



**Министерство на държавната администрация и
административната реформа**

**Оперативна
програма
“Административен
капацитет”**

2007 – 2013 г.

Септември 2007 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВЪВЕДЕНИЕ	8
II.	ПРИНЦИП НА ПАРТНЬОРСТВО	11
III.	АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	12
1.	Законодателна рамка	12
1.1.	Нормативни актове	12
1.2.	Прилагане на законодателството	13
2.	Административни структури и институционално изграждане	14
2.1.	Структура на администрацията и разпределение на функции	14
2.2.	Устройствени правилници на административните структури и промени в щатната численост, структурата и функциите им	17
2.3.	Инструменти за проследяване и отчитане на развитието на административните структури	20
3.	Прозрачна и почтена държавна администрация	21
3.1.	Прозрачност и отчетност	21
3.2.	Антикорупционна политика	24
3.3.	Контрол върху дейността на администрацията	28
3.3.1.	Вътрешен контрол	28
3.3.2.	Външен контрол	30
3.4.	Ролята на Омбудсмана	30
4.	Администрацията – партньор на бизнеса	33
5.	Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство	37
5.1.	Разработване на политики и стратегическо планиране	38
5.2.	Консултация и координация	39
5.3.	Предварителна оценка на въздействието	41
5.4.	Управление на изпълнението, мониторинг и последваща оценка на въздействието на политиките	42
6.	Управление на човешките ресурси	42
6.1.	Образователно-квалификационна структура на заетите в държавната администрация	43
6.2.	Прилагане на принципа на равенство между половете в държавната администрация и превенция на дискриминацията	44
6.3.	Политика за управление на човешките ресурси	45
6.3.1.	Подбор на кадри в държавната администрация	45
6.3.2.	Кариерно развитие	47
6.3.3.	Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация	51
6.4.	Обучение в държавната администрация	52
6.5.	Обучителни институции в държавната администрация	55
6.5.1.	Институт по публична администрация и европейска интеграция	55
6.5.2.	Школа по публични финанси към МФ	57

6.5.3. Дипломатически институт към Министерството на външните работи.....	57
6.5.4. Институт по психология към Министерството на вътрешните работи.....	57
6.5.5. Национален институт на правосъдието към ВСС	58
7. Административно обслужване и електронно управление	58
7.1. Административно обслужване	58
7.1.1. Измерване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса.....	59
7.1.2. Системи за управление на качеството	61
7.1.3. Харти на клиента	63
7.1.4. Въвеждане на принципа на обслужване “на едно гише”	64
7.1.5. Обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове	66
7.2. Регулаторни режими	66
7.3. Електронно управление	67
7.3.1. Усъвършенстване на основната нормативна и стратегическа база за развитие на електронно управление	68
7.3.2. Организационен капацитет и човешки ресурси за развитие на електронното управление.....	69
7.3.3. Среда за електронно управление.....	70
7.3.4. Електронни услуги	73
7.3.5. Електронен документ и електронен подпис.....	76
7.3.6. Оперативна съвместимост	78
IV. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО	80
1. Правна рамка.....	81
2. Организационна структура и човешки ресурси на СГО	82
2.1. Организационен капацитет.....	82
2.2. Обучения	83
3. Финансова стабилност	84
4. Технически ресурси.....	85
5. Предоставяне на услуги	85
6. Сътрудничество	86
6.1. С държавната администрация	86
6.2. Между структурите на гражданското общество.....	87
6.3. На ниво ЕС	88
7. Имидж.....	88
V. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА.....	89
1. Въведение	89
2. Законодателна рамка	90
3. Структури, институционално изграждане и координация между органите на съдебната власт	92

3.1.	Съд	92
3.2.	Прокуратура	92
3.3.	Следствие	93
3.4.	Висш съдебен съвет	93
3.5.	Министър на правосъдието	95
3.6.	Агенция по вписванията	96
4.	Прозрачност и отчетност в съдебната система	96
4.1.	Структури за контрол и борба с корупцията в рамките на съдебната система	96
4.2.	Средства и мерки за прозрачност, борба и превенция на корупцията в съдебната система	98
4.3.	Откритост и контрол за по-голяма ефективност	99
5.	Развитие на човешките ресурси в съдебната система	101
5.1.	Правно положение и численост на състава в съдебната система	101
5.1.1.	Магистрати	101
5.1.2.	Съдебни служители	102
5.2.	Подбор и кариерно развитие	102
5.2.1.	Магистрати и съдебни служители	102
5.2.2.	Атестиране	103
5.3.	Обучение в съдебната система	104
5.3.1.	Национален институт на правосъдието	104
5.3.2.	Обучения	105
6.	Развитие на информационните технологии в съдебната система	107
6.1.	Компетентни органи по дейности за информационните технологии в съдебната система	108
6.2.	Състояние на информационните технологии в съдебната система	109
6.3.	Информационни системи и регистри, изградени в съдебната система	110
6.3.1.	Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП)	110
6.3.2.	Автоматизирана система за управление на делата (АСУД)	110
6.3.3.	Система за случайно разпределение на дела	111
6.3.4.	Единна регистърна система	111
6.3.5.	Система за издаване на свидетелства за съдимост	111
6.3.6.	Унифицирана информационна система (УИС)	111
6.3.7.	Кадастър и имотен регистър	111
6.3.8.	Единна информационна система в областта на международното съдебно сътрудничество по наказателни и граждански дела	111
6.4.	Е-правосъдие	112
VI.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	115
VII.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО	117

VIII.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА.....	118
IX.	ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРЕДВАРИТЕЛНАТА ОЦЕНКА	119
1.	Цел на предварителната оценка	119
2.	Коментари на предварителната оценка по отделните части на ОПАК	119
2.1.	Цели на ОПАК	119
2.2.	Социално-икономически и SWOT анализи.....	119
2.3.	Приоритетни оси, подприоритети и индикативни дейности.....	120
2.3.1.	Определение за държавна администрация и роля на съдебната система.....	120
2.3.2.	Ролята на Института по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ) и други обучителни институции	120
2.3.3.	Предложения за промени в Стратегическата част на ОПАК	121
2.3.4.	Индикатори за изпълнение	121
2.3.5.	Изпълнение и наблюдение.....	121
2.3.6.	Оценка на въздействието	121
2.3.7.	Социално-икономическо въздействие на ОПАК.....	122
2.4.	Въздействие на цялата ОП върху регионалното и социалното сближаване.....	124
X.	СТРАТЕГИЯ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА “АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”	125
XI.	ПРИОРИТЕТНА ОС I, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ.....	129
1.	Подприоритет 1.1.....	132
2.	Подприоритет 1.2.....	134
3.	Подприоритет 1.3.....	137
4.	Подприоритет 1.4.....	140
5.	Подприоритет 1.5.....	142
6.	Подприоритет 1.6.....	144
XII.	ПРИОРИТЕТНА ОС II, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ.....	145
1.	Подприоритет 2.1.....	148
2.	Подприоритет 2.2.....	150
3.	Подприоритет 2.3.....	153
4.	Подприоритет 2.4.....	155
5.	Подприоритет 2.5.....	158
XIII.	ПРИОРИТЕТНА ОС III, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ	159
1.	Подприоритет 3.1.....	162
2.	Подприоритет 3.2.....	167
3.	Подприоритет 3.3.....	169
4.	Подприоритет 3.4.....	171
XIV.	ПРИОРИТЕТНА ОС IV, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ	172
1.	Подприоритет 4.1.....	173
2.	Подприоритет 4.2.....	175

3.	Подприоритет 4.3.....	177
XV.	ИНДИКАТИВНА ФИНАНСОВА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2013 г.....	178
XVI.	ФИНАНСОВ ПЛАН ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2013 г.....	179
XVII.	СЪГЛАСУВАНOST НА ОПАК С ДРУГИТЕ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ.....	181
XVIII.	ИЗБЯГВАНЕ НА ДВОЙНОТО ФИНАНСИРАНЕ.....	184
XIX.	ХОРИЗОНТАЛНИ ПРИНЦИПИ.....	185
1.	Осигуряване на равенство между половете и превенция на дискриминацията.....	185
2.	Иновации и прилагане на политики (mainstreaming).....	186
3.	Партньорство.....	186
4.	Устойчиво развитие.....	187
XX.	СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ.....	189
XXI.	ИЗПЪЛНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ОПАК.....	191
1.	Институционална рамка за управление на Оперативната програма.....	191
1.1.	Управляващ орган.....	191
1.2.	Сертифициращ орган (СО).....	193
1.3.	Одитиращ орган (ОО).....	194
1.4.	Орган за оценка на съответствието.....	194
1.5.	Комитет за наблюдение.....	195
2.	Изпълнение на програмата.....	197
2.1.	Роля на бенефициента.....	197
2.2.	Подбор на проекти за финансиране.....	197
2.3.	Финансово управление на ОПАК.....	198
2.3.1.	Орган, отговорен за получаване на средствата от ЕК.....	198
2.3.2.	Орган, извършващ плащанията към бенефициентите.....	198
2.3.3.	Роля на Управляващия орган.....	198
3.	Процедури за одит и контрол.....	200
3.1.	Вътрешен контрол.....	200
3.2.	Верификация на дейностите.....	201
3.3.	Одитна пътека.....	201
3.4.	Предварителен контрол.....	201
3.5.	Вътрешен одит.....	202
3.6.	Управление на риска.....	202
3.7.	Доклад за нередностите.....	202
4.	Мониторинг и оценка.....	202
4.1.	Система за мониторинг.....	202
4.1.1.	Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН).....	204
4.1.2.	Използване на финансово-счетоводна система SAP.....	204

4.1.3. Информационна система на ЕК – SFC2007	205
4.2. Оценки на изпълнението	205
4.2.1. Предварителна оценка	206
4.2.2. Текущи оценки	207
4.2.3. Последваща оценка	208
4.2.4. Управление на процеса на текущи оценки	208
XXII. РЕЗЮМЕ НА КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН НА ОПАК 2007 – 2013	209
1. Цели и целеви групи	209
1.1. Цели	209
1.1.1. Основна цел	209
1.1.2. Специфични цели	209
1.2. Целеви групи	210
2. Съдържание и стратегия на Комуникационния план	210
2.1. Стратегия	210
2.2. Информационни и комуникационни средства	210
3. Индикативен бюджет	211
4. Органи, отговорни за изпълнението на мерките за информираност и публичност	211
4.1. Отговорности на Управляващия орган	211
4.2. Отговорност на служителя по информация и публичност	212
4.3. Отговорности на бенефициентите	213
5. Одобрение и съгласуване на Комуникационния план	213
6. Индикатори за наблюдение и оценка	214
XXIII. СЪКРАЩЕНИЯ	215

I. ВЪВЕДЕНИЕ

*“Как да подобрим институционалния и административен капацитет?
За да направим това, е нужно да повишим уменията на държавните служители и
качеството на административното обслужване. Необходимо е да направим
структурите по-ефективни и да използваме по-пълноценно възможностите на новите
технологии. Да променим начина на взаимодействие между правителствата и
гражданското общество.”¹*

*Владимир Шпидла
Комисар по трудовата заетост, обществените въпроси и равните възможности*

Оперативна програма “Административен капацитет” (ОПАК) е стратегически документ за модернизация на българската държавна администрация и подобряване на работата на органите на съдебната власт и на структурите на гражданското общество за периода 2007 – 2013 г. Тя се финансира от Европейския социален фонд (ЕСФ) и от националния бюджет. Програмата отговаря на препоръката от Стратегическите насоки за сближаване на Общността да се предприемат специални действия за укрепване на административния капацитет в рамките на цел “Сближаване”.

Оперативната програма “Административен капацитет” е част от Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) 2007 – 2013 г., като допринася за изпълнението на двете ѝ стратегически цели:

- 1) засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед постигането на висок и устойчив растеж и
- 2) развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

Оперативна програма “Административен капацитет” има **хоризонтален обхват и нейната стратегическа цел е:**

Подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост.

Повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система.

¹ Spidla V., Commissioner for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Conference on: “The European Social Fund at Work”*, Manchester, 14 Oct 2005

Оперативна програма “Административен капацитет”

При изпълнението на ОПАК се поставят следните **специфични цели**:

- **Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система**
- **Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество**
- **Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система**

С изпълнението на Оперативната програма “Административен капацитет” ще се постигнат общи стандарти и правила за реформа на държавната администрация на всички нива – централно, областно и общинско. Ще се развие професионална администрация, насочена към потребностите на обществото и ще се намалят разходите и бюрократичните процедури в нейната дейност. Чрез Програмата ще се въведат работещи механизми за вътрешен и външен контрол за по-добра отчетност и прозрачност.

Капацитетът на гражданското общество за сътрудничество и диалог с администрацията и органите на съдебната власт също ще бъде подкрепен в рамките на ОПАК. Така ще се постигне качествено формулиране и изпълнение на политики при прилагане на принципа на партньорство.

Освен хоризонтален ОПАК има и **секторен обхват като адресира реформата в съдебната система** с фокус прозрачността в работата ѝ и развитие на човешките ресурси. Укрепването на съдебната система е от особено значение за прилагането на правото на Общността. Ефективната и прозрачна съдебна система е важна предпоставка за създаване на добра среда за бизнеса и по-висок икономически растеж в страната.

В допълнение ще бъдат използвани възможностите за транснационално и междурегионално сътрудничество за обмен на добри практики с други държави членки в области от значение за административната и съдебната реформа.

За постигане на поставените цели изпълнението на ОПАК е съсредоточено в следните **приоритетни оси**:

Приоритетна ос I: Добро управление

Приоритетна ос II: Управление на човешките ресурси

Приоритетна ос III: Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление

Приоритетна ос IV: Техническа помощ

Приоритетните оси на Програмата са в съответствие със сферите на действие, които могат да бъдат подкрепени от Европейския социален фонд, съгласно разпоредбите на чл. 3 от Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 05.07.2006 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1784/1999.

При разработването на Програмата са взети предвид основните стратегически документи на Европейския съюз (ЕС), както и приоритетите на националните политики и на Националната програма за реформи.

II. ПРИНЦИП НА ПАРТНЬОРСТВО

В изпълнение на чл. 11 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11.07.2006 г.² Оперативната програма “Административен капацитет” е **разработена при спазване на принципа на партньорство с всички заинтересовани страни**. Този принцип е залегнал във всички етапи на Програмата – изготвяне, изпълнение, мониторинг и оценка.

Със заповед на министъра на държавната администрация и административната реформа от 27.10.2005 г. е създадена Работна група за изготвяне на Оперативна програма “Административен капацитет”. С цел постигане на широк консенсус в нея са включени над 40 представители на **държавни институции на централно, областно и общинско ниво, социално-икономически партньори (СИП) и неправителствени организации (НПО)**.³

СИП и НПО участваха активно и допринесоха за идентифициране на най-важните сфери за укрепване на административния капацитет в България. Ефективните консултации съдействаха за утвърждаване на взаимно доверие и сътрудничество между държавната администрация и гражданското общество. С тяхна помощ се изясниха различните виждания и се определи къде са необходими нови усилия за провеждане на реформа.

По време на разработването на Оперативната програма бяха проведени допълнителни срещи с представители на заинтересованите страни. В периода март – октомври 2006 г. представители на Управляващия орган на ОПАК участваха в срещи за дискутиране на Програмата с представители на областните и общинските администрации, СИП и НПО. През пролетта и лятото на 2007 г. бяха проведени и специални срещи с представители на ВСС, ВАС, Главна прокуратура, МП и НИП за обсъждане на нуждите от подобряване на капацитета в съдебната система, които впоследствие бяха възприети като основа за стратегическата част на ОПАК по отношение на съдебната власт.

Утвърденият диалог и съвместна работа ще продължат и в процеса на изпълнение и мониторинг на Програмата.

² Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11.07.2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд за развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент № 1260/1999

³ Виж Приложение 1

III. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Реформата в държавната администрация стартира в периода преди присъединяването на България към ЕС. На европейско ниво не съществува единна стратегия за укрепване на капацитета на държавната администрация, нито има единен модел за най-ефективното ѝ функциониране. След приемането на основните нормативни актове от 2003 г. насам са разработени стратегии за реформа в различни области на администрацията, следващи общите тенденции на развитие и добрите европейски практики.

За реформата на българската държавна администрация през последните години се използват освен национални средства и подкрепата на предприєдинителната програма ФАР. В прегледа на програма ФАР от 2000 г. една от ключовите препоръки на Европейската комисия към България като страна-кандидат е да ревизира и преосмисли фундаментално реформата на държавната администрация.⁴ През периода на програмиране 1998–2006 г. помощта за България по ФАР за държавната администрация и съдебната система възлиза на около 304 млн. евро. Целите и резултатите, очаквани от тази подкрепа за периода 2004–2006 г., бяха определени в Многогодишния програмен документ на Министерството на финансите. В областта на държавната администрация фокусът беше изместен от предприемането на промени в законодателната рамка към проблемите в прилагането ѝ, както и към мерки за борба с корупцията.

В Мониторинговите доклади на ЕК е отбелязано, че все още са необходими действия за подобряване на капацитета на държавната администрация за изпълнение на изискванията за членство в ЕС.

Възможностите за подобряване качеството на човешките ресурси, които дава политиката на сближаване на ЕС и най-вече Европейският социален фонд, ще се използват за успешното продължаване на административната реформа. Това ще спомогне за подобряване на бизнес средата и за повишаване на конкурентоспособността на страната.

Настоящият анализ представя състоянието на държавната администрация на централно, регионално и местно ниво и готовността ѝ за работа в условията на членство в ЕС. Анализът очертава основни тенденции, предизвикателства и перспективи за модернизация на държавната администрация за периода 2007 – 2013 г.

1. Законодателна рамка

1.1. Нормативни актове

През последните години българското правителство прие и усъвършенства основните законодателни актове и необходимите подзаконови актове по тяхното прилагане⁵, свързани с изграждането и функционирането на администрацията. През 2006 г. са направени важни изменения в двата основни закона в тази област – **Закона за администрацията (ЗА)** и **Закона за държавния служител (ЗДСл)**. Измененията в ЗА са свързани с провеждането на административната реформа: разграничаване на политическото от административното ниво в държавната администрация, регламентиране на процеса по разработване на политики, създаване на ефективен вътрешен контрол. Промените в ЗДСл продължават процеса на модернизиране на българската държавна администрация в областта на управлението на

⁴ Преглед на програма ФАР, 2000 г.: Засилване подготовката за членство. Съобщение от г-н Ферхойген. COM (2002)3103/2 от октомври 2000 г.

⁵ Виж Приложение № 3

човешките ресурси и целият укрепване на статута и повишаване на мотивацията на държавните служители.

През 2006 г. е приет и **Административно-процесуалният кодекс**. Това е важен етап в изграждането на отговорна и прозрачна държавна администрация. Той способства за подобряване на административното обслужване и отговаря на нуждата от създаване на систематизирана и уеднаквена нормативна уредба за процедурите по издаване и обжалване на административните актове. Въведени са и принципите за достъпност, публичност и прозрачност в административното производство.

Също така в края на май 2007 г. е приет **Закон за електронното управление**. Той поставя основата на съществена реформа в работата на администрацията, свързана с използването на новите информационни технологии и паралелно използване на хартиени и електронни документи. Законът предвижда автоматизиране на административните процедури, осигуряване на прозрачност на процесите в държавната администрация, намаляване възможностите за корупционни практики, както и на разходите за издръжка на администрацията.

1.2. Прилагане на законодателството

Ефикасното и ефективно прилагане на законодателството е процес, който изисква добре планирани действия и координация между всички заинтересовани лица.

Подобряването на нормативната уредба дава възможност за повишаване ефективността на централните и териториалните администрации, подобряване на административните услуги, намаляване разходите на бизнеса и населението за работа с администрацията и усъвършенстване на начините за обратна връзка с тях.

Тази промяна не може да бъде осъществена единствено чрез предприемане на законодателни мерки. **Необходимо е общо разбиране за същността на извършваните промени, изграждане на нова административна практика и култура, както и осигуряване на необходимата политическа подкрепа.**

Първа стъпка в посока на преодоляването на споменатите проблеми е създаването на Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР). На основата на принципите, възприети в предишните етапи на реформата, министерството набелязва основните приоритети: обучение и управление на човешките ресурси в държавната администрация, подобряване на административното обслужване и регулиране, развитие на електронното правителство, продължаваща модернизация и повече прозрачност и отчетност на държавната администрация.

МДААР разработи различни инструменти, с които да подкрепи изпълнението на тези приоритети⁶. Като използва възможностите и средствата по ОПАК, МДААР има основната задача да създаде предпоставките за успешното завършване на административната реформа.

⁶ Например Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности, Стратегията за управление на човешките ресурси в администрацията, Стратегията за обучението на служителите в администрацията, Закона за електронното управление.

Правната рамка за реформата в държавната администрация в голяма степен е приета и нейният обхват е задоволителен. В следващите години основното предизвикателство ще се състои в осигуряването на ефективното ѝ прилагане. Същевременно трябва да се изгради ефективна система за мониторинг на изпълнението на стратегиите и прилагането на законодателството.

С оглед подобряване прилагането на законодателството е необходимо да се укрепи капацитетът на административните структури, както и ролята на МДААР като институция, отговорна за осъществяването на държавната политика за модернизиране на администрацията.

2. Административни структури и институционално изграждане

Ефективната дейност на администрацията не е възможна без ясна визия за институционалното изграждане на административните структури. Основен приоритет на реформата в администрацията на този етап е тяхното **оптимизиране на централно, областно и общинско ниво чрез модернизация и организационно развитие**. Създаването на нови администрации, реструктурирането на съществуващи, закриването на неефективни структури и звена, оптимизирането им, както и тяхното организационно развитие целят постигане на **не по-голяма, но по-добре организирана, ефективна и политически неутрална администрация**.

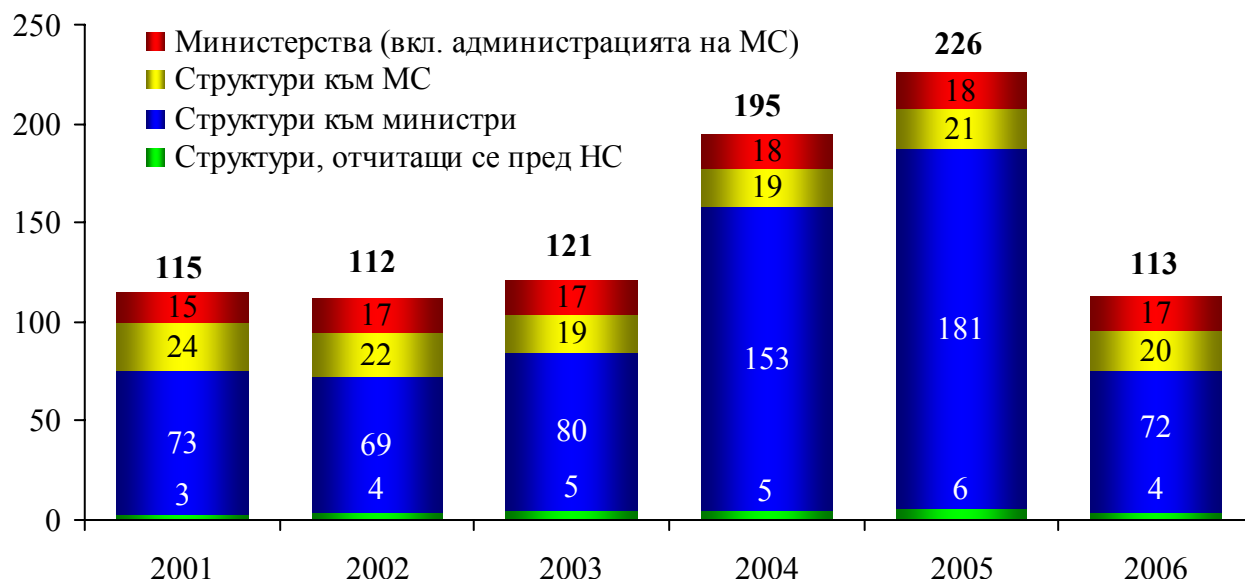
2.1. Структура на администрацията и разпределение на функции

Администрацията на изпълнителната власт в България се дели на **централна и териториална**⁷. Общият брой на **административните структури през 2006 г. е 551**. Централната администрация включва администрацията на Министерския съвет (МС), министерствата, изпълнителните агенции, държавните комисии, административни структури, създадени с нормативен акт. Общият брой на **административните структури в централната администрация е 113** (вкл. администрацията на МС). Териториалната администрация включва областните и общинските администрации и специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт⁸.

⁷ Закон за администрацията (чл. 37) (виж Приложение № 3)

⁸ За привеждане в съответствие с европейските изисквания на номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (NUTS), България е разделена на: две неадминистративни териториални единици (Северна и Южна България) на ниво NUTS 1; 6 района за планиране на ниво NUTS 2; 28 области на ниво NUTS 3

Графика 1: Структури на централната администрация



Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г.⁹

28-те областни администрации подпомагат областните управители при осъществяване на тяхната дейност. **Областният управител** е едноличен орган на изпълнителната власт в областта. Той се назначава с решение на МС и е отговорен пред него. Областният управител осъществява държавното управление на територията на областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и техните администрации, както и взаимодействието им с местната власт, осигурявайки съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика¹⁰. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на областната администрация се определят с устройствен правилник, приет от МС. Все още не са изградени ефективни механизми за упражняване на координиращата роля на областния управител по отношение на деконцентрираната администрация (териториалните звена) на централната изпълнителна власт.

264-те общини в България представляват основните административно-териториални единици, в които се осъществява местното самоуправление. Те се създават от МС по ред, определен в Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ). Кметствата и районите са съставни административно-териториални единици на общините¹¹. **Общинската администрация** подпомага дейността на общинските съвети и кметовете на общини, райони и кметства. **Кметът** е орган на изпълнителната власт в общината¹². Той ръководи цялата изпълнителна дейност на общината; организира изпълнението на общинския бюджет и на дългосрочните програми; организира изпълнението

⁹ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 23

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

¹⁰ Закон за администрацията (чл. 29 и сл.) (виж Приложение 3)

¹¹ Кметства и райони, извън създадените със закона, се създават от общинските съвети по реда, определен в ЗАТУРБ. В трите най-големи града има общо 35 района, създадени със Закона за териториалното деление на столичната община и големите градове (ЗТДСОГГ)

¹² Закон за администрацията (чл. 33) (виж Приложение 3)

на актовете на общинския съвет и участва на заседанията му с право на съвещателен глас; утвърждава устройствения правилник на общинската администрация¹³.

Териториалните звена на централната изпълнителна власт, които представляват деконцентрирани звена на отделните министерства, са част от централната администрация и са твърде различни по териториален обхват, статут и вътрешна структура. Независимо от това, че в тях е заета около 60% от цялата държавна администрация, досега деконцентрираните звена са оставали **извън обхвата на осъществяваните в страната реформи** – акцентите на административната реформа от 1998 г. досега са повече върху държавната служба и управлението на човешките ресурси.

Негативните последици от **липсата на ефективно взаимодействие и връзки между териториалните звена и общинските администрации** са сериозни. Ефективността от секторните политики на общинско, оттам и на национално ниво трябва да се подобри.

Разпределението на отговорности, права и ресурси между централното, областното и общинското ниво на управление е свързано с процеса на оптимизиране на административните структури. Новият стратегически подход, определен със **Стратегията за децентрализация** от юни 2006 г.¹⁴, изисква това разпределение да се осъществява взаимосвързано с останалите реформи и процеси в страната. Стратегията съдържа ангажменти за задълбочаване на процеса на децентрализация, увеличаване на собствените приходи на общините, подобряване на качеството на услугите и повишаване на стандарта на живот на гражданите. Ръководството и координацията по изпълнението на Стратегията за децентрализация и Програмата за нейното изпълнение за 2006 – 2009 г. се осъществява от **Съвета за децентрализация на държавното управление**. Стратегията за децентрализация се финансира от националния бюджет. В началото на юни 2007 г. е приет годишният доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и Програмата ѝ през 2006 г.¹⁵

Основен проблем пред местните власти и съответно пред общинските администрации досега беше несъответствието между правомощията и функциите им и недостатъчните ресурси, с които те разполагат. С последното **изменение на Конституцията на Република България**¹⁶ това се променя – регламентира се нов ред за установяване на данъците и таксите и определянето на техния размер, като на общините се възлага компетентността:

- да определят размера на местните данъци
- да определят размера на местните такси

През 2006 г. продължава и процесът по **прехвърляне на функции от централната към общинската администрация**, като например регистрирането на селскостопанска и горска техника, администрирането на местните данъци и такси¹⁷, домовете за отглеждане на деца, лишени от родителски грижи¹⁸.

¹³ Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) (чл. 44) (виж Приложение 3)

¹⁴ Виж Приложение 3

¹⁵ Според доклада от 29 планирани мерки за 2006 г. са изпълнени 12, частично изпълнени 15 и 2 са неизпълнени. Финансовото състояние на общините през 2006 г. значително се подобрява. Реалният ръст на общинските приходи е над 10%, делът на капиталовите разходи на местната власт достига 21%, а на разходите за местни услуги изпреварва този на делегираните с 53%. През миналата година е постигнат консенсус за промяна на Конституцията, което е първата крачка за предоставянето на данъчни правомощия на местните власти. Направени са и първите промени, насочени към консолидиране на инвестиционните трансфери за общините <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0175&n=002330&g=>

¹⁶ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02.2007 г.) – Четвърта поправка (§ 5, § 11) (Виж Приложение 3)

¹⁷ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 30

Основните предизвикателства пред реформата на административните структури на различните нива на изпълнителната власт са свързани с:

- Обвързване на модернизацията на държавната администрация с процеса на децентрализация
- Усъвършенстване на функциите и структурата на териториалните звена на централната изпълнителна власт
- Подпомагане дейността на областния управител за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси и като координатор по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт
- Подобряване на връзките между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общинските администрации в рамките на областта

2.2. Устройствени правилници на административните структури и промени в щатната численост, структурата и функциите им

Щатната численост, структурата, функциите и организацията на работата на администрациите се определят в **нормативните актове**, с които са създадени, както и в съответните **Устройствени правилници**. Структурата и съставът на **Министерския съвет** се приемат с решение на **Народното събрание**, а Устройствените правилници на всяко отделно министерство, държавна агенция, изпълнителна агенция, държавна комисия или административна структура, създадена с нормативен акт, се приемат от МС.

Общата щатна численост на служителите в администрацията, **изчислена на базата на устройствени правилници**, е **86 961 щатни бройки**. За 2006 г. общата численост на заетите в държавната администрация е **81 320 бройки**¹⁹. От тях **41.4%** са държавни служители с ръководни и експертни функции, а **58.6%** са служители по трудово правоотношение, които осъществяват спомагателни или технически функции.

Заетите в структурите на централната власт представляват 62.4% от общата численост в администрацията. Областната и общинската администрации имат обща численост от 32 729 бройки.

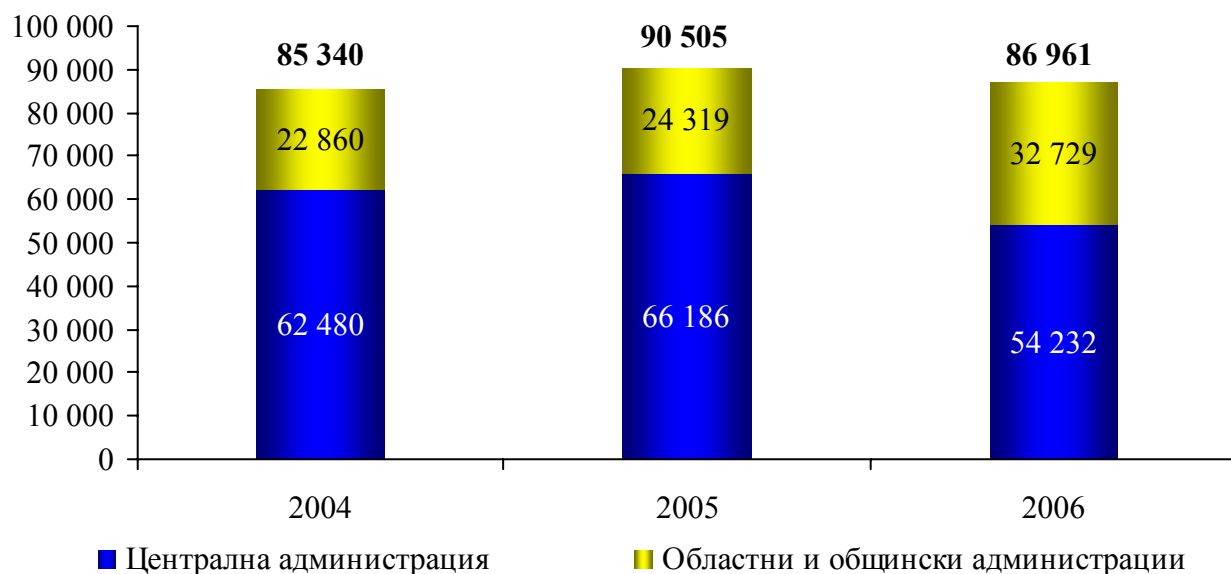
http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

¹⁸ Годишен доклад за изпълнението на Стратегията за децентрализация и Програмата ѝ през 2006 г. <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0175&n=002330&g=>

¹⁹ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 46

http://www.mdaar.government.bg/docs/Microsoft%20Word%20-%20%20Doclad_08%2005%202007_graf1.pdf

Графика 2: Щатна численост на администрацията



Източник: МДААР (Доклади за състоянието на администрацията за 2004, 2005 и 2006 г.)

През 2006 г. е извършено **оптимизиране на числеността на персонала** в административните структури и второстепенните разпоредители към министри с **5 306 щатни бройки**, което представлява **намаляване с 3.4%**²⁰. **Съветът за модернизиране на държавната администрация (СМДА)**²¹ изразява становища относно създаването, преобразуването, закриването на административните структури и увеличаването на числеността им преди утвърждаването им от МС. През 2006 г. са разгледани 13 предложения за увеличаване на числеността на административните структури. В съответствие с политиката на недопускане на безконтролно увеличаване на администрацията²² след решение на СМДА повечето администрации са увеличили числеността на отделни административни звена на база на вътрешно реструктуриране²³.

Промените в щатната численост са предизвикани от следните фактори²⁴: функционален анализ и реструктуриране, създаване или укрепване на съществуващи звена за работа по *acquis* или финансовите инструменти на ЕС, прилагане на новоприети или изменени нормативни актове, изпълнение на ПМС за изпълнението на държавния бюджет²⁵.

²⁰ Отчет за дейността на МДААР, август 2005 – декември 2006 г. (стр. 6)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Otchet%20MDAAR%202006.pdf>

²¹ Създаден като консултативен орган към МС за практическото изпълнение на Програмата и Плана за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация.

²² Както и в изпълнение на § 74 от Закона за държавния бюджет за 2006 г., според който до 31.01.2006 г. всички министри трябва да направят преглед и да предложат за одобрение от Министерския съвет оптимизационни планове на структурите и числеността

²³ Доклад за изпълнението на Актуализирания план за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003 – 2006 г., за периода януари – декември 2006 г., стр. 6

²⁴ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 27 и сл.
http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

²⁵ Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 14 от 31.01.2006 г.

В централните административни структури като цяло числеността е намаляла с 3 119 щатни бройки. Увеличение на щатната численост се отчита на ниво министерства, произтичаща често от задължения, свързани с членството на България в ЕС.

Що се отнася до общинските администрации, преобладават общините с численост на администрацията между 31 и 70 души. През 2006 г. те отбелязват значително увеличение. Общата численост и структурата на **общинската администрация** се одобряват от **Общинския съвет** по предложение на кмета на общината. Кметът утвърждава Устройствения правилник на общинската администрация. Приетата нормативна рамка²⁶ създава общи изисквания за структурата на администрацията (в т. ч. и на общинската). В тази връзка е разработена **Методика за определяне на долната граница на числеността на общинската администрация**. Числеността на общинските администрации, финансирана като делегирана от държавата дейност, се определя от МФ на база на тази Методика. Общинските съвети имат право при необходимост да одобряват допълнителна численост, която се финансира със средства от собствените приходи на общината.

Числеността на областните администрации (общо 1 187 души) не е променяна през 2006 г. Още през 2000 г. МС прие **Устройствен правилник на областните администрации**, определящ тяхната численост, структура, функции и организация на дейността²⁷. Този правилник е изменен през 2006 г., за да бъдат отразени направените промени в законодателството²⁸ по отношение на функциите и правомощията на областните управители²⁹.

Продължава процесът по преодоляване на **дублирането на функции**, както на централно, така и на областно и общинско ниво. За тази цел изготвянето на функционални анализи и прецизирането на нормативната уредба са се доказали като необходими и ефективни инструменти³⁰.

Тенденцията за чести **промени в устройствените правилници**, отчетена през 2004 и 2005 г., продължава и през 2006 г., независимо от общото състояние на организационна стабилност. Честите изменения на устройствените правилници са резултат на **липса на ясно дефинирани стратегически цели, преустановяване или възникване на функции или необходимост от допълнителни човешки ресурси**. Измененията в устройствените правилници често са свързани с промяна в щатната численост на административните структури, резултат от изпълнение на ангажменти в процеса на присъединяване към ЕС, функционален анализ, прилагане на новоприети или изменени нормативни актове и др.

Наблюдава се относителна стабилност на административните структури в организационно отношение. Продължава оптимизирането на администрацията. Важно е да продължи предприемането на мерки в следните проблемни области:

- **Преодоляване на дублиращи се функции в администрацията чрез прецизиране на нормативната уредба и изготвяне на функционални анализи**
- **Съобразяване на числеността на администрациите с възложените им**

²⁶ Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Единен класификатор на длъжностите в администрацията и др. (Виж Приложение 3)

²⁷ ПМС 121 от 2000 г.

²⁸ Закон за администрацията (чл. 19, 19а, 32), Закон за местното самоуправление и местната администрация (чл. 4, 22, 23, 30, 38, 42, 45)

²⁹ ПМС 140 от 19.07.2007 г.

³⁰ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 28, 29

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

функции, промяна предимно на базата на вътрешно реструктуриране

- Обръщане на внимание при определяне на бройките за заемане по служебно правоотношение

- Актуализация на Устройствените правилници с оглед утвърждаването на стабилни административни структури и, предимно в наложителните случаи на промяна на законодателството или въз основа на актуални функционални анализи. За намаляване на честите промени в устройствените правилници трябва да се подобри и стратегическото планиране в администрациите, което ще доведе до по-голяма стабилност и предвидимост на работата им. Предпоставка за това от своя страна е обвързването (от организационна гледна точка) на контролните функции в една администрация с процеса на планиране, както и гарантирането на добра координация между отделните звена

Голяма част от общинските администрации, особено по-малките, както и териториалните звена на централната изпълнителна власт разполагат с недостатъчен капацитет за изпълнение на техните функции, въпреки увеличението на числеността по места. Затова е важно да се обърне внимание на оптимизирането на структурата, квалификацията и съответно на дейността на служителите в тях.

2.3. Инструменти за проследяване и отчитане на развитието на административните структури

Съгласно Закона за администрацията е създаден публичен Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, който подпомага постигането на откритост, достъпност и координация в работата на държавната администрация. В Регистъра се вписва информация за всички административни структури на изпълнителната власт, за регулаторните режими, за общата щатна численост, заетите и незаети щатни длъжности и обявленията за конкурси за държавни служители.

От 2003 г. насам се наблюдава драстичен спад на интереса към Регистъра, причините за което могат да се търсят в коректността и актуалността на публикуваната информация. За 2006 г. едва 46.4% от всички административни структури отчитат приета вътрешна организация по събиране и вписване на данните в регистъра.

През 2006 г. във връзка с промените в Закона за администрацията започна създаването на нов Интернет базиран Административен регистър, който се поддържа от МДААР³¹. Той има за цел да обедини на принципа “под един покрив” Регистъра на административните структури и Регистъра на държавните служители. Функцията на новия Регистър е да осигури свободен достъп на администрациите, гражданите и бизнеса в реално време до информация за структурите, режимите и административните услуги, която да бъде още по-детайлизирана.

След успешното изграждане на Административния регистър следва да се гарантира успешното стартиране на неговата работа, да се предприемат мерки за редовната му актуализация и използването му за анализи на състоянието на държавната администрация.

³¹ Закон за администрацията (чл. 61); (виж Приложение 3); Наредба за реда и условията за водене на Административния регистър, в сила от 01.05.2007 г.

Друго средство за предоставяне на информация относно административните структури и резултатите от тяхната работата са **годишните доклади за дейността и състоянието на администрацията**. Подготовката и публикуването им, както и ситемата и сроковете са регламентирани с нормативни актове³².

Ръководителите на административни структури (министерства, държавни комисии, държавни и изпълнителни агенции, областни и общински администрации) изготвят **годишни доклади за дейността на съответната администрация**. В тях се отчита изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от Програмата на МС. Докладите се публикуват ежегодно до 28 февруари на сайта на съответната административна структура.

Въведен е срок до 1 март всяка година, в който ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да представят на министъра на държавната администрация и административната реформа годишни доклади за състоянието на съответната администрация.

Министърът представя в МС **обобщен годишен доклад за състоянието на администрацията** в срок до 30 април. Докладът се предоставя за сведение на НС и се публикува на сайтовете на МС и МДААР.

На базата на отчетените с докладите резултати се очертава **необходимостта от една по-оптимална и ефективна структура на държавната администрация**. Недостатъчно администрации планират организационното си развитие, липсва и механизъм за измерване на изпълнението (вкл. критерии за измерване на административната ефективност).

В резултат на законодателните мерки, регламентиращи ясно сроковете и възможностите за публикуване на докладите за дейността и състоянието на администрациите, е постигната по-голяма публичност и отчетност в дейността на администрацията и по-голяма сигурност относно наличието на текуща информация за нея.

Фактът, че все още някои администрации не отчитат дейността си или не предоставят цялостна информация в докладите, е проблем над чието отстраняване следва да се работи. Това не само ще даде ясна представа за дейността на структурите, но и ще спомогне за идентифицирането на мерки, необходими за тяхното оптимизиране и за подобряване на цялостния процес на разработване и изпълнение на политики. За гарантиране на ефективността и съобразяване на бъдещото организационно развитие на административните структури с отчетените резултати трябва да бъде разработен и механизъм за измерване на изпълнението (вкл. критерии за измерване на административната ефективност).

3. Прозрачна и почтена държавна администрация

3.1. Прозрачност и отчетност

Основните насоки в развитието на държавната администрация са свързани с утвърждаване на **принципите на прозрачност и отчетност** като условие за добро управление. Мерки за подобряване на прозрачността, отчетността и почтеността в дейността

³² Закон за администрацията (чл. 62); (виж Приложение 3)

на държавната администрация са заложили в Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, 2006 – 2008 г., и в Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности, разработена през 2006 г.³³

Според изследване сред служителите в държавната администрация е налице съществена промяна в мнението им относно провежданите реформи и приложението на Програмата за прозрачност. **Мерките за откритост и прозрачност** в дейността на администрацията са получили **изключително високи нива на подкрепа (80%)**³⁴.

Много и от различни сфери са средствата и инструментите, с които се постига повече прозрачност и по-добра отчетност в администрацията. Такива като Административният регистър и годишните доклади за състоянието на администрацията вече бяха разгледани, а други са от областта на по-доброто обслужване, електронното управление или управлението на човешките ресурси в администрацията.

Публикуването на **декларациите за имущество и доходи на лицата, заемащи висши държавни длъжности**, в Интернет е друг начин за повече прозрачност и отчетност. От януари 2007 г.³⁵ високопоставените служители трябва да подават декларациите си до 30 април всяка година с допълнителен срок от един месец за поправяне на грешки. Въведени са и по-строги санкции за лицата, които отказват да декларират имуществото си или подават неверни данни.

Според механизма за проверка на декларациите за имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, подадените декларации се съгласуват с информацията, съдържаща се в регистри на други органи³⁶. Сметната палата е отговорна за координирането на тези декларации, за сравняването им с регистрите и за налагането на глоби при установени нарушения. Проверките за съгласуване трябва да приключат до 31 октомври всяка година. Нередовните декларации се докладват за проверка на Националната агенция за приходите. Декларациите и всички релевантни документи се публикуват на Интернет сайта на Сметната палата.

В предвидените от закона срокове са подадени 816 декларации при встъпване в длъжност. Сметната палата публикува на своя Интернет сайта списък на лицата, които не са подали имуществена декларация при встъпване в длъжност или при напускане в предписаните от закона срокове. От 15 май 2007 г. досега Сметната палата е обработила 5 515 декларации и уведомления. Изпратен е списък на лицата, които не са подали декларациите си в предвидените срокове, до Националната агенция за приходите.

Всеки държавен служител също е задължен ежегодно до 31 март да декларира своето имотно състояние и конфликт на интереси пред органа по назначаването. За периода април 2006 – март 2007 г., дирекция “Инспекторат за държавната администрация” в МДААР е установила 74 случая на неподадени декларации за имотно състояние³⁷ и 63

³³ Виж Приложение 3

³⁴ Оценяващо изследване сред служители от държавната администрация в периода 15 – 30.08.2006 г. за прилагането на принципите на прозрачност и отчетност, направено от асоциация “Прозрачност без граници” (стр.3)

³⁵ Изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, обн. ДВ бр. 73 от 05.09.2006 г.

³⁶ Като Министерствата на финансите, на транспорта, на земеделието и горите, на регионалното развитие.

³⁷ Закон за държавния служител (чл. 29)

неподадени декларации за конфликт на интереси³⁸ от общо проверени 1 426 досиета на държавни служители.

Към декември 2006 г. отчетът по изпълнението на Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности³⁹, показва, че сред основните **средства за прозрачност и отчетност** в отделните административни структури са механизми за обратна връзка и подаване на сигнали за корупция като: **Интернет адресите и горещите телефонни линии (82%), кутиите за мнения, оценки и препоръки (78%) и етичните кодекси (78%)**. Сравнително по-малко застъпени са **анкетите с потребители на административни услуги (46%)**.

Таблица 1: Брой на поставените пощенски кутии и създадените електронни пощи за мнения в звената на държавната администрация през 2006 г.

Вид администрация	Брой пощенски кутии за мнения		Брой електронни пощи за мнения	
	Юли	Декември	Юли	Декември
Централна администрация	12	всички	11	всички
Областни администрации	12	16	3	22
Общински администрации	120	150	8	13

Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г.⁴⁰

За повече прозрачност и отчетност допринася **Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ)**. Постепенно се развива административният капацитет за прилагане на ЗДОИ.⁴¹ В около половината от всички администрации са създадени вътрешни правила за работа по ЗДОИ и е разработена разяснителна информация за граждани. Едва в 165 (от 551) административни структури обаче се приемат заявления по електронен път. Особено важните за прилагането на ЗДОИ обучения на кадрите в държавната администрация намаляват от 2004 г. насам.

През 2006 г. броят на регистрираните заявления за достъп до информация е 25 790, което представлява рязко намаление в сравнение с 2005 г. – 56 139 броя. През 2006 г. в централната администрация се увеличава броят на оставените без разглеждане заявления, докато в областната и общинската администрация от 2004 г. насам се наблюдава тенденция към намаляване.

Администрацията предприема все повече мерки за осигуряване на **максимална публичност** на дейността си (например семинари с журналисти, редовни пресконференции,

³⁸ Закон за държавния служител (чл. 29а, ал. 1)

³⁹ Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности

<http://www.mdaar.government.bg/programs.php>

⁴⁰ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 23

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

⁴¹ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 144 и сл.

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

поддържане на актуална информация в Интернет сайтовете на министерства и ведомства, организиране на разяснителни кампании, разработване на комуникационни стратегии). В 442 (от 551) административни структури са създадени официални Интернет сайтове (104 структури от централната администрация и 338 от териториалната администрация), а 16 ползват чужд Интернет сайт.

Въпреки че са изградени механизми за обратна връзка, слабата информираност на обществеността за съществуването им води до тяхната неефективност. Слабост остава и незадълбоченият анализ на получаваните сигнали, мнения и препоръки.

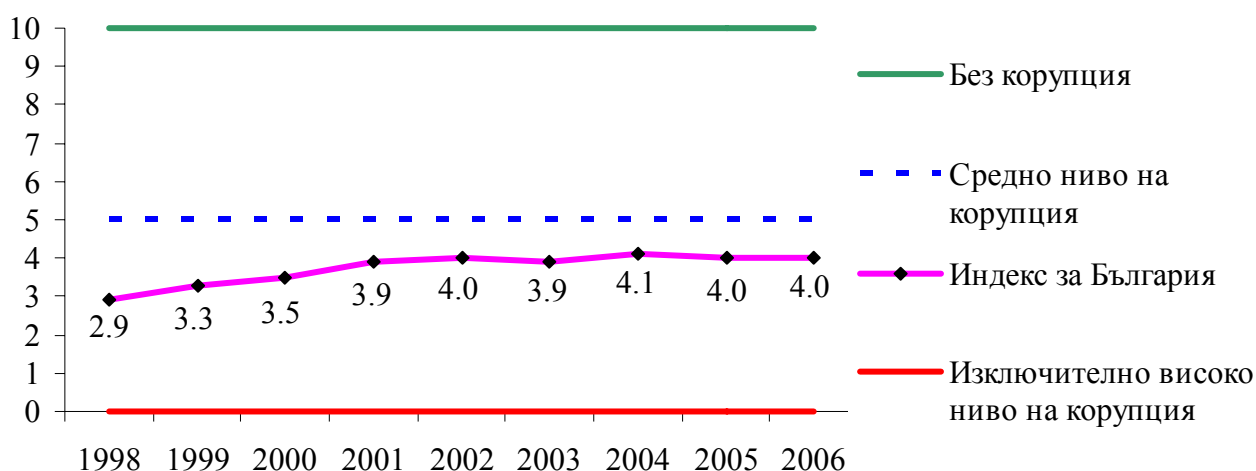
Важно е да се подобряват възможностите на потребителите за достъп до обществена информация, като за целта е необходимо да се укрепва капацитетът за нейното предоставяне (да се направи преглед на адекватността на прилаганите вътрешни правила, те да се въведат в повече администрации, да се увеличат обученията на служители за работа по ЗДОИ, да се подобрят възможностите за приемане на заявления по електронен път).

Освен предоставянето на обществена информация по ЗДОИ трябва да продължи тенденцията за осигуряване на максимална публичност за дейността на администрацията.

3.2. Антикорупционна политика

Основен измерител за корупционната среда е ежегодното изготвяне на **индекс от асоциацията “Прозрачност без граници”**. За периода 1998 – 2006 г. изследванията на България показват бавно, но стабилно повишаване на неговите стойности.

Графика 3: Индекс за възприятие на корупцията за България, 1998 – 2006 г.



Източник: Асоциация “Прозрачност без граници”, България

Присъединяването на България към ЕС е придружено от ред специфични съпътстващи мерки, които да предотвратят или поправят недостатъци в няколко

проблематични сфери⁴². Относно **съдебната реформа и борбата с корупцията и с организираната престъпност** е създаден **механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка**⁴³. Това е показател за изключителната важност на мерките, които се предприемат и следва да се предприемат за превенция и противодействие на корупцията.

Според анкетно проучване сред потребителите на административни услуги⁴⁴ **личният опит на гражданите** очертава сравнително **ниско ниво на корупционен натиск от страна на държавните служители**. Мнозинството от анкетираните посочват, че не им е предлагано да ускорят по незаконен начин административна процедура, а едва 2% са категорични, че са попаднали в ситуация на корупционен натиск. Най-високи са равнищата на скептична нагласа по отношение на почтеността на служителите в администрацията сред собствениците и съдружниците във фирми.

Голяма част от целите, заложи в **Националната стратегия за противодействие на корупцията** от 2001 г., са постигнати, включително със средства по Програма ФАР – създадени са институции за противодействието на корупцията в страната, приети са или непосредствено предстои приемането на законодателни мерки, усъвършенствана е работата на държавната администрация⁴⁵.

Новата **Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, 2006 – 2008 г.**, доразвива натрупания опит и конкретизира приоритетните области за противодействие и превенция на корупцията по високите етажи на властта. Според доклада за изпълнението ѝ за 2006 г. от 121 мерки в Плана за действие за 2006 г. 94 са изпълнени, а 27 са в процес на изпълнение и се очаква да бъдат приключени до средата на 2007 г.

На централно ниво от април 2006 г. функционира **Съвет за координация между антикорупционните комисии**, който осъществява връзката между комисиите за борба с корупцията към Висшия съдебен съвет (ВСС), Народното събрание и Министерския съвет. Съветът заседава веднъж месечно по стратегически и оперативни въпроси, включително и по конкретни случаи. Основните задачи на Съвета за координация са свързани с: взаимно информирание, координация и хармонизиране на дейностите; разработване и провеждане на съвместни инициативи; определяне на приоритетни области и форми на взаимодействие в борбата с корупцията; установяване наличието на корупционни практики въз основа на подадени сигнали и предприемане на проверки в зависимост от компетентностите.

Във всички областни администрации функционират **Областни обществени съвети за противодействие на корупцията**. Председатели на съветите в повечето случаи са областните управители, а в съставите им са включени представители на Прокуратурата на Република България (наричана по-нататък Прокуратурата), следствието, полицията, съда, приходната администрация, митниците, здравния сектор и образованието, НПО, медиите и др. Всички областни обществени съвети са приели Програми за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция на корупцията. Постъпилите сигнали за корупционни действия в областните администрации за периода октомври 2006 – март 2007 г.

⁴² Авиационна безопасност, безопасност на храните, селскостопанските фондове и съдебната реформа, борбата с корупцията и с организираната престъпност.

⁴³ Решение на Комисията от 13.12.2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в специфични важни области на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, ЕО (2006/929), ОВ L 354/56, 14.12.2006 г.

⁴⁴ Анкетно проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциация “Прозрачност без граници” в периода 15 – 30.11.2006 г., (стр.3)

⁴⁵ Отчет за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията за периода 2004 – 2005 г. <http://www.acc.government.bg/documents/otchet-2004-1.doc>

са общо 113, от които 104 са разгледани, а останалите са в процес на разглеждане или са анонимни.

От 2004 г. насам се провеждат **обучения по превенция и противодействие на корупцията** за представители на държавната администрация. През 2006 г. 25.7% от цялата администрация е преминала **обучение по прилагане на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация**. 100% от инспекторатите и членовете на дисциплинарни съвети са преминали обучение във връзка с осъществяване на функциите си, а 100% от висшите държавни служители – обучение по етика на администрацията. Проведени са и редица други специализирани обучения в областта на прозрачността и антикорупционната политика на централно, областно и общинско ниво⁴⁶. В изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията през 2006 г. е реализиран **проект на МДААР “Противодействие на корупцията в държавната администрация чрез обучение на служителите в нея”**, изпълнен от дирекция “Инспекторат за държавната администрация” и ИПАЕИ. По проекта е разработен компактдиск с материали за самообучение по превенция и противодействие на корупцията, който е размножен в 20 000 копия. Общо 50 814 служители са преминали самообучението и са положили успешно теста. Проведени са общо 6 семинара-дискусии; работна среща с органите на Прокуратурата за обсъждане на възможности за адекватна система за защита на лицата, сигнализиращи за корупция; пилотни обучения за служители в сфери с висок корупционен риск, както и обучения на областни управители, кметове, заместник-кметове на общини и висши държавни служители.

Във връзка с популяризиране на **Етичния кодекс за поведението на служителите в държавната администрация** през 2006 г. във всички структури на администрацията са разпространени **Стандарти за административна етика**⁴⁷. През 2005 г. е разработен **Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт**.

Що се отнася до **сигналите за корупция**, най-много са подадени в централна администрация – 76.2%. В областна администрация са 2.5%, а в общинска администрация – 21.3%⁴⁸.

Добър пример за противодействие и превенция на корупцията са **мерките по гранично контролно-пропускателните пунктове**, благодарение на които там е отбелязан съществен напредък: контрол и прилагане на санкции, нулева толерантност, проверки по сигнали и спонтанни проверки, инсталирани видеокамери, съчетани с информационни брошури, системно обучение на служителите, психологически анкети, огласяване на разкрити случаи на корупция с превантивна цел, въвеждане на система за плащане “единен фиш” и система за произволно разпределяне на смените⁴⁹.

Гражданското общество е активен участник в оценката на антикорупционната политика, водена от правителството. Тази дейност се превърна в приоритетна област за редица български НПО. Със съдействието на медиите се инициират множество публични дебати за антикорупция. Извършва се мониторинг върху дейността на администрацията чрез изграждане на партньорство между граждански сдружения, бизнеса и НПО, от една страна, и

⁴⁶ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., стр. 156

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

⁴⁷ Отчет по Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности, към декември 2006 г., стр. 14

<http://www.mdaar.government.bg/lucidity.php>

⁴⁸ Механизмите за обратна връзка са описани по-горе в V., 3.1. Прозрачност и отчетност

⁴⁹ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 19 <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

държавните институции, от друга. **Коалиция 2000** е такава инициатива. В нейните дейности се включват разработване на План за действие срещу корупцията, система за мониторинг, антикорупционна информационно-образователна кампания и ежегодни Доклади за оценка на корупцията в страната.

По **Програма ФАР** за развитие на гражданското общество досега е реализиран проект за повишаване ролята на гражданското общество в борбата с корупцията⁵⁰. За периода 2008 – 2010 г. е предвидено изпълнението на проект по **Преходния финансов инструмент** (Transition facility) “**Развитие на гражданското общество**”, който има за цел утвърждаване на гражданския контрол и активно партньорство между гражданското общество и администрацията в процеса на разработване и изпълнение на ефективни антикорупционни политики и инструменти. Бенефициенти по проекта ще бъдат българските НПО.

Все още съществува ясна необходимост да се оптимизира работата на различните антикорупционни звена, особено що се отнася до ясното разграничение на отговорности, координацията и стила на управление и вземането на решения.

С оглед увеличилите се сигнали за корупция следва да продължат обученията и семинарите за превенция и противодействие на корупцията и да се засили контролът, включително по спазването на Етичния кодекс. Механизмите за подаване на сигнали за корупция и за обратна връзка трябва да се увеличат и обществеността следва да бъде по-добре информирана за тях. Предприетите досега мерки за повишаване на прозрачността трябва да се популяризират. Важно е също така да се провежда редовен мониторинг на изпълнението на Стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията. Доказалите се като успешни добри практики за превенция на корупцията следва да се взимат и прилагат в повече администрации, а участието на СГО в тази област трябва да се насърчава.

Политиката за противодействие на корупцията включва освен политиката за повече прозрачност и отчетност и контрола на дейността на администрацията⁵¹ и един много по-широк кръг от дейности в други области, като конкурсното начало в назначенията на държавните служители, изготвянето на изследвания в областта на антикорупцията, доброто управление на държавната служба, развитието на електронното правителство, повсеместното въвеждане на обслужването на “едно гише”, въвеждането на система за интегриране на плащанията “единен фиш” на граничните контролно-пропускателни пунктове и др.

За цялостния успех на антикорупционната политика от изключително значение е да бъде продължен и задълбочен този “интегриран подход”, който е насочен не само към борбата с корупцията, а и към превенцията ѝ.

⁵⁰ Виж по-долу VI. Анализ на капацитета на структурите на гражданското общество

⁵¹ Виж по-долу

3.3. Контрол върху дейността на администрацията

3.3.1. Вътрешен контрол

Контролът върху дейността на администрацията е изключително важен както за осигуряването на ефективност в администрацията, така и за противодействието и превенцията на корупцията.

От гледна точка на **вътрешния контрол**, към всяко министерство се създават **инспекторати, които са на пряко подчинение на съответния министър**⁵². Тяхната независимост е законово регламентирана. **Правомощията им** включват: **анализ на ефективността на дейността** на администрацията, който следва да се използва при оптимизиране на структурата на администрациите; **контрол по спазването на вътрешните правила** за организация на работа в администрацията; **проверка** на сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служителите от администрацията.⁵³ Инспекторатите в министерствата осъществяват административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. В администрациите, които не се обхващат от този контрол, както и в тези, които имат териториални звена, може да се създават инспекторати.

За 2006 г. 43 администрации са обявили, че в рамките на тяхната структура има създадени **вътрешни инспекторати** (34 в централната, 1 в областната, 8 в общинската администрация). В 33.6% от административните структури функциите се изпълняват от служител, определен от ръководителя, а в останалите – от други компетентни органи или създадени за целта комисии.

Едва 24% от инспекторатите обявяват дейността си публично – чрез публикуване на информация в Интернет сайт, чрез периодични пресконференции и доклади. **Няма единна система за оповестяване на резултатите** от работата на всички инспекторати. **Липсват и единни стандарти** за работата им: правата и задълженията на служителите им трябва да се унифицират в устройствените правилници на администрациите. Продължават обученията на инспекторите.

Със Закона за администрацията към администрацията на МС е създаден **Главен инспекторат** на пряко подчинение на министър-председателя. **Основните функции** на инспектората са: да подпомага организирането на дейността по провеждане на държавната антикорупционна политика, както и да извършва анализ на ефективността и ефикасността на дейността в държавната администрация, свързана с антикорупционната политика; да координира и подпомага дейността на инспекторатите; да разглежда и при необходимост да извършва проверки по постъпили сигнали за конфликт на интереси, корупция и други нарушения на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност и да изготвя доклад за резултатите; да анализира причините и условията за констатираните нарушения и да предлага мерки за отстраняването им; да подпомага изпълнението на решенията на Комисията по превенция и противодействие на корупцията. **За изпълнение на своите функции** Главният инспекторат осъществява: контрол върху цялостната дейност на администрацията и извършва общи и специализирани проверки, възложени от министър-председателя; проверки и контрол по конкретни въпроси и случаи въз основа на заповед на министър-председателя.

За да координира създадените към министерствата инспекторати, Главният инспекторат е изготвил методически указания. В няколко (3 – 4) случая от началото на 2007

⁵² Закон за администрацията (чл. 46)

⁵³ Закон за администрацията (чл. 46); (виж Приложение 3)

г. Главният инспекторат е посредничил при конфликти в дадено министерство. В тези случаи той излиза с препоръка към съответния министър.

Цялостният контрол по спазване на законодателството за държавния служител се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа. За изпълнение на контролните функции на министъра в МДААР е създадена дирекция “**Инспекторат за държавната администрация**”. Нейните инспектори извършват **обща и специализирани проверки** по утвърден от министъра годишен план, както и **внезапни проверки по сигнали**. Основната цел в работата на инспекторите е да съдействат за подобряване на ефективността в работата на държавната администрация чрез оказване на методическа помощ и консултации на място при прилагане и тълкуване на законодателството за държавния служител в администрациите на изпълнителната власт. Важен индикатор за изпълнението на тази цел е намаляването на броя на издаваните задължителните предписания. От общо 245 извършени проверки до края на 2006 г., за констатирани сериозни нарушения са издадени 150 задължителни предписания на органите по назначаване, което представлява намаляване в сравнение с предишни периоди. За периода януари – април 2007 г. са извършени общо 102 проверки (11 по постъпили сигнали от държавни служители, 52 – планови общи проверки), като са издадени 41 задължителни предписания със съответни срокове за отстраняване на нарушенията.

Друг начин за извършване на вътрешен контрол върху дейността на администрацията е **вътрешният одит**. Чрез оценяване и подобряване на ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление, той има съществена роля за постигане на прозрачно и отчетно управление. Вътрешният одит се осъществява от **специализирано звено във всяка администрация**. Това звено осъществява одит на всички структури, програми, дейности и процеси, включително на разпоредителите със средства от Европейския съюз и на разпоредителите от по-ниска степен в организацията⁵⁴.

Законодателството, регламентиращо дейността на инспекторатите, трябва да се усъвършенства. Необходим е цялостен анализ за идентифициране на проблемите, свързани с тяхната дейност. За нея трябва да се създадат единни стандарти, а публичността на резултатите от работата им следва да се подобри (включително създаване на единна система за оповестяване на резултатите).

Анализите на ефективността на дейността на администрациите, извършени от инспекторатите, следва да се използват при определяне на мерки за оптимизиране на административните структури.

За подобряване на прозрачността, отчетността и контрола в дейността на инспекторатите е важно да се засили координиращата функция на Главния инспекторат.

Като се има предвид специалната роля на звената за вътрешен одит за осъществяването на едно не само по-ефективно, но и по-прозрачно управление и дейност на администрацията, следва да се анализира и адресира нуждата от укрепване на капацитета им.

⁵⁴ Закон за вътрешния одит в публичния сектор, (чл. 9); (виж Приложение 3)

3.3.2. Външен контрол

Външният контрол се осъществява от Сметната палата на Република България с помощта на регионалните и местните ѝ филиали (6 териториални поделения и 28 бюра в цялата страна). Сметната палата осъществява финансовия контрол върху всички публични органи, включително и органите на местното самоуправление, на средствата от фондове и програми на ЕС, проверява всяка процедура за възлагане на обществена поръчка и извършва последващ надзор⁵⁵. Одитите се извършват съгласно приета от Сметната палата годишна програма за одитна дейност. Резултатите редовно се публикуват в Интернет. България докладва, че от януари 2007 г. са в ход 6 одита, а до декември 2007 г. трябва да бъдат приключени 8 одита.

Друг орган за осъществяване на външен контрол е **Агенцията за държавната финансова инспекция (АДФИ)**. Нейната функция е да защитава публичните финансови интереси чрез: извършване на финансови инспекции за спазването на нормативните актове; разкриване на причинени вреди на имуществото и привличане към административно-наказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания.

С оглед на важността на външния контрол за оптималното постигане на резултати от дейността на различните административни структури, за гарантиране на повече прозрачност и за борбата с корупцията е важно да се анализират нуждите от укрепване на капацитета на съответните контролни институции и структури и да се предприемат необходимите мерки. В това отношение са важни специализираните обучения, както и запознаването с европейските добри практики. Трябва да се обърне внимание и на публичността на резултатите от външния контрол.

3.4. Ролята на Омбудсмана

Омбудсманът на Република България е висш и независим конституционен орган, който се застъпва за правата и свободите на гражданите. Неговата дейност е регламентирана със закон⁵⁶. Основен приоритет за цялостната политика на институцията на Омбудсмана са усилията за утвърждаване и зачитане на правото на добро управление и на ясни правила в административната практика на държавните и общинските органи и на техните администрации. Наред с това Омбудсманът отделя специално внимание и върху правата на гражданите в системата на здравеопазването, правата на човека в наказателната система, закрилата на правата на детето, равните възможности на хората с увреждания и др.

Институцията на Омбудсмана функционира пълноценно. По-нататъшното развитие на административния капацитет е насочено към **утвърждаване на публичността и авторитета на институцията като застъпник на правата на гражданите.**

Всеки гражданин може да подаде жалба или сигнал до Националния омбудсман, когато неговите права и свободи се засягат или нарушават от страна на:

- държавните и общинските органи и техните администрации
- лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.

⁵⁵ Закон за Сметната палата, (чл. 5); (виж Приложение 3)

⁵⁶ Закон за омбудсмана, (виж Приложение 3)

Омбудсманът разглежда жалби и сигнали в рамките на специално производство по извънсъдебен ред, което приключва със становище от негова страна.

Когато по повдигнат от гражданин въпрос има висящо съдебно производство, Омбудсманът не може да се намесва, нито да представлява гражданина пред съда. Неговата интервенция е допустима само, когато например неоправдано се бави решаването на едно дело, не се предоставя достъп до решенията на съда и пр.

Омбудсманът действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите. Омбудсманът се е самосезирал и е огласил своите становища, препоръки и предложения в редица случаи с висок обществен интерес.⁵⁷

С конституционните промени от март 2006 г.⁵⁸ Омбудсманът получава и правото да се обръща към **Конституционния съд**, когато прецени, че законови разпоредби накърняват правата и свободите на гражданите. Важно е и създаването на допълнителни възможности и механизми, гарантиращи ефикасната намеса на Омбудсмана при нарушаване на правата на гражданите. Съществен елемент за осигуряване на положителен ефект от дейността на Омбудсмана е наличието на добра воля на другите ведомства и полагането на общи усилия за отстраняване на проявите на лоша администрация. Примери за добро взаимодействие с други държавни институции са подписването на протоколи за сътрудничество⁵⁹ и включването на Омбудсмана в работата на Комисията за противодействие и превенция на корупцията при МС.

За пълноценното реализиране на правомощията на Омбудсмана трябва да се подобри взаимодействието му с държавните институции. Повишаването и специализацията на познанията на експертите на Омбудсмана ще доведе до ефективно функциониране на институцията.

Омбудсманът поставя специален акцент върху взаимодействието със структурите на гражданското общество. Като представители на определени обществени интереси, различните неправителствени, правозащитни, браншови, работодателски и синдикални организации могат да съдействат с конкретна информация за негативни практики и привличане на общественото внимание. Това ще се осъществява преди всичко чрез създаване на **обществени консултативни съвети при Омбудсмана**. Редица конкретни взаимодействия на Омбудсмана с граждански организации и групи вече показаха, че по този начин може да се повиши гражданското участие в управлението.

Публичността е основен принцип в работата на Омбудсмана. Това е и средство, чрез което той може да въздейства върху работата на администрацията и да ангажира общественото мнение за утвърждаване на концепцията за **добро управление**. Създаден е **Публичен регистър за постъпилите писмени и устни жалби и сигнали**, в който всеки жалбоподател може да направи справка за движението на своето искане.

⁵⁷ Годишен доклад на Омбудсмана на Република България, юни 2005 – март 2006 г. (стр. 29)

http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf

⁵⁸ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 27 от 31.03. 2006 г.), Трета поправка (§ 3); (виж Приложение 3)

⁵⁹ Годишен доклад на Омбудсмана на Република България, юни 2005 – март 2006 г. (стр. 37)

http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf

Установяването на активно взаимодействие между Омбудсмана и структурите на гражданското общество ще спомогне за осъществяване на мониторинг върху дейността на държавната администрация и повишаване на гражданското участие в управлението.

Популяризирането на резултатите от дейността на Омбудсмана ще допринесе за повишаване на информираността на гражданите за възможностите за защита на техните права и ще гарантира подобряване на работата на администрацията.

На местно ниво съществува възможност общинският съвет да избира **обществен посредник**, който да съдейства за гарантиране на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.⁶⁰ Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. Общинският съвет осигурява материалните условия и трудовото възнаграждение на местните обществени посредници. В 14 общини на територията на страната вече работят обществени посредници. В много общини общинските съвети са приели Правилник за статута, организацията и дейността на обществения посредник, но такъв не е избран. Назначаването на обществен посредник се регламентира в ЗМСМА само като възможност, а не като задължение и поради тази причина подобна институция е създадена само в някои общини.

Доброто **взаимодействие на националния Омбудсман с местните обществени посредници** ще допринесе за по-нататъшно утвърждаване на ролята на институцията на Омбудсмана като форма на граждански контрол върху администрацията. Местните посредници ще получат повече увереност да поставят открито проблемите, които гражданите срещат в отношенията си с общинските органи.

Подходящи работни механизми за взаимодействие на местните обществени посредници с Националния омбудсман са изготвянето и прилагането на общи стандарти и добри практики за работата по жалби и сигнали на граждани, изготвянето на правила за взаимодействие на националния омбудсман с местните обществени посредници, които след обсъждане да бъдат утвърдени с акт на омбудсмана и др.

Институцията на Омбудсмана е значим **инструмент за прилагане на международните стандарти за защита на човешките права на национално ниво**. Едновременното съществуване на омбудсмани на европейско и национално равнище е предпоставка за защита на правата и свободите на европейските граждани срещу нарушения, предизвикани от действията на националните администрации и от институциите на ЕС. Те гарантират прилагането на правото на ЕС и европейските стандарти в отношенията между гражданите и органите на властта в отделните държави членки.

За да изпълни своята роля на защитник на правата на гражданите през призмата на международното и европейското законодателство, за Омбудсмана е от голямо значение да изгради връзки със сродни институции в международен и европейски план.

⁶⁰ Закон за местно самоуправление и местната администрация, (чл. 21а); (виж Приложение 3)

4. Администрацията – партньор на бизнеса

Използването на различни форми на **публично-частно партньорство (ПЧП)**⁶¹ дава реална възможност за модернизиране на администрацията чрез оптимално използване на публичните ресурси. Сътрудничеството между бизнеса и администрацията създава условия за комбиниране на иновации, технологични, финансови, управленски и експертни умения от страна на частния сектор и стабилна нормативна рамка и сигурност от страна на държавата. За успешното осъществяване на различните форми на сътрудничество ключов фактор е правоприлагането на хармонизираната нормативна уредба за ПЧП, добрата информираност на частния сектор за възможностите за партньорство с държавната администрация, както и познаването на възможностите и интересите на частния сектор от страна на публичния.

Европейският опит в сферата на ПЧП не е еднозначен. В повечето държави членки не съществува закон за ПЧП. В България има различни разбирания относно **значението на термина ПЧП** (концесия, договор за управление, аутсорсинг, смесено предприятие, наем и др.). Съществуват няколко структури, които осъществяват функции по отношение на ПЧП:

- **дирекция “Икономическа и социална политика” в МС** – дава методически указания, оказва правна помощ и разработва стандартизирани документи по прилагане на Закона за концесиите (ЗК); поддържа Интернет базиран Национален концесионен регистър и води публичния архив към него

- **сектор “Публично-частно партньорство” в дирекция “Управление на средствата от ЕС” в МФ** – разработва стратегия за използването на ПЧП в страната с приоритет върху инфраструктурни сектори и най-вече в сектор околна среда и транспорт; разработва критерии за избор на проекти, подходящи за изпълнение чрез моделите на ПЧП; координира, наблюдава и контролира изпълнението на инвестиционни проекти, съфинансирани чрез ПЧП; подпомага съответните министерства в разработването на методологии и насоки за прилагане принципите на ПЧП в отделните сектори, като се вземат предвид спецификите им и респективно нуждите за привеждане в съответствие с изискванията на *acquis*.

- **дирекция “Административно регулиране и обслужване” в МДААР** – извършва анализи на административни услуги, включително на възможностите за предоставянето им извън администрацията и осъществяването им чрез ПЧП.

Нормативно установена форма на ПЧП в България е **концесията**⁶², регламентирани са условията и редът за подготовка и провеждане на процедурите по предоставяне на концесии, договарянето и сключването на концесионни договори, изпълнението и прекратяването на концесии. Законът за концесиите определя тази форма като основен способ, чрез който държавата (общината) може да възложи проект по ПЧП. Компетентният орган, който разглежда споровете по процедурите по възлагане на концесии, е Комисията за защита на конкуренцията.

Подготовката, възлагането и контролът за изпълнение на концесиите са осигурени с изграден административен капацитет на централно и общинско ниво. В отделните министерства са създадени **специализирани дирекции за предоставяне на концесии**. Техният числен състав, функциите и задачите зависят от обхвата на извършваната концесионна дейност и се уреждат с устройствените правилници на съответните администрации. В общинските администрации са обособени структурни звена за организиране на концесионната дейност.

⁶¹ Виж Приложение № 5

⁶² Закон за концесиите (виж Приложение 3)

Стартира обучение за администрацията на централно и общинско ниво за прилагане на новото законодателство в сектора концесии⁶³.

През 2007 г. предстои реализирането на проект по ФАР Twinning Light “Укрепване на административния капацитет на сектора на концесиите на Република България във връзка с прилагане на новото концесионно законодателство”. В рамките на проекта ще бъдат разработени методически документи за подпомагане администрирането на новото концесионно законодателство, ще се организира обучение във връзка с прилагането на тези документи и 6 регионални семинара за местните администрации и частния сектор по провеждане на процедури за предоставяне на концесии.

В рамките на двустранни програми и споразумения, Министерство на финансите е стартирало мащабно сътрудничество с държави членки на ЕС (Великобритания, Ирландия, Холандия и др.) в областта на ПЧП. Трета поредна година се изпълнява съвместен проект с Федералното министерство на финансите на Германия, като в рамките на проекта бяха извършени редица анализи в сферата на околната среда (ВиК) и социалната инфраструктура.

В сътрудничество с международните финансови институции (МФИ) и техни подразделения и инициативи (ЕИБ, JASPERS, ЕБРР) се изготвят анализи за целесъобразността от използването на схеми за ПЧП на секторно и проектно ниво. Съвместната дейност с МФИ продължава, като предстои подготовката на наръчници и указания за въвеждане на добрите практики от страните членки, както и идентифицирането и структурирането на пилотни ПЧП проекти. Съответните документи ще бъдат съобразени с нормативната база на Общността в областта на ПЧП и обществените поръчки, Зелената книга за ПЧП, издадена от ЕК, и др.

Дирекция “Управление на средствата от ЕС” на Министерство на финансите е член на Направляващия комитет, координиращ дейността по създаването на Европейски експертен център за ПЧП, инициативата за създаването на който е на Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка.

По двустранно споразумение между Министерство на финансите и италианското Министерство за икономическо развитие през м. февруари 2007 г., стартира цикъл от обучителни семинари за представители на областните и общинските администрации за прилагане на ПЧП схеми при реализацията на инвестиционни проекти.

Предстои изготвянето на секторни наръчници и указания за прилагането и използването на ПЧП модели в приоритетни сектори като околна среда (воден сектор и сектор отпадъци) и транспорт. Съществува нуждата от разработване на такива документи и в областта на социалната инфраструктура, особено в областта на образованието (училища, детски градини и др.). Съответните документи ще бъдат изготвени, съобразявайки се със секторната нормативна база, както и със стратегии и програми като “Стратегия за инфраструктурно развитие на Република България в периода 2006 – 2015 г.”

За осигуряване на ефективното използване на ПЧП са изготвени и публикувани общи **Методически указания за публично-частно партньорство** и инструменти за оценка (анализи) на целесъобразността за реализация на инвестиционни проекти чрез схемите на

⁶³ През 2006 г. със съдействието на програма СИГМА са проведени пилотни обучения за служители, ангажирани с дейността по предоставяне на концесии. Първото обучение е за служители от дирекции “Икономическа и социална политика” и “Правна” към МС, министерства, фонд “Републиканска пътна мрежа”, Националното сдружение на общините в Република България и няколко общини. Второто обучение е за разширен кръг участници

ПЧП. Част от анализите са включени в Правилника за прилагане на Закона за концесиите⁶⁴. В следващите години предстои ежегоден преглед на Методическите указания и тяхната актуализация, в съответствие с нормативната база и натрупания опит от тяхното използване.

Разработено е и **Ръководство за процеса на реализация на ПЧП проект**. Ръководството представя пълния процес на структуриране на един ПЧП проект с целева аудитория държавната администрация⁶⁵. При работата на междуетровствени работни групи на Министерството на финансите с Министерството на правосъдието и Министерството на образованието и науката например са установени също така нужди от промени в законодателството, с оглед предоставяне на възможност за реализация на ПЧП проекти в областта на правосъдието (изграждане на затвори, охранителна дейност) и в областта на образованието (изграждане на училища, детски градини). Предвижда се предложения за такива промени да бъдат обсъдени и приети през 2007 – 2008 г. с оглед улесняване на изпълнението на инвестиционни проекти чрез схемите на ПЧП в тези области.

В приоритетните инфраструктурни сектори околна среда и транспорт се анализират възможностите за реализация на схемите за ПЧП за изграждане на предприятия за преработка на битови отпадъци, автомагистрали, мостове и други пътни съоръжения. Към м. август 2007 г. е в ход работата на междуетровствена работна група, която разработва анализи за целесъобразността от концесионирането на две автомагистрали в страната. В тези два сектора е нужно допълнително развитие на административния капацитет за структуриране на ПЧП проекти, с оглед сложността на този тип договорни отношения. При подобни схеми следва да се анализират редица фактори, касаещи целия жизнен цикъл на даден проект, като икономическата и финансова целесъобразност, разпределението на рисковете между страните, разходите за експлоатация и поддръжка в оперативния период, въздействието върху околната среда и др. За реализацията на тези цели ще бъде нужно използването на експертиза и въвеждането на добри практики от държавите членки на ЕС и други страни.

С цел повишаване на административния капацитет на централно, областно и общинско ниво, както и сред СГО, е необходимо провеждането на редица информационни и обучителни кампании в областта на прилагане на ПЧП модели при реализацията на инвестиционни проекти.

Аутсорсингът е друга разновидност на ПЧП, посредством която има възможност за намаляване на разходите и подобряване на качеството на обслужване. За успешното му реализиране в България е важно да се създадат подходящи условия и насоки за прилагането му (включително анализ на възможностите за прилагане на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и ЗК).

През 2006 г. е направен преглед на законодателството, свързано с административното обслужване, както и с възможностите за реализация на ПЧП. Извършен е анализ на функциите и услугите, подходящи за съвместна реализация с частния сектор и аутсорсинг като са изготвени анализи за ползите и разходите, анализи на риска и т.н. по отношение на избраните услуги. Реализирани са общо 19 пилотни проекта като 10 от тях са за предоставяне

⁶⁴ Проект по ФАР BG/2003/004-937.10.05.16 “Техническа помощ за институционално развитие и укрепване на сектор ПЧП” в Министерство на финансите

⁶⁵ В рамките на проект “Развитие на участието на частния сектор в секторите на публичната инфраструктура в България”, 2006 г., по двустранно споразумение за сътрудничество с Федералното министерство на Германия

на услуги посредством прилагане на ПЧП – на централно, областно и общинско ниво⁶⁶. По отношение на администрацията като основни проблеми се отличават: липса на разбиране по отношение на концепцията за ПЧП; нежелание за промяна на статуквото; фокус върху разходите, но не и върху резултатите; липса на системи за оценка на изпълнението за предлагането на услуги; подготовка и провеждане на тръжни процедури и договаряне. Разработена е методология за използването на партньорство с частния сектор при предоставянето на услуги от администрациите⁶⁷.

При реализацията на различни форми на ПЧП могат да се използват освен концесии и **обществени поръчки**. Принципите, условията и редът за възлагане на обществени поръчки са определени в закон.⁶⁸

Държавната политика в областта на обществените поръчки в България се осъществява от министъра на икономиката и енергетиката. Към него е създадена **Агенция по обществени поръчки (АОП)**⁶⁹, която го подпомага при осъществяването на тази политика. АОП е и отговорната институция за обучението по обществени поръчки. В тази връзка е укрепен административният капацитет на агенцията.

С оглед на ефективното прилагане на ЗОП са обучени възложители и контролни органи, служители от Управляващите органи и Междинните звена на оперативните програми, изпълнителните агенции по програма ФАР, както и структурите, ангажирани с одита.⁷⁰

АОП трябва да продължи специализираните обучения на лицата, които управляват публични средства, вкл. и средства от СФ и Кохезионния фонд (КФ), Европейския селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕСФРСР), Европейския фонд за рибарството (ЕФР).

Към АОП функционира **Регистър на обществените поръчки**. Създадена е възможност за електронно подаване на обявления (e-Notifications). АОП препраща информацията служебно до “Държавен вестник” като за възложителя отпада това задължение. Предстои разработване на още два етапа от процеса на електронно възлагане на обществени поръчки – “Въпроси и отговори” и “Получаване на документация по електронен път”.

По данни от Регистъра за обществени поръчки през 2006 г. са сключени **12 011 договора за над 11.846 млрд. лв.**⁷¹ Очаква се стойността на договорите по този закон да се увеличи, тъй като от 01.01.2007 г. средствата от фондовете на ЕС ще се разпределят само чрез процедурите по ЗОП.

Важно значение за развитието и усъвършенстването на системата за обществени поръчки има регламентирането на правилата за провеждане на **електронен търг**⁷². Към този

⁶⁶ Сферите, в които са реализирани проектите, са следните: изследователска и развойна дейност, туризъм, регионалното развитие (2 областни администрации), информационни услуги (2 общински администрации), социални услуги (4 общински администрации)

⁶⁷ Проект по ФАР BG 2003/004-937.10.01 “Укрепване капацитета на българската държавна администрация за прилагане на Стратегията за модернизация на държавната администрация с оглед подобряване на административното обслужване” в МДААР

⁶⁸ Закон за обществените поръчки (виж Приложение 3)

⁶⁹ www.aop.bg

⁷⁰ Общо 2 093 служители са преминали обучение през 2006 г.

⁷¹ За сравнение през 2005 г. са сключени общо 10 348 договора на обща стойност над 3.295 млрд. лв.

<http://www.aop.bg/statistics.php>

⁷² Закон за обществените поръчки (чл.166); (виж Приложение 3)

момент не е реализирана възможността за електронен търг, тъй като това е обвързано с техническите възможности на възложителите.

С изменението на ЗОП компетентният орган, който разглежда споровете по прилагането на закона, е **Комисията за защита на конкуренцията (КЗК)**⁷³. За бързото и компетентно решаване на споровете по ЗОП и по ЗК е важно да се укрепва и повишава административният капацитет на Комисията за ефективно осъществяване на нейните нови функции.

Използването на различни форми на ПЧП цели подобряване на административното обслужване, на прозрачността в управлението на публични средства и намаляване на разходите на администрацията. За да бъдат успешно прилагани тези форми на сътрудничество с частния сектор, е необходимо:

- **Изработване на ясна концепция за ПЧП и анализ на необходимостта от изменения в законодателната уредба с цел създаване на благоприятна среда, която да насърчава частните партньори за създаването на ПЧП**
- **Доразвиване на общите насоки за ПЧП, изготвяне на секторни правила/насоки в области, отличаващи се със сложността си; взаимстване на добри практики от други държави членки, особено в приоритетни инфраструктурни сектори като околна среда и транспорт**
- **Служителите в държавната администрация да бъдат обучени и подготвени, за да се справят със сложния характер на ПЧП, особено при инвестиционни проекти, и да прилагат ефективно нормативната уредба и разписаните насоки за неговото изпълнение (ЗК, ЗОП, Закон за задълженията и договорите, Закон за устройство на територията, Закон за държавната собственост и др.)**
- **Да бъдат предприети мерки за повишаване на информираността и за укрепване на капацитета на частния сектор и на потенциалните изпълнители за възможните форми на партньорство между бизнеса и държавната администрация.**

Оказването на подкрепа за подобряване на функционирането на АОП и КЗК ще осигури правилното прилагане на ЗОП и ЗК. Правилното прилагане на ЗОП е от ключово значение и за ефективно усвояване на средствата от фондовете на ЕС според правилата на доброто финансово управление. Подобряването на съществуващата електронна система и прилагането на електронния търг са от значение за модернизирането и ускоряването на процеса по възлагане на обществени поръчки.

5. Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство

Процесът на разработване на политики включва всички стъпки от замисъла на политиката, стратегическото планиране и оценката на въздействието ѝ до приемането и прилагането ѝ чрез съответните нормативни актове. Те изискват добра междуведомствена координация и процедури за публичност с цел отчитане интересите на различни заинтересовани страни. За гарантиране реализацията на планираните цели, изключително важни са управлението на изпълнението, мониторингът и последваща оценка на въздействие на политиките.

⁷³ www.cpc.bg

В периода до членството на България в ЕС бяха разработени множество стратегически документи с цел да се отговори на препоръките на ЕК за промени и да се гарантира развитието на страната. С тях се целеше промяна, но те в голямата си част не бяха подкрепени с финансиране и необходимия административен капацитет за изпълнение.

5.1. Разработване на политики и стратегическо планиране

Процесът на реално обвързване на политиките и стратегиите с бюджета и с необходимите човешки ресурси и развитието на капацитет за планиране започна да се осъществява след 2004 г. От 2006 г. е **регламентиран процесът по стратегическо планиране и разработване на политики**⁷⁴. Предвидено е законово задължение за МС да приема програма, в която да определя **стратегическите приоритети за срока на управление на съответното правителство**. Въз основа на правителствените приоритети, министрите поставят **ежегодни цели за дейността на съответните администрации** и осъществяват контрол за тяхното изпълнение. За реализирането на Програмата на МС политическите кабинети предлагат на органа на изпълнителната власт стратегически приоритети, цели и решения и следят за тяхното изпълнение. Главните секретари отговарят за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията.

МС⁷⁵ предлага **стандарты за изработването на стратегии и секторни политики** и подпомага администрациите за извършването на оценка на въздействието при разработването на стратегии.

В началото на 2007 г. в България действат над **400 стратегически документа**: 117 стратегически документа на централно ниво, 6 регионални планове за развитие, 28 областни стратегии за развитие и над 250 общински планове за развитие. Поради големия брой стратегически документи се наблюдава слаба хоризонтална работа на администрациите по отделните стратегии и същевременно с това не се обръща внимание на **междусекторните приоритети за развитие на страната**. В стратегиите не се посочва как те допълват други документи или какво ги отличава от тях, за да бъде политиката комплексна с ясен ефект върху общественото развитие.

Уменията за поставяне на реалистични и обществено значими цели и капацитетът за определяне на приоритети в администрацията са недостатъчни, включително от страна на политическите кабинети и ръководните служители, които са двигателят на стратегическото планиране. Обикновено се определят голям брой цели, които не се приоритизират във времето и това разсейва усилията при изпълнението им в много посоки. Поради **слабите умения за анализ и планиране**, при разработването на стратегии се използва помощта на консултанти.

За доброто разработване на политики е необходимо да се акцентира върху изграждането на аналитични умения сред държавните служители, включително ръководните кадри и политическото ръководство, както и върху набирането и използването на данни (актуална статистическа информация, научни изследвания, социологически проучвания). Административните структури трябва да си поставят малко на брой, но реализируеми цели, които да решават реални проблеми и да водят до развитие.

Необходимо е да се създаде унифициран подход за стратегическо планиране и изготвяне на детайлизирани планове за действие, за което е нужна силна методическа

⁷⁴ Закон за администрацията (чл. 2 (6)); (виж Приложение 3)

⁷⁵ Дирекция “Стратегическо планиране и управление” в МС

помощ от централно ниво, както и да бъдат разработени практически наръчници за стратегическо планиране, но и за цялостния процес на разработване на политики, които да бъдат разяснявани на всички нива в администрацията.

5.2. Консултация и координация

Законово задължение на органите на държавната власт е да координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и да извършват консултации със СИП и с представители на гражданското общество⁷⁶. Механизмите за координация, както и консултативният процес, включващ широк кръг заинтересовани страни, са **важна част от процеса на формулиране на политики (стратегическо планиране, оценка на въздействието), тяхното изпълнение и оценката на постигнатите резултати.**

Разработени са **добри механизми за междуетапно съгласуване**. МС може да създава **обществени консултативни комисии**⁷⁷, **съвети и работни експертни групи**⁷⁸, като например **Съвета за тристранно сътрудничество, Съвета за икономически растеж, Съвета по децентрализация на държавното управление и др.** Едва половината от съществуващите 46 консултативни звена са приели работна програма за 2006 г. **Министрите също могат да създават консултативни звена**⁷⁹ – за 2006 г. са отчетени 61 съвета и работни групи. Трябва да се отбележи, че консултативните звена не са административни структури.

Доброто взаимодействие вътре в администрацията и **подобряването на хоризонталната култура ще бъде предизвикателство** и през следващите няколко години. Все още има паралелна работа между отделните консултативни звена и по този начин се дублират дейности. В същото време **проблем е получаването на информация за работата на комисии, съвети и работни групи** от останалите заинтересовани страни.

Всички областни и почти всички общински администрации също са създали механизми за консултация и координация. Функционирането на комисии, съвети и работни групи е оперативен начин и за **взаимодействие на структурите на централната администрация с тези на териториалната** за осъществяване на целите на местното самоуправление и на регионалната политика. Това взаимодействие обаче се счита за неефективно или недостатъчно да гарантира добрата координация на политиките.

Като способ за координиране на дейността на общинските администрации и взаимодействието им с органите на изпълнителната власт и с НПО, общините посочват членуването им в **Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ)**. През 2005 г. е подписано **споразумение между МС и НСОБ**. С него се планира:

- да се задълбочи сътрудничеството за създаване на постоянна форма на диалог за оценка на изпълнението на съществуващите политики
- включване на представители на общините при разработването на проекти на нормативни актове по важни за местното самоуправление въпроси
- разширяване участието на представители на НСОБ в консултативни, управителни и мониторингови органи към структурите на централната изпълнителна власт

⁷⁶ Закон за администрацията (чл. 2 (7))

⁷⁷ Закон за администрацията (чл. 53 (1))

⁷⁸ Закон за администрацията (чл. 21 (1))

⁷⁹ Закон за администрацията (чл. 45)

- включване на представители на местните власти в процеса на планиране, програмиране, управление, оценка и контрол на изпълнението на планове, програми и проекти, финансирани със средства от СФ и КФ на ЕС.

Големият брой консултативни звена води до дублиране на усилия, припокриване на функции и слаба отчетност. Ефективността на съществуващите консултативни звена е незадоволителна – необходимо е оптимизиране на структурата им, конкретизиране на функциите, уточняване на длъжностния състав, разширяване на взаимодействието с НПО.

Трябва да се изготви цялостен анализ за оптимизиране на структурата на създадените комисии, съвети и работни групи. Необходимо е създаването на системи, които гарантират, че информацията за работата и решенията на консултативните звена ще стигат до всички заинтересовани страни както в администрацията, така и извън нея (чрез електронни информационни бюлетени, създаване на информационни бази данни и онлайн дискуссионни форуми).

От изключително значение е утвърждаването на ефективни механизми за координация, консултация и партньорство при разработването и изпълнението на плановите документи между администрациите от различните административни нива, както и между отделните звена в рамките на едно териториално ниво. Трябва да се повиши капацитетът на общинските администрации за разработване и прилагане на местни политики, както и за участие в процеса на централно и областно ниво. В тази връзка е важно да се укрепва и капацитетът на НСОРБ за изпълнение на неговите функции.

Освен подобряването на вътрешно-административната координация, също толкова важна е **необходимостта от задълбочаване на сътрудничеството с бизнеса и структурите на гражданското общество**. През последните три години планирането с участие на заинтересуваните страни се превръща в практика. В процеса на консултация и координация **гражданското общество** се включва активно чрез участие в **Съветите за тристранно сътрудничество**. Все още обаче анализите сочат, че при разработване на стратегическите документи не се привличат всички заинтересовани страни, поради което те не се чувстват достатъчно ангажирани в изпълнението им. На местно ниво се раждат най-добрите практики за партньорство със СГО. Такива могат да предложат администрациите в Севлиево, Велико Търново, Елена, Лом, Видин, Кюстендил, Габрово, Русе, Лясковец, Трявна, Сливен.

Механизмите за обществени обсъждания и диалогът с обществеността по значими въпроси все още не се прилагат в необходимата степен от държавните органи на централно и местно ниво⁸⁰. Процесът на **обществени консултации** трябва да се утвърди като част от процеса на оценката на въздействието. Планира се създаването на интегриран портал за стратегическо планиране и обществени консултации, на който ще се даде възможност на гражданите, СГО, бизнеса, законодателната и съдебната власт да дават на едно място своите коментари и предложения по стратегиите за развитие на страната.

⁸⁰ Годишен доклад на Омбудсмана за 2006 г.

http://www.ombudsman.bg/SiteUploads/ombudsman_report2006_LRes.pdf, стр. 40

Съществуващите форми на консултации с всички заинтересовани страни е необходимо да бъдат усъвършенствани и прилагани редовно и по-целенасочено. Планираният интегриран портал за стратегическо планиране и обществени консултации ще е полезен инструмент при формулирането на политики.

Капацитетът за използване на консултационните и координационните механизми следва да се подобри чрез развитието на умения за провеждане на консултации с различните заинтересовани страни по точно определени теми, за оценка на техните предложения, както и за разработване на алтернативни решения за провеждане на политиките.

5.3. Предварителна оценка на въздействието

Уменията на служителите от администрацията за оценка на въздействието на политиките, която е **важна част от процеса на формулиране на политики и подготовка на нормативни промени**, все още са недостатъчни, като този процес не е напълно регламентиран.

Две дирекции в МС имат отговорности по извършването на оценка на въздействието⁸¹ на актовете, предложени за разглеждане на заседание на МС, и на правото на ЕС върху националното законодателство.

През последните години е въведена предварителна оценка на въздействието върху околната среда и върху държавния бюджет (финансова обосновка) за всички актове, преди внасянето им за разглеждане от МС. Не се извършва такава върху:

- икономическото развитие и най-вече върху малките и средни предприятия
- потребителите
- социално-културното развитие.

Необходимостта от по-добро качество на политиките и нормативните актове, включително и хармонизирането със законодателството на ЕС, налага широко използване на анализи, консултации и съгласуване. Затова е важно такова задължение да бъде регламентирано. Необходимо е да се направи цялостен анализ за нуждата от законови, институционални и структурни промени.

Процесът на предварителна оценка на въздействието трябва да се разшири като се прилага при разработването на всички политики и от гледна точка на въздействието им върху различни области и целеви групи.

За укрепване на капацитета за формулиране на политики трябва да се подготвят специализирани учебни програми по въпросите, свързани със стратегическото планиране, консултирането на политики и предварителната оценка на тяхното въздействие.

⁸¹ Устройствен правилник на МС и на неговата администрация, приет с ПМС № 216 от 12.10.2005 г.

5.4. Управление на изпълнението, мониторинг и последваща оценка на въздействието на политиките

Управление на изпълнението, мониторинга и последваща оценка на въздействие на политиките са важни както за реализиране на поставените цели, така и за по-доброто целеопределяне и приоритизиране на политиките.

По отношение на **изпълнението на политиките и поставените стратегически цели**, през 2006 г. 59% от администрациите посочват, че не са изпълнили някои от дългосрочните си цели. Като най-често срещана причина за неизпълнение на целите се посочва неосигуряването с финансови средства. За оптималното използване на ограничените финансови ресурси изключително важно е доброто управление.

Все още в българската държавна администрация има **слаба култура за измерване на изпълнението** на стратегиите и извършване на последваща оценка на тяхното въздействие. Показателите, които се предлагат за измерване на постигането на целите, не позволяват да се отчете ефектът на провежданата политика. Дейността на администрацията занапред ще бъде концентрирана върху **новите модели на стратегическо управление в публичния сектор**.

Трябва да се вложат усилия за извършване на последващи оценки на въздействието на политиките на областно ниво върху бизнеса и гражданите. Необходимо е да се изгради и система за обратна връзка от общинско и областно до централното ниво при разработване на политики, тяхното изпълнение и извършването на последващата оценка.

Участието на гражданското общество в оценката на изпълнението на постигнатите цели относно тяхната обществена значимост и икономичното разходване на публичните средства трябва да бъде гарантирано.

За по-доброто изпълнение на политиките, особено от гледна точка на ограничените финансови ресурси, е добре да се утвърди прилагането на нови подходи и техники за стратегическо управление, подобни на тези, които се използват успешно в частния сектор. Необходимо е да се разработват и въвеждат системи за управление на изпълнението, включващи надеждни показатели за ефективност, да се извършват качествени оценки на дейността на администрациите и да се подобрят уменията на служителите за добро управление.

6. Управление на човешките ресурси

Повишаването на ефективността в управлението на човешките ресурси е важна част от осъществяването на административната реформа в България. Управлението на човешките ресурси е непрекъснат и целенасочен процес за планиране, набиране и подбор на най-подходящите служители, тяхното обучение, мотивиране и развитие с цел ефективно изпълнение на организационните цели.

През последните години българските правителства полагат значителни усилия за въвеждането на ефективни **правила и механизми за управлението на човешките ресурси** в държавната администрация. Те целят повишаване на прозрачността при наемането на служители и развитие в кариерата, основано на професионални качества.

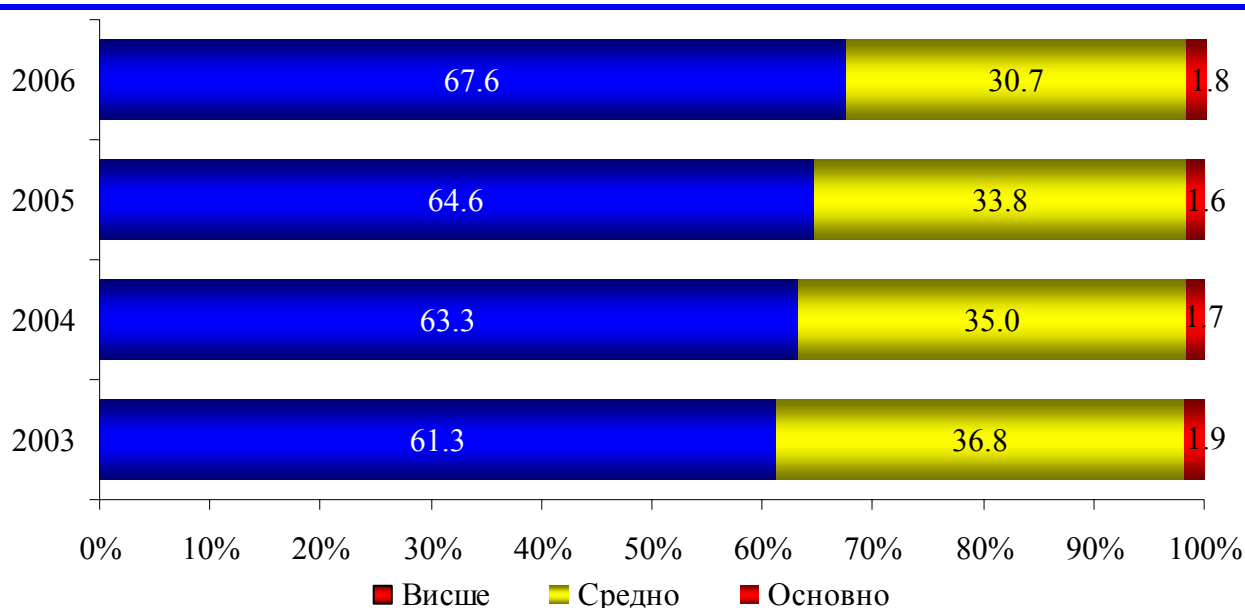
Една от важните цели в държавната политика е постигане на ефективност в управлението на човешките ресурси като гаранция за продължаването на административната реформа.⁸²

6.1. Образователно-квалификационна структура на заетите в държавната администрация

Качеството на извършената от всеки служител дейност в голяма степен е обвързана с квалификацията и професионалния му опит. На “входа” на държавната служба е въведен конкурс, който цели обвързване на определена квалификация и професионален опит на кандидатите с нуждите на съответната администрация.

Продължава тенденцията за нарастване на заетите служители с **висше образование**. През 2006 г. висшистите са 67.6% от реално заетите в държавната администрация. През 2005 г. техният дял е 64.6%, а през 2004 г. – 63.0%.

Графика 4: Образователно-квалификационна структура на заетите в държавната администрация



Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г.

Служителите с висше образование са с най-голям дял в областните администрации (89.0% през 2006 г. при 87.5% за 2005 г.), а най-малък дял (52.8%) са висшистите в общинските администрации.

Причините за относително ниския дял на заетите с висше образование в общинските администрации се дължат преди всичко на миграцията от по-малките към по-големите градове и областни центрове, които предлагат по-добри възможности за развитие, атрактивността на частния сектор като заплащане, демографски проблеми и др.⁸³

⁸² Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003 – 2006 г. (стр. 3) http://www.mdaar.government.bg/docs/strategia_modern.pdf

⁸³ Доклад за състоянието на администрацията за 2006 г.

Магистърска степен през 2006 г. притежават 75.5% от висшистите в администрацията, 12.4% са с образователно-квалификационна степен “бакалавър”. С **докторска степен** са под 1% от служителите с висше образование, а **специалистите** са 11.2%.

Делът на служителите със **средно образование** през 2006 г. е 30.7% и отбелязва спад спрямо 2005 г. (33.8%). Както и през предходните години, най-висок остава техният дял в структурите на общинските администрации – 45.6%, въпреки че е налице значително намаление спрямо 2005 г., когато те са 53.4%. Делът на служителите със средно образование намалява и в областните администрации – докато през 2005 г. те са 15.2%, през 2006 г. този процент спада до 10.9.

С цел **повишаване на квалификацията и образователното равнище** на държавните служители министърът на държавната администрация и административната реформа и ректорите на седем университета в България подписаха през октомври 2006 г. споразумения за **многомодулни специализации** за служители от държавната администрация. Очаква се през учебната 2006/2007 г. близо 700 служители да минат специализация в три тематични области – “Управление на администрацията”, “Организация на административната дейност и процеси” и “Европейска административна практика”.

Данните показват, че **образователната структура на държавната администрация** като цяло се подобрява, особено в централните и областните администрации. Сравнително ниският относителен дял на служителите с висше образование в общинските администрации изисква предприемане на целенасочени действия за подобряване образователното и квалификационното им равнище.

6.2. Прилагане на принципа на равенство между половете в държавната администрация и превенция на дискриминацията

Прилагането на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията е **задължителна част от всички политики и практики, финансирани от СФ и КФ на ЕС**.

В момента повечето от държавните служители на всички административни нива са жени, като те заемат и по-голямата част от управленските позиции.

Според данните от Доклада за състоянието на администрацията през 2006 г. **59.8%** от реално заетите държавни служители са **жени** и **32.6%** са **мъже**. Спрямо 2005 г. относителният дял на мъжете се увеличава с 3.12 пункта. Жените, назначени на ръководна длъжност в администрацията, са повече от мъжете. Към 31.12.2006 г. на **ръководна длъжност** са назначени 5 730 жени (51.8%) и 5 341 мъже (48.2%).

Мъжете на ръководна длъжност по трудово правоотношение доминират над жените. От общо 3 079 длъжности 66.5% са заети от мъже. В областните и общинските администрации на ръководна длъжност са назначени 1 668 мъже, докато броят на жените е близо три пъти по-малко (653). Делът на мъжете и жените, назначени на ръководна длъжност в структурите на централна държавна администрация, са почти изравнени.

Като цяло броят на жените надвишава броя на мъжете в държавната администрация, като те имат малък превес над мъжете и при заемането на

ръководни позиции. За спазване принципа на равенство между половете в администрацията трябва да продължи процесът на подобряване условията за кариерно и професионално развитие, както на жените, така и на мъжете.

6.3. Политика за управление на човешките ресурси

Политиката за управление на човешките ресурси в администрацията е важна част от укрепването на административния капацитет. През 2006 г. е подобрена нормативната рамка за работа на българската държавна администрация, за да отговори на условията на общото европейско административно пространство.⁸⁴ Усъвършенствани са подзаконовите нормативни актове за държавната служба. С тях **конкурсната процедура** за назначаване на държавни служители е приведена в съответствие с изменението на Закона за държавния служител, предвиждащ задължение за назначаване на първия класиран кандидат; установени са основните правила за провеждането на централизирания конкурс за млади експерти, който се организира от ИПАЕИ; регламентирани са специфични въпроси, свързани със служебното положение, работното време и заплащането на служителите.

Движещите сили за провеждането на реформата в администрацията са управленските нива, като ключова роля за подобряване на управлението на човешките ресурси, за правилното разбиране и прилагане на законодателството имат звената по управление на човешките ресурси.

Звената по управление на човешките ресурси в администрацията планират и прогнозираят планове за развитие на човешките ресурси. Те участват в процедурите по набиране и подбор на персонал в администрацията. Функциите на звената по управление на човешките ресурси са свързани с:

- въвеждане и прилагане на системи за атестиране
- заплащане и израстване в кариерата на служителите
- организиране и контролиране на обучението и развитието на персонала
- извършване на проучвания сред служителите на съответната администрация за подобряване на организацията и условията на труд и др.

Въпреки направените промени и постигнатото развитие са необходими целенасочени действия, достатъчен финансов ресурс и познания за прилагане на опита на европейските и световните системи за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

Звената по управление на човешките ресурси играят важна роля за провеждането на реформа в администрацията. Необходимо е подобряване на техния капацитет с оглед осъществяването на функциите им и превръщането им в стратегически партньор в управлението на администрацията.

6.3.1. Подбор на кадри в държавната администрация

Съгласно Закона за държавния служител и с Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС 8/16.01.2004 г., се създават ясни правила на входа на

⁸⁴ Закон за държавния служител

държавната служба, регламентират се процедурата и начините за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители.

Подборът на кадри в държавната администрация се осъществява чрез задължително провеждане на **конкурсна процедура или на принципа на мобилността**.⁸⁵

През 2006 г. в администрацията са назначени 738 служители на ръководни длъжности, и 2 528 на експертни длъжности.

При провеждането на конкурс за набиране на кадри в държавната администрация работодателят е длъжен да назначи кандидата, класирал се на първо място. Изключение от процедурата прави **централизираният конкурс за младши експерти**, който се организира от ИПАЕИ два пъти годишно.⁸⁶ Въвеждането на централизирания конкурс за младши експерти цели:

- постигане на единност и прозрачност в прилагането на процедурите по назначаване на служители в администрацията
- стимулиране на конкуренцията, основана на професионални качества
- набиране на група потенциални кандидати и подбор на подготвени и мотивирани хора с необходимата квалификация и знания за свободни длъжности в администрацията
- постигане на ефикасност и ефективност на конкурсната процедура; привличане на млади хора в администрацията.

В тази връзка е разработен специален софтуер за кандидатстване и провеждане на изпита по електронен път и е създадена банка от въпроси за теста. Първият изпит е проведен в периода 13 – 17.11.2006 г. На онлайн теста са се явили 972 души, от които 376 кандидати успешно са преминали основния тест и са включени в национална база данни на сайта на ИПАЕИ. Администрациите, заявили желание да ползват резултатите от класирането, могат да поканят кандидати от предоставения от ИПАЕИ списък на успешно преминалите теста. Ефективното провеждане и използване на резултатите от централизирания конкурс е пряко свързано с наличието на информация за него.

За преминаването на държавни служители от една администрация в друга от 2006 г. е въведен **принципът на мобилността**. Мобилността е **временна или постоянна**. Към момента 9 министерства са ползвали възможността за мобилност на служителите. Чрез механизма за постоянна мобилност са заети 153 длъжности в държавната администрация. Използването на принципа на мобилността дава възможност за прехвърляне на кадри от централната към областните и общинските администрации с цел подобряване на техния капацитет в различни области като: работа с фондовете на ЕС, оценка на въздействието, стратегическо планиране, реализиране на ПЧП и др.

Държавната администрация предоставя възможност за **стажове** на студенти и млади специалисти чрез програмата “Българската мечта” и форум “Кариери”. Чрез Програмата се дава възможност на студенти и млади специалисти от български и чуждестранни университети, включително представители на уязвимите групи, да провеждат стажове в административните структури в цялата страна. Чрез форума работодателите и студентите се срещат с цел обмяна на информация за условията за професионална реализация и условията за стажантски програми.

⁸⁵ Закон за държавния служител (чл. 10, чл. 81а, чл. 82б); (виж Приложение 3)

⁸⁶ Закон за държавния служител (чл. 10е); (виж Приложение 3)

Таблица 2: Проведени стажове

	2002	2003	2004	2005	2006	Общо
Общ брой кандидати	800	1 200	1 018	1 217	710	4 945
Общо проведени стажове	224	354	190	103	123	994
Стажове, проведени в България	204	322	160	89	122	897
Стажове, проведени в чужбина	19	32	30	13	1	95

Източник: МДААР – Програма “Българската мечта”, кампания 2006 г.

Стажовите в държавната администрация на студентите подпомагат тяхната професионална ориентация и опознаване на различните възможности за професионална реализация след дипломирането им. Те имат за цел да задълбочат сътрудничеството на администрацията с университетите, а също така да мотивират студентите да участват в изпълнението на политиките, формирани от държавата. **Стажовите за студенти са добър шанс да бъде създаден интерес у младите хора за кариера в администрацията и да ги подготви за успешното им преминаване през централизирания конкурс.**

Интересът на младите специалисти към стажантските програми е свързан със стремежа им за натрупване на професионален опит, а също така и с разглеждане на различни варианти за кандидатстване и намиране на постоянна работа.

През 2006 г. основно студенти и млади специалисти от университети на ЕС са изяви́ли желание да се включат в Програмата и да кандидатстват за летни стажове в българската държавна администрация. Извън групата на възпитаниците на различни европейски университети, единствено студентите от САЩ се очертават като значима група.

С оглед осигуряване на равнопоставеност на кандидатите за заемане на свободни длъжности, единност и прозрачност в прилагането на процедурите и безпристрастност в процеса на подбор и назначаване е необходимо разширяване на приложението на централизирания конкурс като форма за набиране и наемане на служители в администрацията, както и неговото популяризиране.

Принципът на мобилността трябва да се популяризира и да се прилага активно за запазване на висококвалифицираните кадри в държавната администрация, както и за повишаване на капацитета на служителите в областните и общинските администрации.

Стажовите в държавната администрация трябва да продължат да се използват за привличане на млади и образовани хора.

6.3.2. Кариерно развитие

Атестирание на служителите в администрацията

В продължение на четири години след влизане в сила на **Наредбата за условията и реда за атестирание на служителите в държавната администрация (НУРАСДА)** процесът на атестирание чрез оценка на изпълнението се прилага успешно в структурите на администрацията.

Атестирането на служителите в държавната администрация има за цел да ги стимулира към по-висока отговорност, конкретизиране и изясняване на поставените задачи. Чрез атестирането се идентифицират потребностите от обучение на служителите и се отличават тези с потенциал за развитие. Въведена е възможност дългосрочно командированите в чужбина служители също да бъдат атестирани.⁸⁷

Показателите за компетентности, по които се оценяват служителите, заемащи ръководни длъжности при атестация, са: управленски умения, познаване и ползване на нормативни актове, комуникативност, управление на промените, умения за работа с потребители, компютърна грамотност.

Критериите, по които се оценяват служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, са аналогични на тези, по които се оценяват служителите, заемащи ръководни длъжности с тази разлика, че показателят за компетентност “Управленски умения” е заменен с “Организационна компетентност”.

Така **установеният механизъм за оценяване не е ефективен**, тъй като служители с различни отговорности се оценяват по почти еднакви критерии.

Оценките по отделните показатели за компетентности са от 1 до 3. Въз основа на преобладаващите оценки по отделните показатели, общите постижения и поведението на оценявания оценяващият ръководител определя обща оценка на изпълнението на длъжността, която може да бъде от 1 “Изключително изпълнение” до 5 “Неприемливо изпълнение”.

Подаването на възражения по атестирането от страна на самите държавни служители, както и подаваните сигнали и жалби за наличие на субективизъм при оценяване на изпълнението на длъжността на сайта на МДААР, са двата основни източника на информация за оценка и промяна на системата.

Качественото атестиране на служителите в държавната администрация, както и обвързването на тяхното заплащане с оценката на изпълнението на задълженията им, е предпоставка за подобряване на управлението на човешките ресурси.

Необходимо е да се насочат повече усилия за ефективното и повсеместно прилагане на нормативната уредба в областта на атестирането на служителите в администрацията.

По отношение на разработването на ясни критерии за оценка на индивидуалното изпълнение трябва да се развият и разширят общата рамка и стандартите на компетентностите, да се разграничат компетентностите на висшите държавни служители от тази на експертните длъжности и да се направи ревизия на съществуващите скали за оценяване.

Мотивация на служителите в администрацията

По обобщени данни на база попълнени и заверени отчети за състоянието на администрациите през 2006 г. средната месечна брутна заплата на работещите в държавната

⁸⁷ Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (чл. 10); (виж Приложение 3)

администрация е 469.49 лв.⁸⁸ Налице е увеличение в сравнение с предходни съпоставими периоди – 449.86 лв. през 2005 г., 454.00 лв. през 2004 г.

Според типа на административните структури най-значимо е нарастването на размера на средната месечна брутна работна заплата в структурите от централната администрация. Размерът на средната месечна брутна работна заплата в общинските администрации продължава да е нисък.

Размерът на трудовото възнаграждение в държавната администрация е строго регламентиран. Поради тази причина отделните административни структури не могат да проявяват голяма гъвкавост и да използват основното трудово възнаграждение като активен мотивационен фактор. Това нерядко ги изправя пред проблема с текучеството.

С тази цел за стимулиране на служители, които са показали високи резултати в работата си и представляват ценен потенциал за администрацията, е предоставена възможност за гъвкаво увеличаване на индивидуалните основни месечни заплати. Последните могат да се увеличават чрез мотивирано предложение на непосредствения ръководител или по решение на ръководителя на административната структура за служители, получили оценка на изпълнението на длъжността при последното атестиране не по-ниска от 3 “Изпълнението отговаря на изискванията”, съгласно критерии, определени с вътрешните правила за организация на работната заплата. В тази връзка през 2007 г. е въведен **финансов механизъм за насърчаване на реалното намаляване на числеността** в администрацията, с което се откриват възможности икономите от средствата за работна заплата да се използват за увеличаване на индивидуалните основни месечни заплати на служителите в администрацията.

През 2007 г. започна изпълнението на проект “Обвързване на системата за заплащане с процеса на атестиране в администрацията”, финансиран от Фонд за глобални възможности (Великобритания), чийто бенефициент е МДААР⁸⁹. Основен компонент от този проект е свързан с **управлението на човешките ресурси, чиито** цели са:

- изграждане на нов модел на система за атестация в българската администрация
- обвързване на атестацията със заплащане според резултатите
- предложения за промени в съществуващото законодателство
- разработване на програма за обучение и учебни материали по новата система.

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

⁸⁸ Размерът на средната месечна брутна работна заплата на реално заетите в структурите на администрацията е изчислен, като средноаритметична величина на база индивидуални отговори на администрациите, представили отчет за състоянието си за 2006 г. По същият начин е изчислен и размерът на средната месечна брутна работна заплата на реално заетите в администрацията по тип (централна и териториална администрация) и вид на администрацията и по тип на правоотношението – служебно или трудово. Отговорите на администрациите за размера на средна месечна брутна работна заплата се изчислява, като средноаритметична величина от индивидуалните размери на месечната брутна работна заплата на заетите в съответната администрация.

⁸⁹ Проектът “Подкрепа на административната реформа в България” е финансиран от Фонда за глобални възможности към Министерството на външните работи на Обединеното кралство. Посолството на Кралство Великобритания управлява изпълнението на проекта чрез Британски съвет, България.

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

Възможностите за обучение на служителите и очертаването на перспективи за кариерно развитие – професионално (развитие на компетентността и уменията на служителите) и служебно (израстване в службата чрез хоризонтална и вертикална мобилност), остават едни от малкото универсални и общодостъпни инструменти за мотивация на служителите в държавната администрация. При това администрациите съзнават взаимната обвързаност между обучението на техните служители и перспективите за кариерно развитие.

Ниските заплати, най-вече в общинските администрации, са причина за отлив на добри специалисти и млади хора. Те не пораждаат нужния стимул за съвестна и качествена работа.

Необходимо е да се направи преглед на методите за мотивация на служителите, за да се насърчи тяхното професионално развитие в рамките на държавната администрация. Важно е да се предприемат стъпки за постигане на конкурентно възнаграждение на служителите по отношение на частния сектор и да се въведе прозрачна и ефективно действаща единна система за финансови поощрения, базирана на постигнатите резултати, във всички административни структури.

Система за ранговете

Системата за ранговете е израз на професионалната квалификация на държавния служител като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на задълженията.⁹⁰

Повишаването в държавната служба се осъществява чрез последователно преминаване в по-висок ранг или по-висока длъжност. Този процес е обвързан с оценката от изпълнението на длъжността, получена при атестиране, и с обучението и развитието на служителите в администрацията.

В структурите от централната администрация през отчетната година са заети общо 5 262 длъжности за държавни служители (5 572 през 2005 г.), от които 27.7% ръководни. С преминаване в по-висок ранг са заети 725 ръководни и 1 413 експертни длъжности, а чрез повишение в длъжност – 402 ръководни и 906 експертни длъжности.

В областните и общинските администрации са заети общо 1 497 длъжности за държавни служители (901 през 2005 г.), от които 39.2% са ръководни. В тези администрации 185 ръководни и 234 експертни длъжности са заети чрез повишение в ранг, а 150 ръководни и 105 експертни длъжности са заети чрез повишение в длъжност.

Висшите държавни служители имат значим принос в осъществяването на реформите в администрацията. Включването на тези служители в разнообразни по форма и тематика обучения цели не само непрестанно повишаване на тяхната професионална компетентност, но и изграждане на нови умения, нужни в условията на членство на България в ЕС.

През ноември 2006 г. между Института по публична администрация (ИПА) – Дъблин и ИПАЕИ е подписано споразумение за изпълнение на проект “Подобряване на

⁹⁰ Закон за държавния служител (чл. 73); (виж Приложение 3)

процедурите по назначаване и повишаване на служителите в българската държавна администрация”.

Проектът цели:

- разработване на инструментариум за подобряване на действащата нормативна уредба
- разработване на процедура за наблюдение и контрол на процесите на подбор и кариерно развитие на държавните служители
- обвързване на промените с информационната система за управление на човешките ресурси в държавната администрация
- обучение на експерти за въвеждане на промените.

През май 2007 г. започна осъществяването на дейности по проекта, свързани с преглед на системите за подбор на държавни служители и преглед на съществуващата практика за повишаването им в България.

През 2006 г. стартира Проект на ИПАЕИ по програма ФАР “Подкрепа за изработване и прилагане на програма за развитие и оценка на висши държавни служители”.

Целта на проекта е да се повишат ръководните умения на българските държавни служители и да се създаде **център за идентифициране на потенциала и потребностите от развитие на висши държавни служители**.

За постигане на устойчивост в резултатите от проектите по програма ФАР е важно да бъдат продължени дейностите, заложи в тях чрез ОПАК.

Осигуряването на честни и прозрачни процедури за израстване в кариерата, изграждане на принципа на конкуренцията и оценката на изпълнението на длъжността, повишаването на професионализма и ефективността в дейността на висшите държавни служители са основни за постигане на добро управление на човешкия потенциал в администрацията.

6.3.3. Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация

Систематизирането на информация и текуща оценка на кадровата политика в държавната администрация ще оптимизира управлението на персонала. Към момента всяка администрация поддържа своя база данни, която съдържа информация за човешките ресурси по различни критерии, но няма стандартизиране на данните. Все още не съществува единна база данни, която да предоставя актуална информация за:

- броя на постъпилите, напусналите и пенсионираните се служители
- средната възраст на служителите и продължителността на трудовия стаж
- числеността на служителите по министерства/институции, както и на незааетите щатни бройки и причините за това

През 2005 г. в рамките на проект по програма ФАР е разработена **Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация**. Тя позволява уеднаквяване на съхраняваните данни във връзка с досиетата

на служителите, както и получаването и използването на актуална информация за нуждите на различни изследвания и анализи на национално ниво. Изготвен е план за обучение на служителите с цел използване на централизираната информационна система. Системата е пилотно внедрена в 9 администрации (по 3 на национално, областно и общинско ниво), а до края на 2007 г. се очаква да бъде внедрена във всички администрации.

Въвеждането и поддържането на Единна система за управление на човешките ресурси ще бъде важна предпоставка за подобряване на процеса по управлението на човешките ресурси. За ефективното използване на системата е необходимо заложените в нея данни да бъдат обновявани периодично с оглед актуализирането на законодателството, касаещо управлението на човешките ресурси.

Единната информационна система ще позволи използването на еднакви форми и методи за събиране на информация и изготвяне на количествени и качествени анализи за развитие на човешките ресурси в администрацията.

6.4. Обучение в държавната администрация

Правителството е ангажирано да продължи провеждането на цялостна политика за управление и развитие на човешките ресурси в администрацията.⁹¹ Основен момент в **Стратегията за обучение на служителите в държавната администрация** е обвързването на професионалното развитие с обучението на служителите.

Всички административни структури изготвят годишен план за обучение на своите служители, а министърът на държавната администрация и административната реформа утвърждава **обобщен годишен план** и разпределя бюджета за обучение за всяка структура. Това позволява обучението да бъде по-систематизирано, последователно и целенасочено.

Средствата за повишаване на квалификацията и преквалификацията на служителите в администрацията се приемат ежегодно с държавния бюджет. От 01.01.2007 г. те се увеличават от 0.8% до 2% от средствата за работна заплата⁹². **Увеличените ресурси за обучение** дават по-големи възможности за повишаване на мотивацията на служителите в администрацията.

Обученията, които се провеждат от ИПАЕИ, са два вида – **специализирани и задължителни**. Последните касаят служебното развитие⁹³ и се преминават еднократно от постъпилите за първи път на държавна служба и назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители и веднъж годишно от висшите държавни служители. Това изискване е свързано със запознаване на новопостъпилите с нормативните документи, с принципите на организацията, структурата, основните функции и съвременните тенденции в развитието на администрацията.

ИПАЕИ предлага каталог от специализирани курсове, семинари и други форми на обучения, които са обединени в тематични програми. Те са предназначени за различните професионални групи и длъжности в администрацията. Служителите, съгласувано със своите ръководители, избират необходимите им курсове и семинари.

⁹¹ През 2006 г. МС прие актуализираната Стратегия за обучение на служителите в държавната администрация и План за нейното изпълнение за периода 2006 – 2007 г.

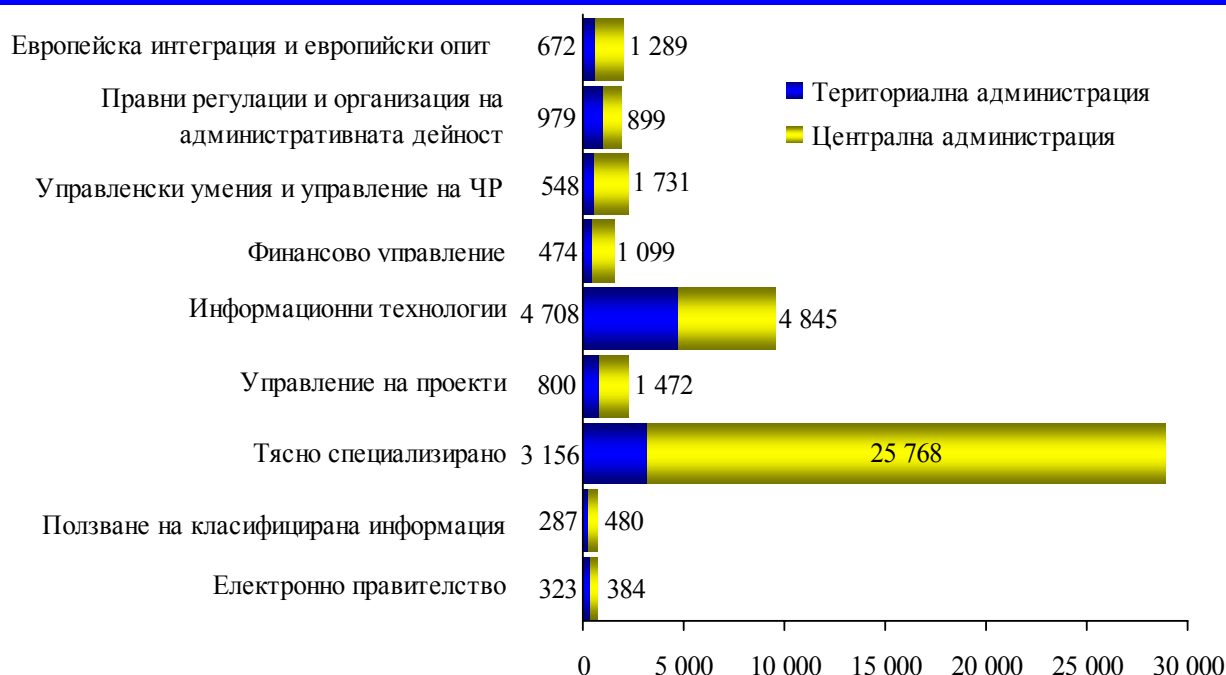
⁹² Закон за държавния служител (чл. 35); (виж Приложение 3)

⁹³ Закон за държавния служител (чл. 35б); (виж Приложение 3)

За периода 2002 – 2005 г. броят на служителите от администрацията, преминали през **специализирано обучение**, значително нараства. При централната администрация ръстът на обучените служители е 320%, а при териториалната – 136%.

През 2006 г. в различни по форма и тематика обучения преминават над 141 400 служители от структурите на държавната администрация. Общият брой на преминалите през 2006 г. през обучение служители **надхвърля общия брой на реално заетите в администрацията служители**, тъй като голяма част от тях са участвали в повече от едно обучение. Обученията са финансирани със средства от централния бюджет, както и по различни проекти на МДААР и ИПАЕИ, осъществявани самостоятелно или в партньорство с други институции, в това число и международни.

Графика 5: Брой на служителите, преминали специализирано обучение, 2006 г.



Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г.

В различни краткосрочни специализирани обучения, **финансирани със средства от централния бюджет и такива, предвидени в собствения бюджет на отделните администрации**, през 2006 г. са включени 51 274 служители. Повишаването на броя и качеството на специализираните обучения, целящи подобряване на професионалната компетентност, е насочено към служители от различни длъжностни нива, както в централната администрация, така и в областните и общинските администрации.

През 2006 г. общо 9 553 (18.6% от всички обучени) служители са повишили своята квалификация в сферата на информационните технологии. От тях 4 845 (50.7%) работят в централната администрация, а 4 708 (49.3%) – в областните и общинските администрации.

Както беше вече посочено, в рамките на масово **самообучение** за служители от държавната администрация по “**Превенция и противодействие на корупцията – етика на държавната администрация**” през 2006 г. успешно са положили изпит **50 814 служители**.

Обученията, които се провеждат сред служителите от администрацията, получават висока подкрепа. От тях 74% посочват, че в по-голяма част от случаите тези курсове гарантират повишаване на професионалната им компетентност, като най-голяма е подкрепата сред общинските администрации. Тези резултати отчитат осъзнатата необходимост от укрепване на административния капацитет. Освен централната администрация, която до този момент е била най-активният бенефициент на курсове за повишаване на квалификацията, вече и в по-малките общини съществува ясно разбиране за необходимостта от обучения като механизъм за подобряване на работата.

Държавните служители посочват за най-необходими и полезни курсовете по **чужд език** (36%) и по **информационни технологии** (24%). Важно е да се разшири чуждоезиковото обучение на служителите с оглед членството на България в ЕС и необходимостта от по-добро обслужване на гражданите и бизнеса. На следващо място са обученията за повишаване на **комуникационните умения** (22%), като делът е най-голям сред служителите от централната администрация (38%).⁹⁴ Необходими са обучения и по основни въпроси за ЕС, модерни управленски теории и практики, подобряване на уменията за писане на документи, за водене на преговори и диалог, представяне и защита на националните политики на ниво ЕС.

Нужда от обучение имат най-вече в малките общини, като приоритетни се явяват обучения по чужди езици, стратегическо планиране и разработване на проекти. Представителите на местната администрация най-често посещават семинарите и курсовете за повишаване на информираността и квалификацията, организирани от организациите, които от години работят за изграждане на техния капацитет: НСОРБ, Фондация за реформа в местното самоуправление (ФРМС), регионалните асоциации на общини (9 на брой), професионалните асоциации на общински специалисти (като Националната асоциация на секретарите на общини в Република България (НАСОРБ), Асоциацията на финансистите и др.).

Акцент в квалификацията на служителите е подготовката им за **съвместна работа с институциите на Европейския съюз** и изграждане на адекватен административен капацитет за прилагане на *acquis*.

През 2006 г. са организирани обучения по теми, свързани с **подготовка на общините за ефективно усвояване на средствата от фондовете на ЕС**, подготовка на проекти, привличане на инвестиции, приложение на европейско законодателство по опазване на околната среда, обществени поръчки, публично-частни партньорства и много други от специфичен интерес за работата на общините. Досегашното обучение е било **предимно от общ характер**, без да предоставя конкретни знания, практически умения и навици за работа, без предварително задълбочено проучване на нуждите.

Необходимо е да се извърши цялостен анализ на нуждите от обучение на служителите в държавната администрация. На база на този анализ могат да се подобрят програмите за обучение като отразяват новите тенденции и потребностите на служителите от различните нива на администрацията. Програмите за обучение трябва да включват, както базови познания по различни теми, така и практически насочени курсове, близки до работа в реална среда.

Броят и качеството на специализираните обучения на служители както в

⁹⁴ Изследване сред служители от държавната администрация, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници” в периода 15 – 30.08.2006 г. (стр. 3)

централните, така и в областните и общинските администрации трябва да се повишат. Така ще се подобрят компетенциите на служителите и ще се спомогне за ефективно изпълнение на задълженията им в условията на членство в ЕС.

Необходимо е да се координират действията за предоставяне на различни видове обучение. Освен традиционните форми на обучение, трябва да се използват и нови методи, които да позволяват изпълнение на работните задължения от служителите.

6.5. Обучителни институции в държавната администрация

6.5.1. Институт по публична администрация и европейска интеграция

Институтът по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ) е изпълнителна агенция към министъра на държавната администрация и административната реформа⁹⁵.

ИПАЕИ се ръководи от **Управителен съвет (УС)**, който включва представители на МДААР и по един представител от администрациите на МС, МФ, Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на образованието и науката (МОН). В УС с право на съвещателен глас могат да участват и представители на академичните среди и на НПО. При осъществяването на своите правомощия УС и изпълнителният директор се подпомагат от две дирекции, организирани в обща и специализирана администрация.

Институтът е основната организация, осигуряваща обучения за повишаване на квалификацията и преквалификацията на служителите в българската държавна администрация. Той организира и провежда ежегодно задължително обучение на постъпващите за първи път на държавна служба, на новоназначените ръководители, на висшите държавни служители. ИПАЕИ предлага курсове и семинари за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на държавните служители по актуални проблеми на дейността на администрацията в рамките на специализирани програми. За провеждане на обученията ИПАЕИ наема широк кръг от външни лектори, експерти от администрацията и представители от академичните среди, както и международни експерти в съответните области.

ИПАЕИ:

- подготвя анализи на необходимостта от обучение за квалификация и преквалификация на служителите от държавната администрация
- разработва програми за обучение в областта на публична администрацията и европейска интеграция
- организира и провежда обучение на служителите в администрацията
- осъществява сътрудничество с български и международни институции и организации по въпроси, свързани с дейността на института
- организира научно-приложни конференции и професионални срещи за обсъждане и популяризиране на добри практики.

Като допълнителни дейности ИПАЕИ издава **специализирана литература за администрацията**, публикува списание “Публична администрация”, участва в проекти и

⁹⁵ Закон за държавния служител (чл. 35а); (виж Приложение 3)

програми за развитие на административния капацитет. Във функциите на Института е заложено извършването на изследователска дейност, но тя все още не се прилага.

Институтът, съвместно с ръководствата на администрациите, анализира **нуждите от обучение на служителите от администрацията**. През 2006 г. ИПАЕИ **разработи проект на методика за комплексна последваща оценка на резултатите от обучението**. С членството на България в ЕС се поставя акцент върху нуждите от **нови и задълбочени обучения** в следните области: прилагане на хармонизирани закони, утвърждаване в нашата практика на ценностите и стандартите, типични за добрите европейски администрации. Обогатени са тематичните програми за професионално обучение. Увеличени са курсовете и семинарите, даващи надграждащи знания и практически умения. Организиран са нови форми на обучение по английски, френски, немски, испански и италиански език и информационни технологии. Поставя се акцент върху разработването на програми за дистанционно обучение.

Институтът подготвя **методологиите за оценка на нуждите от квалификация и за оценка на проведените обучения** на служителите в държавната администрация. Тази оценка е необходима с цел своевременно актуализиране на съществуващите обучения, така че те да съответстват на нуждите от повишаване на квалификацията на служителите в администрацията в различни сфери. Необходимо е също така ИПАЕИ да реагира адекватно на необходимостта от разработване и въвеждане на нови видове обучения.

Все още не е изградена система за гарантиране на качеството на предлаганите обучения, обучителни материали и обучители.

Институтът поддържа **контакти с университети**, които имат бакалавърско и магистърско обучение по публична администрация. Тези контакти трябва да бъдат използвани и развивани с цел подобряване качеството на обученията за държавните служители. Важно е да бъдат разработени и реализирани учебни програми съвместно с партньорски национални и европейски институции.

В рамките на **международни проекти** на Института са обучени над 1 300 служители от държавната администрация. Институтът е бенефициент по няколко проекта по програма ФАР:

- “Подпомагане за изработване на обучителни програми и обучение на представители от малцинствата и уязвимите групи за работа в държавната администрация”
- “Подкрепа за изработване и прилагане на програма за развитие и оценка на висши държавни служители”
- “Развитие на мрежа от обучителни центрове, свързани с прилагане на правото на ЕО”.

С цел осигуряване на устойчивост на резултатите, постигнати в рамките на посочените проекти по програма ФАР, е необходимо дейностите, включени в тях, да бъдат продължени и след приключване на периода на изпълнение на проектите.

Нуждата от непрекъснато повишаване на квалификацията на служителите в администрацията за ефективното изпълнение на техните задължения налага подобряване на капацитета на ИПАЕИ като координатор на обучителния процес в държавната администрация. Като основна институция, отговорна за квалификацията и преквалификацията на служителите в българската държавна администрация, Институтът се изправя пред предизвикателството да задоволи професионалните нужди от обучение сред служителите на всички административни нива.

За осигуряване на високо качество на провежданите обучения на служителите в администрацията е нужно да се задълбочи доброто сътрудничество с университетите.

Важно е да се създадат и прилагат ефективни методи за изучаване на потребностите от обучение в администрацията, актуализация на вече съществуващите и развитие на нови форми на обучение. Разнообразието от форми и програми на обучения налага тяхното стандартизиране за постигане на качество в обучението. Развитие на изследователската и издателската дейност на ИПАЕИ ще помогне за диверсифициране на неговата дейност.

Трябва да се насочат усилия за подпомагане на изработването на обучителни програми и обучение на представители от малцинствата и уязвимите групи за работа в държавната администрация.

Резултатите от стартиралите проекти по програма ФАР трябва да се затвърдят като се подпомага дейността на центъра за развитие и оценка на висши държавни служители и развитие на мрежата от обучителни центрове, свързани с прилагане на правото на ЕО.

6.5.2. Школа по публични финанси към МФ

Школата по публични финанси е създадена като самостоятелно звено в дирекция “Бюджет” с Устройствения правилник на Министерство на финансите. Ролята ѝ е да подпомага ръководството на Министерството в провеждането на реформата в бюджетния сектор и да улеснява работата на служителите, като разработва и предоставя специализирани курсове и семинари.

Целите на Школата по публични финанси са: да ръководи процеса на изграждане на устойчив капацитет на финансовата администрация в публичния сектор за нуждите на осъществяваните бюджетни реформи; да подобрява професионалните знания и умения на служителите от финансовата администрацията и да съдейства за въвеждането на съвременни методи, подходи и техники за финансово управление; да подпомага хармонизирането на бюджетните принципи, норми и процедури с тези, прилагани в страните от Европейския съюз; да подпомага професионалното развитие и израстване на служителите, работещи в областта на публичните финанси.

6.5.3. Дипломатически институт към Министерството на външните работи

Институтът организира обучения за повишаване на професионалната и чуждоезикова квалификация на служители на МВНР, както и за повишаване на дипломатическата квалификация на служители на държавната администрация, чиято работа е свързана със задачите на дипломатическата служба и на водената от България външна политика.

Институтът получава подкрепа от бюджета на МВНР и по редица двустранни спогодби с държави като Холандия, Румъния, Индия, Хърватска, Турция, Израел, страни от Латинска Америка и др.

6.5.4. Институт по психология към Министерството на вътрешните работи

Институтът по психология е научно-изследователски и научно-приложен институт към Министерството на вътрешните работи на Република България. Той се състои от централна структура и 6 регионални звена в страната, наричани психологични лаборатории. Институтът обслужва всички национални, централни и регионални структури на МВР, както

и дирекциите от общата и специализираните администрации, Академията на МВР и останалите структурни звена на министерството. Институтът по психология – МВР е специализиран в следните основни дейности: професионална психодиагностика; разработване на методи за психодиагностика и професионално оценяване; психологично консултиране на служители от системата на МВР; психологични експертизи; полифизиографски изследвания; обучение на кадри от Министерството на вътрешните работи; организационна диагностика; индивидуално изследване на рисковото и нелоялно поведение на държавни служители в МВР.

6.5.5. Национален институт на правосъдието към ВСС

НИП провежда обучения за българските магистрати и съдебни служители. От него се подготвят и разпространяват учебни материали, документация и литература сред голяма част от магистратите и съдебните служители.

Повече информация за дейността му е предоставена в анализа на съдебната система. Институтът ще бъде бенефициент по ОПАК като организация, подпомагаща изграждането на ефективна и компетентна съдебна система.

7. Административно обслужване и електронно управление

Основните принципи за работата на администрацията, възприети от ЕС, са залегнали и в българските стратегически документи и нормативни актове – законност, откритост, ефективност и ефикасност, отчестност и кохерентност. За постигането на по-висока ефективност в работата на администрацията е добре да се предприемат редица мерки, свързани с по-широко прилагане на принципа на обслужване на “едно гише”, стандартизация и интегриране на услугите, въвеждане на системи за управление на качеството, използване на принципите за по-добро регулиране, развитие на електронното управление и др.

7.1. Административно обслужване

Подобряването на административното обслужване е основна цел на административната реформа. Фокусът при осъществяване на дейността на администрацията и при предоставяне на услуги следва да бъде поставен върху потребителя.

В края на 2006 г. се отбелязва **положителна тенденция** в подобряването на обслужването и нагласите на гражданите и бизнеса към работата на администрацията.⁹⁶ Основните изводи от изследването показват преобладаващо позитивни оценки на **удовлетвореност от работата на администрацията по предоставяне на услуги и информация за гражданите и бизнеса**. Независимо от това, е необходимо да бъдат направени важни промени по отношение качеството на административното обслужване. Предизвикателство е както повишаването на експедитивността в работата на администрацията и увеличаване на информираността на потребителите за услугите, предлагани от администрацията, така и подобряване на механизмите за обратна връзка и измерването на удовлетвореността на клиентите.

С цел **оптимизиране на организацията на административното обслужване** през 2006 г. са въведени **общи правила и стандарти за предоставяне на административни услуги**.⁹⁷ Те са разработени с активното участие на представители на администрацията на централно ниво, на НСОРБ, на неправителствения сектор и бизнеса. Установени са принципите и

⁹⁶ Проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници” в периода 15 – 30.11.2006 г., (стр. 2)

⁹⁷ Наредба за общите правила за организация на административното обслужване (чл. 20);, (виж Приложение 3)

организацията на административното обслужване, предоставянето на информация за услугите, управление на качеството, механизмите за обратна връзка и въпросите за координацията и контрола – както в държавната администрация, така и в организациите, които предоставят обществени услуги. Подпомага се и развитието на електронното управление.

Във връзка с разработването на новия Административен регистър в процес на реализация са проекти, свързани със стандартизацията на административните услуги, която обхваща както наименованията, така и процесите, касаещи предоставянето на услуги. В началото на юли 2007 г. беше утвърден Списък с унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ). Списъкът включва 1 664 услуги, предоставяни от централната администрация, 40 услуги на областната администрация и 250 услуги на ниво общинска администрация. Целта на списъка е да създаде единна практика в използването на наименованията на услугите от всички администрации. Това е необходимо условие за по-нататъшното развитие на електронното управление, както и за **подобряване на комуникацията между администрациите и между администрациите и потребителите**. Освен това, оптимизацията на работните процеси ще доведе до намаляване на административните разходи за гражданите и бизнеса.

7.1.1. Измерване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса

Използването на **система за измерване на удовлетвореността** на гражданите и бизнеса е част от мерките за подобряване на административното обслужване. Въвеждането на такива механизми осигурява информация за оценката, която поставят потребителите на извършените административни услуги и установява връзка между администрацията и потребителите. Общият процент на администрациите, които са въвели такава система, е 58 % (в това число, 53% от централната администрация са въвели такава система, 68% от областната, 94% от общинската и 37% от районите на общини с районно деление).⁹⁸

Системите за обратна връзка по отношение на административното обслужване не са напълно изградени и не постигат необходимите резултати. Те се възприемат от формалната им страна, само като събиране на информация, без да се прави анализ и да се предприемат мерки за подобряване и оповестяване.

В тази връзка през януари 2007 г. е изготвена **Методология за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите**.⁹⁹ През юли 2007 г. методологията беше утвърдена от министъра на държавната администрация и административната реформа. Прилагането на подобен инструмент ще подобри възможностите на отделните администрации за по-лесно, бързо и ефективно събиране и анализ на информацията и ще осигури съпоставимост на данните и резултатите. В бъдеще е необходимо да се разработят механизми за **реалното приложение на методологията**, както и за **мониторинг и контрол** на нейното изпълнение.

Според АПК, **анализът на жалбите и оплакванията, както и на сигнали и предложения** е предпоставка за подобряване на административното обслужване. Той е елемент и от системите за обратна връзка с клиентите. Към момента процентът на администрациите, които са разработили или са в процес на разработване на такива

⁹⁸ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., (стр. 102)

http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

⁹⁹ Проект по програма ФАР “Укрепване на капацитета на българската публична администрация с оглед изпълнението на Стратегията за модернизирание на държавната администрация за подобро предоставяне на услуги на обществото”

процедури, е сравнително висок. Спазването на процедурите обаче не е гарантирано и липсва контрол, също така трябва да се регламентират препращането на жалби от една администрация към друга, както и последващият контрол за движението на жалбите.

Основният въпрос, свързан с жалбите против лошо администриране, е различният подход за работа с тях в отделните администрации.

АПК предвижда работата със сигнали и предложения да се урежда с устройствения правилник на съответната администрация, а Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване допълва, че приемът на сигнали и предложения се извършва от Звеното за административно обслужване, ако не е предвидено друго в устройствения правилник.

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

	Брой администрации	%
С устройствен правилник	288	53
С вътрешни правила за организация на административното обслужване	268	49
Със заповед на органа на изпълнителната власт	49	9
Друго	81	15
Няма такъв акт	19	3

Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г.

През 2006 г. регламентирането на процедурата по жалбите против лошо администриране става най-често с устройствения правилник – 53.0% от администрациите. Това е значително повече в сравнение с 2005 г., когато процентът е 25.1%. В 49.0% от администрациите процедурите се уреждат с Вътрешни правила за организация на административното обслужване, което е с един пункт по-малко от предходната година. В малко администрации, процедурата е уредена с изрична заповед.

Повишеният относителен дял на регламентация чрез устройствения правилник е положителна тенденция, която е и резултат от влизането в сила на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Въпреки това се налага изводът, че администрациите не правят разлика между приемане на сигнали и предложения като техническа дейност и обработка и отговор на сигнал и предложение, което включва експертна дейност.

В същото време едва 15% от гражданите ползват **активните канали за информация**, представяни от администрацията: информационни табла, телефонни линии, Интернет сайтове на ведомствата и др. Данните доказват **нуждата от подобряване и популяризиране на различните форми за предоставяне на информация** на гражданите и бизнеса с цел **повишаване на компетентността на потребителите** за предлаганите административни услуги.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Изследване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциация “Прозрачност без граници”, в периода 15 – 30.11.2006 г., (стр. 2) http://www.mdaar.government.bg/docs/Transparency_08%2012.ppt

В повечето администрации са въведени различни механизми за оценяване на предоставяните услуги. На национално ниво е необходимо изграждането на цялостна визия по този проблем. Следва да се създадат общи критерии и механизми за измерване на качеството на услугите и удовлетвореността на гражданите и бизнеса във всички административни структури.

Системите за обратна връзка трябва да се доразвият като се постави акцент върху анализа на събираната информация с цел предприемане на мерки за подобряване на обслужването.

Голямото многообразие на начините на регламентиране на процеса за подаване и разглеждане на жалби обърква гражданите и води до неефективност на съответната процедура. Важно е също така да се повиши контролът при изпълнението на тези процедури.

Необходимо е да се подобрят и популяризират различните форми за предоставяне на информация на гражданите и бизнеса с цел да се повиши компетентността на потребителите за предлаганите административни услуги.

7.1.2. Системи за управление на качеството

Ключова мярка за подобряване на административното обслужване е внедряването на системи за управление на качеството на всички административни нива. Тяхната основна задача е да гарантират на потребителите постоянно подобряващо се качество на предлагания продукт/услуга, независимо от количеството и срока на изпълнение.

През 2000 г. е разработена **Обща рамка за оценка (Common Assessment Framework – CAF)**, базирана на модела на Европейската фондация за управление за качеството (EFQM).¹⁰¹ Тя е предназначена специално за организациите от публичния сектор. Въвеждането на CAF е безплатно за администрациите. Към момента в България има само три администрации, които са на начален етап на въвеждане на CAF – общинската администрация на Търговище, областната администрация на Пазарджик и Държавната агенция по туризъм.

Броят на администрациите, които са въвели системи за управление на качеството, е все още недостатъчен. Повечето от введените системи са базирани на ISO стандартите. Необходимо е да се популяризират и други инструменти за подобряване на управлението и повишаване на качеството в публичния сектор, които се базират на тотално управление на качеството – TQM.¹⁰² Целта е да се разясни ползата от тяхното въвеждане, да се представят и популяризират добри практики, да се стимулират администрациите за въвеждане на такива инструменти. Повечето от тях, за разлика от ISO стандартите, са слабо познати в България и за да стартира тяхното по-широко въвеждане и прилагане е необходимо да бъдат положени и усилия за тяхното популяризиране.

Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО) в България е разработена през 2003 г.¹⁰³. Това е уеб-базирана система за събиране и обобщаване на данни за административното обслужване. В нея публикуват отчети всички администрации, които се състоят от две части:

¹⁰¹ CAF е разработена от Европейския институт по публична администрация и Европейската мрежа на публичните администрации

¹⁰² EFQM, CAF, BSC (балансирана система от показатели) и др.

¹⁰³ Разработена по проект, финансиран от Департамента за международно развитие на Великобритания

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

МДААР администрира ССАО от края на 2005 г. През 2006 г. формата на самооценка е обновена и коригирана съобразно Общата рамка за оценка САФ на държавните администрации от ЕС. Разработената нова форма за самооценка и отчитане на административното обслужване цели хармонизиране с методиката, използвана в публичния сектор в Европейския съюз.

Отчитането в Системата е задължително за всички администрации.¹⁰⁴ Чрез ССАО се получава актуална информация за текущото състояние на административното обслужване, тенденциите на развитие, силните и слабите страни в предоставянето на услуги. Анализът на резултатите помага да се планират необходимите мерки и да се решат конкретни проблеми при въвеждане на принципите на обслужване на “едно гише”, интеграция на услуги под формата на “етапи от живота”, развитие на електронното управление и др.

На основата на анализите от самооценката през 2006 г. са определени 60-те най-изостанали в административното обслужване общини, на които е предоставено техническо оборудване, деловоден софтуер и консултантска помощ.

Във връзка с внедряването и популяризирането на системите за управление на качеството е необходимо да бъде развита и цялостната държавна политика в тази област. Политиката по управление на качеството в България би следвало да предвижда създаването на цялостен координационен механизъм, както на национално, така и на европейско ниво, който да функционира при участие на български администрации в Европейските конференции по качество, събития за представяне и популяризиране на САФ, различни награди за качество и др. В същото време подобен механизъм трябва да е обвързан с реализирането на мерки като: създаване на централизиран Интернет портал, съдържащ актуална информация относно системите за управление на качеството, както и добри практики и предизвикателства пред администрациите, въвели такива системи; създаване на групи по бенчмаркинг и бенчлърнинг, създаване на експертни пулове, разработване и въвеждане на индекс (рейтинг) за качество.

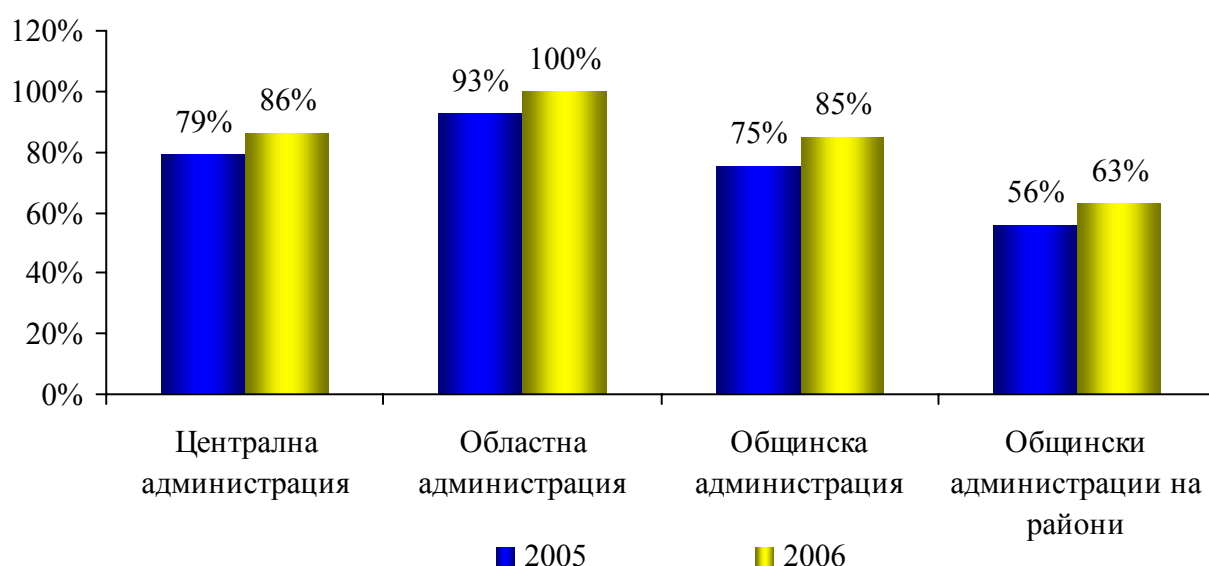
Анализът показва, че все още малка част от административните структури използват възможностите на системите за управление на качеството. Членството на България в ЕС изисква внедряването на подобни европейски стандарти във всички администрации, които предоставят услуги. За тази цел е необходимо допълнително популяризиране на възможностите, предоставяни от внедряването на системите за управление на качеството. Създаване на координационен механизъм на политиката по управление на качеството в България е важна предпоставка за адаптиране на тези системи към българските условия и разработването на помощни материали за подпомагане на администрациите при тяхното въвеждане.

¹⁰⁴ Наредба за общите правила за административно обслужване (чл. 23); (виж Приложение 3)

7.1.3. Харти на клиента

Друга мярка за подобряване на предоставяните услуги е разработването и оповестяването от страна на администрациите на Харта на клиента. За нейното създаване е подготвена методология.¹⁰⁵ Хартата не е юридически документ. Тя помага на потребителите на услуги да разбират и защитават правата си по-добре, да изискват по-качествено обслужване и трябва да бъде популяризирана и достъпна за четене от всеки. Хартата подпомага и работата на служителите от администрацията чрез по-ясно дефиниране на предоставяните услуги.

Графика 6: Сравнителен анализ на административните структури, които имат Харта на клиента, 2005 – 2006 г.



Източник: МДААР

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

Друго средство за подобряване на административното обслужване е предвиждането на компенсационни механизми, които да бъдат използвани при неспазване на заложените в Хартата на клиента стандарти. Това означава гражданите да бъдат компенсирани за неспазен ангажимент от страна на администрацията. Подобни механизми се прилагат в редица държави членки на ЕС, където в случай че на гражданин му се наложи да чака по-дълго от установеното време, той се компенсира с определена сума. Възможно е механизмът да не е финансов, а неудобството да се компенсира под друга форма. Това е начин за насърчаване на администрацията да спазва определените стандарти, както и да се провокира по-активна гражданска позиция.

¹⁰⁵ Наредба за общите правила за административно обслужване (чл. 21); (виж Приложение 3)

Повечето административни структури вече имат Харта на клиента с вътрешноорганизационни стандарти и цели на обслужване. Стандартите в хартите обаче трябва да бъдат по-конкретни като ангажименти по отношение на качеството на административното обслужване. Не са предвидени също така компенсационни механизми, като липсва и правна база за тяхното въвеждане. Хартите на клиента не са достатъчно популяризирани сред потребителите на административни услуги.

7.1.4. Въвеждане на принципа на обслужване “на едно гише”

Споменатият вече по-горе в анализа принцип на обслужване “на едно гише” е основен начин за подобряване на административното обслужване. Двете основни форми, чрез които се осъществява принципът, са:

- едно място за достъп до информация и услуги, предоставяни от една административна структура
- едно място за достъп до информация и услуги, предоставяни от няколко администрации.

Обслужването на принципа “на едно гише” води до по-голяма удовлетвореност на потребителите, както по отношение на достъпа до информация, така и на качеството на обслужване.

Анализите сочат, че предизвикателство пред работата на администрацията представлява повишаването на експедитивността в предоставянето на услуги. Като най-необходима промяна 51% от потребителите посочват съкращаването на сроковете за предоставяне на услуги. Едва 38% от гражданите са успели да свършат своята работа в рамките на едно посещение в съответната административна структура.¹⁰⁶

Физическото ситуиране на услугите на едно място не е достатъчно условие за подобряване на административното обслужване. Администрациите не използват всички възможности и механизми за оптимизиране на предоставяните от тях услуги. Предлагащото на **интегрирани услуги** в отделни администрации все още не е достатъчно широко разпространена практика.

Общините са най-достъпните и близки точки за комуникация между администрацията от една страна и гражданите и бизнеса от друга. Те трябва да се превърнат в основното място, където потребителите заявяват и получават административни услуги. За тази цел общините трябва да изградят активни и бързи канали, включително електронни, за комуникация с останалите администрации. Очаква се те да поемат основната тежест от процеса на интегриране на услуги. Поради тази причина се предвижда акцент да бъде поставен именно върху укрепването на капацитета на администрациите на местно ниво.

По проект, финансиран по програма ФАР, пилотно са реализирани дейности за интегрирано предоставяне на ключови услуги, изведени на базата на анализ на търсенето. За разпространение на резултатите в повече администрации МДААР ще финансира и реализира допълнителен проект. На базата на извършени анализи като приоритет е изведено интегрирането на услуги, насочени към бизнеса (откриване на фирма, изграждане на производствен обект, извършване на търговска дейност и т.н), тъй като в повечето случаи те са свързани с участието на няколко администрации.

¹⁰⁶ Проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници”, в периода 15 – 30.11.2006 г., (стр. 2)

През 2006 г. 75% от структурите в централната, 100% от областните и 77% от общинските администрации отчитат, че предоставят административни услуги чрез едно място на достъп. Спрямо 2005 г. процентът на централните и общинските администрации, предоставящи услуги на принципа “едно гише”, се е увеличил, а при областните администрации е запазен. По-голямата част от териториалните администрации предлагат и консултиране на потребителите.

Подобряването на административното обслужване не е гарантирано само от наличието на “едно гише”, а и от етапа на развитието му, който се определя в зависимост от основните елементи на **Базисния модел за обслужване на “едно гише”** – процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността.¹⁰⁷ През 2006 г. от администрациите, публикували отчет в ССАО, най-много са на етап “развиващ се” – 76%. На етап “работещ” са 11%, 10% са на етап “базов” и само 3% са на етап “отличен”.

В сравнение с 2005 г. двойно е увеличен броят на администрациите, които са на етап “развиващ се”, за сметка на силно редуцирания брой на администрациите, намиращи се на етап “работещ” (40% намаление). С 3% е намалял броят на администрациите на етап “базов”, а броят на администрациите на етап “отличен” се е увеличил с 2%.

Големите разлики при отчитането на етапите на развитие се дължат на направените в отчетната форма на ССАО промени. В новия вариант на въпросника са променени относителните тежести на въпросите, което наложи изменение на граничните стойности на етапите на развитие, а оттам и изменение в оценката. Така много от администрациите, които през 2005 г. са на етап “работещ”, са преминали в етап “развиващ се” поради завишените критерии на оценяване, инспирирани от новата версия на CAF 2006.

Основни проблеми при изграждането на “едно гише” са липсата на необходимата техника и оборудване, от една страна, и липсата на възможност за автоматизиран обмен на данни и документи между информационните системи на отделните администрации (единна среда за обмен на данни), от друга.

Предпоставка за установяване на ефективна комуникация между администрациите при обслужването на гражданите и бизнеса е интегрирането и стандартизирането на административните услуги. Развитието на принципа на обслужване на “едно гише” се обвързва с едновременното и синхронизираното опростяване и подобряване на работните процеси, човешките ресурси и наличните технологии в местата за предоставяне на услуги.

Основен акцент следва да бъде поставен върху интегрирането на услуги на местно ниво, тъй като общинските администрации се явяват най-близката точка за контакт с потребителите на административни услуги. Поради паралелното участие на няколко администрации при обслужването на потребителите, приоритетно трябва да се пристъпи към интегриране на услугите, насочени към бизнеса.

¹⁰⁷ В базисния модел се разграничават следните четири етапа на развитие:

Основен първоначален етап – на този етап има малко доказателства за промяна в сравнение с предишната организация за предоставяне на услуги

Етап развиващ се – вече се отчита подобрение в сравнение с предишните механизми за предоставяне на услуги, но доказателствата за прилагане на най-добрите международни практики са незначителни

Работещ етап – на този етап се отчита значително подобрение в сравнение с предходното обслужване на “едно гише”. Организацията, респективно административната структура, е съизмерима с някои показатели за сравнение на ЕС.

Отличен – последният етап от базисния модел. На този етап организацията на работа е съобразена със значими елементи от най-добрите практики в обслужването на “едно гише” в ЕС.

7.1.5. Обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове

Подобряването на качеството на обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) е важен елемент за модернизация на администрацията. В момента процедурите отнемат много време, тъй като на пунктовете работят няколко институции.

Интегрирането на процедурите на външните за ЕС граници ще подобри контрола и ще намали субективността при обслужването. Един от начините да се постигне това е **въвеждането на принципа за проверка на “една линия” и плащане на принципа “единен фиш” на ГКПП.**

Принципът **“единен фиш”** представлява нов модел на плащане на държавните такси, което се извършва на едно място – на банкови гишета, разположени на територията на ГКПП. Въведени са условия и за безкасово издължаване с кредитни и дебитни карти. Повишава се събираемостта на държавните вземания, намалява се намесата на човешкия фактор при обслужването на границата, ограничават се плащанията в брой и съответно възможностите за корупционни практики.

Новата система за извършване на плащанията на принципа “единен фиш” е пилотно пусната в експлоатация през юли 2006 г. на ГКПП Лесово. В момента със средства от държавния бюджет се върви към подобряване на софтуера и осигуряване на необходимия хардуер и друга специфична техника и оборудване за всички шосейни ГКПП на външните за ЕС граници. В същото време въвеждането на единния фиш на всички ГКПП е свързано и с **обучение на служителите за работа с него, с разясняване на неговите цели** на обществеността и с **постоянен мониторинг и контрол**. В този смисъл, следва да се постави акцент върху административния капацитет по прилагането, мониторинга и контрола на принципа “единен фиш”, както и върху популяризирането на ползите от него сред обществеността във връзка с ограничаване на корупцията.

Принципът **“една линия”** е модел на обслужване, при който основните форми на контрол, извършвани на ГКПП – паспортно-визов, митнически, ветеринарномедицински и фитосанитарен се осъществяват едновременно, при едно спиране на транспортното средство.

Въвеждането на “една линия” и “единен фиш” подобрява качеството и намалява времето за обслужване на пътниците на ГКПП. Въвеждането на “единен фиш” на всички шосейни ГКПП на външните за ЕС граници¹⁰⁸ трябва да се реализира на база на унифициран модел. Усъвършенстването на този принцип предполага укрепване на капацитета за неговото прилагане, популяризиране на ползите от него, както и подобряване на мониторинга и контрола върху изпълнението на предварително заложените цели.

7.2. Регулаторни режими

Опростяването и подобряването на регулаторната среда е ключов инструмент за поощряване на икономическия растеж и създаване на повече работни места.

Облекчаването на регулаторните режими води до:

- намаляване на разходите за бизнеса
- намаляване на правителствените разходи

¹⁰⁸ Наредба за граничните контролно-пропускателни пунктове (чл. 27а); (виж Приложение 3)

- ограничаване на “сивата” икономика
- по-голяма прозрачност и по-малко възможности за корупционни практики.

Основният нормативен акт за реализация на политиката за облекчаване на регулаторните режими е влезият в сила в началото на 2004 г. **Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)**. Той създава ясна рамка за нормативните изисквания и контрол на регулаторните режими. Хармонизирането на българското законодателство с правото на ЕС и свързаното с това въвеждане на нови режими също налага да се търсят начини за ограничаване на вече съществуващата регулаторна тежест. През последната година и половина са блокирани 7 нови регулаторни режима в законопроекти, разглеждани от МС.

Като цяло **разбирането на нормите на ЗОАРАКСД е ниско**, особено сред общинските администрации. Много от тях посочват, че издават лицензионни режими, въпреки че лицензи могат да се издават само от централни органи на изпълнителната власт.

Не се прилага изискването на ЗОАРАКСД за подготовка на предварителни анализи за въздействието (RIA) на предлаганите режими върху бизнес средата и поведението на предприемачите. Причините за това са в липсата на квалификация и умения в съответните вносители на предложения за нови режими.

Основни недостатъци на Закона са липсата на изрично въвеждане на принципа на мълчаливото съгласие по отношение на повечето лицензионни режими и липсата на качествен контрол по неговото прилагане. Това възпрепятства бързото издаване на лицензи.

Работи се и по въпросите, свързани с облекчаването на процедури, регулирани в подзаконови актове. Изготвен е **анализ на съществуващите регулаторни режими**, както и **проект на Програма за по-добро регулиране**. Тя ще обхваща мерките по предварителна и последваща оценка на въздействието, симплификация и кодифициране, координация, мониторинг и контрол. Освен със средства от ЕСФ някои от тези мерки се предвижда да бъдат финансирани от бюджетите на съответните ведомства посредством националния бюджет, а други конкретни нужди да бъдат покрити от бюджетите на МДААР и МИЕ.

Необходими са постоянен мониторинг, създаване на единно методологично ръководство и организационна система, както по цялостното приложение на ЗОАРАКСД, така и в системата на отделните министерства. Важно е да се въведе предвидената в закона практика за подготовка на предварителни анализи за въздействието (RIA) на предлаганите режими.

При използването на резултатите от анализа на регулаторните режими трябва да се отчетат европейските практики и стандарти, за да се предприемат своевременни мерки срещу въвеждането на нови режими.

Необходимо е да се проучи възможността за въвеждане на принципа на мълчаливото съгласие в ЗОАРАКСД с цел оптимизиране на работата на администрацията и облекчаване на условията за развитие на бизнеса в страната.

7.3. Електронно управление

Електронното управление е съвременен начин на работа на държавната администрация чрез използване на информационни и комуникационни технологии (ИКТ). То е инструмент за подобряване на административното обслужване, за повишаване на ефективността на държавната администрация и за оптимизиране на разходите.

Изграждането на е-управление подобрява прозрачността в работата на администрацията и достъпността на услугите. То **намалява разходите** на време и усилия на гражданите и бизнеса в комуникацията им с администрацията. Електронното управление обхваща четири основни групи отношения (направления за комуникация и услуги): администрация – граждани, администрация – бизнес, администрация – администрация, администрация – служители.

Вече съществува **цялостна концепция за развитието на е-управлението в България.**

Отбелязва се относително **изоставане на България** от държавите членки на ЕС в процеса на изграждане на електронно правителство.¹⁰⁹ Анализът на причините за това позволява идентифициране на мерки за развитието му до ниво, отговарящо на европейските изисквания. До този момент биха могли да се посочат четири основни причини за недостатъчното изграждане на електронното управление в България: липсата на подходяща нормативна база; отсъствието на оперативна съвместимост на информационните системи в администрацията, липсата на пълноценен електронен обмен на междуетадиевено ниво, както и нерешен проблем с унификацията на данните.

7.3.1. Усъвършенстване на основната нормативна и стратегическа база за развитие на електронно управление

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

През 2006 г. успешно приключи работата по изпълнение на Стратегията за електронно правителство, 2002 – 2006 г., която определя целите и принципите за развитие на информационните системи, свързани както с услугите, предоставяни от държавната администрация, така и с общата среда за развитие на информационните технологии в администрацията на България. В момента се подготвя **нова стратегия за електронно правителство и пътна карта към нея**. Тези документи ще бъдат приети в края на 2007 г. За да се гарантира устойчиво изпълнение на проекти в областта на е-правителство, трябва също така да се изгради цялостна рамка за тяхното дългосрочно финансиране.

Народното събрание прие на 30.05.2007 г. **Закон за електронното управление.**¹¹⁰ Той регламентира предоставянето на административни услуги за гражданите и бизнеса по електронен път, дейността при работата с електронни документи в рамките на една администрация, както и обмена на електронни документи между държавните органи. С този закон предлагането на административни услуги и по електронен път ще стане задължително за всички административни органи, за лицата, осъществяващи публични функции (нотариуси, държавни и общински учебни заведения и др.), както и за организациите, предоставящи обществени услуги (образователни, здравни, топлооснабдителни и електрооснабдителни, телекомуникационни, пощенски и др.).

¹⁰⁹ Доклад “е-България”, 2006 г. (стр. 56) <http://www.mdaar.government.bg/docs/eBulgaria2006.pdf>

¹¹⁰ обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.

Постигнат е съществен напредък в създаване на нормативната база за развитие на електронното управление. Необходимо е да се разработят и приемат липсващите законови и подзаконови актове в тази област, както и наличната законова база да започне да се прилага. Трябва да се актуализират стратегическите документи и планове за тяхното изпълнение, като се залага финансиране от различни източници.

7.3.2. Организационен капацитет и човешки ресурси за развитие на електронното управление

Организационен капацитет

Около половината от ведомствата предприемат действия за развитие на електронното управление и предоставяне на електронни услуги за гражданите и бизнеса. През 2006 г. се забелязва ясна тенденция към увеличаване на дела на администрациите, които са определили ролите, правата и задълженията на своите служители, отговорни за изпълнение на конкретни мерки, свързани с развитието на електронното правителство. Нараснал е броят на администрациите, които декларират, че разполагат с квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление¹¹¹.

В същото време все още значителна част от служителите, ангажирани с внедряване на услугите на електронното управление, се занимават с техническа поддръжка на хардуерната и софтуерна инфраструктура, а не с участие в проекти за електронни услуги. Изграждането на електронното управление изисква и промяна в начина на работата и общуването на служителите с гражданите и с бизнеса.

Предпоставка за това е правилното разбиране на концепцията за електронно управление. Повечето служители в администрацията възприемат електронното правителство само като предоставяне на информация за съществуващите административни дейности по електронен път, възприемат го като нещо отделно от ежедневната дейност на държавната администрация, като задача само на специалистите по ИКТ. Нужни са мерки за разясняване същността на електронното управление като интегриран процес, който включва едновременно реформа в администрацията, оптимизиране на всички административни процеси и пълноценно използване на възможностите на ИКТ.

Изграждането на е-управление е процес, който трябва да започне от страна на администрацията. Това налага провеждане на обучения и информационни кампании за популяризиране и разясняване на същността, принципите и целите на електронното управление като нов, модерен подход на управление.

Специалисти по ИКТ и компютърни умения на служителите в държавната администрация

Около 3 000 служители имат функции в областта на ИКТ, като това представлява едва 3.2% от общия брой служители в администрацията. Най-малко са тези, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработването на ИКТ в общинската администрация.

¹¹¹ Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г., (стр. 135)
http://www.mdaar.government.bg/docs/Microsoft%20Word%20-%20Doclad_08%2005%202007_graf1.pdf

Водещите кадри в областта на информационните технологии (ИТ) в държавната администрация заемат сравнително **ниски позиции**. При висшите държавни служители често е налице неразбиране на концепциите и принципите на електронното управление. Прилагането на новите технологии, което допринася и за по-добро административно обслужване, изисква добра компютърна грамотност на всички служители в администрацията.

Голяма част от административните процеси и услуги зависят от предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса на местно ниво. За съжаление, в общинските администрации има **най-нисък капацитет на човешките ресурси за реализиране на електронни услуги**.

Необходимо е да се повиши капацитетът на специалистите в звената по ИКТ в държавната администрация. Компютърните умения на служителите в администрацията трябва да продължат да се подобряват с фокус върху администрациите на местно ниво. Специално внимание следва да се обърне на институционализирането на ръководния статут на директора по ИТ – СІО (chief information officer) в структурата на звената от централните, областните и общинските администрации.

7.3.3. Среда за електронно управление

Средата за електронно управление представлява съвкупността от технически фактори (компютърна обезпеченост, локални мрежи, достъп до Интернет, централизирани или интегрирани ресурси и др.), чрез които то се реализира.

Компютърна обезпеченост на държавната администрация

Над 50% от компютърното оборудване в държавната администрация е на съвременно ниво (с процесори на 1.4 GHz). Предприемат се мерки за обновяване на амортизираното оборудване, като предимство имат областните и общинските администрации.

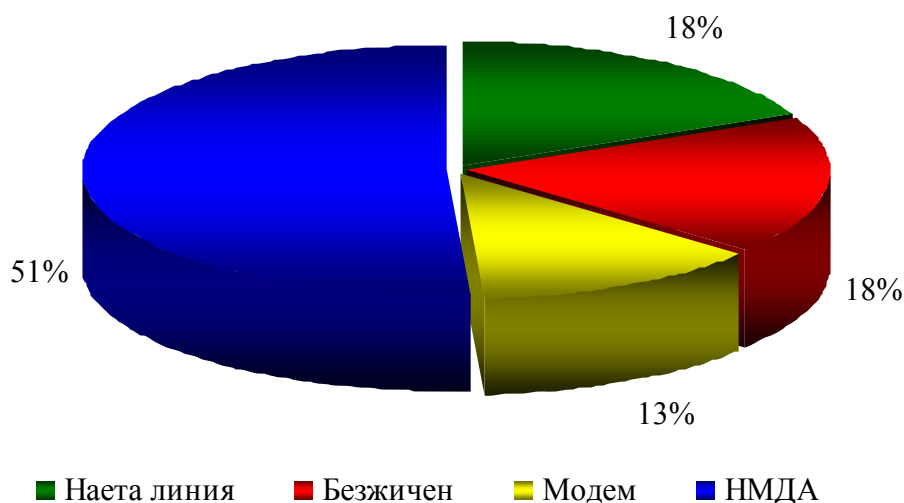
Национална и локални мрежи на държавната администрация и свързаност с Интернет

Създаването и поддържането на надеждна, ефикасна и ефективна комуникационна среда между ведомствата е ключов фактор за функционирането на електронното управление.

Локална мрежа (LAN) е изградена във всички административни структури на централно областно и общинско ниво. **Националната мрежа на държавната администрация (НМДА)** не е развита във всички 28 областни центъра. Централната администрация също е свързана към НМДА. В процес на изграждане е свързаността на национално ниво. Осигурена е свързаност на НМДА с мрежата на ЕС TESTA и има техническа готовност за свързаност с бъдещата S TESTA.

Над 90% от служителите в администрацията имат електронна поща, **достъп до Интернет** и до националните информационни системи.

Графика 7: Интернет свързаност – централна администрация, 2006 г.



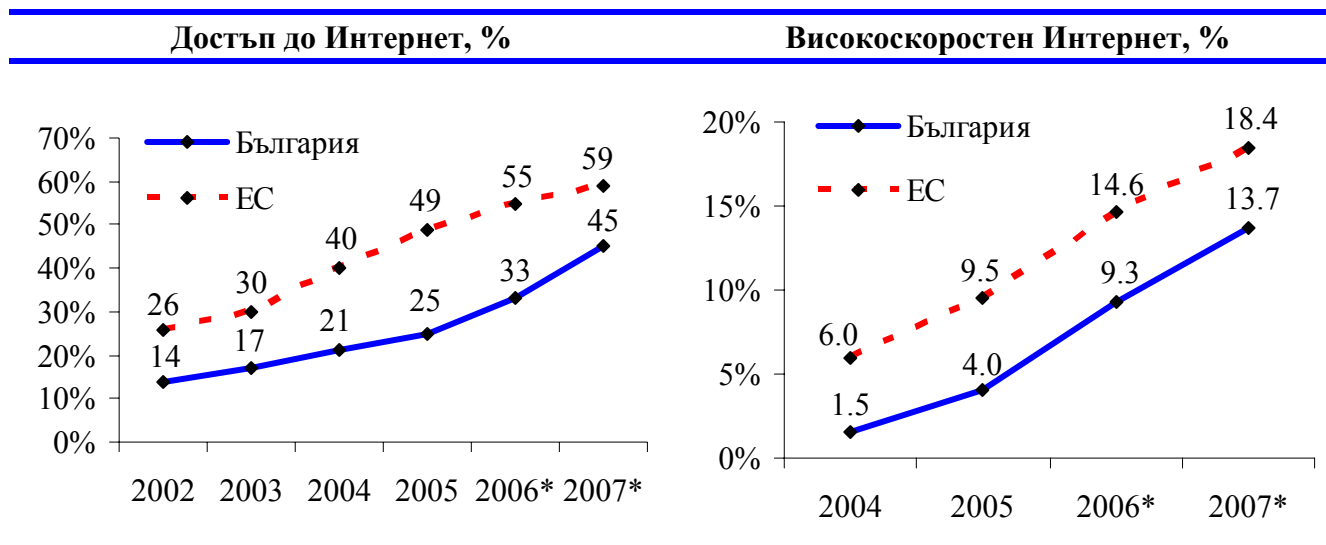
Източник: МДААР

Достъп до Интернет на гражданите и бизнеса

Интензитетът на използване на Интернет в България като предпоставка за използването на електронни услуги е на сравнително добро ниво спрямо средното за ЕС. Достъпът до Интернет се подобрява значително всяка година. Нивото на разпространение на високоскоростен (broadband) Интернет също е добро спрямо средното за ЕС.

Въпреки все по-голямото използване на Интернет в България все още се наблюдават значителни териториални различия по отношение на нивото на достъп. Поради тази причина на първоначален етап се предвижда акцент да бъде поставен върху подобряването на процесите на ниво “back office” в администрацията – тяхното автоматизиране, осигуряването на електронен информационен обмен и др., а не толкова при прякото предоставяне на административни услуги по електронен път. Ще се вземе предвид и тенденцията, хората в по-малките общини да предпочитат да получават достъп до услуги чрез т.нар. “киоски”, разположени в по-големи администрации или дори чрез “едно гише” в центровете за административно обслужване. В този смисъл прекият достъп до Интернет е от значително по-голямо значение за бизнеса отколкото за гражданите.

Графика 8: Достъп до Интернет в ЕС и в България



Източник: МДААР

* Прогноза

Отчитайки навлизането и все по-разпространеното използване на Интернет като предпоставка за повишаване на конкурентоспособността, правителството определи инвестициите в тази област за **приоритет**. В последните две години бяха осъществени проекти за осигуряване на Интернет достъп на гражданите, като например инициативата **iБългария**.¹¹²

Прогнозите за увеличаване на използването на Интернет от населението се основават на тенденциите за увеличаване на броя на закупени компютри и намаляване на цените за достъп до Интернет. Необходими са допълнителни действия от страна на правителството и съсредоточаване на национален ресурс, особено с оглед на онези групи от населението, които се намират в неравностойно положение.

Компютърната осигуреност на държавната администрация и скоростта на предоставената връзка с Интернет все още не са достатъчни за функционирането на електронно управление на всички нива. Свързването на всички структури към мрежата на държавната администрация е основна предпоставка за развитие на е-управление. Това ще доведе до по-бърз трансфер на данни и ще намали употребата на документи на хартиен носител. За осигуряване на достъпа до административни услуги по електронен път е необходимо както широкомащабно въвеждане на ADSL-връзка, така и осигуряване на места за публичен достъп до Интернет.

¹¹² Инициативата стартира през април 2004 г. и цели развитието на електронно съдържание и на услугите, предлагани чрез Интернет, както и развитие на информационна инфраструктура и осигуряване на достъп до компютри и Интернет за всички социални групи. Инициативата i-България включва проектите: i-Център, i-Университет, i-Клас, i-Нет и ESi@Център. По проект i-Център се създават информационни телецентрове на територията на цялата страна и чрез тях на гражданите се предоставят евтин достъп до Интернет, обучение по ИКТ и е-услуги

Информационни ресурси

По-голямата част от централната администрация поддържа информационни системи, чието предназначение е да осигурят създаване, съхраняване и обработка на данни, необходими, както за изпълнение на преките им функции, така и за предоставяне на административни услуги, в т. ч. и електронни. Липсата на национална стратегия и стандарти в областта, както и различното време, в което са изградени, са довели до голямо разнообразие в използваните технологии, архитектура, начин на достъп, формат на документите и др. Почти няма практики на автоматизиран обмен на данни между отделни системи, дори в рамките на едно ведомство. Тази практика води след себе си нерационално използване на ресурси, дублиране на данни, многократно въвеждане на аналогична информация и множество други негативи.

Липсата на интегриране на информационните системи на междуведомствено ниво е съпътствана и от отсъствието на практики за централизиране на ресурси, представляващи общ интерес, като например Геопространствена информационна система. Наличието и достъпността до актуални, пълни и коректни геопространствени данни от различни източници и в различни сфери значително подобрява възможностите на администрацията да обменя информация в рамките на държавната и местната власт, както и с ЕС. Към настоящия момент геоданните в България се събират, съхраняват и поддържат в отделните ведомства за техни специфични нужди, което води до дублиране на разходите за събиране и поддържане на едни и същи данни, както и до ограничени възможности за ефективно взаимодействие между различните институции.

За да бъде изпълнена Европейската директива 2003/98/ЕС за повторно използване на информация в публичния сектор и същевременно да се избегне сегашната практика, трябва да се създаде институционална рамка и да се повиши капацитетът на държавната администрация за въвеждане на централизирани информационни системи в направленията, представляващи общ интерес, като например единен портал за Геопространствена информация, електронна поща, електронни идентификационни карти и др.

Там, където има силна чувствителност и необходимост от запазването на независимостта на информационните системи, следва да се предприемат мерки за тяхната интеграция.

7.3.4. Електронни услуги

Развитието на електронните административни услуги на централно и местно ниво е до голяма степен свързано с изпълнението на ангажиментите от Стратегията за електронното правителство за реализиране на посочените от ЕК **20 индикативни административни услуги, предоставяни по електронен път** – 12 за гражданите и 8 за бизнеса.

Оперативна програма “Административен капацитет”

Таблица 4: Електронни услуги, предоставяни на гражданите и бизнеса

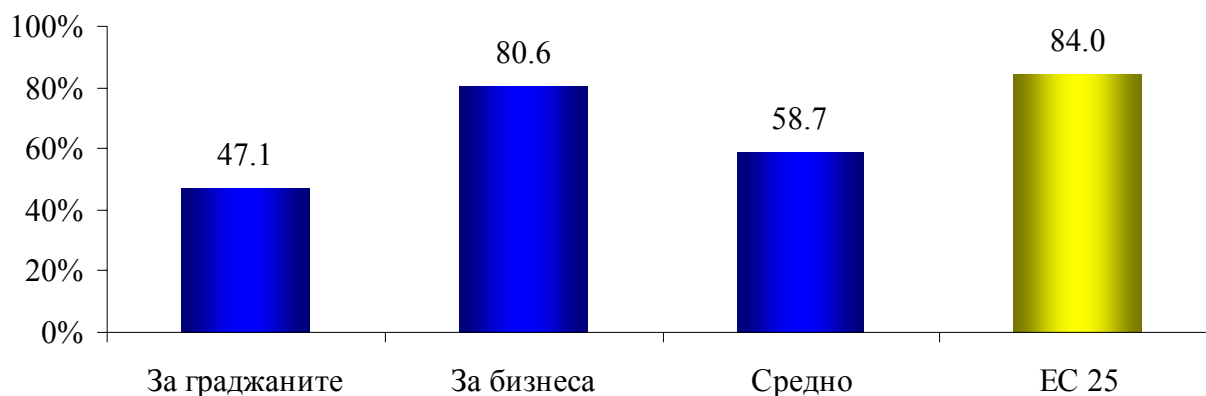
Услуга	Връзка към услугата	Степен	
		Текущо състояние юни 2007 г.	Крайно състояние
Напълно завършени услуги за гражданите			
Подходни данъци	www.taxadmin.minfin.bg www.nap.bg	4	4
Социални осигуровки за безработни	egateway.government.bg	4	4
Заявления в полицията	www.dnsp.mvr.bg	3	3
Промени в адресната регистрация	egateway.government.bg	3	3
Търсене на работа	www.az.government.bg	3	3
Здравно осигуряване	www.noi.bg www.nap.bg	4	4
Напълно завършени услуги за бизнеса			
Справка за социални осигуровки на заетите	egateway.government.bg	4	4
Данни за социално и здравно осигуряване	www.noi.bg www.nap.bg	4	4
Корпоративни данъци: декларации, уведомления	www.taxadmin.minfin.bg www.nap.bg	4	4
ДДС	www.taxadmin.minfin.bg www.nap.bg	4	4
Митнически декларации	www.customs.government.bg	4	4
Услуги за гражданите в процес на разработка			
Семейни помощи за деца	www.asp.government.bg	2	4
Стипендии	www.minedu.government.bg	2	4
Лични карти, паспорти	www.mvr.bg	1	3
Шофьорски книжки	www.kat.mvr.bg	1	3
Валидност на ЛК и ШК	http://nbds.mvr.bg	1	3
Регистрации на МПС	www.kat.mvr.bg	1	4
Разрешение за строеж	www.dnsk.mrrb.government.bg egateway.government.bg	1	4
Обществени библиотеки	www.nationallibrary.bg	2	3
Свидетелства (раждане, брак и др.)	www.city.starazagora.net	1	3
Дипломи за средно и висше образование	www.minedu.government.bg	1	4
Услуги, свързани със здравеопазването	www.mh.government.bg	2	4
Услуги за бизнеса в процес на разработка			
Регистрация на нова фирма	www.registeryagency.bg	2	4
Изпращане на данни до НСИ	www.nsi.bg	2	3
Еко разрешения	www.moew.government.bg	3	4
Обществени поръчки	www.aop.bg	3	4

Източник: МДААР

Легенда: 1 – фаза предоставяне на информация; 4 – фаза осъществяване на транзакция.

Степента на завършеност на 20-те индикативни административни електронни услуги в България е по-ниска от средното ниво за ЕС. Изоставането на страната по този показател сочи, че са необходими ползване на опита и добрите практики на напредналите в това отношение държави членки на ЕС.

Графика 9: Степен на завършеност на 20-те индикативни административни електронни услуги в България



Източник: МДААР

Трябва да се отбележи, че развитието на електронните административни услуги за **бизнеса е много по-добро от това за гражданите:**¹¹³

- 40% от фирмите и само 5% от гражданите използват електронни услуги
- 84% от фирмите са информирани изцяло или частично за електронните услуги, които се предлагат от администрацията
- Около 70% от гражданите не са запознати с предлаганите електронни услуги за тях.

Показателно за **промените, настъпващи в комуникацията между бизнеса и институциите**, е значителното повишение в дела на тези, които при възникнал проблем (нужда от информация) първо правят справка в Интернет. Това показва, че **има тенденция към преход от традиционно към е-общуване.**

Повечето администрации са създали свои **Интернет сайтове**. Съществуващите сайтове на администрациите са с различен дизайн, имат терминологични различия, включително при наименованията на електронните услуги, което създава трудности за потребителите. **Унифицирането на наименованията и интегрирането на електронните услуги** на администрациите към централен портал на електронно управление са в процес на разработка. Използвайки ИКТ може и следва да се подобри достъпът на потребителите до обществена информация.¹¹⁴

Важна стъпка е предоставянето на повече **интегрирани електронни административни услуги на принципа “едно гише”**. Най-голям напредък в това

¹¹³ Изследване на Алфа Рисърч за готовността на гражданите и бизнеса да използват административни електронни услуги, февруари 2006 г.

¹¹⁴ Закона за достъп до обществена информация (виж Приложение 3)

отношение се наблюдава на местно ниво. Интегрирани са административни услуги например в областите Габрово, Ямбол, Благоевград, Стара Загора, област и община Варна, общините Велико Търново, Ловеч, Търговище, Разград, Горна Оряховица и Добрич.

Голяма част от потребителите смятат, че **предлаганите в момента електронни услуги са недостатъчни**. Най-често посочваните **изисквания** към електронните административни услуги са да бъдат евтини или безплатни, да са лесно достъпни чрез Интернет портал, да се извършват бързо, да бъде гарантирана сигурността и надеждността на получаваната и изпращаната информация. За да се насърчи ползването на електронни услуги, държавата трябва периодично да провежда **информационни кампании**, разясняващи видовете услуги и предимствата на работа с администрацията по електронен път.

Използваемост и достъпност на е-услуги за хора в неравностойно положение

Една от основните характеристики на информационните системи на електронното управление е **удобството им за ползване и тяхната достъпност за хората в неравностойно положение, за възрастните хора и за всички групи потребители**, определени в резолюция на Европейския парламент.¹¹⁵ До момента в България **липсва последователен подход в тази област**.

В Плана за действие за равните възможности за хората с увреждания за 2006 – 2007 г. е заложено въвеждането на принципите за достъпност в публичните Интернет сайтове като норми в националното законодателство, както и изготвянето на проект за създаване на пилотен център за обучение и техническа помощ на млади хора с увреждания за работа с електронни, информационни и комуникационни продукти и услуги.

В България се провеждат различни инициативи за приобщаване на хората в неравностойно положение към информационното общество. По-важни от тях са:

- държавна подкрепа за включване на хора в неравностойно положение в изградените 100 Cisco академии в страната
- разработване на модели на компютърни работни места за хора в неравностойно положение. Все още броят на внедрените работни места е минимален
- разработване на специализирани уеб страници и приложения за хора в неравностойно положение.¹¹⁶

Въпреки че развитието на електронните услуги продължава, тяхното предоставяне все още не е ефективно ориентирано към клиента. Необходимо е допълнителното им популяризиране сред гражданите и бизнеса, както и осигуряване на достъп до тях за хората в неравностойно положение.

7.3.5. Електронен документ и електронен подпис

С предоставянето на електронни административни услуги нараства приложението на електронните документи и електронния подпис, които са нормативно регламентирани.¹¹⁷

¹¹⁵ Резолюция на Европейския парламент 2002/2032 (COS) относно достъпността на обществените уеб сайтове

¹¹⁶ Първият такъв Интернет портал, позволяващ достъпа до уеб документи за хора с увреждания, е завършен през април 2004 г.

¹¹⁷ Закон за електронния документ и електронния подпис (виж Приложение 3)

Централната администрация е задължена да приема и издава документи в електронна форма, подписани с универсален електронен подпис.¹¹⁸ Това изискване все още не се изпълнява от всички задължени органи.

От 2006 г. **централизирано се предоставят електронни подписи** на всички административни структури. Използването на електронен подпис в администрацията се превръща в практика.¹¹⁹ **Нараства разпространението на сертификатите за електронен подпис сред гражданите и юридическите лица.** Доставчиците на електронен подпис за 2003 г. са два, а през 2006 г. са четири.

Таблица 5: Брой налични сертификати за електронен подпис

	Брой електронни подписи		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Банки	747	918	3 200
Юридически лица	1 417	3 039	7 900
Физически лица	14	59	600
Органи на изпълнителна власт на централно ниво	97	160	900
Органи на изпълнителна власт на местно ниво	226	285	900
Общо	2 501	4 461	13 500

Източник: МДААР

Статистика по обобщени данни на МДААР показва следните цифри:

Таблица 6: Брой потребители и средна цена на електронните подписи

Година	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Потребители	1 200	3 000	15 000
Средна цена (евро)	150	100	23

Източник: МДААР

В областта на електронния документооборот **няма** разработен **национален модел** за създаване на **вътрешноведомствени правила за работа с електронно подписани документи**. Не е проведено адекватно обучение на специалистите за внедряване на тези

¹¹⁸ Постановление № 153 от 05.07.2004 г. за определяне на органите по чл. 41, ал. 1 от Закона за електронния документ и електронния подпис (Обн. Дв. Бр.61 от 13.07.2004г., изм. Дв. Бр.89 от 08.11.2005 г.)

¹¹⁹ Отчет за дейността на МДААР, август 2005 – декември 2006 г. (стр. 9)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Otchet%20MDAAR%202006.pdf>

правила, както и не е създаден механизъм за методически и организационен контрол на процеса на изпълнение.

Това е причина повечето от създадените правила да не регламентират изцяло, или да регламентират неправилно, едновременната работа с хартиени и електронно подписани документи. Наред с това един от нерешените проблеми, който е от първостепенна важност за осигуряване на преход към работа с електронни документи, е **необходимостта от сигурно оперативно съхранение, архивиране и управление на жизнения цикъл на електронните документи**. Понастоящем почти всички ведомства поддържат хартиени оригинали на данните, които са въвеждали в своите информационни системи. Необходимо е разработването и приемането на нормативен акт, регламентиращ електронните архиви.

7.3.6. Оперативна съвместимост

Основен проблем при реализацията на електронното управление е липсата на оперативна съвместимост, на единни стандарти и правила за боравене с електронни документи.

През 2006 г. Правителството прие **Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт**. Тя включва и създаването на Регистър на стандартите, осигуряващи оперативна съвместимост, Регистър на информационните обекти и Регистър на електронните услуги. Беше утвърдена и Инструкция за реда и условията за сертификация на ведомствените информационни системи съобразно европейските стандарти. Така се осигурява оперативна съвместимост по отношение на информационните системи на ведомствата при предоставяне на е-услуги. Националната рамка за оперативна съвместимост е документът, който позволява на България да отговори на изискванията за интеграция на националните системи на държавите членки на Европейския съюз с цел организиране на трансгранични електронни услуги. България ще съблюдава и **Европейската рамка за оперативна съвместимост**.¹²⁰

По проект от националния бюджет до края на 2007 г. ще бъде въведена в експлоатация **централизирана Интеграционна система на електронното правителство**. Тя ще служи като интеграционна среда за съществуващите независими информационни системи в държавната администрация и ще бъде основа на единната среда за обмен на документи. Пилотно се разработва и **интеграционна система за електронна област**, която ще осъществи интегриране на информационните системи на местно и регионално ниво.

С изпълнението на двата проекта се изгражда единната информационна среда за предоставяне на електронни услуги от централната, областна и общински администрации. Те осигуряват електронния обмен на документи за изпълнение на заявените услуги между всички звена на централната и местните администрации. С тяхното изпълнение ще бъде създадена технологичната среда, която ще осигури:

- Единен портал за достъп до всички електронни услуги по всяко време и от всяко място
- Онлайн описание на всички административни услуги
- Опростен user-friendly интерфейс за заявяване на услугите, включително и за хора в неравностойно положение

¹²⁰ Инициативата е приета на Срещата на върха в Севиля през юни 2002 г.; рамката е публикувана през януари 2005 г. и създадена в изпълнение на инициативата “eEurope 2005”

- Унифициран дизайн на порталите на областните и общинските администрации чрез създаване на единни стандарти
- Възможност за гражданите и бизнеса по електронен път да проследяват хода на изпълнението на заявените от тях услуги

Тези два проекта, имащи съществено значение за развитието на електронното управление в България, се финансират със средства от бюджета на МДААР. Тъй като ускореното внедряване на електронното правителство се явява ключов приоритет на министерството, то предвижда значителна част от хардуерната реализация и на други подобни инициативи в областта на електронното правителство да се осъществява за сметка на държавния бюджет. В съответствие със специфичните цели на Европейския социален фонд в рамките на ОПАК ще се подпомогне реализацията предимно на аналитичната част от развитието на електронното правителство.

От средата на 2005 г. въвеждането на електронното управление в България навлиза в същинската си фаза.¹²¹ Изключително важен за успешната му реализация ще бъде мониторингът по прилагането на приетите законодателна база и стратегически документи в тази област. Сред основните предизвикателства пред развитието на електронното управление са:

- Преминаването от хартиен към електронен документооборот
- Реализирането на оперативна съвместимост между различните системи в администрацията
- Усъвършенстване на централизираната система на електронно правителство
- Внедряване на пилотната система за е-област в цялата страна и интегрирането ѝ към централизираната система
- Обучение на служители за работа със системите на електронното правителство.

Цялостното финансиране на проектите за електронно управление ще бъде осигурено, както от националния бюджет, така и от СФ на ЕС. Дейностите по ОПАК са съгласувани с тези по ОП “Регионално развитие” и ОП “Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”, като се цели постигане на интегриран подход при подготвяне на проекти.

¹²¹ Доклад “е-България”, 2006 г. (стр. 56) <http://www.mdaar.government.bg/docs/eBulgaria2006.pdf>

IV. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Прилагането на **принципа на партньорство** води до по-висока ефективност, прозрачност и отчетност в дейността на администрацията. Включването на представители на всички заинтересовани страни при вземане на решения и разработване на политики създава доверие към институциите от страна на гражданите. **Партньорството между държавата и структурите на гражданското общество (СГО)** е основен елемент на доброто управление и необходимо условие за постигане на устойчиво развитие.

Принципът на партньорство е основен и за политиката на сближаване на ЕС. За ефективното и ефикасно реализиране на проекти с финансовата подкрепа от фондовете на ЕС е необходима координация между държавните институции на национално и местно ниво, от една страна, и СГО, от друга. Партньорството обхваща изготвянето, изпълнението, наблюдението и оценката на оперативните програми.¹²²

За целите на ОПАК под структури на гражданското общество се разбира:

- Социално-икономически партньори (СИП)
- Неправителствени организации (НПО)

Анализът на капацитета на СГО се базира на изследване на ПРООН, на Индекса за устойчивост на неправителствения сектор за 2005 г. на Американската агенция за международно развитие (USAID), Оценка на българското гражданско общество, 2003 – 2005 г., Гражданско общество без гражданите – изследване на Сдружение за партньорство и подкрепа на гражданската активност “Болкан асистанс”, Анализ от подкрепата за развитието на гражданското общество в рамките на Програма ФАР, Проект на Европейския икономически и социален комитет.

В анализа се открояват проблемните области в сектора и перспективите за развитие и подобряване на капацитета на СГО.

В периода 2002 – 2006 г. по Програма ФАР за развитие на гражданското общество са реализирани редица проекти за повишаване ролята на гражданското общество в процеса на формулиране на политики на всички нива чрез увеличаване на капацитета на НПО, развитие на адекватни механизми за диалог между държавните институции и гражданското общество, реализиране на ПЧП и ролята на НПО в процеса на присъединяване към ЕС.

Проектите са специално насочени към укрепване на ролята на гражданското общество в процеса на изпълнение и мониторинг на предприсъединителните програми и подготовка за участие в изпълнението и мониторинга на програмите по Структурните и Кохезионния фондове.

Реализираните проекти по Програма ФАР са в следните области:

- Подкрепа за участието на гражданското общество в процеса на хармонизация и изпълнение на европейското законодателство и укрепване на капацитета на НПО за програмиране, мониторинг и оценка на европейски проекти и програми в съответни подприоритети като: социално европейско законодателство на ЕС – равни възможности, човешки права, защита на малцинствата; европейско законодателство, свързано с

¹²² Регламент № 1083/2006 на Съвета от 11.07.2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент № 1260/1999

регионалното развитие; опазване на околната среда; защита на потребителите; младеж; наука, образование, култура

- Повишаване на прозрачността и превенция на корупцията.

Резултатите от проектите в тази област показват, че малък брой НПО работят по инициативи, свързани с борба с корупцията, като повечето от тях са създадени именно с тази цел. Целта на проектите е увеличаване на информационния поток към гражданите за дейността на институциите и създаване на нетърпимост към корупционните практики. Реализирани са успешни проекти за откриване на корупционни практики в малкия и средния бизнес и установяване на мерки за отстраняването им.

- Разработване на механизми за ПЧП за разработване на национални и местни политики и подобряване на устойчивостта и независимостта на гражданското общество чрез иновативни подходи, като например социалното предприемачество като форма на устойчивост на НПО, местна устойчивост и децентрализация и подобряване на социалните услуги

- Намиране на решения на проблема за уязвимостта в селските райони, подкрепа за създаване и развитие на гражданското общество (на местно ниво), работещо в областта на местното развитие.

По същата грантова схема са подкрепяни НПО в слаборазвитите райони на страната, където те не са достатъчно активни.

1. Правна рамка

СИП са представителни организации на национално равнище на работодателите и съответно на работниците и служителите.¹²³ Национално признатите организации на СИП в България са девет.

НПО са юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Те са много разнообразни и условно могат да бъдат категоризирани в няколко доминиращи типа: по застъпничество; предоставящи услуги; предоставящи обучение и извършващи изследвания; в защита на равнопоставеността на половете; на ученици и младежи; по проблеми на децата и младите хора; на хора в неравностойно положение; професионални; на ниво общност; етнически; спортни и туристически; дарителски; с икономически интереси; екологични; свързани с изкуство, култура и традиции; мрежи, федерации и коалиции; социални движения; приложни изследвания, иновации и информация.

В периода 1990 – 1999 г. над 60% от проектите на българските НПО са били свързани с представителство и овластяване на граждани и групи граждани, борба с корупцията и контрол на дейността на държавните институции. Оттогава в България започва развитието на мощни НПО, занимаващи се с разработване на политики и предоставящи консултации. След 2000 г. палитрата на НПО се разширява като включва и други дейности като екология, уязвими групи, устойчиво развитие, децентрализация на решенията, благотворителност.

Над 22 000 са регистрираните НПО в България. От тях 3 500 са регистрирани като сдружения в обществена полза, от които само 2 000 са действащи. Този факт се дължи на свиването на международното финансиране и липсата на българско финансиране.

¹²³ Кодекс на труда (чл. 33-49); (виж Приложение 3)

С влизането в сила на Закона за юридическите лица с нестопанска цел¹²⁴ е налице нова нормативна уредба, регламентираща учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на юридическите лица с нестопанска цел – сдружения и фондации.

Правителството въведе нови разпоредби за лицензиране и мониторинг, които засягат организациите, предоставящи социални и образователни услуги. Голяма част от организациите се възползваха от полезните промени в законодателството, които им позволяват да участват в обществени поръчки, възлагани от правителството.

Създадена е правна рамка, която дава възможност на СГО да се включат в процесите на вземане на решения на национално и местно ниво, да изграждат обединения и съюзи, които по-добре да защитават интересите на обществото в диалога с администрацията.

2. Организационна структура и човешки ресурси на СГО

2.1. Организационен капацитет

Една от най-силните страни на гражданското общество в България е неговата добре развита институционална структура. Географското разпределение на СГО винаги е било силно дебалансирано. Лесно се забелязват разликите между София и останалата част от страната, от една страна, и между големите градове и малките градове и селата, от друга. Почти една трета от СГО са концентрирани в столицата. Освен това, СГО разположени в София, се считат за “важни”, “влиятелни” и “структурни”.

СГО се изграждат предимно в периода 1996 – 2000 г., най-вече чрез донорска подкрепа. Те започват работа в области на обществения живот, в които дотогава не е работил почти никой – човешки права, подпомагане и подкрепа на групи в неравностойно положение, преквалификация и обучение, регионално икономическо развитие, образователни и културни проблеми, развитие на медиите, екология.

СГО в България са труден за профилиране сектор. Организациите се различават не само по своята сфера на дейност, но и по размер, местоположение, териториален обхват на дейността, “възраст” и опит. Към това се добавя и установената диференциация по отношение на желанието за участие в използването на СФ, готовността за това участие и не на последно място – нуждите от развитие на капацитета на организациите.

СИП имат регионални структури на територията на всички области в страната. Регионалните организации представляват интересите на членовете си пред общинската и областната администрации, други държавни органи и институции чрез участие в **регионални консултативни съвети** към съответните местни органи на държавната власт. Те имат задължението да участват в работата на местните съвети за регионално развитие, тристранно сътрудничество, заетост, условия на труд и т.н., където се дискутират проблеми и се предлагат мерки за тяхното преодоляване пред съответните институции.

СГО са малки от гледна точка на броя на постоянните им служители и най-често разчитат на активни сътрудници. Една четвърт от тях са с 1 до 5 служители и сътрудници. 19% от организациите имат повече от 20 служители и сътрудници, а 12% нямат нито

¹²⁴ Обн. ДВ. бр.81/6.10.2000 г., последно изм. ДВ. бр.105/22.12.2006 г.

служители, нито сътрудници.¹²⁵

Националните по обхват организации са значително по-големи от регионалните и местните. С най-голям човешки ресурс разполагат СГО от София и най-големите градове, структурите на Стопанската камара и Търговско-промишлената палата, асоциациите на общините, агенциите за регионално развитие, бизнес центровете и сдруженията за развитие.

Организационният капацитет на СГО е на сравнително ниско ниво. Повечето организации нямат визия и стратегия за развитие. Голям брой от организациите участват в обучения на национално, регионално и местно ниво за укрепване на капацитета за стратегическо планиране. Малко от обучените, обаче, са способни да използват придобитите знания, за да оформят стратегическите планове на организациите си.

Голяма част от организациите се нуждаят от ясно дефинирана административна структура, която да описва точно и ясно отговорностите и задълженията на всички работещи в нея (длъжностни характеристики). За разлика от около стотте водещи организации, работещи с чужди донори, останалите СГО не са в състояние да се придържат към приетите стандарти за прозрачност и отчетност.

Развитието на СГО се възпрепятства от слабия организационен капацитет, който влияе върху качеството на човешките ресурси в този сектор. Необходими са допълнителни обучения в областта на стратегическото планиране и организационното развитие.

2.2. Обучения

Над половината от СГО имат **обучени служители и сътрудници** в поне три от следните области: разработване и изпълнение на проекти; партньорство; стратегическо планиране; финансово управление; предприеждинителни инструменти и СФ на ЕС. Една четвърт от организациите не са били обхванати от никакво обучение в нито една от тези области.

Около 20% от служителите и сътрудниците ползват свободно английски език. Този дял е повишен при по-малките организации (които са с от 1 до 5 служители) – 32% (а като резултат от това и в малките общини – 29%), при националните организации (27%), туристическите асоциации (52%), организациите за разработване на политики, лобиране и подкрепа на НПО, агенциите за регионално развитие и стопанските камари (28%). Същевременно 30% от организациите нямат служител или сътрудник, ползващ английски. Тази ситуация е особено характерна за малките (57%) и средните общини (38%) и особено за селата (85%), по-малките по брой на служителите и сътрудници организации (41%), местните организации (42%), а според характера и сферата на дейност на организацията – за сдруженията на земеделските производители (88%), други браншови сдружения (55%), синдикати (56%), културни, женски и спортни организации (около 45%).

Формално чуждият език не може да бъде пречка за използване на финансиране от фондовете на ЕС, тъй като основната информация за проекти, търгове и пр. е на езика на съответната страна, но невладеенето му ограничава достъпа до полезна информация.

Въпреки проведените обучения, дефицитите на знания и умения са навсякъде – от ползването на английски език през участието в планирането, разработването на проекти,

¹²⁵ Национален доклад за развитието на човека на ПРООН, 2006 г. <http://www.undp.bg/publications.php?id=1867>

взаимоотношенията с администрацията, установяване на партньорства, познаването на фондовете на ЕС и др. През последните години са проведени множество обучения. Въпреки това по много въпроси не се забелязват значими различия между информираните и неинформираните, между обучените и необучените, между подготвените и неподготвените. Това поражда съмнения относно качеството на провежданите обучения.

Обученията, предоставяни на отделни СГО, се различават сравнително по качество. Задълбочен анализ на нуждите от обучение сред тях би спомогнал за идентифициране на обучения, които ще повишат капацитета им за ефективен диалог с администрацията и до тяхното пълноценно участие в процеса на формулиране на политики, вземане на решения и мониторинг върху дейността на администрацията.

Необходими са обучения с практическа насоченост, които да формират умения, а не само знания.

3. Финансова стабилност

Финансирането на СГО се осъществява по два начина: чрез чуждо финансиране и финансиране от местни източници. Доставчиците на услуги се подпомагат най-вече от новите правителствени програми, особено от тези, инициирани от МТСП и МОСВ.

Голяма част от организациите активно търсят донорски програми като източници на финансиране. Тези, които развиват капацитета си за работа срещу заплащане на предоставени услуги, имат по-голяма финансова стабилност.

Таблица 7: Среден % на финансиране, предоставяно на СГО от различни източници

Вид източник	%
Външни донори	58
Държава	6
Местен бизнес	5
Дарения	7
Членски внос	11
Приходи от услуги	8
Други	5

Източник: Болкан асистанс, 2005 г.

Налице е остра финансова зависимост на СГО от държавата, местната власт или международните донори. Липсата на гражданска подкрепа за финансирането на сектора означава, че преустановяването или рязкото намаляване на външното финансиране след 2007 г. ще направи СГО зависими от държавата. Това увеличава опасенията, че може би няма да са в състояние да запазят критична дистанция от държавата и да отразяват потребностите и интересите на гражданите.

Само големите представени на национално ниво СГО имат стабилна и добре функционираща счетоводна система. Повечето от организациите са неспособни да си позволят независим финансов одит или публикуване на годишните доклади.

Структурите на гражданското общество са силно зависими от донорски организации, които оттеглят финансирането си след присъединяването на България в ЕС. Това е предпоставка за финансова нестабилност в сектора и влияе върху качеството на човешките ресурси. Подобряването на капацитета им за създаване на мрежи помежду им, за финансово и организационно управление ще даде възможност и за по-голяма финансова стабилност.

4. Технически ресурси

83% от СГО разполагат със самостоятелен постоянен офис, 84% – с компютърна техника, 74% имат достъп до Интернет в собствения си офис, а от 28% останалите 81 на сто ??? имат достъп до Интернет на друго място. Т.е. без достъп до Интернет са 4% от организациите.

В по-неблагоприятно положение са организациите от малките общини: собствен офис имат 65% от организациите, компютърна техника – 62%, достъп до Интернет в собствения си офис имат 50%, а без достъп до Интернет са 13% от организациите в малките общини.

От организациите в селата 23% нямат редовен достъп до Интернет (в т.ч. и на друго място). Местните организации също се отличават с по-ниски стойности в сравнение със средното за страната ниво и в сравнение с регионалните и националните: 71% имат самостоятелен постоянен офис, 76% – компютърна техника, 59% достъп до Интернет в офиса, но делът на организациите без достъп до Интернет е близък до средния.

Достъпът до Интернет е силна страна, доколкото се ползва интензивно, но в същото време за много организации това не е важен източник на информация.

Специално внимание в подкрепата за развитие на капацитета на СГО трябва да се обърне на популяризирането на Интернет като източник на информация в организациите от малките и средните общини. Също така е необходимо да бъдат предоставени обучения за придобиване и усъвършенстване на компютърни умения.

5. Предоставяне на услуги

През последните години СГО повишиха капацитета си за предоставяне на услуги. Организациите се представят най-успешно, когато предоставят социални и образователни услуги, услуги в областта на връзките с обществеността и информационните технологии.

Организациите, предоставящи консултантска помощ, са свръхпропорционално представени в големите градове (45%) и регионалните организации (35%). Националните и софийските организации имат близки стойности до регионалните (30%), но повишен дял на често предоставяне на консултантски услуги (11 – 12%). По видове организации предоставянето на консултантска помощ е особено характерно за асоциациите на общини (58%, в т.ч. често – 8%), агенциите за регионално развитие и бизнес центровете (63%, в т.ч. често – 12%), стопанските камари и търговско-промишлените палати (50%, в т.ч. често – 11%), организациите за разработване на политики, лобиране, подкрепа на НПО (29%).

СГО предоставят най-често консултантски услуги на бизнеса (55%) и други СГО (29%), в по-малка степен на общинските администрации (12%) и на държавната администрация (4%). В това отношение обаче има различия между СГО:

- към услуги за бизнеса са ориентирани преди всичко агенциите за регионално развитие и бизнес центровете (65%), стопанските камари и търговско-промишлените палати (100%), природозащитни организации (67%)
- към услуги за СГО са по-силно ориентирани организациите от София (50%), асоциациите на общини (42%), браншовите сдружения (50%), културните организации (50%), организациите за подкрепа на необлагодателствани групи (50%)
- към услуги за общините са по-силно ориентирани асоциациите на общини (57%) и организациите от средните градове (19%)

Като цяло местните организации са по-силно ориентирани към бизнеса и други СГО, регионалните – към бизнеса (58%) и общините (19%), а националните – към други СГО (56%) и бизнеса (44%).

Конкуренцията с частния сектор принуждава СГО да намаляват цените си за предоставяни услуги.

Органите на централната и местната власт се възползват често от услугите, предоставяни от СГО, като информация, обучение и консултации. В периода 2005 – 2006 г. 68% от общините ползват все повече консултантската им помощ.

СГО имат изграден капацитет за предоставяне на услуги – важна и положителна предпоставка за включването им в процеса на подобряване на административното обслужване чрез участие в предварителните анализи на въздействието от въвеждане на регулаторни режими; оценка на качеството на административното обслужване; предложения за рационализиране на административните процедури.

6. Сътрудничество

6.1. С държавната администрация

СГО работят в сътрудничество с администрацията под формата на **участие в различни съвети и комисии** на национално, областно и общинско ниво. По този начин те участват в процеса на вземане на решения и в разработването и прилагането на националните и местни политики.

Властите на централно и местно ниво все повече оценяват позитивно консултациите и партньорствата със СГО, особено в областта на стратегическото планиране и разработването и прилагането на национални, регионални и местни политики. Това показва, че **местните власти започват сами да търсят сътрудничество** за обмяна на опит и постигане на съвместни решения.

Сътрудничеството и консултациите на национално ниво се осъществяват чрез **Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС)**, а на местно, по браншове и отрасли чрез **отраслови, браншови и общински съвети за тристранно сътрудничество**. Съветът обсъжда и дава мнения по законопроекти, проекти на подзаконови нормативни актове и решения на МС.

Друг консултативен орган на национално равнище е **Икономическият и социален съвет (ИСС)**, който изразява волята на СГО по икономическото и социалното развитие.

СИП участват чрез свои представители и в следните органи:

- Координационен съвет по Националния план за развитие към Министерския съвет на Република България
- Национален съвет по условия на труд
- Отраслови и браншови съвети по условия на труд
- Областни и общински съвети по условия на труд
- Национален съвет за насърчаване на заетостта
- Областни съвети за развитие

Въпреки постигнатите добри резултати в съвместната работа между местната власт и СГО, налице са недостатъци във взаимоотношенията: липса на регламентирани форми и процедури за взаимодействие и консултиране; неефективно използване от местните власти на потенциала на СГО (информация, експерти и консултанти, доброволци, възможности за привличане на донори); централизирано вземане на решения; пропуски в познанията и на гражданските организации и на местните власти за мисията, законовата база и философията на другата страна; слаби умения за диалог и решаване на конфликти; липса на мотивация.

Ясното дефиниране на проблемите е основа за оптимизиране на взаимоотношенията между партньорите. За постигане на ефективно партньорство между местната власт и СГО е необходимо **изграждане на устойчив механизъм** за: системно обсъждане на общите проблеми и координиране на съвместните дейности; участие на СГО със свои инициативи и съобразно своите цели в публични дейности на местната власт; ползване от Общинския съвет и общинската администрация на експертната и консултантска помощ от СГО в процеса на вземане на решения по важни обществени проблеми; участие на представители на СГО в постоянните и временни органи на Общинския съвет; съвместни проучвания по важни обществени проблеми; активно партньорство за обогатяване на знанията на жителите на общината относно гражданските им права и функциите и правомощията на местната власт.

6.2. Между структурите на гражданското общество

Огромната част от организациите на гражданското общество са на мнение, че **доброто сътрудничество помежду им е предпоставка за финансова стабилност в сектора**. Голяма част от тях, обаче, не са го превърнали в своя политика. Един от основните проблеми на сътрудничеството между тях е фактът, че те непрекъснато са изправени пред **избор между конкуренция и партньорство**. Характерно също така е, че организациите по-рядко търсят причината за проблемите при сътрудничеството в липсата на опит и по-често се позовават на състезателност, минал негативен опит от провалени партньорства, личностни конфликти, незачитане на интересите, както и на липса на подходящи организации в близост.

Търсенето на партньорство между СГО е нараснало, въпреки че често е под формата на консорциуми, участващи в търгове, вместо на мрежа за сътрудничество в специфични области.

Най-сериозни дефицити в партньорството се наблюдават в организации от малките, селските и средните общини. Най-често тези териториални единици се характеризират и с малък брой СГО. Тази особеност е ограничение за сътрудничество, тъй като липсват потенциални партньори. Но това може да бъде и предимство, тъй като “рискът” от конкуренция е по-малък. Едновременно с това сред СГО се **открояват организации с интензивно и успешно сътрудничество** – асоциации на общини, организации за разработване на политики, лобиране и подкрепа на НПО, агенциите за регионално развитие, бизнес центрове и сдружения за развитие, структури на стопанска камара и търговско-промишлена палата.

6.3. На ниво ЕС

СИП участват в **Европейския икономически и социален комитет**, който представлява интересите на гражданското общество пред ЕК, Съвета на ЕС и Парламента. Комитетът консултира европейските институции по въпроси от областта на икономическата и социалната политика, като също има правомощия да поема свои инициативи и в други области.

Малко са служителите от СГО, подготвени за ефективно взаимодействие с държавната администрация. Необходими са допълнителни знания и умения по техники за водене на преговори и диалог, за разрешаване на конфликти и за съставяне и ръководене на екипи.

Важно е да се доразвие капацитетът за създаване на партньорства между различните организации и сформирание на мрежи помежду им. Необходимо е провеждане на практически обучения за партньорство, прилагащи по-модерни и ефективни методи на обучение.

Участието в структурите на гражданското общество на ниво ЕС също изисква по-добро познаване на националните и европейските политики, на институциите и на механизма за вземане на решения в ЕС.

7. Имидж

Имиджът на СГО се е подобрил през последните няколко години. Това е резултат и от **постоянното сътрудничество с медиите**. Държавната администрация и фирмите, които не се конкурират с доставчиците на услуги от СГО, имат положително мнение. От друга страна, определени части от населението са с негативно отношение към тези структури.

СГО все още не са приели Етичен кодекс за поведение, като не са показали и готовност за това.

СГО трябва да продължат да работят за подобряване на имиджа си. Това ще доведе до повишаване на доверието на държавните институции към тях и превръщането им в равностойни и търсени партньори.

V. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

1. Въведение

Основните цели на реформата в съдебната система са свързани с осигуряването на бързо, ефикасно, прозрачно, справедливо и достъпно правораздаване, както и с развитието и утвърждаването на европейските стандарти в тази сфера за гарантиране на индивидуалните права и свободи на гражданите. Утвърждаването на независимостта и ефективността на съдебната система е ключов фактор и за прилагането на правото на ЕС. Приоритетите на съдебната реформа са насочени към:

- Укрепване на правоприлагащия капацитет и подобряване на административната дейност на съдебната система
- Осигуряване на пълноценно участие на България в съдебното сътрудничество в рамките на ЕС
- Укрепване на капацитета на Висшия съдебен съвет (ВСС) за управление на съдебната система
- Укрепване на пенитенциарната система и инфраструктурата по сигурността на съдебната система
- Въвеждане на европейски стандарти за защита на пострадалите от престъпления
- Усъвършенстване на системата за предоставяне на правна помощ, алтернативно решаване на спорове и повишаване ефективността на съдебното изпълнение
- Компютризация на съдебната система и създаване на единен регистърен център¹²⁶

В Мониторинговия доклад на ЕК от 26.09.2006 г. отново се подчертава, че целта на съдебната реформа трябва да бъде **повишаване на професионализма, отчетността и ефективността на съдиите, прокурорите и следователите**. В доклада са идентифицирани областите, по които все още е необходим допълнителен напредък. С Решение от 13.12.2006 г. ЕК създаде механизъм за “сътрудничество и оценка на напредъка” на България в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност¹²⁷. Конкретните показатели за постигане на търсените резултати са 6 и са свързани с: приемането на конституционни промени, които да отхвърлят всякакво двусмислие относно независимостта и отчетността на съдебната система; осигуряване на по-прозрачен и ефективен съдебен процес; продължаване на реформата на съдебната система с оглед повишаване на професионализма, отчетността и ефективността; провеждане и докладване на професионални и безпристрастни разследвания на твърдения за корупция по високите етажи; предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията; прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност.

В този смисъл реформата в съдебната система в краткосрочен и средносрочен план ще е насочена предимно към: подобряване на прилагането на законодателството в областта на съдебната система, подобряване на прозрачността, отчетността и ефективността на съдебната

¹²⁶ Програма на Министерството на правосъдието за ускорена съдебна реформа, осигуряваща бързо, ефикасно, прозрачно, справедливо и достъпно правораздаване (до 2009 и насоки за развитие след 2009), <http://www.mjeli.government.bg/strategies.aspx>.

¹²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0058:01:EN:HTML>

администрация и на ВСС; предоставяне на обучения за магистрати и съдебни служители и ефективното използване на информационните технологии в съдебната система. Досега реформата на съдебната власт е била подпомагана със средства от финансови инструменти като ФАР¹²⁸, МАТРА, Програмата на ООН за развитие (ПРООН), Програмата на ГТЦ (GTZ) за развитие, Институт “Отворено общество”, програмите на Американската агенция за международно развитие (AAMP), Пакта за стабилност и др.

Основни области на подкрепа за съдебната система по проекти на програма ФАР са: развитие на законодателството, изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система, укрепване на капацитета на ВСС и Прокуратурата, техническа помощ (доставка на оборудване) и др. Помощта ще продължи и до 2010 г. чрез Преходния инструмент на ЕС (Transition facility).

Прегледът на натрупания опит от тези проекти, особено по програма ФАР, показва, че за да се осигури качество на резултатите, е необходимо проектите да бъдат разработени в контекста на ясна стратегическа рамка, да бъдат взаимнообвързани и последователни, да се насочват не само към обучения, но и към подобряване на механизмите за управление на човешките ресурси, взимане на решения, координация между отделните звена на системата. По-широкото използване на опита на 10-те присъединили се през 2004 г. държави членки, преминали през подобен процес на реформи, може да способства за подобряване обхвата и съдържанието на проектите, както и за тяхното последващо управление¹²⁹.

2. Законодателна рамка

Приети са и се прилагат основните нормативни и стратегически документи за изграждане на ефективна съдебна система.¹³⁰

Конституцията на Република България определя основните положения, структурата и функционирането на съдебната власт, които бяха прецизирани с Третата и Четвъртата поправка на основния закон¹³¹. С последната конституционна поправка България е изпълнила до голяма степен първия индикативен показател от механизма на ЕК за сътрудничество и проверка на напредъка¹³². Конституционните изменения са доразвити в новия Закон за съдебната власт (ЗСВ)¹³³, новия Наказателно-процесуален кодекс (НПК) и новия АПК.

¹²⁸ Например проекти на Прокуратурата на Република България: Twinning проект BG 0005.01 “Укрепване на Прокуратурата на РБ”, 2001 – 2003 г.; Twinning проект BG 0203.06 “Институционално укрепване на прокуратурата за борба с организираната престъпност, стопанската престъпност и корупцията”, 2003 – 2005 г.; Twinning проект BG/2005/IB/JH/01 “Укрепване на българското правосъдие: Прилагане на новия Наказателно-процесуален кодекс; Укрепване на междуведомственото сътрудничество между Прокуратурата и другите органи за борба с организираната престъпност и корупцията”, продължаващ до май 2008 г.

¹²⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/zz_jha_0533_final_version_160306_en.pdf

¹³⁰ Виж Приложение 4

¹³¹ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02.2007 г.) – Четвърта поправка § 10 (виж Приложение 4)

¹³² Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 6, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

¹³³ На 24.07.2007 г. Народното събрание прие нов ЗСВ (виж Приложение 4)

В новия ЗСВ се засягат въпросите за независимостта и статута на ВСС, неговия Инспекторат, правомощията на министъра на правосъдието и конкурсите за заемане на свободни длъжности в съдебната власт¹³⁴.

Мониторингът на въздействието на влезлия в сила през април 2006 г. НПК е добре развит¹³⁵. Създадената през 2006 г. Работна група за мониторинг провежда редовни заседания всеки месец. От края на 2006 г. тя е приела седем становища относно разпоредбите на НПК, които се публикуват и разпространяват и чиято цел е да допринесат за по-единна съдебна практика по наказателните дела. Работната група анализира постъпилите от органите на изпълнителната и съдебната власт данни за констатирани проблеми при приложението на НПК и предлага мерки за разрешаването им. На тази база е внесено в НС от група народни представители предложение за изменения в НПК, като се очаква те да бъдат част от есенната законодателна програма на НС¹³⁶. АПК влиза в сила на 12.07.2006 г., но образуването на дела в административните съдилища започва от 01.03.2007 г. Поради това неговият мониторинг започна съвсем скоро. Още през 2006 г. са разработени Критерии за мониторинг, които се съсредоточават върху защитата на правата, утвърждаването на доброто управление и ускоряването и повишаването на ефективността на вземането на решения. През март 2007 г. е сформирана и междуведомствена работна група за наблюдение и анализиране на АПК.

Засега липсва механизъм за системно и редовно докладване на разкритията от процеса на мониторинг на процесуалните кодекси¹³⁷.

Новият Граждански процесуален кодекс (ГПК)¹³⁸ е насочен към постигане на бързо и икономично гражданско производство, което да подобри условията за осъществяване на стопанска дейност на местните и чуждестранни физически и юридически лица в България.

Въпреки наличието на сериозна законодателна рамка за реформа в съдебната система и в българското правораздаване, все още са необходими усилия за разработване на новите и прилагане на действащите вече промени в нормативните актове. За целта е необходимо: да се провеждат навременни обучения и да се популяризират направените нововъведения; да се изгради ефективна система за мониторинг на прилагането на законодателството и за докладване на резултатите от него; да се изработят критерии и механизъм за оценка на въздействието от прилагането им; да се подобрят уменията на служителите от Министерството на правосъдието и на магистратите за осъществяване на такъв мониторинг върху законодателството.

¹³⁴ За подробности по съответните теми виж по-долу.

¹³⁵ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 9, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

¹³⁶ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 11, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

¹³⁷ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 10, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

¹³⁸ Приет от Народното събрание на 6 юли 2007 г.

3. Структури, институционално изграждане и координация между органите на съдебната власт

Системата на съдебната власт включва ВСС, Инспекторат към ВСС и органи на съдебната власт (съд, прокуратура, следствие).

3.1. Съд

Правораздаването в Република България се осъществява от Върховния касационен съд (ВКС), Върховен административен съд (ВАС), апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Със закон могат да се създават и специализирани съдилища. С приемането на АПК и последните изменения на ЗСВ се създават административни съдилища, които ще разглеждат всички административни дела, освен тези, които се разглеждат от ВАС.

Специализацията на съдилищата е един от начините за осигуряване на бързо и ефективно правораздаване.

Нарасналата потребност на гражданите и юридическите лица от административно-правна защита през последните години доведе до относително големия брой административни дела¹³⁹. В тази връзка създаването на административните съдилища повишава качеството на **административното правосъдие**. Бързото, ефективно и надеждно административно правораздаване е съществен елемент на реформата в съдебната система и е важен фактор за подобряване на бизнес средата.

За подобряване на ефективността на правораздаването е необходимо осигуряване на условия и предприемане на действия за укрепване на създадените административни съдилища.

Популяризирането и използването на възможностите за алтернативно решаване на споровете също ще доведе до облекчаване на съдебната система от неизбежното увеличаване на броя на делата, свързани с прилагането на правото на ЕС.

3.2. Прокуратура

Структурата на Прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата и се състои от Главен прокурор, Върховна касационна прокуратура (ВКП), Върховна административна прокуратура (ВАП), апелативни прокуратури, военно-апелативна прокуратура, окръжни, военно-окръжни и районни прокуратури. При осъществяване на своята дейност **прокурорите са независими от съда.**

Главният прокурор ръководи Прокуратурата, подпомаган от своите заместници при ВКП и ВАП. Той осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. С третата поправка на Конституцията е предвидена ръководната роля на Прокуратурата в разследването на престъпления.

С НПК се установява **ръководното положение на прокурора в досъдебното производство**. Постоянният контрол и задължителните указания на наблюдаващия

¹³⁹ Новообразуваните през 2006 г. дела във ВАС възлизат на 12 914. През предходната 2005 г. делата са били 12 366, а през 2004 г. – 11 598. Налице е увеличение съответно с 548 дела и 1 316 дела. – Доклад на председателя на ВАС за дейността на съда през 2006 г.:

<http://www.sac.government.bg/home.nsf/vPagesLookup/Доклад%202006~bg?OpenDocument>

прокурор, въведени с наказателно-процесуалните норми, са гаранция за качеството на извършеното разследване.

Все още общественото доверие в дейността на Прокуратурата е сравнително ниско. Възможностите за достъп до резултати от дейността на прокурорите и за постоянен контрол на състоянието на преписките не са развити достатъчно. Необходимо е по-оптимално разпределение на функции и дейности и разтоварване на прокурорите от несвойствени административно-технически дейности.

С оглед на разширяване на ролята на Прокуратурата, съответно на броя на прокурорите в досъдебното производство по наказателни дела, е необходимо укрепване на капацитета на Прокуратурата и нейната администрация за ефективното реализиране на функциите ѝ чрез по-добра вътрешна организация на работата и разпределение на дейностите, чрез обучения, особено по нововъведени законови изменения, чрез свързване и подобряване на информационните системи на прокуратурите.

3.3. Следствие

Следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. Следствените служби в Република България са НСлС и окръжните следствени служби. Окръжните следствени служби осъществяват разследването по всички дела, с изключение на делата от компетентността на НСлС¹⁴⁰.

Новият НПК ограничава следствието като форма на досъдебно производство и стеснява функционалните компетентности на следователите. Ясно са разграничени правомощията на следователите от тези на дознателите. В рамките на конституционно установения модел на досъдебното производство кръгът на престъпленията, по които разследването се провежда от следователи, е сведен до 3% от общия брой на съставите в Наказателния кодекс. Разследването по останалите престъпления се извършва от дознатели. По този начин се избягва припокриването на функциите на разследващите органи и се гарантира ефективност и прозрачност на системата на досъдебното производство.

Вследствие приемането на новия НПК, осезателен стана кадровият проблем с липсата на достатъчно и добре квалифицирани дознатели. От друга страна, този тип пост е непривлекателен за останалите с по-малко правомощия следователи, а за момента липсва и ясна концепция за развитието на следствените служби.

3.4. Висш съдебен съвет

Съгласно новия ЗСВ, ВСС е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. Правомощията на ВСС са конституционно регламентирани¹⁴¹, с което се подчертава значимостта на Съвета като орган,

¹⁴⁰ С новия ЗСВ в структурата на следствието се запазва НСлС и окръжните следствени служби (виж Приложение 4).

¹⁴¹ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02. 2007 г.) – Четвърта поправка (§ 6); (виж Приложение 4)

който определя състава и организация на работата на съдебната власт и осъществява управление на дейността и, без да засяга независимостта на нейните органи

ВСС:

- назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите
- налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите
- организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите
- приема проекта на бюджет на съдебната власт
- определя обхвата и структурата на годишните доклади на ВКС, ВАС и на Главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, Прокуратурата и разследващите органи, които се представят пред Народното събрание

ВСС¹⁴² се състои от 25 членове, като председателят на ВКС, председателят на ВАС и Главният прокурор са негови членове по право. Единадесет от членовете на ВСС се избират от Народното събрание и единадесет – от органите на съдебната власт. Заседанията на Съвета се организират и ръководят от министъра на правосъдието, но той не участва в гласуването. Администрацията на ВСС се ръководи от Главен секретар и се назначава след провеждане на конкурс¹⁴³.

При осъществяване на своите правомощия ВСС се подпомага от постоянно и временно действащи **комисии** и от администрация. Съставът на комисиите включва членове на ВСС и експерти – съдебни служители от администрацията на Съвета.

ВСС не притежава необходимия административен капацитет за упражняването на многото свои законови правомощия. Според **новия ЗСВ, ВСС е постоянно действащ орган**, а 22-мата му изборни членове нямат право да заемат друга длъжност. Това е стъпка, която адресира критиката на ЕК по втория индикативен показател от механизма за сътрудничество и проверка на напредъка в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност¹⁴⁴.

С последното изменение на Конституцията, включено и в новите текстове на ЗСВ, е установена **възможността за дисциплинарно освобождаване от длъжност** на член на ВСС и е премахната наказателната неприкосновеност на магистратите¹⁴⁵. По този начин е преодолян съществен недостатък във функционирането на ВСС. Ефектът от въвеждането на тези нови разпоредби предстои да бъде оценен.

¹⁴² www.vss.justice.bg

¹⁴³ С новия ЗСВ разпоредбите за ВСС са систематизирани в 2 раздела – правно положение и състав, дейност и организация

¹⁴⁴ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, 27.06.2007 г., стр. 8, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

¹⁴⁵ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02.2007 г.) – Четвърта поправка (§ 6); (виж Приложение 4)

Първа важна стъпка към засилване на ролята на ВСС при управлението на съдебната система, включително и при нейната реформа, е приемането на подобрената му законова уредба. Трябва да се осигури необходимият административен капацитет за упражняване на правомощията му. Изготвянето на функционален анализ е основна предпоставка за подобряване на вътрешната координация и организация на работата на Съвета и на неговата администрация.

3.5. Министър на правосъдието

Министърът на правосъдието има определени конституционни правомощия по отношение на съдебната власт и ВСС, чрез които се цели създаване на ефективно взаимодействие между органите на съдебната и на изпълнителната власт.

Измененията и допълненията, включени в Третата и в Четвъртата поправка на Конституцията, предвиждат правомощия на министъра на правосъдието да участва в изготвянето на бюджета, да управлява имуществото на съдебната власт, да прави предложения относно кариерното развитие и да участва в организирането на квалификацията на магистратите, като решаващата роля на ВСС в тези области е запазена.

Към министъра на правосъдието се създават структурни звена, които подпомагат взаимодействието му с ВСС и с органите на съдебната власт за осъществяване на конституционните му правомощия.

Взаимодействието между ВСС и Министерството на правосъдието значително е подобро, като периодично се извършва анализ на установената практика на сътрудничество. Анализът показва, че важните и приоритетни въпроси, свързани с бъдещите насоки на развитие на съдебната система, се поставят за обсъждане на заседанията на ВСС от министъра на правосъдието в качеството му на председателстващ ВСС¹⁴⁶.

Въпреки че са изградени механизми за координация между отделните структури на съдебната власт (ВСС) и между съдебната власт и изпълнителната власт (министър на правосъдието), е необходимо те да бъдат непрекъснато развивани с оглед на извършваните промени и постигане на по-добро взаимодействие между тях. Подобряването на дейността и сътрудничеството между тях ще доведе до повишаване на ефективността в работата на съдебната система като цяло.

¹⁴⁶ В съответствие с промените в Конституцията, в новия ЗСВ е регламентирано взаимодействието между съдебната и изпълнителната власт. То се осъществява чрез министъра на правосъдието, който, от една страна, координира провеждането на държавната политика в областта на правосъдието, а, от друга, осигурява сам и чрез съответните структурни звена на Министерството на правосъдието съдействие на органите на съдебната власт при изпълнението на техните функции. Извършено е разграничаване на компетентностите между изпълнителната и съдебната власт в областта на финансирането, имуществените въпроси и контрола върху дейността на съдебната администрация от всички нива, като е установен баланс по отношение на администрирането на съдебната дейност. Правомощията на министъра на правосъдието имат за цел да създадат ефективно взаимодействие с органите на съдебната власт, без това да накърнява тяхната независимост при разглеждането и решаването на делата.

3.6. Агенция по вписванията

Агенция по вписванията (АВ)¹⁴⁷ е администрация към министъра на правосъдието, която има компетенции в следните области:

- поддръжка и подобряване на Имотния регистър
- поддръжка и подобряване на Регистър БУЛСТАТ
- управление на Търговския регистър (включително и подрегистрите към него)¹⁴⁸

Агенцията е създадена със Закона за кадастъра и имотния регистър¹⁴⁹. Нейни териториални звена са **службите по вписванията и службите по регистрация**. Службите по вписванията осъществяват функциите си на територията на съдебния район на съответния районен съд¹⁵⁰. Службите по регистрация осъществяват функциите си на територията на съдебния район на съответния окръжен съд¹⁵¹.

Ролята на Агенцията по вписванията, осигуряваща административните регистри на съдебната система, все още не е утвърдена. Агенцията е администрация към Министерството на правосъдието, като същевременно е доставчик на информация за съдебната система. Периодът между 2006 и 2010 г. е от основно значение за успешното изграждане и развитие на Агенцията по вписванията в съответствие с правните изисквания и международните и европейските стандарти.

Необходимо е Агенцията по вписванията да бъде подпомогната за осигуряване на открита и надеждна организация на работа в службите по вписванията и службите по регистрация. Трябва да се подобрят уменията на служителите ѝ в управлението на проекти, тяхното изпълнение и работа със специализирани информационни системи, свързани с регистрите.

4. Прозрачност и отчетност в съдебната система

Ефективната борба с корупцията в съдебната власт, включително чрез осигуряване на повече прозрачност в дейността ѝ, е основна част от процеса на съдебната реформа.

4.1. Структури за контрол и борба с корупцията в рамките на съдебната система

Както вече беше споменато по-горе в анализа на състоянието на държавната

¹⁴⁷ www.registryagency.bg

¹⁴⁸ **Имотен регистър:** Имотният регистър се състои от партидите на недвижимите имоти. В него се вписват актовете, с които се признава или прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, възбраните и ипотеките върху тях, както и други действия, обстоятелства и юридически факти, за които закон предвижда вписване.

Регистър БУЛСТАТ: В регистър Булстат се вписват юридическите лица, които не са търговци, физическите лица, упражняващи свободна професия или занаятчийска дейност, физически лица – осигурители и др.

Търговски регистър (стартира от 01.07.2007 г.): Търговският регистър е единна централизирана електронна база данни, съдържаща вписаните обстоятелства и обявените актове, която се управлява от информационна система. В търговския регистър се вписват търговци, клонове на чуждестранни търговци и свързаните с тях обстоятелства, за които е предвидено със закон, че подлежат на вписване. За всеки търговец и клон на чуждестранен търговец се води отделно дело в електронна форма.

¹⁴⁹ Закон за кадастъра и имотния регистър (чл. 58а и сл.); (виж Приложение 4)

¹⁵⁰ Закон за кадастъра и имотния регистър.

¹⁵¹ Закон за регистър БУЛСТАТ, Закон за търговския регистър.

администрация, за предотвратяване и борба с корупционните практики в съдебната система е създадена **Комисия за борба с корупцията (КБК)**. Тя е постоянно действащ помощен орган на ВСС и провежда редовни заседания всяка седмица. Работата на КБК е свързана с изпълнението на приоритетите и мерките, предвидени в **Стратегията за борба с корупцията в съдебната система** и Програмата за нейното изпълнение. Тези мерки са насочени към популяризиране на усилията и действията от страна на съдебната власт за предотвратяване на корупционните явления и за повишаване на прозрачността в работата на съдебната система¹⁵². Решенията на КБК, констатиращи наличието на корупционно поведение от страна на магистрати и на административен персонал в съдебните органи, се докладват своевременно на ВСС за предприемането на незабавни дисциплинарни мерки. При осъществяването на дейността си КБК взаимодейства със съответните служби на МП, МВР, МФ, Сметната палата, Комисиите за борбата с корупцията към МС и НС, НПО.

С цел постигане на оперативност и ефективност във взаимодействието на специализираните звена за борба с корупцията в системата на законодателната, изпълнителната и съдебната власт е създаден и **Съвет за координация между антикорупционните комисии** – Комисиите за борба с корупцията към ВСС, НС и МС¹⁵³.

Важен механизъм за отчетност и контрол на съдебната система е създаденият с последното изменение на Конституцията и регламентиран с измененията на ЗСВ **Инспекторат към ВСС**. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. На практика той подпомага ВСС, като отговаря за набавянето на съществена информация за осъществяването на неговите дисциплинарни, организационни и кадрови правомощия. НС, което избира инспекторите, може и да ги освобождава (по предложение на ВСС). Инспекторатът е длъжен да предоставя публично информация за дейността си и да представя годишен доклад в НС.

С конституирането на Инспектората към ВСС действащият инспекторат към министъра на правосъдието ще проверява само организацията на съдебната администрация и службите в съдилищата, дейността на съдебните изпълнители, на съдиите по вписванията и на нотариусите и ще подпомага министъра при подбора, контрола и квалификацията на синдиците.

С оглед на специфичните функции на Инспектората към ВСС за гарантиране на прозрачността и отчетността на съдебната система е важно той да изгради достатъчен административен капацитет на администрацията към него и да осигури специализацията на инспекторите за изпълнение на задълженията им. Повишаването на познанията на инспекторите по организация на съдебно-административната дейност, процесуално право, анализи, бюджет и финанси, разработване на стратегии и политики в съответствие с международните стандарти, връзки с обществеността и др. ще доведе до ефективно функциониране на Инспектората.

¹⁵² В изпълнение на приоритетите по Програмата КБК е разработила примерен модел на сътрудничество между органите на съдебната власт и обществените организации и сдружения в областта на противодействие на корупционните явления на регионално ниво. КБК притежава правомощия да извършва проверки по конкретни сигнали и жалби, да анализира информацията за наличие на корупционни практики в съдебната система, да разработва и предлага за утвърждаване от ВСС на конкретни мерки за превенция и борба с корупцията в съдебната власт.

¹⁵³ Виж горе V., 3.2. Антикорупционна политика.

4.2. Средства и мерки за прозрачност, борба и превенция на корупцията в съдебната система

В някои съдилища се предприемат мерки за утвърждаване на прозрачността в работата им чрез: създаването на местни Интернет сайтове, чрез които се оповестява графикът на заседанията в определен ден и в които има възможност да се прибавят и решенията по делата; въвеждане на “открити дни” за прием на граждани с оплаквания; използване на средства за идентификация на служителите.

КБК е разработила **Правила за създаване на организация за получаване на сигнали от граждани** по повод наличие на корупционни действия в органите на съдебната власт – следствие, Прокуратура и съд. В изпълнение на тези правила в съдебните органи са поставени **кутии за сигнали** от граждани и са определени длъжностни лица, които регулярно да изпращат в КБК информация за получените сигнали. За периода декември 2003 – юли 2006 г. са постъпили 172 жалби. Предприети са необходимите законови мерки по 87 от жалбите, а без отговор са оставени 33, тъй като поставените въпроси са били извън компетентността на КБК. Основните въпроси, които се поставят в жалбите, са свързани с правилността и законосъобразността на постановените актове, с твърдения за извършени престъпления от магистрати или съдебни служители, с движението или забавянето на делата и др.¹⁵⁴

Липсата на убеденост у гражданите, че жалбата им ще бъде внимателно разгледана, е основна пречка за постигане на положителни резултати от “горещите линии” за сигнали за корупция на Интернет сайтовете на съдилищата и най-вече от телевизионните кампании за поощряване на подаването на сигнали.

Усилията по места за постигане на прозрачност в съдилищата и за повишаване на информираността, на достъпа и с това на общественото доверие в съдебната система трябва да бъдат развити в стандарти за добри практики и разпространени в цялата страна.

Необходимо е разработването на ефикасен механизъм за независимо наблюдение или разследване на оплаквания от страна на гражданите и бизнеса, както и на защита на жалбоподателите.

Важен елемент от съдебната реформа във връзка с установяването на прозрачност в дейността на съдебната система е приемането на **Етичен кодекс за магистрати**. ВСС е утвърдил **Правила за професионална етика на съдиите и на прокурорите и Морален кодекс на следователите**.

Друг момент за утвърждаване на прозрачността и професионалната етика в съдебната система е законоустановеното задължение на **магистратите да декларират доходите и имуществото си** ежегодно, както и при тяхното назначаване и освобождаване. В действащото процесуално законодателство са въведени и изисквания за оттегляне/отстраняване от разглеждането на делата на магистрати, при които възниква основание за наличие на конфликт на интереси.

¹⁵⁴ Информация относно постъпили жалби в КБК при ВСС и сигнали, постъпили в антикорупционните кутии на съдебните сгради – <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

Необходимо е разработването на единни етични стандарти в работата на магистратите, мерки за тяхното популяризиране и извършването на периодична оценка, за да се гарантира тяхната актуализация съобразно етичните проблеми, възникващи в практиката.

Друг важен фактор, влияещ върху прозрачността в работата на съдебната система, е **достъпът на обществеността и медиите до съдебните дела**. Все още се ограничава присъствието на медиите в съдебната зала. Повечето решения на съда не са достъпни за обществеността, въпреки че по-значимите решения на висшите съдилища се публикуват на електронните им страници. Върховните магистрати обаче могат да забранят това за някои техни решения. Като цяло няма публичен достъп до протоколи или други документи от съдебните заседания. Съдиите или съдебните служители могат да предоставят съдебно дело при определени обстоятелства. Новият АПК въвежда задължение за съда да уведомява страните за постановените актове, като им изпраща преписи от тях. Това е важна стъпка в посока утвърждаването на достъпността и прозрачността в работата на съда.

Необходимо е да се разработят механизми за постигане на прозрачност в работата на съдебната система чрез регулиране на достъпа на обществеността и медиите до съдопроизводството, съблюдавайки също и принципа на защита и ненамеса в личните дела на гражданите и на юридическите лица.

4.3. Откритост и контрол за по-голяма ефективност

Доброто администриране (обработване на преписките, разпределение на делата, наблюдение на движението на делата) по ясни, бързи и прозрачни процедури може да действа превантивно за ограничаване на възможностите за корупционно поведение и в същото време е основно средство за установяване на прозрачна и ефективна съдебна система. В съдилищата са въведени различни **техники за модерно съдебно администриране**: в някои има вътрешно наблюдение и наблюдение от съдилища от по-висша инстанция; в почти всички е въведена системата за случайно разпределение на делата¹⁵⁵; част от съдилищата притежават софтуер за проследяване движението на делата. Според новия ЗСВ, принципът на “случайния подбор” при разпределението на делата и прокурорските преписки става задължителен. В прокуратурите системата за случайно разпределение на преписките все още е въведена на много малко места.

Случайното разпределение в съдилищата и прокуратурите трябва да се въведе повсеместно, взимайки предвид изискването за специализация на магистратите, и следва да се прави оценка на неговото функциониране. Наблюдаването на движението на всяко дело и неговото ефективно управление трябва да бъде стандартна практика във всички съдилища. Това би било улеснено в голяма степен от внедряването на модерна система за управление на делата.

¹⁵⁵ Случайното разпределение на делата обаче би могло да бъде предпоставка за проблеми, тъй като е възможно две дела, които са свързани помежду си, да бъдат разпределени към различни съдии. Също така съществува явно напрежение между случайното разпределение и специализацията в по-големите съдилища, където броят на съдиите, разглеждащи определени дела, може да бъде ограничен.

ВСС изисква и обобщава на всеки шест месеца информация от съдилищата, прокуратурите и следствените служби, както и годишните доклади за тяхната дейност. По утвърдени от ВСС статистически форми¹⁵⁶ информацията по видове дела за различните съдилища (районни, окръжни, апелативни, военни) се събира по електронен път на всеки 6 месеца. Събраната информация се използва за изчисляване на натовареността на магистратите и действителната им натовареност на база на действително отработено време¹⁵⁷.

Във ВСС се получават подробни доклади от Прокуратурата, ВКС и ВАС, придружени от обобщена информация за движението на преписките и делата и обстоен анализ, както и анализ и статистическа информация за приключени, обединени и изпратени следствия от НСС и Окръжните следствени служби. Цялата тази информация, включена в един обединяващ доклад за цялата съдебна система, но даваща възможност за съпоставимост между отделните съдилища, Прокуратура и следствие, е важен инструмент в дейността на ВСС при вземане на управленски и кадрови решения.

С Решение на ВСС е създадена **работна група** от магистрати и експерти (от администрацията на ВСС, МП и органите на съдебната власт) във връзка със статистиката по отношение на дейността на съдебната система. Една от задачите на работната група е изграждане на **критерии за определяне на оптималния брой съдии**, необходими за бързото и качествено решаване на делата. Липсата на прецизни критерии и методики за оценяване на нормалната трудова ангажираност на магистратите е пречка за прилагането на принципите на бързина и ефективност на съдебното производство. Предстои разработването на нова **методология за оценка на работата на магистратите**¹⁵⁸. Това ще помогне обективно да се извърши преценка на натовареността на отделните съдилища и на нуждата им от кадрово обезпечаване.

Статистическата система на съдилищата трябва да осигурява възможност за обективна и прозрачна оценка на работата на съдиите. Няма изготвен анализ, касаещ ефективността на сега използваната система на докладване, основана на чисто статистически данни. Допълнителни мерки трябва да се предприемат за подобряването на отчетността на органите на съдебната власт.

Належащи са и по-целенасочени мерки за ускоряване на решаването на делата. В тази връзка утвърждаването и прилагането на новата методология за оценка на работата на магистратите трябва да бъде стимулирано, като се отчитат евентуални проблеми и слабости, водещи до необходимост от усъвършенстването ѝ.

Съществена част от правомощията на ВСС е реализирането на **дисциплинарната отговорност** с оглед повишаване на ефективността на органите на съдебната власт. В Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система като средносрочен приоритет се предвижда усъвършенстването на критериите за оценка на поведението на магистратите и процедурата за установяване на дисциплинарни нарушения и

¹⁵⁶ <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

¹⁵⁷ Съдебната статистика е включена като раздел в главата за взаимодействието между съдебната и изпълнителната власт на новия ЗСВ, тъй като по същество тя представлява една от проявите форми на това взаимодействие.

¹⁵⁸ Тя ще се базира не само на броя на разгледаните и решени дела от магистратите, а и на техния вид, сложност и времето, отделено от един магистрат от получаване на едно дело до приключването му. Включва се и времето за самоусъвършенстване, обучение и свободно време.

налагане на дисциплинарни наказания. Разработени са **регистър на дисциплинарните производства и регистър на наказателните производства срещу магистрати**, които се водят от администрацията на ВСС. Най-много дисциплинарни производства са образувани за неизпълнение на служебните задължения и забавяне при произнасянето на актове (за съдии и прокурори).

Необходимо е ВСС да направи анализ на нормативната уредба относно дисциплинарното производство, на практиката по прилагането му и на критериите за осъществяването на дисциплинарната отговорност. Трябва да се разработят правила и механизми за подобряване на процедурата по осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите.

5. Развитие на човешките ресурси в съдебната система

5.1. Правно положение и численост на състава в съдебната система

В органите на съдебната власт работят **магистрати** (съдии, прокурори и следователи), чийто общ статут се урежда в Конституцията и ЗСВ, и **съдебни служители**.

5.1.1. Магистрати

Според статистическа информация за натовареността на магистратите за 2006 г. щатната численост на магистратите в съдилищата в страната е 1 870¹⁵⁹, а щатните прокурори през 2005 г. са 1 281. Средномесечно през 2005 г. в Националната следствена служба са работили 70 следователи. Съгласно решение на ВСС 480 щатни бройки следователи преминават към Прокуратурата, с което фактически увеличават щата ѝ. Актуални данни за щатната численост на магистратите, заетите и свободни бройки, както и за натовареността на магистратите, се предоставят ежегодно в **Доклада за дейността на органите на съдебната власт**.¹⁶⁰

Към Висшия съдебен съвет е създадена **Временна щатна комисия**. При вземане на решение за отпускане на нови щатни бройки Комисията прилага като критерий съотношението на средната натовареност по щат, изчислена на база брой свършени дела. Когато средната натовареност по щат на съответния съд е по-голяма от средната за страната (за същия вид съдилища) следва да се отпускат нови бройки до достигане на средната натовареност за страната. Този подход за определяне на нуждите от увеличение на числеността не отделя внимание на типовете дела (тяхното разнообразие и сложност и т.н.).

Според официалните данни не съществува сериозен проблем във връзка с липса на достатъчно щатни бройки в определен орган или звено на съдебната система.

С прилагането на новия Наказателно-процесуален кодекс (НПК) и с оглед на новите функции на Прокуратурата, свързани с него, е необходимо да се анализират нуждите от увеличение на щата на прокурорите и на съдебните служители, заети в Прокуратурата.

¹⁵⁹ <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

¹⁶⁰ <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

5.1.2. Съдебни служители

При осъществяване на своите правомощия органите на съдебната власт се подпомагат от администрация¹⁶¹. Администрацията на органите на съдебната власт е администрация на ВСС, ВКС, ВАС, Главния прокурор, ВКП, ВАП, НСС, съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

ВСС издава **единен класификатор** за наименованията на конкретните длъжности, минималната образователна степен и други изисквания, заплатата и възнаграждението за ранг. **Съдебните служители се назначават от председателя на съда** след провеждане на конкурс по Кодекса на труда. Броят им се определя от ръководителите на съответните органи на съдебната власт. Броят на съдебните служители в страната, работещи в окръжни и районни съдилища, през 2005 г. възлиза на 4 037 щатни бройки. Щатните служители в прокуратурите през 2005 г. са 1 506.

Съдебният администратор планира, организира и ръководи съдебните служители, отговаря за управлението на административната дейност в съда, въвежда програмни решения по дългосрочното планиране, бюджетната политика, финансите, автоматизацията и снабдяването с оборудване.

За подобряването на работата в съдилищата е необходимо да бъде установен баланс между броя на съдиите и броя на съдебните служители от специализираната администрация. Провеждането на обучения, насочени към нуждите на съдебните служители, ще повиши техните компетенции и ще улесни административната дейност на съдебната система.

5.2. Подбор и кариерно развитие

5.2.1. Магистрати и съдебни служители

Според ЗСВ съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност с решение на ВСС. В тези случаи и при първоначално постъпване в органите на съдебната власт се провежда **централизиран конкурс**, организиран от администрацията на ВСС не по-малко от два пъти годишно.¹⁶²

Всеобщото конкурсно начало е изведено като основен принцип при кандидатстване за длъжности в съдебната система. Провеждат се конкурси за младши съдии, прокурори и следователи. В тази връзка ВСС прие **Наредба за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи**, с която се въвежда конкурсното начало при назначаване на магистратите. Наредбата определя критериите и процедурата за оценка на професионалните и етични качества на магистратите. В съответствие с изискванията на Наредбата за конкурсите и във връзка с изграждането на новите административни съдилища в края на септември 2006 г. ВСС прие решение за провеждането на конкурс за назначаване на съдии в новите административни съдилища.¹⁶³

¹⁶¹ Закон за съдебната власт (чл. 340); (виж Приложение 4)

¹⁶² Закон за съдебната власт (чл. 176); (виж Приложение 4)

¹⁶³ Новият ЗСВ въвежда три режима за назначаване в органите на съдебната власт – два се основават на конкурс, а третият регламентира израстването в кариерата. Запазва се конкурсът за назначаване на младши съдии, младши прокурори и младши следователи, като издържалите конкурса преминават задължително шестмесечно обучение в Националния институт на правосъдието (НИП). Предвижда се редът за провеждане на конкурсите, оценяването и класирането на кандидатите да се определят с наредба на ВСС.

Въведено е конкурсно начало и за длъжности, различни от тези на младши магистрати, включително за държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията. Въведено е планиране на назначенията на младшите магистрати. Предвижда се и **широк достъп до информация за свободните длъжности** в органите на съдебната власт и възможност за директно кандидатстване на магистратите за назначаване, повишаване и преместване на свободни места в органите на съдебната власт. По този начин се избягва зависимостта само и единствено от оценката на административния ръководител за повишаване на назначените вече магистрати.

Широкото прилагане на конкурсното начало при първоначално назначаване в съдебната система осигурява повишаване на ефективността на системата за подбор на съдии, прокурори и следователи. Успехът на Наредбата за конкурси обаче в голяма степен зависи от правилното ѝ прилагане, както и от въвеждането на съвременна софтуерна система.

За осигуряване на прилагането на конкурсното начало в съдебната система е важно е да се гарантира точното прилагане на Наредбата за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи; да се развие капацитетът на ВСС да координира провеждането на конкурсите; да се създаде осъвременена софтуерна система за централизираното провеждане на конкурсите при назначаване на магистрати.

5.2.2. Атестиране

Със ЗСВ¹⁶⁴ е въведена **уредба за атестиране на магистратите**, според която ВСС определя с наредба критериите и реда за атестиране. През 2006 г. ВСС прие **Наредба за атестиране на съдии, прокурори и следователи**. Целта на атестирането е да допринесе за повишаване на доверието към съдебната власт и да увеличи личната мотивация на магистратите. Атестирането се провежда при придобиване статут на несменяемост, при повишаване в ранг или в длъжност, както и на всеки 5 години.

Съдебните служители също подлежат на атестиране. Атестирането им има за цел да установи равнището на професионална квалификация на служителите, както и съответствието ѝ с изискванията на длъжностната характеристика; справедливо възнаграждение на служителите; подобряване на служебните взаимоотношения и работата в екип; осъществяване на прозрачна и справедлива процедура за професионално развитие.

Създадена е постоянна **Комисия по предложенията и атестирането** към Висшия съдебен съвет. Тя подпомага неговата дейност при осъществяване на правомощията му по отношение служебното положение на магистратите.¹⁶⁵

Въпреки установените законови изисквания и процедури липсва стандартен механизъм с добре определени критерии за оценка на качеството на работа на магистратите. Липсата на прецизни критерии и методика за оценяване на нормалната трудова ангажираност на магистратите от отделните звена на съдебната власт е пречка за спазване на изискванията за бърз и ефективен процес на правораздаване. Необходимо е също така да се ускори процесът по приемането на Правилник за оценка на работата на магистратите с оглед тяхното повишение или понижение в длъжност. Чрез този правилник ще се осигури ефективното изпълнение на Наредбата за атестиране на съдии, прокурори и следователи.

¹⁶⁴ Закон за съдебната власт (чл. 196) (виж Приложение 4)

¹⁶⁵ В новия ЗСВ и в съответствие с препоръките на европейски експерти нейната роля в кариерното израстване на магистратите е засилена. Критериите за атестиране се уреждат на законово ниво с цел прозрачност и контрол при кариерното израстване на съдиите, прокурорите и следователите.

За ефективно провеждане както на конкурсните процедури, така и на атестирането, е необходимо да се постигне правилното и еднообразно прилагане на подзаконовите актове, като се провежда съответното обучение. Важно е също така да бъде изработена методика за провеждане на атестации, чрез която ще се създаде единен механизъм с добре определени критерии за оценка на качеството на работа на магистратите.

5.3. Обучение в съдебната система

5.3.1. Национален институт на правосъдието

С изменение на Закона за съдебната власт през 2003 г. Центърът за обучение на магистрати е преобразуван в **Национален институт на правосъдието (НИП)**¹⁶⁶ под финансовото и организационното ръководство на ВСС. НИП се ръководи от Управителен съвет, който се състои от четирима представители на ВСС и трима представители на Министерството на правосъдието. ВСС издава правилник, с който се уреждат дейността на Националния институт на правосъдието и организацията му на работата.

НИП предоставя централизирано обучение с цел подобряване на ефективността на правораздаването и повишаване на квалификацията на магистратите и съдебните служители. Обученията, които НИП предоставя, са предимно централизирани, като в бъдеще ще се ориентира и към регионални. Тематиката на курсовете се определя съобразно резултатите от периодично провежданите проучвания на нуждите от обучение. Ежегодно до съдилищата и Прокуратурата се разпращат въпросници за посочване на приоритетните области и въпроси. Освен това в анкетните карти, попълвани от участниците в края на обученията, се съдържат въпроси относно интересувашите ги теми. При проучване на нуждите от обучение се взема също мнението и на държавни органи (ВСС, МП, МВР, Прокуратурата, Държавната комисия за сигурността на информацията и др.), на професионални организации на магистрати и съдебни служители и на международни партньори. Националният институт на правосъдието осъществява всички предвидени от Закона за съдебната власт видове обучения и други дейности. За трите години от неговото създаване обемът на учебната му дейност и броят на служителите са се увеличили почти тройно, а бюджетът му – почти двойно.

Доколкото обучението в НИП е с преобладаващо практическа насоченост, преподаватели са основно представители на практиката: съдии, прокурори, следователи, адвокати, инспектори от МП, съдебни служители. По теми, свързани с ново законодателство, (напр. АПК) се канят също университетски преподаватели и научни работници. Преподавателите от практиката преминават през курсове за обучение на обучители. Всички те се привличат на граждански договор, с изключение на т.нар. “постоянни преподаватели”, т.е. магистрати, които се командирова от ВСС за 1 година в НИП, за да водят задължителното обучение на младшите магистрати. Постоянните преподаватели се одобряват от Управителния съвет, останалите – от директора на Института.

Финансирането на НИП се осъществява от бюджета на съдебната власт, от международни и други програми и проекти, от дарения и от собствена дейност, свързана с обучение. Националният бюджет покрива дейностите на НИП, които са задължителни по смисъла на закона. Това са задължителното начално обучение и началната квалификация, както и определени теми от текущото обучение.

¹⁶⁶ www.nij.bg

НИП работи в партньорство с правните факултети на университетите като изготвя програми за обучения и осъществява самите обучения. НИП има и рамков договор за сътрудничество с Академията на МВР, но взаимодействието с други обучителни институции не е застъпено в достатъчна степен. От декември 2005 г. Националният институт на правосъдието има статут на наблюдател в EJTN (European Judicial Training Network) – организацията на институтите за обучение на държавите членки на Европейския съюз.

5.3.2. Обучения

Начално обучение

Младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи преминават задължителен 6-месечен курс в Националния институт на правосъдието непосредствено след встъпването им в длъжност.

Начална квалификация

Съгласно изискванията на Закона за съдебната власт при първоначално постъпване в органите на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите преминават продължителен курс за **повишаване на квалификацията** по съответни квалификационни програми, приети от Висшия съдебен съвет.

Текущо обучение

Обществената роля на магистратите налага придобиване и обогатяване на познанията им в области, непосредствено свързани с тяхната професия. За целта Националният институт на правосъдието организира курсове по ново законодателство, както и други квалификационни курсове (обществени поръчки, търговско право).

Правилното и точно прилагане на АПК е задължение не само на органите на съдебната власт, но и на държавната администрация. Установяването на единна система от процесуални правила за издаване на актове от администрацията гарантира законността и ефективността на функционирането на самата администрация. **Предприемането на съвместни инициативи между органите на съдебната власт и държавната администрация** за провеждане на форуми и обучения и обмяна на опит по прилагането на АПК ще допринесе за неговото ефективно прилагане.

Институтът има готовност да провежда и обучения по Гражданско-процесуален кодекс, Семейен кодекс и Административно-наказателен кодекс, след тяхното приемане.

Обучение по Европейско право

Националният институт на правосъдието провежда обучение по право на ЕС от 2001 г. чрез въвеждането на семинари “Основи на европейското право”. От 2002 г. се провеждат и **специализирани семинари** по следните теми: право на интелектуална собственост в ЕС, съдебно и полицейско сътрудничество по наказателни и граждански дела, съдебно сътрудничество по граждански дела и съдебна практика на Съда на Европейските общности. НИП отделя внимание и на **обучение на обучители по Европейско право**.

С помощта на ТАЙЕКС, EIPA, GTZ, MATRA, Програма ФАР и други се организират семинари за българските магистрати по актуални теми като: сътрудничеството между националните съдилища и Съда на ЕО; съдебната защита в ЕС; ролята на националния съдия в ЕС; борбата срещу злоупотребите с финансовите интереси на ЕО; борбата срещу организираната престъпност и др.

От 2000 г. до края на април 2007 г. НИП е провел 155 обучения с над 4 400 участници. Освен това през 2007 г. са организирани 11 регионални обучения със 198 участници, както и 5 курса по ФАР туининг проекта по “Съдебно сътрудничество по наказателноправни и гражданскоправни въпроси” на тема “Правни инструменти на съдебното сътрудничество по наказателни и граждански дела”, в които са взели участие 125 магистрати.

Обучение на съдебната администрация

През 2002 г. е проведено мащабно проучване на нуждите от обучение на съдебните служители и административните ръководители. Темите се актуализират ежегодно от работна група, включваща представители на двете целеви групи, на базата на анкетните карти в края на обученията и на измененията в законодателството.

НИП започва обучението на съдебната администрация през 2005 г. Към май 2007 г. Програмата обхваща 19 теми, като въведение в работата на съда и съдебната администрация; работа по граждански дела и по наказателни дела; процесът на призоваване; ефективна система на административно правосъдие; обслужване на граждани и др.

През 2006 г. за първи път е осъществена пилотна програма за начално (въвеждащо) обучение на съдебни служители, а през 2007 г. започва обучението на административните ръководители и на съдебните администратори.

Учебно-информационен център

През 2007 г. е открит Учебно-информационният център на НИП. Центърът ще извършва дистанционно обучение, както и събиране, проучване и разпространяване на информация за нуждите на съдебната система и на обучението.

В периода март – септември 2007 г. НИП ще проведе първия пилотен курс за дистанционно обучение на магистрати, разработен с помощта на Съдебната школа на Испания в рамките на ФАР туининг проект.

Със съдействието на програма МАТРА на нидерландското правителство се изгражда Документационен център по право на Европейския съюз, който ще заработи в края на 2007 г. Той ще допринесе за укрепването и развитието на обучението по Европейско право и ще предостави на българските магистрати изключително широк и удобен достъп до източниците на Европейско право и съдебната практика. През март 2007 г. Националният институт на правосъдието получи статут на Европейски документационен център.

Предстои въвеждането на система за събиране, обработка и класифициране на съдебни решения, за нуждите на обучението.

Възможности за обучения

Въвеждането на информационни системи в съдебната власт налага увеличаване на обученията за изграждане на умения за работа с тях и за **повишаване на компютърната грамотност на магистратите и съдебните служители.**

Малък е делът на магистратите и съдебните служители, които владеят чужди езици и информационни технологии. Предстои въвеждането на специализирани обучения на отделни групи висши съдебни служители.

Трябва да се разширят възможностите за специализирано обучение и на съдебните служители.

Установена е и необходимост от специализирани обучения на административните ръководители за повишаване на организационните и управленски умения съобразно

европейските стандарти за добро управление. За да се подобри прозрачността в работата на съдебната система на всички нива, е необходимо ръководителите и говорителите на органите на съдебната власт да преминат обучение за работа с медиите.

Във връзка с реформите в съдебното правораздаване е необходимо да се осигури повишаване на професионалната квалификация на съдиите с оглед обемната специална законова уредба и европейските правни стандарти за изграждане на единен вътрешен пазар, както и да се продължи обучението по новоприетото законодателство, включително и чрез въвеждането на задължително текущо обучение по определени теми. Програмата за обучение по Европейско право трябва да се разшири.

Установяването на сътрудничество между НИП и ИПАЕИ, Школата по публични финанси и Дипломатическия институт по отношение на темите, свързани с тяхната дейност и имащи отношение към съдебната система (АПК, финанси и счетоводство, управление на проекти), ще повиши качеството на предоставяните обучения.

Укрепването на капацитета на НИП е от основно значение за увеличаването на възможностите и подобряване на условията за провеждане на обучения на магистратите, административните ръководители и съдебни служители. Тенденцията в развитието на НИП е насочена към задоволяване на нарастващите потребности от обучение чрез въвеждане на дистанционно, както и на регионални обучения. Тези обучения са важна предпоставка за повишаването на ефективността на съдебната система и за осигуряване на по-голяма прозрачност в работата на магистратите.

Обвързването на програмите за обучение с новите предизвикателства и новите нужди от обучение, произтичащи от членството на България в ЕС, е съществен фактор за ускоряване на хода на съдебната реформа и подобряване на качеството на предприеманите мерки.

6. Развитие на информационните технологии в съдебната система

Внедряването на информационни технологии в съдебната система се извършва въз основа на разработена и актуализирана през март 2006 г. по ФАР туининг проект “Съдебно сътрудничество по наказателноправни и гражданскоправни въпроси” Информационна стратегия на правораздавателните органи на България¹⁶⁷. Към нея е изготвен План за действие за поетапно внедряване на разработените информационни системи в цялата страна. Въвеждането на информационните системи в Република България е нормативно уредено в ЗСВ и в Наредба, разработена от Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет. Информационното обслужване на дейностите в съдебната власт се основава на одобрени от ВСС **автоматизирани информационни системи**, чието изграждане, внедряване, и развитие се координира от Министерството на правосъдието. Въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи ще **повиши в значителна степен прозрачността и предвидимостта** в дейността на органите на съдебната власт и ще спомогне за намаляване на възможностите за корупционни практики.

¹⁶⁷ Информационна стратегия на съдебната система на Република България за периода 2006 – 2009 г.; (виж Приложение 4)

Очакваните резултати от развитието на информационните технологии в съдебната система са свързани с увеличаване на качеството на предоставяните административни услуги; подобряване на взаимодействието с външни институции посредством подобрен информационен поток; ускоряване на процедурите по завеждане на дела и тяхното решаване; осигуряване на навременно предоставяне и контрол на съдебната информация; постигане на пълно съответствие с общата програма за разработка и реализация на Електронно правителство на Република България.¹⁶⁸

С новия ЗСВ са установени основните принципи и дейности по изграждане, внедряване и развитие на автоматизирани информационни технологии (ИТ) в съдебната власт¹⁶⁹. Предвижда се въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи, което ще повиши в значителна степен прозрачността и предвидимостта в дейността на органите на съдебната власт и ще преодолее съществуващите възможности за корупционни практики.

С Наредба на министъра на правосъдието се установява редът за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизирани информационни системи в съдебната власт.¹⁷⁰ Информационното обслужване на дейностите в съдебната власт се основава на одобрени от ВСС автоматизирани информационни системи, които се координират от Министерството на правосъдието.¹⁷¹

За развитието и осъвременяването на информационните системи е необходимо също така да бъдат създадени и поддържани бази данни за нуждите на съдебната система. За осигуряване на прозрачност на работата на съдебната система, следва да бъдат създадени и Интернет сайтове, предоставящи актуална информация за нейната дейност.

За нуждите на информационните системи в съдебната власт е важно да се осигури функционирането на Data Centre и Disaster Recovery Data Centre. За целта е необходимо първоначално да бъде разработена концепция за въвеждането в употреба на подобни центрове. По този начин ще се позволи възстановяването на данните и функционалността на системите вследствие на загуби, причинени от непредвидени (форсмажорни) обстоятелства.

Важно е да бъдат въведени и усъвършенствани информационните технологии за дистанционни показания, за да се подобри защитата на свидетелите.

6.1. Компетентни органи по дейности за информационните технологии в съдебната система

Органите, които вземат решения относно дейностите в областта на информационните технологии в българската съдебна система, са:

- ВСС, подпомаган от постоянната комисия “Научно осигуряване и информационни технологии” (НОИТ) към ВСС.

¹⁶⁸ Програма на Министерство на правосъдието за ускорена съдебна реформа, осигуряваща бързо, ефикасно, прозрачно, справедливо и достъпно правораздаване – <http://www.mjeli.government.bg/strategies.aspx>.

¹⁶⁹ Закон за съдебната власт, чл. 385 (виж Приложение 4)

¹⁷⁰ Наредба № 8 от 30.06.2006 г. за реда за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизирани информационни системи в съдебната власт (виж Приложение 4)

¹⁷¹ Уредбата за информационните технологии и единната информационна система за противодействие на престъпността е обединена в един раздел в новия ЗСВ и е доразвита с текстове, регламентирани ролята на ВСС. Информационното обслужване на дейностите в съдебната власт се основава на използването на одобрени от ВСС автоматизирани информационни системи, а дейностите по изграждане, внедряване и развитие на системите се координират от Министерството на правосъдието.

Съгласно Правилника за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация ВСС подпомага органите на съдебната власт за дейностите по създаването и поддържането на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП). Постоянната комисия “Научно осигуряване и информационни технологии” обсъжда актуални проблемни въпроси от дейността на НИП, свързани с усъвършенстване дидактиката на учебния процес и прилагане на съвременните модерни технологии в обучението; съвместно с Министерството на правосъдието подпомага ВСС по организиране, изпълнението на Информационната стратегия на правораздавателните органи на Република България за периода 2003 – 2007 г.

- Дирекция “Информационно обслужване и технологии” (ИОТ) към Министерството на правосъдието. Дирекцията:

- участва в създаването и развитието на нормативната уредба, регламентираща дейността и взаимодействието по линия на ЕИСПП

- участва в създаването и поддържането, реализира пряка поддръжка и разпространява стандартите на ЕИСПП

- оказва експертно съдействие за съгласуване на проекти за изграждане или адаптиране на ведомствени системи към изискванията на ЕИСПП

- Агенция по вписванията (АВ) към министъра на правосъдието

Дирекция “Информационно обслужване и технологии” в агенцията осъществява функциите по ЗКИР, ЗТР и Закона за регистър БУЛСТАТ като организира изграждането, внедряването и функционирането на всички информационни системи, свързани с дейността на отделните структурни звена на агенцията, както и на тяхната инфраструктура; управлява и координира изграждането и поддържането на инфраструктурата, осигуряваща информационната дейност на агенцията; осигурява връзката между имотния регистър и други регистри, организира връзките между търговския регистър и други регистри и информационни системи и контролира тяхното осъществяване.

6.2. Състояние на информационните технологии в съдебната система

По проект на Програма ФАР 2002 “Подобряване на прилагането на **информационни технологии в съдебната система**” е доставено техническо оборудване за нуждите на съдебната система – сървъри, работни станции и комуникационна техника. В резултат на тази доставка към настоящия момент има **изградена инфраструктура в съдилищата**. Във всеки съд е налице компютърна мрежа, която дава възможност за използване на услугите на сървъра от всеки потребител. Общият брой на компютрите в съдилищата е около 5 000, а броят използвани сървъри е 220. Всяко деловодство и регистратура са ефективно технологично оборудвани, което е довело до съществено намаляване на времето за обслужване на граждани.

Във всички съдилищата е осигурен достъп до Интернет.

За нуждите на Прокуратурата все още са необходими компютърно оборудване, доизграждане на локални мрежи и нови сървърни конфигурации, следствие на увеличения числен състав на прокурорите и служителите след влизането в сила на новия НПК.

През 2007 г. ще продължи изпълнението на проект за доставка на хардуер и комуникационно оборудване за нуждите на органите на съдебната власт в страната.

Процесът на повсеместно внедряване на автоматизирани информационни системи в съдебната власт ще завърши след осигуряване на национална свързаност между всички съдилища в страната. За ефективната експлоатация на новоразработените информационни системи и приложения за ИТ специално внимание трябва да се обърне на обучението на работещите с тях служители и магистрати.

6.3. Информационни системи и регистри, изградени в съдебната система

В контекста на пълноправно членство в ЕС ще бъде необходимо допълнително усъвършенстване и развиване на съществуващите информационни системи, разработени за нуждите на органите на съдебната власт по различни проекти с международно финансиране. Подобно актуализиране на системите би могло да се наложи поради различни по своя характер причини: идентифицирани пропуски при разработката; повишени изисквания от страна на гражданите и бизнеса по отношение на предоставяните им услуги; привеждане в съответствие с практиката и променящото се законодателство съгласно изискванията на ЕС и др. Усъвършенстването на информационните системи ще разшири обхвата и ще подобри качеството на предоставяните услуги от страна на органите на съдебната власт. По този начин ще се повиши удовлетвореността от страна на потребителите и ще се подобри имиджа на съдебната власт пред обществото.

Очаква се успешна интеграция на информационните системи, разработени в рамките на проектите по Програма ФАР 2002 и 2003.¹⁷²

6.3.1. Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП)

Според Закона за съдебната власт органите на съдебната власт, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите създават и поддържат **Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП)** в Република България.

Внедряването, поддържането, експлоатацията и развитието на ЕИСПП се извършва от Министерството на правосъдието, като работата по изграждането ѝ все още не е приключила. **ЕИСПП ще функционира като общ интерфейс** за всички ведомства, свързани с наказателното производство. Техните информационни системи трябва да подават информация към ЕИСПП в точно определен формат и условия.

6.3.2. Автоматизирана система за управление на делата (АСУД)

АСУД е изработена по проект на Американската агенция за международно развитие (ААМР). АСУД е в експлоатация в 26 съдилища в страната. Системата позволява на съдиите и служителите да работят с електронни копия на документите по делата, като включва: завеждане на делата, въвеждане на информация в документите и придвижване на делата от едно работно място (статус) до друго.

Поради ограниченото внедряване на системата в няколко съдилища тя се предвижда да бъде постепенно заменена със **Системата за управление на съдебните дела**, разработена

¹⁷² Отчет за реализирането на Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система за периода 2006 г. – март 2007 г.
http://www.mjeli.government.bg/Strategy_files/Docs/otchet_reforma_06_mart_2007.doc

по проект на Програма ФАР 2002 “Подобряване на прилагането на информационните технологии в съдебната система”.

6.3.3. Система за случайно разпределение на дела

С изменение на ЗСВ¹⁷³ се въведе изискването разпределението на делата между съдии, прокурори и следователи да се извършва на **принципа на случайния подбор** и според поредността на постъпването на делата. Система за случайно разпределение на делата е разработена от ВСС. През 2006 г. са **завършени финалните и интеграционните тестове на системата**, инсталацията е приключена и тя е внедрена в 152 от всички 153 съдилища в страната, като впоследствие ще се интегрира като модул в Системата за управление на делата.

6.3.4. Единна регистърна система

Във връзка с извършващата се в България регистърна реформа, както и с оглед на приоритетите, залегнали в правителствена **Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица** и на **Електронен регистърен център** на Република България, в рамките на проект по програма ФАР 2002 “Подобряване на прилагането на информационни технологии в съдебната система” е разработена система, която включва регистри, водени в съдилищата, в Министерството на правосъдието и в Агенцията по вписванията.

6.3.5. Система за издаване на свидетелства за съдимост

Системата е разработена в рамките на проект по програма ФАР 2002 “Подобряване на прилагането на информационни технологии в съдебната система”. Тя е внедрена и функционираща в повече от 90% от районните съдилищата в страната. Предвидено е тази система да бъде интегрирана със Системата за управление на съдебни дела.

6.3.6. Унифицирана информационна система (УИС)

Унифицираната информационна система за нуждите на Прокуратурата е разработена и внедрена в администрацията на Главния прокурор, в част от отделите на Върховната касационна прокуратура и в прокуратурите от Апелативен район – София. Планира се системата да бъде окончателно внедрена във всички прокуратури в страната до края на 2007 г. Основното ѝ предназначение е проследяемост и прозрачност, както в движението на преписките и делата, така и по отношение на контрол върху изпълнението на служебните задължения на административния персонал и магистратите в Прокуратурата.

6.3.7. Кадастър и имотен регистър

По проект на Световната банка в момента се разработва Кадастър и имотен регистър, които трябва да бъдат внедрени до 2008 г.

Целта на проекта е да бъде изградена **система за имотна регистрация**, гарантираща едно от основните права на гражданите – правото на собственост. Така ще се постигне и по-добро обслужване за гражданите.

6.3.8. Единна информационна система в областта на международното съдебно сътрудничество по наказателни и граждански дела

През октомври 2005 г. Министерството на правосъдието започна изпълнението на туининг проект по Програма ФАР 2004 “Съдебно сътрудничество по наказателноправни и

¹⁷³ Закон за съдебната власт (чл. 12а); (виж Приложение № 4)

гражданскоправни въпроси”. Като самостоятелен компонент на проекта е залегнало изграждането на Единна информационна система в областта на международното съдебно сътрудничество по наказателни и граждански дела. Нейното функциониране ще осигури **бързата обмяна на данни със съответните чуждестранни институции** в съответствие с установените единни европейски правила за използването на информация.

В края на март 2006 г. стартира изпълнението на проекта за изграждане на Единна комуникационна свързаност между Министерството на правосъдието, структурните му звена и съдилищата в страната¹⁷⁴. Изграждането на комуникационната свързаност ще осигури и реализирането на следващите етапи от развитието на ЕИСПП.

Важно условие за пълното внедряване на системите е изграждането на единна комуникационна свързаност между органите на съдебната власт и Министерството на правосъдието. Осигуряването на единна комуникационна среда гарантира сигурността на информацията и е задължително условие за пълното внедряване на разработените информационни системи.

За нуждите на съдебната система са създадени или се предвижда създаването на голям брой информационни системи. Наличието на множество информационни системи обаче без да има връзка между тях само ще затрудни работата на магистратите и ще доведе до разпиляване на данни.

Въвеждането на много и различни информационни системи в органите на съдебната система налага осигуряването на надеждна свързаност между системите на отделните институции и повишаване на уменията на работещите с тях.

За ефективното функциониране на съдебната система е важно да се осигури и оперативна съвместимост и връзка между информационните системи на съдебната администрация и тези на държавната администрация, както и подобряване и усъвършенстване на съществуващите информационни системи. Това ще позволи свободен достъп и обмен на информация между органите на съдебната власт, държавната администрация, а също така с гражданското общество и бизнеса.

6.4. Е-правосъдие

Всяка услуга за предоставяне на информация в електронен формат, свързана с правосъдната система, както и електронният обмен на юридическа информация през комуникационни мрежи може да бъде категоризирана като услуга в сферата на електронното правосъдие. В този смисъл в Европа и по света съществуват редица услуги, които попадат в категорията електронно правосъдие:

- Интернет-базирани услуги за предоставяне на информация на обществото (или дори за обмен на данни между граждани и правосъдни организации)
- Интернет-базирани услуги за обмен на информация между организации (бизнес към бизнес)
- Интранет-базирани услуги в помощ на процедурите в организацията (като системи за управление на работните процеси)

¹⁷⁴ Към момента продължава неговото изпълнение, като са изградени 35 комуникационни точки в някои от окръжните, районните съдилища и службите по вписвания.

- Услуги за комуникация между правосъдни организации (като услуги за защитена електронна поща с използване на цифров подпис)
- Услуги за цифрово записване на звук и видео (като системи за записване на съдебни изслушвания)
- Услуги за видео комуникации (като системи за дистанционно наблюдение или дистанционно изслушване).

По проект по програма ФАР “Подкрепа за изпълнението на стратегията за реформа на съдебната система чрез въвеждане на информационни технологии – електронно правосъдие” е изготвен анализ на нуждите, създадена е концепция и е стартирано изпълнението на система за електронно правосъдие в България. По проекта се предвижда и доставка на компютърна техника за нуждите на електронното правосъдие.

Най-важният резултат от проекта безспорно е **докладът за концепция за електронно правосъдие**. Този доклад ще бъде постоянно осъвременяван от Министерството на правосъдието през следващите години.

Според възприетия от Министерството на правосъдието подход електронното правосъдие в България трябва да бъде ориентирано към „услугите за граждани”. Основните причини за това са следните: (а) съдебната система вече е обслужвана от няколко информационни системи и е в голяма степен компютризирана; (б) информацията от тези системи в момента не достига до обществото; (в) България трябва да увеличи прозрачността в областта на правосъдието, ориентирано към „общностното право”.

Системата за електронно правосъдие и услугите, които ще се въвеждат според концепцията за електронно правосъдие, трябва да се придържат към някои принципи:

- **Прозрачност:** да осигурява прозрачност на правосъдието и на публичната администрация, да укрепва доверието между правосъдието и обществото
- **Достъпност:** да позволява бърз и надежден достъп на хората до нужната им информация
- **Използваемост:** да предлага полезни и лесни за използване инструменти
- **Качество на услугата:** да се пребори с бюрокрацията и с дългите опашки, да илюстрира грижата към гражданина от страна на държавата
- **Полезност:** услугите да са насочени към реални нужди на обществото и бизнеса
- **Пълнота:** цялата информация и по възможност всички транзакции да се предоставят от едно място

Порталът за електронно правосъдие ще бъде входът в системата за електронно правосъдие и ще дава информация за електронните услуги в сферата на правосъдието. Гражданите биха могли да имат публичен достъп до определени секции, като например официална и актуална информация за правна система и процедури, съдилища, несъстоятелност, данни за съдимост, правна помощ, законодателство, регистри и т.н. Адвокати, нотариуси, банкови служители, съдия-изпълнители и др. от своя страна биха могли да имат достъп до услуги, които да им осигуряват своевременно точни и официални данни, които са от съществено значение за тяхната работата.

В сравнение с обикновените услуги обслужването чрез портала ще предполага значителни ползи за обществото, като например: (а) порталът ще позволява на хората да се обръщат към едно единствено място за „взаимодействие” с правосъдието; (б) електронните

услуги ще са на разположение по 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата; (в) електронните правосъдни услуги ще бъдат достъпни през Интернет от всяка точка на България (или света); (г) ще могат да се извършват множество справки на ден; (д) централизираният портал ще позволява всички електронни правосъдни услуги да бъдат разработени по унифициран начин, който да позволява използването им и от неспециалисти; (е) електронните услуги ще пестят много време за пътуване, чакане на гражданите и т. н.

Очакват се редица предимства и за Министерството на правосъдието и за правителството, като например: (а) извършване на важна крачка в посока към електронно управление; (б) засилване на прозрачността в сферата на правосъдието; (в) значителни икономии от поддръжка, пътувания, пощенски разходи и хартия; (г) подобряване на използването на човешките ресурси; (д) подобрена защита и сигурност на данните; (е) подобро управление, унифицираност, по-добри услуги и т. н.

С цел подобряване качеството на предоставяните услуги за гражданите и бизнеса от страна на органите на съдебната власт е необходимо да се предприемат действия по изпълнение на концепцията за електронно правосъдие в България и нейното периодично осъвременяване. Следва да се подобри съдържанието и да се увеличат възможностите, предлагани от системата и централизирания портал на е-правосъдие.

VI. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

СИЛНИ СТРАНИ	СЛАБИ СТРАНИ
• Приемственост на административната реформа • Изградена правна рамка • Създаване на МДААР като отговорна институция за провеждане на реформата в администрацията • Напреднала фаза на развитие на правилата и системата за управление на човешките ресурси и за насърчаване на кариерното развитие • Изграждане на административната инфраструктура за осъществяване на вътрешен и външен контрол върху работата на администрацията – системата от инспекторати, Националния омбудсман • Добро образователно равнище на служителите, особено в централната и областните администрации • Изградени образователни и обучителни институции и въведена система за обучение на служителите, особено на встъпващите в длъжност • Въведени общи правила за административно обслужване и принципът на обслужване “на едно гише” • Осигурен достъп до Интернет на всички администрации • Създадена е голяма част от нормативната база за електронно управление	• Слаба ефективност на механизмите за обратна връзка с потребителите • Неприклучило реорганизиране на административните структури, най-вече на териториалните звена на централната изпълнителна власт • Слаба вътрешна и междуведомствена координация, особено на областно ниво и между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общинската администрация • Недоразвити механизми за изготвяне на политики • Неразвити механизми за оценка на изпълнението на политиките, за качеството на предоставяните услуги и удовлетвореността на потребителите • Ограничено приложение на модели за подобряване качеството и ефективността на осъществяваните от администрацията дейности като аутсорсинг и ПЧП • Ниско заплащане и недостиг на квалифицирани служители, особено в малките общини • Ограничен ефект на съществуващите механизми за мотивация и стимулиране на кариерното развитие на служителите • Липса на оперативна съвместимост между административните информационни системи и неразвит е-документооборот
ВЪЗМОЖНОСТИ	ЗАПЛАХИ
• Наличие на многообразни възможности за подобряване на вътрешните процеси в администрацията с помощта на ИКТ • Наличие на добър български опит в	• Незавършеност на антикорупционната политика поради бавна реформа на съдебната система и бавна промяна в разбиранията на обществото за

сферата на административното обслужване и подобряване на организацията на работа на различни нива в администрацията, който може да бъде разпространяван • Наличие на добри европейски управленски практики, които могат да бъдат адаптирани и интегрирани в българската среда • Изградено сътрудничество с други институции и с НПО и наличие на опит за прилагане на интегриран подход за противодействие на корупцията • Интерес на бизнеса за участие в разработването на по-добри политики и партньорство при реализирането им	проблема • Липса на доверие между общинските администрации и все още слаба склонност към осъществяване на партньорства помежду им • Развитие на тенденция към нарастване на функциите и структурата на администрацията с въвеждането на ново законодателство • Невъзможност на администрацията да предложи конкурентни възможности за кариерно развитие спрямо тези в частния сектор • Забавяне на икономическия растеж • Недоверие на бизнеса и гражданското общество към бързината и резултатността на провеждане на административната реформа
---	---

VII. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

СИЛНИ СТРАНИ	СЛАБИ СТРАНИ
• Стабилна правна рамка за СГО • Добре развита институционална структура • Изграден капацитет за предоставяне на услуги • Създадени условия за диалог между СГО и държавната администрация на всички нива (ИСС, СТС)	• Нисък организационен капацитет • Липса на визия и стратегия за развитие • Дефицит на знания и умения • Остра финансова зависимост на СГО от държавата, местната власт или международните донори • Недостатъчно използване на Интернет като източник на информация в малките общини • Недостатъчно ефикасна координация и комуникация с държавната администрация
ВЪЗМОЖНОСТИ	ЗАПЛАХИ
• Подобряване компетентностите за ефективно партньорство, разрешаване на конфликти и водене на диалог • Подобряване на сътрудничеството между централните, регионалните и местните структури на организациите, както и между отделните СГО • Провеждане на специализирани обучения • Участие в процеса на формулиране на политики и на вземане на решения • Развитие на услугите, предоставяни от СГО • Изграждане на обща визия и стратегия за развитие на СГО	• Липса на политическа подкрепа за включването на СГО в процеса на формулиране на политики • Загуба на квалифицирани кадри поради финансова нестабилност

VIII. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

СИЛНИ СТРАНИ	СЛАБИ СТРАНИ
• Приети основни нормативни и стратегически документи, регламентиращи структурата и дейността на съдебната система • Изградени координационни и контролни механизми за провеждане на антикорупционна политика • Създаден Национален институт на правосъдието за централизирано обучение на магистратите и съдебните служители • Наличие на всеобщо конкурсно начало като основен принцип при първоначално назначаване за длъжности в съдебната система • Приети правила за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизирани информационни системи в съдебната система	• Недостатъчен административен капацитет на органите на съдебната власт за изпълнение на техните правомощия • Значителна нужда от повишаване на специализираната квалификация, свързана с динамичното въвеждане на ново национално законодателство и работа с европейското право, сред магистратите и възможности за обучение на съдебните служители • Наличие на разнообразни информационни системи • Липса на национална свързаност между автоматизираните информационни системи в съдебната власт • Липса на последователност и взаимнообвързаност при планирането на проекти
ВЪЗМОЖНОСТИ	ЗАПЛАХИ
• Използване на механизмите за прилагане и мониторинг на изпълнението на новоприетото законодателство • Натрупан опит в осъществяване на административната реформа, който може да бъде използван за подобряване администрането на процесите с съдебната система и институционалното укрепване на нейните органи • Разработване на механизми за регулиране достъпа на обществеността и медиите до работата на съдебната система • Наличие на многообразни възможности за подобряване на вътрешните процеси с помощта на ИКТ	• Бавен процес на актуализиране на правната рамка за структуриране и работа на съдебната система поради обхвата и дълбочината на осъществяваните промени • Ниско доверие в съдебната система • Липса на активни действия от страна на магистратите и правителството за реализиране на реформата на съдебната система

IX. ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРЕДВАРИТЕЛНАТА ОЦЕНКА

1. Цел на предварителната оценка

Специфичните цели на предварителната оценка на ОПАК са следните:

- Формиране на логическа обвързаност между анализа, SWOT анализа и стратегическата част на ОПАК
- Постигане на съгласуваност с други оперативни програми, както и със Стратегическите насоки за сближаване на Общността и националните приоритети
- Оптимизиране на разпределението на финансови средства между приоритетните оси
- Оценка на въздействието на предложените в рамките на ОПАК подприоритети

Избраният екип от консултанти започна работа на 08.03.2006 г. Финалният доклад на оценителите е предоставен на 06.09.2006 г. Коментарите на предварителната оценка са отразени в текста на ОПАК. Предварителната оценка е част от Програмата.¹⁷⁵

2. Коментари на предварителната оценка по отделните части на ОПАК

2.1. Цели на ОПАК

Според предварителната оценка **целите са добре формулирани и представляват солидна основа за ОПАК**. Те отговарят на националните приоритети, на приоритетите на Лисабонската стратегия, на Стратегическите насоки за сближаване на Общността и на НСРР.

2.2. Социално-икономически и SWOT анализи

В аналитичната част на ОПАК се прави доста **подробен преглед на настоящата ситуация в българската държавна администрация**, илюстриран с редица факти, проучвания и статистика. Анализът предоставя полезни данни и помощни коментари за SWOT анализа и за стратегическата част на Програмата. Описва се също така съответното българско законодателство, ключови стратегически документи за административната реформа, за прозрачността в работата на институциите и борбата с корупцията, за въвеждането на принципа на обслужване “на едно гише”, за електронното управление, управлението на човешките ресурси и обучението. Въпреки това консултантите отбелязаха някои пропуски в аналитичната част и представените доказателства. По-конкретно отсъства подробен анализ за липсата на прозрачност като главна пречка за устойчиво икономическо развитие.

Оценителите препоръчаха също така реструктуриране на документа с цел осигуряване на покритие на всички теми, отговарящи на стратегическите и специфични цели на Лисабонската стратегия, ЕСФ и Стратегическите насоки за сближаване на Общността. Това реструктуриране трябва да започне с анализа и да бъде продължено през SWOT анализа и стратегическата част, за да се постигне последователност. Тези препоръки са отразени в текста на ОПАК.

SWOT анализът предоставя отлична възможност за взаимовръзка на анализа и стратегията. За постигането на ясна нишка между съдържанието на анализа и SWOT анализа

¹⁷⁵ Пълният текст на Крайния доклад на предварителната оценка е публикуван на Интернет сайта на МДААР: www.mdaar.government.bg/docs/en_Ex-ante_Final%20Report%2002.2007.pdf

се направиха препоръки за отстраняване на пропуски и противоречия. Тези препоръки са изцяло отразени в текста на ОПАК.

2.3. Приоритетни оси, подприоритети и индикативни дейности

Основни препоръки за подобряване на външната съгласуваност (с политика, стратегии и насоки) и вътрешната съвместимост (между приоритетни оси и подприоритети) са представени в Анекс 5 към Междинния доклад на предварителната оценка.

Екипът предложи прехвърляне на някои от индикативните дейности в различни подприоритети и прибавяне на допълнителни дейности. Консултантите счетоха, че е важно приоритетни оси I и II да бъдат насочени към действия за подобро функциониране на институциите. Те предложиха списъкът с бенефициентите да бъде разширен и да бъдат включени други обучителни институции освен Институтът по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ). Направена беше препоръка съдебната система да бъде укрепена чрез ОПАК. Тези препоръки са отразени чрез включването на Националния институт по правосъдие (НИП) и органите на съдебната власт като бенефициенти в съответните подприоритети на Програмата.

Препоръча се трите отделни приоритетни оси да бъдат разглеждани като интегрирана стратегия. Приоритетните оси и прилежащите към тях подприоритети и индикативни дейности са обединени около една обща цел – подобряване на работата на държавната администрация при предоставяне на услуги на бизнеса и гражданите, подобряване на качеството на живот на гражданите на основата на устойчив икономически растеж и повече и по-добри работни места. За постигане на тази цел приоритетните оси могат взаимно да се допълват.

В това отношение Оперативната програма трябва да намери баланс между:

- ясен фокус – нейната цел да бъде ясна за заинтересованите страни и потенциалните бенефициенти и, следвайки принципа на ЕС за концентрация, да може да оптимизира своето въздействие и да постигне целите си
- запазване на достатъчна гъвкавост – да позволи подходящ обхват от операции за финансиране и да прехвърли ресурси между алтернативни допустими дейности през програмен период, който е потенциално 10 години (с правилото N+3 – Виж Приложение).

2.3.1. Определение за държавна администрация и роля на съдебната система

Предварителната оценка предложи, независимо какво е формалното определение за “държавна администрация” в българското законодателство, в обхвата на ОП да бъдат съдебната система плюс всички администрации, предоставящи обществени услуги. Фактът, че съдебната система е независима от изпълнителната власт, не трябва да пречи тя да бъде целеви бенефициент по ОПАК. Същият принцип се прилага и за СИП.

2.3.2. Ролята на Института по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ) и други обучителни институции

ОПАК може да бъде използвана за укрепване на ключовата роля на ИПАЕИ като координатор на обученията за държавната администрация и за извършване на оценка на нуждите им от обучение.

2.3.3. Предложения за промени в Стратегическата част на ОПАК

Друга препоръка е първостепенните проблеми на страната (като по-добро управление, борба с корупцията, подобро обслужване) да бъдат решавани най-напред.

Всички тези въпроси са засегнати в съществуващите приоритетни оси, техните подприоритети и предложените индикативни дейности. Развитието на електронното правителство (е-правителство) трябва да се съчетае с универсалния достъп до услуги и качествено обслужване на високо ниво, което изисква подобрене на услугите “лице в лице” и по телефона, успоредно с постепенното изграждане на електронните услуги.

По предложение на оценителите по предварителна оценка в приоритетна ос III се съчетаха административното обслужване с развитието на електронното правителство.

По отношение на приоритетна ос I се прие предложението да се отстрани отделният подприоритет за закупуване на оборудване, като се обедини с всички други подприоритети като дейност за финансиране по допълващ начин.

Към приоритетна ос II препоръката беше да се добавят съдебната система и структурите на гражданското общество (СГО). Като цяло консултантите оцениха обхвата и съгласуваността на тази приоритетна ос със SWOT анализа като добри и не предложиха големи промени, освен нарастване ролята на услугите, свързани с прилагане на законодателството, и включване на други обучителни институции освен ИПАЕИ.

Към приоритетна ос III препоръките бяха насочени към предоставяне на по-ефективно обслужване чрез прилагане на принципа “едно гише” с използване на Интернет и кол-центрове/телефонна линия.

Тези предложения за промени са приети и отразени в текста на ОПАК.

2.3.4. Индикатори за изпълнение

Консултантите разработиха теория за целта и същността на индикаторите за добро изпълнение, като се позоваха на насоките на Европейската комисия (ЕК)¹⁷⁶ След това те оцениха индивидуалните индикатори и разработиха точкова система за степенуването им по качество според общоприети критерии. В крайна сметка бе приет ревизиран набор от индикатори, които да подпомогнат по-доброто изпълнение на Програмата.

2.3.5. Изпълнение и наблюдение

Екипът от консултанти окачества описаната в ОПАК институционална структура за изпълнение на ОП като значително опростена доколкото регламентите позволяват. Разделението и разпределението на функции в структурата е подходящо в интерес на стабилното финансово управление. Покритието на функции от страна на Управляващия орган (УО) ще му позволи да посрещне своите задължения, определени в регламентите за Структурните фондове (СФ).

2.3.6. Оценка на въздействието

Приложението на оценка за социално-икономическото въздействие е за “по-традиционните” оперативни програми, които финансират инвестиции във физически и човешки капитал. Технически е по-трудно да се направи подробна оценка на въздействието за програми като ОПАК.

¹⁷⁶ Общи насоки за наблюдение и оценка, Европейска комисия, 1995; Оценка на социално-икономическото развитие, Ръководство, Институт Тависток в сдружение с GHK и IRS, декември 2005

Независимо от това може да се направи оценка на влиянието на административната реформа и програмите за изграждане на капацитет по отношение на брутния вътрешен продукт (БВП) и заетостта в България. Консултантите по предварителната оценка използваха Ръководството на Европейската комисия за оценка на социално-икономическото развитие и препоръките на оценителските звена на Световната банка и Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

2.3.7. Социално-икономическо въздействие на ОПАК

Изхождайки от взаимосвързаността на приоритетните оси и с цел оценка на социално-икономическото въздействие на цялата Програма, предварителната оценка проведе първоначално емпирично изследване, основано на съществуващата теория и данни от Световната банка за държавно управление.¹⁷⁷

Резултатите от изследването установиха две зависимости:

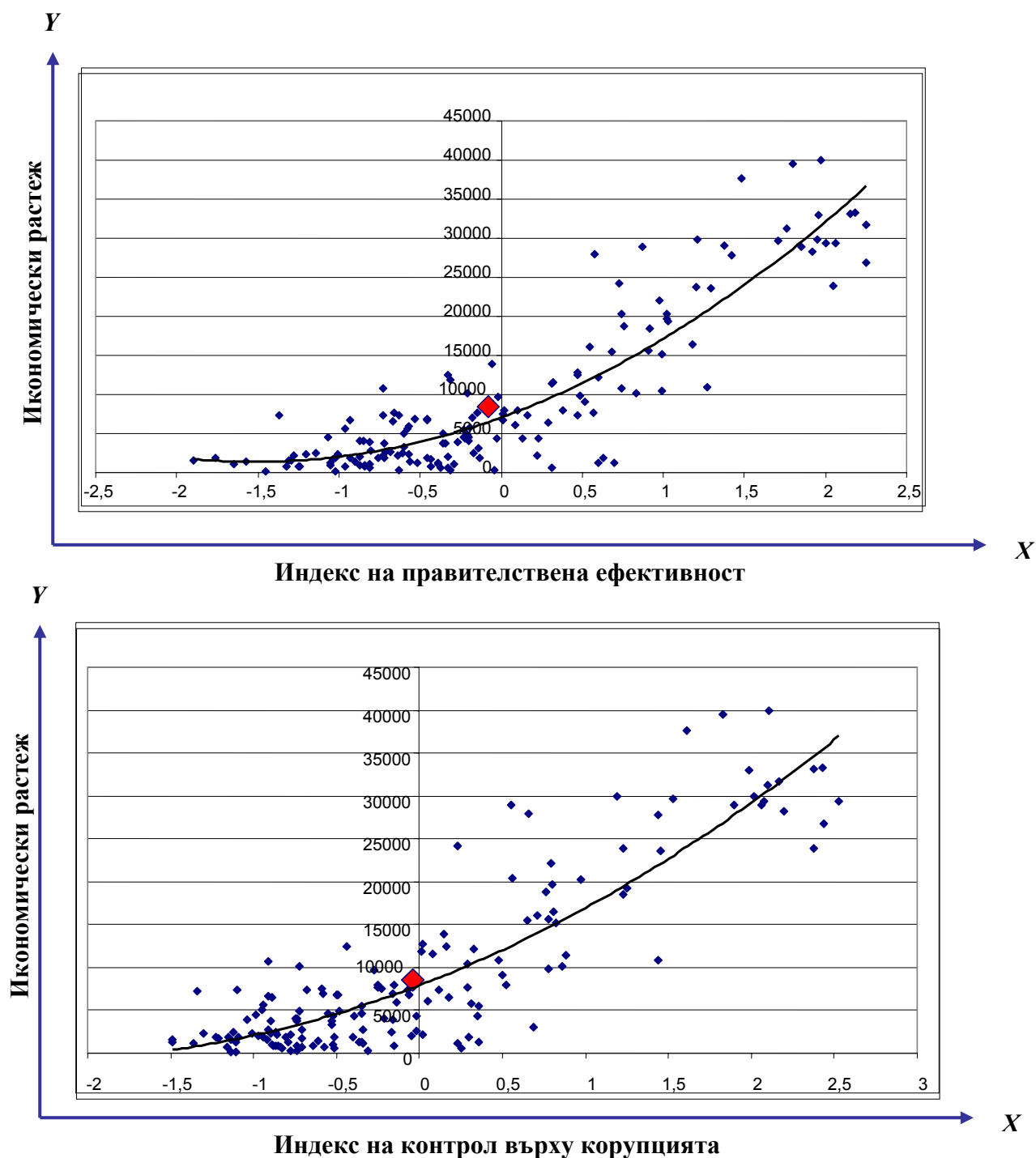
- Първо, установена е силна взаимовръзка между всеки от четирите ключови индикатора за управление на държавната администрация (качество на регулаторните режими, правителствена ефективност, прилагане на закона и контрол върху корупцията) и икономическото развитие на страната.

- Второ, България е близо до точка, когато дори малко подобрене в качеството на общественото управление и по-добър контрол върху корупцията могат да генерират многократно по-големи резултати по отношение нарастването на БВП на глава от населението, продуктивността на труда, местните и чужди инвестиции и заетостта.

Графиката по-долу разкрива силна връзка между два от четирите индикатора – индекс на правителствена ефективност и контрол върху корупцията (измерени на оста x) и икономическото развитие (БВП на глава от населението при съответната покупателна способност на оста y). Същата взаимовръзка се наблюдава и при другите два индикатора (качество на регулаторните режими и прилагане на закона).

¹⁷⁷ Индикаторите на Световната банка за управление са: гласност и отчетност; политическа стабилност; правителствена ефективност; качество на регулаторните режими; прилагане на закона; и контрол върху корупцията: On the World Bank’s Governance & Anti-Corruption [GAC] Strategy: *Key Features, Concerns, Debates, Misconceptions, and Next Steps* – and selected issues on Governance Indicators www.govindicators.org Daniel Kaufmann & Colleagues, *The World Bank Presentations in Brussels, Berlin, London and Paris, September 21st-26th, 2006*

Графика 10: Връзка между управление и антикорупционни индикатори и БВП на глава от населението



Източник: Изчисления на екипа по предварителната оценка на ОПАК

◆ България

На основата на тези данни и изчисления екипът по предварителната оценка стигна до заключението, че България ще успее да достигне качество на обществените услуги и контрол върху корупцията до ниво, близко до това на повечето нови държави членки в ЕС.

Нарастването на правителствената ефективност и засилването на контрола върху корупцията ще допринесат значително за увеличаване на БВП на глава от населението и съпроводените с това увеличения на заетостта, заплатите и благосъстоянието на гражданите.

Различни изследвания на връзката между индикаторите и икономическото развитие разкриват множество доказателства, че продуктивността на страната (БВП) е свързана с конкурентоспособността и инвестициите. Доброто държавно управление, ефективното прилагане на законите и благоприятната бизнес среда, създават възможности за капиталови инвестиции, откриване на предприятия и нови работни места, конкуренция, инвестиции в проучвания и иновации и т.н. От друга страна слабите правителства, неефективното прилагане на законите и наличието на корупция създават несигурност и риск, които се отразяват на решенията за инвестиции. Това затруднява и оскъпява стартирането на нов бизнес, регистрирането на собственост, вноса и износа, наемането на работна ръка и пр.

2.4. Въздействие на цялата ОП върху регионалното и социалното сближаване

Гореспоменатата оценка на въздействието е с макроикономически характер. Тя не дава индикация за влиянието върху различните региони и социалното сближаване. Не е изключено по-бързият икономически растеж да има негативно въздействие върху регионалното и социалното сближаване поради ефектите на агломерация и по-бързо реструктуриране на икономиката в отделните региони. Този риск предлага нови аргументи за програмите за регионално развитие и човешки ресурси.

Х. СТРАТЕГИЯ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА “АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”

В условията на глобалната икономика повечето държави полагат сериозни усилия за реформиране на техните администрации. Като държава членка на Европейския съюз (ЕС) България си поставя за цел да използва в пълна степен предимствата от членството за подобряване на социално-икономическото си развитие. Задълженията от членството в ЕС поставят все по-големи предизвикателства пред нейната администрация. Подобряването на институционалния и на административния капацитет на държавата членка е ключово за осъществяването на реформи и ефективно прилагане на политиките на ЕС. Основната цел е да се развие култура на иновативност и да се пречупи бюрократичното функциониране на администрацията. Реформата на администрацията ще спомогне за подобряване на инвестиционния климат и повишаване на икономическия растеж и заетост в страната.

ОПАК е стратегически документ за модернизация на българската държавна администрация за периода 2007 – 2013 г. Тя е разработена в съответствие с **европейската и националната политика за подобряване на институционалния и административния капацитет** и е средство за изпълнение целите на:

- Стратегическите насоки за сближаване на Общността, 2007 – 2013 г.
- Актуализираната Лисабонска стратегия, 2005 г.
- Националната програма за реформи, 2006 – 2009 г.
- Националната стратегическа референтна рамка, 2007 – 2013 г.

Административният капацитет и доброто управление са **основен приоритет в Стратегическите насоки за сближаване на Общността, 2007 – 2013 г.** Причините за извеждане на този приоритет са следните:

- Ефективността на администрацията и административното обслужване се свързват с повишена производителност на икономиката и повече инвестиции
- Добре функциониращите институции и администрации са предпоставка за успешно формулиране и изпълнение на политики, по-добро управление на публичните средства, което допринася за социално-икономическото развитие на страната

Двете **основни цели за подобряване на административния капацитет**, заложи в **Стратегическите насоки за сближаване на Общността**, са:

- Подпомагане на добрата политика и структуриране на програмите, мониторинг, оценка и анализ на въздействието чрез изследвания, статистически данни, експертизи и прогнози, подпомагане на междуведомствената координация и диалог между публичните институции и частния сектор
- Повишаване на капацитета за изпълнение на политиките и програмите. Тази цел изисква фокусиране върху прилагането на законодателството, анализ на нуждите от обучение, преглед на кариерното развитие и на атестирането, изпълнението на принципите за добро управление, обучението на ръководители и служители в администрацията; развитието на ключови услуги

Изграждането на административен капацитет е **нов приоритет на Европейския социален фонд** за програмния период 2007 – 2013 г. Основната цел на ЕСФ е да подкрепя социално-икономическото развитие и да отговаря на изискванията за ускорени реформи в ЕС. Това включва и подкрепа на реформата на държавните администрации с цел

подобряване на конкурентоспособността и икономическия растеж. Новият приоритет на ЕСФ е насочен към модернизация и подобряване функционирането на държавната администрация и способността ѝ добре да формулира и изпълнява националните и европейски политики. Той не е свързан с подобряване на капацитета за управление на СФ, КФ, ЕСФРСР, ЕФР.

Целта на **Актуализираната Лисабонска стратегия** е повишаването на икономическия растеж и създаването на по-добри възможности за работа в ЕС в условията на устойчиво развитие. Държавните администрации ще играят важна роля в този процес. Това изисква **подходящо законодателство, администрация, способна да предоставя качествени административни услуги, прозрачна съдебна система и спазване принципа на партньорство.**

Ефективният административен капацитет и предоставянето на публични услуги е основно изискване за икономическо развитие и заетост. Така в съответствие с Актуализираната Лисабонска стратегия, фондовете на ЕС ще подпомагат инвестициите в човешкия капитал на администрациите и в административното обслужване на всички териториални нива.

Националната програма за реформи (НПР) 2006 – 2009 г. на България е стратегически документ на страната, имащ за цел да систематизира усилията на правителството за постигане на високи и устойчиви темпове на икономически растеж и заетост, като очертае средносрочната рамка от мерки и приоритети в областта на макро- и микроикономическото развитие, пазара на труда и развитието на човешкия капитал. Подобряването на административния капацитет е водещ хоризонтален приоритет в НПР. В нея се посочват специфични мерки и политики, които ще бъдат предприети с оглед **допълнителното подобряване на административния капацитет на всички нива** за ефективно формулиране на политиките и предоставяне на услуги.

Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) 2007 – 2013 г., изготвена в съответствие с общите разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, е дългосрочен документ, описващ ролята на СФ и КФ през периода 2007 – 2013 г. в подкрепа на глобалното стратегическо развитие на България.

Като част от НСРР ОПАК ще способства за реализирането на **Приоритет 2 “Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта”** и **Приоритет 3 “Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление”**. Чрез изпълнението им ще се повиши социално-икономическото развитие на страната и ще се стимулира благоприятна бизнес среда.

В унисон с целите и политиките на описаните стратегически документи **ОПАК** ще подкрепя изграждането на **модерна държавна администрация**. Ясната нормативна база, въвеждането на принципите на добро управление, включването на заинтересованите страни във формулирането на политики и подобряването на капацитета на служителите в администрацията за изпълнение на задълженията им ще допринесат за създаване на ефективна, “с лице към хората”¹⁷⁸ и ориентирана към потребителите на административни услуги администрация.

Реформата на държавната администрация в България започна през 1998 г. с приемането на Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България. Както беше изведено в анализа, от тогава до сега са приети основните закони и

¹⁷⁸ Слоган на българската държавна администрация.

подзаконови нормативни документи, извършени са редица мерки за подобряване на административния капацитет. През последните години различни донори са подпомагали този процес, без да има наличието на дългосрочна визия. Такива програми са: Програма ФАР, МАТРА на Холандското правителство, ПРООН и др.

Със създаването на МДААР през 2005 г. правителството постави като основен приоритет реализирането на административната реформа система в България. Министерството си постави амбициозната задача да спомогне за изграждането на необходимия административен капацитет и за цялостната модернизация на българската държавната администрация. Тази цел е в унисон с европейските инициативи за по-добре функциониращо общество.

След направения анализ на предизвикателствата и опита от предприєдинителния период са очертани **следните области** за развитие на държавната администрация, гражданското общество и съдебната система, към които е насочена ОПАК:

- Оптимизиране и адаптиране на административните структури
- Повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на администрацията
- Подобряване на стратегическото планиране и реализирането на политики
- Ефективно използване на публичните ресурси чрез партньорство
- Прилагане на принципите на прозрачност и отчетност в съдебната система
- Подобряване управлението на човешките ресурси и професионалната компетентност в държавната администрация, гражданското общество и съдебната система
- Подобряване на административното обслужване за гражданите и бизнеса.

На база на тях е формулирана **стратегическата цел на ОПАК**:

Подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост.

Повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система.

Изпълнението на ОПАК ще подпомогне българската администрация, която съзнава своята мисия за подпомагане на развитието на модерно и благоденстващо общество. Това не означава създаване на администрация с голяма численост на структурите и служителите, а акцентът се поставя върху компетентността и качеството на дейността ѝ.

За повишаване на икономическото развитие е необходима надеждна и ефективна съдебна власт. Това ще се постигне чрез пълна отчетност и независимост от влиянието и контрола на изпълнителната и законодателната власт.

С цел постигане на партньорство за **реализиране на ефективни политики** ОПАК ще подкрепи развитието на капацитета на СГО за включването им в процесите на координация и консултация с администрацията. По този начин ще се постигне и осъществяване на активен мониторинг върху дейността ѝ.

Изхождайки от потребностите на тези три обобщени целеви групи, **специфичните цели на Оперативната програма са:**

- **Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система**
- **Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество**
- **Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система**

Извършването на реформи в идентифицираните в анализа области за развитие ще се постигне чрез изпълнение на **4 приоритетни оси** на Оперативната програма:

Приоритетна ос I: Добро управление

Приоритетна ос II: Управление на човешките ресурси

Приоритетна ос III: Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление

Приоритетна ос IV: Техническа помощ

Приоритетна ос I отразява необходимостта от укрепване на административните структури и органите на съдебната власт, повишаване на прозрачността и отчетността в работата им, въвеждането на ПЧП и аутсорсинг като механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на държавната политика.

Приоритетна ос II е насочена към постигане на ефективност на държавната администрация, органите на съдебната власт и СГО чрез управление и развитие на човешките ресурси.

Приоритетна ос III касае предоставянето на качествени административни услуги и използването на информационните технологии. Чрез тях ще се подобри бизнес средата в България и ще се насърчи развитието на предприемачеството.

Приоритетна ос IV ще укрепи капацитета на УО за управление на ОПАК.

Постигането на целите на ОПАК чрез дейностите по отделните приоритетни оси ще осигури на гражданите и бизнеса в България модерно и отговарящо на изискванията им административно обслужване, ефективна и прозрачна съдебна система, както и активни и обучени структури на гражданското общество, които да са компетентни партньори на държавата в процеса на разработване и изпълнение на националните и европейските политики.

XI. ПРИОРИТЕТНА ОС I, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ

ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Въведение

Доброто управление е идентифицирано в Стратегическите насоки на Общността като важен приоритет и като ключова област, допринасяща за постигането на актуализираната Лисабонска стратегия. То се основава на принципите на законност, откритост и достъпност, отговорност, отчетност, ефективност, субординация, координация и предвидимост. Добро управление се постига чрез:

- разработване и прилагане на политики и закони, ориентирани към действителните потребности на обществото, с широко участие на гражданското общество и на частния сектор
- осигуряване на ефективен достъп, наблюдение и контрол над управлението и администрацията
- ясно разграничени права и задължения на институциите и отчетност пред обществото, прозрачност на всички нива на държавното управление
- ефективност на администрацията за постигане на поставените стратегически цели
- подобряване качеството на предоставяните услуги за гражданите и бизнеса
- гарантиране на правна сигурност в работата на администрацията.

Цел на приоритетната ос

Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система

Обосновка на приоритетната ос

Анализът и SWOT анализът на състоянието на българската държавна администрация, на структурите на гражданското общество и на съдебната система в България очертават **необходимостта от подобряване прилагането на някои от гореизброените принципи на доброто управление**, като например по-добра ефективност и ефикасност, повече прозрачност и достъпност, по-добра координация. Затова е идентифицирана нуждата първата приоритетна ос на ОПАК да адресира първостепенни мерки за подобряване на управлението, организацията и функционирането на държавната администрация и съдебната система.

Приоритетна ос I е насочена към проблема с ниската ефективност в дейността на администрацията поради неусъвършенствана организационна структура, наличие на дублиращи се функции и лоша организация на работата. Затова първият подприоритет цели **оптимизиране на структури, функции и процеси** в администрацията.

За гарантиране на добро управление и по-конкретно на законността на действията на администрацията и оптималното и целесъобразно използване на ресурси за постигане на поставените цели, по тази приоритетна ос ще се подобряват съществуващите и ще се въвеждат нови **механизми за прозрачност, отчетност и контрол** на държавната администрация. Все още съществуващият проблем с корупцията в администрацията ще бъде

както адресиран с мерки за борба с корупцията, така и взаимоотношен и интегриран в цялостния процес на реформа на държавната администрация.

Освен оптимално организирани административни структури и добра отчетност и контрол, постигането на добри резултати в дейността на администрацията изисква качествено разработване на политики – добро планиране на целите и правилно поставени приоритети. Това е все още сериозен проблем на българската администрация. Затова тя ще бъде подпомагана в процеса на **формулиране на политики, стратегическо планиране и оценка на въздействието**, както и при мониторинга и последващата оценка на изпълнението им. Важен акцент в това отношение ще бъде насърчаването на **ефективна координация и партньорство** с други административни структури и всички заинтересовани страни, особено със структурите на гражданското общество и бизнеса.

Прилагането на принципите на добро управление в администрацията означава също и оптимално и ефективно използване на публичните ресурси. Като един от основните начини за оптимизиране на административните разходи, приоритетна ос I ще подпомага използването на възможностите на **публично-частното партньорство**, за което в България все още липсват единни и ясни правила и практики.

Доброто управление като понятие, но и като необходимост по отношение на българската държавна администрация, включва и други аспекти, например добро управление на човешките ресурси в администрацията и качествено административно обслужване на гражданите и бизнеса, включително развитието на електронно управление. Затова приоритетна ос I е взаимосвързана и зависима от другите приоритетни оси на ОПАК. Тя е основна предпоставка за тяхното реализиране.

Установяването на принципите на **добро управление като принцип в работата на съдебната система** също ще бъде подкрепено по тази приоритетна ос. Целта е да се подобри взаимодействието между органите на съдебната власт, да се повиши професионализма и с това ефективността на работата на нейните администрации, да се увеличи прозрачността в тяхната дейност и да се повиши доверието на гражданите и бизнеса в нея.

В приоритетната ос са включени и дейности, насочени към **обмяна на опит и експерти с други държави членки**, координиране на съвместни действия в отделни области на взаимодействие, обмен на информация и добри практики за прилагане на принципите на добро управление.

Съгласно чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 **10% от общия размер на средствата по приоритетна ос I** ще бъдат използвани за финансиране на дейности, намиращи се извън обхвата на помощта от ЕСФ и попадащи в обхвата на ЕФРР. Това финансиране ще бъде отпускано само при условие, че тези действия са абсолютно необходими за доброто изпълнение на дейността и са пряко свързани с него, като нуждата е нагледно обоснована в конкретното проектно предложение. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целите на Приоритетната ос.

Обхват

Приоритетна ос I е насочена към структурите на държавната администрация на всички нива, органите на съдебна власт и към СГО.

Оперативна програма “Административен капацитет”

Таблица 8: Индикатори за изпълнението на приоритетната ос

Вид	Индикатор	Мерна единица	База (начална стойност)	Цел 2013 г.	Източници на информация
За изпълнение	Функционални анализи, извършени от административни структури	Брой	0	1/3 от всички администрации	Доклад за състоянието на администрацията, УО
За изпълнение	Проведени информационни кампании	Брой	0	20	УО
За изпълнение	Органи на съдебната власт, въвели системи за управление на делата	Брой	2	174 от всички съдилища и прокуратури ¹⁷⁹	УО, МП, ВСС
Резултат	Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционалния анализ	Брой	0	Всички администрации, извършили функционален анализ (1/3 от всички)	Доклад за състоянието на администрацията, УО
Резултат	Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики	Брой	0	16 министерства; 12 държавни агенции и комисии; 100 общински администрации	МС, УО, Доклад за състоянието на администрацията
Резултат	Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието	Брой	3	80	МС
Резултат	Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни	Брой	18	Всички приети нормативни актове	МС
Резултат	Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	Брой	0	5	МФ, МС, УО, Доклад за състоянието на администрацията

Забележка: Администрацията е в процес на реструктуриране. Поради тази причина, към настоящия момент е невъзможно да се определи точния брой на административните структури през 2013 г.

¹⁷⁹ Към 2007 г. в България има общо 176 съдилища и 153 прокуратури.

1. Подприоритет 1.1.

Ефективна структура на държавната администрация

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на ефективността на държавната администрация чрез стимулиране на организационното развитие на административните структури

Обосновка

За успешното прилагане на принципите на добро управление трябва да се предприемат стъпки за **оптимизиране на структурите в държавната администрация**. Чрез изпълнението на този подприоритет ще се изградят администрации, които като работни процеси, функции, финансови и човешки ресурси ще действат в единство като вътрешно интегрирани системи.

Ефективна структура на държавната администрация като цяло ще бъде постигната, когато **функциите и необходимият за тяхното изпълнение капацитет** бъдат **рационално разпределени** между съществуващите административни структури. Подприоритет 1.1. ще подпомага оптимизацията и преструктурирането на държавната администрация и разработването на политика за нейното организационно развитие.

Икономическото развитие на страната и способността на гражданите да се възползват от неговите положителните страни ще зависят силно от способността на **структурите на местно ниво** да предоставят качествено управление и ефективно административно обслужване. Затова ще се обърне специално внимание на оптимизирането на структурата на общинските администрации, като се взема предвид спецификата на различните нужди на малки и големи общини.

Поради значимостта на **териториалните звена на централната изпълнителна власт** от гледна точка на обема от функции, които изпълняват, и големия брой на заетите в тях е необходимо въз основа на функционални анализи да се усъвършенстват техните функции и структура, за да се подобри ефективността в тяхната работа.

Дейностите по този подприоритет ще се предприемат едновременно в различните области по време на целия програмен период, но тежестта им ще бъде различна. Те ще допълват и надграждат мерките, предвидени в Стратегията за децентрализация и програмата за нейното изпълнение.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Оптимизиране на административните структури**

В административните структури на всички нива ще бъдат направени последователен и цялостен **преглед на функциите, отговорностите и капацитета, анализ и оценка на дейността и работните процеси**, анализ на числеността на служителите спрямо функциите и дейностите, които изпълняват. За целта на първо място ще бъде разработена единна методология за функционален анализ.

Въз основа на това **ще се идентифицират проблемните области** и ще могат да се предприемат мерки, включително предложения за промени в нормативната уредба и

устройствените правилници, за преразпределяне на функциите и дейностите с цел избягване на дублиране, обединяване на структури, прехвърляне на дейности, и по този начин – постигане на по-голяма ефективност и ефикасност на администрацията.

Функционалните анализи ще се използват за **оптимизиране на отделните структури и сектори** конкретно чрез: подобряване на организацията, работните процеси и координацията в рамките на една административна структура; разработване и усъвършенстване на методологии, вътрешни правила и процедури; разработване на инструкции и наръчници за осъществяване на конкретни функции, за управление и развитие на организацията, за обмен на добри практики; предложения за оптимизиране на числеността, на възрастовото разпределение и съотношението мъже/жени и др.

Ще бъде разработен и прилаган механизъм за измерване на изпълнението (вкл. критерии за измерване на административната ефективност).

За постоянно следене на актуалното развитие на административните структури и използването на наличната информация за тях за анализи и предложения за промени ще се подкрепят мерки за актуализиране на софтуера на **Административния регистър**, за разработване на правила за навременно и точно вписване на информация в него и др. Ще се подобряват също така механизмите за събиране и подаване на информация и за обобщаването ѝ за **годишните доклади за състоянието на администрацията**, както и за оптимизиране на структурата и развиване методологията на самите доклади и отчети. Ще се разработи методика за редовен анализ на статистическите данни и за провеждането на постоянен мониторинг на административните структури.

- **Организационно развитие на отделните административни структури**

За гарантиране на устойчива ефективност на административните структури ще се въвеждат **модерни техники за организационно развитие** като: стратегии за организационно развитие, включително на приоритетни сектори в българската икономика (туризъм, търговия, телекомуникации и др.); модели за управление на промените в административните структури; методики за оценка на ефикасността и ефективността на административните структури при изпълнение на техните функции; анализи на ползите и разходите; информационни системи за оценка на ефективността на управленските процеси.

За постигане на ефективна и качествена работа на държавната администрация резултатите от тези дейности ще се доразвиват и чрез въвеждането на системи за управление на качеството по приоритетна ос III.

Бенефициенти

МДААР, ИПАЕИ, централни, областни и общински администрации

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации

2. Подприоритет 1.2.

Прозрачна и почтена държавна администрация

Специфична цел на подприоритета

Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ

Обосновка

Добро управление означава **гарантиране на прозрачността и отчетността** на администрацията. Това се постига чрез осигуряване на **ясна и достъпна информация** за дейността на администрацията на гражданите и бизнеса, включително от гледна точка на прилагане на законодателството. Утвърждаването на **етичните стандарти в работата на държавните служители**, използването на **механизми за ефективен контрол** и предоставянето на информация за дейността ѝ подобряват работата на администрацията.

Съществуването на корупция все още представлява основна причина за липсата на доверие на обществото в дейността на администрацията. Тя намалява нейната ефективност и възпрепятства по този начин изпълнението на поставените стратегически цели. В рамките на този подприоритет ще бъдат усъвършенствани механизмите за **противодействие и превенция на корупцията** – както чрез предвидените дейности за повече прозрачност, отчетност и контрол, така и чрез дейности, насочени към спецификата на проблема “корупция”.

Развитието на капацитета на Омбудсмана и обществените посредници ще гарантира допълнителен контрол върху държавната администрация, ще допринесе за повече отчетност и ефективност на дейността ѝ и с това за повишено обществено доверие в нея.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Мерки за прозрачност и отчетност на администрацията и превенция на корупцията**

Тази дейност предвижда повсеместното въвеждане и анализ на слабите страни на **механизмите за обратна връзка** и за отчитане на общественото мнение, с изключение на тези, отнасящи се до административното обслужване. Чрез разработването и редовната актуализация на Интернет сайтове, създаване на правила за публикуване на определени типове информация в тях, създаване на електронни информационни бюлетени и бази данни, онлайн дискуссионни форуми, организиране на разяснителни кампании, разработване на комуникационни стратегии и др. ще се гарантира, че **информацията за работата на администрацията ще достига до всички заинтересовани лица**. Ще се подобряват и възможностите на потребителите за достъп до обществена информация, например чрез разработването на анализи и класификация на наличната информация и на правила за управление на информацията, изготвяне на процедура за електронно запитване, унифициране на съществуващите практики по прилагане на ЗДОИ и др.

Ще се насърчават мерките за по-добра информираност също и с цел **превенция на корупцията** – по-добра информираност както на обществеността за възможностите за подаване на сигнали за корупция, така и на служителите в администрацията за разкрити

случаи на корупция. Ще се идентифицират добри практики в областта на антикорупцията и избягването на конфликти на интереси, които ще се пренасят в повече административни структури.

Чрез насоки за осъществяване на партньорства в областта на антикорупцията, чрез семинари, публикации, общи кампании и други съвместни действия ще се насърчава **сътрудничеството с гражданското общество, с медиите и партньорството между администрациите** и други заинтересовани страни за противодействие на корупцията. Предприеманите дейности ще се популяризират по-широко.

Ще се оптимизира работата на различните **антикорупционни звена**, като се разработят анализи, предложения и правила за ясното разграничение на отговорност и координацията.

Ще се провежда редовен мониторинг на изпълнението на законодателството и стратегическите документи за противодействие на корупцията, ще се правят периодични анализи на мерките и техните резултати в областта на превенцията и противодействието на корупцията.

- **Контрол върху дейността на администрацията**

Предвижда се да бъдат анализирани и при необходимост подобрени съществуващите, както и идентифицирана нуждата от нови механизми за осигуряване на **външен и вътрешен контрол върху управлението и дейността** на администрацията, включително от гледна точка на борбата с корупцията.

Необходими са по-добри мерки за публичност на резултатите от работата на различните звена за контрол (включително създаване на единна система за оповестяване на резултатите), създаване на единни стандарти на работа и разработване или актуализация на насоките/вътрешните правила за работа на органите за контрол. Ще се анализира нуждата от засилване на координиращата функция на Главния инспекторат. Ще се анализира също и ефективността на механизма за проверки на декларациите на имуществото и на евентуален конфликт на интереси на държавните служители и на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и ще се предприемат адекватни мерки за подпомагане работата на контролиращите институции и публичността на констатираните резултати.

- **Подобряване капацитета на Омбудсмана**

Ще се насърчава създаването на модели и механизми за взаимодействие на Омбудсмана с други държавни институции.

Предвижда се създаване на ефективни механизми за уеднаквяване на стандартите на работа на Омбудсмана и местните обществени посредници, както и изготвяне на Правила за тяхното взаимодействие; изготвяне и прилагане на общи добри практики за работата по жалби и сигнали на граждани и др. Ще се насърчава активното взаимодействие със структурите на гражданското общество чрез създаване на обществени консултативни съвети при Омбудсмана с цел ефективен мониторинг върху дейността на администрацията и повишаване на гражданското участие в управлението. Усъвършенстването и актуализацията на софтуера на Публичния регистър на Омбудсмана ще улесни гражданите при подаване на жалби и предоставянето на консултации чрез Интернет. Ще се подкрепят проекти за повишаване на информираността на гражданите за възможностите за защита на техните права.

Бенефициенти

МДААР, МС, централни, областни и общински администрации, Омбудсман, местни обществени посредници, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, граждани, бизнес

3. Подприоритет 1.3.

Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на процеса на разработване и прилагане на политики в партньорство и координация с всички заинтересовани страни

Обосновка

Доброто управление и по-голямата ефективност в дейността на администрацията се основават на **ясни политики и закони**. Доброто разработване на политики е гаранция за тяхното успешно изпълнение и за постигане на заложените цели. То е и основа за провеждането на устойчив мониторинг и контрол върху изпълнението, а това е взаимосвързано с подобряването на прозрачността в администрацията.

Този подприоритет ще подкрепя **цялостния процес на разработване на политики на централно, областно и общинско ниво, както и тяхното прилагане**. Той включва анализ и стратегическо планиране, предварителна оценка на въздействието, изпълнение на политиките и законите, управление на изпълнението им, неговия мониторинг, контрол и последваща оценка на въздействието.

Отделните административни структури не разполагат с целия необходим експертен капацитет и знания за разработване и провеждане на политиките, затова те следва да привличат знанията и капацитета на актьорите извън администрацията. Този подприоритет има за цел да създаде ефективни механизми за **интер- и интраинституционална координация**, както и за **консултация** между административните структури, структурите на гражданското общество и частния сектор.

Подобряването на процеса на разработване и прилагане на политики чрез партньорство и добра координация предполага съответни **обучителни мерки** – като пилотни обучения в рамките на този подприоритет. Резултатите и извлечените от тях поуки и изводи ще бъдат използвани като основа за разработване на цялостни обучителни програми в рамките на приоритетна ос II, особено в областта на развитието на умения за стратегическо планиране, оценка на въздействието, използване на методи за събиране на данни, проучвания и анализи, провеждане на консултации, оценка на предложенията на различните партньори; сред висшите държавни служители за управление на програми и проекти, управление на хора, финансово управление, стратегическо мислене и комуникационни умения.

Дейностите по този подприоритет ще допълват и надграждат мерките, предвидени в Стратегията за децентрализация и програмата за нейното изпълнение.

Ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Разработване на политики чрез координация в структурите на държавната администрация и чрез консултации и партньорство с всички заинтересовани страни**

Ще бъдат разработени **практически наръчници за цялостния процес на разработване на политики**, които ще бъдат разяснявани и разпространявани на всички нива

на администрацията. Ще се разработват механизми за вътрешна комуникация и системи за управление на информацията, които да подпомагат процеса на формулиране и изпълнение на политики.

Изключително важно за разработването на кохерентни политики е подобряването на взаимодействието между административните структури на всички и между различните нива в администрация (централно, областно и общинско). Дейностите за по-добра координация в рамките на една административна структура ще бъдат подкрепяни по подприоритет 1.1., а по този подприоритет ще се укрепва **междуведомствената координация между отделните административни структури и между консултативните звена**. Ще се извършва преглед на законодателството, предвиждащо механизми за консултация и координация, ще се насърчава въвеждането на добри практики, ще се разработват насоки, инструкции и правила; въз основа на цялостен анализ на структурата и работните процеси ще се подобрява ефективността на държавно-обществените консултативни звена, съветите и работните експертни групи.

Внимание ще се обърне на подобряване на връзките между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общините в рамките на една област, както и на подпомагане дейността на областния управител за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

В рамките на този процес и чрез гореизброените средства ще се подкрепи и участието на заинтересованите страни в процеса на правене на политики, като се използват различните методи за консултиране (граждански панели, дискусии с потребители, фокус групи, проучвания чрез въпросници и др.), включително чрез използване на информационни и комуникационни технологии. Ще се разработят правила и инструкции за прилагането на тези методи.

- **Оценка на въздействието**

Специално внимание ще се обърне на развитието на административен капацитет за извършване на оценка на въздействието като важен етап от процеса на разработване на политики и закони. Ще се работи в посока въвеждане и прилагане на оценки на въздействието върху икономиката, потребителите, оценка на социалното въздействие и оценка на въздействие върху законодателството. Ще се финансира подготовката на методологии и наръчници/инструкции за изготвянето на оценка на въздействието от администрациите.

- **Въвеждане на подходи за управление на изпълнението и подобряване на системата за мониторинг и оценка на политиките и законодателството**

По тази дейност ще се работи за създаването на административна култура и методи, ориентирани към резултатите, както и за стройна система за мониторинг и последваща оценка на изпълнението на политиките. Развитието на култура за измерване на резултатите ще трябва да се приложи както на централно, така и на местно ниво.

Ще се разработват и въвеждат правила и методики за провеждане на мониторинг и контрол при прилагането на законодателството и политиките, което ще допринася не само за оценка на нуждата от подобряване им, но и за по-добър контрол, допълвайки подприоритет 1.2. Ще може да се прави преглед на законодателството с оглед на възможни подобрения на контролните и санкционни механизми при неприлагане на законодателството от страна на администрацията.

В процеса на мониторинг и оценка на постигнатото при провеждането на политиките ще бъдат включени и структурите на гражданското общество.

Бенефициенти

МС, МДААР, централни, областни и общински администрации, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, СГО

4. Подприоритет 1.4.

Администрацията – партньор на бизнеса

Специфична цел на подприоритета

Оптимално и ефективно използване на публичните ресурси чрез ПЧП

Обосновка

За облекчаване на администрацията от функции и задачи, които могат да бъдат изпълнявани от частния сектор, и за използване ресурсите и опита на частния сектор при предоставянето на услуги, както и при изграждането, експлоатацията и управлението на инфраструктурни проекти, този подприоритет ще подпомага активното **прилагане на ПЧП**. Това изисква внимателен анализ, преглед на законодателството и съответна стратегия. Изборът на партньорите от частния сектор трябва да става при спазване на принципите на публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, при ясни и прозрачни правила и процедури за предоставяне на концесии и обществени поръчки.

Укрепването на административния **капацитет на координиращите и контролиращи държавни институции в областта на ПЧП и обществените поръчки** също е от особена важност за успешното използване на новите форми за ефективно управление на публични средства от администрацията на всички нива. Активното използване на ПЧП и постигането на добри резултати е обвързано и с провеждането на **информационни кампании** сред бизнеса относно възможностите за партньорство с администрацията.

Важно е ПЧП да могат да се създават бързо и ефективно. През първите месеци на програмния период дейностите ще се концентрират върху анализ и разработване на **указания и правила в различни сектори**.

През останалата част от програмния период ще се акцентира предимно върху **разпространението на информацията относно ПЧП**. Доколкото това е необходимо ще бъдат финансирани и **допълнителни анализи, подобряване и прецизиране на законодателството, правилата и насоките за ПЧП**.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- ***ПЧП и аутсорсинг – законодателна база, анализи, планове за действие***

Ще се извършват анализи на функции и дейности на администрацията, за да се прецени кои от тях могат да се изпълняват от частния сектор и гражданското общество. Ще се подкрепя разработването на анализи (вкл. секторни) и специфични правила и указания за ПЧП в отделни сектори, особено в приоритетни инфраструктурни сектори като околна среда, транспорт, туризъм, социалната инфраструктура. На база на добри практики и въз основа на анализ на съществуващите форми на партньорство могат да се предприемат и мерки за подобряване на законодателството в тази област. Ще се разработват и планове за действие за прилагане на ПЧП и аутсорсинг.

- ***Капацитет на администрацията за прилагане на ПЧП и възлагане на обществени поръчки***

Дейностите ще обхващат разработването, подобряването и актуализирането на методически инструменти (ръководства, наръчници, стандартизирани образци и др.) за прилагане на хармонизираното законодателство и добрите европейски практики при подготовката, възлагането и управлението на проектите за ПЧП. Ще се финансират мерки за популяризиране на възможностите, които предоставя ПЧП, пред бизнеса и гражданското общество, като например информационни инициативи и др.

Ще се подобрява капацитетът на държавните институции, отговарящи за координацията и контрола на въвеждане на ПЧП, за спазване правилата на ЗОП чрез разработване на наръчници, указания и методологии за работа, анализи и подобряване на тяхната организация и др. мерки за подобряване на функционирането им, различни от обученията по приоритетна ос II.

Ще се подкрепят инициативи за актуализиране на съществуващата е-система за обществени поръчки и за реализиране на възможността за провеждане на електронен търг.

Бенефициенти

МС, МДААР, МФ, АОП, КЗК, централни, областни и общински администрации, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, СГО, граждани, бизнес

5. Подприоритет 1.5.

Прозрачна и ефективна съдебна система

Специфична цел на подприоритета

Повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в съдебната система и подобряване организацията на работните процеси в нея

Обосновка

Липсата на прозрачност и наличието на корупция в съдебната система са причините за ниската степен на доверие в нея. От друга страна, нейното неефективно функциониране води до допълнителни разходи на време и средства както от страна на органите на съдебната власт, така и на гражданите и бизнеса.

Правилното **прилагане на законодателството**, регламентиращо дейността на съдебната система, и **мониторингът върху него** са гаранция за ефективно и качествено правораздаване. В този смисъл подприоритетът ще е насочен към усъвършенстване на изградените механизми за мониторинг, разработване на нови и подобряване на действащото законодателство въз основа на констатираните слабости.

Този подприоритет ще се фокусира още върху повишаване на ефективността в работата на съдебната система чрез **подобряване на координацията** между отделните ѝ органи, усъвършенстване на **организационното им развитие** за подобряване на тяхното функциониране, въвеждане на способности за модерно администриране.

Утвърждаването на прозрачността и отчетността в работата на съдебната система е важен фактор за изграждане на доверие в нея от страна на гражданите и бизнеса и с това за цялостното социално-икономическо развитие на страната. Предприемането на мерки, засягащи етичните кодекси на магистратите, системата на докладване и отчитане на резултатите, информираността и публичността за дейността на съдебната система, ще допринесе за постигането на такъв ефект. Специално внимание по този подприоритет ще се обърне на дейностите за ефективно реализиране на превенцията и противодействието на корупцията.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Подобряване и прилагане на законодателството за съдебната система**

Предвижда се подобряване на съществуващи и създаване на нови механизми за мониторинг на прилагането на законодателството и за докладване резултатите от мониторинга. Ще се подкрепя изготвянето на предложения за подобряване на действащото законодателство, както и доразвиването и прецизиране на съществуващата нормативната уредба на съдебната власт. Дейността ще е насочена и към изработване и въвеждане на механизъм за оценка на въздействието от прилагането на законодателството.

- **Организационно развитие и координация на структурите на съдебната система**

Ще се подкрепят дейности, свързани с **оптимизиране на организацията и работата** на съдилищата и по-специално за развитието на административните съдилища. Въз основа на функционални анализи ще се идентифицират дейности за подобряването на организацията и

администрирането в органите на съдебната власт, ще се осигурява методическа подкрепа върху дейността на магистратите. Ще се разработят критерии за статистически анализ на натовареността на кадрите в органите на съдебната власт с оглед правилното разпределяне на работата и определяне на необходимия щат. Ще се подпомага въвеждането на **механизми за координация** между отделните органи на съдебната власт.

Ще се въвеждат модерни, надеждни и ефикасни **процедури за изпълнение на бюджета** на съдебната система.

Ще се насърчават мерки за утвърждаване на **модерно съдебно администриране** чрез: оценка на функционирането и ефективността от случайното разпределение на делата и чрез неговото повсеместно въвеждане; въвеждане на различни механизми за наблюдаване на движението и ефективното управление на делата; обмен на добри практики между съдилищата и Прокуратурата.

- **Отчетност, прозрачност и достъп до информация за дейността на съдебната система**

Ще се финансират дейности за подобряване на **механизмите за предоставяне на информация** на общественото за дейността на органите на съдебната власт. Ще се подпомага и повишаването на квалификацията и подобряването на правилата за работа на служителите за връзки с обществеността на всички нива на съдебната власт.

Ще се предприемат мерки за подобряване на **системата за отчетност** в съдебната система: разработване и актуализиране на статистически форми за отчитане на дейността на органите на съдебната власт, като се отчитат промените в законодателството; подобряване на системата за набиране и обработване на отчетите. Ще се изготвят анализи, касаещи ефективността на сега използваната система на докладване и прилагането на предложения за нейното подобряване.

Ще се преразглеждат и усъвършенстват **етичните стандарти на магистратите** в светлината на придобития опит и ще се анализират възможности за тяхното унифициране.

- **Антикорупционни практики**

Ще се финансират проекти за подобряване на **механизмите за установяване на корупционни прояви** и на мерките срещу тях.

Дейностите ще са насочени и към създаване и прилагане на унифицирана, прозрачна и достъпна **система за разглеждане на жалби** с обратна връзка към жалбоподателите и към съдилищата и Прокуратурата. Ще се стимулира разработване и въвеждане на ефикасен **механизъм за независимо наблюдение или разследване на сериозни оплаквания** от страна на гражданите и бизнеса.

Чрез общи инициативи, насоки за партньорство и повече публичност ще се подпомогне **сътрудничеството между органите на съдебната власт и НПО** в областта на противодействие на корупционните явления, особено на регионално ниво.

Успешните мерки за постигане на прозрачност и борбата с корупцията ще бъдат развити, популяризирани и разпространени като **стандарти на добри практики**.

Бенефициенти

МП, АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

Целеви групи

МП, АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, съдилища, Прокуратура, НСлС

6. Подприоритет 1.6.

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Специфична цел на подприоритета

Подобряване капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на доброто управление

Обосновка

Подприоритетът за транснационално и междурегионално сътрудничество ще предостави възможност чрез използването на опита, знанията и идеите от други държави или региони в ЕС да се въведат успешно принципите на добро управление, повишаване на ефективността на държавната администрация, подобряване на процесите по разработване и провеждане на политики, развитие на формите на партньорство с частния сектор и повишаване на прозрачността и ефективността на съдебната система. Чрез дейностите, заложи в този подприоритет, ще се търсят възможности за обмяна на опит с държави-членки на ЕС, имащи подобни практики.

В рамките на този подприоритет ще се подкрепя обмяната на опит и добри практики между българската държавна администрация, органите на съдебната власт и структурите на гражданското общество и подобни структури в държавите членки на ЕС, имащи отношение към доброто управление. Възможни са дейности, подкрепящи изпълнението на специфичните цели на всеки от подприоритетите в приоритетна ос I. Ще се финансират: изграждане на връзки и транснационални и междурегионални мрежи с други държави членки на ЕС; обмяна на информация и опит в областта на доброто управление чрез публикации, семинари, конференции, работни посещения, стажове, общи консултации и обучения; обмяна на програмни и проектни ръководители и персонал, обучители, преставители на заинтересовани страни; трансфер и въвеждане на добри практики от други държави членки на ЕС; общо или координирано разработване, тестване или утвърждаване на услуги или продукти; други общи дейности в областта на приоритетна ос I.

Бенефициенти

МС, МДААР, МФ, МП, АВ, АОП, КЗК, Омбудсман, местни обществени посредници, централни, областни и общински администрации, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, Омбудсман, местни обществени посредници; ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС; граждани, бизнес

ХІІ. ПРИОРИТЕТНА ОС ІІ, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ

УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Въведение

Доброто управление на човешките ресурси е фактор, без който реформата в държавната администрация е трудно осъществима. Капацитетът на администрацията е предпоставка както за успешното въвеждане на принципите на по-добро управление, така и за подобряване на административното обслужване.

Инвестициите в човешките ресурси са основни за постигане целите на Лисабонската стратегия. Успехът в работата на всяка една институция се дължи най-вече на качеството на човешките ресурси, които тя успява да привлече, запази и развие. Очакванията на гражданите и бизнеса към качеството на работа на държавните институции, както и изпълнението на задълженията им, произтичащи от членството на България в Европейския съюз, изискват непрекъснато повишаване на уменията и компетенциите на служителите в държавната администрация, на магистратите и съдебните служители.

Ефективното участие на гражданското общество в разработването и прилагането на политики налага подобряване на неговия капацитет за сътрудничество и диалог с администрацията.

Цели на приоритетната ос

Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество

Обосновка на приоритетната ос

Тази приоритетна ос отговаря на нуждите от цялостна модернизация на работните процеси в условията на членство в ЕС и обхваща дейности за подобряване на управлението на човешките ресурси в администрацията и съдебната система. Доброто управление на човешките ресурси е свързано с мотивацията на служителите, която влияе пряко на тяхната ефективност и води до намаляване на текучеството на кадри в държавната администрация.

Изпълнението на тази приоритетна ос включва и качествено обучение на работещите както в държавната администрация и съдебната система, така и в структурите на гражданското общество.

Провеждането на обучения за администрацията ще отчита различните нужди на централната, областната и общинската администрация.

С цел постигане на ефективно сътрудничество с държавната администрация е необходимо също така да се подобрят квалификацията и компетенциите на представителите на гражданското общество.

Не на последно място е необходимостта от повишаване квалификацията на магистратите и съдебните служители, което е ключова предпоставка за осигуряване на справедливост, безпристрастност и ефикасност на българската съдебна система.

Държавната администрация и съдебната система имат свои обучителни институти. Те са независими един от друг, предоставяйки по този начин обучения в различни области за различни целеви групи. Въпреки че се провеждат някои общи обучения по чужди езици и по информационни технологии, съдебната система има своите собствени нужди от обучение. Когато е необходимо, ще се прилага интегриран подход при предоставянето на обучения от държавните обучителни институции, вземайки предвид разнообразните нужди на различните целеви групи.

Приоритетната ос включва и възможност за транснационално и междурегионално сътрудничество като начин за обмяна на опит и добри практики с европейски институции при управление и обучение на човешките ресурси в държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система.

Съгласно чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 **10% от общия размер на средствата по приоритетна ос II** ще бъдат използвани за финансиране на дейности, намиращи се извън обхвата на помощта от ЕСФ и попадащи в обхвата на ЕФРР. Това финансиране по допълващ начин ще бъде отпускано само при условие, че тези действия са абсолютно необходими за доброто изпълнение на операцията и са пряко свързани с нея, като това е нагледно обосновано в конкретното проектно предложение. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целите на Приоритетната ос.

Обхват

Приоритетна ос II е насочена към централната, областната и общинската администрация, органите на съдебна власт и СГО.

Таблица 9: Индикатори за изпълнението на приоритетната ос

Вид	Индикатор	Мерна единица	База (начална стойност)	Цел 2013 г.	Източници на информация
За изпълнение	Новоразработени (и осъвременени) обучителни модули	Брой			- Единна информационна система за УЧР, ИПАЕИ, УО
	- за администрацията		- 101	- 200	
	- за съдебната система		- 5	- 25	- НИП, УО
За изпълнение	Общ брой на обучените служители в администрацията	Брой	52 778	385 000 за целия период ¹⁸⁰	Единна информационна система за УЧР, ИПАЕИ, Доклад за състоянието на администрацията, УО
	- обучени жени от общия брой обучени	%	N/A ¹⁸¹	50%	
	- обучени служители на местната администрация от общия брой обучени	%	N/A	60%	
За изпълнение	Брой СГО, обучили служителите си	%	0	20% от всички СГО	УО
	- обучени жени от общия брой обучени	%	N/A	50%	

¹⁸⁰ Един обучен служител е възможно да е преминал през повече от едно обучение.

¹⁸¹ Не е приложимо към настоящия момент

Оперативна програма “Административен капацитет”

За изпълнение	Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	Брой	3 000	21 000	ВСС, НИП, УО
	- обучени жени от общия брой обучени	%	N/A	55%	
Резултат	Служители, успешно преминали обученията с получаване на сертификат	%	N/A	80%	Единна информационна система за УЧР, ИПАЕИ,
Резултат	Администрации, използващи Единната Информационна система за УЧР	Брой	0	Всички администрации	МДААР, Доклад за състоянието на администрацията
Резултат	Органи на съдебната власт, въвели система за УЧР	Брой	0	200	ВСС, УО

Забележка: Администрацията е в процес на реструктуриране. Поради тази причина, към настоящия момент е невъзможно да се определи точния брой на административните структури през 2013 г.

1. Подприоритет 2.1.

Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации

Обосновка

Основната цел на този подприоритет е създаване на мотивираща среда за професионална реализация в администрацията и подобрена ефективност в работата на държавните служители. Модернизирането на методите за подбор на кадри в администрацията, актуализирането на ключовите показатели за оценка на изпълнението на служителите и обвързването на заплащането на служители с изпълнението на задълженията им са съществена част от модерното управление на човешките ресурси. Ще се подобри системата за кариерно израстване, като се осигури максимално развитие на потенциала на всеки служител в администрацията, основано на професионалните постижения, способностите и управленски капацитет на държавните служители. Дейностите са насочени към прилагането на добри практики по УЧР, като се използват и възможностите на новите технологии.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Подобряване политиката на управление на УЧР**

Тези дейности ще подпомагат разработването на анализи и оценки за ефективното прилагане на нормативната рамка, свързана с управлението на човешките ресурси, както и организиране на обучения и контрол по приложението ѝ.

- **Подбор на кадри в държавната администрация**

Ще се подкрепят дейности, свързани с осъвременяване и развитие на процедурите за набиране и подбор на служители; популяризиране на централизираното набиране на персонал в администрацията и разширяване на приложението му и за други длъжности в администрацията; развитие на стажантски програми за привличане на млади и образовани хора, включително представители на уязвимите групи; прилагане и популяризиране принципите на мобилност на служителите в централната, областната и общинската администрация чрез информационни кампании и др.

- **Кариерно развитие**

Предвиждат се дейности, свързани с усъвършенстването на процеса на атестиране на служителите в държавната администрация чрез: разработване на критерии за оценка на индивидуалното изпълнение на задълженията на служителите, развиване и разширяване на общата рамка и стандартите на компетентностите, ревизия на съществуващите скали за **оценяване**, осигуряване на честни и прозрачни процедури за израстване в кариерата и др.

- **Мотивация на служителите в администрацията**

Ще се подкрепя развитието и подобряването на методите за мотивация на служителите, за насърчаване тяхното професионално развитие в рамките на държавната администрация. Предвижда се насърчаване на инициативи за подобряване условията за кариерно и професионално развитие както на мъжете, така и на жените.

Ще се насърчават дейности за въвеждане на прозрачна и ефективно действаща единна система за финансови поощрения, особено в малките общини.

- **Укрепване на звената по УЧР в администрацията**

Предвижда се повишаване на ролята и укрепване на капацитета на звената по УЧР; повишаване професионализма и ефективността в дейността на висшите държавни служители и повишаване на техния капацитет. Дейността ще включва и укрепване на капацитета на МДААР за формиране и изпълнение на политиката в областта на УЧР.

- **Развитие на интегрирана информационна система за УЧР**

По тази дейност се предвижда подобряване политиката на УЧР в държавната администрация чрез осъвременяване на Единната информационна система (ЕИС) за УЧР.

Бенефициенти

МДААР, централни, областни и общински администрации; Институт по психология – МВР

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации

2. Подприоритет 2.2.

Компетентна и ефективна държавна администрация

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на професионалната компетентност на служителите в администрацията за по-ефективно и ефикасно изпълнение на задълженията

Обосновка

Този подприоритет има за цел да подобри знанията и уменията на служителите от държавната администрация чрез допълнителни обучения, различни от задължително финансираните от държавата и вече предлаганите от ИПАЕИ курсове.

Задължителните обучения на ИПАЕИ по утвърдени програми за обучение ще се предоставят чрез използване на годишно определените средства от държавния бюджет. Обученията, насочени към подобряване на професионалните умения на служителите в администрацията, ще се финансират по ОПАК. Обученията по всички теми, свързани с ефективното усвояване на средства от СФ и КФ, ще се финансират по Оперативна програма “Техническа помощ”.

Обученията по този подприоритет ще подпомагат изпълнението на целите на другите приоритетни оси.

Знанията и уменията на служителите следва да се развиват чрез повишаване на образователното равнище или продължаващо професионално обучение. За постигане на тази цел ще се използва и сътрудничество с университети и с европейски и международни институти. Ще се поощрява координация на дейностите по обучение между различните обучителни институции.

Предоставяните обучения за служителите в държавната администрация трябва да бъдат с гарантирано качество и да са насочени към развитие на нови умения. Всички нива на администрацията ще имат достъп до обучения, отговарящи на техните нужди. Това ще позволи предоставянето на качествени обучения на всички администрации. Особено внимание ще се обърне на повишаване на квалификацията на служителите в общинските администрации, които играят важна роля в политиката на ЕС за сближаване.

Ще се поощрява подобряването на капацитета на звената по човешки ресурси в държавната администрация и на висшите държавни служители, които се явяват като специфични целеви групи в Програмата.

Важна част от подприоритета са дейностите, заложи за укрепване на капацитета на ИПАЕИ като основна институция, отговорна за обученията на служителите в държавната администрацията.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Подобряване на планирането и оценката на обучението в държавната администрация**

Ще се подкрепя разработване на цялостен анализ на програмите за обучение, като се отразяват новите тенденции и потребностите на служителите от различните нива на

администрацията. По тази дейност ще се финансират проекти, свързани с разработване и развитие на системи за оценка на нуждите от обучения, както и оценка на самите обучения. Предвижда се по-добро планиране на обучението за отделни длъжности и служители. Ще се подкрепят дейности за въвеждане на нови методи на обучение, които да позволяват изпълнение на работните задължения от служителите.

- **Обучение на служителите в администрацията**

По тази дейност се предвижда да се развият програми за повишаване на квалификацията на служителите по различни теми като: формиране на политики, ефективно управление, координация и мониторинг; финансово управление; принципи на административното обслужване и умения за работа с клиенти; познания за ЕС, европейски институции, политики и процеси на вземане на решения съобразно правото на ЕО; оценка на въздействието върху околната среда; етика и антикорупционни практики; чуждоезикови и компютърни умения за успешна комуникация с европейските институции; межкултурно общуване, концепция за е-управление и др.

Предвижда се и обучения за прилагане на ЗОП и Закона за концесиите. Ще се извършват обучения за базови знания и за управление на проекти по ПЧП. Укрепването на административния капацитет на звената, осъществяващи координиращи/контролиращи функции по отношение на ПЧП и ЗОП също ще бъде реализирано по тази дейност.

По дейността ще се финансират и проекти, осигуряващи специализирани обучения за звената по управление на човешки ресурси в администрацията и за висшите държавни служители по теми като: комуникационни и лидерски умения, стратегическо планиране, организационно управление, прилагане на системата за атестиране и др. Предвижда се използване на центъра за атестиране и развитие на висшите държавни служители при предоставяне на специализирани обучения за тях.

С цел осигуряване на устойчивост на резултатите, постигнати в рамките на проекти по програма ФАР, ще се подпомага изработването на обучителни програми и обучение на представители от малцинствата и уязвимите групи за работа в държавната администрация и ще се насърчава развитие на мрежа от обучителни центрове, свързани с прилагане на правото на ЕО.

Във връзка с работата с граждани в неравностойно положение ще се реализират и специализирани обучения за служителите, работещи на фронт офисите в администрацията. Ще се подпомагат специализирани обучения за повишаване капацитета на специалистите по ИКТ в държавната администрация, както и обучения за работа със системите на електронното правителство, насочени към служители в държавната администрация и съдебната система, включително и магистрати.

Предвижда се по тази дейност да се извършват обучения за подготовка за конкурси за работа в държавната администрация.

Ще се развива експертният капацитет на Омбудсмана в приоритетните области на въздействие на институцията. Ще бъдат включени и мерки за повишаване на квалификацията на служителите на Омбудсмана чрез специализирани обучения в области като недискриминационно законодателство, равенство между хората, закрила на децата и др.

- **Подобряване капацитета на ИПАЕИ**

Ще се подкрепят дейности за създаване и прилагане на ефективни методи за изучаване на потребностите от обучение в администрацията; оценка на проведените

обучения; актуализация на вече съществуващите и развитие на нови форми на обучение; развитие и разширяване на изследователската и издателската дейност на ИПАЕИ.

Предвижда се да бъде изграден и развит ресурсен информационен център с източници за обучения, анализи и прогнози в областта на публичната администрация. Ще се финансират проекти за установяване на ИПАЕИ като сертифициращ център на методиката, програмите за обучение и обучителите за държавната администрация. Създаване и поддържане на национална система от стандарти за обучение на служителите от държавната администрация.

Ще се подкрепят проекти, свързани с подобряване на сътрудничеството и оптимизиране на връзките между висшите учебни заведения и администрацията. Ще се финансират проекти за разработване на учебни програми с партньорски национални и европейски институции за работа на администрацията в условията на членство в ЕС

Бенефициенти

МДААР, ИПАЕИ, централни, областни и общински администрации, Омбудсман, местни обществени посредници, Институт по психология – МВР, Българска академия на науките, Център за преводи и редакции, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, потенциални кандидати за работа в държавната администрация

3. Подприоритет 2.3.

Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на знанията и уменията на структурите на гражданското общество за реализиране на местни и национални политики и постигане на ефективно партньорство и диалог с администрацията

Обосновка

Участието на гражданското общество в създаването, прилагането и мониторинга на европейските и националните политики за икономическо и социално развитие ще предостави допълнителна експертност и безпристрастност и ще осигури непосредствена връзка с ключови социални групи и обществени интереси. За тази цел е необходимо да бъде укрепен капацитетът им за партньорство с администрацията. Този подприоритет ще се фокусира върху обучението на СГО за диалог с администрацията, за партньорства мeжду отделните организации, за участие в процеса на разработване на политики и осъществяване на мониторинг върху дейността на администрацията. Обученията ще помогнат не само за по-ефективно партньорство, но и за подобряване капацитета на СГО за предоставяне на услуги, което ще подобри финансовото състояние на сектора. Освен това ще се укрепват институционалният и организационният капацитет на СГО за ефективното осъществяване на техните дейности, което ще гарантира утвърждаването им като пълноценни участници в социално-икономическия живот на страната.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Организационно развитие**

По тази дейност ще се финансират проекти за укрепване на институционалния капацитет на СГО – партньорства, изграждане на мрежи за сътрудничество в различни области. Ще се укрепва и организационният капацитет чрез създаване на стратегии за развитие, етичен кодекс, изработване на длъжностни характеристики на служители в СГО, ще се разработват анализи (функционални, организационни и др.), необходими за ефективната и ефикасна работа на СГО и др. Ще се създават и обновяват информационни ресурси като наръчници, Интернет сайтове, онлайн библиотеки, бази данни, регистри и др.

- **Разработване и прилагане на програми за обучение**

В рамките на тази дейност за повишаване на капацитета на СГО ще бъдат разработени и приложени системи за анализ на нуждите от обучение, програми за специализирано и продължаващо обучение и системи за оценка на провежданите обучения. Ще се подкрепят проекти, включващи провеждане на обучение на СГО за повишаване на тяхната ефективност и ефикасност: стратегическо планиране, организационно развитие, управление на времето, съставяне и ръководене на екипи, разработване на бизнес-планове, финансово управление, техники за преговори, диалог и преодоляване на конфликти, правене на политики, осъществяване на ефективен мониторинг на прилаганите политики и законодателство, процес на вземане на решение, придобиване на общи познания за ЕС – политики, институции, етика и антикорупция, обществени поръчки и ПЧП, компютърна грамотност,

езикови умения и др. Ще се подкрепят проекти, предлагащи по-модерни и ефективни методи на обучение.

Бенефициенти

СГО

Целеви групи

СГО; централни, областни и общински администрация

4. Подприоритет 2.4.

Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на квалификацията на магистратите и съдебните служители и развитие на цялостна политика за управление на човешките ресурси в съдебната система

Обосновка

Подприоритетът е насочен към въвеждане на стратегически подход в управлението на човешките ресурси в съдебната система. Основна предпоставка за развитието на съдебната система е наличието на **компетентни и мотивирани магистрати и съдебни служители**. Правилното развитие на човешките ресурси ще доведе до повишаване на ефективността на органите на съдебната власт, намаляване на времето за разглеждане на делата и по-добро планиране, подбор, обучение и кариерно развитие на работещите в тази система.

Затова ОПАК ще подпомогне прилагането на **стратегически подход при планирането, подбора, атестацията и развитието**, като осигури прилагането на принципите на прозрачност и равни възможности. Особено внимание ще бъде обърнато на **развитието на механизмите за подбор на магистратите, оценката на тяхната дейност и повишаването на квалификацията на работещите в системата**.

След присъединяването на България към Европейския съюз отговорностите на магистратите и съдебните служители се увеличиха. За да могат да отговорят на новите предизвикателства, е необходимо тяхното допълнително обучение.

Важно условие за подобряването на уменията и знанията на работещите в съдебната система е **укрепването на капацитета на НИП**, който е единствената институция, която предоставя специализирани обучения в тази сфера. Чрез това ще се осигури качествено, навременно и обвързано с развитието обучение. Затова е необходимо да се усъвършенства и цялостният процес, като се започне от анализ на нуждите от обучение, разработването на програми за обучение, планиране на самите обучения, тяхното провеждане и проучване на резултатите. Докато националният бюджет ще покрива дейностите на НИП, които са задължителни по смисъла на закона, то по ОПАК ще се подкрепят други дейности като: текущо обучение по теми, които не са визирани от ВСС като задължителни, обучение по Европейско право, обучение на съдебните служители, на магистрати-наставници и кореспонденти, обучения на екипа на НИП и на Учебно-информационния център и др.

Подобряването на капацитета на Института ще доведе до утвърждаването му като конкурентен специализиран институт за обучение в съдебната система.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Подобряване на УЧР**

Дейността ще осигурява подкрепа за подобряване на управлението на човешките ресурси в съдебната система чрез въвеждане на системата за **централизираното провеждане**

на конкурсите при назначаване на магистрати и за предоставяне на широк достъп до информация за свободните длъжности в органите на съдебната власт.

Ще се анализират **нуждите от промени в щата** на магистратите и съдебните служители в органите на съдебната власт. Ще се подкрепят инициативи за установяване на устойчиви критерии за професионално израстване, за утвърждаване и прилагане на **нова методология за оценка на работата на магистратите** и за установяване на по-цялостна **система за оценка на натоварването** в съдебната система. Ще се наблюдава ефективността и прецизността при прилагането им, като се отчитат евентуални слабости, водещи до необходимост от усъвършенстване им.

След оценка на необходимостта ще се подпомага създаването на **интегрирани информационни системи за управление на човешките ресурси** в органите на съдебната власт.

Ще се подкрепи разработването на **ясни критерии за поощряване и санкциониране** на съдебните служители. Ще се подкрепя: подобряването на **процедурата по осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите**; изграждане на регистър на дисциплинарните производства и регистър на наказателните производства срещу магистрати.

- **Обучения за съдебната система**

Ще се извършват **анализи на нуждите от обучение** на магистратите и съдебните служители и ще се усъвършенства системата за мониторинг на проведените обучения. Ще се подпомага провеждането на **оценки на провежданите обучения и резултатите от тях** с цел създаването и/или подобряването на учебните програми.

На база на констатирани нужди ще се провеждат **специализирани обучения** по теми като: повишаване на компютърната грамотност на магистратите и съдебните служители, работа със специализиран софтуер; сигурност на информацията; нововъведено законодателство; специализирано законодателство, като например в областта на околната среда; различни области на Европейското право; съдебно и полицейско сътрудничество по наказателни и граждански дела, съдебно сътрудничество по граждански дела и съдебна практика на Съда на Европейските общности; сътрудничеството между националните съдилища и Съда на ЕО; съдебната защита в ЕС; ролята на националния съдия в ЕС; борбата срещу злоупотребите с финансовите интереси на ЕО; борбата срещу организираната престъпност; и др.

Ще се отдели специално внимание на обучението на административните ръководители и съдебните администратори за повишаване на организационните и управленските им умения, както и на обучението на инспекторите от Инспектората към ВСС.

Ще се насърчава предприемането на **съвместни инициативи** между органите на съдебната власт и държавната администрация за провеждане на форуми и обучения и обмяна на опит **по прилагането на АПК**.

- **Укрепване на капацитета на НИП**

Ще бъдат предприети мерки за разширяване и укрепване капацитета на НИП да **извършва анализи на нуждите от обучение** на магистратите и съдебните служители и за подобряване на неговото управление, както и за осъществяването на взаимодействие с други обучителни институции.

За постигане на устойчивост на дейностите, вече заложили по Програма ФАР, ще бъдат подкрепени възможностите на НИП за **организиране на обучения** чрез: развиване на

дистанционно онлайн обучение; изграждане на система за изнесено провеждане на обученията, най-вече за съдебните служители, на основата на мрежата на магистратите-кореспонденти; изготвяне и разпространяване от Учебно-информационния център на мултимедийни дискове, наръчници, проучвания и други учебни материали за нуждите на обучението.

Ще се подпомага **Учебно-информационният център на НИП** чрез развитие на възможностите му за събиране, проучване и разпространяване на информация за нуждите на съдебната система и на обучението.

Бенефициенти

МП, АВ, НИП, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

Целеви групи

МП, АВ, НИП, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

5. Подприоритет 2.5.

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Специфична цел на подприоритета

Подобряване капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на човешките ресурси в държавната администрация

Обосновка

Подприоритетът за транснационално и междурегионално сътрудничество ще предостави възможност чрез използването на опита, знанията и идеите от други държави или региони в ЕС за подобряване на политиката за управление на човешките ресурси в централната, областната и общинската администрация, повишаване на професионалната компетентност на служителите в администрацията, подобряване на знанията и уменията на СГО за постигане на ефективно партньорство и диалог с администрацията и подобряване квалификацията на магистратите и съдебните служители.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

Възможни са дейности, подпомагащи изпълнението на специфичните цели на всеки от подприоритетите в приоритетна ос II. Ще се подкрепят инициативи, свързани с обмяната на опит и добри практики в областта на управлението на човешките ресурси между българската държавна администрация, органите на съдебната власт и СГО и подобни структури в останалите държави членки на ЕС. Ще се подкрепя изготвянето на анализи и прилагане на опита на европейските системи за УЧР, изграждане на връзки и транснационални мрежи с други държави-членки на ЕС, обмяна на информация и опит в областта на УЧР чрез семинари, конференции, работни групи, стажове и обучения, обмяна на експерти и обучители, преставители на заинтересовани страни и други дейности в областта на приоритетна ос II.

Бенефициенти:

МДААР, МП, АВ, ИПАЕИ, централни, областни и общински администрации, Омбудсман, местни обществени посредници; ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС; НИП, Институт по психология – МВР; СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, Омбудсман, местни обществени посредници; ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС; СГО

ХІІІ. ПРИОРИТЕТНА ОС ІІІ, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ

КАЧЕСТВЕНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Въведение

Процесът на модернизация на държавната администрация и съдебната система е неразривно свързан както с въвеждането на принципите за добро управление и усъвършенстване на управлението на човешките ресурси, така и с подобряване на административното обслужване на гражданите и бизнеса.

Обществените нагласи и очаквания на гражданите и бизнеса към администрацията и необходимостта от подобряване на бизнес средата налагат преосмисляне на политиката в областта на публичните услуги, чието качество следва да се повиши във всички аспекти. Базирайки се на добрите практики и иновативните решения, администрацията следва да извежда като ключов момент в действията си фокуса към потребителя на услуги. Същото важи и за съдебната система, чието ефективно функциониране е основна предпоставка за благоприятна бизнес среда, сигурност и върховенство на закона.

Цел на приоритетната ос

Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система

Обосновка на приоритетната ос

Резултатите от анализа разкриват множество дефицити в качеството на административното обслужване и надеждността на администрацията и съдебната система. При планиране на мерки за тяхното отстраняване работата следва да е **насочена по-скоро към интересите и нуждите на потребителите** на административни услуги, отколкото към начина на работа на държавните институции. Необходимо е да се развиват паралелно всички начини за подобряване на административното обслужване – усъвършенстване на действащото законодателство и вътрешните административни правила за работа, интегриране на информационните системи и поддържаните от тях процеси и услуги, въвеждане на системи за управление на качеството, развитие на електронно управление и др.

Приоритетната ос е ориентирана предимно към **подобряване на качествената страна** на административното обслужване, а **не само към постигане на количествени показатели** относно брой създадени фронт-офиси, обем предоставяни услуги или брой администрации с Интернет сайтове и др.

Важен елемент от тази политика е непрекъснатото **изследване на мнението на потребителите** и разработване на решения в съответствие с техните очаквания, като тези решения засягат както работните процеси, така и управлението и постигането на резултати в организациите.

Цел на Приоритетната ос е и да се осигурят опростени, изчистени от регулаторна тежест административни услуги, които да бъдат предоставяни в рационално изградени административни структури (центрове за обслужване) от специално обучени служители. Това ще подпомогне изпълнението на формулираните цели за подобряване на административното обслужване и постигане на добро управление. Модерното държавно управление е свързано и с

въвеждането на информационни и комуникационни технологии за оптимизация на работните процеси.

Въвеждането на информационни технологии в съдебната система ще доведе до по-ефективното ѝ функциониране, засилване прозрачността в дейността на съдебните институции и по-добро обслужване на гражданите и бизнеса от страна на органите на съдебната власт.

Използването на добри практики и обмяна на опит с други държави членки на ЕС ще допринесе за въвеждане на иновации и положителен опит за повишаване качеството на административното обслужване.

МДААР поддържа две Интернет-базирани системи (Доклад за състояние на администрацията и Система за самооценка на административното обслужване), чрез които получава и анализира информация относно актуалното състояние на администрациите и на административното обслужване. Като министерство, водещо хоризонтална политика, МДААР реализира проекти, насочени както към подпомагане на структури, които не разполагат с достатъчно ресурси и капацитет, така и за стимулиране на водещите в това отношение администрации. По този начин се осигурява адекватност на мерките по отношение на различните структури и на нивото на тяхното развитие. Тази политика ще бъде водеща и при подпомагане на проекти в рамките на ОПАК.

Съгласно чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 10% от общия размер на средствата по приоритетна ос III ще бъдат използвани за финансиране на дейности, намиращи се извън обхвата на помощта от ЕСФ и попадащи в обхвата на ЕФРР. Това финансиране по допълващ начин ще бъде отпускано само при условие, че тези действия са абсолютно необходими за доброто изпълнение на дейността и са пряко свързани с нея, като това е нагледно обосновано в конкретното проектно предложение. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целите на Приоритетната ос.

Финансиране по допълващ начин по тази приоритетна ос ще се използва при: интегриране на услуги; развитие на моделите “едно гише”, “една линия”, “единен фиш”; въвеждане на системите за управление на качеството; развитие на традиционните методи за предоставяне на административни услуги; предоставяне на услуги на граждани в неравностойно положение; подобряване на системата за обратна връзка с потребителите; развитие на услуги, предоставяни по електронен път; осигуряване на стандартна комуникационна среда и оперативна съвместимост; развитие на информационни системи на органите на съдебната власт.

Необходимият финансов ресурс по приоритетната ос е гарантиран, тъй като е осигурена допълняемост на ОПАК с други мерки в областта на административното обслужване и електронното управление, осъществявани по инициативи, финансирани със средства от националния бюджет.

Обхват

Държавната администрация на централно, регионално и местно ниво, СГО, органи на съдебната власт

Оперативна програма “Административен капацитет”

Таблица 10: Индикатори за изпълнение на Приоритетната ос

Вид	Индикатор	Мерна единица	База (начална стойност)	Цел 2013 г.	Източници на информация
За изпълнение	Администрации, въвели системи за управление на качеството	Брой	89 (16% от администрациите)	125 (около 25% от администрациите)	Доклад за състоянието на администрацията, УО
За изпълнение	Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн	Брой	800	Около 2000 (всички административни услуги)	Доклад за състоянието на администрацията, УО
За изпълнение	Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот	Брой	270	Всички администрации	МДААР, УО
За изпълнение	Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт	Брой	9	15	МП, ВСС, УО
Резултат	Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуга (20 мин.)	Брой	357 (75% от всички администрации)	466 (98% от всички администрации)	МДААР
Резултат	Администрации, въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение	Брой	0	70	Доклад за състоянието на администрацията, УО
Резултат	Административни услуги, предоставяни онлайн	Брой	100	1000	Доклад за състоянието на администрацията
Резултат	Услуги, включени в портала е-правосъдие	Брой	0	10	МП, ВСС, УО
Резултат	Администрации, достигнали ниво „отлично“ при обслужване на принципа “one-stop-shop”	Брой	12 (3% от общия брой администрации, предоставящи услуги)	70 (15% от общия брой администрации, предоставящи услуги)	Доклад за състоянието на администрацията, УО

Забележка: Администрацията е в процес на реструктуриране. Поради тази причина, към настоящия момент е невъзможно да се определи точния брой на административните структури през 2013 г.

1. Подприоритет 3.1.

Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление

Специфична цел на подприоритета

Развитие на качествени и насочени към потребителя административни услуги

Обосновка

Ефикасното и ефективното предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса зависи до голяма степен от създаването на стабилна организационна среда, добра информираност на обществото за предоставяните услуги и установяването на високи етични стандарти в администрацията. Подобряването на административното обслужване допринася и за повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в администрацията.

По-доброто обслужване на гражданите и бизнеса изисква както интегриране на административните услуги, така и развитие на формите на тяхното предоставяне. При обслужването на гражданите това включва както усъвършенстване на традиционните канали за административно обслужване (почтенските услуги и телефон, обслужване на място), така и въвеждане на новите технологии в административното обслужване. Като приоритет интегрирането на услуги ще е насочено първоначално към бизнеса (откриване на фирма, изграждане на производствен обект, извършване на търговска дейност и т.н), тъй като в повечето случаи тези услуги са свързани с участието на няколко администрации. Друг важен момент при интегрирането на услуги ще бъде поставяне на акцент върху администрациите на местно ниво като основно място, където потребителите заявяват и получават услуги.

Ще се подкрепя и по-нататъшно развитие на модела на обслужване на “едно гише” като целта е към 2013 г. да се увеличи броят на администрациите с ефективно работещо “едно гише” на етап “развиващ се” и “отличен”.

С цел повишаване на качеството на услугите е важно ефективно да се използват механизмите за обратна връзка с потребителите. Потребителите и гражданското общество трябва да бъдат консултирани с цел подобряване на административното обслужване.

Развитие на политика за управление на качеството е друг съществен елемент от подобряване на административното обслужване. Разширяване използването на системи за управление на качеството от повече административни структури ще се постигне чрез популяризиране на възможностите за тяхното използване, както и чрез подпомагане на администрациите при тяхното въвеждане.

Цялостното подобряване на административното обслужване представлява сложен процес, част от който е въвеждането на електронното управление (интегриране на информационни системи, изграждане на централизирани информационни ресурси в областите на общ интерес, реинженеринг на административните процеси и др.) и развитието на електронни услуги. В този контекст развитието на електронното управление е тясно свързано с развитието на принципите на обслужване “на едно гише” и “с единен фиш”.

Предоставянето на интегрирани електронни услуги води до повишаване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса, тъй като така се постига по-голяма прозрачност, пестят се време и средства и се облекчава административният процес.

Оптималното постигане на тези цели налага увеличаване на все още недостатъчния брой електронни услуги, предлагани на гражданите и бизнеса. Важни показатели са не само броят им, но качеството и най-вече нивото им на реализация (цел е достигането на ниво транзакция). Паралелно с развитието на електронни услуги е необходимо да се предоставят повече възможности на гражданите за обществен достъп до Интернет, обръщайки специално внимание на уязвимите групи от населението. В тази връзка, в рамките на ОПАК въвеждането на електронни услуги ще бъде комбинирано от създаването на точки за достъп с необходимия обучен персонал, които да предоставят възможност за използване на електронни услуги. От друга страна, Оперативна програма “Регионално развитие” ще подпомогне завършването на модернизацията на преносната телекомуникационна мрежа, разширяването на местната телекомуникационна мрежа в граничните и слабо населени територии и бъдещата цифровизация на тази мрежа. Това ще спомогне за намаляване на регионалните различия чрез подобряване достъпа до информационни технологии и услуги на всички групи от обществото. В същото време, навлизането на принципите и системите на електронното управление ще поставят българския бизнес в равноправно положение спрямо неговите партньори и конкуренти от региона и Европа.

Немалка част от административното обслужване за бизнеса е свързано с регулаторните режими. Облекчаването на административните бариери пред частния сектор чрез реформи в областта на регулаторните режими и извършването на предварителни анализи за въздействието на предлаганите режими ще доведе до подобряване на бизнес климата и засилване на конкурентоспособността на българската икономика.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Цялостно подобряване на административното обслужване на гражданите и бизнеса**

Като основа на тази дейност следва да бъдат направени **анализи** на предлаганите услуги, на възможностите за подобряването им и за въвеждане на иновативни добри практики в обслужването. Акцент ще бъде поставен върху анализа на най-често заявяваните услуги, предоставяни предимно на местно ниво. В рамките на дейността ще се разработват проекти за оптимизиране на процесите в администрацията, както и за **стандартизиране и интегриране на услуги (интегриране и взаимодействие на съответните информационни системи)** с особен акцент върху по-широкото прилагане на принципа “едно гише”.

Ще бъде поставен фокус върху интегрирането на услуги предимно на местно ниво, тъй като общинските администрации се явяват най-близката точка за контакт с потребителите на административни услуги. Приоритетно ще се пристъпи към интегриране на услугите, насочени към бизнеса, тъй като в повечето случаи те изискват комуникация между по-голям брой административни структури.

Подобряването на качеството на обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) е важен елемент за модернизация на администрацията. Поради тази причина в рамките на дейността ще се стимулира **усъвършенстването на принципа за проверка на “една линия” и плащане на принципа “единен фиш” на ГКПП**. На базата на унифициран модел ОПАК ще се фокусира върху укрепването на административния капацитет по прилагането, мониторинга и контрола на функционирането на системата “единен фиш”, която до края на 2007 г. се предвижда да бъде внедрена със средства от държавния бюджет на всички шосейни ГКПП на външните за ЕС граници. ОПАК ще финансира и дейности за популяризиране на ползите от плащането на принципа “единен фиш” (информационни

кампании, разработване на специализирани материали и др.), което ще спомогне и за ограничаване на корупцията.

Предпоставка за подобряване на административното обслужване е също така увеличаването на **възможностите за достъп** на потребителите до **информация** за предоставяните услуги, включително чрез алтернативни канали и нови практики като кол-центрове. В този случай става въпрос за поток на информацията, насочен от администрацията към потребителите. В рамките на тази дейност следва също така да се развият и усъвършенстват механизмите за получаване на **обратна връзка** за качеството на предоставяните услуги и измерване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса от тях. Ще се подпомогне въвеждането на надеждни и контролирани системи за работа с жалби, предложения и сигнали по отношение на административно обслужване. Ще се подпомогне реалното приложение на Методологията за проучване и измерване удовлетвореността на потребителите.

Друга мярка за подобряване на предоставяните услуги е разработване и оповестяване от страна на администрациите на Харта на клиента. По тази дейност ще бъде подпомогнато популяризирането на този вид документи, подобряване контрола върху тяхното прилагане и въвеждане на механизми за компенсиране на потребителите при неспазване на заложените стандарти от страна на администрациите.

- **Системи за управление на качеството**

По тази дейност ще се финансира въвеждането на системи за управление на качеството на административното обслужване и особено популяризирането на онези от тях, базирани на модела за съвършенство на Европейска фондация по управление на качеството (EFQM), подобно на Общата рамка за оценка (CAF), с цел стартиране на тяхното по-широко въвеждане и прилагане от страна на администрациите. Във връзка с подпомагането на администрациите при въвеждане на подобни системи за управление на качеството ще се предприемат редица мерки за разясняване на ползите от тяхното въвеждане: провеждане на конференции и семинари, разработване на информационни и учебни материали и др. Подкрепа ще бъде предоставена за създаване и координиране на механизъм за политиката по управление на качеството, включващ мерки като: създаване на централизиран Интернет портал с актуална информация относно системите за управление на качеството и добрите практики и предизвикателствата пред администрациите, въвели такива системи; създаване на групи по бенчмаркинг и бенчлърнинг; създаване на пулове от експерти в администрацията, които да подпомагат въвеждането на системи за управление на качеството в други администрации; разработване и въвеждане на индекс (рейтинг) за качество и др. Ще се подпомага и цялостната координация както на национално, така и на европейско ниво при участието на български администрации в европейските конференции по качество, събития за представяне и популяризиране на CAF, различни награди за качество и др. подобни инициативи.

- **Административно обслужване на граждани в неравностойно положение**

Тази дейност е насочена към специалните нужди на гражданите в неравностойно положение, включвайки в тази група както хората с физически увреждания, така и представители на малцинствени групи, възрастни хора и др. Ще се финансират проекти за улесняване на достъпа до административни услуги преди всичко на хората с физически увреждания, като се обърне специално внимание на разработването на различни канали за достъп до услуги на тези хора. Ще бъдат финансирани и различни форми за подобряване информираността на хората с физически увреждания относно предоставяните услуги чрез разработване на брошури и информационни табла за хора с увредено зрение и др.

От друга страна, съществуват услуги, които са насочени предимно към представителите на уязвимите групи, като целта ще бъде да се анализират тези услуги и да се намалят административните бариери по тяхното предоставяне. В този смисъл, ще се финансира оптимизирането на този специфичен вид услуги и облекчаването на свързаните конкретно с тях административни процедури. Ще се подпомага и наемането на специалисти, които да предоставят информация и да оказват подкрепа при попълването и подаването на документи в централите за административно обсъждане. Използването на добри практики от други държави членки на ЕС също ще бъде стимулирано.

С цел подобряване на обслужването на гражданите в неравностойно положение ОПАК ще подпомогне включването на НПО като “посредници” между администрацията и представителите на тази група от обществото за изпълнение на дейности като: реализиране на информационни кампании, текущо предоставяне на информация, помощ на потребителите при ползването на определен тип услуги и др.

- **Подобряване на бизнес средата**

Тази дейност цели подобряване на бизнес климата в страната. От съществено значение ще бъде изготвянето на анализи на регулаторната тежест върху икономиката, на нормативната база, регламентираща регулирането на бизнеса от страна на държавата, както и разработването на механизми за оценка на въздействието на нововъведените и действащите регулаторните режими чрез консултации с всички заинтересовани страни. В рамките на този подприоритет ще се постави фокус върху предварителния анализ на въздействието на регулаторните режими, правейки разграничение със сходен тип мерки в процеса на правене на политики и изготвяне на законодателство, предвидени по приоритетна ос I. Ще се анализират и възможностите за преминаване на администрирането на част от регулаторните режими към частния сектор, браншовите организации и други НПО.

- **Развитие на е-услуги**

Изграждането на електронното управление налага като основна стъпка извършване на дейности по прилагането и изменението на законодателната база в тази област, а също така и по анализа и ре-инженеринга на конкретни административни процеси с оглед приспособяването им към изискванията за електронно управление. Ще се финансират проекти за популяризиране на предлаганите електронни услуги и техните предимства сред крайните потребители чрез реализирането на информационни кампании, разработването на информационни брошури и материали, и други мерки от подобен характер. Ще се подпомага въвеждането на Харти на електронните административни услуги за гражданите и бизнеса. Ще се стимулира използването на електронни услуги от технологично неравнопоставените социални групи. Ще се създадат места за електронен публичен достъп до услуги (т.нар. “киоски”), включително и за лица с физически ограничения. Необходимият хардуер ще бъде осигурен със средства от държавния бюджет, а в рамките на ОПАК ще бъдат финансирани дейности, включващи разработването на съответния софтуер или друг вид експертна помощ за създаването и внедряването на подобни киоски.

Ще се подкрепя развитието на **високоскоростен централен портал** като основно средство за предоставяне на електронни административни услуги.

Ще се подпомага разработване на нови и интегрирани **електронни услуги**. Развитието на електронни услуги ще се извършва стъпка по стъпка, започвайки с предоставяне на достъп до изчерпателна информация за изискванията и процедурите по всички административни услуги през **централизиран уеб сайт**. След това, чрез електронни услуги ще бъде осигурено предоставянето на официални документи и формуляри, които

могат и да се ползват на хартиен носител. Това ще гарантира лесен достъп до информация и повече прозрачност.

Едновременно с това ще бъде разработена система за комуникация с администрацията и за подаване на жалби, чрез която да се осъществява както подкрепа и консултации за потребителите на услуги, така и обратна връзка за качеството на обслужването. След като този етап е приключил, чрез пилотни проекти ще се предприеме постепенното въвеждане на по-комплексни услуги за предоставяне на документи, преди услугите да разширят обхвата си към цялостно предоставяне на документи за гражданите и бизнеса по електронен път.

Предварителните проучвания и оценки ще определят скоростта и обхвата на предоставянето на електронни услуги, като целта е достигането на обслужване, позволяващо 100% от официалната документация да бъде достъпна по електронен път, а повечето административни услуги да са достъпни чрез електронен интерфейс (Интернет, мобилни услуги и др.). Първи приоритет е достигане на ниво “транзакция” на услугите, попадащи в списъка с 20-те индикативни административни услуги, предоставяни по електронен път.

Ще бъде взет под внимание и по-големият интерес от страна на бизнеса за пряк достъп до услуги, предоставяни по електронен път, както и предпочитанието на хората от по-малките общини да получават достъп до услуги чрез вече споменатите киоски, разположени в по-големите административни центрове.

• Гражданско общество и административно обслужване

С цел поощряване и развитие на диалога с гражданското общество по тази дейност ще се реализират проекти, свързани с разработването и усъвършенстването на модели за активното включване на този сектор в процеса на подобряване на административното обслужване: участие в предварителните анализи на въздействието от въвеждане на регулаторни режими; оценка на качеството на административното обслужване; предложения за рационализиране на административните процедури и др.

Бенефициенти

МДААР, централни, областни и общински администрации, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, граждани, бизнес

2. Подприоритет 3.2.

Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост

Специфична цел на подприоритета

Осигуряване на стандартна и съвместима информационно-комуникационна среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса

Обосновка

Слабият напредък в изграждането на електронното управление в България се определя от липсата на единна информационна среда в държавната администрация, липса на общодостъпни стандартни софтуерни модули, реализиращи базови функции, дублирането на данни в информационните системи на различните ведомства и наличието на остарели комуникационни системи. За пълноценното развитие на интегрирано административно обслужване е наложително да се постигне оперативна съвместимост и стандартизация на обмена на данните в електронното управление при спазване на принципа за еднократно предоставяне на данни и многократното им използване.

Единната среда за обмен на документи осигурява оперативна съвместимост между информационните системи в администрацията и ефикасно обединяване на ресурси за изпълнение на комплексни административни услуги.

Въвеждане на единна централизирана система за георефериране на данни като част от електронното правителство, ще предостави възможност за споделяне на пространствена информация и ресурси между институциите.

В рамките на ОПАК се предвижда да бъде подпомогната предимно реализацията на аналитичната част от изграждането на единна информационно-комуникационна среда и осигуряването на оперативна съвместимост. Ще бъдат финансирани дейности като: анализ на съществуващо състояние, хармонизиране на документи, съобразени с приетите стандарти в рамките на ЕС, разработване и усъвършенстване на софтуер, разработване на технически изисквания и спецификации, изготвяне и подобряване на стратегически и нормативни документи, имащи отношение към политиката за развитие на електронното правителство в България и др.

Хардуерната реализация на тези дейности ще бъде извършена за сметка на държавния бюджет. Това гарантира необходимото финансиране на заложените дейности с предвидените финансови средства по приоритетната ос.

Нагледното припокриване между някои от дейностите по този подприоритет е свързано по-скоро с необходимостта от извършване на аналогични процедури в процеса на тяхното изпълнение, целящи формализацията на задачите и постигането на различни по характер крайни резултати.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- *Стандартна информационно-комуникационна среда*

Проектите по тази дейност ще се съсредоточат върху създаването на единна система за обмен на данни в държавната администрация и други централизирани системи, представляващи общ интерес за административните структури, усъвършенстването на централизирана платформа за развитие на порталите и електронните услуги; създаване на специфични средства за мониторинг за информационна сигурност и подобряване на сигурността при съхранението на данни и при управлението на електронни документи; анализ на процесите по възстановяване на данните и анализи на архитектурата и параметрите на държавната информационна и комуникационна инфраструктура, с цел оптимизиране.

Ще се финансират също така проекти за популяризирането на електронния подпис посредством организирането на информационни кампании, разработване на информационни материали и пр., както и разработване на модули за многоезична функционалност. Ще бъде подпомогнато създаването, прилагането и контролът върху използването на национален модел за създаване на вътрешноведомствени правила за работа с електронно подписани документи.

• *Оперативна съвместимост*

Тази дейност обхваща въвеждането на среда, системи и модули за съвместимост на междуведомствения електронен документооборот. Ще се финансира и осигуряването на съвместимост между информационните системи на администрацията с тези на структурите на гражданското общество. Други проекти ще бъдат насочени към подновяване на компютърния софтуер в държавната администрация за осигуряване на електронни услуги, съвместими с Европейската рамка за оперативна съвместимост.

Като част от основните предизвикателства пред развитието на електронното управление в България в рамките на дейността ще бъде финансирано усъвършенстването на централизираната система на електронно правителство, както и развитието на пилотната система за е-област и интегрирането ѝ към централизираната система.

Бенефициенти

МС, МДААР, ДАИТС, централни, областни и общински администрации, СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации, граждани, бизнес

3. Подприоритет 3.3.

Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии

Специфична цел на подприоритета

Повишаване ефективността и прозрачността в дейността на съдебната власт чрез въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи

Обосновка

Използването на информационните технологии в съдебната система ще подобри ефективността и прозрачността на правораздаването. Това ще даде възможност както на самите структури на съдебната система да обменят ефективно и бързо данни помежду си, така и на гражданите и бизнеса да правят различни по вид информационни справки и да получават интересуваша ги информация по електронен път.

Внедряване на **информационни технологии на всички нива в съдебната система** ще доведе до ускоряване на процедурите по завеждане на делата и тяхното решаване, ще осигури навременно представяне и контрол на съдебната информация, ще подобри качеството на предоставяните административни услуги, на взаимодействието между органите на съдебната власт и външни институции. Основна задача на този подприоритет е продължаване на започнатия вече процес по **интегриране на информационните системи** и осигуряване на пълната им приложимост в съдилищата, Прокуратурата и следствието. Дейностите по този подприоритет ще подпомогнат и реализацията на Информационна стратегия на съдебната система на Република България за периода 2006 – 2009 г.

Ще се насърчава внедряването и широкото прилагане на е-правосъдие като нов подход, както и прилагането на иновативни практики в тази област.

В рамките на ОПАК се предвижда да бъде подпомогнато предимно **доусъвършенстването (актуализирането) на вече изградени информационни системи** (подобряване на съществуващи модули; създаване на нови и т.н.) с оглед извършващите се промени в законодателството и съобразяване с новите изисквания на ЕС. Ще се постави **акцент върху реализирането на дейности от аналитичен характер.**

Инвестиционни проекти, включващи **хардуерна реализация** на съответните дейности, ще бъдат финансирани **от националния бюджет** и други подходящи за целта източници. Това гарантира необходимото финансиране на заложените дейности с предвидените финансови средства по приоритетната ос.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности:**

- ***Усъвършенстване на информационните системи на органите на съдебната власт***

По тази дейност ще се насърчава усъвършенстването и **осъвременяването на информационните системи, създаването на бази данни** за нуждите на съдебната система и Интернет сайтове. В момента системите предоставят еднопосочна връзка, т.е. осигуряват информация. Целта е да се постигне транзакционен обмен, така че гражданите и бизнесът да

са в състояние да общуват със системите, и да се постигне координирано изграждане на единна комуникационна среда на съдебната система.

Предвижда се разработване на концепция, която да позволи възстановяването на данни и функционалност на информационни системи вследствие на загуби, причинени от непредвидени (форсмажорни) обстоятелства.

Ще бъдат подпомагани дейности, свързани с подобряването на **сигурността на информацията в информационните системи** на органите на съдебната власт.

Ще бъде стимулирано използването на **безхарттиен поток на информацията** между Министерството на правосъдието, органите на Прокуратурата, съдилищата, съдебните изпълнители и др.

Въз основа на анализ на нуждата ще бъде подкрепено създаването на **цялостни системи за електронно управление**, които освен типичните задачи на магистратите да включват и следните дейности: финансово-стопанско управление, счетоводство, управление на човешките ресурси, квалификация на кадрите и др. Ще се подобрява функционирането на съществуващи унифицирани информационни системи (като например тази за нуждите на Прокуратурата); адаптирането им при промени в законодателството; усъвършенстване и обновяване на съществуващите модули и разработка на нови.

- **Оперативна съвместимост в съдебната система**

Дейността е насочена към осигуряване на **оперативна съвместимост и възможност за обмен на данни и/или документи** между информационните системи в съдебната система и между тях и единната среда за обмен на документи на държавната администрация. По нея ще се осигури и директния обмен на данни и документи със съответните системи на Европейския съюз.

Предвижда се усъвършенстване на **Единната информационна система за противодействие на престъпността** в контекста на обмяната на информация за наказателните дела в ЕС.

Ще бъде подкрепено и развитието и усъвършенстването на съществуващи и бъдещи **регистри в съдебната система**. Ще се актуализират и подобряват информационните системи на Имотния регистър, Търговския регистър и Регистър БУЛСТАТ за синхронизиране с променящото се законодателство; осъществяване на връзка и обмен на данни с регистри на ЕС.

- **Е-правосъдие**

Дейността е насочена към повишаване качеството на предоставяните услуги на гражданите и бизнеса чрез подобряване и **развитие на системата и централизирания портал на е-правосъдие**. Ще се подкрепи реализирането на достъп до други информационни системи и регистри на базата на единен интерфейс. В рамките на дейността ще се поощри и периодичното **осъвременяване на концепцията за е-правосъдие**.

Бенефициенти

МП, АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

Целеви групи

МП, АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

4. Подприоритет 3.4.

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Специфична цел на подприоритета

Подобряване на капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на административното обслужване и електронното управление

Обосновка

Обмяната на добри практики и експерти между българската администрация, съдебната власт и СГО и сходни институции на други държави членки на ЕС, работещи в областта на подобряването на административното обслужване и развитието на електронното управление, е възможност за оптимизиране на резултатите от предприеманите действия и за въвеждане на иновации в тази сфера. Тези инициативи ще спомогнат за подобряване капацитета на администрацията и съдебната власт за качествено предоставяне на услуги и постигане на по-голямо удовлетворение на потребителите от обслужването.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

Ще се подкрепят дейности, свързани с обмяната на опит и добри практики между българската държавна администрация, съдебната власт и структурите на гражданското общество и подобни структури в държавите членки на ЕС, имащи отношение към подобряването на административното обслужване и развитието на електронното управление.

Възможни са дейности, подкрепящи изпълнението на специфичните цели на всеки от подприоритетите в приоритетна ос III. Ще се финансират: изграждане на връзки и транснационални мрежи с други държави членки на ЕС; обмяна на информация и опит в областта на административното обслужване и електронното управление чрез публикации, семинари, работни групи, конференции, работни посещения, стажове, общи консултации и обучения; обмяна на програмни и проектни ръководители и персонал, обучители, преставители на заинтересовани страни; трансфер и въвеждане на добри практики от други държави членки на ЕС; други общи дейности в областта на приоритетна ос III.

Бенефициенти

МДААР, централни, областни и общински администрации; ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС; СГО

Целеви групи

Централни, областни и общински администрации; ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС; граждани, бизнес

XIV. ПРИОРИТЕТНА ОС IV, ПОДПРИОРИТЕТИ И ИНДИКАТИВНИ ДЕЙНОСТИ

ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

Въведение

Техническата помощ е насочена към подобряване на капацитета за ефективно и ефикасно управление и изпълнение на ОПАК според изискванията на Регламент (ЕО) № 1083/2006, Регламент (ЕО) № 1081/2006 и Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие.

Цел на приоритетната ос

Висока усвояемост на средствата от ЕСФ за постигане на целите на ОПАК

Обосновка на приоритетната ос

Техническата помощ подкрепя и улеснява УО в процеса на програмиране, управление, контрол, избор на бенефициенти и проекти, мониторинг, оценка и публичност на Оперативната програма. По тази приоритетна ос ще се подобри капацитетът на потенциалните бенефициенти за кандидатстване и изпълнение на проекти по ОПАК. Популяризирането ѝ пред широката общественост и медиите ще спомогне за разясняване на целите и резултатите от изпълнението ѝ.

Използването на добри практики и обмяна на опит с други държави членки на ЕС за работа с ЕСФ ще допринесе за ефективното управление и изпълнение на ОПАК.

Подприоритетите в тази приоритетна ос ще бъдат финансирани при спазване на правилата на чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Обхват

Управляващ орган, бенефициенти по ОПАК, звено за вътрешен одит към МДААР, СГО, граждани, бизнес, медии

1. Подприоритет 4.1.

Управление и изпълнение на ОПАК

Специфична цел на подприоритета

Ефикасно и ефективно управление и изпълнение на ОПАК

Обосновка

Този подприоритет осигурява подкрепа за управлението и изпълнението на ОПАК (контрол, мониторинг, оценка, избор на проекти и др.). Основната цел е да се осигури ефективното управление, изпълнение, контрол, мониторинг, оценка и одит на ОПАК чрез финансиране на извършваните в подкрепа на това дейности, включително разходи за подготовка, избор, оценка и мониторинг на операциите, за одити и проверки на място, за заплати, включително социални осигуровки, за държавни служители и длъжностни лица, за мониторинг и оценка на ОПАК, за предоставяне на външна експертиза на всички нива на изпълнение на ОП, за подпомагане на оценката на проектопредложения.

Основен акцент ще бъде поставен върху постоянното укрепване на административния капацитет на служителите в звената, отговорни за управлението на ОПАК и на съпътстваща материална, човешка и техническа осигуреност при изпълнението на техните задачи и отговорности.

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- **Процедури и документи за управление на ОПАК**

По тази дейност ще се подготвят и усъвършенстват всички необходими процедури, ръководства, наръчници и документи за управление и изпълнение на ОПАК. Ще се осигури и подкрепа за подготовка на стратегическите и процедурни документи за следващия програмен период.

- **Управление на ОПАК**

При изпълнението на тази дейност са предвидени подготовка на списък с проекти и схеми за изпълнение на подприоритетите на ОПАК. Ще се подпомага УО при разработването на документи за провеждане на тръжни процедури и процедури за набиране на проектни предложения. Участието на външни оценители с цел качествена и независима оценка на проектни предложения също ще бъде предмет на тази дейност. Ще се финансира извършването на проверки на място на подприоритетите, оценки на изпълнението на Програмата, ще се подпомага извършването на финансова проверка и контрол на подприоритетите.

Ще бъдат провеждани обучения, насочени към подобряване капацитета на УО и КН за ефективно изпълнение на техните функции. Ще се подпомага функционирането на КН и създаване на предпоставки за ефикасно изпълнение на неговите задължения.

Предвижда се въвеждане на мотивационна схема за експертите в УО за извършване на допълнителна извънредна работа при управлението на ОПАК.

За постигане на ефективно управление, мониторинг, контрол и оценка на подприоритетите по ОПАК УО ще бъде подпомогнат с необходимо техническо и

технологично оборудване. Срещите на КН, работните групи към КН и оценителските комисии ще бъдат също технически обезпечени.

- ***Капацитет на бенефициентите***

Ще бъде подобрен капацитетът на бенефициентите да разработват, управляват и изпълняват успешно проекти по ОПАК. Специално внимание ще бъде отделено на уменията за управление на грантови схеми по отделните подприоритети на Програмата.

- ***Одит***

Вътрешните одитори на МДААР ще бъдат обучени, за да извършват ефективно одит на изпълнението на ОПАК. По тази дейност ще могат да се организират вътрешни и външни одити на Програмата.

Бенефициент

УО на ОПАК

Целеви групи

УО на ОПАК, бенефициенти на ОПАК, вътрешни одитори на МДААР

2. Подприоритет 4.2.

Популяризиране на ОПАК

Специфична цел на подприоритета

Повишаване обществената информираност за ОПАК и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение

Обосновка

Подприоритетът има за цел да подпомага УО в изпълнението на Комуникационния план (КП) на ОПАК. Той цели да гарантира, че помощта от ЕСФ чрез ОПАК за периода 2007 – 2013 г. ще е прозрачна за бенефициентите, широката общественост и всички заинтересовани страни. Задача на този подприоритет е и да увеличи обществената информираност за изпълнението на ОПАК, както и за положителната роля на Общността в процеса на изграждане на ефикасна и компетентна администрация в България.

Чрез подприоритета ще се постигне:

- Повишаване на обществената информираност за обхвата, целите и резултатите от ОПАК и за приноса на Общността
- Информирание на потенциалните бенефициенти за финансовите възможности, предоставени от Европейския социален фонд чрез ОПАК
- Запознаване на бенефициентите с техните отговорности при изпълнението на ОПАК

В рамките на този подприоритет ще се финансират следните **индикативни типове дейности**:

- *Разработване и изпълнение на КП и на годишните планове*

В рамките на този подприоритет ще се финансира разработването и изпълнението на Комуникационния план на ОПАК и на Годишните комуникационни планове. Ще се финансира реализирането на всички комуникационни дейности, заложи в тях.

За изпълнението на това ще бъдат използвани разнообразни комуникационни средства, които ще бъдат комбинирани за постигането на максимален ефект. Ще бъде създаден Интернет сайт на ОПАК, който ще бъде редовно поддържан и актуализиран. Ще бъдат организирани информационни дни за всяка покана за проекти, на които ще се предоставя конкретна информация на потенциалните бенефициенти и кандидати за начина и възможностите за кандидатстване. Ще се провеждат широки информационни кампании за повишаване на обществения интерес към Програмата и за привличане на интереса на бенефициентите за кандидатстване с качествени проектни предложения. Кампаниите ще обхващат разнообразни събития – семинари, конференции и др. Ще се финансират също и дейности за представяне на изпълнението и резултатите от ОПАК пред обществеността и медиите. Ще бъдат разработени и отпечатани множество информационни и рекламни материали – брошури, листовки, плакати и др. Ще бъде издаван месечен информационен бюлетин в електронен формат, а при необходимост и наличие на интерес – и в печатен формат. Всички материали ще носят логото и слогана на ОПАК, с което ще бъде придадена идентичност и разпознаваемост на Програмата.

Бенефициент

УО на ОПАК

Целеви групи

УО на ОПАК, бенефициенти на ОПАК, граждани, бизнес, медии

3. Подприоритет 4.3.

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Специфична цел на подприоритета

Подобряване управлението и изпълнението на ОПАК чрез използване на опит и добри практики от други държави-членки на ЕС

Обосновка

Обмяната на добри практики и експерти между институции на други държави членки на ЕС, работещи с ЕСФ, е възможност за подобряване на управлението и изпълнението на ОПАК. Участието на експерти от УО, представители на КН и бенефициентите на ОПАК в инициативи за представяне на практики при използване на средства от ЕСФ ще спомогне за успешно изпълнение на техните задължения и функции.

В рамките на този подприоритет ще се подкрепя обмяната на опит и добри практики между УО на ОПАК и подобни структури в държавите членки на ЕС за управление и изпълнение на Програмата. Предвижда се организиране на учебни посещения в институции, работещи с ЕСФ. Ще се финансира участие в работни групи, инициативи, информационни мрежи за обмяна на опит при управление и изпълнение на ОПАК. Организиране на семинари и събития, посещения на експерти за обмяна на опит и др. подобни дейности също ще бъдат част от изпълнението на дейността.

Бенефициент

УО на ОПАК

Целеви групи

УО на ОПАК, бенефициенти на ОПАК, граждани, бизнес, медии

XV. ИНДИКАТИВНА ФИНАНСОВА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2013 г.

Таблица 11: Индикативно финансово разпределение, 2007 – 2013 г.

Приоритетна ос	% от общите средства за ОП
Добро управление	24%
Управление на човешките ресурси	41%
Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление	31%
Техническа помощ	4%

XVI. ФИНАНСОВ ПЛАН ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2013 г.

Съгласно предварителното финансово разпределение, общият бюджет на ОПАК за периода 2007 – 2013 г. ще бъде в размер на 3.5% от общата помощ от СФ или 13% от общата помощ от Европейския социален фонд.

Таблица 12

По сегашни цени, в евро

Година		ЕСФ (1)	Кохезионен фонд (2)	Общо ЕС (3)=(1)+(2)
2007	В региони без предварителна помощ	11 175 817		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	11 175 817		
2008	В региони без предварителна помощ	16 359 955		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	16 359 955		
2009	В региони без предварителна помощ	22 275 971		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	22 275 971		
2010	В региони без предварителна помощ	23 473 086		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	23 473 086		
2011	В региони без предварителна помощ	25 130 207		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	25 130 207		
2012	В региони без предварителна помощ	26 796 574		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	26 796 574		
2013	В региони без предварителна помощ	28 459 113		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	28 459 113		
Total	В региони без предварителна помощ	153 670 724		
	В региони с предварителна помощ			
	Общо	153 670 724		

Оперативна програма “Административен капацитет”

Таблица 13: Финансово разпределение по компоненти

Оперативна програма “Административен капацитет” (CCI 2007BG05POO002) – Приоритетни оси по източници на финансиране (в евро, по сегашни цени)

Приоритетни оси	Финансиране от ЕС (a)	Национално финансиране (b)=(c)+(d)	Индикативна разбивка на националното финансиране		Общо финансиране (e)=(a)+(b)	% съфинансиране (f)=(a)/(e)	За информация	
			Публично (c)	Частно (d)			Финансиране от ЕИБ	Друго финансиране
Приоритетна ос I “Добро управление”	36 880 974	6 508 407	6 508 407		43 389 381	85%	n.a.	n.a.
Приоритетна ос II “Управление на човешките ресурси”	63 004 997	11 118 529	11 118 529		74 123 526	85%	n.a.	n.a.
Приоритетна ос III “Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”	47 637 924	8 406 693	8 406 693		56 044 617	85%	n.a.	n.a.
Приоритетна ос IV Техническа помощ	6 146 829	1 084 734	1 084 734		7 231 563	85%	n.a.	n.a.
Общи допустими разходи	153 670 724	27 118 363	27 118 363		180 789 087	85%	n.a.	n.a.

В съответствие с разпоредбите на чл. 53(1) от Регламент ЕК 1083/2006, финансирането от ЕСФ се изчислява съотнесено към публичните допустими разходи

Таблица 14: ОПАК – разпределение на средствата по години, по сегашни цени в евро

	Общо (ЕСФ, национален бюджет)	ЕСФ	Национален бюджет
2007	13 148 020	11 175 817	1 972 203
2008	19 247 006	16 359 955	2 887 051
2009	26 207 025	22 275 971	3 931 054
2010	27 615 395	23 473 086	4 142 309
2011	29 564 949	25 130 207	4 434 742
2012	31 525 381	26 796 574	4 728 807
2013	33 481 311	28 459 114	5 022 197
Общо: 2007 – 2013	180 789 087	153 670 724	27 118 363

XVII. СЪГЛАСУВАНOST НА ОПАК С ДРУГИТЕ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ

Решението за разработване на ОПАК е взето по-късно, когато останалите оперативни програми са в напреднала фаза на разработка. Това дава възможност както да се използва опитът на другите работни групи, така и да се избегне припокриването с обхвата на другите ОП. Координацията по отношение на допълняемостта и съгласуваността на отделните оперативни програми, двата стратегически плана с програмите към тях и ОПАК е постигната чрез участие на представители на съответните структури в работната група за разработване на Програмата. Поради специфичния си обхват тя няма припокриване с другите оперативни програми, Програмата за развитие на селските райони и Националната програма за рибарство и аквакултури и програмите към тях, а ги допълва.

ОПАК е хоризонтална оперативна програма и неин обект са държавната администрация, съдебната система, СИП и НПО в Република България.

Освен ОПАК, ЕСФ ще съфинансира и ОП “Развитие на човешките ресурси” (ОПРЧР), която също е част от Националната стратегическа референтна рамка. Нейната стратегическа цел е да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот, и засилване на социалното включване. Приоритетно направление 3 на ОПРЧР предвижда инвестиции в укрепване на административния капацитет на образователните и обучителни институции и подобряване на качеството на услугите в образованието и обучението.. Приоритетно направление 6 се фокусира върху здравеопазването, социалните услуги за превенция на социалното изключване, подобряване на ефикасността на институционалните системи в сферата на пазара на труда, условията на труд, социални и здравни услуги, е-услуги за заетост. Част от това направление е и укрепването на капацитета на институциите за социално включване и за предоставяне на здравни услуги. ОПАК ще изключва действия в посочените сектори.

В изпълнение на изискванията на чл. 5 (3) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, Оперативна програма “Административен капацитет” ще финансира дейности, насочени към укрепване на капацитета на социално-икономическите партньори (СИП). ОПРЧР, от своя страна, ще подкрепя съвместните дейности на СИП за повишаване адаптивността на работниците и предприятията (приоритетно направление 2), както и сътрудничеството с техни партньори от други държави членки на ЕС (приоритетно направление 7).

При изпълнение на подприоритетите за транснационално и междурегионално сътрудничество по ОПАК няма да бъдат подпомагани бенефициенти, получили помощ по приоритетно направление “Транснационално и междурегионално сътрудничество” на ОПРЧР.

Стимулиране на партньорството между академичните институции, бизнеса и администрацията е насочено към развитието на адекватни бизнес и административни знания и умения. Този подприоритет се допълва в три ОП: ОПАК, ОПРЧР и ОП “Развитие конкурентноспособността на българската икономика” (ОПРКБИ).

ОПРКБИ си поставя за цел да развие икономика, конкурентноспособна на европейския и световния пазар. Тя се съфинансира от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). За да се създадат условия за развитие на малките и средни предприятия (дейности, заложиени в ОПРКБИ), е необходимо да се подобри капацитетът на българската администрация за качествено административното обслужване на бизнеса и намаляване на регулаторните режими

(дейности, предвидени в ОПАК). Двете оперативни програми заедно ще способстват за по-висок икономически растеж и за намаляване на административните бариери пред бизнеса.

Друга оперативна програма, съфинансирана от ЕФРР, е ОП “Регионално развитие” (ОПРР). Нейната цел е подобряване качеството на живот и условията за труд с по-добър достъп до основни услуги и създаване на нови възможности за подобрена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие. Приоритетна ос 4 на ОПРР е насочена към изграждане на капацитет за местно и междурегионално развитие и подкрепяне на местни инициативи с активното участие на заинтересуваните страни на местно и регионално равнище. Тя се фокусира върху малки местни инвестиции и междурегионално сътрудничество. Операция 4.1. на ОПРР обхваща само подобряване на образователната, здравната и бизнес инфраструктура в малките общини. Операция 4.2. ще подкрепя проекти за сътрудничество между български общини (асоциации на общини) и техни партньори от държави членки на ЕС. ОПАК от своя страна е насочена към модернизиране на държавната администрация в услуга на гражданите. Към ОПРР ще се изготви план за укрепване капацитета на бенефициентите на програмата (отнасящ се предимно за общинските и областните администрации). УО на ОПРР и ОПАК ще координират предвидените в Плана дейности по време на тяхното планиране и прилагане.

Приоритетна ос 2 на ОПРР обхваща дейности за създаване на необходимата инфраструктура за подобряване и разширяване на ИКТ мрежи в контекста на прехода към информационно общество. Ще бъдат подкрепяни проекти на общини за ИКТ инфраструктура. По ОПРР ще се подпомогне завършването на модернизацията на преносната телекомуникационна мрежа, разширяването на местната телекомуникационна мрежа в граничните и слабо населени територии и бъдещата цифровизация на тази мрежа. Това ще спомогне за намаляване на регионалните различия чрез подобряване достъпа до информационни технологии и услуги на всички групи от обществото. Така програмата ще осигури среда за развитието на електронните услуги, залежали в приоритетна ос III на ОПАК, и ще спомогне за подобряване на достъпа до тях. Същевременно, въвеждането на електронни услуги по ОПАК ще бъде комбинирано със създаването на точки за достъп с необходимия обучен персонал, които да предоставят възможност за използване на електронни услуги.

Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) за периода 2007 – 2013 г. си поставя следните общи цели: развитие на конкурентоспособни и основани на иновации земеделие, горско стопанство и хранително-вкусова промишленост; опазване на природните ресурси и околната среда в селските райони; подобряване на качеството на живот и разнообразяване на възможностите за заетост в селските райони. ПРСР ще допълни дейностите, заложи в ОПАК, за повишаване на капацитета на местно ниво и подобряване на местното самоуправление чрез инвестиции в подхода Leader. По нея ще бъдат създадени и укрепени **местни инициативни групи (МИГ)** и ще бъде насърчено прилагането на местни стратегии за развитие, разработени от групите. За да не се допусне припокриване между ПРСР и ОПАК, **МИГ и дейностите, заложи в местните стратегии, няма да се съфинансират по ОПАК.**

За подобряване на административните услуги и развитие на електронното правителство ще се използват и възможностите за инвестиции в инфраструктура, подкрепени в ОП “Транспорт” и ОП “Околна среда” (ОПОС). И двете програми ще се финансират от ЕФРР и Кохезионния фонд.

Специфични стратегически цели на ОП “Околна среда” 2007 – 2013 г. са:

- Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси

- Подобряване на управлението на отпадъците и на защитата на почвите
- Опазване на биоразнообразието и защита на природата.

За да се избегне припокриване между ОПОС и ОПАК, по втората няма да се финансират дейности, свързани със създаването на управляващи органи на определените места от НАТУРА 2000 и по-нататъшната им подкрепа с оглед повишаване на административния капацитет и ефективността на държавната администрация.

Една от основните предпоставки за ефективно усвояване на средствата от Европейския съюз е наличието на капацитет. Поради тази причина към всяка оперативна програма е предвидена **приоритетна ос “Техническа помощ”**. Чрез нея ще бъдат реализирани дейности за подобряване на знанията и уменията на Управляващите органи, Междинните звена и бенефициентите на отделните програми. По отношение на Приоритетна ос IV “Техническа помощ”, ОПАК ще предостави подкрепа за управлението, изпълнението, мониторинга, контрола и оценката на Програмата, както и за мерките за публичност и обмяна на опит. Във връзка с наличния капацитет на общинските и областните администрации, ОПАК ще осигури обучения, свързани със спецификата на Програмата.

Чрез отделна **ОП “Техническа помощ” (ОПТП)** ще се укрепи капацитетът на Централното координационно звено, Одитирация орган, Сертифициращия орган, УО на ОПТП и общинските и областните администрации като потенциални бенефициенти по останалите ОП. Затова ОПАК не предвижда мерки за повишаване на капацитета на цялата държавната администрация конкретно за работа с фондовете на ЕС, а само за повишаване на специфичния капацитет на Управляващия орган на ОПАК, звеното за вътрешен одит и бенефициентите по Програмата. Обучения за общинските и областните администрации по общите принципи, свързани именно с получаване на финансова помощ от СФ и КФ, като обществени поръчки, одитни пътеки, верифициране на разходи, финансово управление и контрол, хоризонтални принципи и др., са включени в рамките на ОПТП. За разлика от ОПТП, по ОПАК за общинските и областните администрации ще се предоставят обучения за укрепване на капацитета им по принцип, в сфери като управление в държавната администрация, стратегическо планиране, формулиране и изпълнение на политики, организационно развитие, управление на човешките ресурси, счетоводство и др.

XVIII. ИЗБЯГВАНЕ НА ДВОЙНОТО ФИНАНСИРАНЕ

Националните институции ще гарантират, че дейностите, предвидени за финансиране от оперативната програма, няма да се припокриват и няма да допуснат двойно финансиране на дейности от други инструменти на ЕС, като Програма ФАР, Преходния финансов инструмент и Schengen Facility. УО ще изгради адекватни механизми, за да гарантира, че няма припокриване и/или двойно финансиране (вкл. взаимодействие с Националния ръководител, Ръководителя на програма, Изпълнителните агенции, Старшия програмен ръководител, бенефициентите и изпълнителите, Комитетите за наблюдение, както и обмен между информационните системи за управление). В случаите, когато друго финансиране от ЕС е възможно в сфери, попадащи в обхвата на проекти в рамките на оперативната програма, това обстоятелство следва да се докладва на ЕК като част от годишния доклад за изпълнение и във взаимно одобрен формат.

Дирекция “УПП” е секторен координатор за програмиране на проекти по ФАР и ПФИ, свързани със сектора за реформа в държавната администрация и приемането на достиженията на правото на ЕС. Като се има предвид, че цикълът на програмирането на двете програми е почти завършен, дирекцията има поглед върху всички одобрени и текущи проекти и следователно е в позиция да предотврати всякакво възможно препокриване. УО на ОПАК изпълнява функции и на Секретариат на Секторен подкомитет за наблюдение (СПКН) “Обществен сектор/Развитие на административния капацитет”, който наблюдава на месечна основа всички текущи проекти по програма ФАР и ПФИ.

От друга страна, дирекция “Управление на средствата от ЕС” (УСЕС), Министерство на финансите, изпълнява функции: на Национален координатор на помощта от ЕС и на Централно координационно звено (ЦКЗ). Така тя осъществява цялостна координация на управлението на ФАР, Преходния финансов инструмент и на СФ и КФ. Освен това експертът от ЦКЗ, отговорен за мониторинг и оценка на сектор “Реформа в публичната администрация”, е отговорен и за ОПАК. Такова разпределение на задачите е стабилна основа за осигуряване на лесна координация между ФАР и ОПАК, особено като се има предвид, че дирекция “УСЕС” е член на СПКН и Комитетите за наблюдение на ОПАК.

Чрез тези механизми е осигурена ефективна координация и равномерно използване на фондовете на ЕС, избягвайки възможни препокривания на помощта.

XIX. ХОРИЗОНТАЛНИ ПРИНЦИПИ

Управляващият орган на ОПАК ще следи на всички етапи на Оперативната програма за прилагането на водещите хоризонтални принципи на ЕС:

- Равенство между половете и превенция на дискриминацията
- Иновации и прилагане на политики (mainstreaming)
- Партньорство – включване и овластяване на всички заинтересовани страни в процесите на програмиране, изпълнение и оценка на програми и проекти
- Устойчиво развитие

В тази връзка е от съществено значение да се осигури и широка обществена осведоменост относно възможностите за прилагане на посочените принципи от страна на всички заинтересовани страни.

1. Осигуряване на равенство между половете и превенция на дискриминацията

Прилагането на принципа за равенство и превенция на дискриминацията въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вярвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация е задължителна интегрална част от всички политики и практики, финансирани по линия на СФ.

Приоритетните оси и подприоритетите по ОПАК съблюдават принципа на равенство и липса на дискриминация. Важна задача на Управляващия орган е да осигури спазването му във всички фази на Оперативната програма.

При изпълнението на ОПАК ще се акцентира върху създаването на адекватни инструменти и процедури, които да гарантират ефективното прилагане на принципа в контекста на отделните приоритетни оси на Оперативната програма:

- Финансиране на анализи, изследвания и оценки за ефективността на действия, включени в принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията
- Финансиране на обучения за представители на различни нива – Управляващ орган, Комитет за наблюдение, СИП, НПО, бенефициенти, за ролята на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията при изпълнение на ОПАК
- Разпространяване и популяризиране на съществуващи добри практики, както и форми и начини на прилагане на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията при разработване на проекти
- Мониторинг при прилагане на принципа чрез индикаторите за оценка и избор на проекти и дейности, които ще се финансират по ОПАК
- Отчитане и оценка на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията на ниво проект и на ниво приоритетна ос посредством определените индикатори за изпълнение

Основната целева група на подкрепяните дейности от Оперативната програма са служителите в държавната администрация и в органите на съдебна власт. Политиките за равенство между половете и недискриминацията са спазвани. В момента повечето от служителите на всички нива са жени, като те заемат и по-голямата част от управленските позиции.

Държавната администрация трябва да бъде отворена и за възможности за работа на хора в неравностойно положение. Приоритетна ос II е насочена и към осигуряване на специализирано и продължаващо обучение за развитие на уменията на всички работещи в администрацията.

Ще се предприемат мерки за информиране на обществото за тази хоризонтална политика. УО ще се уверява, че всички подприоритети, съфинансирани от СФ, са в съответствие и допринасят за политиката и законодателството на Общността за равните възможности.

Принципът за равните възможности ще бъде гарантиран и по време на срещите на Комитета за наблюдение.

2. Иновации и прилагане на политики (mainstreaming)

В рамките на всяка оперативна програма се отделя специално внимание на поощряването и включването на иновационни мерки. Прилагането на принципа на иновации представлява разработване на нови подходи и споделяне на добри практики при изпълнението на различни политики.

Управляващият орган избира темите за финансиране на иновации в рамките на партньорството и определя подходящите условия за тяхното реализиране.

В ОПАК подкрепата за различни елементи на иновационна дейност ще се осъществява в рамките на отделните приоритетни оси. Ще бъдат финансирани дейности, свързани с разработването на иновации и прилагане на политики, подобряване на инструментите на съществуващите политики и практики, както и разпространението на добри практики.

При осъществяване на мониторинг и оценка ще се отчита степента на иновативност на отделните проекти, програми и действия. Периодично ще се прави оценка на успеха на дадена иновационна дейност и ще се търсят способности за разпространението на резултатите и добрите практики.

Реализирането на принципа за насърчаване на иновации и прилагане на политики ще става чрез използване на подходящи инструменти и процедури:

- Ползване на положителния опит на други държави членки на ЕС
- Финансиране на анализи, изследвания и оценки за ефективността на действия, включени в принципа за иновации и прилагане на политики
- Разпространяване и популяризиране на съществуващи добри практики в областта на иновациите и прилагането на политики, както и формите и начините на прилагане на принципа за иновативност при разработване на проекти
- Отчитане и оценка на въздействието посредством индикаторите за изпълнение, определени за съответния подприоритет

3. Партньорство

Управляващият орган на всяка оперативна програма като основен елемент на доброто управление поощрява подходящото участие на СИП в действия, финансирани по

Оперативната програма.¹⁸² Регламентът изисква осигуряването на адекватно участие и достъп на СИП и НПО до дейностите финансирани по линия на ОП. Във връзка с изпълнението на чл. 5, 3 на Регламент № 1081/2006 г. УО на ОПАК поощрява участието на социалните партньори в действия за развитие на капацитета, включващи обучения и действия по мрежово изграждане. Затова по Програмата ще бъдат предвидени финансови средства в размер до 2% от сумата, определена за ОПАК.

Прилагането на принципа на партньорство е важен компонент на всички политики и практики подпомагани по линия на СФ. Основната цел на този принцип е да гарантира в достатъчна степен достъпа и участието на СИП и другите заинтересовани страни в процесите на програмиране, изпълнение, мониторинг и оценка на подкрепата по линия на ЕСФ.

Реализирането на принципа за партньорство ще става чрез използване на подходящи инструменти и процедури като:

- Прилагане на принципа чрез критериите за оценка и избор на проекти и дейности, които ще се финансират по ОПАК
- Посочване като основни бенефициенти за определени дейности по ОПАК на СИП и НПО
- Отчитане и оценка на принципа на партньорство на ниво проект и на ниво приоритетна ос посредством определените индикатори за изпълнение
- Включване на представители на СИП и НПО в Комитета за наблюдение на ОПАК

4. Устойчиво развитие

Концепцията за устойчиво развитие е в основата на икономическата политика на Общността и представлява всеобхватна дългосрочна цел, заложена в Стратегията за устойчиво развитие от Гьотеборг. Тя е насочена към постигане на продължително подобряване на качеството на живот за сегашните и бъдещите поколения чрез създаването на устойчиви общности, които са способни ефикасно да управляват и използват ресурси и да се възползват максимално от потенциала на икономиката по отношение на екологията и социалните иновации, осигурявайки просперитет, защита на околната среда и социално сближаване. Лисабонската стратегия е тясно свързана с целите на ЕС за устойчиво развитие.

В контекста на Стратегията за устойчиво развитие на ЕС ОПАК си поставя за цел да спомогне за постигането на икономически просперитет, като насърчава устойчивото развитие на администрацията чрез по-голяма ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност в дейността ѝ.

За насърчаване на устойчивото развитие действията по ОПАК ще бъдат насочени в следните области:

- Въвеждане на принципа за добро управление в администрацията
- Насърчаване на иновациите
- Развитие на е-услуги
- Насърчаване на заетост сред младежите в администрацията
- Насърчаване на ученето през целия живот

¹⁸² Регламент (ЕО) № 1081/2006 (чл. 5)

Управляващият орган на ОПАК ще осигури прилагането на принципа на устойчиво развитие чрез използване на подходящи инструменти и процедури:

- Финансиране на проучвания и оценки за ефективността на действия, включени в принципа на устойчивото развитие
- Разпространяване и популяризиране на формите и начините за прилагане на принципа на устойчиво развитие при разработване на проекти
- Включване на принципа на устойчиво развитие в процеса на избор на дейности, които ще се финансират в рамките на ОПАК
- Отчитане и оценка на въздействието посредством индикаторите за изпълнение, определени за съответния подприоритет

XX. СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Всички подприоритети, съфинансирани по ОПАК, следва да бъдат в съответствие с разпоредбите на Договора за Европейската общност, както и с политиките и законодателството на ЕС в областта на икономическата конкуренция и околната среда.

ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Всички въпроси, отнасящи се до дейностите, свързани с възлагане на обществени поръчки, се регулират от Закона за обществените поръчки (ЗОП), който е в сила от 01.10.2004 г. С последните изменения и допълнения на ЗОП от 2006 г. е постигнато привеждане на цялостната нормативната уредба в съответствие с европейското право и с изискванията на новите Директиви на ЕС в областта на обществените поръчки. ЗОП и подзаконовите нормативни актове за неговото прилагане съдържат разпоредби, гарантиращи принципите за публичност и прозрачност; свободна и честна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Държавната политика, засягаща обществените поръчки, се осъществява от министъра на икономиката и енергетиката. Под неговото управление е създадена независима административна структура – Агенцията по обществени поръчки, която има за задача да гарантира ефективността на системата за обществени поръчки в България.

Изпълнението на подприоритетите, финансирани по ОПАК, ще става при стриктно прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Управляващият орган гарантира, че договорите за обществени поръчки или предоставените концесии, свързани с изпълнението на проекти, финансирани от ЕСФ, са в съответствие с разпоредбите на директиви 2004/17/ЕО, 2004/18/ЕО, Регламент (ЕО) № 1564/2005 или принципите от Договорите за създаването на ЕО, където е приложимо.

ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ

След приемането на Република България в ЕС разпоредбите на член 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност, както и регламентите и разпоредбите в областта на държавната помощ, са директно приложими. Европейската комисия разполага с решаващия глас по отношение на оценката и контрола за съответствието на държавната помощ с принципите на свободна конкуренция.

Следователно всякаква държавна подкрепа по тази програма трябва да бъде в съответствие с процедурните и материални правила, приложими в момента, в който се гарантира държавната подкрепа.

Министърът на финансите е националният орган, отговорен за контрола, прозрачността и координирането на държавната помощ.

Управляващият орган е напълно отговорен за постигане на изпълнение на правилата за държавна помощ по тази програма. Той отговаря за идентифицирането на операции и дейности, които попадат под правилата за държавна помощ. В такива случаи той контролира законността на предоставената държавна помощ, изпраща известия и наблюдава прилагането на решения на Европейската комисия по отношение на тези дела. Отношенията между

Управляващия орган и Европейската комисия по въпросите на държавната помощ се уреждат чрез министъра на финансите.

В тази връзка главните отговорности на Управляващия орган според националните и европейските закони са:

- Да докладва на министъра на финансите за предоставена държавна помощ
- Да информира министъра на финансите предварително за всяко намерение за планиране да се предостави държавна помощ
- Когато помощта попада в обхвата на блокиращи и ограничителни изисквания, да поиска предварително съгласието на министъра на финансите относно планираната държавна помощ
- Да упражнява контрол за спазване на действащите регламенти на Европейския съюз, отнасящи се за член 87 и член 88 от Договора за ЕС за помощта “de minimis”. Информира министъра на финансите за попадаща в обхвата на “de minimis” помощ в срок от три дни преди датата на нейното предоставяне
- Да поддържа собствен регистър на държавната помощ и “de minimis” помощта, като отговаря за автентичността на информацията в него, и да предоставя достъп на министъра на финансите при запитване от негова страна

ЕКОЛОГИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Осъществяването на дейностите по ОПАК няма да има директно въздействие върху околната среда. В тази връзка е направено запитване до Министерството на околната среда и водите на Република България относно необходимостта от осъществяване на оценка за екологичния риск на Оперативната програма в съответствие с Директива 2001/42/ЕО. Отговорът от страна на МОСВ постановява, че не е необходимо да се извършва такава оценка, позовавайки се на разпоредбите на Закона за защита на околната среда.

По тази причина не се налага разработване на оценка на екологичното въздействие за Програмата. На ниво индивидуален проект, там където е приложимо, ще бъде спазван принципът за екологично въздействие.

XXI. ИЗПЪЛНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ОПАК

1. Институционална рамка за управление на Оперативната програма

1.1. Управляващ орган

С Решение № 965/16.12.2005 г. на Министерския съвет, дирекция “Управление на проекти и програми” (УПП) е определена за Управляващ орган (УО) на ОПАК.

В съответствие с препоръките на ЕК за максимално опростяване на управленската структура на ОПАК, не е създадено Междинно звено за изпълнение на Програмата. Това налага ясното разделение на функциите на различните участници (УО и бенефициенти).

Управляващият орган носи отговорността за ефективното и ефикасното управление и изпълнение на Оперативната програма. Съгласно чл. 60 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 неговите задължения включват:

- Да гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за Оперативната програма и че те са в съответствие с приложимите Общностни и национални правила за целия период на осъществяването им
- Да проверява, че съфинансираните продукти и услуги са доставени и че декларираните от бенефициентите разходи по проекта са действително извършени и са в съответствие с националните правила; може да се извършват проверки на място на отделни операции на извадков принцип в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1828/2006.
- Да гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютризирана форма на счетоводните записи за всяка операция по Оперативната програма и че данните за изпълнението, необходими за финансовото управление, мониторинг, проверки, одити и оценка са правилни
- Да гарантира, че бенефициентите и другите звена, включени в осъществяването на проекта, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватна счетоводна аналитична сметка за всички транзакции, отнасящи се до операцията, като се спазват националните счетоводни правила
- Да гарантира, че оценките на Оперативната програма, посочени в чл. 48, параграф 3 на Регламент (ЕО) № 1083/2006, се извършват в съответствие с чл. 33 на Регламент (ЕО) № 1083/2006.
- Да установи процедури, за да се гарантира, че всички документи относно разходите и одитите, необходими да се гарантира адекватно проследяване на документите, се провеждат в съответствие с изискванията на чл. 90 на Регламент (ЕО) № 1083/2006.
- Да гарантира, че Сертифициращият орган (СО) получава цялата необходима информация относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходи за целите на сертифицирането
- Да дава насоки на работата на Комитета за наблюдение и да му осигурява необходимите документи, които да позволят да се следи качеството на изпълнението на Оперативната програма според специфичните ѝ цели
- Да изготви и, след одобрение от Комитета за наблюдение, да предаде на Комисията годишните и окончателни доклади относно изпълнението на програмата

- Да осигури спазването на изискванията за информираност и публичност, установени в чл. 69 Регламент (ЕО) № 1083/2006

Дирекция УПП се състои от три отдела, като разпределението на функциите между тях към 01.04.2007г. е както следва:

Отдел “Програмиране и договаряне”

- разработва система от проекти
- разписва критериите за набиране на проектни предложения
- консултира бенефициентите при изготвяне на проектните предложения
- провежда процедурите за набиране на проектни предложения и изготвя тръжната документация за тях
- избира членовете на оценителските комисии (ОК) и ги представя на Министъра за одобрение и назначаване
- председателства и изпълнява ролята на Секретариат на ОК
- предоставя доклада на ОК за избор на проекти за одобрение от Директора на УО
- подготвя договорите с бенефициентите и ги предоставя за одобрение и подпис на Министъра/Директора на УО
- подготвя тръжната документация и провежда процедурите по възлагане на обществените поръчки по техническата помощ
- одобрява тръжните документи на бенефициентите по различните търгове, организирани от тях
- съхранява цялата документация по провеждането на процедурите за набиране на проектни предложения
- подготвя Доклад за сертификация на съответствието по проектите
- проверява нередностите (за предоставените стоки/услуги по проектите) на място и докладва на експерта, отговарящ за нередностите

Отдел “Мониторинг и публичност”

- проверява тръжните документи, изпълнението на процедурите, договорите с бенефициентите за съответствие с политиките на ЕС
- проверява тръжните документи за съответствие с правилата за допустимост и за обществени поръчки
- наблюдава изпълнението на проектите и работата на бенефициентите
- обобщава докладваните нередности и при необходимост предприема съответните дейности
- подготвя Доклад за сертификация на съответствието по проектите
- обобщава всички Доклади за съответствието и ги изпраща на Сертифициращия орган
- изпълнява ролята на секретариат на Комитета за наблюдение
- подготвя доклади за изпълнение на програмата на периодична база и ги предоставя на КН за одобрение (вкл. предложение за реалокация на ресурсите)

- оперира с Информационната система за наблюдение и мониторинг (ИСУН) до ниво проект
- оперира с базата данни на Европейската Комисия (ЕК) и предоставя необходимата документация на ЕК
- отговаря за оценката на оперативната програма
- осигурява съблюдаването на изискванията за информираност и публичност по изпълнение на програмата, включително отговаря за разработването, изпълнението и координацията на Комуникационния план на ОПАК на национално, регионално и местно ниво

Отдел “Финансово управление”

- проверява 100% заявените разходи от бенефициентите съобразно правилата за допустимост на разходите
- проверява на място, на извадков принцип, финансовите документи по съответните дейности/подприоритети
- проверява и одобрява на периодична база докладите за сертификация на разходите, предоставени от бенефициентите на ниво подприоритет/дейност и ги обобщава на ниво приоритетна ос
- получава искания за плащане от бенефициентите
- оперира със счетоводната система за ОПАК
- проверява наличието на счетоводна система и одитни пътеки при бенефициентите
- изготвя прогнози за плащане
- подготвя искане за плащане към Сертифициращия орган на база прогноза
- извършва плащане към бенефициентите при сертифицирани разходи
- съхранява всичките разходни документи

1.2. Сертифициращ орган (СО)

Дирекция “Национален фонд” (НФ) в Министерството на финансите е определена за сертифициращ орган. Съгласно чл. 61 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 СО:

- Изготвя и подава на Европейската комисия на заверените отчети за разходите и заявления за плащане
- Сертифицира, че:
 - отчетът на разходите е правилен, резултат е от надеждни счетоводни системи и се основава на проверими оправдателни документи
 - декларираните разходи са в съответствие с приложимите общностни и национални правила и са били извършени във връзка с операциите, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за програмата и с общностните и национални правила
- Гарантира за целите на сертифицирането, че е получена адекватна информация от УО относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходите, включени в отчетите за разходите

- Взема предвид за целите на сертифицирането на резултатите от всички одити, извършени от или под отговорността на Одитиращия орган
- Поддържа в електронна форма счетоводни записи на декларираните пред Комисията разходи
- Води счетоводство на сумите, подлежащи на възстановяване и на сумите, изтеглени в резултат на анулирането на целия или на част от приноса за съответната операция. Сумите подлежащи на връщане, се внасят повторно в общия бюджет на ЕС преди приключването на Оперативната програма, като се приспадат от следващия отчет за разходите.

1.3. Одитиращ орган (ОО)

Дирекция “Одит на средствата от Европейския съюз” (ОСЕС) в Министерство на финансите е определена одитиращ орган на ОПАК. Дирекция ОСЕС, която е на пряко подчинение на министъра на финансите е разделена на два отдела: “Европейски Предприсъединителни и Структурни фондове и програми” и “ИСПА и Кохезионен фонд”.

В съответствие с Регламент (ЕО) № 1083/2006 ОО отговаря за следните дейности:

- Да представи в срок от 9 месеца след одобрението на ОП одитна стратегия, обхващаща всички структури, които ще извършват одити
- Да гарантира, че одитите се извършват с цел да се установи ефективното функциониране на системите за управление и контрол
- Да гарантира, че одитите на операциите са осъществени на базата на подходяща извадка и в съответствие с метод, въведен и одобрен от ОО
- Да предостави на Европейската комисия годишен доклад до 31 декември на всяка година от 2008 г. до 2015 г. Годишният контролен доклад трябва да е придружен от годишно одитно мнение, формирано на базата на одити, проведени под отговорността на ОО. Той е придружен и от факти за това, дали функционирането на системите за управление и контрол дава разумна увереност, че разходите, декларирани на Комисията са верни и съответните трансакции са законни и редовни.
- Да предостави на Европейската комисия най-късно до 31 март 2017 г. финална декларация, оценяваща валидността на искането за плащане на окончателния баланс и законността и редовността на принадлежащите трансакции, придружени с окончателен контролен доклад.

Одитиращият орган гарантира, че по време на одитната работа се държи сметка за международно приетите одитни стандарти.

Когато одитите и проверките, съгласно подточки, се извършват от институция различна от Одитиращия орган, същият гарантира, че тези институции имат необходимата функционална независимост.

1.4. Орган за оценка на съответствието

Функциите на Орган за оценка на съответствието (общ за всички оперативни програми в България) по чл. 71 на Регламент № 1083/2006 ще се изпълняват от дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз” на Министерство на финансите. Решението за това е взето от Министерския съвет през м. август 2006 г. Дирекция „Одит на средствата от ЕС” е отговорна за извършване на оценка на системите под оперативните програми и за

даване на становище за тяхното съответствие с разпоредбите на Регламент № 1083/2006. За извършване на оценка на съответствието (вкл. изготвяне на методология, извършване на одити за оценка на съответствието и изготвяне на доклади) на оперативните програми дирекция „Одит на средствата от ЕС” ще бъде подпомагана от външни експерти и одитори.

1.5. Комитет за наблюдение

Ефективността и качеството на изпълнение на ОПАК се контролира от Комитет за наблюдение, чиито функции съгласно чл. 65 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и ПМС № 182/21.07.2006 г включват:

- Разглежда и одобрява критериите за избор на операциите, както и всяка промяна в тях в съответствие с програмните нужди
- Периодично преразглежда извършения напредък за постигането на специфични цели на Оперативната програма въз основа на документи представени от УО
- Разглежда резултатите от изпълнението и по-специално за постигането на целите, набелязани за всяка приоритетна ос, както и резултатите от оценките, свързани с чл. 48, ал. 3 от същия Регламент
- Разглежда и одобрява годишните и окончателния доклади за изпълнението, свързани с чл. 67 от Регламента
- Получава информация за годишния контролен доклад, или части от него, както и всякакви коментари от страна на Комисията във връзка с разглеждането на доклада или отделни негови части
- Може да предлага на Управляващия орган промени или преглед на оперативната програмата, с което ще се подпомогне осъществяването на целите на ЕСФ или да се подобри управлението, вкл. финансовото управление
- Обсъжда и одобрява всяко предложение за изменение на съдържанието на решението на Комисията относно помощта от ЕСФ.

След своето учредяване, Мониторинговият комитет приема детайлни правила за своята работа.

Съставът на Комитета за наблюдение на ОПАК е определен със заповед на министъра на държавната администрация и административната реформа № Р-42/20.09.2006 г.

Членове на МК, с право на глас са представителите на:

- УО на ОП “Административен капацитет”
- Министерството на държавната администрация и административната реформа
- Министерството на регионалното развитие и благоустройството
- Министерството на икономиката и енергетиката
- Министерството на труда и социалната политика
- Министерството на транспорта
- Министерството на околната среда и водите
- Министерството на земеделието и горите
- Министерството на финансите

- Централно координиращо звено
- Сертифициращ орган
- УО на Оперативна програма “Техническа помощ”
- Агенция за икономически анализи и прогнози;
- Министерски съвет – дирекция “Икономическа и социална политика”;
- Министерски съвет – дирекция “Стратегическо планиране и управление”;
- Министерски съвет – дирекция “Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции”;
- Министерството на здравеопазването
- Министерството на правосъдието
- Министерството на образованието и науката
- Изпълнителна агенция за рибарство и аквакултури
- Агенция по обществени поръчки
- Института по публична администрация и европейска интеграция
- Националният статистически институт
- Национално сдружение на общините в Република България
- Регионални съвети за развитие на районите за планиране
- Българска стопанска камара;
- Българска търговско-промишлена палата;
- Съюз за стопанска инициатива;
- Конфедерация на работодателите и индустриалците в България;
- Асоциация на индустриалния капитал в България;
- Конфедерация на независимите синдикати в България;
- Конфедерация на труда „Подкрепа”;
- Съюз на синдикатите „Промяна”;
- Български съюз на частните предприемачи “Възраждане”.

Като наблюдатели в МК могат да участват представители на неправителствени организации.

Съставът на МК може да бъде преразглеждан и разширяван по инициатива на УО, с цел гарантиране на представително членство и партньорство и без необходимостта от промяна на ОПАК.

Председател на Комитета е заместник-министърът на държавната администрация и административната реформа, в чийто ресор е ОП Административен капацитет. Председателят на КН е без право на глас. Секретариат на Комитета е отдел “Мониторинг и публичност” на УО.

2. Изпълнение на програмата

2.1. Роля на бенефициента

Бенефициентът кандидатства за изпълнение на проекти, съфинансирани от ЕСФ в рамките на ОПАК. След като подпише договор/споразумение с УО за изпълнение на конкретни проекти, той е отговорен за правилно и точно изпълнение на дейностите, визирани в сключения с УО договор/споразумение.

Бенефициентът възлага работата по проекта като подготвя тръжна документация, провежда търгове, съгласно ЗОП или ПМС № 55/12.03.2007 г. и подписва договор с избрания изпълнител.

Изпълнителят гарантира, че единствено направените разходи, които са одобрени по договор с бенефициентите, се предвиждат като искане за плащане.

След извършване на услугите/ доставките изпълнителят издава фактури и ги предоставя на бенефициента. Той, от своя страна, прави 100% проверка на фактурата и се уверява за съответствието на доставената стока/услуга с представените критерии, вкл. и проверка на място, когато е необходимо.

Бенефициентът заплаща 100 % от стойността на фактурата със собствени средства, след което изготвя искане за плащане до УО за сумата на одобрената фактура

Изготвя се доклад за верификация на доставката на стоки или услуги, които заедно с платените фактури и искането за плащане, се изпраща за проверка и одобряване на отдел “Финансово управление” и на отдел “Мониторинг и публичност” на Управляващия орган.

Заедно с това бенефициентът:

- При откриване на нередности ги обобщава в доклад и уведомява УО
- Осигурява информираността на обществеността за проектите, съфинансирани по ОПАК
- Изготвя периодични отчети за изпълнението на проекта и ги подава на УО

За да осигури необходимите данни и отчетност към УО, бенефициентът гарантира поддържането (съхраняването и архивирането) на финансови данни, допълнителни документи и отчети в съответствие с изискванията на чл. 60 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

2.2. Подбор на проекти за финансиране

Управляващият орган носи цялостната отговорност по процедурата за подбор на проекти. Той разработва критерии за избор на операции и ги представя за одобрение пред Комитета за наблюдение.

Управляващият орган гарантира прозрачността, обективността и ефикасността на процедурата по оценяване и с това качеството на одобрените проекти, базирани на стратегическия подход за реформиране на услугите, като съчетава повече от един проект.

За да се гарантира обективност, членовете на оценителската комисия и експертите, които са свързани по някакъв начин с оценяваното проектно предложение, не участват в процеса на оценяване на проектните предложения за съответната тръжна процедура.

Оценителските комисии функционират на национално ниво и могат да включват представители на Управляващия орган, на компетентните министерства, структурите на гражданското общество и на областните и общинските власти. Оценителските комисии може

да включват и независими експерти, поканени поради специализираното им експертно познание в дадена област, нужно за правилно оценяване на проектите. Оценката на проектите се извършва на базата на критериите за избор на операции, одобрени от Комитета за наблюдение.

2.3. Финансово управление на ОПАК

Финансовото управление и контрола върху всички средства (национални и на ЕК) е обща отговорност на УО и на СО.

Разделението на функциите и отговорностите в процесите на искане за отпускане на средства и сертифицирането се основава на националното законодателство и правилата на ЕС.

Процедурите за управление и контрол на ОПАК са предмет на оценка според чл. 71 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 г. и междинните плащания са свързани с потвърждаването на надеждността на тези системи.

2.3.1. Орган, отговорен за получаване на средствата от ЕК

С Решение № 988 на Министерския съвет от 2005 г. Дирекция “Национален фонд” е определена и за орган, отговорен за получаване на средствата от ЕК по ОПАК.

2.3.2. Орган, извършващ плащанията към бенефициентите

Управляващият орган на ОПАК ще бъде и органът, който извършва плащанията към бенефициентите. Отдел “Финансово управление” възстановява разходите и заплаща исканите ресурси на бенефициента в съответствие с определеното ниво на неговото съвместно финансиране, без забава и без приспадане на разноси

2.3.3. Роля на Управляващия орган

След като сключи договорите/споразуменията с бенефициентите за осъществяването на конкретни проекти, УО е отговорен за събирането на информация за разходите, която се предоставя от бенефициентите в месечен доклад (писмен документ съдържащ обобщени данни за всички фактури, платени по време на периода, цялата анализирана информация, бази данни, опис на всички индивидуални фактури, съответните договори, подробен опис на всички процедури и методи, използвани в процеса на проверка)

УО проверява доклада като прави:

- Проверка на съответствието (фактурата се отнася към проект, одобрен в рамките на оперативната програма, като това е предмет на проверка)
- Формална проверка (фактурите са издадени на името на бенефициента и е посочен неговият адрес и дата на изпълнение, като последната е по-късна от датата на одобрение на проекта за финансиране и др.)
- Проверка на съдържанието (фактурите съдържат разходи, които съответстват на упоменатите в договора и кореспондират на целите на проекта, и др.)
- Проверка на достоверността (фактурата не е предоставена по друга програма; съгласно формалните проверки фактурите отговарят на изискванията на законодателството и др.).

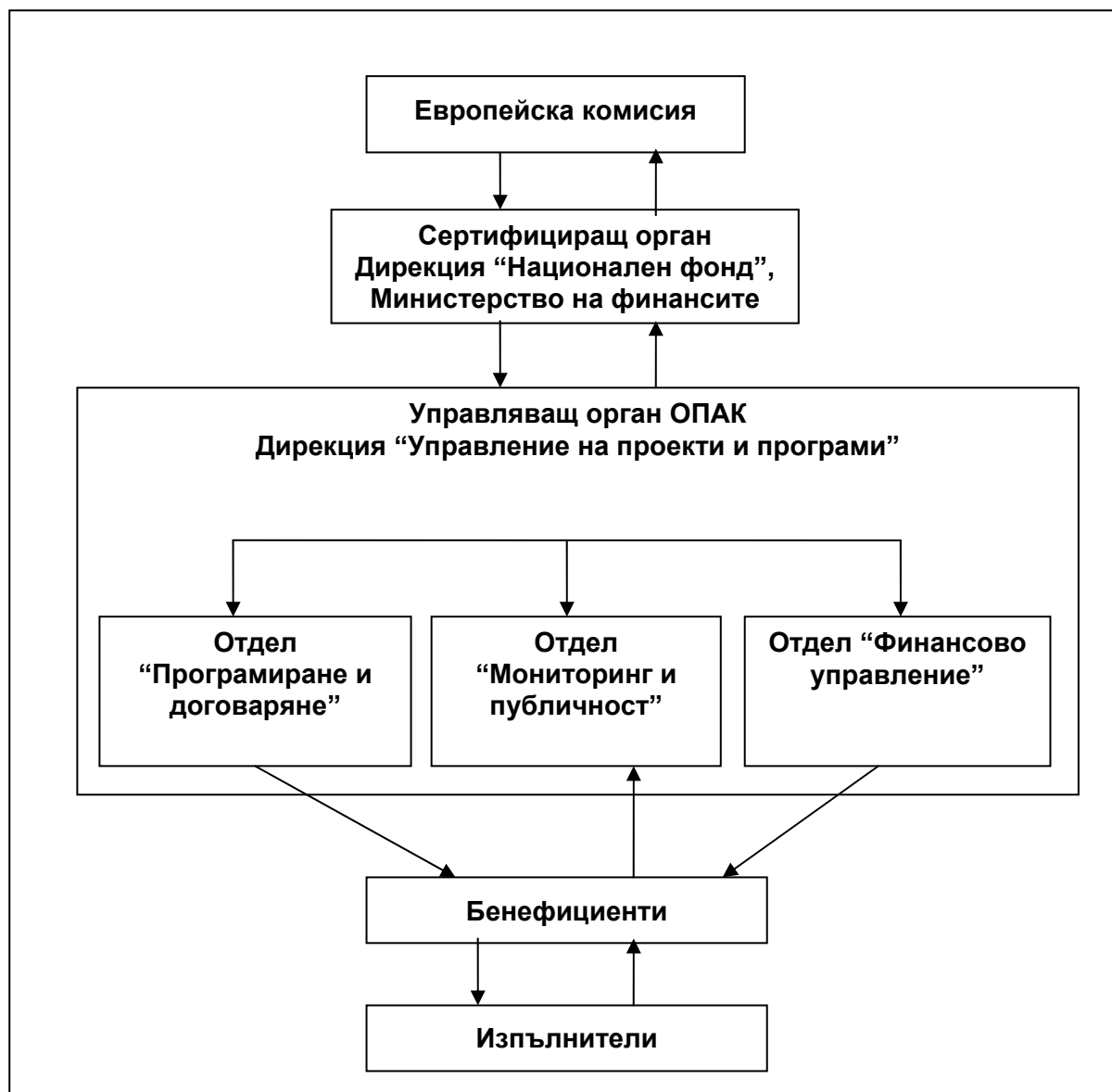
УО изготвя общ доклад на ниво подприоритет, като към него се прилагат данни за проекта и референции за проверка на бенефициентите. С негopotвърждава, че:

- Разходите по подприоритета съответстват на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1828/2006 и националните правила за допустимост на разходите
- Очакваният резултат от подприоритета е в съответствие с целите на съответната програма
- Искането за плащане се основава на допустимостта на разходите, които са реално заплатени от бенефициента, и съответната достъпна документация, която удостоверява тяхното извършване
- Разходите са платени в рамките на съответния допустим период на Оперативната програма
- Материален (физически) и финансов напредък, който се следи от УО, включително провеждането на проверки на място и проверки на образци, ако се счита за необходимо
- Помощта на ЕС за подприоритета не се препокрива с вече предоставени ресурси по проекти
- Достъпно доказателство за получаването на средствата от страна на бенефициента
- Данни от заложените транзакции са въведени под формата на компютърни файлове и са достъпни за отговорните служби на Комисията, както за националните власти след представянето на молба от тяхна страна
- Разходите са равнени между изпълнителното звено и финансово-счетоводно звено, като всички съществуващи разлики са обосновани
- Няма слабости във финансовия контрол, рисковете от нередности са идентифицирани във връзка с конкретния проект. Ако са установени нередности, се предприемат съответните действия за тяхната корекция.

След извършване на всички необходими проверки Управляващият орган предоставя необходимите комбинирани документи (сертификационен доклад за направените разходи, сертификационен доклад за съответствието на доставените продукти/ услуги) и искане за плащане на програмно ниво към Сертифициращия орган. Искането за плащане е официален писмен документ от УО до СО за предварително, междинно или крайно плащане за определена сума. Исканията за плащане са в български лева. Всеки УО може да изпраща искания за плащане всеки месец. Информацията включена в искането за плащане е за предходния месец. При одобряване на искането за плащане СО отваря лимит по банковата сметка на УО в размер на сумата посочена в искането за плащане. При отваряне лимит по банковата сметка, УО нарежда пълно плащане на средствата на бенефициентите без намаление, задържане или други специфични санкции.

Ако условията за сертифициране на разходите не са изпълнени, СО информира УО за открити различия/проблеми. УО следва да предостави обяснения за отклоненията или проблемите и да предложи корективни мерки в рамките на срока за изпълнение. При получаването от УО на надеждни обяснения за откритите проблеми или, ако предложенията за корективни мерки за елиминиране на проблема се считат за задоволителни, СО сертифицира декларацията за разходите.

Диаграма: Потоци на плащания



3. Процедури за одит и контрол

3.1. Вътрешен контрол

Системата за вътрешен контрол осигурява приемлива, но не и абсолютна сигурност, че изграждането на ОПАК няма да бъде възпрепятствано при постигането на определените цели. То обхваща политиките, процесите, задачите, поведението и други аспекти, които взети заедно улесняват ефективността и ефикасността на управлението на ОПАК чрез осигуряване на подходящ отговор на оперативните, финансовите и други рискове, свързани с постигането на целите на ОПАК. Това включва:

- Защита на паричните средства от ЕС, от национални и други източници на средства от неподходяща употреба, загуба или измами

- Гарантиране на качеството на вътрешната и външната отчетност, което изисква поддържането на надлежни отчетни материали и процеси, които генерират поток от своевременна, съответна и достоверна информация в и извън ОПАК

- Гарантиране на съответствието с приложимите европейски и национални закони и разпоредби, както и съответствие с политиките, приложими по отношение на съответния(те) етичен(ни) кодекс(и)

Добрата система на вътрешен контрол намалява (но не може да елиминира):

- Възможността за неподходящи преценки в процеса на вземане на решения
- Човешки грешки
- Целенасочено заобикаляне на контролния процес от служители и други
- Незачитане на контрола от страна на ръководството
- Възникването на непредвидими обстоятелства

Тя трябва да:

- Бъде в състояние да отговори своевременно и бързо на рисковете, произтичащи от промени в средата

- Включва процедури за незабавна отчетност към съответните управленски нива и по-конкретно на ниво Сертифициращ орган. Всеки недостатък или слабост на контролната система се идентифицира заедно с информация за предприетите коригиращи действия

3.2. Верификация на дейностите

В рамката на системите за вътрешно управление и контрол бенефициентите разработват и прилагат подробни процедури за верификация на предоставените стоки и услуги и реално направените разходи и осигуряват съответствие на разходите със съответното национално и европейско законодателство, особено по отношение на допустимостта на разходите за съответната помощ, обществени поръчки, държавна помощ, опазване на околната среда и равни възможности. Разходите могат да бъдат верифицирани само след прилагането на контрола на първо ниво. През 2007 – 2013 г. проверките на място (първо ниво на контрол) са уредени от чл. 60 (b) на Регламент (ЕО) № 1083/2006 и чл. 13 (2) на Регламент (ЕО) № 1828/2006.

3.3. Одитна пътека

Одитната пътека е средство за мониторинг на системата, препоръчано от ЕС за мониторинг на усвояването на средствата от СФ на ЕС и КФ, което изисква описание на изпълнението на Програмата и подприоритетите под формата на текстове, таблици и графики. Това описание включва различни нива от техническото задание и комуникациите, както и управлението и предварителните одитни процеси, като по този начин позволява мониторинга и проследяването им.

3.4. Предварителен контрол

УО отговаря за управлението и изпълнението на Оперативната програма в съответствие с принципа за добро финансово управление. Той гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, одобрени от Комитета за наблюдение и **че те са в съответствие с приложимите общностни и национални правила** за целия период на осъществяването им (чл. 60 (a) от Регламент (ЕО) № 1083/2006).

В тази връзка УО създава система на предварителен контрол по отношение на документацията, с която се регламентира изпълнението на операциите по ОПАК. Предварителният контрол ще гарантира, че провежданите процедури и свързаната с тях документация са съобразени с изискванията на ОПАК и приложимите общностни правила и национално законодателство.

3.5. Вътрешен одит

Всички организации и институции, свързани с изпълнението на ОП, имат създадени звена за вътрешен одит. УО на ОПАК също има изградено такова звено на пряко подчинение на министъра на държавната администрация и административната реформа. Дейностите по вътрешен одит се извършват в съответствие с националното законодателство. Вътрешните одитори на МДААР ще извършват одит на изпълнението на ОПАК, включително и на бенефициентите.

3.6. Управление на риска

Управлението на риска е продължителен процес. Отговорност на ръководителя на УО на ОПАК е установяването, оценката и управлението на рисковете, които могат да повлияят на постигането на целите на ОПАК. Управлението на риска в ОПАК осигурява рамката за увеличаване на ефективността на мениджмънта. Той помага за идентифициране на проблемите, които са над приемливото ниво на риск, а също така идентифицира области, в които системите за контрол са най-ефективни. Той е и средство за вземане на стратегически решения. УО е отговорен да осигури провеждането на оценка на риска и ще направи всичко възможно да минимизира и смекчи възможните рискове в институциите, участващи в управлението и изпълнението на ОПАК.

3.7. Доклад за нередностите

Всички институции, участващи в управлението и изпълнението на ОПАК, са отговорни за откриването на нередности и съобщаването им на УО на ОПАК. На тази основа УО изготвя доклад за нередностите до Сертифициращия орган. Сертифициращият орган изготвя от своя страна доклади за нередностите до ЕК. Държавите членки носят отговорност за финансови корекции и възстановяване на неправилно платени суми. Институциите ще се придържат към Регламент (ЕО) № 2035/2005 на Комисията от 12.12.2005 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1681/1994 относно нередностите и възстановяването на суми, които са неправомерно изплатени в рамките на финансирането на структурните политики и организацията на информационна система в тази област, чл. 98 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и чл. 28 от Регламент (ЕО) № 1828/2006.

4. Мониторинг и оценка

4.1. Система за мониторинг

В съответствие с изискванията на чл.66 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 УО и КН на ОПАК осигуряват качествена система за мониторинг на изпълнението на Програмата.

Мониторингът е систематично и продължително събиране, анализ и използване на информация за целите на управлението и вземането на решения по отношение на конкретни процеси или интервенции.

Най-обективният начин за сравняване на напредъка по ОПАК с поставените цели е посредством използването на система от количествени, финансови и физически индикатори, залегнали в Програмата за всеки конкретен подприоритет.

Системата за мониторинг борава с три вида индикатори:

- Индикатори за изпълнение – измерват последствията от проектите
- Индикатори за резултат – измерват непосредствения ефект от проекта върху целевите групи

Източници на информация за целите на мониторинга са:

- ОПАК поставя общите индикатори, спрямо които ще се измерва изпълнението на Програмата и отделните подприоритети
- УО на ОПАК подготвя примерни индикатори за изпълнение до ниво подприоритет и ги залага в насоките за кандидатстване
- Бенефициентите подготвят прогнозни стойности за индикаторите за изпълнение и резултат за цялата продължителност на проекта, които следва да бъдат дефинирани в проектното предложение. Изпълнението на заложените индикатори ще бъде включено към докладите за изпълнение, които бенефициентите подават към УО.

Основни средства за извършване на мониторинг са:

- ИСУН – Информационна система за управление и наблюдение
- Доклади
- Мониторингови посещения
- Одит на проекти

В УО на ОПАК има назначени експерти по мониторинг, чиито задължения включват и набирането на необходимата информация.

Резултатите от провеждания мониторинг са основата, на която УО изготвя годишните доклади и финалния доклад за изпълнение на Програмата. С оглед изискванията на Анекс XXIII към Регламент (ЕО) № 1828/2006 в случаите, когато е уместно, УО на ОПАК ще предоставя информация за индивидуални участници в подприоритетите, разделени по групи и пол.

Мониторингът на ОПАК ще се извършва на 2 нива:

- Мониторинг, извършван от УО на ОПАК – отговорност на УО е да гарантира събирането на информация/данни, които подлежат на мониторинг и са необходими за отчитане изпълнението на Програмата, както и въвеждането на тази информация в Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН)
- Мониторинг, извършван от КН – напредъкът по изпълнението на ОПАК се докладва на КН чрез годишни доклади и финален доклад. С помощта на мониторинга КН формира своята преценка по отношение на постиженията и недостатъците при изпълнението на ОПАК, така че да взема решения относно корекции на нейните приоритетни оси или подприоритети.

4.1.1. Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН)

С цел ефективно и ефикасно управление на СФ и КФ на ЕС в България е разработена централизирана ИСУН. Системата се администрира от Централното координационно звено в Министерството на финансите.

Основното предназначение на ИСУН е да подпомогне процесите на програмиране, изпълнение, наблюдение и оценяване на оперативните програми, както и на системите за разплащане. Тя ще се използва от Централното координационно звено, Управляващите органи на оперативните програми, междинните звена, Сертифициращия орган, Одитиращия орган, други контролни органи и бенефициенти.

В ИСУН ще се събира информация за процедурите за набиране на проектни предложения, за решенията на оценителните комисии; информация, свързана с наблюдението на изпълнението на проектите; регистрират се всички документи и цялата кореспонденция на УО; събира се информация, свързана с управлението и контрола на всички финансови процедури; информация относно проведените мониторингови посещения и проверки на място, относно открити нередности и взети корективни мерки; ИСУН предоставя също достъп до всички доклади от бенефициентите и УО.

ИСУН не е само информационна система за набиране на информация и нейното последващо обобщаване и обработка, а система, разработена да оказва съдействие за спазването на административните процедури, възприети от УО на ОПАК, както и да предоставя необходимите средства за контрол върху изпълнението.

ИСУН осигурява следната основна функционалност:

- Интегрирано и лесно за използване от потребителя приложение
- Проследяване на изпълнението на проектите
- Прикрепване на документи в електронен вид към всяко приложение или проект във всички модули
- Проследяване на кореспонденцията по проекта и движението на документите
- Разпечатване на документи и писма чрез използване на шаблони
- Поддържане на служебна информация за всички действия, извършени от потребителите на системата

В УО е назначен експерт, главен координатор по ИСУН, който ще следи за функционирането ѝ. Всички служители на УО ще имат различни нива на достъп до системата в зависимост от функциите, които изпълняват. Бенефициентите ще получават права за достъп на ниво проект.

Системата ще служи като база за обмен на данни с Комисията.

4.1.2. Използване на финансово-счетоводна система SAP

Управляващият орган поддържа двойна аналитична финансово-счетоводна система, която обхваща всички договорни и други финансови операции, свързани с ОП “Административен капацитет”. Счетоводната система съдържа записи за всички операции, кодирани по приоритет, дейност, договор, източник на финансиране и т.н. Достъп до тази информация ще имат както сертифициращите, така и одитиращите органи.

Компютъризираната счетоводна система, използвана от Управляващия орган е използваната от Сертифициращия орган счетоводна система, базирана на SAP R/3. Предвижда се разработване на интерфейс за връзка на SAP с ИСУН.

4.1.3. Информационна система на ЕК – SFC2007

Обменът на данни по електронен път с Европейската комисия ще бъде извършван чрез създаването на интерфейс между ИСУН и Информационната система на ЕК – SFC2007.

Според чл. 40 (1) от Регламент (ЕО) № 1828/2006 системата следва да обхваща информация от общ интерес за Комисията и държавата членка и да включва данни, необходими за осъществяване на финансовите трансакции за всяка оперативна програма:

- Индикативно годишно финансово разпределение
- Финансов план
- Удостоверения за разходи и искания за плащане
- Годишни прогнози за очакваните плащания
- Финансова част на годишните и финален доклад за изпълнение

В допълнение според чл. 40 (2) от Регламент (ЕО) № 1828/2006 компютризираната система за обмен на данни следва да включва информация за следните документи от съвместен интерес и да позволява осъществяването на мониторинг върху тях:

- Националната стратегическа референтна рамка
- Информация за съответствие с принципа на допълняемост
- Оперативните програми, вкл. информация за категориите на подкрепа
- Решенията на Комисията за финансиране от фондовете на ЕС
- Исканията за финансиране на големи проекти съгласно чл. 39, 40 и 41 на Регламент (ЕО) № 1083/2006
- Докладите за изпълнение
- Данни за участниците в подприоритети, финансирани от ЕСФ
- Описанието на системите за управление и контрол
- Стратегията за одит
- Докладите и мненията, свързани с одити
- Удостоверенията за разходи, свързани с частично приключване
- Годишните удостоверения за изтеглени и възстановени суми и подлежащи на възстановяване суми
- Комуникационния план

4.2. Оценки на изпълнението

В съответствие с чл. 47 – 49 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 оценките на ОПАК ще бъдат неразделна част от цялостното управление и изпълнение на Програмата. Оценките представляват независим анализ, чиято крайна цел е да се усъвършенства разработването, управлението, координацията и/или изпълнението на Програмата. Те са инструмент за непрекъснато подобряване на ефективността и ефикасността на финансовата подкрепа, както

и въздействието и устойчивостта на постигнатите резултати. Всяка оценка, извършена преди, по време и след програмния период под отговорността на УО или на Комисията, ще бъде направена в съответствие с принципа на пропорционалност, заложен в чл. 13 на Регламент 1083/2006. Резултатите от оценките ще бъдат изпращани до Комитета за наблюдение и до Комисията и ще бъдат публикувани на сайта на Програмата.

Според чл. 48 от Регламент № 1083/2006, държавата членка осигурява необходимите ресурси за извършване на оценките, организира събирането на необходимите данни и използва различните видове информация, предоставени от системата за контрол. Оценките ще се финансират от бюджета на приоритетна ос IV “Техническа помощ” и ще бъдат извършвани в съответствие с насоките, предоставени от Комисията, и методологията, изготвена от УО. Разпределението на отговорностите и взаимовръзките между участниците в процеса на мониторинг и оценка и методологията ще бъдат подробно описани в Плана за оценка и в Наръчника за изпълнение и управление на ОПАК и анекса към него..

Регламент № 1083/2006 определя три вида оценки, които трябва да се проведат за всяка ОП, според периода им на извършване:

- **Предварителна** (ex-ante) оценка, извършвана по време на подготовката на ОП и преди програмния период 2007-2013
- **Текущи** (on-going) оценки, извършвани по време на програмния период 2007-2013
- **Последваща** (ex-post) оценка, извършвана след края на програмния период 2007-2013.

4.2.1. Предварителна оценка

В съответствие с чл. 48 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 е извършена предварителна оценка на ОПАК. Предварителната оценка има за цел да оптимизира разпределението на бюджетните средства и да подобри качеството на програмиране. Тя идентифицира и оценява несъответствията, пропуските и потенциала за развитие, средносрочните и дългосрочните потребности, целите за постигане, очакваните резултати, съответствието на предложената стратегия с приоритетите на ЕО и качеството на процедурите за изпълнението, мониторинга и финансовото управление.

По Програма ФАР бяха избрани независими експерти, за да проведат предварителната оценка на ОПАК. Резултатите (препоръките) от оценката са включени в Оперативната програма. Пълният доклад на независимите експерти по предварителната оценка може да бъде намерен на уеб страницата на МДААР:

http://www.mdaar.government.bg/docs/en_Ex-ante_Final%20Report%2002.2007.pdf

Вследствие на предварителната оценка и отчитане на препоръките на екипа от консултанти в текста на ОПАК бяха попълнени някои пропуски в представените доказателства в аналитичната част и SWOT анализа. Също така беше направено реструктуриране на документа с цел осигуряване на покритие на всички теми, отговарящи на стратегическите и специфични цели на Лисабонската стратегия, ЕСФ и Стратегическите насоки за сближаване на Общността. Беше прието предложението на екипа за прехвърляне на някои от дейностите в различни подприоритети и прибавяне на допълнителни подприоритети, както и включването на органите на съдебната власт като бенефициенти.

4.2.2. Текущи оценки

Съгласно принципите за допълняемост и пропорционалност (чл. 13 от Регламент (ЕО) № 1083/2006) държавите членки носят отговорност за мониторинга на оперативните програми, провеждането на текущи оценки и предприемането на корективни мерки в случай на възникване на проблеми. В съответствие с тези принципи УО на ОПАК ще организира провеждането на текущи оценки чрез изготвянето на План за оценка на ОП. Планът съдържа общата рамка за провеждането на текущи оценки и гарантира ефективното използване на интегрирани управленски методи по време на изпълнението. Планът се разработва в съответствие с индикативните насоки на Комисията по методите за текуща оценка (работен документ №5) като описва и обяснява общата координация на процеса на текуща оценка, връзките с мониторинговата система, разпределението на задачите, както и механизмите за възможното преразглеждане на плана за оценка. Планът за оценка покрива целия програмен период и се актуализира и преработва на годишна база в съответствие с нуждите на УО или когато са необходими специализирани оценки, съгласно чл. 48 (3) от Регламент №1083/2006.

Планът за оценки се състои от девет части:

- Списък с дейностите, подлежащи на оценка, които да бъдат наблюдавани по време на програмния период
- Тематичен обхват на всяка оценка
- Обосновка на избрания тематичен обхват за всяка оценка (стратегически или оперативни нужди на УО)
- Основни критерии при оценката, които трябва да бъдат покрити
- Оптимално използване от резултатите на всяка оценка (публикация и достъп до докладите за оценка, представяне и разпространяване на резултатите, мониторинг на отразяването на препоръките)
- График (годишен и за целия период)
- Оценки, извършвани от външни или вътрешни експерти (изпълнители)
- Финансовите средства, планирани за всяка оценка
- Разпределение на човешките ресурси и техните задължения в рамките на всяка оценка.

Ще бъдат проведени 2 текущи оценки на ОПАК: едната през 2009 г. и една в средата на 2012 г. Първата ще разгледа напредъка направен дотогава при изпълнението на ОПАК, като фокусът ще бъде върху теми като управлението на ОПАК, докато втората ще се съсредоточи повече върху приоритетните оси, с оглед на продължението им през следващия програмен период.

Освен планираните оценки, текущи оценки ще бъдат извършвани и в два специфични случая:

- **Когато информационната система за управление и наблюдение разкрива значително отклонение от първоначално поставените цели.** В този случай УО на ОПАК ще анализира риска от неизпълнение на Програмата въз основа на годишните доклади. При констатация, че съществува такъв риск, ще бъде инициирано провеждането на оценка.
- **Когато са предложени промени в програмата.** Може да съществуват различни причини за преразглеждане на ОПАК, като например значителни социално-икономически

промени в средата на програмата, значителни промени на европейски, национални или регионални политики, трудности при изпълнението.

Малки или технически преразглеждания, които не предполагат значителни изменения в Програмата не следва да бъдат подлагани на оценка.

4.2.3. Последваща оценка

В съответствие с чл. 49 (3) от Регламент (ЕО) № 1083/2006 последващата оценка ще се извърши от Европейската комисия в сътрудничество с държавата членка и Управляващия орган на ОПАК, които осигуряват събирането на необходимите данни и информация. Последващата оценка ще вземе под внимание всички оценителни дейности, извършени през програмния период.

Последващата оценка ще разглежда степента на усвояване на средствата, ефективността на програмиране на фондовете, както и социално-икономическото въздействие. Тя ще идентифицира факторите, довели до успеха или неуспеха при изпълнението на Оперативната програма, включително възможността за устойчивост и идентифициране на добри практики. Съгласно Регламент №1083/2006, последващата оценка следва да бъде готова не по-късно от 31 декември 2015 г. Резултатите от нея ще бъдат включени в окончателния доклад за изпълнението на Програмата.

4.2.4. Управление на процеса на текущи оценки

УО на ОПАК ще изпълнява водеща роля в осъществяването на текущата оценка като изготвя плана за оценка и осигурява неговото изпълнение. УО ще работи в партньорство с ЕК и КН, които ще подпомагат и насочват процеса на оценка с цел ефективното му приложение при изпълнение и подобрене на Програмата. Определена е позиция на служител по оценката в рамките на отдел “Мониторинг и публичност”, който ще обобщава информацията събрана в процеса на мониторинг и ще отговаря за организирането и провеждането на текущи оценки.

За осигуряване на правилното и прозрачно провеждане на оценката УО на ОПАК ще използва вътрешна или външна експертна оценка или и двете както за целия програмен период, така и за отделни негови етапи. В случаите на външна експертиза, оценителите ще се избират в съответствие със ЗОП. Служителят по оценката ще координира извършването на оценката и ще предоставя необходимата информация на оценителите. Той изготвя Техническо задание за избор на оценители и организира провеждането на избора.

След изготвянето на оценителните доклади се съставя план за действие за изпълнение на препоръките от оценката. Те се предоставят на КН за одобрение, след което се изпращат на ЕК. УО публикува одобрените доклади и плана за действие на Интернет сайта си. В случаите, че те съдържат поверителна информация ще бъде публикувано резюме.

XXII. РЕЗЮМЕ НА КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН НА ОПАК 2007 – 2013

Комуникационният план на ОПАК 2007 – 2013 е изготвен съгласно:

- Регламент (ЕО) № 1083/2006
- Регламент (ЕО) № 1828/2006

Комуникационният план залага мерките за информираност и публичност при изпълнението на ОПАК.

Планът обхваща:

- Цели и целеви групи
- Стратегия и съдържание на мерките за информация и публичност, насочени към широката общественост, потенциалните бенефициенти и бенефициентите на ОПАК
- Индикативен бюджет за изпълнение на Плана
- Административни органи, отговорни за изпълнението на мерките за информация и публичност
- Механизми за одобрение и съгласуване на Комуникационния план
- Начини за оценка на мерките за информация и публичност на Оперативната програма и ролята на Общността

Настоящият раздел съдържа кратко резюме на Комуникационния план на ОПАК.

1. Цели и целеви групи

1.1. Цели

1.1.1. Основна цел

Привличане на обществения интерес, повишаване обществената информираност за ЕСФ и ОПАК през периода 2007 – 2013 г. и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение.

1.1.2. Специфични цели

- Привличане на обществения интерес и повишаване на обществената информираност за обхвата, целите и резултатите от ОПАК и за приноса на Общността
- Привличане на интереса на потенциалните бенефициенти на ОПАК, информиране за финансовите възможности, предоставени от Европейския социален фонд чрез ОПАК и разясняване на критериите за допустимост на разходите
- Запознаване на бенефициентите с техните отговорности при изпълнението на операциите по ОПАК

1.2. Целеви групи

Целеви групи на Комуникационния план на ОПАК са:

- Широка общественост
- Потенциални бенефициенти на ОПАК:
 - Държавна администрация на централно, областно и общинско ниво (включително обучителни институции)
 - Съдебна система (магистрати и съдебни служители)
 - Структури на гражданското общество
- Бенефициентите на ОПАК

2. Съдържание и стратегия на Комуникационния план

2.1. Стратегия

Мерките за информация и публичност в Комуникационния план на ОПАК ще се изпълняват ежегодно. В зависимост от времевия график и конкретните дейности Комуникационният план обхваща следните три основни етапа на изпълнение, определени съгласно специфичните послания, които ще бъдат отправени:

- I. Първи етап, 2007 – 2008 г.
- II. Втори етап, 2009 – 2012 г.
- III. Трети етап, 2013 – 2015 г.

Първият етап ще бъде най-интензивен. Той цели да представи Програмата на широката общественост и бенефициентите и да спомогне за набирането на качествени проектни предложения.

Целта на **втория етап** е да затвърди резултатите, постигнати по време на първоначалната кампания. Ще се осигурява постоянен приток на информация към целевите групи и ще се поддържа техният интерес към темата.

Чрез **третия етап** ще бъдат представени резултатите от изпълнението на ОПАК, както и оценката на изпълнението на Програмата.

2.2. Информационни и комуникационни средства

Информационната и комуникационна стратегия на ОПАК ще използва голям набор от информационни средства. Всяко средство ще бъде насочено към една или повече специфични целеви групи.

За да се направи ОПАК запомняща се и разпознаваема, ще се създаде визуална идентичност на Програмата, с която да се асоциират всички информационни и промоционални материали. Те ще съдържат логото на Европейския съюз, както и логото и слогана на ОПАК.

За да се постигнат различните цели и за да се осигури пълна прозрачност при изпълнението на Програмата, УО на ОПАК ще използва следните комуникационни средства:

- **Събития**

Събитията могат да бъдат разделени на:

- *Обучителни форуми* (напр. информационни дни, семинари, работни срещи и др.)
- *Дискусионни форуми* (напр. конференции, дебати, кръгли маси и др.)
- **Интернет кампании**
 - *Сайт на ОПАК*
 - *Интернет банери*
- **Информационен бюлетин**
- **Аудиовизуални средства** (напр. телевизионен рекламен клип, радиореклама, CD с мултимедийни презентации, Интернет телевизия и др.).
- **Печатни информационни материали** (напр. брошури, дигитални, листовки, плакати, справочници, наръчници и др.)
- **Рекламни материали**
- **Връзки с медиите**
- **Учебни посещения в държави членки на ЕС за представители на медиите**

3. Индикативен бюджет

Индикативната сума, определена за дейностите по информация и популяризиране на ОПАК, е 1.2% от общия бюджет на ОПАК за 2007 – 2013 г.

4. Органи, отговорни за изпълнението на мерките за информираност и публичност

4.1. Отговорности на Управляващия орган

УО отговаря за пълното съответствие на всички мерки по ОПАК с изискванията за публичност и информация, определени с Регламент (ЕО) № 1828/2006 през целия програмен период.

Съгласно разпоредбите УО на ОПАК е отговорен за:

- Съставяне на Комуникационния план на ОПАК 2007 – 2013, обхващащ последователна стратегия за осъществяване на дейностите за предоставяне на информация и публичност през периода 2007 – 2013 г., и за неговото изменение при необходимост; внасяне на Комуникационния план за одобрение от Комитета за наблюдение на ОПАК
- Широко разпространение на Оперативната програма с детайли за финансовия принос на ЕСФ и предоставянето ѝ на всички заинтересовани страни
- Използване на подходящи канали за разпространение на информация с цел осигуряване на прозрачност за потенциалните бенефициенти
- Изпълняване на широк набор от мерки за осигуряване на публичност като например:
 - Съставяне и разпространение на материали, необходими за информиране на целевите групи за ОПАК, както и за ролята на ЕСФ
 - Организиране на пресконференции, информационни дни, семинари и конференции за представители на медиите и за потенциални бенефициенти

– Създаване на база данни, в която да се публикуват успешни проекти и чрез която се разпространяват добрите практики

– Разпространяване на насоки за бенефициентите относно техническите характеристики на мерките за информация и публичност за изпълнение на операциите според изискванията на Европейската комисия

- Осигуряване на прозрачност на процедурите за кандидатстване. Предоставената информация трябва да обхваща следното:

- Условията за допустимост, на които кандидатите трябва да отговарят, за да получат финансиране от ЕСФ чрез ОПАК

- Ясно описание на административните процедури, които трябва да се спазват – къде да се кандидатства, каква документация е необходима, какъв е крайният срок за кандидатстване и др.

- Описание на системата за разглеждане на проектните предложения – какви ще бъдат вътрешните процедури, кога и как ще се информират кандидатите за резултатите

- Информация за критериите, използвани при избора

- Описание на процедурите за оценка за проектопредложенията, включително времеви график за отделните етапи на процеса

- Осигуряване на прозрачност на формулярите за кандидатстване и на наръчниците

- Информирание на бенефициентите, че финансирането на техния проект се свързва с тяхното включване в публичен списък на бенефициенти и с разкриване на определена информация. Публичният списък на бенефициенти на ОПАК ще бъде публикуван на Интернет сайта на ОПАК и ще осигури пълна прозрачност на процеса на усвояване на средствата по ОПАК

- Проверка на изпълнението (включително и на място) на изискванията за осигуряване на информация и публичност от страна на бенефициентите

- Организиране на редовна оценка на дейностите по предоставяне на информация и публичност с акцент върху ефективността на мерките за осъществяването на съответните приоритетни оси

- Управляващият орган ще организира минимум следните мерки за информация и публичност:

- Голямо информационно събитие за отбелязване на старта на Оперативната програма

- Поне едно голямо информационно събитие годишно за представяне на напредъка по изпълнението на ОПАК

- Публикуване на списък с бенефициентите на Оперативната програма, имената на операциите и стойността на публичното финансиране, насочено към всяка операция

4.2. Отговорност на служителя по информация и публичност

Основните задължения на служителя по информация и публичност са да координира следните дейности:

- Изпълнението на Комуникационния план на ОПАК и годишните комуникационни планове за действие

- Подготовката на доклади до Комитета за наблюдение относно напредъка, информационните и комуникационни дейности, изпълнявани от Управляващия орган, използваните комуникационни средства
- Обобщаването на докладите на бенефициентите, описващи техните дейности за информация и публичност
- Поддържането актуалността на Интернет сайта на ОПАК
- Подготовката и разпространението на информационни материали за ОПАК и ЕСФ (например информационни бюлетини, брошури и т.н.)
- Организирането на брифинги, информационни срещи, семинари и конференции както за представители на медиите, така и за бенефициенти
- Подготовката на прессъобщения за новини по изпълнението на ОПАК, нови проекти и покани и др.
- Подготовката и обновяването на бази данни, съдържащи информация за:
 - Потенциалните бенефициенти – за списъци за кореспонденция и други публични цели
 - Журналисти и медии, които ще работят по ОПАК
 - Успешните проекти, които да бъдат публикувани по различни поводи
 - Често задаваните въпроси и техните отговори – за публикуване на сайта на ОПАК, при обучения и по други поводи
- Поддържане на постоянни контакти с медиите

4.3. Отговорности на бенефициентите

Съгласно Регламент (ЕО) № 1828/2006 бенефициентите също имат ясни задължения по отношение на дейностите за информация и публичност. Бенефициентите са отговорни за информирането на обществеността за помощта, получена от СФ, чрез:

- Информирание на участниците в проекти, финансирани от ОПАК (напр. обучения), че проектите са финансирани от ЕСФ
- Постоянни разяснителни табели, ясно видими и достатъчно големи по размер. Те се поставят най-късно до 6 месеца след приключване на операции/проекти, при които цялото публично финансиране надхвърля 500 000 евро, и включват: вида и името на операцията/проекта; емблемата на ЕС; името на Европейския съюз; думите “Европейски социален фонд”
- Поставяне на логото и слогана на ОПАК на всички материали по проекта
- Включване във всички документи по проекта (напр. сертификати за посетени курсове) на информация, че операцията е била финансирана от ЕСФ
- Осигуряване на публичност на съответните проекти в медиите

5. Одобрение и съгласуване на Комуникационния план

Комуникационният план на ОПАК се изпраща от Управляващия орган на Европейската комисия не по-късно от 4 месеца след датата на одобрение на Оперативната програма.

В случай че ЕК изпрати коментари, Управляващият орган разполага с 2 месеца, за да изпрати преработен Комуникационен план. Комисията разглежда преработения план в рамките на 2 месеца. Ако през този период ЕК не изпрати коментари, Планът се счита за приет.

При възникване на необходимост съдържанието на Комуникационния план може да бъде изменяно от Управляващия орга, като всяко изменение се публикува. Комитетът за наблюдение на ОПАК ще бъде информиран за изменението на съдържанието на Плана и на предвидените мерки за информация и публичност.

6. Индикатори за наблюдение и оценка

Напредъкът по изпълнението на Комуникационния план ще бъде наблюдаван непрекъснато през целия програмен период и ще бъде оценяван с цел изпълнение на заложените цели.

Таблица 12: Индикатори за наблюдение на напредъка по изпълнението на ОПАК

Комуникационно средство	Индикатор за наблюдение
Интернет сайт на ОПАК	– Брой създадени страници – Брой бази данни – Брой потребители/посетители – Брой видени страници – Брой на изтеглени документи – Достъпност, леснота на използване, изчерпателност – Брой свалени формуляри за кандидатстване
Събития	– Брой организирани събития спрямо брой планирани събития – Брой действително присъстващи спрямо брой планирани – Обратна връзка от участниците (напр. чрез въпросници)
Информационен бюлетин	– Брой издадени бюлетини – Брой бюлетини, изпратени по електронна поща – Брой бюлетини, изтеглени от сайта на ОПАК – Брой абонати
Информационни материали	– Брой отпечатани екземпляри – Брой разпространени екземпляри – Яснота, пълнота на информацията
Аудиовизуални средства	– Брой произведени аудиовизуални клипове – Брой излъчени аудиовизуални клипове – Обхват на аудиторията – Атрактивност, яснота, лесно запомняне – Ползност, въздействие
Връзки с медиите	– Брой организирани пресконференции – Брой изпратени прессъобщения – Брой публикувани/излъчени в медиите материали – Брой интервюта в електронни и печатни медии

XXIII. СЪКРАЩЕНИЯ

ААМР	Американска агенция за международно развитие
АВ	Агенция по вписванията
АДФИ	Агенция за държавната финансова инспекция
АОП	Агенция по обществени поръчки
АПК	Административно-процесуален кодекс
АСУД	Автоматизирана система за управление на делата
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ГКПП	Граничен контролно-пропускателен пункт
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДАИТС	Държавна агенция за информационни технологии и съобщения
ДАТ	Държавна агенция по туризъм
ДЕО	Договор за европейската общност
ЕИС	Единна информационна система
ЕИСПП	Единна информационна система за противодействие на престъпността
ЕК	Европейска комисия
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕО	Европейска общност
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕСФРСР	Европейски селскостопански фонд за развитие на селските райони
ЕФР	Европейски фонд за рибарството
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗА	Закон за администрацията
ЗДП	Закон за държавните помощи
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗК	Закон за концесиите
ЗКИР	Закон за кадастъра и имотния регистър
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОАРАКСД	Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИОТ	Информационно обслужване и технологии
ИПАЕИ	Институт по публична администрация и европейска интеграция
ИСС	Икономически и социален съвет
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
ИТ	Информационни технологии
КБК	Комисия за борба с корупцията
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КН	Комитет за наблюдение
КП	Комуникационен план

Оперативна програма “Административен капацитет”

КФ	Кохезионен фонд
МВнР	Министерство на външните работи
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МДПБА	Министерство на държавната политика при бедствия и аварии
МЗ	Междинно звено
МИГ	Местни инициативни групи
МОН	Министерство на образованието и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МП	Министерство на правосъдието
МС	Министерски съвет
МТ	Министерство на транспорта
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НМДА	Национална мрежа на държавната администрация
НАП	Национална агенция за приходите
НИП	Национален институт на правосъдието
НОИТ	Научно осигуряване и информационни технологии
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НПО	Неправителствени организации
НПР	Национална програма за реформи
НСПРСР	Национален стратегически план за развитие на селските райони
НС	Народно събрание
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
НСТС	Национален съвет за тристранно сътрудничество
НФ	Национален фонд
ОО	Одитиращ орган
ОП	Оперативна програма
ОПАК	Оперативна програма “Административен капацитет”
ОПОС	Оперативна програма “Околна среда”
ОПРР	Оперативна програма “Регионално развитие”
ОПРЧР	Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”
ОПТП	Оперативна програма “Техническа помощ”
ОСЕС	Одит на средствата от Европейския съюз
ПРООН	Програма за развитие на организацията на обединените нации
ПЧП	Публично-частно партньорство
СГО	Структури на гражданското общество
СИП	Социално-икономически партньори
СМДА	Съвет за модернизирание на държавната администрация
СО	Сертифициращ орган
ССАО	Система за самооценка на административното обслужване
СФ	Структурни фондове
УИС	Унифицирана информационна система
УО	Управляващ орган
УПП	Управление на проекти и програми
УС	Управителен съвет
УЧР	Управление на човешките ресурси
ФРМС	Фондация за реформа в местното самоуправление

ЦКЗ	Централно координационно звено
ЦПР	Център за преводи и редакции
ЧР	Човешки ресурси
CAF	Common Assessment Framework (Обща рамка за оценка)
EFQM	European Foundation for Quality Management (Европейската фондация за управление за качеството)
LAN	Local Area Network (Локална мрежа)
RIA	Предварителни анализи за въздействието
TQM	Total Quality Management (Тотално управление на качеството)