване на служители без конкурс.
- ▶ Провеждане на централизиран конкурс за служители на експертни длъжности в общата администрация както и в някои направления на специализираната, за които не се изисква професионален опит.
- ▶ Утвърждаване на единни правила и практики за провеждане на стажове в администрацията.
- ▶ Подобряване на подбора на стажанти по програмата „Старт в кариерата“.
- ▶ Въвеждане на задължително конкурентно начало при назначаване на лица на ръководна длъжност в администрацията.

4.3 . Политики за кариерно развитие

Кариерното развитие на служителите в администрацията ще се насърчи чрез въвеждането на модерни политики за управление на кариерата. Ще се разработят специфични кариерни пътеки, които да дават на служителите ясна перспектива за потенциалните направления, в които могат да продължат своята реализация, съобразно конкретните си интереси и компетентност. Това ще доведе до цялостно повишаване на мотивацията на служителите за работа в администрацията. Важна роля тук имат звената за управление на човешките ресурси, които трябва да могат да консултират служителите в тази насока и да им предлагат алтернативни възможности според спецификата на направленията.

За специалисти, които тепърва навлизат в администрацията, е необходимо да се създадат подходящи условия, които да им позволят бързо и ефективно да се приспособят към новата за тях работна среда и да натрупат опит. За това ще се създадат специални менторски, наставнически и коучинг програми, при които техните по-опитни колеги ще могат да им предадат част от своите знания и умения. По този начин ще се подобри приемствеността в работата на администрацията, ще се улесни навлизането на младите служители и ще се способства тяхното развитие. Необходимо е да се внедрят адекватни стимули за по-опитните служители да участват в подобни програми. Ще се стимулират и алтернативни канали за предаване на знанията като неформално обучение, самостоятелно учене и споделяне на знания в работна среда.

Ще бъде изградена мрежа за обмен на опит между младите служители в администрацията, която да им предостави неформална среда за общуване. Основната

цел на мрежата ще бъде да вдъхнови служителите за работа в администрацията, да допринесе за тяхното по-бързо адаптиране, да обогати познанията, да разшири контактите и да стимулира професионалното им развитие. По този начин цялостно ще се улесни процесът на тяхната адаптация към новата работна среда.

Ще се стимулира организирането и развитието на други подобни мрежи на служителите, които целят създаването на общности от хора със сходни потребности и интереси. От една страна, така ще се подобри координацията в работата на отделните администрации, а от друга, тези мрежи могат да се превърнат в генератор на идеи за подобряване на провежданите политики в съответните области.

Необходимо е да се поддържа високо ниво на мотивация на служителите, както и да се насърчава тяхната креативност, иновативност и непрестанният стремеж към развитие. Във връзка с това ще се разработят и приложат механизми за измерване нивото на мотивация на служителите. Ще се насърчава приложението на инструменти и механизми, които да доведат до запазване и увеличаване на мотивацията на служителите в администрацията, като това ще спомогне за постигане на по-висока ефективност в тяхната дейност и удовлетвореност от работата.

Изключително важно значение за ефективното функциониране на отделните звена и за развитието на добра работна среда имат лидерските умения на ръководителите и способностите им за управление на промяната, поради което ще се постави акцент върху тяхното развитие и усъвършенстване. Ще се насърчи използването на практиките на груповото лидерство в администрацията. Чрез разширяване на възможностите за работа на проектен принцип различни служители ще могат да ръководят осъществяването на отделни направления от дейността, което ще спомогне за подобряване на взаимодействието и екипната работа, както и за повишаване на удовлетвореността от дейността.

Мобилността е важен инструмент за насърчаване на професионалното развитие на държавните служители, поради което допълнително ще се развият възможностите за прилагането ѝ в администрацията. Чрез налагането на единния портал за мобилност, където се обявяват всички свободни позиции, ще се осигури пълна прозрачност и ще се улесни кандидатстването. Така администрациите по-лесно ще намират необходимите им опитни експерти, а служителите ще имат повече и по-добри възможности за кариерно развитие. По отношение на висшите държавни служители постепенно ще се въведе задължителна мобилност за развитие на тяхната управленска компетентност.

Ще се работи за развитието на нови и разширяването на съществуващите възможности за мобилност, както и за провеждане на стажове от служители в администрацията в институциите на Европейския съюз и в отделните страни членки. Това ще позволи, от една страна, натрупване на нови знания и умения, а от друга, ще засили обмена на опит и на добри практики между администрациите в ЕС.

Ще се въведат ефективни инструменти както за привличане на квалифицирани служители, така и за тяхното задържане в администрацията. По отношение на младите служители ще се развият механизмите за оценка на компетентностите им с цел идентифицирането и развитието на талантиви служители, които ще преминават допълнителни обучения за повишаване на техните експертни познания или подготовка за заемането на ръководни позиции в бъдеще. За да се гарантира конкурентоспособността на държавата като работодател, ще се въведе практика за провеждане на периодични анализи на равнищата на заплащане в администрацията спрямо еквивалентните сектори и длъжности в частния сектор. Освен възможностите за финансови стимули за по-квалифицираните служители, е необходимо да им се предоставят допълнителни

алтернативи за развитие, с ясна кариерна пътека, която да бъде в съответствие с конкретните им очаквания и потребности.

Ще се правят периодични анализи за ефектите от приложението на съответните модели на заплащане и оценяване на служителите в администрацията. По този начин следва да се гарантира, че те отговарят адекватно на динамичната среда, както и да се отстранят установените недостатъци в процеса на тяхното практическо приложение, които биха могли да доведат до изкривяването на модела и до неговата неефективност.

Освен въвеждането на гъвкави политики в областта на заплащането и управлението на кариерата, които да мотивират държавните служители да останат в администрацията, е необходимо да се създадат предпоставки за ефективно предаване на знанията и гарантиране на стабилност в работата.

От особено значение е да се поддържа актуална информация за ключовите длъжности в администрацията, при които задължително трябва да се разработят механизми за осигуряване на приемственост. Това са онези длъжности, които изпълняват най-важните за администрацията функции и допринасят в най-голяма степен за постигането на нейните цели.

За да се осигури приемствеността в държавната администрация, ще се развият работещи механизми за трансфер на знания и умения от по-опитните служители. Ще се насърчи развитието на тяхната методическа компетентност, което да ги улесни при предаването на техния опит. Ще се създадат предпоставки те да се ангажират с повече наставнически функции по отношение на по-младите си колеги. Така ще се приложат на практика принципите на активното стареене, което ще стимулира опитните служители да останат проактивни и мотивирани на работното място възможно най-дълго време. Това ще допринесе за цялостното формиране на устойчив капацитет в администрацията.

Текучеството на персонала в администрацията е естествен процес. Правилното прогнозиране и управление на текучеството на служители по отношение на неговия размер и на конкретната сфера ще спомогне за избягване на затруднения в работата на администрацията, свързани с липсата на квалифицирани специалисти в определени области, и би допринесло за осигуряване на нужната приемственост. Необходимо е да се отчете, от една страна, планираното текучество, свързано с високата средна възраст на служителите, и предстоящото пенсиониране на голяма част от тях в периода до 2020 г. От друга страна, по отношение на непланираното текучество трябва да се направи анализ на факторите, които водят до напускане на администрацията.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Разработване на ясни кариерни пътеки.
- ▶ Развитие на менторски и наставнически програми.
- ▶ Въвеждане на текущи тестове, задължителни при осъществяването на конкурентен подбор за повишаване в длъжност - за стимулиране на висока професионална компетентност на служителите.
- ▶ Изграждане на мрежа на младите служители в администрацията.
- ▶ Разработване на механизми за ефективно измерване на мотивацията на служителите и на инструменти за нейното повишаване.
- ▶ Въвеждане на модерни управленски практики за развитие на благоприятна работна среда.
- ▶ Развитие и разширяване на възможностите за мобилност на служителите и регламентиране на задължителна мобилност за висшите държавни служители.

- ▶ Прилагане на механизми за идентифициране и развитие на перспективни служители в администрацията.
- ▶ Възприемане на ефективни практики за задържане на квалифицирани експерти.
- ▶ Изготвяне на периодични анализи за ефекта от прилагането на моделите за заплащане и оценяване на служителите.
- ▶ Осигуряване на приемственост за идентифицираните ключови длъжности в администрацията.
- ▶ Прогнозиране и ограничаване на текучеството на служители в администрацията.

4.4 . Подобряване на уменията

Качественият подбор на служителите не е единствената необходима предпоставка, за да се гарантира, че администрацията разполага с експерти с нужната компетентност. Необходимо е да се полагат значителни усилия и за непрестанното развитие на уменията на служителите, както и за придобиването на нови знания, които да им помогнат в практическата работа.

За успешното изпълнение на тази задача Институтът по публична администрация ще се превърне във водеща обучителна институция, която се ползва с доверието на служителите. Ще се осъществи реформа на всички обучителни институции в администрацията, като целта е да се постигне единно управление на обучението на държавните служители. Необходимо е да се премахне дублирането на обучителни курсове, както и да се повиши ефективността на използването на бюджетни средства, чрез провеждането на целенасочена политика за подобряване и централизиране на обученията в администрацията. Ще се засили аналитичният и експертен капацитет на ИПА за изготвяне на анализи с цел подпомагане управлението при разработването на политики в областта на човешките ресурси и административната реформа. Ще се подкрепи ролята на НСОРБ при повишаване на административния капацитет на общинската администрация.

Ще се правят периодични анализи на потребностите от обучения в администрацията, които следва да покажат както темите, върху които да се акцентира, така и служителите, които да бъдат включени в тях, с оглед изпълняваните функции. Необходимо е да се прекрати практиката за включване в обучения на служители, за които или не е доказана нуждата от специфичното обучение, или то по никакъв начин не отговаря на функциите, характерни за съответната длъжност. По този начин чрез въвеждането на таргетиран подход при определянето на темите и участниците в обученията ще се повиши значително тяхната ефективност.

Следва да се разработи механизъм за мониторинг на организираните обучения, като, от една страна, се следи за качеството на предлаганата програма и на съответния лектор, а от друга, се проследява ефектът от обучението за подобряване на дейността на служителите, участвали в него. Обученията са важен елемент от кариерното развитие на служителите, върху който следва да се поставя сериозен акцент и да се търси координиране на усилията между преките ръководители, звената за управление на човешките ресурси и ИПА. По този начин ще се постигне синхронизация на действията и оптимална ефективност.

Необходимо е да се преразгледат както съдържанието на програмата, така и начинът на организиране и провеждане на задължителните обучения за новопостъпили служители и за служители, които за първи път са назначени на ръководна длъжност в

администрацията. От една страна, следва да се създадат предпоставки обучителните курсове да се провеждат в законоустановените срокове. От друга, програмата на обучението трябва да се осъвремени и адаптира към променящите се условия в българската администрация, както и да се акцентира върху практическата приложимост на знанията и уменията, които служителите получават.

Ще се преразгледа каталогът от специализирани обучения, които ИПА предлага, както и структурата и съдържанието на самите обучителни програми, като те ще се ориентират повече към придобиването на практически знания и умения, с акцент върху разработването и прилагането на приоритетни политики и върху доброто управление. По-голям акцент ще се постави върху подобряване на техническата компетентност на служителите с оглед по-ефективно използване на новите технологии в тяхната работа. Ще се насърчава чуждоезикова подготовка на служителите, тъй като липсата на езикови познания често затруднява контактите им с техни колеги от останалите страни членки на ЕС, а оттам и трансфера на добри практики, които могат да повишат ефективността в работата на администрацията. По отношение на служителите от звената за административно обслужване следва да се организират специализирани обучения, насочени към подобряване качеството на предлаганите услуги. Следва да се развие съществуващият експертен капацитет на служителите в звената за управление на европейските фондове, както и на служителите, които участват в екипите за управление на проекти. По този начин ще се постигне по-високо усвояване на средствата и по-целенасочен ефект от реализирането на отделните проекти.

За да се адресират специфичните нужди на хората в неравностойно положение ще се постави фокус върху провеждането на обучения за формирането на специфични ключови умения и развитието на компетентности сред служителите в държавната администрация. Ще се работи за развитието на достъпна среда.

С оглед подобряване ефективността на провежданите обучения ще се постави акцент върху привличането на лектори с професионален опит в администрацията и в частния сектор, които да могат да предложат допълнителна перспектива към теоретичните познания, които служителите получават, като ги пречупят през призмата на практиката. За подобряване ефективността на провежданите обучения ще се насърчи конкурентният подход при избора на съответните лектори, който да се осъществява на база на предлаганите от тях обучителни програми, тяхната квалификация и опит. Важно е за лектори да се привличат също така хората, които на практика са разработили актуалните стратегии, методологии, стандарти и нормативни актове, застъпени в обучителната програма.

Посредством възможностите на новите технологии, ще се използват все по-активно алтернативните форми на провеждане на обученията. Ще се търсят възможности за развитие на онлайн обученията, когато спецификата на темите позволява това, както и за комбиниране на присъствената и дистанционната форма за провеждане на обученията с оглед подобряване на тяхната организация и ефективност. Необходимо е да се подобрят възможностите за самообучение на служителите, които ИПА предлага, като се създаде онлайн библиотека с обучителни и информационни материали, свободно достъпна за администрацията. По този начин ще се създаде „банка на знанието“, както и ще се затвърди статутът на Института като информационен и координационен център по отношение на обучението на служителите.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Извършване на реформа на обучителните институти в страната.

- ▶ Повишаване капацитета на ИПА за разработване на анализи и политики в областта на публичната администрация за подпомагане на управлението.
- ▶ Въвеждане на практика за изготвяне на периодични анализи на потребностите от обучения в администрацията.
- ▶ Разработване на механизъм за мониторинг на ефективността от провежданите обучения.
- ▶ Цялостен преглед на програмите и провеждането на задължителните обучения за новопостъпили служители и за служители, които за първи път са назначени на ръководна длъжност в администрацията.
- ▶ Преразглеждане на каталога от обучения, предлагани от ИПА с оглед подобряване на структурата и съдържанието на съществуващите обучения и въвеждане на нови, с оглед на потребностите.
- ▶ Развитие на алтернативните форми за провеждане на обучения.
- ▶ Създаване на онлайн библиотека с учебителни и информационни материали, която да се поддържа от ИПА.

4.5 Подобряване на капацитета за участие в процеса за вземане на решения в ЕС и изпълнение на ангажиментите на България

България се нуждае от целенасочени мерки за подобряване на участието на страната в процеса на вземане на решения от институциите на ЕС, за правилното въвеждане на изискванията на европейското законодателство на национално ниво и за подготовката за провеждане на Българското председателство през 2018 година.

Успешното участие в процеса на вземане на решения от ЕС е свързано с познаването на правото и политиките на Съюза от максимално широк кръг служители в администрацията, идентифицирането на националния интерес, добрата междуведомствена координация, уменията за водене на преговори и постигане на компромисни решения. Изключително важно е интересът на България да бъде защитен преди дадено законодателно предложение да бъде прието.

Усилията за подобряване участието на страната в процеса на вземане на решения и прилагането на европейското законодателство ще бъдат насочени към повишаване уменията както на администрацията, така и на представителите на гражданското общество и бизнеса в тази насока. Ще се развият специфични умения за анализ, разработване и прилагане по конкретни политики на ЕС, подобряване на езиковите и нормотворческите умения. Ще се предприеме по-активна политика от страна на България по отношение изпращането на служители в институциите на Европейския съюз като командировани национални експерти или под друга форма, с цел обмяна на опит, по-добро представителство и защита на националните интереси в ключови за страната области.

Бизнесът и НПО ще бъдат въввлечени на най-ранен етап в консултацията по дискусиата по европейски политики. Тяхното активно и конструктивно участие в консултативния процес на европейско и национално ниво би подобрило значително качеството на изготвяните от администрацията позиции. За подобряване на процеса по координация и ефективна работа на националния координационен механизъм по въпросите на ЕС ще се подобрят функционалните характеристики на двете национални информационни системи по въпросите на ЕС – EU Net и Инфрасолв, а относно процеса по комуникация и обмяната опит и добри практики - ще се създаде неформална мрежа, която да свърже всички експерти от министерствата, работещи по въпросите на ЕС.

За подобряване на практиките при транспониране на европейските норми и ненарастване на административната тежест ще се създаде наръчник за транспониране на европейското законодателство, който ще унифицира различните съществуващи практики. Основен принцип при подготовката на прилагането за европейските политики ще бъде също и системното анализиране и адаптиране на добри европейски практики.

С оглед организирането и провеждането на първото българско председателство на ЕС през 2018 г., ще бъде изградена координационна структура на национално ниво, както и специализирани звена в министерствата за координиране на подготовката и провеждането му. Ще се акцентира и върху изграждането на компетентен и мотивиран екип на председателството, както и върху своевременната подготовка и изграждането на съответните умения.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Въвличане на бизнеса и заинтересованите страни на възможен най-ранен етап в консултациите по изготвянето на българските позиции в процесите по вземане на решения в ЕС;
- ▶ Подобряване на процесите по анализ на политиките на ЕС и формиране на българските позиции в процеса на вземане на решения в ЕС.
- ▶ Усъвършенстване на националните информационни системи по въпросите на ЕС за по-ефективно участие в процеса на вземане на решения и изпълнение на ангажиментите.
- ▶ Създаване на наръчник за транспониране на европейско законодателство, който да унифицира различните съществуващи практики.
- ▶ Подготовка на екип за Българското ротационно председателство на Съвета на ЕС през 2018 г.

4.6 Развитие на звената за човешки ресурси и въвеждане на нови технологии в работата

Експертният капацитет на звената за човешки ресурси в администрацията ще бъде повишен, като те трябва да създават добавена стойност при формулирането и реализирането на политиката за модернизиране на държавната служба. Необходимо е да се засили тяхната роля както в процеса по оценка и планиране на нуждата от специалисти, така и при управлението на кариерата на служителите в администрацията. За целта най-добрите специалисти от всички структури ще бъдат привлечени в централизирано звено за управление на човешките ресурси към съответните министерства и централни управления, които ще имат водеща роля при разработването на политиките в тази сфера. По този начин, чрез използване на предимствата, които споделените услуги предлагат, функциите по управление на човешките ресурси ще бъдат концентрирани на по-високо равнище. Това ще позволи да се постигне по-добра координация при изпълнението на политиката и въвеждането на унифицирани практики, които да повишат ефективността. С оглед подобряване на работата и намиране на точния баланс при натоварването на служителите, които имат функции по управлението на човешките ресурси, ще се анализират възможностите за въвеждане на стандарти, обвързващи техния брой с числеността на съответните администрации.

Ще се постави акцент върху въвеждането на новите технологии при управлението на човешките ресурси в държавната администрация. Те откриват значителни възможности за осезаемо облекчаване и подобряване работата на служителите. Ще се създаде единна информационна система за управление на човешките ресурси, както и ще се въведе изцяло електронна комуникация между отделните звена и административни

структури. Информационната система следва да предоставя непосредствен достъп до всички необходими данни в областта на държавната служба, както и на предвижданите тенденции в тяхното развитие, което ще подобри значително възможностите за изготвяне на своевременни анализи и вземане на информирани решения. Въвеждането ѝ във всички структури ще позволи да се унифицира до известна степен практиката по управление на човешките ресурси в българската администрация.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнението на следните основни дейности:

- ▶ Повишаване експертния капацитет на звената за управление на човешките ресурси.
- ▶ Извеждане на функциите по управление на човешките ресурси на по-високо равнище чрез използване на възможностите за предоставяне на споделени услуги.
- ▶ Развитие на единна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация и по-ефективно използване на новите технологии.

Очаквани резултати по стратегическа цел 4:

- ✔ Внедрен механизъм за планиране и оценка на потребностите от човешки ресурси в администрацията.
- ✔ Внедрени правила за гъвкави условия на труд в поне 200 администрации.
- ✔ Развита практика за проектиране на длъжности.
- ✔ Установени универсални правила и практики за провеждане на студентски стажове в администрацията и единен интернет портал.
- ✔ Увеличен брой на преминалите стаж в държавната администрация с 25% (3479 стажанти през 2012 г.).
- ✔ Въведено задължително конкурентно начало при назначаване на лица на ръководна длъжност в администрацията.
- ✔ Утвърдена процедура за провеждане на централизиран конкурс за назначаване на служители в общата администрация и някои направления на специализираната, за които не се изисква професионален опит.
- ✔ Създадени и реализирани наставнически и менторски програми за младите служители в най-малко 50 администрации (няма към 2012 г.).
- ✔ Изградени мрежи за обмен на опит между служители в администрацията.
- ✔ Въведена система за мониторинг на ефекта от проведените обучения.
- ✔ Регламентирана задължителна мобилност за висшите държавни служители.
- ✔ Внедрен интернет портал за мобилност в администрацията.
- ✔ Увеличен брой на служителите в администрацията, които участват в програми за мобилност с поне пет пъти (285 служители през 2012 г.).
- ✔ Разработени и внедрени програми за идентифициране и развитие на перспективни служители в най-малко 50 администрации.
- ✔ Създадени механизми за оценка на компетентностите.
- ✔ Три извършени анализа за ефекта от приложението на моделите на заплащане и оценяване на служителите.

- ✔ Въведени програми за планиране на приемствеността в най-малко 50 администрации (няма към 2012 г.).
- ✔ Създадени механизми за ефективно измерване на мотивацията и повишена мотивация на служителите.
- ✔ Разработен и внедрен механизъм за прогнозиране и ограничаване на текучеството.
- ✔ Въведено централизирано управление на обучението на служителите в администрацията.
- ✔ Шест осъществени годишни прегледа за актуализиране на съдържанието на обучителните курсове, предлагани от ИПА.
- ✔ Развити алтернативни форми на провеждане на обученията.
- ✔ Увеличен брой служители в администрацията, преминали обучения за повишаване на квалификацията през съответната година с 20 % (44 104 служители през 2012 г.).
- ✔ Въведена интегрирана информационна система за управление на човешките ресурси.

КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА

Ще се осъществява систематичен преглед на извършените дейности и на напредъка на отделните институции, които са ангажирани с изпълнението на стратегията. Мониторингът ще установява статуса и ще проследява напредъка в осъществяването на отделните нейни цели и подцели. При мониторинга ще се идентифицират възникващи проблеми, факторите, които ги обуславят, и възможните решения на тези проблеми. Това ще позволи достатъчно рано да се набелязват проблемни места и отклоненията от планираното, за да бъде възможно предприемане на коригиращи действия. Целта е навременна реакция и целенасочена съпоставка на постигнатото с целевото състояние.

Основните моменти, които ще бъдат наблюдавани по изпълнението на настоящата стратегия са: спазване на предвидения график, постиганите резултати и реалното въздействие от извършените дейности върху целевите групи.

Министерският съвет ще приема планове за изпълнение на Стратегията по предложение и след съгласуване със заинтересованите страни. Плановете са конкретните документи и механизмът за нейното изпълнение, наблюдение и отчитане. Индикаторите за следене на целите и дейностите ще бъдат доразвити в плановете за действие, които са неразделна част от Стратегията. Индикаторите за осъщественото въздействие в повечето случаи са статистически и точно измерими, но при необходимост от събиране на допълнителна информация ще се провеждат и социологически проучвания. Всеки следващ план за изпълнение на Стратегията ще се разработва въз основата на отчет на плана за предходния период.

Ще се изработват ежегодни годишни отчети, които в срок до месец април ще се предлагат за одобрение на Министерския съвет. Подготовката на отчетите ще се реализира под координацията и методическите указания на Съвета за административната реформа. В отчетите ще бъде посочвана и връзката с Националната програма за реформи както и с други стратегически документи, в които са набелязани действия по отношение за модернизацията на администрацията.

Междинна оценка за резултатите от прилагането на Стратегията и въздействието върху гражданите, предприятията и администрацията ще бъде направена през 2017 г. с участието на неправителствени организации.

Координацията и наблюдението на напредъка ще се осъществяват от Съвета за административната реформа и администрацията на Министерския съвет, със съдействието на граждански организации. Мониторингът на изпълнението на Стратегията се извършва от Съвета за административната реформа на базата на отчети на министерствата и експертни анализи.

Ще се гарантира пълна публичност, като информация за изпълнението ще се оповестява чрез изграденото взаимодействие на правителството с медиите, на Портала за обществени консултации, в интернет страницата на Съвета за административната реформа и др.

Стратегията подлежи на последваща оценка на въздействието след нейното приключване.

Финансиране

Стратегията се финансира със средства от държавния бюджет и средства от оперативните програми на ЕС.