Приложение 1.1

СТРАТЕГИЯ
ЗА МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ИНТЕГРИРАНЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

Правителството на Република България провежда динамична политика за модернизиране на държавното управление - един от шестте основни приоритети на неговата Управленческа програма "Хората са богатството на България". Тази политика е структурирана около постигането на три основни цели: (1) модернизиране на държавната администрация в съответствие с нормите на правовата държава, на пазарната икономика и основните човешки права, (2) укрепване на капацитета за планиране, координиране и осъществяване на предприсъединителните процеси, в общност, и на преговорния процес с Европейския съюз, в частност; (3) подготовка на държавната администрация за пълноценно функциониране в Европейския съюз, непосредствено след присъединяването на България.

Осъществяването на политиката за модернизиране на държавната администрация се изправя пред комплексни предизвикателства, тъй като специфични европейски норми в тази област не са формулирани. Съществуват общи принципи и добри практики на администриране, към които страните-кандидатки се стремят. Правителството на България осъзнава необходимостта от значително инвестиране на финансови и човешки ресурси за постигане на онази надеждност, характерна за Европейското административно пространство.

Правителството направи анализ на актуалното състояние на държавната администрация и отчете достиженията на приложението на основния пакет от закони, свързани със създаване на модерни административни структури (Приложение 1.1). Идентифицирани бяха определени пропуски и слабости, които налагат динамизиране на процеса на модернизиране на държавната администрация, неотменно предварително условие за успешното интегриране на страната в Европейския съюз.

Стратегията за модернизиране на държавната администрация, която се вписва в контекста на приоритетите, формулирани от националната Стратегия за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към ЕС, разработена от Правителството и одобрена от Народното събрание (7 февруари 2002), идентифицира приоритети и дейности за периода 2002-2005 в сферата на държавната администрация, в отговор на:

- Високите очаквания на българските граждани за ефикасно решаване на непосредствените проблеми на днешния ден – повишаване на качеството на живот, намаляване на безработицата, гарантиране на сигурността, осигуряване на икономически растеж.
- Необходимостта от поставяне на държавната администрация в услуга на гражданите, от една страна и от друга - от укрепване престижа на държавната служба.
- Основателните очаквания на българските граждани за безпристрастно, открито и ефикасно административно обслужване, при нулева толерантност към корупционни явления;

Стратегията се основава на познатите принципи на добро управление, а именно:

- ***Законност*** - управление и действия на администрацията, ръководещи се от Конституцията и закона.
- ***Надеждност и предсказуемост***- действия и решения на администрацията, насочени към елиминиране на произвол и водещи до правна сигурност.
- ***Откритост и прозрачност*** – управление и администрация, достъпни за външно наблюдение и контрол.
- ***Партньорство*** - процесите на разработване на национални политики са отворени за широкото участие на социални партньори, представители на частния сектор и гражданското общество, с което се гарантира доверие и съпричастие в осъществяването на предлаганите мерки.
- ***Отчетност*** – ясно разграничените права и задължения на институциите, системната отчетност и публичност, създават условия за прозрачност на всички нива на държавното управление.
- ***Ефективност*** - националните политики се разработват на основата на ясни цели и анализи на непосредствените нужди и очакваните въздействия, с което се създават условия за системен мониторинг върху тяхното осъществяване, оценка на постигнатите резултати и евентуални корекции при допуснати пропуски.
- ***Ефикасност*** – управление, което поддържа добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати.
- ***Кохерентност*** - разнообразието на демократичните общества предполага строга вътрешна логика и взаимна обвързаност на разработваните национални политики, което ги прави разбираеми за гражданите; кохерентността предполага политически ангажимент и отговорност от страна на институциите при осъществяване на националните политики.

Тези принципи са залегнали в правната рамка на административната реформа, а Стратегията за модернизиране на държавната администрация очертава пътя за развитието и усъвършенстването на нормативната уредба и предлага механизми за реалното приложение на принципите в практиката. Основни цели тук са създаване на професионална и надеждна държавна служба за въвеждане достиженията на правото на Европейските общности и укрепване на административен капацитет за управление на предприсъединителните финансови инструменти и Структурните фондове от момента на присъединяване.

А. Укрепване на капацитета на държавната служба

Отчитайки достиженията на провеждащата се реформа на държавната администрация, Правителството на Република България осъзнава необходимостта от съществено инвестиране в укрепване на модерна държавна администрация – професионална и независима, ориентирана към техниките на бизнес-управлението и към решаване на въпроси от международен характер, опираща се на партньорство и децентрализация, базирана на информационни технологии и поставяща се в услуга на гражданите.

1. **Нормативно**, **функционално и организационно оптимизиране на административните структури**

Анализът на нормативната уредба на държавната служба и държавната администрация и на практиките на нейното прилагане идентифицира проблеми и слабости (Приложение 1.2 – Концепция за промени в законодателството, свързано с държавната служба). Те налагат мерки и дейности в следните сфери:

- *Законова рамка*
  - усъвършенстване на нормативната уредба и произтичащите от нея правила, процедури и системи за управление, целящи гарантиране на професионализъм, политическа неутралност, прозрачност и достъпност на административните услуги;
  - създаване на нормативна уредба, благоприятстваща кариерното развитие на държавните служители, основано на принципа “според заслугите”;
  - гарантиране на мобилност на държавните служители между министерства и други административни структури с цел постигане висока ефективност и професионализъм на административното обслужване;
  - повишаване на престижа на държавната служба с цел редуциране на текучеството (под 10%).
- *Институционална рамка*
  - оптимизиране организационно-функционалния модел на държавната администрация на основата на анализ и оценка на ефективността и функционалността на действащите структури;
  - изграждане на оперативна хоризонтална система за осъществяване на политика за развитие на държавната администрация, за управление и оценка на служителите в нея, с ясен законов статус;
  - въвеждане оперативна децентрализация към органите на местното самоуправление и гражданския сектор;
  - развитие на системата, гарантираща отчетност на държавната администрация пред гражданите и парламента.
- *Управление на заетостта и възнагражденията*
  - постигане на разумен баланс между численост и професионална квалификация на държавните служители;
  - постигане на конкурентно, по отношение на частния сектор, възнаграждение на служителите в държавната администрация, осигурено в цялостната фискална рамка;
  - възприемане на прозрачна и ефективно действаща система за финансови поощрения, базирана на постигнатите резултати;

- осъществяване на ефективен бюджетен контрол върху разходите, свързани с държавната администрация.

⦿ *Управление на човешки ресурси*

- изграждане на интегрирана система за управление на човешките ресурси, основаваща се на ясни условия и процедури за влизане в държавната администрация и за професионално развитие (укрепване на конкурсното начало);
- укрепване на капацитета за преглед, планиране и оценка на нуждите на държавната администрацията;
- интегриране на информационните технологии в управление на човешките ресурси;
- развитие на ресурси за разработване и прилагане на иновации в държавната администрация;

⦿ *Обучение и кариерно развитие*

- регламентиране на процесите на обучение на служителите от държавната администрация като неразделна част от системата за повишение;
- въвеждане на постоянни механизми за финансиране на обучението на служителите в държавната администрация;

⦿ *Управленческа практика и култура*

- въвеждане на общи стандарти за осъществяване на административното обслужване;
- разработване на механизъм, с отворен достъп за гражданите, за оценка на достиженията и недостатъците в административното обслужване*;*
- разработване на общ стандарт за съдържанието, начините и формите за предоставяне на информация на гражданите;
- разработване на стандартен модел за документооборота;
- въвеждане на техниките за управление на проекти като метод за планиране на дейността и необходимите ресурси в администрацията;
- въвеждане на практиките на административния одит – подготовка на адекватна национална експертиза в тази област.

2. **Укрепване на капацитета за стратегическо планиране и разработване на национални политики**

Укрепването на капацитета на държавната администрация за стратегическо планиране, за координиране на процеса на разработване и осъществяване на национални политики на основата на анализи на въздействието им върху определени сфери от обществения сектор е предварително условие за постигане на висока ефективност, особено в области, свързани с общите политики на ЕС. Създадена е нормативна база за координиране на националните политики и свързаното с тях законотворчество, но са необходими допълнителни мерки за регламентиране и прилагане на прозрачни координационни механизми.

⦿ *Регламентиране на механизми за стратегическо планиране и адекватно междуведомствено координиране на централно и областно ниво*

- укрепване на административния капацитет за анализ на ефективността на различни опции за национални политики и формулиране на дейности за тяхното прилагане;

- разработване и прилагане на техники за оценка на бюджетното, икономическо и социалното въздействие на националните политики.

⦿ *Усъвършенстване на процедурите за разработване на проектозакони*

- приемане на стандартни процедури за разпространение на информация, свързана с разработване на проектозакони;

- приемане на стандартни процедури за разработване на допълнителна документация, свързана с проекти с първично и вторично законодателство;

⦿ *Изграждане на капацитет за системно наблюдение върху приложението на национални политики и произтичащото от тях законодателство – на централно и областно ниво, с възможност за идентифициране на пропуски и разработване на предложения за промени.*

3. **Усъвършенстване на консултационните механизми със социалните и икономически партньори и с гражданското общество при разработване на национални политики и произтичащите от това законодателни норми**

Поддържането на структуриран диалог с икономическите и социалните партньори, с представители на гражданския сектор – на централно и областно ниво, при разработване на национални политики и съответното законодателство, допринася за ефективно осъществяване на принципа на "участие"; по този начин се създават благоприятни условия за укрепване на ново-създаващата се култура на консултации и диалог, в духа на управленческите подходи на правителството. В този смисъл се задълбочават и формите на сътрудничество от една страна с Икономическия и социален комитет (ЕС) и от друга – със Съвета на регионите (ЕС).

⦿ *Регламентиране и укрепване на консултационните механизми при разработване на национални политики и проектозакони, включващи икономически и социални партньори, представители на местното самоуправление, местната администрация и гражданския сектор;*

- насърчаване на проактивни подходи от страна на асоциациите на регионалните и местни партньори, като разработване на доклади, анализи, организиране на публични дискусии;

- договаряне на механизми за диалог с асоциациите от неправителствения сектор.

⦿ *Подготовка на държавната администрация и нейните партньори за осъществяване на консултации чрез разнообразни техники - "зелени" и "бели книги", дискусионни панели с частния сектор, ad hoc консултативни съвети и т.н.*

⦿ *Усъвършенстване механизма на взаимодействие с медиите с цел своевременно, разбираемо и точно запознаване на обществеността с намеренията и действията на държавната администрация.*

4. **Създаване на адекватна административна среда за превенция и борба с корупционни явления**

С Решение N 671/01.10.2001 българското правителство прие Национална стратегия за противодействие на корупцията, с което признава необходимостта от "въвеждане на съвременни стандарти на прозрачност и публичност в обществените отношения като важна предпоставка за ускоряване процеса на интеграция на страната в международната общност". В отделна програма за приложение на цитираната Стратегия са предвидени мерки и дейности свързани с:

- Усъвършенстване дейността на административните структури и тяхната организация.
- Трансфер на функции от публичния към частния сектор на пазара на услугите с ясно дефиниране на отговорностите на съответните оператори по отношение на общия интерес.
- Гарантиране на прозрачност в дейността на администрацията на централно и местно ниво.
- Укрепване на механизмите на гражданския контрол върху дейността на администрацията.

Постигането на целите на Национална стратегия за противодействие на корупцията представлява неразделна част от успеха на процесите за модернизиране на държавното управление.

5. **Разработване на административни мерки и процедури за интегриране на малцинствата и на групи в неравностойно социално положение**

Разработването на единни административни стандарти - норми и процедури за интегриране на малцинствата и групите в неравностойно положение в обществото отговаря на стратегическия приоритет на правителството за равноправно третиране на българските граждани като участници в административния процес и като обект на административни услуги.

- Регламентиране на равен достъп до държавната администрация, включително и чрез специфични форми на обучение.
- Създаване на благоприятна среда за ефективно прилагане на антидискриминационно законодателство във всички сфери на общественото управление и практика.

6. **Премахване на бариерите от административен характер пред насърчаване на инвестиционните процеси и подобряване на бизнес климата в страната**

С Решение №392 от 7 юни 2002 г. Министерският съвет прие Програма за облекчаване на 177 броя лицензионни, разрешителни и съгласувателни режими. Министрите ще разработят график за промяна на закони и подзаконови нормативни актове, с оглед изпълнение на Решението. Либерализирането на административните процедури с цел постигане на добър инвестиционен климат и благоприятна бизнес среда е от първостепенно значение за траен икономически растеж в страната. Българското правителство съсредоточава вниманието си върху:

- укрепване на междуведомствен координационен механизъм за системно наблюдение върху регулаторните режими;
- разработване на законодателна рамка, способстваща ограничаване и опростяване на процедурите при въвеждане и действие на регулаторните режими и включване на изискване за редовна отчетност;
- създаване на механизми за опростяване на взаимоотношенията между държавната администрация и малките и средни предприятия.

7. **Държавната администрация и процесите на глобалното управление**

Въвеждането на нови технологии и произтичащите от тях дълбоки културни промени в условия на глобална взаимна обвързаност довеждат до създаването на различни международни мрежи структурирани около специфични цели и интереси. Те свързват бизнес партньори, изследователски центрове, регионални и местни структури. Изграждането на мостове към този свят на многообразие изисква укрепване на административния капацитет за ефективно интегриране в европейското пространство.

- Въвеждане на модерни технологии в управленческите процеси.
- Оптимизиране на участието в международни организации и повишаване на капацитета за международно координиране.

***Непосредствени дейности** (2002 **година**)*

- Промяна на ПМС № 89 от 2000 г. с цел въвеждане на пълна информация за процедурите, условията и реда за осъществяване на икономическа дейност, регулирана от държавата в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт– м. юли 2002 г.

- Внасяне за разглеждане в Министерския съвет на проекти за изменение на нормативни актове, свързани с редукция на регулативните режими – до края на м. август 2002 г.

- Създаване на институционална рамка за наблюдение и оценка на изпълнението на Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране – м. декември 2002.

- Внасяна за разглеждане от Министерския съвет на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител – м. октомври 2002.

- Разработване и приемане на Стратегия за електронно правителство и План за изпълнението й – м. октомври 2002.

- Разработване на стратегически документ за подобряване на административно обслужване на принципа на "едно гише"- м. септември 2002.

- Законодателно уреждане на институция по модела на Омбудсман – м. декември 2002.

- Създаване на междуведомствена координация за разработване на стандартен модел за документооборота – м. октомври 2002.

Б. Укрепване на административния капацитет за осъществяване на задълженията, произтичащи от членство в ЕС

Способността на Република България да поеме задълженията, произтичащи от членство в Европейския съюз, т.е. да прилага достиженията на правото на Европейските общности (acquis), заложени в договорите, вторичното законодателство и политиките на Европейския съюз е основно предизвикателство пред държавната администрация.

Укрепването на модерна държавна служба е предварително условие за изграждане и поддържане на ефективен административен капацитет за прилагане на acquis communautaire, което предполага и наличието на адекватни административни структури, обезпечени с финансови и човешки ресурси, за приложение на хармонизирано национално законодателство. В периода 2001-2002 проблемите на административния капацитет за приложение на acquis са обект на специално внимание от страна на българското правителство. Те се разглеждат от различни аспекти в основни национални документи: (а) изграждането на адекватен административен капацитет се планира в Националната програма за приемане достиженията на правото на Европейските общности, която се актуализира ежегодно, (б) неговото укрепване и динамично развитие се разглежда в Стратегията за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към ЕС, (в) конкретни мерки за постигането на ефективност са предвидени в Плана за укрепване на административния и съдебен капацитет на Република България/страните-кандидатки (Приложение 1.3), разработен от ЕК в тясно сътрудничество с националната администрация, в изпълнение на Стратегическия документ за разширяването ’2001 (ноември 2001).

В края на 2001 година бе лансирана процедура за самооценка на административния капацитет за приложение на acquis в рамките на националния координационен механизъм за провеждане на преговорите с ЕС – т.е. в работните групи. Идентифицирани бяха пропуски, описани бяха нуждите на държавната администрация от специфични структури и тези констатации залегнаха в цитирания по-горе План за действие.

Българското правителство се ангажира с изпълнение на Плана за укрепване на административния и съдебен капацитет на Република България и го разглежда като неразделена част от тази Стратегия; Планът, като ефикасен инструмент за планиране и наблюдение на развитието на административния капацитет за приложение на acquis, ще бъде обект на ежегодно актуализиране. Този процес ще се основава на системен анализ на действащите административни структури на основата на разработените от Европейската комисия индикативни препоръки за основните структури, необходими за приложението на acquis, които отразяват добрите административни практики в ЕС.

Системният анализ, ще бъде съсредоточен върху:

- Специфичните административни структури, свързани с ефективното приложение на acquis – от задължителен и/или индикативен характер.
- Основните функции, които тези структури са призвани да изпълняват.
- Основните характеристики на тези структури, необходими за изпълнение на специфичните функции.
- Специфичните професионални умения на работещите в тези структури служители в държавната администрация.

Разнообразието на институционалната инфраструктура предполага внимателен подход, сектор по сектор, с цел постигане на максимална ефективност и кохерентност в дейността на административните структури. Очертава се необходимостта от създаване на нови процедури и административни подходи, които се основават на партньорство, отчетност и ефективност. Идентифицират се и ключови структурни решения, гарантиращи успешната подготовка на страната за посрещане на конкурентния натиск на вътрешния пазар на ЕС.

Укрепването на модерна държавна администрация и осъществяването на мерките, залегнали в Плана за укрепване на административния и съдебен капацитет на Република България гарантират постигането на висока степен на административна съвместимост на Република България, особено в сферите на общите политики на ЕС и я подготвят за активно участие в разработването на нови аспекти от общите политики на ЕС непосредствено след момента на нейното присъединяване.

***Непосредствени дейности** (2002)*

- Институционализиране на механизъм за системно наблюдение и оценка на административния капацитет за приложение на acquis – м. юли 2002.
- Разработване на бюджетна прогноза за периода 2003-2005 г. за укрепване на административния капацитет за прилагане acquis – м. юли 2002.
- Изграждане на национален капацитет за административен одит и последващ анализ на въздействието му върху развитието на административния капацитет – м. декември 2002.
- Осъществяване на анализ на административния капацитет в рамките на преговорните раздели с цел идентифициране на предстоящи дейности до датата на присъединяването – м. ноември 2002.

В. Укрепване на административния капацитет за участие на България в Структурните фондове

Наличието на административен капацитет за ефективно управление на Структурните фондове се вписва в едно от най-големите предизвикателства пред страната ни от момента на нейното присъединяване, а именно максималното усвояване на предоставените средства с цел осъществяване на икономическо и социално сближаване на различните региони в страната. Ограниченият капацитет за усвояване на тези фондове е съществена бариера пред ефективното управление на външни инвестиции от всякакъв характер, включително и безвъзмездните.

Европейската комисия, основаваща се на дългогодишния си опит в областта на Структурните фондове, едва през последните години дефинира капацитета за усвояване на фондове като предварително условия за отпускането им. Този капацитет има три аспекта:

- ***Макро-икономически*** - зависи от брутния вътрешен продукт.
- ***Финансов*** - свежда се до възможността за съфинансиране на проекти и програми, подкрепяни от ЕС; за планиране и гарантиране на този финансов принос в рамките на многогодишни бюджети; за набиране на средства за осъществяване на националния финансов принос от различни партньори и източници, ангажирани в осъществяване на програми и проекти.
- ***Административен аспект*** - свежда се до изграждане на подходящ административен капацитет за управление на проекти и програми на всички етапи на програмния цикъл.

Отчитайки изключителната важност на този елемент от подготовката на страната за членство в ЕС, правителството прие с Решение №312 от 28.05.2002г. Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз. В този документ е определена визията на българското правителство за изграждането и организационното укрепване на институциите, които ще осъществяват планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата, предоставяни на България от пред- присъединителните и структурните фондове на ЕС. Като разглежда и проблемите на административния капацитет – специфични структури, професионални умения и нужди, тя допълва Стратегията за модернизиране на държавната администрация, която идентифицира основните сфери, за предприемане на дейности и мерки в тази област.

Модерната държавна служба е предварително условие за изграждане на подходящ административен капацитет за управление на Структурните фондове. Подборът на добри професионалисти ще бъде значително облекчен, ако принадлежността към държавната администрация е престиж, ако заплащането е конкурентно на това в частния сектор, ако мобилността на държавните служители между различните правителствени структури е гарантирана. Съществено ограничаване на текучеството на държавните служители е едно от важните условия за укрепване и разширяване административния капацитет, създадени при управление на предприсъединителните финансови инструменти.

Успешното действие на административните структури за управление на Структурните фондове в държавната администрация на централно и областно ниво е критичен фактор за успеха на страната.

Дейностите по изграждане и укрепване на административния капацитет за управление на Структурните фондове се концентрират в следните сфери:

- ***Изграждане и укрепване на действащи структури за управление*** на Структурните фондове, в съответствие с европейските норми в тази област, с добрите практики в страните-членки и с установените административни традиции в България.
- ***Управление на човешки ресурси*** – правилният подход към човешките ресурси, включващ анализ на нуждите, обучение, разработване на специфични изисквания за подбор, представлява съществена част от подготовката за управление на Структурните фондове.

- ***Разработване на системи, процедури, насоки, ръководства и други инструменти*** с цел създаване на благоприятни условия за участие в програмния цикъл на всички заинтересовани лица и структури на всички нива.
- ***Оптимизиране на постигнатия в управлението на предприсъединителните фондове опит*** и създаване на подходяща среда за извличане на поуки от съществуващите административни практики.
- ***Анализиране на административния капацитет на всички етапи от програмния цикъл*** и създаване на умение за финансово управление и контрол, наблюдение и оценка, последващ контрол.

Непосредствени дейности *(2002)*

- Създаване на нормативна база за определяне на отговорности на институциите посочени в Стратегията за участие на Република България в структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – до края на м. юни 2002 г.
- Създаване на Работна група под ръководството на министъра на финансите за разработване на предложение за институционална рамка, за преход от управление на предприсъединителни фондове към управление на Структурни фондове, която ще разработи доклад с предложения - до края на м. юли 2002.
- Осъществяване на одит на административния капацитет за управление на предприсъединителните фондове с цел идентифициране на приоритети за неговото укрепване – м. ноември 2002.
- Изготвяне на анализ на съществуващия административен капацитет свързан с усвояването на пред присъединителните фондове и подготовка на администрацията за участие в структурните фондове на Европейския съюз за нуждите на изготвяне на план за обучение на персонала – края на м. декември 2002 г.
- Разработване на мерки за подобряване на капацитета на страната за абсорбиране на средствата по пред присъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД - края на м. декември 2002 г.
- Създаване на механизъм за подобряване на координацията и партньорството при изготвяне, актуализиране и изпълнение на Националния план за икономическо развитие – до края на м. декември 2002 г.
- Набелязване на мерки за подобряване на капацитета на секторните министерства за координация на структурните инструменти на областно ниво – до края на м. декември 2002 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изпълнението на Стратегията за модернизиране на държавната администрация се организира около План за действие за укрепване на административния и съдебен капацитет на Република България, разработен от ЕК в тясно сътрудничество с българското правителство, в изпълнение на Стратегическия документ за разширяването '2001 (ноември 2001, ЕК). Това е израз на признатата от правителството необходимост от взаимозависимост между националните стратегически документи и програмните ориентации на ЕК.

Планът за действие, който съдържа необходимите дейности, за постигане на адекватно ниво на административен и съдебен капацитет в момента на присъединяването към ЕС, допринася, за постигане приоритетите на Стратегията. Той служи като инструмент за постоянно наблюдение върху достиженията на България в сферите на държавното управление. Планът е финансово обезпечен в рамките на Националната програма ФАР 2001/2002. Той ще бъде обект на ежегодно актуализиране с цел постигане целите на Стратегията.

Изпълнението на Стратегията за обучение на служителите от държавната администрация, на Стратегията за подготовка на Република България за участие в Структурните фондове и на Националната стратегия за противодействие на корупцията, както и на съответните програми за тяхното приложение, допълват Плана за действие за укрепване на административния и съдебен капацитет на Република България и гарантират всеобхватност в постигане приоритетите на Стратегията за модернизиране на държавната администрация.

Непосредствена задача, гарантираща успешното приложение на Стратегията е създаването на институционална рамка за наблюдение и оценка, предполагаща, от една страна откритост и отчетност, и от друга - гарантиране на необходимите финансови и човешки ресурси.

Наблюдението, координацията и контролът върху изпълнението на Стратегията следва да е резултат от общите усилия на:

- *министъра на държавната администрация*, по отношение на модернизиране на държавната служба (Раздел А) и на цялостния процес по изпълнение на Стратегията;

- *министъра на европейските въпроси*, по отношение на укрепване капацитета за изпълнение на задълженията, произхождащи от бъдещото ни членство в ЕС (Раздел Б) и

- *министъра на финансите*, във връзка с капацитета на администрацията за бъдещо участие на България в Структурните фондове и Кохезионния фонд (Раздел В), възложено с приемането на Стратегията за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Помощна структура в тази насока е и създадената с ПМС N33/11.02.2002 *Работна група 31 "Въпроси на административния капацитет"*. Нейната основна отговорност ще бъде съсредоточена в (а) системното наблюдение на приложението на Раздел Б от Стратегията, (б) идентифицирането на пропуски и слабости и формулиране на предложения за усъвършенстване на механизмите, (в) разработването на предложения за проекти и програми, финансирани от ЕС, международните финансови институции и по двустранни договори.

Приложение 1.1

Анализ на реформата в държавната администрация

В изпълнение на приетата с Решение №36 на Министерския съвет от 9 февруари 1998 г. Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България, бяха постигнати по-голяма част от заложените в нея цели, а именно бяха приети Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Закон за обществените поръчки, Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица, Закон за достъп до обществената информация и редица подзаконови актове, уреждащи статута на държавните служители и общата организация на държавната администрация. Утвърден беше Кодекс за поведение на държавния служител, който да дефинира етични правила за поведение на държавните служители. Създадена беше Държавна административна комисия, която да гарантира и съблюдава спазването на статута на държавния служител и законосъобразността на провежданите конкурси при назначаване на държавни служители. Нейните функции не можаха да се разгърнат в пълен обем и в момента дейността й е ограничена.

Въпреки постигнатото, след направения анализ и оценка на прилагането в практиката на действащата нормативна уредба, се очертаха и нейни съществени пропуски, несъответствия и слабости. Това наложи предприемането на мерки, изразяващи се в промени в законодателната уредба, които залегнаха и в Концепцията за промени в законодателството, свързано с държавната служба.

Заложеното организационно и кадрово развитие на стратегическите звена в администрацията на Министерския съвет с цел увеличаване на потенциала за прогнозиране на обществените процеси и изработване на ефективна, ориентирана към бъдещето държавна политика, не беше постигнато в пълен обем.

В структурата на администрацията на Министерския съвет беше създадено и специално структурно звено – дирекция "Държавна администрация", чиято основна функция е подпомагане на политиката по отношение на държавните служители, структурирането на администрацията и административното обслужване.

В същото време бяха подобрени координационните механизми в областта на европейската интеграция със създаването на дирекция "Европейска интеграция и отношения с международните финансови институции" в Министерския съвет и с определянето на работни групи за водене на преговорите с Европейския съюз. Дирекцията е част от цялостния координационен междуведомствен механизъм за водене на преговори и осъществява наблюдение на изпълнението на поетите в процеса на присъединяване ангажименти по хармонизиране на българското законодателство и изграждането на административен капацитет за прилагане на acquis.

Към настоящия момент и двете дирекции се нуждаят от увеличаване на числеността на персонала с оглед новите предизвикателства пред държавната администрация във връзка с бъдещото ни присъединяване към Европейския съюз.

Създадени бяха изпълнителни агенции към министерствата с цел освобождаване на администрацията от несвойствени за нея дейности при предоставянето на административни услуги на граждани и юридически лица и бяха въведени пазарни механизми във финансирането, дейността и управлението на изпълнителните агенции.

Въпреки това, към настоящия момент не е постигнато преливането на компетенции от министерствата към подчинените им структури и техните териториални звена, като се забелязва и несъответствие между дейността, която някои изпълнителни агенции трябва да извършват по закон и действително извършваната от тях дейност.

Създаването на възможности за приватизация на административни услуги е в началния си стадий.

Съществуват проблеми във връзка с функционирането на териториалните органи на изпълнителната власт - областни управители и кметове на общини, взаимодействието помежду им и тяхната работата с териториалните звена на централните администрации. Не е постигната една от целите на Стратегията за изграждане на модерна административна система, където бе предвидено засилване ролята и потенциала за управление на областния управител и децентрализация на управленски правомощия чрез организиране на териториалните звена на министерствата в състава на областната администрация.

Със Закона за администрацията беше регламентирана възможността за създаване на съвети с цел укрепване на междуминистерската координация при разработване на правителствената политика и с цел стимулиране на хоризонталните връзки за координиране на политиките и дейността на администрацията.

Двата действащи регистъра – Регистърът на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт и Регистърът на държавните служители, са част от информационната система на администрацията. Регистърът на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт осигурява необходимата прозрачност в работата на администрацията и публичен достъп до информацията, съдържаща се в него. Регистърът на държавните служители предлага информацията, необходима за ефективното прилагане и изпълнение на съвременните политики по управление на човешките ресурси.

Бяха създадени условия за активно включване на териториалните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление в процеса на прилагане на правителствената политика на местно ниво. Необходимо е засилване на дебата в тази насока, както и задълбочаване на децентрализацията при формиране на управленските решения на местно ниво.

Управлението на човешките ресурси започна да се възприема с по-голяма сериозност, като резултат от това бяха предприети мерки за укрепване на звената по човешки ресурси в структурите на централната администрация и беше разработена Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, която ще способства за справедливото и прозрачно служебно и професионално развитие.

С цел създаване на условия и механизъм за повишаване на професионалната квалификация на работещите в държавната администрация и подпомагането им в служебното и професионално развитие беше създаден Институт по публична администрация и европейска интеграция и беше приета Стратегия за обучение на служителите в администрацията.

В изпълнение на намеренията за превръщане на администрацията на изпълнителната власт в една модерна администрация, обърната към гражданите и осигуряваща им предоставянето на ефективни административни услуги, започна

въвеждането на принципа “Едно гише” при предоставянето на административни услуги. Но все още няма разработени стандарти и не всички административни структури прилагат утвърдения модел на административно обслужване.

Иновативният подход при управление на процесите в държавната администрация бе свързан със създадените механизми за използване на чуждестранни експертни знания и ноу-хау по донорски програми, както и техническа помощ за изграждане на информационно-комуникационни мрежи между административните структури. По отношение на информационното осигуряване бяха създадени комуникационни връзки между всички централни административни структури, като процесът продължава по отношение на областните и общинските администрации.

Стратегията предвиждаше разработване на система от правила за законотворческа дейност и за вторично законодателство и извършване на цялостен преглед на действащата законова и подзаконова нормативна уредба с цел привеждането и в съответствие с новата правна доктрина и принципите на Конституцията. Това не беше постигнато.

Наличието на инспекторати към министерствата и държавните агенции целеше внедряване на механизми за вътрешен административен контрол и осигуряване на условия и процедури за активно съдействие на гражданите за своевременно и законосъобразно решаване на проблемите в случаи на лошо администриране. Това не беше изпълнено и в момента дейността и функциите на инспекторатите са изключително разнородни.

Чрез тримесечните доклади за състоянието на административното обслужване и чрез годишните доклади за дейността и състоянието на администрациите се въведе много добра система за отчетност, която обаче не е достатъчно ефективна поради липсата на механизми за измерване на ефективността на работата и последващи мерки за нейното подобряване.

Предвиденото разработване на механизми за разширяване на гражданския контрол върху дейността на администрацията не беше осъществено.