|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ПРОЕКТ!**   |  |  | | --- | --- | |  | **БЯЛА КНИГА: „ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ: ПОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМИ, РЕШЕНИЯ“** |   **в изпълнение на обществена поръчка с предмет:**  ***„Провеждане на изследвания в областта на доброто управление в държавната администрация и разработване на стратегически документ - бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения” в рамките на проект С13-22-1/16.04.2014 „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление”***  **Дейност 2: Разработване на бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения“** |
|  |



**ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА**

**АДМИНИСТРАЦИЯ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Обща информация** | |
| Предмет на договора: | „Провеждане на изследвания в областта на доброто управление в държавната администрация и разработване на стратегически документ - бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения” в рамките на проект С13-22-1/16.04.2014 „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление” |
| Договор /номер и дата/ | № С13-22-1-38 от 05.03.2015 г. |
| Възложител: | Институт по публична администрация  1000 София, ул. „Сердика“ 8  тел: 02/940 2556  факс: 02/9809747  е-mail: [ipa@ipa.government.bg](mailto:ipa@ipa.government.bg) |
| Изпълнител: | „ГЛОБАЛ АДВАЙЗЪРС” АД  1000 София, ул. „Леге“ № 15, ет. 3  тел. 02/980 50 55  факс: 02/ 980 50 75  е-mail: [office@globaladvisers.eu](mailto:office@globaladvisers.eu) |
| Начална дата на изпълнение: | 05.03.2015 г. |
| Крайна дата на изпълнение: | 05.08.2015 г. |
| Вид на документа: | Бяла книга |
| Версия: | 2 |
| Дата на издаване: | 22.07.2015 г. |

##### **СЪДЪРЖАНИЕ:**

[Въведение 4](#_Toc425331985)

[I. Приоритет 1: Статут на държавния служител – права и задължения 8](#_Toc425331986)

[1. Оценка и планиране на потребностите от служители 10](#_Toc425331987)

[2. Подбор 12](#_Toc425331988)

[3. Кариерно развитие и приемственост 15](#_Toc425331989)

[4. Обучение 18](#_Toc425331990)

[5. Заплащане и оценка на изпълнението 21](#_Toc425331991)

[II. Приоритет 2: Организационно развитие на администрацията - структура и функциониране 27](#_Toc425331992)

[1. Стратегическо планиране и програмно бюджетиране 28](#_Toc425331993)

[2. Отчитане и мониторинг 36](#_Toc425331994)

[3. Оценка на изпълнението 38](#_Toc425331995)

[III. Приоритет 3: Административно обслужване 40](#_Toc425331996)

[1. Състояние на административното обслужване в България 40](#_Toc425331997)

[2. Основни принципи и стандарти при предоставянето на административни услуги. 43](#_Toc425331998)

[IV. Приоритет 4: Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса 51](#_Toc425331999)

[Заключение 62](#_Toc425332000)

# **Въведение**

Със съдействието на английски експерти през 2005 година е разработена “Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС“. В нея е извършен преглед на настъпилите промени в дейността на администрацията в процеса на подготовката на страната за членство в ЕС. Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, отразява особеностите на средата, в която е работела администрацията и очакванията за бъдещото й функциониране, пречупено през подготовката и предстоящото членство на Република България в ЕС.

Бивайки анализирана администрацията в периода преди присъединяването на България към ЕС са изведени следните основни предизвикателства за изграждане на капацитета и модернизиране на българската администрация като бъдеща страна–членка на ЕС:

* Държавната администрация трябва да въведе в работата си добрите практики на частния сектор и същевременно да приложи по-високите изисквания за законност, отговорност и отчетност, които държавната служба налага;
* Ориентация на услугите към потребностите на клиентите;
* Предоставяне на услуги чрез интернет;
* Опростяване на регулаторните режими за улеснение на бизнеса и гражданите;
* Прехвърляне на административни функции от държавата към частния сектор;
* Промяна на нормативната уредба за подобряване на административното обслужване;
* Намиране на решение при нецелесъобразното изразходване на средства в края на годината;
* Липса на координация на инвестициите, най-вече в областта на информационните технологии.

След почти десет години е идентифицирана необходимостта от нов анализ, които да разкрие дали българската администрация работи в съответствие с принципите на доброто управление и съответно да разкрие слабости, трудности и решения за добро изпълнение на административната дейност.

Настоящата **Бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения“**, следва да се разглежда като естествено продължение и надграждане на Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС от 2005 г.

За разработването на настоящата Бяла книга бе извършен задълбочен анализ на стратегическите и програмни документи, отчитащи резултатите, предизвикателствата и бъдещите насоки в развитието на доброто управление в публичния сектор. В нея са отразени и вижданията на самите държавни служители как да се подобри изпълнението на тяхната дейност, като за целта беше проведено анкетно проучване сред представители на централната и териториална администрация. Изборът на административните структури, до които беше разпространен въпросник за проучване виждането на администрацията за по-добро управление и изпълнение се извърши на база извадка, чрез която бяха определени 61 администрации. Отделно въпросници бяха разпространени и на проведените обсъждания и фокус групи с представители на държавната администрация. Като краен резултат се получиха мненията и предложенията на 69 представители на централната и териториална администрация.

На база на извършеният анализ се очертаха четири приоритетни области, към които е насочена настоящата Бяла книга:

* Приоритет 1 „Статут на държавния служител – права и задължения“;
* Приоритет 2 „Организационно развитие на администрацията - структура и функциониране“;
* Приоритет 3 „Административно обслужване“;
* Приоритет 4 „Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса“

За всяка от приоритетните области са посочени целите, очертани са постиженията, идентифицирани са предизвикателствата и проблемите и са изведени възможните решения.

Анализът за целите на настоящата Бяла книга, която да разкрие дали българската администрация работи в съответствие с принципите на доброто управление предполага дефинирането на понятието „добро управление“ чрез извеждане на основните принципи, които го характеризират. Независимо от различните ползвани в теорията и практиката класификации на принципите на доброто управление в администрацията доброто управление може да бъде определено като управление, което е основано на следните пет водещи принципа:

* Върховенство на закона и неутралност;
* Ефективност и ефикасност;
* Отчетност;
* Откритост и прозрачност;
* Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство.

Така дефинираното добро управление предполага прилагането и на следните пет производни принципа, които са взаимосвързани с водещите принципи и които са основна предпоставка за добро управление:

* Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
* Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
* Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
* Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
* Активно участие на гражданското общество.

Анализът на всяка от приоритетните области на настоящата Бяла книга е пречупен през призмата на водещите принципи на доброто управление в администрацията с цел постигане на синергия между съблюдаването на всеки един от принципите и перспективите, към които е насочено развитието на държавната администрация в очертаните приоритетни области. По-долу са посочени някои от основните взаимообвързващи елементи между принципите на доброто управление и отделните приоритетни области за развитие на администрацията.

* **Приоритет 1 „Статут на държавния служител – права и задължения“**

Статутът на държавния служител, облечен в Приоритет 1 от настоящата Бяла книга е неразривно свързан с всеки един от принципите за добро управление. Връзката между статута на държавните служители и зачитането на принципите следва да се разглежда в дълбочина, като бъде отчетено, че хората, назначени на държавна служба са тези, които имат задачата да спазват всеки един от принципите и да допринесат чрез това за доброто управление. В този смисъл посочените проблеми и решения, които засягат статута на държавния служител са именно с цел поставяне на човешкия ресурс като ключов и най-важен за реализирането визията и приоритетите на правителството, но в името на интересите на гражданите и бизнеса. Посланието е да бъде поставен на по-високо ниво статута на държавния служител, чрез реализиране на заложените решения в настоящата Бяла книга и осигуряване на държавния служител на сигурност и зачитане на това, че той служи.

* **Приоритет 2 „Организационно развитие на администрацията - структура и функциониране“**

От съществено значение за постигане на принципите на добро управление и по-конкретно на принципите „Ефективност“, „Отчетност“ и „Прозрачност“ е избраният подход на организационно развитие на държавната администрация. Чрез фокусиране на усилията на администрацията върху въвеждането и засилването на ролята на стратегическото планиране и програмното бюджетиране, мониторинга, отчитането и оценката на институционалното изпълнение ще се създадат предпоставки за:

* реалистично планиране, в т.ч. и бюджетно, базирано на формулирани политики, отразяващо динамиката и влиянията на външните и вътрешните фактори, както върху публичния сектор като цяло, така и върху отделната административна структура;
* утвърждаване на регулярна практика по наблюдение, отчитане и оценка на степента на изпълнение на заложените цели и на съотношенията между постигнатите резултати и използваните за тях ресурси;
* подобряване на информираността на гражданите и бизнеса за ефекта от дейността на административните структури, чрез регулярно оповестяване на целите и отчетите на администрацията.
* **Приоритет 3 „Административно обслужване“**

Административното обслужване е пряко обвързано с един от основните принципи на добро управление, а именно принципа „Грижа за клиента“ – принцип, гарантиращ че целите, структурата и обхвата от дейности на администрацията съответства на обществените потребности, гарантиран е достъп на всички граждани до административните услуги, осигурен е механизъм за подаване и отговор на жалби от гражданите и като цяло е въведена необходимата организация за своевременно, качествено и компетентно обслужване на гражданите.

Освен това обаче, приоритетът има връзка и с останалите дефинирани в настоящата бяла книга принципи на добро управление:

*„Върховенство на закона“*- има изградена система от правила, облечени в нормативни актове (АПК, Закон за администрацията, Наредба за административно обслужване), които трябва да се спазват от институциите при предоставянето на административни услуги.

*„Ефективност“*– предоставяните административните услуги трябва да водят до постигане на оперативните и стратегически цели на администрациите.

*„Прозрачност“*– административните услуги трябва се предоставят по прозрачен и открит начин, така че на всички заинтересовани лица да бъде осигурен достъп до тези услуги.

*„Неутралност“*– при предоставянето на административните услуги трябва да бъде осигурена независимост на служителите в администрацията от политически и корпоративни интереси, както и независимост по отношение на политическите, религиозни и синдикални възгледи на потребителите.

*„Отчетност“*– дейностите по административното обслужване трябва да се осъществяват въз основа на въведени ясни правила и процедури за отчитане на резултатите от предоставените услуги.

* **Приоритет 4 „Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса“**

Приоритет 4 „Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса“ от настоящата Бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения” е пряко проявление на два от основните принципи на добро управление - „Прозрачност“ и „Отчетност“.

Освен това обаче, приоритетът има връзка и с останалите дефинирани в настоящата бяла книга принципи на добро управление:

*„Върховенство на закона“* – проявленията на прозрачността, отчетността и гражданското участие са базирани на ясна система от разпоредби на различни нормативни актове, формиращи единна правна рамка – Конституцията на Република България, Закон за нормативните актове, Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Административно процесуален кодекс, Закон за достъп до обществена информация и др.

*„Ефективност“* – Самото целеполагане не би било адекватно, ако не отразява реалните нужди и законни интереси на гражданите, бизнеса и техните организации. В тази връзка постигането на цели, при чието изготвяне и поставяне не е използван широк консултативен процес няма как да е наистина ефективно. Съответно отчитането на целите следва да е максимално прозрачно, така че заинтересованите страни, да могат да получават навременна и пълна информация за изпълнението на целите.

*„Неутралност“* – Независимостта на служителите в администрацията от политически и корпоративни интереси, както и независимостта по отношение на политическите, религиозни и синдикални възгледи на потребителите трябва да бъде постигана и при предоставянето на информация от страна на администрацията, както и в рамките на всеки консултативен процес.

*„Грижа за клиента“* – самата същина на принципа не може да бъде осъществена, ако администрацията не действа прозрачно, не се отчита за действията си пред заинтересованите страни и не работи в партньорство с гражданите, бизнеса и техните организации.

# **Приоритет 1: Статут на държавния служител – права и задължения**

Кратък преглед на Бялата книга от 2005 г[[1]](#footnote-1). за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС

Бялата книга от 2005 г. поставя акцент върху управлението на човешките ресурси и поставя човешкият ресурс като ключов за реализирането визията и приоритетите на правителството. Посочва като постижения и предизвикателства:

* изграждането на звената за управление на човешките ресурси и промяна в отговорностите им в посока работа със служителите за формиране и повишаване на необходимите умения, опит и професионална квалификация, за да се гарантира изпълнението на стратегическите цели на администрацията;
* въвеждането на конкурсният принцип при назначаването на държавни служители;
* необходимост от осигуряването на мобилност на висшите държавни служители по време на кариерното им развитие чрез предоставяне на равни възможности за заемане на управленски длъжности в държавната администрация;
* създаването на система за кариерно израстване и изграждането на центровете за оценка, с цел подбор на ръководни кадри с потенциал за управление и лидерство, способности да мотивират служителите си; способности да постигат резултати и да формират капацитет за стратегическо планиране;
* въведеното заплащане, обвързано с оценката на индивидуалното изпълнение и разликите в заплащането между сходни позиции в различни ведомства, които могат да засегнат мобилността;
* създаването на Института по публична администрация и приемането на цялостна стратегия за обучение на служителите в държавната администрация въз основа на изготвяните планове за обучение. Предизвикателството е значително увеличение на инвестициите в обучение през следващите няколко години, за да бъде достигнато средното за ЕС ниво, което представлява около 5% от бюджета за заплати */ към момента на съставяне на Бялата книга – 2005 г. за обучение са заделени 0.8% от годишния бюджет за заплатите*/;
* следването на Политиката на равните възможности, с цел гарантиране, че служителите в държавната администрация като цяло ще отразяват структурата на общество ни. Предизвикателството е да бъде събрана информация за това как етническите малцинствени групи, хората с увреждания, мъжете и жените са представени в администрацията и на тази база да бъдат определени необходимите стъпки за гарантиране на равен достъп до държавната администрация.

*Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския съюз: „Нашата визия е за една професионална, политически неутрална държавна администрация, в която служителите са назначени на базата на делови качества и професионална компетентност, в резултат на открита конкурсна процедура. Държавна администрация, която еднакво добре обслужва интересите на гражданите, бизнеса и всяко демократично избрано правителство.”*

Данни за администрацията

Държавната администрация към края на 2014 г. обхваща 576 административни структури, от които 28 областни и 264 общински администрации.

Щатната численост на държавната администрация към 31 декември 2014 г. е общо 140 767.5 щатни бройки. Числеността на административните структури, прилагащи Закона за администрацията (без МВР) е 89 682.5 щ. бр.

Щатните бройки, определени за заемане по служебно правоотношение към 31 декември 2014 г. са 96 145 /69%/, а щатните бройки за заемане по трудово правоотношение в края на 2014 г. са 43 200.5 или 31% от общата численост.

Незаетите щатни бройки в структурите на държавната администрация към 31 декември 2014 г. са 10 032.5 или 7.2% от общата щатна численост на администрацията (8.4% през 2013 г.). От тях 8 359.5 са в централната администрация (83.3% от всички незаети щатни бройки), а 1 673 са в структурите на териториалната администрация (16.7% от всички незаети щатни бройки). Незаетите щатни бройки в системата на МВР са 5 230 или 10.2% от общата щатна численост в министерството (13.8% през 2013 г.).[[2]](#footnote-2)

# **Оценка и планиране на потребностите от служители**

***Постижения***

Това е сравнително нова област за българската държавна администрация, тъй като все още няма създадена система за планиране на потребностите от служители, въпреки това да бъдат отбелязани постиженията, свързани с планиране на развитието й.

Бялата книга от 2005 г., Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г. и Оперативната програма „Административен капацитет” 2007-2013 г. съдържат цели, които насочват към развитието на тази област от статута на държавния служител. Приетата Стратегията за развитие на държавната администрация, 2014 - 2020 г. дава конкретни решения, които следва да се изпълнят с цел постигане на професионално и експертно управление.

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

Основният проблем който се открои от анализа е, че не е внедрена цялостна система за планиране на човешките ресурси, на този етап не се отчитат: какви са потребностите на съответната администрация, каква е необходимата численост на човешките ресурси в администрацията, какви да бъдат компетенциите на експертите, т.е. няма практика да се извършва оценка и планиране на потребностите от служители. Предизвикателството е да намери приложение практика за проектиране на длъжностите според потребностите на всяка администрация и съответно да се използват основно планираните ресурси с цел ефективно разходване на бюджетните средства. Следва да се осигури качество на човешките ресурси, т.е. адекватност на новоназначените служители /по отношение на профил и умения/ и функционално необходими работни места /след извършен анализ на потребностите от служители/, а не да се търси количество на служителите.

Важен проблем е и липсата на установена връзка между администрацията и висшите учебни заведения за планиране на специалностите и числеността на студентите, които ще бъдат приети. Както е отбелязано в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г. 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 тази връзка, предизвикателството е да се установи механизъм на сътрудничество, в който освен планирането на ресурси да се предвидят мерки за насърчаване на студентите да се реализират в публичния сектор /подобна мярка е организирането на повече стажове в публичния сектор и развитие на стажантските програми/.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **На първо място, следва да бъде внедрена Система за оценка и планиране на потребностите от човешки ресурси в администрацията.**

Целта е чрез добро планиране да се гарантира изпълнение на заложените приоритети и цели, а също ефективност и ефикасност в работата на администрацията. Системата с цел ефективност е добре да отчита посочените по-долу елементи, като дава възможност за гъвкавост при планирането на всяка администрация в съответствие с поставените и цели и заложените на ниво Стратегии приоритети:

* какви са потребностите на съответната администрация, като се отчитат функциите, които изпълнява;
* каква е необходимата численост на човешките ресурси в администрацията;
* какви да бъдат компетенциите на експертите;
* какво ще е очакваното текучество през следващите години[[3]](#footnote-3).

Системата следва да се прилага преди всяко провеждане на конкурс за заемане на длъжност в държавната администрация.

Виждането, че е необходимо да се предприемат мерки за въвеждане на система за планиране на потребностите се споделя и от по-голямата част от участниците в проведено проучване сред служителите в администрацията за по-добро управление и изпълнение. На въпроса „Как смятате, че може да се подобри планирането на потребностите от служители във Вашата администрация“ 60% от служителите посочват като възможно решение въвеждането на Система. Прави впечатление, че всички отговорили на този въпрос отчитат потребността от промяна на съществуващото положение.

* **Да се установи механизъм на сътрудничество между администрацията и академичните среди, в който освен планирането на ресурси да се предвидят и мерки за насърчаване на студентите да се реализират в публичния сектор.**

Целта е да бъде установена връзка между необходимите знания и компетенции в администрацията и регламентирания прием в отделните специалности в университетите.

* **Да се прилагат гъвкави условия на труд, чрез които да осигури качество на човешките ресурси.**

***Добра практика*:** Министерството на икономиката и финансите на Франция е предприело експериментален подход за класифициране на позициите на държавните служители в зависимост от естеството и степента на отговорност, посредством механизъм за оценка.

Паралелно с това, Министерството на икономиката и финансите на Франция провежда идентификация на служители с висок потенциал и активно участва в мрежа за човешки ресурси „Интер”, която включва обмен на работни места на висши мениджъри.

# **Подбор**

***Постижения***

Въвеждането на задължителен конкурс през 2003 г. с промяна в ЗДСл.[[4]](#footnote-4) при постъпването на държавна служба поставя началото на постиженията в областта на подбора на държавните служители. Целта е назначаване на служители при конкурентни начала и на база на професионални качества и квалификация.

През 2005 г. е създадена първата Бяла книга, която поставя като важен акцент институционалното изграждане на държавната администрация.

През 2006 г.[[5]](#footnote-5) в ЗДСл. се въвежда провеждането на централизиран конкурс за младши експерти и централизиран конкурс за хора с увреждания след оценка и анализ на потребностите от човешки ресурси в администрациите, а през 2008 г. се регламентира възможността за заемането на по-висока длъжност чрез подбор.

Приетата през 2006 г. Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г. поставя за цел ефективността на процеса по управление на човешките ресурси, като гаранция за успеха на административната реформа.

Много важен е периода 2007-2013 г., през който по Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г. са подкрепени множество дейности, свързани с осъвременяване и развитие на процедурите за набиране и подбор на служители. По конкретно, създадена е Методика за оценка на компетенциите, която цели осигуряването на стандартни принципи при оценяването на компетенции в държавната администрация и подобряване планирането на човешките ресурси в администрацията. [[6]](#footnote-6)

През 2014 г. е приета Стратегия за развитие на държавната администрация, 2014 - 2020 г. (РМС № 140/17.03.2014 г.), която поставя важна стратегическа цел „Професионално и експертно управление“ и за изпълнението й разписва добре обосновани конкретни решения за развитие на подбора.

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

Основният проблем е свързан с провеждането на конкурсите за наемане на служители в държавната администрация, а именно:

* организационни проблеми, свързани с факта, че провеждането на конкурсна процедура изисква време /времеви ресурс/, средства /финансов ресурс/ и провеждането им ангажира немалък брой служители, които се откъсват от преките си задължения;
* използване на съществуващите в Закона за държавния служител възможности за назначаване на служители без провеждането на конкурс, с цел заобикаляне на конкурсната процедура;
* немалък брой конкурсни процедури, прекратени поради липса на кандидати /59 през 2012 г, 60 през 2013 г. и 60 през 2014 г.[[7]](#footnote-7)/; немалък брой конкурсни процедури, приключили без класиране, поради неуспешно представяне /281 за 2012 г, 258 през 2013 г. и 186 през 2014 г.[[8]](#footnote-8) /; конкурси, при които не е допуснат нито един кандидат / 49 за 2012 г, 36 през 2013 г. и 48 през 2014 г.[[9]](#footnote-9)/;
* непровеждането през последните години на централизиран конкурс за младши експерти[[10]](#footnote-10);
* липсата на 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.

Процесът по назначаването на служители в държавната администрация не следва да се определя като логистичен и правен процес, а като процес по управлението на човешките ресурси и в този смисъл акцента следва да е върху спазване на връзката между идентифицираните потребности от служители и вида на провежданите изпити в рамките на конкурсите и поставяне на акцент върху оценяване уменията на кандидатите, а не само спазване на правните аспекти.

На следващо място, липсата на механизъм за оценка и подбор на висшите държавни служители. Към момента няма система, чрез която да се гарантират умения у висшите държавни служители, като: лидерство, способности за стратегическо планиране, способност за мотивиране на служители и способности да постигат резултати. Предизвикателството е да бъде създаден център за оценка и подбор на висши държавни служители /*този ангажимент е заложен в Бялата книга от 2005 г./.*

Много важен проблем е тенденцията за увеличаване броя на по-възрастните служители и намаляване броя на младите служители в администрацията /*младите служители са по-малко от 10%*[[11]](#footnote-11)/. В тази връзка предизвикателството е да се изготви анализ на съществуващите практики и програми, чрез които се осигуряват стажове и заетост на младежи в държавната администрация с цел създаване на единни правила за провеждане на стажове в администрацията и насърчаване на млади хора за работа нея.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Да бъдат предприети мерки за ускоряване и облекчаване на конкурсната процедура за назначаване на служители в администрацията;**
* **Да се изготви анализ на необходимостта от провеждането на централизирани конкурси като цяло, и в частност за младши експерти, който:**
* да установи силните и слабите страни на тази възможност;
* при оценка такъв конкурс да се провежда да се създаде възможност за преценка на качествата и специфичните знания на кандидатите от конкретните администрации след приключване на централизираната част.
* **Да бъдат ограничени случаите за назначаване на служители без конкурс;**
* **Да се въведе на обучение за ръководителите на звена да извършват подбор на кандидатите, с цел придобиване на умения за избор на кандидата, който в най-голяма степен отговаря на изискваните критерии;**
* **Да бъде създаден Център за оценка и подбор на висши държавни служители, за да се гарантира избор на ръководни кадри с потенциал за управление и лидерство и да се осигури конкурентно начало при назначаването им.**
* **Да бъде направен анализ на липсващите или недостатъчните умения за нуждите на администрацията, така че да бъдат предвидени и включени в обучителни програми във висшите училища, както и да се въведат модули за подготовка за явяване на конкурси в администрацията.**
* **Утвърждаване на единни правила за провеждане на стажове в администрацията.**

Посочените решения се споделят и от администрацията при проведеното проучване на виждането на служителите за по-добро управление и изпълнение, 58 % от отговорилите смятат, че следва да бъдат развити програмите за стажове в администрацията, 57%, че е необходимо да бъде ускорена и облекчена конкурсната процедура, а 52 % - че следва да се въведе единен информационен портал с база данни за служителите в администрацията.

***Добра практика:***Национална агенция по приходите изпълнява проект, който има за цел да подобри управленските  умения на висшите служители  на НАП, чрез провеждане на екипен и индивидуален коучинг по лидерство, придобиване на умения за реализирането му като подход на управление в НАП и изграждане на ефективен публичен имидж.

# **Кариерно развитие и приемственост**

***Постижения***

Законът за държавния служител приет през 1999 г. поставя началото на възможностите за кариерно развитие в държавната администрация.

Налице е институционална среда, а именно Института по публична администрация, създаден през 2000 г., който осъществява обучението за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация.

Бялата книга от 2005 г. предлага създаването на Комисия за държавната администрация, чиято основна задача е да наблюдава развитието на стабилна, ефикасна, ефективна и политически неутрална държавна администрация.

През 2006 г. с промяна в Закона за администрацията и Закона за държавния служител се въвежда: разграничаване между политическото и административното ниво в държавната администрация; въвежда се категорията “висш държавен служител”; разширяват се възможностите за делегиране на правомощия от страна на органа на изпълнителната власт на други длъжностни лица от съответната администрация.

Също с промяна на ЗДСл през 2006 г. е въведен принципът на мобилност за държавните служители, регламентирани са постоянната и временната мобилност, а през 2008 г. се регламентира възможността за заемането на по-висока длъжност чрез подбор – основен способ за кариерното развитие.

Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г. въвежда конкретни мерки, свързани с кариерното развитие за изпълнение на целта «Развиване на професионалната държавна служба»

Със средства от ЕСФ е създаден портал за мобилност на държавните служители - <http://mobility.government.bg/>. и процедура за мобилност на държавните служители.

Стратегията за развитие на държавната администрация, 2014 - 2020 г., приета през 2014 г. извежда като приоритетни за кариерното развитие въпросите за: мотивацията на служителите в държавната администрация; приемствеността и подкрепата на младите служители; мобилността и изграждането на мрежи от служители; въвеждането на модерни управленски практики.

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

Основният проблем в областта на кариерното развитие е свързан с кариерните пътеки. Споразумението за партньорство на Република България и Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. еднозначно определят, че не са налице ясни кариерни пътеки, които да индикират възможните перспективи за развитие и поради това служителите бързо губят мотивация за работа. Свързано с това е и подготовката на звената по управление на човешките ресурси, които не предоставят необходимата информация и консултации на служителите в тази област. В тази връзка следва да се отбележи, че няма изградена система за ефективно измерване на мотивацията.

Предизвикателство в областта на кариерното развитие е мобилността на държавните служители да бъде развита и стимулирана. Както е отбелязано по-горе със средства от ЕСФ е създаден портал за мобилност на държавните служители /mobility.government.bg/[[12]](#footnote-12), но към момента той не действа. Важно е в тази област да има регламентация, а също така да се насърчи и мобилността сред висшите държавни служители, което ще допринесе не само за тяхното развитие, но и за възможности да прилагат качествата си и уменията при ръководене на различни структури. За развитие на мобилността ще спомогне и създаването на единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

Държавната администрация няма механизми за задържане на квалифицираните служители, които предпочитат да продължат кариерата си в частния сектор, поради по-добри условия. Това особено важи за младите кадри в държавната администрация. Както е отбелязано по-горе, броят на младите служители в администрацията е малък, а също така няма система за приемственост и предаване на знания от по-възрастните служители. В този смисъл предизвикателството е да бъдат въведени менторски и наставнически програми по отношения на младите експерти, с цел адаптация на новопостъпилите и запазване на младия потенциал в държавната администрация.

Основен проблем е, че за кариерното развитие на служителите не се използва извършената оценка на изпълнението. Извън това, след въвеждането на новата система за оценяване и заплащане на служителите в държавната администрация в редица структури се забелязва и нейното неправилно приложение. Процесът, свързан с избора на служители, които да бъдат повишени, е често критикуван, поради субективния елемент и проявяването на симпатии от страна на ръководителя към определени служители.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Да бъдат разработвани ясни кариерни пътеки, като съдържат следните елементи: планиране на кариерата, организиране на действията за изграждане и развитие на кариерата и контрол върху кариерното развитие. Кариерните пътеки следва да бъдат съпътствани и със система за измерване на мотивацията на служителите в държавната администрация.**
* **Да бъде развита мобилността на служителите и по-конкретно мобилността сред висшите държавни служители [[13]](#footnote-13).**
* **Да бъдат регламентирани и развити менторски и наставнически програми.**
* **Да бъде въведен механизъм за идентифициране на перспективни служители в администрацията, който да дава и възможности за ускорена процедура за повишаването на служители с висока ефективност при извършване на действията при упражняване на длъжността им.**
* **Да бъде постигната по-голяма обективност и безпристрастност в процеса на оценка на изпълнението, която да спомага за професионалното и кариерното развитие на служителите в държавната администрация.**

От проведеното проучване сред администрацията като най-важно за насърчаване на кариерното развитие е отбелязано въвеждането на механизми за измерване на мотивацията на служителите и на инструменти за нейното повишаване /61% от анкетираните/, 46 % отбелязват, че кариерното развитие може да се насърчи чрез разработване на индивидуални кариерни пътеки, а 39% чрез развитие на възможности за мобилност на служителите, 35% залагат на развитието на менторските и наставнически програми. Прави впечатление, че служителите в държавната администрация, участвали в проучването, залагат на комплексния подход за развитие на кариерата си, а именно посочват като решение комплекс от мерки.

# **Обучение**

***Постижения***

През 2000 г. въз основа на делегация от ЗДС[[14]](#footnote-14) е създаден Институтът по публична администрация със задача да организира и осъществява обучението за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация.

С промяна на ЗДСл. през 2003 г.[[15]](#footnote-15) са въведени ангажименти на администрацията освен за повишаването на професионалната квалификация на държавните служители и за финансово осигуряване на обученията.[[16]](#footnote-16)

Бялата книга от 2005 г. поставя за решение два ключови въпроса, свързани с обучението: обучението на висши държавни служители и увеличаване значително на средствата за обучение, с цел достигане на средното за ЕС ниво /около 5% от бюджета за заплати/.

Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013 г. и Стратегията за обучение на служителите в администрацията 2006 – 2009 г.[[17]](#footnote-17) залагат на обучението като основа за модернизиране на държавната администрация.

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 г. – 2020 г. изчерпателно посочва мерките за постигане на професионално управление чрез инвестиции в подобряване на уменията.

През юни 2014 г. Института по публична администрация е изготвил Анализ на потребностите от обучение за служителите в държавната администрация за периода 2015-2018 г., който очертава проблемите и предизвикателствата в областта повишаване на професионалната квалификация на служителите и дава основните насоки за по-ефективна и модерна организация на обучението.

***Проблеми и предизвикателства***

Системата на обученията като цяло не предвижда единно управление на обучението на държавните служители. Освен функционирането на Института по публична администрация има редица администрации, които разполагат със свои собствени обучителни институции[[18]](#footnote-18). Предизвикателството е да бъде преценена възможността да се въведе единно управление с цел избягване на дублиране на функции в областта на обучението на служителите в администрацията и постигане на ефективност при разходването на публичните ресурси. Също така следва да бъде определен основен център при извършване на реформа в областта на обучението и естествен такъв се явява Института по публична администрация, но към момента той не разполага с необходимите финансови и експертни ресурси.

Друг проблем е липсата на механизъм, който да оценява ефективността на провежданите обучения от Института за публична администрация. Това поставя също въпроса за ефективността при разходването на средствата и дали обученията водят до повишаване на професионалната квалификация на служителите.[[19]](#footnote-19)

По отношение на задължителни обучения за новоназначените служители и ръководители в администрацията също предизвикателството е да се отговори на въпроса дали отговарят на нуждите и на променящите се потребности от обучения; да се изследват причините поради които не се провеждат в установените от закона срокове и защо е толкова малък броят на служителите, които преминават тези обучения. През 2014 г. за първи път на държавна служба са постъпили 2 395 държавни служители. През задължително обучение в срок от 3 месеца от назначаването – съгласно чл. 35б, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл, са преминали 776 служители – 32.4% от всички служители, назначени за първи път на държавна служба по смисъла на Закона за държавния служител (17% през 2013 г.), а още 366 служители са преминали обучението си след този срок.[[20]](#footnote-20)

Основни проблеми, отразени в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. са липсата на практически аспекти в обученията и на механизъм за привличане на лектори с богат практически опит и недобре развити алтернативни форми за провеждане на обученията. Предизвикателството в тази област е при изготвянето на анализа от потребностите от обучения, какъвто е направен през 2014 г. от ИПА да се поставя фокус и върху практическите аспекти от обученията, като най-добре е това да се извършва чрез проучване сред администрацията. По отношение на алтернативните форми на обучение да се преценят възможностите за въвеждането им и да се изготви план за това.

Проблем е осигуряването на средства за специализирани обучения – по данни от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. по-малко от половината от отчелите се структури – 273 (47.4% при 49.3% през 2013 г. и 43.8% през 2012 г.), не са предвидили средства за специализирано обучение на служителите през 2014 г. в собствените си бюджети. Провеждането на тези обучения е изключително важно за професионалното развитие на служителите в администрацията.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Да бъде извършен анализ на всички обучителни институти с цел планиране на реформа[[21]](#footnote-21). Анализът следва да отговори на няколко ключови въпроса:**
* Налице ли е дублиране на функции в областта на обучението на служителите в държавната администрация;
* Как да се постигане ефективност при разходването на публичните ресурси в областта на обучението;
* Какви мерки следва да се предвидят за укрепване на капацитета на Института по публична администрация с цел превръщането му в основен център за развитие на администрацията чрез обучения;
* Как да се повиши ефективността на програмите за обучения, като се акцентира върху работа с нови технологии и развитие на управленски умения сред висшите държавни служители[[22]](#footnote-22);
* Как да се насърчи разработването на по-иновативен и динамичен сектор за последващо обучение и придобиване на умения на служителите, който да предлага образование и обучение, фокусирани върху секторните изисквания и който да може бързо да посреща специфичните потребности при идентифицирани промени.
* **Да се разработи механизъм за мониторинг на ефективността от провежданите обучения.**
* **Да бъде продължена практиката за изготвяне на периодични анализи на потребностите от обучения в администрацията.**
* **Да се извърши преглед и анализ на програмите за провеждането на задължителните обучения за новопостъпили служители и за служители, които за първи път са назначени на ръководна длъжност в администрацията.**
* **Да се развият алтернативните форми за провеждане на обучения, а именно: онлайн обучения, дистанционни обучения.[[23]](#footnote-23)**
* **Да бъде създадена онлайн библиотека с обучителни и информационни материали, която да се поддържа от Института по публична администрация.**
* **Да бъдат увеличени средствата за обучение през следващите няколко години, за да бъде достигнато средното за ЕС ниво, което представлява около 5% от бюджета за заплати[[24]](#footnote-24).**

В тази връзка следва да се разработи система за обективно оценяване на възвращаемостта на инвестициите в обучения в краткосрочен и средносрочен план, водещи до повишаване на качеството на изпълнението на функциите на служителите и подобряване качеството на предоставяните услуги.

Посочените решения са подкрепени и от проведеното проучване сред администрацията. На въпроса „Как, според Вас, могат да се задоволят потребностите от обучения?“ 64% отбелязват получаването на повече целеви средства за обучения, 55% залагат на въвеждане изготвянето на анализ на потребностите от обучения, 45% са за развитие на алтернативните форми за провеждане на обучения, 43% - организиране на повече и различни обучения и 41% - създаване на онлайн библиотека с обучителни и информационни материали. Тук отново в отговорите си администрацията е залагала на изпълнението на няколко мерки, за да се постигне резултат.

***Добра практика:***През 2006 г. във Франция е подписан Меморандум между администрацията и синдикатите за професионално обучение през целия живот, в резултат на който е отбелязан значителен напредък в професионалното обучение. В администрацията е предоставено индивидуално право на обучение за всеки служител в рамките на 20 часа годишно. Като цяло провеждането на политиката на обучение се оценява много високо, както от страна на служителите в администрацията, така и от синдикатите. Някои служители дори изтъкват като една от основните причини да постъпят на работа в държавната администрация, достъпът, който им се предоставя до търсени и скъпи обучения.

# **Заплащане и оценка на изпълнението**

***Постижения***

Началото на постиженията в областта на оценяването на изпълнението на длъжността се поставя с приетата с Решение № 465 от 2002 г. Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, част от изпълнението на която представлява въвеждането на система за оценяване на индивидуалното трудово изпълнение, основаваща се на оценка на изпълнението на поставените цели и видовете компетентности на служителите в държавната администрация и подобряване на системата за заплащане и обвързване на възнагражденията с трудовото изпълнение.

В подкрепа на процеса на въвеждане на системата за оценка на изпълнението се реализира проект „Оценка на изпълнението, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация” от Министерството за международно развитие на Великобритания и Министерския съвет на Република България. Основен резултат от изпълнението на проекта е въвеждането на система за оценяване на представянето в българската държавна администрация, като внедряването й се реализира посредством влизането в сила на Постановление № 105 от 21 май 2002 г.[[25]](#footnote-25) за приемане на Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация. Наредбата влиза в сила от 1 юни 2002 г. за три пилотни администрации – Министерски съвет, Министерство на финансите и Министерство на регионалното развитие и благоустройството, а от 1 януари 2003 г. става задължителна за всички структури от централната и местна администрация. Една от целите на системата за атестиране e справедливо възнаграждаване на служителите според техните способности и принос към дейността на администрацията.

До отменянето на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация[[26]](#footnote-26) през 2012 г., тя претърпява редица изменения и допълнения[[27]](#footnote-27), с цел усъвършенстване на текстовете. Една от най-важните промени в Наредбата се извършва в началото на 2009 г., когато се променя използваната рамка от компетентности и се добавят новите компетентности във формуляра за атестиране.

От ключово значение за моделите, свързани със заплащането и оценката на изпълнението, е 2012 г., когато с изменение в ЗДСл[[28]](#footnote-28), се въвеждат съществени промени, които са сегмент от по-обхватната реформа на заплащането в държавната администрация и с които е демонстриран стремеж към изграждане и формиране на конкурентоспособен и добре заплатен сектор на държавната администрация.

От 1 юли 2012 г. е въведен нов модел за формиране на възнагражденията на служителите в държавната администрация, който цели да се създадат възможности за привличане и задържане на квалифицирани служители, като се осигури възнаграждение, съответстващо на постигнатите резултати и проявените компетентности.

През 2012 г. е приет нов Класификатор на длъжностите в администрацията като основа за справедливо определяне на възнагражденията и за прилагането на други политики по управление на човешките ресурси. С Постановление № 129 от 29 юни 2012 г. е приета и Наредба за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, с която се определят наименованията на длъжностите в администрацията, разпределението на длъжностите в администрацията по длъжностни нива, минималната образователна степен за заемане на длъжност в администрацията, минималният ранг, необходим за заемане на длъжностите, определени за държавни служители, минималният професионален опит, необходим за заемане на длъжността, както и видът на правоотношението, по което се заема длъжността.

Разработена е и единна матрица за минималните и максималните размери на основните месечни заплати по нива и степени, съобразно длъжностните нива в Класификатора на длъжностите в администрацията, като индивидуалният размер на основната заплата се определя така, че да отчита нивото на заеманата длъжност и професионалния опит като израз на квалификацията на служителя. Определена е и структурата на разходите за заплати и допълнителни възнаграждения.

С посочените съществени промени в ЗДСл от 2012 г. е доразвита и усъвършенствана и системата за оценяване на изпълнението, като тя вече е и по-тясно обвързана със системата на заплащане.

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., приета с Решение № 140 от 17 март 2014 г., е заложен ангажимент за периодично извършване на анализи на ефекта от прилагането на моделите на заплащане и оценяване на служителите в администрацията с цел да се гарантира, че те отговарят адекватно на динамичната среда, както и за да се констатират неработещи или неефективни части от моделите и да се отстранят недостатъци, установени в процеса на тяхното практическо прилагане.

***Проблеми и предизвикателства***

**По отношение на оценяването на изпълнението:**

Основните проблеми при прилагането на системата за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация са свързани с правилното й разбиране, прилагане и с необходимостта от ангажираност и разбиране на целите и значението на оценяването за постигането на ефективна и добре функционираща държавна администрация.

Оценяването на изпълнението се възприема все още от служителите в държавната администрация като субективен, непоследователен и формален процес. Формализмът се разглежда не толкова по отношение на оценката на изпълнението на служителите сама по себе си, а по-скоро на липсата на недвусмислена и осезателна връзка между извършената оценка и непосредствените резултати от нея (справедливо възнаграждение, кариерно развитие).

Съществуващата към момента система за оценка не предвижда мерки за управление на лошото изпълнение на служителите в администрацията. Игнорирането и непредприемането на мерки за преодоляването му би довело до неизпълнение на целите на съответната администрация, демотивиране на служителите и натоварване на едни служители за сметка на други, които не изпълняват работата си на нивото на изискванията.

Предизвикателство е системата за оценка на изпълнението да предоставя възможност за повече комуникация и диалог между служителите и ръководителите, да осигурява редовна обратна връзка за изпълнението на служителите, да насърчава професионалното и кариерно развитие на служителите, да ги мотивира и да ги възнаграждава според техния принос.

**По отношение на заплащането:**

Един от проблемите е, че е нарушена равнопоставеността по отношение на заплащането на сходни позиции в рамките на администрациите и най-вече между самите тях. Съществуват значителни разлики в заплащането между сходни позиции в различни администрации, което освен че има демотивиращо влияние върху служителите, може да се окаже и препятствие за въвеждане на мобилността в администрацията.

Паралелно с това в част от администрациите заплащането е значително по-ниско от заплащането за подобна длъжност в частния сектор. Европейската практика показва, че заплатите в администрацията трябва да представляват около 70% от заплатите за подобна длъжност в частния сектор[[29]](#footnote-29).

Установени са значителни разлики във въведените системи за допълнително възнаграждение за постигнати резултати, което поражда значителни несъответствия по отношение на този вид заплащане и недоволство сред служителите. Същевременно, съществуват администрации, в които този инструмент на практика не се използва, било поради неправилното му разбиране, било поради липса на средства за приложението му.

Съществен проблем е, че настоящата система за заплащане според изпълнението не допринася за мотивацията на служителите. Причината за това обаче се крие не в самата система, а във финансовите ограничения, съпровождащи нейното въвеждане. Липсата на увеличение на постоянния компонент към заплатите на служителите в администрацията се интерпретира като дефект на системата.

Системата не предвижда и достатъчно средства за допълнително мотивиране на качествените служители с цел тяхното запазване. Администрацията като цяло не разполага 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.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

**По отношение на оценяването на изпълнението:**

* **Да бъде постигната по-голяма обективност и безпристрастност в процеса на оценка, която да бъде справедлива и ефективна и да спомага за професионалното и кариерното развитие на служителите и да дава възможност за адекватно оценяване на постигнатото от всеки служител, чрез подобряване на съществуващата система, в която се разчита на информация и обратна връзка от множество източници, като колеги, подчинени, клиенти на публичната услуга и др.**
* **С оглед уеднаквяване на сега съществуващите практики при оценка, да бъде разработено методическо ръководство за прилагане на модела на оценка, в който да се посочат добри практики, често допускани грешки и разработени примерни процедури, които да залегнат във вътрешните правила на съответните администрации.**
* **Да се организират обучения най-вече за оценяващите ръководители, за да разберат същността на процеса, своите роли, и уменията и поведението, които са от значение за този процес. Обученията ще допринесат и за точността на поставяните оценки на изпълнението. Фактор, влияещ върху оценката, поставена на самия оценяващ ръководител, да бъде и начина, по който той се е справил с процеса на оценяване в повереното му звено.**
* **Да се обвържат реално целите на отделния служител с целите на административното звено и административната структура, с оглед подобряване на комуникацията и работните взаимоотношения между ръководители и подчинени, както и на работата в екип. Да се осигурява предварителното постигане на съгласие за начина на изпълнение на индивидуалните цели, както и самото каскадиране на целите от ниво администрация до индивидуално ниво, което ще гарантира по-голямата съпричастност на служителите към администрацията и към повишаване на тяхната мотивация за подобряване на изпълнението, както и ще спомага за по-нататъшната преценка, доколко тези цели са изпълнени.**
* **Да се положат усилия за реалното съставяне на работния план съвместно от оценяващия ръководител и от оценявания, за да може той да има характер на споразумение за изпълнение, а не на административно спуснати задачи.**
* **Да се въведат правила за управление на лошото изпълнение на служителите в администрациите. Правилата да предвиждат идентифициране на причините при поставени оценки за лошо изпълнение на служителите и разработване от ръководителите на планове за развитие на служителите и оказване на необходимата подкрепа и наставничество. Ако изпълнението не се подобри след всичките предприети мерки, едва тогава да се пристъпи към предприемането на по-крайни мерки, като уволнение на служителя.**
* **Да се изгради механизъм за наблюдение и оценка на системата за оценка на изпълнението, с оглед подобряване на приложението на системата и избягване на формализирането й. Възможни способи са провеждането на интервюта, анкетни допитвания, изследвания за ефективността на системата, както и възможност самите участници в процеса на оценка да дават предложения за усъвършенстването на системата.**

**По отношение на заплащането:**

* **Да се положат усилия за намаляване на съществуващите разлики в заплащането между отделните администрации чрез предприемането на по-гъвкав подход при увеличение на заплатите и при определяне на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати.**
* **Да се извърши преглед на въведените системи за допълнително възнаграждение за постигнати резултати на отделните администрации, както и да бъде въведена по-голяма степен на централизация, чрез създаване на единни степени за оценка.**
* **Да се създаде „бърза писта“ за увеличение на основните заплати на служителите, получили оценка на изпълнението „Изключително изпълнение“ или „Изпълнението надвишава изискванията” до средната за същото длъжностно ниво в съответния вид администрация (специализирана или обща), с оглед преодоляване на неравенството в заплащането.**
* **Да се предвиди изключение от принципа за увеличение на основната месечна заплата за всички служители в административната структура, като при липса на достатъчно средства, да бъдат увеличени само заплатите на получилите най-висока оценка.**
* **Извършване на независим анализ, с оглед по-справедливо разпределение на понастоящем отпусканите бюджетни средства на първостепенните разпоредители с бюджет, както и засилен контрол върху разходите по съответните параграфи за заплати и възнаграждения на персонала, и за други възнаграждения и плащания за персонала, най-вече по отношение на т.нар. граждански договори.**
* **При изчисляване на размера на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, като основа да не се използва получаваната от съответния служител заплата, а получената от него оценка и оценката на структурното звено, с оглед спазване на принципа за определяне на допълнителното възнаграждение според постигнатото и за осигуряване на равното третиране на служителите, получили еднакви резултати.**

***Добри практики:***

В Ирландия съществува орган за периодично преразглеждане на заплащането на служителите в администрацията, чиито препоръки в тази област се приемат от правителството.

Във Франция е задължително провеждане на една междинна среща, но обикновено се провеждат и няколко неформални срещи от същия тип, с оглед придобиване на по-добри и ясни наблюдения над работата на служителите.

В Словения, при несъгласие с поставената годишна оценка на изпълнението, служителят има право да иска преразглеждане от комисия, в която се включват оценяващият и други двама служители, определени от ръководителя на администрацията, а оценяваният служител има право да присъства на заседанието на комисията.

В Германия съществува т.нар. „добавка за изпълнение”, която се определя за лимитиран период от време за постигането на конкретно възложена цел.

В Португалия е въведена интегрирана система за оценка на изпълнението в публичната администрация SIADAP със следните три компонента:

- Подсистема за оценка на изпълнението на услугите в публичната администрация (SIADAP 1);

- Подсистема за оценката за дейността на мениджърите в публичната администрация (SIADAP 2);

- Подсистема за оценка на изпълнението на служителите в публичната администрация (SIADAP 3).

# **Приоритет 2: Организационно развитие на администрацията - структура и функциониране**

През месец февруари 1998 г., в изпълнение на управленската си програма, Министерският съвет приема *Стратегия за изграждане на модерна административна система на Р. България*[[30]](#footnote-30). Една от стратегическите цели по отношение на общата организация на държавната администрация е „Увеличаване на потенциала на управление на обществените процеси от страна на изпълнителната власт“. Част от мерките, предвидени за постигане на целта са свързани с:

* ефективна организация на управленския процес;
* организационно и функционално разделение на процесите по изработване на политиката от тези по нейната реализация чрез ясно дефиниране от една страна на политическото (конституционното) ниво на изпълнителната власт, и от друга - на администрацията, която подпомага дейността на органите на изпълнителната власт при реализиране на държавната политика;
* увеличаване на потенциала на специализираната администрация за планиране и проектиране на стратегическите решения;
* изработване на механизъм за прилагане на организационния модел;
* прилагане на нова концептуална рамка за правителствената администрация (с
* канцеларията на Министър-председателя, канцеларията на Министерския съвет и министерствата) на база ясно разграничаване на дейностите по изработване на политиката от тези по нейното прилагане;
* ясно разграничаване на отговорностите на специализираните и общоадминистративните звена и постигане на тясно сътрудничество при изпълнението на функциите;
* регламентиране на междуведомствената координация и процеса на изработване на управленски решения;
* създаване на междуведомствен координационен механизъм в системата на изпълнителната власт;
* насърчаване на хоризонталното взаимодействие между съответстващите си нива на отделните административни структури с цел подобряване на координацията при реализиране на политиката на Министерски съвет.

Наред с това в стратегическа цел 3 „Намаляване на разходите за управление“ е предвидено създаване на механизъм за периодична оценка за ефективността на работата на административните звена.

И през следващите години в управленските програми, в т.ч. и в настоящата Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г., неизменно присъстват мерки, целящи усъвършенстване на процесите по стратегическо и бюджетно планиране, на механизма за мониторинг, отчитане и оценка на институционалното изпълнение в държавната администрация.

Един от акцентите в развитието на публичния сектор, поставен и в *Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС от 2005 г.,* е свързан с подобряване на процеса за изготвяне на политики чрез прилагане на рамка за добрата практика, основаваща се на основния цикъл: стратегическо планиране – разработване на политики – изпълнение – мониторинг и оценка. Отчитайки постиженията в тази сфера са формулирани насоки за последващо подобряване, целящи създаване на подход за формулиране и публикуване на годишни цели на администрациите, както и за публикуване на годишните доклади за дейността им с фокус върху постигнатите резултати и изразходваните бюджетни средства; нормативно регламентиране на процеса по разработване на политики и др.

В документа е отбелязана и ролята на програмното бюджетиране като инструмент за постигане на добро управление, който изисква министерствата да обмислят и да поставят внимателно стратегическите си цели и да организират работата си по програми, водещи до ясни резултати и полезен ефект. В тази връзка като последващо действие е заложено продължаване на процеса по въвеждане на системата на програмното бюджетиране и на съгласуване предложенията за изменение на бюджета с широк кръг заинтересовани страни.

На база анализа на посочените стратегически и програмни документи в рамките на приоритетно направление 2 от настоящата Бяла книга са идентифицирани три основни подприоритетни области, разглеждани по отношение на постигнатите резултати, предизвикателства и възможни решения за подобряване.

# **Стратегическо планиране и програмно бюджетиране**

***Постижения***

* **Нормативно е определена отговорността за планирането в организациите в публичния сектор. Установено е условие за обвързването на стратегическите с оперативните цели в административните структури.**

През 2006 г. със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор на ръководителите на организации е вменена управленска отговорност по отношение на определянето на целите на организациите, които ръководят, разработването и прилагането на стратегически планове, планове за действие и програми за достигане на поставените цели. През същата година, с изменение на Закона за администрацията, е въведено изискване, съгласно което в изпълнение на стратегическите цели, органите на изпълнителната власт, да поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и да осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Законът за местното самоуправление и местната администрация определя като ангажимент на кмета на общината да представя пред общинския съвет програма за управление за срока на мандата, която да съдържа основните цели, приоритети, дейности, сроковете за изпълнение и очакваните резултати.

През 2009 г. стартира практика по публикуване на интернет страниците на администрациите на изпълнителната власт и на Портала за обществени консултации (<http://www.strategy.bg/> - управляван от администрацията на Министерския съвет на Р. България) на годишните цели и на отчети за тяхното изпълнение, чрез използване на унифицирани формуляри. Наред с това годишните доклади за дейността от министерствата, държавните комисии, държавните и изпълнителните агенции, областните администрации и съветите по чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията следва да се публикуват в електронната страница на съответната административна структура или се оповестяват по друг обичаен начин ежегодно.

* **Осъзната е важността от прилагането стратегическо планиране като съществен компонент на стратегическото управление в публичния сектор.**

В подкрепа на това твърдение е фактът, че въвеждането и подобряването на практиката по стратегическо планиране е заложено като приоритетно в редица програмни и стратегически документи, като напр.:

* Стратегия за изграждане на модерна административна система на Р. България (1998 г.);
* Стратегия за модернизиране на държавната администрация - от присъединяване към интегриране (приета с РМС №465/09.07.2002 г.);
* Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. (приета с РМС № 454/02.07.2010 г.);
* Национална програма за развитие: България 2020 (приета с РМС № 1057/ 20.12.2012 г.) и тригодишен план за действие към нея;
* Работим за хората – Стратегия за развитие на държавната администрация, 2014 - 2020 г. (приета с РМС № 140/17.03.2014 г.);
* Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.;
* Оперативна програма „Добро управление“ 2014 - 2020 г.;
* Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г. (одобрена с Решение № 30/13.01.2015 г. на Съвета за административната реформа).
* **За да се подпомогне формирането на единен подход при разработването на стратегически документи е изготвена Методология за стратегическо планиране в Република България.**

Методологията е одобрена в края на месец април 2010 г. от Съвета за административната реформа като чрез нейното прилагане се цели да се създадат предпоставки за стандартизиране на процеса по стратегическо планиране, в т.ч. и за въвеждане на основните видове стратегически документи; за позиционирането им в йерархията на стратегическите документи и за определяне на задължителните елементи на съдържанието на стратегическите документи.

Предходни усилия в посока създаване на насоки, целящи подпомагане на стратегическото планиране, са изготвените в рамките на проект по Програма ФАР BG-0103.01 през 2005 г., съвместно от външни експерти и от представители на администрацията на Министерския съвет на Република България, три ръководства и един наръчник: Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България; Ръководство за обществени консултации в България; Ръководство за оценка на въздействието в България; Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство в България.

* **В периода 2008-2015 г. по Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК) са реализирани или са в процес на реализация над 200 проекта, насочени към подобряване на стратегическо планиране, разработването на политики в администрация, създаване на механизми за мониторинг, отчитане и оценка на изпълнението.**[[31]](#footnote-31)

По Оперативна програма „Административен капацитет“ (Приоритетна ос: І „Добро управление”, подприоритет: 1.3. „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики”) е формулирана като специфична цел подобряването на процеса на разработване и прилагане на политики в партньорство и координация с всички заинтересовани страни. По близо 90% от проектите бенефициенти са общини, а останалите 10% са разпределени между конкретни бенефициенти, централни и областни администрации.

* **Както в централната, така и в структурите на местната власт съществува опит в стратегическото планиране.**

Въвеждането и развиването на програмния принцип на бюджетиране стартира през 2002 г. като инициатива от страна на Министерство на финансите по усъвършенстване на бюджетното планиране и изпълнение в публичния сектор.[[32]](#footnote-32)

* **Изготвени са Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставящи структурата на програмен бюджет (2003 г.) и Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния бюджет и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране (2005г.) от Министерство на финансите.**

Водеща роля в процеса по въвеждане на програмното бюджетиране е отредена на дирекция „Бюджет”, Министерство на финансите, която разработва методология, указания и насоки, необходими за планирането, съставянето, изпълнението и отчитането на програмните и ориентирани към резултатите бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ).

* **Поетапно е увеличен броят на административните структури, планиращи и отчитащи изпълнението на бюджета си и в програмен формат.**

През 2003 г. започва изпълнението и отчитането на първия пилотен програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) за 2003 г.[[33]](#footnote-33) През следващата година като пилотни проекти три министерства (МОСВ, Министерство на труда и социалната политика и Министерство на транспорта и съобщенията) представят проектобюджетите си за 2004 г. в програмен формат. Поетапно към пилотните администрации се включат и други.

От 2014 г. със Закона за публичните финанси е регламентирано[[34]](#footnote-34) ПРБ по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции да прилагат и програмен формат на бюджет.

* **Поставен е акцент върху контрола по изпълнението на програмните бюджети.**

В началото на 2015 г. е въведено нормативно изискване[[35]](#footnote-35) вътрешните одитори в бюджетните организации да извършват одити преимуществено на определени области. Като приоритетна област е изведена и ефективността на публичните разходи в съответните организации, включително изпълнението на програмните бюджети.

* **В началото на 2015 г. между Министерство на финансите и Столична община е подписан Меморандум за сътрудничество и партньорство за въвеждане на процеса на прилагане на програмен формат на бюджет.**

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

* **Наличие на голям брой стратегически документи.**

Броят на действащите стратегически документи към 2015 г. е 341 бр., от които 195 бр. - на национално ниво и 146 бр. - областно и общинско ниво[[36]](#footnote-36), което, създава предпоставки за затруднена комуникация между администрациите, отговорни за разработването, рефлектираща негативно върху съгласуваността между отделните документи.

|  |
| --- |
| Макар и на ниво „административна структура“, недобрата комуникация и координация между отделните структурни звена в администрацията се откроява като най-значимият проблем при планирането, програмното бюджетиране, отчитането, мониторинга и оценката на институционалното изпълнение. Този проблем е отбелязан от 42% от анкетираните при проведеното проучване след служителите в държавната администрация, относно тяхното виждане за по-добро управление и изпълнение. |

* **Залагане на нереалистични цели от администрациите, които са недостатъчно ресурсно обезпечени.**

Макар и преобладаваща част от ръководителите на администрации да посочват, че в процеса на целеполагане са планирали необходимите човешки, времеви и финансови ресурси, налице е тенденция в тригодишен период почти 50% от администрациите да отбелязват непостигане на заложените цели поради несъобразяването им с финансовите ресурси и недостатъчния административен капацитет. Това от своя страна оказва негативно влияние върху ефективността в дейността на организациите и върху качеството на финансовото им управление. Налага се изводът, че въпреки предприемането на редица действия за осигуряване на подходяща контролна среда в организациите от публичния сектор, има необходимост от усъвършенстване на процесите по определяне на целите и планиране на дейностите в публичния сектор като цяло.[[37]](#footnote-37)

Дефицитите в областта на стратегическото планиране в публичния сектор, и в частност на общинско ниво, могат да бъдат изведени в следните групи:

* + Липса на ясно дефинирана мисия на администрацията;
  + Слабости при формулирането на стратегически и годишни цели, които се разминават съществено с критериите за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето;
  + Разработването на стратегическите документи, които не отговаря на основните елементи, залегнали с Методологията за стратегическо планиране на Република България;
  + Липса на обвързване на приоритети с цели, както и липса на дефинирани индикатори с базова и целева стойност;
  + Неизградена цялостна система за целеполагане;
  + Липса на конкретизиране на целите от по-високите към по-ниските нива.

Представените обобщено по-горе проблеми са идентифицирани в резултат на проведените в периода 2013-2014 г. функционални анализи на общински администрации.[[38]](#footnote-38)

* **Липса на единен подход при определяне на индикаторите в краткосрочни документи за стратегическо планиране. Залагане на индикатори без количествено изражение.**

Твърде разнопосочна е практиката при определяне на индикаторите по годишните цели на администрациите. Макар и формулярът да е придружен с указания, които посочват, че текущите и целевите стойности на индикатора за изпълнение, следва да бъдат представени като конкретна стойност, изразена в цифри, проценти, мерна единица и др., например - 5 км., 10 броя, 20% от администрациите са формулирали индикатори, който не са остойностени.

Във фигурата по-долу са представени примери, взети от формуляри с цели за 2013 г., 2014 г. и 2015 г. на администрации:

|  |  |
| --- | --- |
| **Индикатор за текущо състояние** | **Индикатор за целево състояние** |
| **Брой проверки на място** | Брой проверки на място |
| **Неприложимо** | Наличие на технически проект за постигане на основната цел |
| **0** | Бр. срещи; бр. становища; бр. отчети |
| **0** | Брой стандартизиран инструментариум |
| **Неприложимо** | Нови квадратни метри асфалтови настилки |
| **Изготвена Програма** | Подобряване на взаимодействието и отговорността на компетентните институции |
| **Липса на финансиране** | Осигурено финансиране за обекта |

Липсата на количествени индикатори не предполага да бъде оценена степента на постигането им, т.е. какъв е напредъкът по изпълнение на целите на администрациите. Това обстоятелство рефлектира и върху възможността тези индикатори да служат за целите на мониторинга на изпълнението.

|  |
| --- |
| Липсата на измерими показатели, както и липса на заложени базови и целеви стойности, е отчетено като проблем и от 19 % от анкетираните при проведеното проучване след служителите в държавната администрация, относно тяхното виждане за по-добро управление и изпълнение. |

* **Не всички административни структури, които имат ангажимент да публикуват годишни доклади за дейността си, поддържат актуални данни на интернет страниците си.**
* **Публикуваната на интернет страниците на административните структури информация за цели на администрацията, годишни доклади за дейността и отчети на целите на администрацията е включена в трудно откриваеми секции.**
* **Продължаване на подхода за едновременно съставяне на традиционен бюджет, ориентиран към разходите и на бюджет в програмен формат, като фокусът остава основно върху разходите, а не върху резултатите. Разработваните програмни бюджети служат по-скоро, за да се оправдаят разходите като се „облекат в красиви думи“, а не за да се постави акцент върху това, какво цели да постигне администрацията и по какъв начин ще го постигне, така че да реализира политиките, за които носи отговорност и срещу какъв ресурс.**

Както и през предходните години, така и за бюджетна процедура 2016 г. се запазва моделът на паралелно изготвяне на бюджетни прогнози и проекти на бюджети по елементи на Единна бюджетна класификация и по области на политики и бюджетни програми (за първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет)[[39]](#footnote-39).

* **Структурирането на програмните бюджети не предполага да бъде изведена пряка връзка между вложените ресурси и постигнатите резултати.**

Във формата, в която се изготвят програмните бюджети, данните за изразходвани средства са структурирани, следвайки традиционния подход на бюджетиране – разходи за персонал, издръжка и капиталови разходи. По отношение на постиганите/планираните резултати от съответната административна структура са налице показатели за полза/ефект и за изпълнение (план и отчет) общо за съответната програма. На практика е невъзможно да бъде установена връзката **вложени ресурси постигнат резултат**, което е основно правило при програмно ориентираното бюджетиране.

* **Все още основният ангажимент по разработване на проекта на годишен бюджет и средносрочната бюджетна прогноза в програмен формат е вменен основно на звена от общата администрация.**

В устройствените правилници на 16 министерства (94% от всички министерства) основните функции по разработването на бюджетите, в т.ч. и в програмен формат, следва да се осъществяват от дирекция от общата администрация (напр. дирекция „Финанси и управление на собствеността“, „Планиране и управление на бюджета“, „Финансово управление“ и др.). В устройствените правилници на 12 от тези министерства (70%), като задължения единствено на тези структурни звена са формулирани: *„… разработва проекта на годишен бюджет и средносрочната бюджетна прогноза за системата на министерството съгласно нормативната уредба и указанията на министерството на финансите и в програмен формат“;* „…*определя бюджета на национални програми и проекти“; „изготвя … периодични и годишни отчети в програмен формат“* и т.н. В устройствените правилници на 4 министерства (24%) ангажиментът на звената от общата администрация във връзка с бюджета е формулиран като *„организира, разработва и съставя“; „организира, координира, обобщава“; „организира процеса по разработване и съставяне“.* Само в един от устройствените правилници е видно, че ангажимент при изготвянето на бюджета в програмен формат имат всички административни звена на министерството.

***Добра практика:*** Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика „чл. 17. Административните звена на министерството съобразно функционалната си компетентност: …. 7. участват в разработването на програмния формат на бюджета, на тригодишната бюджетна прогноза на министерството и на отчети на бюджета в програмен формат, като дирекциите "Стратегическо планиране и демографска политика" - в описателната част, и "Финанси и управление на собствеността" - във финансовата част, обобщават и представят окончателния вариант на програмния бюджет, на тригодишната бюджетна прогноза и на отчетите…“.

* **Въпреки че е увеличен кръгът на администрациите, разработващи бюджетите си и в програмен формат, все още извън процеса на програмно бюджетиране остава общинската администрация.**
* **Годишният наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране (2005г.) и Предварителните указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставящи структурата на програмен бюджет (2003г.) не са актуализирани от издаването им.**

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Оптимизиране на броя на стратегическите документи и повишаване на съгласуваността в действията на администрациите, отговорни за разработването им.**[[40]](#footnote-40)
* **Развитие и усъвършенстване на процесите по стратегическо планиране чрез:**
  + Въвеждане и прилагане на унифициран принципен модел на стратегическо планиране от администрациите, базиран на реалистичност, както по отношение на цели, мерки и резултати, така и по отношение на начина на ресурсното им обезпечаване;
  + Подобряване на управлението на административните структури и звената, 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, чрез въвеждане на системи за управление на изпълнението. Системите за управление на изпълнението следва да са базирани на ясни индикатори за постигане на всички нива – ключови индикатори на ниво организация, индикатори на ниво административно звено;
  + Формулиране на индикаторите по начин, позволяващ измерване и оценка на постигнатия напредък на изпълнението.
* **Реално приложение на резултатите и натрупаните знания от изпълнените по ОПАК проекти, насочени към подобряване на стратегическо планиране и разработването на политики в администрация.**
* **Подобряване на прозрачността и публичността за дейността чрез регулярно публикуване на интернет страниците на административните структури на целите на администрацията, годишните доклади за дейността и отчетите на целите на администрацията.**
* **Прилагане на единен подход за обособяване на отделна леснодостъпна секция (като за аналог може да се ползва секция „Профил на купувача“), носеща едно и също наименование, в която да бъдат публикувани целите на администрацията, годишните доклади за дейността и отчетите на целите на администрацията на електронните страници на административните структури.**

***Добра практика:*** Изискването за създаване и поддържане от възложителите по Закона за обществените поръчки на обособена част от тяхната електронна страницата с наименование „Профил на купувача“.

* **Постепенно преминаване от традиционен бюджет, съставен по елементи на ЕБК (най-често структурирани по основни групи: разходи за персонал; разходи за издръжка и капиталови разходи) към съставяне на бюджет в програмен формат, който позволява да бъде установена връзката вложени ресурси-постигнат резултат и респективно да бъде оценена ефикасността при разходването на публичен ресурс.**
* **Адаптиране на формата на програмен бюджет по начин, осигуряващ пряка връзка между вложените ресурси и постигнатите резултати.**
* **Включване на общинската администрация в процеса на програмно бюджетиране, така че да се постигне уеднаквяване на подхода на съставяне на бюджет от всички администрации. Процесът на преминаване към резултатно ориентирано бюджетиране следва да бъде съпътстван с методическо и информационно осигуряване на структурите при въвеждане и отчитането му.**
* **Да се предприемат стъпки за актуализиране на Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентирания към резултатите подход на бюджетиране, както и да се разработят и приложат критерии за оценка на бюджетните програми; процедура на последващ преглед на ефективността и ефикасността на програмите и методика за остойностяване на продуктите/услугите и обвързаност между целевите стойности на показателите и разходите по съответната програма.**
* **Да се предприемат действия по внедряване, използване, развитие и надграждане на системи за качеството в държавната администрация като мярка за изграждане на култура на качеството, в т.ч. и на управление в администрацията и подобряване на практиката по стратегическо планиране и програмно бюджетиране.**
* **В устройствените правилници на административните структури, съставящи бюджет в програмен формат, следва да бъдат определени отговорностите на звената, участващи реално в процеса по програмно бюджетиране, както и да бъде посочена ролята им (напр. „участва в разработването“, „координира“, „обобщава“, „контролира“ и т.н.).**

# **Отчитане и мониторинг**

***Постижения***

* **Въведено е законово изискване за ежегодно отчитане на изпълнението на целите на администрацията.**

От 2006 г., със Закона за администрацията, е постановено отчитане на стратегическите цели и приоритети от програмата на Министерския съвет чрез изготвянето на годишни доклади за дейността от министерствата, държавните комисии, държавните и изпълнителните агенции, областните администрации и съветите по чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията.

* **Разработени са вътрешни правила за мониторинг на изпълнението на общински администрации.**

Основна част от тези правила са изготвени в рамките на проекти, финансирани по ОПАК.

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

* **Идентифицираните проблеми в отчитането и мониторинга в публичния сектор, и в частност на общинско ниво, могат да бъдат изведени в следните групи:** 
  + Липса на структуриран процес на отчитане на изпълнението в съответствие с целите на всички нива в администрацията;
  + Липса на достатъчно данни и на определени измерими индикатори, което затруднява отчитането и мониторинга на резултатите и възпрепятства обективното измерване на ефективността на работата, както на администрацията, така и на съставните й звена;
  + Липса на годишни цели на администрацията;
* Изготвяне на отчети за изпълнението на стратегическите и годишните цели само на част от плановете и програмите, изпълнявани от администрацията;
  + При планирането и отчитането на годишните цели се залагат за изпълнение дейности, които не са обвързани със стратегическите приоритети и цели, заложени в основните стратегически и програмни документи на администрацията;
  + Наличните методи за отчитане на дейността са формални.

|  |
| --- |
| Като проблем в областта на мониторинга и отчитането, 16 % от анкетираните при проведеното проучване след служителите в държавната администрация, са посочили невъзможността да бъде набрана необходимата информация за целите на отчитането и мониторинга. |

Представените обобщено по-горе проблеми са идентифицирани в резултат на проведените в периода 2013-2014 г. функционални анализи на общински администрации. Тези слабости в отчитането и мониторинга са пряко следствие от констатираните пропуски в процеса на стратегическо планиране.

* **В Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.)[[41]](#footnote-41) като идентифицирани проблеми, които кореспондират с тези, установени при функционалните анализи, са изведени:**
  + Липса на единен подход в администрациите на централно и местно ниво по отношение на начина, по който да се осъществява мониторинг на изпълнението;
  + Неизползване на системите и процедурите за оценка и мониторинг на провежданите политики по начин, който да доведе до повишаване на ефективността и публичните действия;
  + Невъведена реално в практиката Информационна система за отчитане изпълнението на Програмата на правителството и годишните цели на администрациите[[42]](#footnote-42);
  + Трудности с използването на показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи” от страна на администрациите;
  + Недостатъчен мониторинг на изпълнението на стратегическите документи;
  + Изключително слаб мониторинг върху изпълнението на политики, 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.

Макар и през 2009 г. да е въведен единен формуляр за отчитане на годишните цели на администрациите подходът за неговото изготвяне е разнороден.

* **Структурирането на отчетите за изпълнение на годишните цели на администрацията не изисква включването на анализ на причините, довели до частичното (задоволително и незадоволително) постигане на целите.**

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Изграждане на единен ясен механизъм за отчитане и мониторинг на резултатите от дейността на администрацията, в т.ч. създаване на система и правила за идентифициране, измерване и въвеждане/ отчитане и съхраняване на конкретните данни, необходими за мониторинга, анализирането и оценяването на изпълнението в административните структури. Тази стъпка следва да бъде реализирана като се вземат предвид вече разработените правила и процедури за отчитане и мониторинг от административните структури или като същите бъдат адаптирани спрямо единния механизъм.**
* **Коректно и своевременно събиране на необходимите данни и информация за целите на мониторинга.**
* **Реално приложение на резултатите и натрупаните знания от изпълнените по ОПАК проекти, насочени към създаване на механизми за мониторинг и отчитане на изпълнението.**
* **Промяна на формата на отчета за изпълнение на годишните цели на администрацията, чрез която да се предостави възможност на административните структури да посочат в синтезиран вид причините, довели до частично изпълнение на целите.**

# **Оценка на изпълнението**

***Постижения***

* **Нормативно са определени административни звена, отговорни за оценка на изпълнението - инспекторати към министерства, които следва да извършват независима и обективна оценка на дейността на администрацията и звената за вътрешен одит, които имат ангажимент по оценка на ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите.**[[43]](#footnote-43)
* **Разработени са вътрешни правила на инспекторатите за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията (20 в ЦА и 1 в ТА) като през 2014 г. са извършени 204 проверки за анализ и оценка на ефективността на дейността на съответните административни структури** [[44]](#footnote-44)**.**
* **В процес на разработване е Методика за оценка на институционалното изпълнение, която да послужи като практически инструмент за определяне, измерване, оценка и наблюдение на институционалното изпълнение в публичния сектор.**

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

* **Основен идентифициран проблем при оценката на изпълнението в администрацията е липсата на цялостна система от показатели за отчитане на ефикасността и икономичността, което не позволява сравнителен анализ между постигнатите резултати и вложените ресурси, извеждане на тенденции и разкриване на възможности за оптимизация. Този проблем е пряко следствие от пропуските в процесите на планиране и отчитане.**
* **В Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.) като идентифицирани проблеми, по отношение на оценката на изпълнението, са изведени:**
  + Слаба оценка на изпълнението;
  + Недостатъчен контрол на върху изпълнение на взетите решения;
  + Не са въвеждани добри практики по оценка и самооценка на дейността на административните структури;
  + Системите и процедурите за оценка на провежданите политики не се използват по начин, който да доведе до повишаване на ефективността и публичните действия.

***Следващи стъпки/ възможни решения***

* **Предприемане на последващи действия по въвеждане, поддържане и развитие на системи за управление на качеството като подходящ механизъм за адекватно оценяване (самооценка/ външна оценка), както и като предпоставка за цялостно подобряване на изпълнението дейността на администрацията.**
* **Осигуряване на стимули за широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация.**
* **Изграждане на система от показатели за оценка на ефикасността и икономичността, която да позволява съпоставимост между показателите за отчитане на резултатите от дейността и показателите за отчитане на вложените ресурси чрез прилагането на единен подход при планирането и отчитането им.**
* **Реално приложение на резултатите и натрупаните знания от изпълнените по ОПАК проекти, насочени към създаване на механизми за оценка на изпълнението.**
* **Въвеждане в практиката на административните структури на Методиката за оценка на институционалното изпълнение (след нейното приемане) като инструмент за определяне, измерване, оценка и наблюдение на институционалното изпълнение в публичния сектор.**

# **Приоритет 3: Административно обслужване**

# **Състояние на административното обслужване в България**

Началото на подобряването на административното обслужване в България е поставено още в началото на настоящия век с приемането (с Решение № 556 на МС от 6 юли 2001 г.) на **Националната програма за интегрирано административно обслужване**, в която изрично е предвидено изграждането на специализирани териториални “фронт-офиси” за интегрирано административно обслужване.

На следващата година, с Решение № 878 на МС от 29 ноември 2002 г. е приета **Концепция за обслужване на “едно гише”** и **Базисен модел на обслужване на “едно гише”**. Концепцията въвежда единни стратегически принципи за подобряване на административното обслужване и предлага единна концепция за въвеждане на системата за обслужване на “едно гише”. Именно с нея са наложени и единни тълкувания на понятия като: административна услуга, административно обслужване, обществена услуга, публична услуга, интегрирано административно обслужване и електронно правителство.

През 2003 г. е разработена **Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО)** в България. Това е уеб-базирана система за събиране и обобщаване на данни за административното обслужване. В нея всички администрации публикуват отчети, които се състоят от две части:

* Статистическа информация относно администрираните регулаторни режими и предоставяните административни услуги от администрациите;
* Самооценка на дейностите и процесите, свързани с административното обслужване.

Подобряването на административното обслужване е изведено като основен приоритет и в **Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС от 2005 г.**В нея, наред с постиженията, са разгледани и основните предизвикателства, свързани с предоставянето на услуги за гражданите и бизнеса, а именно:

* Ориентация на услугите към потребностите на клиентите;
* Предоставяне на услуги чрез интернет;
* Опростяване на регулаторните режими за улеснение на бизнеса и гражданите;
* Прехвърляне на административни функции от държавата към частния сектор.

След разработването и приемането на старата Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, са положени сериозни усилия за разрешаването на идентифицираните в нея проблеми и предизвикателства. Следващата 2006 г. е годината с най-много законодателни реформи, насочени към подобряване на административното обслужване. Тогава са направени **важни изменения в основния закон в тази област, а именно Закона за администрацията**. Добавена е разпоредба (чл. 5а), според която: „*Общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията се определят с наредба, приета от Министерския съвет, а неуредените въпроси - с вътрешни правила*“ на съответната администрация.

На това основание, с ПМС № 246 от 13.09.2006 г. е приета **Наредбата за административното обслужване**, която задължава администрациите да въведат принципа „на едно гише” в звената за предоставяне на информация и услуги.

През 2006 г. е приет и **Административно-процесуалния кодекс** (обн., ДВ, [бр. 30](apis://Base=NORM&DocCode=20240759&Type=201) от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.).

В началото на юли 2007 г. е утвърден **Списък с унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ)**, чието съществуване е регламентирано в чл. 17 на Наредбата за административното обслужване. Целта на списъка е да се създаде единна практика в използването на наименованията на услугите от всички администрации, което до голяма степен облекчава и потребителите при търсене на услуга и на описание на процедурата по нея (необходими документи, срокове за издаване, органи по издаване, дължими такси и цени, законово основание, образци на бланки и др.). На основание чл. 24 от Наредбата, през 2007 г. е изготвена и утвърдена и **Методология за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите**.

Също така, в края на май 2007 г. е приет **Закон за електронното управление**. Законът влиза в сила на 13.06.2008 г. и поставя основата на съществена реформа в работата на администрацията, свързана с използването на новите информационни технологии и паралелно използване на хартиени и електронни документи. С този закон администрациите са задължени служебно да осигуряват всички издавани от тях документи, необходими за дадена административна услуга, както и документи от други администрации, ако е обявена такава възможност. Основните принципи на закона са:

* Еднократно събиране и многократно използване на данни;
* Задължение за междуведомствен обмен на информация по електронен път;
* Въвеждане на стандарти за оперативна съвместимост.

През 2008 г. са приети нови изменения в Наредбата за административното обслужване, като е вменено и задължението за въвеждане на гъвкаво работно време на звената за обслужване. Тези промени създават повече удобство за потребителите на услуги със следните заложени важни принципи:

* Звената за административно обслужване трябва да са отворени за потребители минимум по 8 часа на ден без прекъсване;
* Когато потребителите са влезли в служебното помещение преди края на работното време, но не са били обслужени до неговото изтичане, звеното продължава работа до приключване на тяхното обслужване, но не повече от 2 часа след обявеното работно време.

През 2013 г. административното обслужване в България навлиза в нов етап от своето развитие. На заседание на Министерския съвет от 19.06.2013 г. е приет **Базисен модел на комплексно административно обслужване**, който задава насоката за цялостна промяна на начина, по който се предоставят услуги от администрацията. Отчитайки постигнатото от предходния Базисен модел за обслужване на принципа “едно гише” от 2002 г., Базисният модел на комплексно административно обслужване отразява нуждата от осъвременяване на модела, съобразено с развитието на информационните и комуникационни технологии, добрите европейски практики и акцентирайки върху комплексния характер на административното обслужване.

Както е видно, след публикуването на Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, са положени сериозни усилия за разрешаването на идентифицираните в нея проблеми и предизвикателства. **Последните промени в Административнопроцесуалния кодекс и Закона за администрацията** от м. март 2014 г. са най-пресните примери за предприети стъпки в тази посока, с включените разпоредби, целящи осигуряването на необходими условия за предоставянето на по-качествени и достъпни услуги на гражданите и бизнеса, чрез създаването на обща нормативна рамка за въвеждането на комплексно административно обслужване.

Понастоящем, осигуряването на адекватно административно обслужване е залегнало като основен приоритет и в редица стратегически и програмни документи, очертаващи политики и мерки по отношение на доброто управление и изпълнение в държавната администрация.

С Решение № 1057 на Министерския съвет от 20.12.2012 г. е приета **Националната програма за развитие: България 2020.** Тя е водещият стратегически и програмен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г. В нея е изведен ***Подприоритет 6.4 “Администрация, ориентирана към потребителите”***, с дефинирани области на въздействие, свързани с реализацията на подприоритета. Една от тези области на въздействие е свързана с въвеждането и утвърждаването на комплексното административно обслужване, което да спомогне за оптимизирането на административното обслужване и намаляването на разходите за работа с администрацията.

**Европа 2020: Национална програма за реформи.** Националната програма за реформи е основен стратегически документ на национално ниво, чиито цели обхващат областите на различни секторни политики. Националната програма за реформи съдържа мерки за изпълнение на всяка една от специфичните за страната ни препоръки на ЕС и се актуализира всяка година. Две от тези специфични препоръки касаят пряко административното обслужване и това са: ***Специфична препоръка 5.1 Намаляване на бюрокрацията*** и ***Специфична препоръка 5.2 Насърчаване на електронно управление***.

**Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.)** е националният стратегически документ, който задава визията за развитието на българската администрация за следващия програмен период. Тя е приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г. и съдържа критичен анализ на състоянието на администрацията, на база на който са направени изводи и са формулирани стратегически цели. ***Подцел 2.2. Подобряване на процесите по предоставяне на услуги*** към ***Стратегическа цел 2. Партньорско управление с гражданите и бизнеса*** е насочена изцяло към подобряване на начина на начина, по който се предоставят административни услуги на гражданите и бизнеса. С Решение № 302 на Министерския съвет от 15 май 2014 г. е приет **План за изпълнение** на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014-2015 г.

В началото на настоящата година (20.02.2015 г.) ЕК одобри финалната версия на **Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г.** Това е една от седемте оперативни програми, които ще бъдат изпълнявани в периода 2014-2020 г. Документът очертава рамката и определя приоритетите за финансиране от Европейския социален фонд в областта на административната реформа (вкл. електронното управление), реформата на съдебната система и техническата помощ за управлението и изпълнението на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС през програмния период. Целият приоритет 1 на Оперативната програма, за който е предвиден и най-голям финансов ресурс, е насочен към административното обслужване и е-управление. Приоритетът има две специфични цели, а именно: ***Специфична цел 1: Намаляване на административната и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса и въвеждане на принципите на „епизоди от живота“ и „бизнес събития“*** и ***Специфична цел 2: Увеличаване на достъпните за гражданите и бизнеса услуги, предоставяни по електронен път.***

# **Основни принципи и стандарти при предоставянето на административни услуги.**

По-долу в рамките на приоритетната област са изведени постиженията, предизвикателствата и възможните решения, свързани с основните принципи и стандарти при предоставянето на административни услуги.

***Постижения***

В Наредбата за административното обслужване са заложени основните принципи за организация на административното обслужване в администрацията, а именно:

* **Равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване.**

Този принцип изисква предоставянето на еднакъв достъп до услуги и равнопоставено отношение към всички клиенти, независимо от техните потребности, социално положение, образование, възраст, пол, етнически произход или религиозни убеждения.

***Добра практика:***

*Вътрешни правила за организация на административното обслужване в община Казанлък:*

*Предоставяне на равен достъп до информация и услуги чрез множество различни канали, включващи “Център за информация и услуги на гражданите”, телефонен номер, поща, Интернет страница, електронна поща и др., в зависимост от потребностите на потребителите.*

* **Различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях.**

Залагането на принципа предполага предоставянето на ясна, лесно разбираема, пълна и точна информация на клиентите, по начин удовлетворяващ техните потребности, чрез използването на различни канали за достъп, в т.ч.: на място в съответната администрация, по телефона, по електронен път, по пощата, факс или по друг технически възможен начин.

***Добра практика:***

*Общинска администрация Троян:*

*Община Троян от две години освен на гише предлага и он-лайн услуги, които все по-често се използват. Освен с универсален електронен подпис, гражданите могат да получат достъп и чрез персонален идентификационен код, който се заявява в центъра за административно обслужване и се получава на електронната поща, подадена от заявителя [[45]](#footnote-45).*

* **Любезно и отзивчиво отношение.**

При изпълнение на служебните си задължения служителят от съответната администрация следва да се отнася любезно, възпитано и с уважение към всеки, като зачита правата и достойнството на личността на ползвателите на административни услуги.

***Добра практика:***

*Общинска администрация Сандански - Система за експресно даване на мнения за качеството на обслужване (СЕМКО):*

*След завършване на заявената услуга, потребителят изразява мнението си, относно нейното качество, бързина, ефективност и любезно отношение на служителя, като натисне един от петте бутона на устройството, с което е оборудвано гишето за предоставяне на услугата.*

* **Координираност и взаимодействие с всички страни, заинтересувани от подобряване на административното обслужване в администрациите, което осигурява еднаквост на резултатите при едни и същи обстоятелства.**

Принципът предполага работа съвместно между различните административни органи, за предоставяне на усъвършенствани, комплексни административни услуги, съобразени с изискванията на потребителите на такива услуги. Ефективното взаимодействие и координацията между различните администрации са заложени и като ключов елемент за въвеждането комплексното административно обслужване[[46]](#footnote-46).

***Добра практика:***

*Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК):*

*Постигната е договореност между ръководството на Агенцията и част от кметовете на най-отдалечените от областните центрове населени места за общи действия, като в съответните общински центрове са изградени съвместно изнесени работни места на Агенцията[[47]](#footnote-47).*

* **Надеждна обратна връзка.**

Принципът изисква събиране на информация (в т.ч. предложения, сигнали, похвали, оплаквания и др.), необходима за измерване и анализ на удовлетвореността на потребителите от предоставяните административни услуги, чрез използване на различни канали като: анкети, кутия за мнения и коментари, телефони, интернет и др., както и осигуряването на своевременно уведомяване на потребителите, неправителствените организации на гражданите и бизнеса и обществеността за предприетите действия и за резултатите от тях.

***Добра практика:***

*Общинска администрация Стара Загора:*

*Чрез електронна си платформа "Моята еОбщина", Общинска администрация Стара Загора предоставя възможност на всеки гражданин да подаде сигнал, предложение или въпрос и да проследи отговора; да се осведоми за повдиганите преди това теми, с тяхното развитие във времето. Потребителите имат възможност да оценяват отговорите и решенията, които са получили, както и да се присъединяват към вече съществуващи публикации.[[48]](#footnote-48).*

* **Изпълнение на задълженията във връзка с административното обслужване по предварително разработени и обявени правила.**

Принципът предполага наличието на конкретни и ясни вътрешни правила, регулиращи взаимодействието на отделните звена в съответната администрация при осъществяване на административното обслужване и последователността на извършваните от и в тях действия. Правилата следва да са изложени по подходящ начин, така че да се осигури тяхната публичност (да са публикувани на сайта, да са изложени на видно място в сградата на съответната администрация и др. подходящи начини за тяхното оповестяване и комуникиране с ползвателите на административни услуги).

***Добра практика:***

*96% от отчелите се през 2014 г. администрации имат утвърдени Вътрешни правила за организация на административното обслужване[[49]](#footnote-49).*

* **Качество на предоставяните услуги.**

Този принцип изисква високо качество на предоставяните услуги, чрез намаляване времето и разходите за получаването им и осигуряване на добро отношение и желание за съдействие от страна на служителите.

***Добра практика:***

*Общинска администрация Пещера:*

*95% от анкетираните през периода 2013-2014 г. 800 граждани-потребители на услуги заявяват, че общинската администрация в гр. Пещера е подобрила работата си в сравнение с предишни периоди[[50]](#footnote-50).*

За гарантиране спазването на тези принципи, в чл. 20, ал. 1 от Наредбата за административното обслужване са заложени и задължителни стандарти за качество на административното обслужване, касаещи правилата за идентифициране на служителите, работещи по предоставянето на административни услуги, срокът за отговор на постъпили запитвания, времето за чакане при получаване на информация и/или обработване на документи и създаването на подходящи условия за възрастни хора, бременни жени и хора с увреждания в служебните помещения, където се осъществява административно обслужване.

Стандартите за административното обслужване в държавната администрация, разписани в НАО са задължителни за всички органи на централната и местна администрация, но извън тях, всяка администрация има свободата да прилага и следва да прилага и собствени стандарти за качество на предоставяните услуги, в съответствие с функционалната специфика на съответната администрация.

В съответствие с тези нормативно заложени принципи и стандарти и в допълнение към тях, в Базисния модел на комплексно административно обслужване са заложени основни насоки към администрациите за въвеждането на такова комплексно обслужване, а именно:

* ***Служебно събиране на доказателства от административния орган;***
* ***Предоставяне на административни услуги по различни канали;***
* ***Автоматизиране на процесите по предоставяне на административни услуги.***

***Добра практика:***

*Сдружение „е-Регион Варна“:*

*Благодарение на добрата съвместна работа с институциите, „Е-регион Варна“ в продължение на 11 години развива успешна дейност за комплексно административно обслужване с над 20 вида услуги на „едно гише“. Само през 2014 година са обслужени 58 394 клиенти и е реализиран оборот за 2 235 631 лв. От 58 394 предоставени услуги, 51 115 са плащания на услуги на доставчици на обществени услуги, а 7279 са административни услуги.*

***Предизвикателства/ идентифицирани проблеми***

Както е видно, към настоящия момент страната ни е предприела значително на брой и адекватни мерки за подобряване на административното обслужване на гражданите и бизнеса, както по отношение на осигуряване на необходимата нормативна рамка, така и по отношение на наличието на стратегически и програмни документи, които да осигурят ангажираността на правителството с проблемите на административното обслужване в България.

Въпреки стратегическите документи обаче, колкото и добре написани и обосновани да са те, колкото и добре формулирани и адресирани мерки да са заложени в тях, административното обслужване на гражданите и бизнеса в България няма да се подобри ако самата администрация не положи необходимите усилия за подобряване на качеството на услугите, които предлага. Доста администрации все още срещат проблеми със спазването на задължителните принципи за организация на административното обслужване. Като примери в тази посока могат да бъдат посочени следните предизвикателства при съблюдаването на принципите:

* По отношение на принципа „***Равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване“:***

Все още липсва изградена подходяща среда за осигуряване на равен достъп до административните услуги, особено що се касае до хората с увреждания – на много места не е осигурен физически достъп до звената за предоставяне на услуги за тези хора, а и все още липсват достатъчно инициативи за работа с тях (напр. за създаване на мобилни групи от служители, които да посещават хората с увреждания с оглед предоставяне на услуги).

Към края на 2014 г. 19.53% (близо една пета) от администрациите не са осигурили удобен и лесен достъп за хора с увреждания до звеното за административно обслужване[[51]](#footnote-51).

* По отношение на принципа „***Различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях“:***

Въпреки че този основополагащ принцип предполага осигуряването на достъп до услуги по различни канали, все още основната част от административните услуги се предоставят на гише. Към настоящия момент практически липсва комплексно административно обслужване. Интегрирани услуги, услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, предоставяни съвместно от няколко администрации, не са въведени.

* По отношение на принципа: „***Координираност и взаимодействие с всички страни, заинтересувани от подобряване на административното обслужване в администрациите, което осигурява еднаквост на резултатите при едни и същи обстоятелства“:***

Проведеното през 2013 г. от Световната банка проучване очертава сериозен проблем, свързан с различията в административното обслужване на общинско ниво. За едни и същи услуги за бизнеса общините изискват различни документи, а сроковете и цената на услугите също се различават значително[[52]](#footnote-52).

* По отношение на принципа: „***Надеждна обратна връзка“:***

Една от мерките за подобряване на административното обслужване в държавната администрация е въвеждането на система за измерване удовлетвореността на потребителите от предоставяните услуги. Тази система би следвало да дава сравнително ясна и обективна представа за оценката, която дават потребителите на извършените административни услуги от съответната административна структура. Към края на 2014 г., по-голямата част от администрациите не провеждат проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите от административното обслужване. Съгласно данните от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. повече от половината, а именно 63,71% от администрациите не са предприели действия за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите от административното обслужване. (През 2013 г. този процент е бил 61,90%[[53]](#footnote-53)).

* По отношение на принципите, залегнали в **Базисния модел на комплексно административно обслужване*:***

Въпреки заложените нормативни изисквания за „***служебно събиране на доказателства от административния орган“,*** от гражданите и бизнеса масово се изисква да предоставят информация или документи, които вече са налични в администрацията. Едва 37% от администрациите осигуряват по служебен път такива документи от други администрации. 51 централни, 20 областни, 92 специализирани териториални администрации и 156 общински администрации не осигуряват по служебен път документи, необходими за потребителите[[54]](#footnote-54).

Много малка част от централните администрации са създали възможност заявленията за предоставяните административни услуги да бъдат подавани чрез нейните териториални звена, независимо, че са длъжни да го правят. Само 4 централни администрации са създали възможност за подаване на искания/заявления, жалби и протести, сигнали и предложения чрез общинските администрации[[55]](#footnote-55).

От изключително значение за въвеждането на интегрирани административни услуги е осигуряването на адекватни информационни системи, които да управляват тяхното предоставяне. Към момента по-голямата част от административните структури са изградили и поддържат самостоятелно различни информационни системи, които обхващат информацията, необходима за изпълнение на съответните процеси в отговорността на съответната администрация. Липсата на интеграция на информацията често води до дублиране на данни и до намаляване на ефективността на работните процеси. Осъзнавайки необходимостта от наличието на такава единна информационна система, администрацията на Министерски съвет, в изпълнение на проект, финансиран по ОП „Административен капацитет“ е възложила разработването и е внедрила софтуерна система (АИСКАО[[56]](#footnote-56)), която да обезпечи технически въвеждането или оптимизацията на комплексното административно обслужване, чрез въвеждане на практика за заявяване на услуги по електронен път, пощата и телефона, автоматизиране на документооборота и служебен обмен на данни. Към началото на 2015 г. обаче, само в три пилотни администрации са въведени някои комплексни услуги чрез АИСКАО.

Някои от причините за идентифицираните дотук проблеми са изложени в Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.)[[57]](#footnote-57):

* Като цяло българската администрация е многобройна и раздробена - 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.
* Дейността на администрацията във връзка със сигналите, жалбите, предложенията на гражданите не е достатъчно адекватна и липсва систематизиран подход на работа;
* Бавни темпове на развитие на електронното управление;
* Честата промяна на законодателството, което създава пречки пред предприемачите, затормозява гражданите и съдебната система.

Като други такива причини могат да бъдат идентифицирани:

* Повечето административни структури не са готови да променят остарелите и неефективни методи на предоставяне на административни услуги, с нов тип услуги като „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, предоставяни съвместно от няколко администрации;
* Липса на готовност от страна на българското общество и българската администрация за преминаване към комплексно административно обслужване, при което цената за всички предоставяни услуги ще се заплаща на едно място;
* Консервативният подход като цяло на българската администрация по отношение на въвеждането и използването на нови електронни технологии и услуги. Ако приемем, че моделът на въвеждане на нови технологии разделя хората и организациите условно на три групи – „ранни последователи“ (тези, които възприемат и започват да използват всяка нова технология веднага след като тя стане достъпна), „прагматици“ (които я прилагат едва когато видят практическата й полза) и „традиционалисти“ (които я прилагат само в краен случай), то българската администрация определено принадлежи към третата категория;
* Необходимост от допълнително средства за внедряването на АИСКАО във всички администрации – въпреки, че системата ще бъде предоставена безвъзмездно от администрацията на Министерския съвет на централните и местните власти за подпомагане внедряването на комплексно административно обслужване, повечето от тези администрации заявяват, че не са готови да отделят средства, необходими за допълнителни настройки, конфигурация и адаптация на системата, така че да даде възможност на съответната администрация да започне комплексно предоставяне на административни услуги;
* Ниска степен на автоматизация и електронизация на предоставяните административни услуги – едва около 30% от администрациите в България декларират, че предоставят услуги по електронен път, но голям дял от тях представляват само предоставяне на информация и електронни форми на документи. Изключително малък процент са услугите, които предоставят възможност за електронна обработка на документи или за извършване на транзакции по електронен път (около 5%)[[58]](#footnote-58).

|  |
| --- |
| Последното е отчетено като основен проблем и от служителите в администрацията. При проведеното проучване на тяхното виждане за по-добро управление и изпълнение, на въпроса „Кои според Вас са основните проблеми, свързани с въвеждането на комплексно административно обслужване (КАО) в държавната администрация?“, над половината (51%) от анкетираните са отговорили, че като основен проблем виждат именно ниската степен на автоматизация и електронизация на предоставяните административни услуги. |

***Следващи стъпки/ възможни решения***

Въз основа на казаното дотук, могат да се изведат следните основни препоръки за бъдещи стъпки, които следват да бъдат предприети с цел подобряване на административното обслужване и предоставянето на по-качествени и ориентирани към нуждите на потребителите услуги:

* Извършване на цялостен анализ на състоянието на административното обслужване в България с цел установяване на припокриващи и дублиращи се функции на различни администрации по предоставянето на административни услуги на потребителите;
* Стандартизиране на процедури, документация, срокове при предоставяните от общините административни услуги;
* Прекратяване на практиката за изискване на информация и документи от гражданите и бизнеса, които са налични в информационните масиви на институциите;
* Увеличаване на информираността на потребителите за услугите, които предлага администрацията и подобряване на механизмите за обратна връзка и измерването на удовлетвореността на потребителите;
* Изграждане на цялостна визия по отношение на механизмите за оценяване на предоставяните услуги от администрацията и създаване на общи критерии и механизми за измерване на качеството на услугите и удовлетвореността на гражданите и бизнеса във всички административни структури;
* Повишаване качеството на надзора върху осъществяването на административното обслужване и свеждането до минимум на пропуските при извършването на дейността от администрациите.
* Приемане на законодателни промени (в Наредбата за административно обслужване), с които да бъде уредена структурата и организацията на дейността на центровете за комплексно административно обслужване, задълженията на административните структури, към които се създават и т.н.;
* Осигуряване на средства за извършване на необходимите допълнителни настройки, конфигурации и адаптация на АИСКАО, така че да се създаде възможност колкото е възможно повече администрации да се включат в комплексното предоставяне на административни услуги;
* Засилване на ПЧП и аутсорсинг на някои от дейностите по предоставяне на КАО;
* Повишаване на координацията и комуникацията между администрациите, участващи в процеса на предоставяне на комплексни административни услуги;
* Промяна в манталитета на държавните служители – отваряне към нови и модерни начини и методи за предоставяне на административни услуги;
* Разработване и провеждане на обучения по подобряване на административното обслужване, в т.ч. обучения и стажове в държави членки и институции на ЕС за обмен на добри практики.

# **Приоритет 4: Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса**

Прозрачността, отчетността и гражданското участие не са изведени като отделен приоритет в *Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС от 2005 г.,* но преминават като червена нишка през всички разгледани в нея предизвикателства и решения. С нея се планира увеличаването на ползването на информационните технологии, с цел повишаване прозрачността и отчетността. Прозрачността и отчетността се прокламират като важен принцип при вземането на решения за прехвърляне на дейности от публичния към частния сектор. Подобряването на прозрачността е предвидено и в бюджетния процес. Сред принципите на добро управление, описани в частта за държавната администрация, са включени:

* Откритост и прозрачност - управление и администрация, достъпни за външно наблюдение и контрол.
* Отчетност - ясно разграничени права и задължения на институциите и отчетност пред обществото, които създават условия за прозрачност на всички нива на държавното управление.
* Партньорство - разработване на национални политики с широкото участие на социални партньори, представители на частния сектор и гражданското общество.

Настоящата бяла книга отчита нарасналото значение на прозрачността, отчетността и партньорството с гражданите и бизнеса за процеса на формиране и изпълнение на политики и за ефективността на администрацията и затова доразвива разширява предизвикателствата и решенията, отнасящи се за тези принципи.

***Постижения***

Принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие (включително партньорство с представители на бизнеса) представляват три различни аспекта на отношенията на държавните органи и тяхната администрация с гражданите и с техните организации.

Основата на тези принципи се съдържа в разпоредбите на редица нормативни актове, като по този начин е създадена една сравнително устойчива правна рамка. Заслуга за това безспорно има закрепването на принципите в разпоредбите на Конституцията, прокламиращи правото на информация, правото на участие в допитвания, правото на жалби, предложения и петиции, задължението за държавните органи и държавните служители да се ръководят от волята и интересите на нацията.

Постиженията в сферата на прозрачността, отчетността и гражданското участие могат да се структурират най-общо в три групи – нормативни (правно регламентирани механизми), стратегически (свързани с полагането на цели в различни стратегически документи) и практически инициативи и добри практики, които могат да са въведени на база на установеното в първите две групи или самостоятелно.

Първите постижения, поставящи основата за прозрачност и отчетност в работата на държавната администрация, както и за партньорство с гражданите и бизнеса са свързани с нормативната рамка.

През 1998г. е приет Закона за държавния служител (ЗДсл), а през 1999г.– законът за администрацията (ЗА), в които се съдържат основни задължения на администрацията, осигуряващи механизми за прозрачност и отчетност. В ЗА е регламентиран и механизъм за създаване на съвети като постоянно действащи консултативни органи, в рамките на които може да се осъществява сътрудничество с неправителствени организации.

Сериозна нормативна гаранция за спазването на принципите за отчетност и прозрачност е приемането през 2000г. на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Неговото прилагане има косвен ефект и по отношение на принципа на гражданско участие, тъй като само информираното общество може да участва ефективно в процеса на създаване и провеждане на политики.

През 2006г. е приет Административнопроцесуалния кодекс, който също може да бъде разгледан като специфичен механизъм за осигуряване на прозрачност, отчетност и гражданско участие, предвид факта, че осигурява възможност на гражданите и техните организации да оспорват административните актове, подзаконови нормативни актове и регламентира ред за разглеждане и решаване на сигнали и предложения.

През 2007г. в ЗДОИ са направени важни изменения и допълнения, регламентиращи повторното използване на информация от обществения сектор. През същата година е приет Закона за електронното управление (ЗЕУ), създаващ правна база за предоставяне на административни услуги по електронен път и за електронен обмен на информация, осигурявайки по този начин възможност за модерни технологични решения и инструменти за прилагане на трите принципа. Отново през 2007г. с изменения в Закона за нормативните актове (ЗНА) е регламентирано задължението изработването на проект на нормативен акт да се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Форми за провеждане на обществени обсъждания и консултации са предвидени и в специални закони, като Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и др.

Тази нормативна рамка създава основа за провеждането на различни инициативи и добри практики по отношение на прозрачността, отчетността и гражданското участие. Трите принципа са взети предвид и са заложени и в различни стратегически и планови документи, разработени и приети през Програмния период 2007 – 2013.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  Нуждата от повишаване на прозрачността, отчетността и гражданското участие са заложени като цели, за чието постигане да бъдат предвидени и сериозни финансови ресурси в различните приоритети на ОП „Административен капацитет“ 2007 -2013 – подприоритет 1.2 „Прозрачна и почтена държавна администрация“, подприоритет 1.3 „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“, подприоритет 1.4. „Администрацията – партньор на бизнеса“. Подприоритет 2.3 „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“, както и мерките по Приоритетна ос 3, насочени към развитие на електронното управление. |

Въведени са и редица инициативи и добри практики, насочени към създаване на модерни канали, чрез които администрацията да предоставя информация на обществото и от друга страна да получава предложения, сигнали, коментари от гражданите, бизнеса и техните организации – публични електронни регистри, портали и електрони сайтове на институции на централно и местно равнище и др.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  През 2008г. администрацията на Министерски съвет създава Портал за обществени консултации (www. strategy.bg), който се поддържа и развива постоянно. |

С Решение на Министерския съвет № 56 от Протокол № 31 от 24 август 2011 г. България се присъедини към Инициативата за партньорство за открито управление (ПОУ). Приет е и в значителна степен е изпълнен Първия план за действие 2012-2013 г. по инициативата.

През 2012г. като нормативна основа за развитие на сътрудничеството между държавата и бизнеса е приет Закон за публично-частното партньорство.

Във връзка с подготовката на програмния период 2014 – 2020, в редица стратегически документи са заложени цели, области на подобрение и мерки, насочени към повишаване на прозрачността и отчетността на администрацията и към по-ефективно гражданско участие. Такива цели и мерки са заложени или конкретно или като хоризонтални принципи в Националната програма за развитие България 2020, Приоритет 6, в Националната програма за реформи Европа 2020, в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020, в Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  Принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие са получили своя дефиниция в Националната програма за развитие България 2020. Описани са в точка „Хоризонтални политики, включени в стратегическата рамка“ - Утвърждаване на принципите на откритото управление в публичния сектор |

Разработена е самостоятелна Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г., съобразена с описаните по-горе стратегически документи и създаваща план за развитие на технологични решения, които целят като ефект повишаване на прозрачността и отчетността и засилване на гражданското участие.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  За осъществявана на целите и мерките, поставени на ниво стратегически и планови документи са предвидени средства по редица оперативни програми – ОП „Добро управление“ 2014-2020, ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014 -2020, ОП „Наука и образувание за интелигентен растеж“ 2014-2020, ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 |

С Решение на Министерския съвет № 530 от 21 юли 2014 г. е приет Втори план за действие на Република България по инициативата ПОУ. Мерките от втория план за действие са разработени в съответствие с предложения на неправителствени и граждански организации в Република България, представителите на държавната администрация и препоръките в доклада за България, съгласно Независимия механизъм за оценка, както и насоките, дадени по време на регионалната среща за Европа на страните, участнички в инициативата „Партньорство за открито управление“, проведена през месец май 2014 г. в гр. Дъблин, Ирландия.

С всяка година се наблюдава положителна тенденция по отношение на ефективността на прилагане на ЗДОИ, особено по отношение на активно публикуваната информация. Подобрението в работата на администрацията по отношение на достъпа на информация за граждани и техните администрации се отбелязва, както в годишните доклади за състоянието на администрацията, така и в докладите на независими граждански организации.

На лице е и положителна тенденция по отношение на използването на редица други форми на предоставяне на информация от администрацията към различните заинтересовани страни. Създават се и функционират различни обществени и консултативни съвети, форми на сътрудничество със социалните партньори, обществени обсъждания, в рамките на които администрацията представя пред гражданите и техните организации информация за своята дейност и решения.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  Министерски съвет поддържа портал за консултативни съвети ([www.saveti.government.bg](http://www.saveti.government.bg)) на който се публикува информация за актовете, на база на които са съставени, състава и функциите на 68 консултативни съвета, като по този начин осигурява единен информационен източник за тази форма на консултативен процес.  Създаден е и Портал за отворени данни на Република България (www. opendata.government.bg).  Поддържат се в електронен формат и редица публични регистри (но повечето не поддържат всички или част от данните в отворен формат). С Решение на Министерски съвет № 103 от 17 февруари 2015 г. се прие Списък с набор от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат в 119 публични регистъра.  Други добри практики по отношение на използването на съвременни ИКТ в предоставянето на информация и в консултативния процес са посочени към приоритет 3 „Административно обслужване“ от настоящата Бяла книга. |

Отчитайки необходимостта за хармонизиране на нашето законодателство в областта на отворените данни с европейското, Министерски съвет с Решение № 279 от 29.04.2015 г. е одобрил проект на Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ, с който се цели както подобряване на процедурите и механизмите за предоставяне на достъп до обществената информация и за повторната употреба на информацията от обществения сектор, така и регламентиране на принципи и правила за публикуване на публичната информация за повторна употреба в отворен формат.

***Предизвикателства / идентифицирани проблеми***

Въпреки безспорните постижения в сферата на прозрачността, отчетността и гражданското участие, пред ефективното прилагане на принципите стоят и различни предизвикателства и проблеми.

* **В нормативната рамка съществуват различни слабости, затрудняващи прилагането на регламентираните механизми.**

Липсва например изрично и ясно задължение за администрацията да осигурява информация по какъв начин е приела, отразила или отхвърлила подадените от гражданите предложения и становища по проекти на нормативни актове или подадени в рамките на формите на консултативния процес – обществени, консултативни съвети и др.

Предвидените законови срокове за даване на предложения и становища от страна на гражданите и техните организации са недостатъчни, с оглед запознаване с подложения на публична консултация проблем и формиране на адекватни предложения или становища.

* **Слабости има и при прилагането на нормативната рамка и на стратегическите документи.**

Въпреки подобрението в работата на администрацията по отношение на достъпа до обществена информация, се повишава броя на исканията за достъп до такава, което демонстрира, че активното публикуване на информация не е достатъчно, за да задоволи нуждите на заинтересованите страни.

Според докладите за състоянието на администрацията, изключително голям е броят на отказите за достъп до обществена информация, които са направени с мотив, различен от основанията по чл. 13, 17, 31 и 37 от ЗДОИ, което поражда неяснота по отношение законосъобразността на действията на администрацията. Също така нараства и броя на направените откази.

|  |
| --- |
| Според доклада за състоянието на администрацията за 2013г., от 571 отказа за достъп до информация, на други основания (различни от основанията по чл. 13, 17, 31 и 37 от ЗДОИ) са направени 216 отказа, а според доклада за 2014г., от 1248 отказа, 972 са на друго основание. |

Не се използват в достатъчна степен съвременните технологии (в това число мобилни приложения) за поощряване и увеличаване на гражданското участие и партньорство с бизнеса.

Администрацията не разполага и с достатъчен капацитет, знания и умения за използване на съвременните технологии, необходими за ефективно прилагане на подхода на отворени данни.

Липсва един централизиран орган с методологически и контролни функции по отношение на достъпа на информация и отворените данни.

|  |
| --- |
| Виждането за недостатъчен капацитет се споделя и от част от самата администрация. При проведено проучване на мнението на служителите в администрацията за по-добро управление и изпълнение, на въпроса „Какви са основните предизвикателства, които стоят според Вас пред по-голяма прозрачност и по-тясно партньорство с гражданите, техните организации и бизнеса при осъществяване на дейността на Вашата администрация?“, най-голям процент от отговорилите – 38%, посочват проблеми от технически характер (в това число свързани с по-широко използване на IT технологии). |

С оглед на развитието на съвременните информационни и комуникационни технологии, пред администрацията стои предизвикателството да пренесат информацията за своята дейност и в полето на мобилните приложения.

|  |
| --- |
| ***Добра практика:***  Подходящ опит в тази посока може да се почерпи от разработената от правителството на Република Естония Бяла книга: Мобилно правителство: 2010 и след това (Mobile Government: 2010 and Beyond White paper) |

Не малка част от мерките, заложени в Първия план за действие на Република България по инициативата “Партньорство за открито управление” не са изпълнени изцяло или частично, което намалява ефективността от присъединяването на държавата към инициативата. Затруднения са налице и във връзка с изпълнението и постигането на целите и на други стратегически документи, включително такива, с които се осигурява финансиране по фондове и програми на ЕС.

* **Значителни предизвикателства са налице и в сферата на доверието между гражданите, бизнеса и техните организации от една страна и администрацията от друга.**

Този тип проблеми и предизвикателства са в известен смисъл с най-значима тежест, тъй като тяхното наличие би снижило ефективността и на една добре установена и правилно прилагана нормативна и стратегическа рамка.

Като цяло е налице висока степен на недоверие сред гражданите по отношение на качеството на информацията, предоставяна от страна на администрацията, както и между тях, неправителствените организации и администрацията.

|  |
| --- |
| Според национално представително проучване, проведено през месец март 2015г., само 27% от хората имат доверие на държавните институции и 26% - на политическите партии. На практика 40% от гражданите на страната са убедени, че участието им в обсъждането на конкретни политики е безгласно и безсилно, а по този начин – безсмислено. Една трета от хората нямат въобще желание да участват в политическия живот на страната.  От друга страна при проведеното проучване на виждането на служителите в администрацията за по-добро управление и изпълнение, 26% от отговорилите посочват като пречка пред прозрачността и гражданското участие некоректно отношение или липса на знания и умения от страна на гражданите. Само 10% от отговорилите виждат като пречка наличието на съпротива от страна на работещите в администрацията. Тези примери ясно илюстрират противоречието във вижданията на двете страни в консултативния процес, които са проявление на недостатъчното доверие между тях.  Недоверие съществува и между гражданите и НПО сектора. Само 21% от гражданите имат доверие в НПО. Една трета считат, че в страната няма организация, която да изразява и отстоява гражданския интерес или да ги представлява. Близо 48% от хората са категорични, че не биха взели участие по никакъв повод, ако бъдат поканени от НПО в застъпническа кампания относно даден законопроект или политика. |

Установената липса на доверие се корени в различни фактори.

Подобен фактор например е фактът, че публикуваната от администрацията информация често не е изложена на ясен и разбираем за широката общественост език. Практиката на използване на специализирана административна терминология или на публикуване за обсъждане на проекти на административни и нормативни актове, съдържащи единствено тези части от съответните разпоредби, които се изменят или допълват, е предпоставка за не добро разбиране от страна на гражданите и бизнеса.

Друг фактор е ниската популярност на различните канали, чрез които администрацията публикува и предоставя информация.

|  |
| --- |
| Според национално представително проучване, проведено през месец март 2015г., близо 74% от гражданите не са информирани и не познават възможностите, които им предоставя Порталът за обществени консултации. На въпроса „Кои са най-честите затруднения при използването на публична информация за търговски и нетърговски цели?“, 65,6% са отговорили че не знаят или не могат да преценят, а 19,7% въобще не са отговорили, което демонстрира изключително малкият брой граждани, заинтересувани от използването на публична информация. |

Дори и да познават механизмите и инструментите за получаване на информация и за гражданско участие обаче, гражданите и техните организации не са мотивирани да ги използват.

|  |
| --- |
| За периода май 2012 - февруари 2015 на Портала за обществени консултации са били коментирани едва 189 от 1000 публикувани проекто-документа, като в 150 случая има едва до 3 коментара.  Освен това публикуването на информация на портала не е задължително за администрацията и много администрации не го използват като канал за комуникация и консултация. |

Гражданите и техните организации възприемат обществените обсъждания, подаването на предложения, становища и коментари и консултативния процес като цяло, като един формален процес, от който не произтичат реални последици. Една от причините е, че дори и при подаване от страна на гражданите и техните организации на предложения и становища по проекти на актове, документи или политики, в повечето случаи липсва обратна връзка от страна на администрацията дали подадените предложения са отразени, както и ако са отхвърлени, с какви мотиви е станало това. Липсва унифициран системен подход за действията, които администрацията трябва да предприеме при предложения, становища и сигнали на гражданите и техните организации. Различните администрации не обменят успешно информация за подадените от заинтересованите страни предложения, като по този начин не успяват да изработят единен подход спрямо идентичните предложения.

Друга причина за ниската заинтересованост от партньорство с администрацията у гражданите и техните организации е, че консултативният процес започва обикновено на ниво проект на нормативен акт, документ или политика, като е пропуснат етапа на тяхното разработване, когато могат да се идентифицират и вземат предвид истинските нужди на заинтересованите страни.

|  |
| --- |
| Този факт е отчетен и от администрацията. При проведеното проучване на виждането на служителите в администрацията за по-добро управление и изпълнение, на въпроса „Смятате ли, че по-голяма прозрачност и по-тясно партньорство с гражданите, техните организации и бизнеса ще подобри работата на Вашата администрация и ако да, на кой етап?“, 67% от отговорилите считат, че прозрачността и партньорството ще подобрят работата на администрацията, ако са на етап установяване нуждите на заинтересованите страни по отношение на съответния социално-икономически сектор и / или администрация и 35% виждат полза на етапа на целеполагане и планиране на дейността на администрацията. |

Предизвикателство пред прозрачността, отчетността и гражданското участие е налице и в модела, по който функционират различните съвети за консултации. Правилата, при които се създават и функционират повечето от консултативните и обществените съвети, не гарантират участието на граждани и техните организации на база на обективни, измерими критерии, нито гарантират представителност по отношение а съответните заинтересовани страни.

Слабости има и при функционирането на самите организации на гражданите и бизнеса, като те обуславят установената липса на доверие сред гражданите към тях. Повечето организации на гражданите – НПО, социални партньори и др., нямат достатъчно развит административен капацитет, знания и умения за ефективно участие в процеса на разработване и прилагане на политики, за активно участие в консултативния процес, за разработване и подаване на адекватни и мотивирани предложения.

Преобладаващият модел на финансиране на НПО и на другите граждански организации – стопански, браншови и т.н., който често е на проектен принцип, не винаги е достатъчно прозрачен и систематичен, създава рискове от слаба активност, ограничена в рамките на даден проект или от „подчиненост“ на тесни интереси.

|  |
| --- |
| Това виждане се споделя и от администрацията. При проведеното проучване на виждането на служителите в администрацията за по-добро управление и изпълнение, 25% от отговорилите виждат като проблем разнородността на гражданските организации и неяснота от гледна точка на тяхната представителност, а 33% - недостатъчно ефективните форми на партньорство в оста държава – бизнес. |

Специфичен проблем, стоящ пред прозрачността и отчетността и имащ ефект и за заниженото гражданско участие, се крие във факта, че в много случаи комуникацията между администрацията и медиите не е на нужното професионално ниво, особено в случаи на кризисни ситуации или при разясняване на въпроси с висок обществен интерес.

***Следващи стъпки / възможни решения***

На база на изведените предизвикателства и проблеми, могат да бъдат идентифицирани следните области, в които да се предприемат мерки за подобрение:

* **По отношение на слабостите в нормативната рамка:**
* Извършване на анализи, подготовка и приемане на промени в Закона за нормативните актове, Закона за достъп до обществена информация и в други свързани нормативни актове, с които да се преодолеят установените нормативни слабости по отношение на предложения и становища в нормотворческия процес, достъпа до информация, отворените данни и т.н. Промените в нормативната рамка задължително следва да се предшестват от оценка на въздействието.
* **По отношение на слабостите, при прилагане на нормативната рамка и стратегическите документи:**
* Увеличаване на обема информация, подлежаща на активно публикуване;
* Създаване на единен методологически и контролен орган за достъп до обществена информация и отворени данни;
* Уеднаквяване практиката на администрацията по ЗДОИ;
* Провеждане на обучения за администрацията с цел повишаване на знанията и уменията за използване на съвременните технологии;
* Залагане на изисквания за познания и умения за работа със съвременни ИКТ при подбора на нови служители в администрацията;
* Приемане на стратегия и план и прилагане на мерки за използване от администрацията на съвременните информационни и комуникационни технологии, включително мобилни приложения за целите на консултативния процес, гражданското участие и партньорството с бизнеса;
* Разработване и активно прилагане на форми на граждански мониторинг върху процеса на формиране на политики и цели и тяхното изпълнение от страна на администрацията, в това число по отношение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г. и Втория план за действие на Република България по инициативата “Партньорство за открито управление”. За модел могат да бъдат използвани механизмите за отчитане и мониторинг по оперативните програми на ЕС.
* **По отношение изграждането на доверие между гражданите, бизнеса и техните организации от една страна и администрацията от друга:**
* Провеждане на обучения за служителите в администрацията с цел подобряване на комуникационните им умения и способността им за общуване с гражданите и техните организации, а също така и за работа с медиите, включително в посока поднасяне на информацията по ясен и разбираем за широката общественост начин;
* Провеждане на комуникационни кампании сред гражданите с цел популяризиране на каналите за достъп до информация и повишаване на доверието между гражданите и администрацията в сферата на прозрачността и отчетността;
* Провеждане на кампании в рамките на администрацията за промотиране на добрите практики, въведени и използвани в отделни администрации;
* Засилване участието на гражданите и техните организации (в това число с помощта на законодателни механизми) в процеса по разработване на самите проекти на нормативни актове, документи и политики;
* Вменяване на задължения за администрацията, да публикуват всички подлежащи на обсъждане актове и документи на Портала за обществени консултации;
* Създаване на задължение за администрацията за публикуване на всички постъпили предложения и становища от гражданите и техните организации, както и на информация за начина, по който са отразени (приети) или на мотивите, с които са отхвърлени;
* Създаване на нормативни условия за участието на гражданите и техните организации в консултативните и обществени съвети на база на обективни, измерими критерии и с наличие на представителност по отношение а съответните заинтересовани страни, когато това е възможно. В случаите, когато не е възможно или е трудно да се гарантира представителност на гражданските организации, осигуряване на технологични възможности (интернет портали) за получаване на предложения и становища от широк кръг представители на заинтересованите страни. Популяризиране на тези технологични възможности;
* Подобряване на реализацията на административна и дисциплинарна отговорност на държавните служители за нарушаване на законни права и интереси на гражданите;
* Изграждане на унифициран подход (включително чрез технологични решения) от страна на администрацията, към подаваните от гражданите и бизнеса предложения, становища, жалби и сигнали;
* 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;
* Повишаване ефективността на инструментите (в това число, финансирани от фондове и програми на ЕС) за повишаване капацитета на НПО сектора, бизнес организациите и другите форми на гражданско сдружаване;
* Намаляване на административните пречки и бюрокрацията за гражданите и бизнеса;
* Засилване партньорството с браншовите организации и бизнес организациите за оптимизиране на административните услуги и законодателството в съответната област;
* Проучване и избор на решения за прехвърляне на администрирането на някои регулаторни режими към професионални и браншови организации;
* По-широко използване на аутсорсинга за дейности на администрацията в изпълнение на различни политики (в посока на принципа на подготовка на политики с водеща роля на държавните органи и администрацията и участие на гражданите и техните организации и изпълнение на тези политики с широкото участие на бизнеса под контрола на администрацията).

# **Заключение**

В настоящия последен раздел на Бялата книга са изведени основните препоръки за бъдещото развитие на държавната администрация, обособени по приоритетните области, както следва:

* **Приоритет 1 „Статут на държавния служител – права и задължения“:**
* Създаване на единна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация по отношение на оценка и планиране на потребностите от служители, подбора, кариерното развитие, планирането и провеждането на обучение и мобилността;
* Създаване на механизъм за мониторинг и контрол по прилагането на единната система за управление на човешките ресурси.
* **Приоритет 2 „Организационно развитие на администрацията - структура и функциониране“**:
* Въвеждане и прилагане на унифициран модел на стратегическо планиране и изграждане на единен ясен механизъм за отчитане, мониторинг и оценка на резултатите от дейността в държавната администрация;
* Формулиране на показатели (в т.ч. и за оценка на ефикасността и икономичността) по начин, позволяващ измерване и оценка на постигнатия напредък на институционалното изпълнение и прилагане на единен подход при планирането и отчитането им;
* Постепенно преминаване на държавната администрация от традиционен бюджет, съставен по елементи на ЕБК, само към съставяне на бюджет в програмен формат, който позволява да бъде установена връзката „вложени ресурси-постигнат резултат“ и респективно да бъде оценена ефикасността при разходването на публичните ресурси;
* Предприемане на действия по внедряване, използване, развитие и надграждане на системи за управление на качеството в държавната администрация като мярка за изграждане на култура на качеството, в т.ч. и на управление в администрацията и подобряване на практиката по стратегическо планиране и програмно бюджетиране; като подходящ механизъм за адекватно оценяване (самооценка/ външна оценка), както и като предпоставка за цялостно подобряване на изпълнението дейността на администрацията.
* **Приоритет 3 „Административно обслужване“:**
* Извършване на цялостен анализ на състоянието на административното обслужване в България с цел установяване на припокриващи и дублиращи се функции на различни администрации по предоставянето на административни услуги на потребителите и предоставяне на конкретни препоръки за повишаване на координацията и комуникацията между администрациите, участващи в процеса на предоставяне на административни услуги;
* Поетапно въвеждане на комплексно административно обслужване, в съответствие с общата нормативна рамка в Административнопроцесуалния кодекс и Закона за администрацията и приетите на национално ниво стратегически и програмни документи;
* Организиране и провеждане на обучения, насочени към въвеждането на нови и модерни начини и методи за предоставяне на административни услуги, съобразени с най-добрите международни практики в административното обслужване.
* **Приоритет 4 „Прозрачност, отчетност и партньорство с гражданите и представители на бизнеса“:**
* Разработване и прилагане на ефективни механизми за граждански мониторинг върху процеса по целеполагане и изпълнение на целите от страна на администрацията, в това число задължително публикуване на всички получени предложения, сигнали и коментари и на информация за начина по който са отразени или мотивирано отхвърлени;
* Разработване и прилагане на механизми за участие на гражданите, бизнеса и техните организации в консултативните и обществени съвети и други форми на консултативен процес, на база на обективни и измерими критерии и с наличие на представителност по отношение а съответните заинтересовани страни;
* Провеждане на комуникационни кампании с цел ефективно популяризиране на механизмите за предоставяне на информация от страна на администрацията и за получаване на предложения, сигнали и коментари от страна на гражданите, бизнеса и техните организации.

1. Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския съюз, 2005 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. По данни от Споразумението за партньорство на РБ през последните години текучеството в администрацията варира в диапазона 8-9 %, като е необходимо да се установят както причините за това, така и областите, които са най-силно засегнати, за да може да се осигури приемственост в работата. [↑](#footnote-ref-3)
4. ДВ, бр. 95 от 2003 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. ДВ, бр. 24 от 2006 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. Няма данни Методиката да се прилага [↑](#footnote-ref-6)
7. Данните са от Докладите за състоянието на администрацията за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Данните са от Докладите за състоянието на администрацията за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Данните са от Докладите за състоянието на администрацията за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. [↑](#footnote-ref-9)
10. Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Данните са от Споразумението за партньорство на РБ, очертаващо помощта на Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 -2020 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. През 2012 г. общо 285 служители са взели участие в програми за мобилност /*данни СРДА 2014-2020 г./* [↑](#footnote-ref-12)
13. Мярката е заложена в СРДА 2014-2020 г., НПР: България 2020, Споразумението за партньорство на РБ и Бяла книга 2005 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Чл.35а от Закона за държавния служител [↑](#footnote-ref-14)
15. ДВ, бр. 95 от 2003 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. Чл.35, ал.6 от Закона за държавния служител [↑](#footnote-ref-16)
17. СОСА е приета с Решение N 85 на МС от 14.02.2002 г., актуализирана е през март 2006 г. [↑](#footnote-ref-17)
18. Национален институт по обучение и квалификация в системата на образованието, Национален институт по правосъдие, Национален институт по обществени поръчки и др. [↑](#footnote-ref-18)
19. Този проблем е отразен и в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 [↑](#footnote-ref-19)
20. Данните са от Докладите за състоянието на администрацията за 2013 г. и 2014 г. [↑](#footnote-ref-20)
21. Мярката е заложена и в Национална програма за реформи: България 2020. [↑](#footnote-ref-21)
22. Мярката е заложена в Национална програма за реформи: България 2020 [↑](#footnote-ref-22)
23. Добър инструмент в областта на обученията за повишаване на административния капацитет е разработената интернет базирана система за дистанционно обучение на служителите на регионалните и местни власти. Общо към началото на 2013 г. са проведени над 430 обучения на структурите-бенефициенти в различни сфери, свързани с изпълнение на техните отговорности и функции по управление на средствата от СКФ на ЕС и над 170 обучения на експерти, представители на бенефициентите, от местните власти и на други структури, работещи по СКФ /*източник Споразумение за партньорство на Република България*/ [↑](#footnote-ref-23)
24. Данните за средствата, които се отделят за обучения в ЕС са от Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския съюз, 2005 г. [↑](#footnote-ref-24)
25. Обн. ДВ., бр. 54 от 31 май 2002 г. [↑](#footnote-ref-25)
26. Отм. ДВ., бр. 49 от 29 юни 2012 г. [↑](#footnote-ref-26)
27. Изм. ДВ. бр. 6 от 23 Януари 2004 г., изм. ДВ. бр. 46 от 28 Май 2004 г., изм. ДВ. бр. 83 от 18 Октомври 2005 г., изм. ДВ. бр. 46 от 6 Юни 2006 г., изм. ДВ. бр. 64 от 18 Юли 2008 г., изм. ДВ. бр. 92 от 24 Октомври 2008 г., изм. ДВ. бр. 5 от 20 Януари 2009 г., изм. ДВ. бр. 102 от 22 Декември 2009 г., изм. ДВ. бр.25 от 30 Март 2010 г., изм. ДВ. бр. 58 от 30 Юли 2010 г., отм. ДВ. бр.95 от 2 Декември 2011 г., изм. ДВ. бр.106 от 30 Декември 2011 г., изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012 г. [↑](#footnote-ref-27)
28. Изм. и доп. ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 1.07.2012 г. [↑](#footnote-ref-28)
29. Източник - Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред Българската държавна администрация в Европейския съюз, 2005 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. Приета с РМС № 36/09.02.1998 г. [↑](#footnote-ref-30)
31. По данни от ИСУН и интернет страницата на ОПАК, в т.ч. Годишен доклад за напредъка по ОПАК за 2013 г., издаден на 24.07.2014 г. [↑](#footnote-ref-31)
32. [Доклад по Закона за държавния бюджет на Република България](http://www.minfin.bg/document/2865:1) - 2002 г. [↑](#footnote-ref-32)
33. [Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България](http://www.minfin.bg/document/2862:1) - 2003 г. [↑](#footnote-ref-33)
34. Закон за публичните финанси (чл. 18) [↑](#footnote-ref-34)
35. ПМС № 8/16.01.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г. (чл.82, ал.1, т.3) [↑](#footnote-ref-35)
36. По данни от Портала за обществени консултации ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)) към месец юни 2015 г. [↑](#footnote-ref-36)
37. Консолидирани годишни доклади за вътрешния одит в публичния сектор в Р. България за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. [↑](#footnote-ref-37)
38. Обобщени данни от извършен преглед на достъпни на интернет страниците на общини доклади от извършени функционални анализи. [↑](#footnote-ref-38)
39. [Решение № 62 на Министерския съвет от 30 януари 2015 година за бюджетната процедура за 2016 г.](http://www.minfin.bg/document/15759:1) [↑](#footnote-ref-39)
40. Тази стъпка е включена и като мярка по Цел 9: Повишаване на ефективността, бързината и реда на системите за управление и контрол в публичния сектор и в Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. [↑](#footnote-ref-40)
41. Приета с РМС № 140/17.03.2014 г. [↑](#footnote-ref-41)
42. В Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г. е предвидена дейност „Надграждане и внедряване на Информационна система за отчитане изпълнението на ключови политики и на годишните цели на администрациите“, която следва да се реализира в периода 2015-2017 г. [↑](#footnote-ref-42)
43. Вж. Закон за администрацията, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, устройствени правилници на министерства. [↑](#footnote-ref-43)
44. Доклад за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-44)
45. Източник: ИПА - Добри практики в административното обслужване (<http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/dobripraktiki.pdf>) [↑](#footnote-ref-45)
46. Източник. Базисен модел на комплексно административно обслужване (<http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/administrativno_obsluzhvane.pdf>) [↑](#footnote-ref-46)
47. Източник: ИПА - Добри практики в административното обслужване (<http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/dobripraktiki.pdf>) [↑](#footnote-ref-47)
48. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-48)
49. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-49)
50. Източник: Резултати от изследване на регионалния екип на НЦИОМ в Пазарджик. [↑](#footnote-ref-50)
51. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-51)
52. Източник: Проучване на Световната банка „България: административни пречки през бизнеса на общинско ниво“ [↑](#footnote-ref-52)
53. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2013 г. [↑](#footnote-ref-53)
54. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-54)
55. Данните са от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г. [↑](#footnote-ref-55)
56. АИСКАО - Административна информационна система за комплексно административно обслужване [↑](#footnote-ref-56)
57. Източник: Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.) (<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>). [↑](#footnote-ref-57)
58. Източник. Базисен модел на комплексно административно обслужване (<http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/administrativno_obsluzhvane.pdf>) [↑](#footnote-ref-58)