



**Министерство на държавната администрация и
административната реформа**

**Оперативна
програма
“Административен
капацитет”**

2007-2013 г.

Март 2007 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВЪВЕДЕНИЕ	8
II.	ПРИНЦИП НА ПАРТНЬОРСТВО	10
III.	СЪКРАЩЕНИЯ.....	11
IV.	ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРЕДВАРИТЕЛНАТА ОЦЕНКА.....	14
1.	Цел на предварителната оценка.....	14
2.	Коментари на предварителната оценка по отделните части на ОПАК.....	14
2.1.	Цели на ОПАК.....	14
2.2.	Социално-икономически и SWOT анализи	14
2.3.	Приоритетни оси, операции и дейности	15
2.3.1.	Определение за държавна администрация и роля на съдебната система	15
2.3.2.	Ролята на Института по публична администрация и европейска интеграция (ИПАЕИ) и други обучителни институции	15
2.3.3.	Индикатори за наблюдение	16
2.3.4.	Изпълнение и наблюдение	16
2.3.5.	Оценка на въздействието.....	16
2.3.6.	Социално-икономическо въздействие на ОПАК	17
2.4.	Въздействие на цялата ОП върху регионалното и социалното сближаване	19
V.	АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	20
1.	Законодателна рамка и стратегически документи	20
1.1.	Нормативни актове	20
1.2.	Стратегически документи	21
1.3.	Прилагане на законодателството	22
2.	Административни структури и институционално изграждане.....	22
2.1.	Административни структури	23
2.2.	Устройствени правилници	24
2.3.	Децентрализация	25
3.	Прозрачна и почтена държавна администрация.....	26
3.1.	Прозрачност и отчетност.....	26
3.2.	Антикорупционна политика.....	28
3.3.	Контрол върху дейността на администрацията.....	30
3.3.1.	Вътрешен контрол.....	30
3.3.2.	Външен контрол	32
3.4.	Ролята на Омбудсмана	32
4.	Администрацията – партньор на бизнеса	35
5.	Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство	37
5.1.	Стратегическо планиране	38
5.2.	Консултация и координация	39
5.3.	Оценка на въздействието.....	40

6.	Управление на човешките ресурси.....	41
6.1.	Квалификация на държавните служители	41
6.2.	Прилагане принципа на равенство между половете в държавната администрация	42
6.3.	Политика на управление на човешките ресурси	42
6.3.1.	Подбор на кадри в държавната администрация	43
6.3.2.	Кариерно развитие	44
6.3.3.	Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.....	46
6.4.	Обучителни институции в държавната администрация	47
6.4.1.	Институт по публична администрация и европейска интеграция.....	47
6.4.2.	Школа по публични финанси към МФ.....	48
6.4.3.	Дипломатически институт към Министерството на външните работи (МВнР)	48
6.4.4.	Национален институт на правосъдието към ВСС	49
6.5.	Обучение в държавната администрация	49
7.	Административно обслужване и електронно управление.....	51
7.1.	Административно обслужване.....	51
7.1.1.	Измерване удовлетвореността на гражданите и бизнеса	52
7.1.2.	Системи за управление на качеството.....	53
7.1.3.	Харти на клиента.....	54
7.1.4.	Въвеждане на принципа на обслужване “на едно гише”	55
7.1.5.	Обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове	57
7.2.	Регулаторни режими	57
7.3.	Електронно управление	58
7.3.1.	Усъвършенстване на основната нормативна и стратегическа база за развитие на електронно управление.....	59
7.3.2.	Организационен капацитет и човешки ресурси за развитие на електронното управление	59
7.3.3.	Среда за електронно управление	60
7.3.4.	Електронни услуги	63
7.3.5.	Електронен документ и електронен подпис	66
7.3.6.	Оперативна съвместимост.....	68
VI.	АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ...	69
1.	Правна рамка	69
2.	Организационна структура и човешки ресурси на СИП и НПО	70
2.1.	Обучение	70
2.2.	Капацитет за разработване и изпълнение на проекти.....	71
3.	Финансова стабилност	72
4.	Технически ресурси	72
5.	Предоставяне на услуги.....	72

6.	Сътрудничество	73
6.1.	С държавната администрация	73
6.2.	Между структурите на гражданското общество	74
6.3.	На ниво ЕС	74
7.	Имидж	74
VII.	АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА	76
1.	Въведение	76
2.	Законодателна рамка и стратегически документи	76
2.1.	Нормативни актове	76
2.2.	Стратегически документи	77
3.	Структури, институционално изграждане и координация между структурите на съдебната система	77
3.1.	Съд	77
3.2.	Прокуратура	78
3.3.	Следствие	79
3.4.	Висш съдебен съвет	79
3.5.	Министър на правосъдието	80
3.6.	Агенция по вписванията	81
4.	Прозрачност и отчетност в съдебната система	82
5.	Развитие на човешките ресурси в съдебната система	85
5.1.	Правно положение и численост на състава в съдебната система	85
5.1.1.	Магистрати	85
5.1.2.	Съдебни служители	85
5.2.	Подбор и кариерно развитие	86
5.2.1.	Магистрати	86
5.2.2.	Съдебни служители	87
5.3.	Обучение в съдебната система	87
5.3.1.	Национален институт на правосъдието	87
5.3.2.	Обучения	88
6.	Развитие на информационните технологии в съдебната система	89
6.1.	Компетентни органи по дейности за информационните технологии в съдебната система	90
6.2.	Състояние на информационните технологии в съдебната система	90
6.3.	Информационни системи и регистри, изградени в съдебната система	91
6.3.1.	Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП)	91
6.3.2.	Автоматизирана система за управление на делата (АСУД)	91
6.3.3.	Система за случайно разпределение на дела	91
6.3.4.	Единна регистърна система	91

6.3.5.	Система за издаване на свидетелства за съдимост.....	91
6.3.6.	Унифицирана информационна система (УИС)	92
6.3.7.	Кадастър и имотен регистър	92
6.3.8.	Е-правосъдие	92
6.3.9.	Единна информационна система в областта на международното съдебно сътрудничество по наказателни и граждански дела	92
VIII.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	93
IX.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО.....	98
X.	SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА.....	100
XI.	СТРАТЕГИЯ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА “АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”	103
XII.	ПРИОРИТЕТНА ОС I, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ	106
1.	Операция 1.1.	108
2.	Операция 1.2.	110
3.	Операция 1.3.	112
4.	Операция 1.4.	114
5.	Операция 1.5.	116
6.	Операция 1.6.	118
XIII.	ПРИОРИТЕТНА ОС II, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ	120
1.	Операция 2.1.	122
2.	Операция 2.2.	124
3.	Операция 2.3.	127
4.	Операция 2.4.	128
5.	Операция 2.5.	129
XIV.	ПРИОРИТЕТНА ОС III, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ.....	131
1.	Операция 3.1.	134
2.	Операция 3.2.	137
3.	Операция 3.3.	139
4.	Операция 3.4.	140
XV.	ПРИОРИТЕТНА ОС IV, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ	141
1.	Операция 4.1.	143
2.	Операция 4.2.	145
3.	Операция 4.3.	147
XVI.	ИНДИКАТИВНА ФИНАНСОВА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 г.....	148
XVII.	ФИНАНСОВ ПЛАН ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 г.....	149
XVIII.	СЪГЛАСУВАНOST НА ОПАК С ДРУГИТЕ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ	150
XIX.	СЪГЛАСУВАНOST С ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ	152
XX.	СЪГЛАСУВАНOST С НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ	154

XXI.	ХОРИЗОНТАЛНИ ПРИНЦИПИ	155
1.	Осигуряване на равенство между половете и превенция на дискриминацията	155
2.	Иновации и прилагане на политики (mainstreaming)	156
3.	Партньорство	157
4.	Устойчиво развитие	157
XXII.	СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ	159
XXIII.	ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА	161
1.	Структура и управление на Оперативната програма	161
2.	Функции на органите за управление и изпълнение на ОПАК	161
2.1.	Управляващ орган	161
2.2.	Бенефициенти	162
2.3.	Изпълнители	162
2.4.	Комитет за наблюдение	162
2.4.1.	Роля и функции на Комитета за наблюдение	162
2.4.2.	Членове на Комитета за наблюдение	163
3.	Подбор на проекти за финансиране.....	164
4.	Финансово управление и система за контрол.....	165
4.1.	Органи, отговорни за финансовото управление и контрол.....	165
4.2.	Финансово управление и система за контрол на ОПАК	167
4.2.1.	Роля на Управляващия орган	167
4.2.2.	Роля на бенефициента.....	168
5.	Процедури за одит и контрол.....	169
5.1.	Вътрешен контрол.....	169
5.2.	Верификация на дейностите.....	169
5.3.	Одитна пътека.....	169
5.4.	Предварителен контрол	170
5.5.	Вътрешен одит.....	170
5.6.	Управление на риска	170
5.7.	Доклад за нередностите	170
6.	Мониторинг и оценка	170
6.1.	Система за мониторинг.....	170
6.2.	Оценка на изпълнението.....	171
6.2.1.	Предварителна оценка	171
6.2.2.	Текуща оценка	171
6.2.3.	Последваща оценка	171
XXIV.	КОМУНИКАЦИОНЕН ПЛАН	173
1.	Цели и целеви групи	173

1.1.	Цели	173
1.1.1.	Основна цел	173
1.1.2.	Специфични цели	173
1.2.	Целеви групи	174
2.	Съдържание и стратегия на Комуникационния план	174
2.1.	Стратегия	174
2.2.	Комуникационни канали и средства	174
3.	Индикативен бюджет	175
4.	Органи, отговорни за изпълнението на мерките за информираност и публичност	175
4.1.	Отговорности на Управляващия орган	175
4.2.	Комуникационен съвет	176
4.3.	Отговорност на служителя по информация и публичност	177
4.4.	Отговорности на бенефициентите	178
5.	Одобрение и съгласуване на Комуникационния план	178
6.	Индикатори за наблюдение и оценка	178

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 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”.

Оперативна програма “Административен капацитет” е част от Националната стратегическа референтна рамка (НСРР), 2007-2013 г., като допринася за изпълнението на двете ѝ стратегически цели: “засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж” и “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:**

Създаване на ефективна и компетентна администрация, способна да разработва и прилага националните и европейските политики като отговаря на очакванията на гражданите и бизнеса за по-добро обслужване и етика.

Оказване на подкрепа за ефективна съдебна власт.

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

- **Ефективно функциониране на администрацията и повишено доверие на гражданите и бизнеса в нея**
- **Подобряване управлението на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество**
- **Модерно административно обслужване**

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

С изпълнението на Оперативна програма “Административен капацитет” ще се постигнат общи стандарти и правила за реформа на държавната администрация на всички нива – централно, регионално и местно. Това ще доведе до намаляване на разходите и бюрократичните процедури в дейността на администрацията.

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

Освен хоризонтален Програмата има и секторен обхват като адресира реформата в съдебната система с фокус качество на човешкия ресурс. Укрепването на съдебната система е от особено значение за прилагане правото на Общността. Развитието на ефективна 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 в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество

Приоритетна ос III: Качествени административни услуги 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 № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета за Европейския социален фонд.

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

Разработването на ОПАК е одобрено от Съвета за модернизиране на държавната администрация с Решение № 79 от 19.05.2005 г. С Постановление № 215 на МС от 12.10.2005 г. е приет Устройственият правилник на Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР). За Управляващ орган (УО) на Оперативна програма “Административен капацитет” е определена дирекция “Управление на проекти и програми” в министерството.

В изпълнение на чл. 11 от Регламент 1083/2006 на Съвета² Оперативната програма е разработена при спазване принципа на партньорство с всички заинтересовани страни. Принципът на партньорство се прилага 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 бяха включени над 40 представители на държавни институции на централно, регионално и местно ниво, социално-икономически партньори и неправителствени организации.³

Социално-икономическите партньори и неправителствените организации участваха активно и допринесоха за идентифициране на най-важните сфери за развитие 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 справяне с предизвикателства.

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 Оперативна програма “Административен капацитет” участваха в срещи за дискутиране на Програмата с териториалните администрации, социално-икономическите партньори и неправителствените организации. Принципът на партньорство ще бъде спазван и в процеса на управление и изпълнение на Оперативната програма.

² Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 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. 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	Гранично контролно-пропускателни пунктове
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
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	Закона 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
КФ	Кохезионен фонд
МВнР	Министерство на външните работи
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната

	реформа
МДПБА	Министерството на държавната политика при бедствия и аварии
МЗ	Междинно звено
МИГ	Местни инициативни групи
МОН	Министерството 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
НАМДА	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)

IV. 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 разпределението на бюджетни средства между приоритетните оси
- Оценка въздействието на предложените в рамките на ОПАК интервенции.

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.⁴

2. Коментари на предварителната оценка по отделните части на ОПАК

2.1. Цели на ОПАК

Според предварителната оценка целите са добре разработени и представляват солидна основа за ОПАК. Те отговарят на националните приоритети, Лисабонската стратегия, Стратегическите насоки за сближаване на Общността и 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 разяснителни 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, а така също и документи относно настоящото състояние по приемането на различни стратегии. 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 анализи и стратегическата част, за да се постигне последователност. Тези препоръки са отразени в текста на ОПАК.

⁴ Пълният текст на Крайния доклад на предварителната оценка може да бъде намерен на интернет сайта на МДААР: www.mdaar.government.bg/docs/en_Ex-ante_Final%20Report%2002.2007.pdf

SWOT анализът предоставя отлична възможност за взаимовръзка на анализа и стратегията. За постигането на ясна нишка между съдържанието на анализа и SWOT анализа, се направиха препоръки за отстраняване на пропуски и противоречия. Тези препоръки са изцяло отразени в текста на ОПАК.

2.3. Приоритетни оси, операции и дейности

Основни препоръки за подобряване на външната съгласуваност (с политика, стратегии и насоки) и вътрешната съвместимост (между приоритетни оси, операции и дейности) са представени в Анекс 5 към Междинния доклад на предварителната оценка.

Екипът предложи прехвърляне на някои от дейностите в различни операции и прибавяне на допълнителни дейности. Консултантите счетоха, че е важно приоритетни оси 1 и 2 да бъдат насочени към действия за подобро функциониране на институциите. Те предложиха списъкът с бенефициентите да бъде разширен и да бъдат включени други обучителни институти освен 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 операции на Програмата.

Препоръча се трите отделни приоритета да бъдат разглеждани като интегрирана стратегия. Приоритетите и прилежащите към тях операции и дейности са обединени около една обща цел – подобряване на работата на държавната администрация при предоставяне услуги на бизнеса и гражданите, подобряване качеството на живот на гражданите на основата на устойчив икономически растеж и повече и по-добри работни места. За постигане на тази цел, приоритетите 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 N+3).

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, обхватът на ОП да включва 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 социално-икономическите партньори (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 извършване на оценка на нуждите им от обучение.

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 операции и предложените дейности. Конкретно планът за е-правителство се нуждае от преработка, за да

обезпечи 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 3 се съчетаха административното обслужване с развитието на електронното правителство.

По отношение на Приоритетна ос 1 “Добро управление” се прие предложението да се отстрани отделната операция за закупуване на оборудване, която се обедини с всички други операции като дейност за кръстосано финансиране.

Към приоритетна ос 2 препоръката бе 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 институти, освен ИПАЕИ.

Към Приоритетна ос 3 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.

2.3.3. Индикатори за наблюдение

Консултантите разработиха теория за целта и същността на индикаторите за добро изпълнение, като се позоваха на насоките на Европейската комисия (ЕК).⁵ 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.

2.3.4. Изпълнение и наблюдение

Екипът от консултанти одобри 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 УО ще му позволи да посрещне своите задължения, определени в регламентите за Структурните фондове (СФ). Други моменти, които бяха оценени, са включване на партньорството; препоръки за осигуряване на ефективно управление и наблюдение; служебно развитие; информационна система за управление и наблюдение; комуникационна стратегия. Тези препоръки са отразени в текста на ОПАК.

2.3.5. Оценка на въздействието

Приложението на оценка за социално-икономическото въздействие е очевидно 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.

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

⁵ 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

“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).

2.3.6. Социално-икономическо въздействие на ОПАК

Изхождайки от взаимосвързаността на приоритетите 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.⁶

Резултатите от изследването установиха две зависимости:

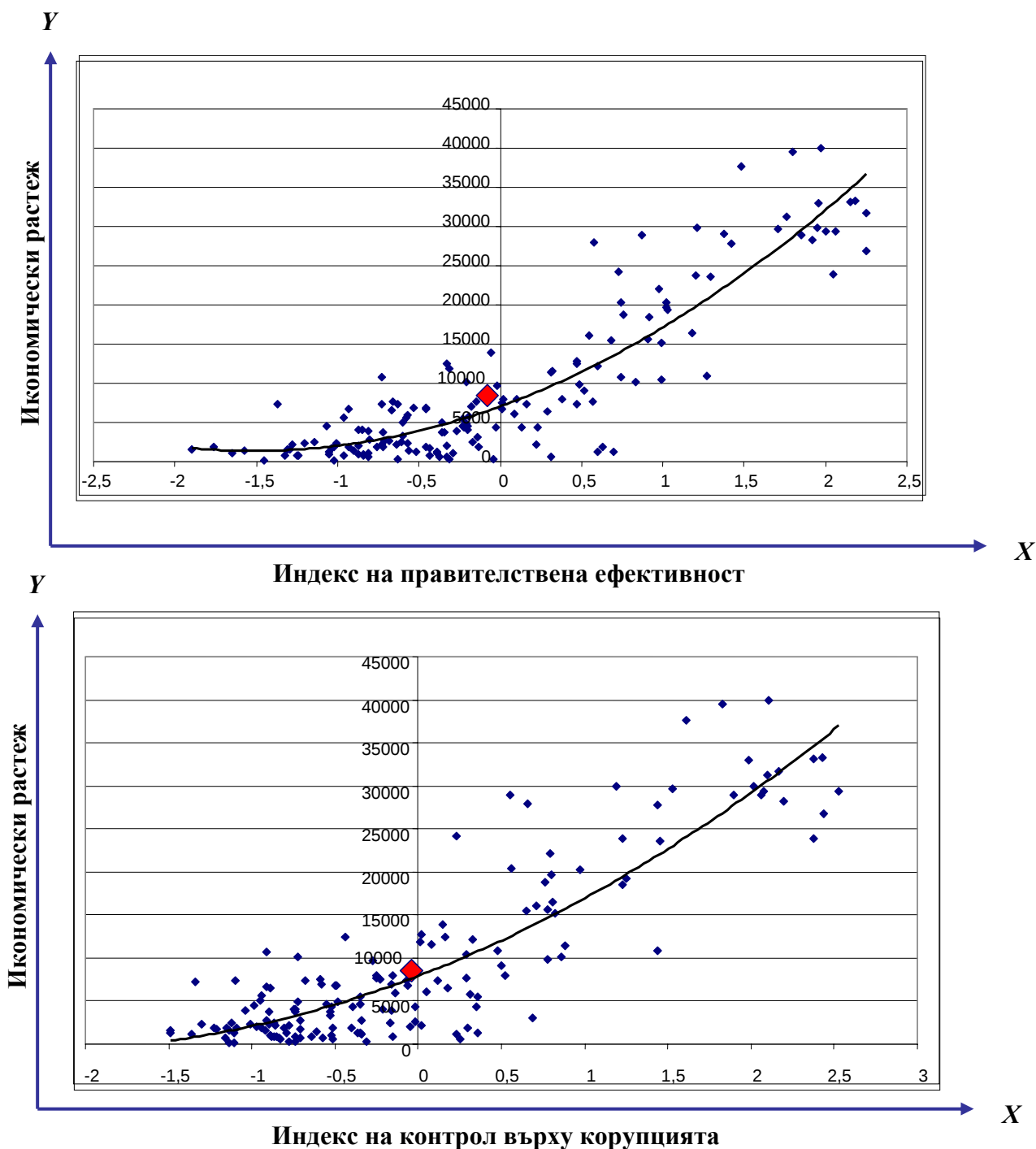
- Първо, установена е силна взаимовръзка между всеки от четирите ключови “индикатори за управление” на държавната администрация (качество на регулаторните режими, правителствена ефективност, прилагане на закона и контрол върху корупцията) и икономическото развитие на страната.

- Второ, България е близо до точка, когато дори малко подобрение 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).

⁶ 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 1: Връзка между управление и антикорупционни индикатори и БВП на глава от населението



Източник: Изчисления на екипа по предварителна 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 преструктуриране на икономиката в отделните региони. Този риск предлага нови аргументи за програмите за регионално развитие и човешки ресурси.

V. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

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

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-кандидатка бе да ревизира и преосмисли фундаментално реформата на публичната си администрация.⁷ 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 (МФ). В областта на държавната администрация фокусът бе изместен от предприемането на промени в законодателната рамка към проблемите в прилагането ѝ, както и към мерки за борба с корупцията.

Постигането на устойчива промяна в държавната администрация може да бъде установена предимно в дългосрочен план като резултатите от нея са трудно измерими.

Въпреки провежданата административна реформа, 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 повишаване 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 и стратегически документи

1.1. Нормативни актове

Разработването на ОПАК се извършва в съответствие с нормативната рамка, регламентираща дейността на администрацията. През последните години българското правителство прие и усъвършенства основните законодателни актове и необходимите подзаконовни актове по тяхното прилагане,⁸ 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 протичането на административната реформа:

⁷ Преглед на програма ФАР, 2000 г.: Засилване подготовката за членство. Съобщение от г-н Ферхойген. COM (2002)3103/2 от м. октомври 2000 г.

⁸ Виж Приложение № 3

разграничаване на политическото от административното ниво в държавната администрация, регламентиране на процеса по разработване на политики, създаване на ефективен вътрешен контрол. Измененията на ЗДСл продължават процеса на модернизиране на българската държавна администрация в областта на управлението на човешките ресурси и целят укрепване статута и повишаване на мотивацията на държавните служители.

През 2006 г. е приет и Административно-процесуалния кодекс (АПК). Това е важен етап в изграждането на отговорна и прозрачна държавна администрация. Той ще способства за подобряване на административното обслужване и отговора 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 през 2006 г. е разработен и проект на Закон за електронното управление. Проектозаконът поставя основата на съществена реформа в работата на администрацията, свързана с използването на новите информационни технологии и паралелно използване на хартиени и електронни документи. Той предвижда автоматизиране на административните процедури, осигуряване на прозрачност на процесите в държавната администрация, намаляване възможностите за корупционни практики, както и на разходите за поддръжка на администрацията.

Правната рамка, регулираща дейността на държавната администрация, е изградена. В следващите години основното предизвикателство ще се състои в осигуряване на ефективното ѝ прилагане. За тази цел е необходимо да се укрепи капацитетът на прилагащите административни структури, както и ролята на МДААР като институция, отговорна за осъществяването на държавната политика за реформа на администрацията.

1.2. Стратегически документи

Правителствената политика в сферата на държавната администрация е очертана в няколко основни стратегически документа.⁹ През последните години тя се реализира въз основа на:

- Стратегията за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г.
- Стратегията за електронното управление, 2002 г.
- Стратегията за обучението на служителите в администрацията, 2002 г.
- Концепцията и Базисния модел за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише” от 2002 г.

През 2006 г. са приети други важни стратегически документи, които отразяват основни принципи в развитието на администрацията като Стратегия за управление на човешките ресурси в администрацията и Стратегията за децентрализация. Сериозните предизвикателства, пред които е изправена администрацията, са представени в Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията 2006-2008 г. и Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

⁹ Виж Приложение 3

1.3. 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 начините за обратна връзка с тях.

Тази промяна не може да бъде осъществена единствено чрез предприемане на законодателни мерки; необходима е също така и промяна в културата на обслужване. Такива промени могат да се осъществят само постепенно, чрез промяна на административната култура и осигуряване на необходимата политическа подкрепа. Настоящата ситуация в администрацията, комбинирана с високо текучество на кадри и недобри условия за работа, представлява сериозна пречка пред реформите. От една страна, това налага обучение на всички административни нива, особено на служителите на ръководни позиции, които ще са отговорни за осъществяване на реформите. От друга страна, необходима е ясна комуникационна стратегия за осигуряването на политическа подкрепа, както от страна на гражданите, така и на политиците.

Първа стъпка в посока преодоляването на споменатите проблеми е създаването на Министерство на държавната администрация и административната реформа, което има задачата да превърне модернизацията на административния апарат в реалност. Като използва предоставените по ОПАК възможности и средства, МДААР има основаната задача да гарантира създаването на предпоставките за успешното реализиране на административната реформа.

Ще бъдат изготвени и използвани изследвания, за да се определят най-подходящите структури и мерки за ефективното изпълнение на законодателството.

Средство за отчитане качеството на прилагането на законодателството е мониторингът и оценката, които следва да се осъществява на всички равнища на административна дейност – централно, регионално и местно.

Качественият мониторинг изисква изграждане на административен капацитет, което включва придобиване на подходящи знания и умения от страна на държавните служители и структурите на гражданското общество, за неговото извършване.

Правната рамка за реформата в държавната администрация в голяма степен е приета и нейният обхват е задоволителен. Текущото оценяване на ефективността и извършването на актуализация на основните закони и стратегически документи е средство да се отговори на предизвикателствата, които произтичат от членството в ЕС. Същевременно трябва да се изгради ефективна система за мониторинг на изпълнението на стратегиите и прилагането на законодателството с цел предприемане на навременни мерки по актуализацията на актовете.

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 е тяхното **оптимизиране** на централно и местно ниво чрез модернизация и организационно развитие.

2.1. Административни структури

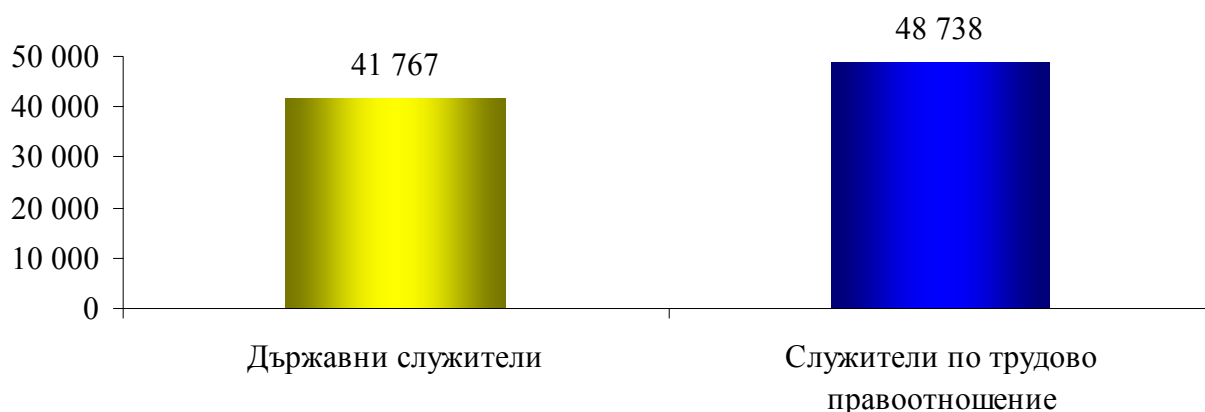
Администрацията е централна и териториална. Централната включва администрацията на Министерския съвет (МС), министерства, агенции, комисии, а териториалната администрация – областната и общинската администрации.

Общият брой на административните структури е 551.¹⁰ В централната администрация са 224 (вкл. администрация на МС). От тях 16 са министерства, 21 са структури към МС, 181 са структури към министри и 6 са държавни институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред Народното събрание (НС).

На местно и регионално ниво функционират **28 областни администрации, 264 общински администрации и 35 районни общински администрации.**

Общата численост на служителите в държавната администрация за 2005 г. е 90 505 бройки.¹¹ Те са държавни служители с ръководни и експертни функции и служители по трудово правоотношение, които осъществяват спомагателни или технически функции. Реално заетите бройки в администрацията за 2005 г. са 84 749.

Графика 2: Позиции в държавната администрация за 2005 г. – общо 90 505 души



Източник: Годишен доклад за състоянието на администрацията, 2005 г.¹²

През 2006 г. е извършено оптимизиране на числеността на персонала в административните структури и второстепенните разпоредители към министри с 5 306 щатни бройки.¹³

За привеждане в съответствие с европейските изисквания за класификацията на териториалните единици за статистически цели (NUTS) на територията на Република България са обособени **6 района за планиране**. Те отговарят на ниво NUTS 2 и не са административно-териториални единици. Техният териториален обхват е определен със закон.¹⁴ Актуализирана класификация на районите за планиране е отразена в подготовения

¹⁰ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г., (стр. 20) <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

¹¹ Съгласно Доклада за състоянието на администрацията за 2005 г. (стр. 36), <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

¹² <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

¹³ Отчет за дейността на МДААР, август 2005 г. – декември 2006 г. (стр. 6), <http://www.mdaar.government.bg/docs/Otchet%20MDAAR%202006.pdf>

¹⁴ Закон за регионалното развитие (чл. 6); (виж Приложение 3)

Закон за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие и ще бъде прилагана през периода 2007-2013 г. от националната статистика и ЕВРОСТАТ. Новият териториален обхват на районите ще влияе върху разпределението на помощта от финансовите инструменти на ЕС за регионално развитие, върху неговото планиране и иницирането на проекти, свързани с изпълнението на стратегиите за интегрирано регионално и местно устойчиво развитие.¹⁵

2.2. Устройствени правилници

Структурата и съставът на **Министерския съвет** се приема с решение на **Народното събрание**. През 2005 г. НС прие нова структура на МС, като се създадоха две нови министерства – Министерството на държавната администрация и административната реформа и Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (МДПБА).

Функциите и вътрешният ред на администрацията във всяко отделно **министерство, агенция, комисия или друга административна структура, създадена със закон**, се дефинират в **Устройствен правилник**, който се приема от МС. Създаване, преобразуване и закриване на административните структури, както и увеличаване на числеността им се утвърждава също от МС въз основа на становище от страна на Съвета за модернизиране на държавната администрация (СМДА).

СМДА е консултативен орган към МС, чийто председател е министърът на държавната администрация и административната реформа. Функциите на Съвета се състоят в:

- практическо изпълнение на Програмата и Плана за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация
- подготовка на предложения до органите на държавното управление, свързани с оптимизиране на работата в съответната администрация
- други дейности, подпомагащи реформата и модернизацията на държавната администрация.

През 2000 г. МС прие единен Устройствен правилник на **областните администрации**, определящ тяхната численост, структура, функции и организация на дейността. За да бъдат отразени направените през 2006 г. промени в законодателството¹⁶ по отношение на функциите и правомощията на областните управители, Устройственият правилник на областните администрации ще бъде изменен и допълнен.

Общата численост и структурата на **общинската администрация** се одобряват от **Общинските съвети** по предложение на кмета на общината, който утвърждава Устройствения правилник на общинската администрация. Приетата нормативна рамка¹⁷ създава общи изисквания за структурата на администрацията (в т. ч. и на общинската). В тази връзка е разработена **Методика за определяне 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.

¹⁵ България е разделена на: ниво NUTS 1, на две неадминистративни териториални единици (Северна и Южна България); ниво NUTS 3, на 28 района, които са административно-териториални единици, съвпадащи с териториалния обхват на областите

¹⁶ Закон за администрацията (чл. 19, 19а, 32), Закон за местното самоуправление и местната администрация (чл. 4, 22, 23, 30, 38, 42, 45)

¹⁷ Закон за администрацията, Закон за държавния служител, Единен класификатор на длъжностите в администрацията и др. (виж Приложение 3)

Общинските съвети имат право при необходимост да одобряват допълнителна численост, която се финансира със средства от собствените приходи на общината.

Ролята на общинската администрация е да подпомага дейността на общинските съвети и на кметовете. Общинските администрации като цяло са малки, което е проблем. Преобладават общините с численост на администрацията 31-50 души (30%) и 51-70 души (27%), но в 8% от общините тя е под 30 души. Основните им проблеми са свързани с финансовите ресурси, нуждата от специализирани обучения и от натрупването на практически опит с проекти, необходимостта от по-голяма численост, мотивиране на персонала и др.¹⁸

Тенденцията за чести **промени в устройствените правилници**, отчетена през 2003 и 2004 г., продължава и през 2005 г. 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 ангажименти в процеса на присъединяване към ЕС,¹⁹ функционален анализ, прилагане на новоприети или изменени нормативни актове и др.¹⁹

За оптимизирането на административните структури и подобряване на ефективността на дейността им е важно предприемането на мерки в следните проблемни области:

- **необходимост от прецизиране на нормативната уредба с оглед преодоляване на дублиращи функции в администрацията**
- **оптимизиране функциите на всяко звено с цел прехвърляне на компетенции от централната към териториалната администрация**
- **ускоряване процеса по изнасяне на дейности извън прякото бюджетно финансиране към частния сектор**
- **изготвяне на детайлни функционални анализи, свързани с числеността на администрацията, на базата на които да бъдат актуализирани и оптимизирани Устройствовите правилници.**

2.3. Децентрализация

Децентрализацията²⁰ е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление и приближаване на процеса на взимане на решенията до гражданите. Реализирането на децентрализацията е свързано с процеса на оптимизиране на административните структури. Новият стратегически подход, определен със Стратегията за децентрализация,²¹ изисква той да се осъществява взаимосвързано с останалите реформи и процеси в страната. В Стратегията за децентрализация се разглеждат три основни форми на децентрализация – **административна, финансова и политическа децентрализация.**

¹⁸ България 2006 – Национален доклад за развитието на човека, ПРООН, <http://www.undp.bg/publications.php?id=1867>

¹⁹ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г. (стр. 20-36, 135), <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

²⁰ Виж Приложение № 5

²¹ Виж Приложение № 3

В момента, при **административната форма на децентрализация**, се увеличава обхватът на предоставяните от общините местни услуги.

С последното изменение на **Конституцията на Република България**²² се регламентира нов ред за установяване на данъците и таксите и определянето на техния размер. На общините се възлага компетентността:

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

По този начин ще се постигне реална **финансова децентрализация** и ще се осъществи съответствие между функциите и отговорностите на общините, от една страна, и финансовите възможности за тяхната реализация – от друга.

Най-развитата **форма на децентрализация в България е политическата**. Органите на местното самоуправление се избират пряко от населението. Общините участват все по-активно в различни форми на диалог с централните власти.

За реализирането на процеса на децентрализация специално следва да се акцентира върху:

- **обвързване на модернизацията на държавната администрация с процеса на децентрализация**
- **обединяване на процесите на децентрализация на правомощия и функции с финансовата децентрализация**
- **осигуряване на по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната, включително с действията за укрепване на административния и програмен капацитет на общинско и областно ниво за усвояване на средствата от фондовете на ЕС.**

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. Това е управлението, достъпно за външно наблюдение и контрол. От 2005 г. в България стартират програми и стратегии, които целят подобряване на прозрачността и отчетността в дейността на държавната администрация.²³

Предприетите стъпки за повишаване на прозрачността в държавната администрация се фокусират върху дейността на висшите държавни служители.²⁴

Отчетът по изпълнението на **Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности** показва, че основните **средства за прозрачност и отчетност**, които се прилагат в момента в

²² 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)

²³ Виж Приложение № 3

²⁴ Програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности; Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, (стр. 1)

отделните административни структури, са интернет адресите и горешите телефонни линии (82%), кутиите за мнения, оценки и препоръки (78%) и етичните кодекси (78%). Най-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 към края на 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

Въпреки че са изградени механизми за обратна връзка, слабата информираност на обществото за съществуването им води до тяхната неефективност.

Друг начин за достигане на прозрачност е практиката за публикуване на **имууществените декларации** на министрите и заместник-министрите в интернет.

С цел избягване конфликт на интереси държавните служители са длъжни всяка година да декларират писмено пред органа по назначаването всеки търговски, финансов или друг делови интерес, който те или свързани с тях лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работят.

Друго средство за гарантиране на прозрачността и отчетността в дейността на администрацията е съществуващото в закона²⁵ изискване за деклариране липса на конфликт на интереси от членовете и консултантите в **комисиите за провеждане на процедури за обществени поръчки**.

Повече прозрачност и отчетност относно дейността на администрацията ще бъде постигната с **новия интернет-базиран Административен регистър**.²⁶ Той ще обедини на принципа “под един покрив” Регистъра на административните структури и Регистъра на държавните служители. Административният регистър ще осигури **свободен достъп на гражданите и бизнеса** до информация, свързана с работата на държавната администрация. Чрез регистъра ще може да се получава **информация в реално време** за административните структури и ръководните им органи, регулаторните режими, образците на документи и издаваните индивидуални административни актове, за други административни услуги, за незаетите длъжности, обявите за конкурси и служебните правоотношения в държавната администрация. Предвидено е новият Регистър да започне да функционира от средата на 2007 г.

След успешното изграждане на Административния регистър, следва да се предприемат мерки за редовната му актуализация и използването му за анализи на състоянието на държавната администрация за гарантиране достъпа на гражданите и бизнеса до необходимата им информация за работата на държавната администрация.

²⁵ Закон за обществените поръчки;(чл. 35); (виж Приложение № 3)

²⁶ Закон за администрацията (чл. 61); (виж Приложение № 3)

Регламентирана е системата и сроковете за подготовка и публикуване на **годишните доклади** за дейността и състоянието на администрацията, като по този начин се постига по-голяма прозрачност и отчетност.²⁷

Ръководителите на административни структури (министерства, държавни комисии, държавни и изпълнителни агенции и областни 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 в електронната страница на съответната административна структура или се оповестяват по друг начин.

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.

В резултат на тези законодателни мерки е постигната по-голяма прозрачност, публичност и отчетност в дейността на администрацията.

Според изследване сред служителите в държавната администрация е налице съществена промяна в мнението им относно провежданите реформи и ефективността на приложението на Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на служителите, заемащи висши държавни длъжности. Мерките за **откритост и прозрачност в дейността на администрацията са получили изключително високи нива на подкрепа (80%)**.²⁸

Наблюдават се **положителни нагласи относно прозрачността на конкурсите и назначенията** в държавната администрация. Значителна част от анкетираните смятат, че са налице необходимите условия за гарантирането на прозрачност в тази област, а едва 5% дават категорично отрицателен отговор.

Осъзната е важността на оценката на потребителите за дейността на държавната администрация. В следствие, на което се изразява желанието от подобряване на комуникацията с тях.

3.2. Антикорупционна политика

Основен измерител за корупционната среда е ежегодното изготвяне на **индекс от асоциацията “Прозрачност без граници”**. Той определя нивото на корупция в дадена страна.

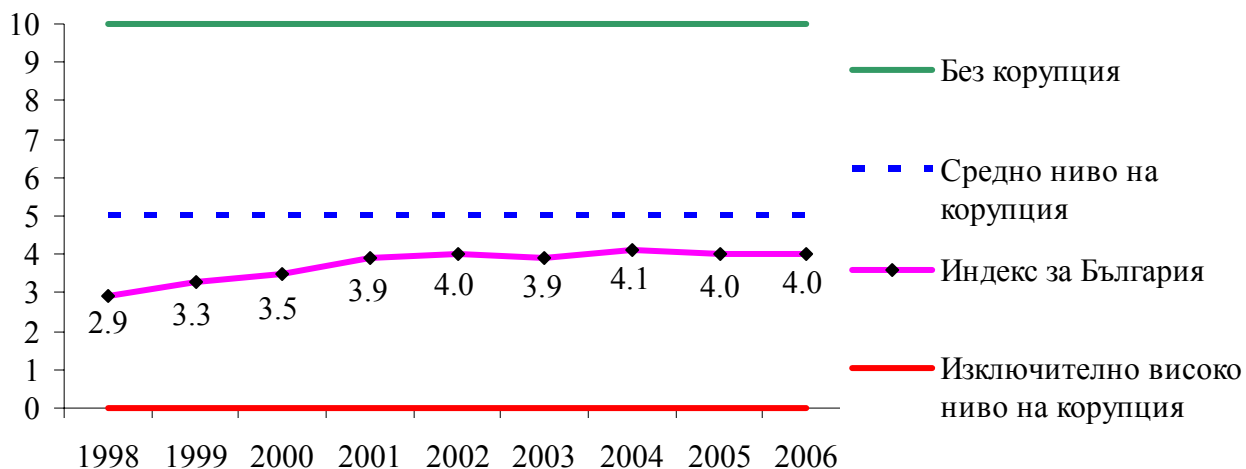
България е включена за първи път в антикорупционния индекс през 1998 г. със стойност 2.9 пункта. За периода 1998-2002 г. изследванията показват бавно, но стабилно повишаване на неговите стойности. През 2006 г. **индексът за България е 4.0 пункта**.²⁹

²⁷ Закон за администрацията (чл. 62); (виж Приложение № 3)

²⁸ Оценяващо изследване сред служители от държавната администрация в периода 15-30 август 2006 г. за прилагането на принципите на прозрачност и отчетност направено от асоциация “Прозрачност без граници”, (стр.3)

²⁹ Индексът варира от 10 – показател за **ниско ниво** на корупция до 0 – показател за **високо ниво** на корупция

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



Източник: Асоциация “Прозрачност без граници”, България

Наличието на корупция влияе върху доверието на гражданите и бизнеса в институциите и възпрепятства социалното и икономическо развитие.

За ефективно противодействие на корупцията не са достатъчни само институционални мерки. Антикорупционната политика трябва да обединява усилията на трите сектора – държавна власт, гражданско общество и бизнес.

За целта в България са въведени антикорупционни институционални механизми и правни инструменти в изпълнение на приетите закони и стратегически документи за противодействие на корупцията³⁰.

На централно ниво е създаден **Съвет за координация между антикорупционните комисии** – Комисиите за борба с корупцията към Висшия съдебен съвет (ВСС), Народното събрание и Министерския съвет, а на териториално – **Областни обществени съвети за противодействие на корупцията** към областните управители.

Разработен е **Проект на Закон за защита на работниците и служителите, които сигнализират за злоупотреби с власт и корупция**. Той урежда защита на лицата, сигнализиращи за злоупотреби с власт, корупция и конфликт на интереси, за лошо управление на държавно и общинско имущество, както и други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия, с които се засягат държавни или обществени интереси, права и законни интереси на други лица.

От 2004 г. насам се провеждат обучения по превенция и противодействие на корупцията за представители на държавната администрация. През 2006 г. ИПАЕИ организира дистанционни курсове по прозрачност и почтеност за държавни служители. Такова обучение преминаха над 50 000 души. Осъществени са и редица семинари по антикорупция на централно, регионално и местно ниво.

Гражданското общество е активен участник в оценката на антикорупционната политика, водена от правителството. Тази дейност се превърна в приоритетна област за редица български неправителствени организации. Със съдействието на медиите се инициират редица публични дебати за антикорупция. Извършва се мониторинг върху

³⁰ Виж Приложение № 3

дейността на администрацията чрез изграждане на партньорство между граждански сдружения, бизнеса и неправителствени организации (НПО), от една страна, и държавните организации, от друга. **Коалиция 2000** е такава инициатива, която обединява усилията на държавни институции, граждански организации и отделни личности за ограничаване на корупцията в българското общество. 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.

Според анкетно проучване сред потребителите на административни услуги,³¹ личният опит на гражданите очертава сравнително ниско ниво на корупционен натиск от страна на държавните служители. Мнозинството от анкетиранияте 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. От друга страна, резултатите от изследването регистрират необходимостта от категорично прилагане на антикорупционна политика и система за почтеност в работата на администрацията.

Съвместно с асоциацията “Прозрачност без граници” ИПАЕИ организира актуализирането на съществуващите и разработването на нови учебни материали по етика в държавната администрация. В новите материали се поставя акцент върху прозрачността и почтеността в държавната администрация.

В хода на реформата в държавната администрация са въведени редица механизми за отчетност и прозрачност. Необходимо е предприемането на допълнителни мерки за:

- **регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията**
- **популяризиране на взетите мерки за повишаване на прозрачността**
- **развитие на гражданския контрол като механизъм за ефективно наблюдение на дейността на администрацията**
- **обединяване на усилията на всички ангажирани институции.**

3.3. Контрол върху дейността на администрацията

3.3.1. Вътрешен контрол

Вътрешният контрол е процес, който се осъществява от администрацията с цел да се гарантира реализирането и оптимизирането на дейностите, съответствието им със закона и с подзаконовите нормативни актове както и осигуряването на надеждност на финансово-счетоводната информация.

Към всяко министерство се създават инспекторати, които са на пряко подчинение на съответния министър. Те осъществяват административен контрол върху дейността на администрацията и на административните структури, които са второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към съответния министър.³²

³¹ Анкетно проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциация “Прозрачност без граници” в периода 15-30 ноември 2006 г., (стр.3),

³² Закон за администрацията (чл. 46); (виж Приложение № 3)

Инспекторатите осъществяват функции, свързани с:

- извършване на проверки и анализ на организацията и ефективността на административната дейност
- проверки по сигнали за конфликт на интереси и наличие на корупция
- спазване на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията
- подготовка на предложения за образуване на дисциплинарни производства при констатирани нарушения на служебните задължения и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация
- проверка на сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служителите от администрацията
- други функции във връзка с административния контрол, произтичащи от нормативни актове или възложени от органа на изпълнителната власт.

В 85.7% от всички инспекторати **съществува система за отчетност пред ръководителя на административната структура**. Все още, по-малко от половината от инспекторатите (40.5%) обявяват дейността си публично – чрез сайт, периодични пресконференции и доклади. Това би трябвало да се подобри чрез ОПАК.

В администрацията на МС на пряко подчинение на министър-председателя е създаден **Главен инспекторат**, който координира и подпомага дейността на инспекторатите в отделните министерства. Той разработва методология за контролната дейност и предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите на инспекторатите. Главният инспекторат е отговорен за:

- разглеждане на постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения
- разглеждане на постъпили сигнали за корупция от страна на органи на изпълнителната власт и на държавни служители на ръководна длъжност
- извършване на проверки и информиране на министър-председателя за резултатите от проверките по сигналите за корупция.

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”. Дирекцията подпомага дейността на инспекторатите чрез методически указания във връзка с изпълнението на функциите им и осъществява контрол в администрациите по спазване на законодателството за държавния служител. През 2006 г е утвърдена **“Методика за инспекционната дейност” и препоръчителен Модел за оценка на корупционния риск**. Методиката способства за укрепване ролята на инспекторатите като структури за ефективен контрол на държавната администрация. По своята същност тя е помагало за разработване на вътрешни правила за планиране, организиране и отчет.

Инспекторите извършват общи и специализирани проверки по утвърден от министъра годишен план, както и внезапни проверки по сигнали от ръководителите на инспекторатите в административните структури, от синдикалните организации или от държавни служители.

Вътрешният одит има съществена роля за постигане на прозрачно и отчетно управление.

Вътрешният одит се осъществява от специализирано звено. То 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 организацията.³³

Резултатите от проверките в одитираната дейност се докладват на ръководството чрез одитен доклад. Предназначението на доклада е: да даде оценка на състоянието на одитираната дейност като се изрази независимо и обективно мнение за ефективността на контролните механизми, гарантиращи спазването на принципите за законност, добро финансово управление и прозрачност; да се дадат препоръки за подобряване на системите за финансово управление и контрол, с цел отстраняване на установените грешки, слабости и нередности.

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

Законодателната база, регламентираща дейността на инспекторатите, е изградена. Някои от законодателните актове, обаче, съдържат противоречиви текстове, които трябва да се синхронизират.

Необходимо е да се направи цялостен анализ за идентифициране на проблемите, свързани с дейността на инспекторатите.

Към момента в инспекторатите няма разработена система от индикатори за идентифициране на основните корупционни практики.

3.3.2. Външен контрол

Външният контрол се осъществява от Сметната палата на Република България. Сметната палата извършва независим одит на държавния бюджет и на бюджета на държавното обществено осигуряване, Националната здравноосигурителна каса, бюджета на общините и на средствата от фондове на програми на ЕС.³⁴ Това гарантира правилното разходване на средствата и допринася за осигуряване на стабилно финансово управление в страната. Одитите се извършват съгласно приета от Сметната палата годишна програма за одитна дейност.

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

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 закон.³⁵ С конституционните промени от март 2006 г.,³⁶ Омбудсманът получава правото

³³ Закон за вътрешния одит в публичния сектор, (чл. 9); (виж Приложение № 3)

³⁴ Закон за Сметната палата, (чл. 5); (виж Приложение № 3)

³⁵ Закон за омбудсмана, (виж Приложение № 3)

³⁶ 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)

да се обръща към **Конституционния съд**, когато прецени, че законови разпоредби накърняват правата и свободите на гражданите.

Институцията на Омбудсмана функционира пълноценно. Изградена е общата и специализирана администрация. По-нататъшното развитие на административния капацитет е насочено към **утвърждаване на публичността и авторитета на институцията на Омбудсмана като застъпник за 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

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

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.³⁷

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 сътрудничество³⁸ и включването на Омбудсмана в работата на Комисията за противодействие и превенция на корупцията при МС. За по-добро взаимодействие ще спомогне **въвеждането на вътрешно-административни процедури в отделните администрации за оказване на съдействие и за съобразяване с отправяните от Омбудсмана препоръки.**

Основен приоритет за цялостната политика на институцията на Омбудсмана са усилията за утвърждаване и зачитане на правото на добро управление, като обществена норма и на ясни правила за поведение 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.

За пълноценното реализиране на правомощията на Омбудсмана трябва да се подобри взаимодействието му със специализираните държавни органи и 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,

³⁷ Годишен доклад на Омбудсмана на Република България, юни 2005 – март 2006 г. (стр. 29) http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf

³⁸ Годишен доклад на Омбудсмана на Република България, юни 2005 – март 2006 г. (стр. 37) http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf

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.

Принципът на публичността е ключов метод в работата на Омбудсмана. Чрез него 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.

Установяване 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 съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.³⁹ Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. Общинският съвет осигурява и материалните условия и трудовото възнаграждение. В 14 общини на територията на страната функционират обществени посредници. В много общини общинските съвети са приели Правилник за статута, организацията и дейността на обществения посредник, но такъв не е избран. Все още липсват механизми за взаимодействие между Омбудсмана и обществените посредници.

Наличието на обществен посредник се регламентира в ЗМСМА само като възможност и поради тази причина не във всички общини има създадена подобна институция. Изключително важно е да се гарантира пълноценно независимостта на обществените посредници от общинските съвети. Приоритет е и създаването на работещ механизъм за взаимодействие на Омбудсмана с местните обществени посредници.

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 власт в отделните държави-членки.

³⁹ Закон за местно самоуправление и местната администрация, (чл. 21а); (виж Приложение № 3)

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

4. Администрацията – партньор на бизнеса

Използването на различни **форми на публично-частни партньорства**⁴⁰ дава реална възможност за модернизиране на администрацията чрез оптимално използване на публичните ресурси. Сътрудничеството между бизнеса и администрацията ще създаде 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 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.). Поради тази причина 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 МФ** – разработва стратегия за използването на ПЧП в страната с приоритет върху инфраструктурни сектори; разработва критерии за избор на проекти, подходящи за изпълнение чрез моделите на ПЧП; координира, наблюдава и контролира изпълнението на инвестиционни проекти, съфинансирани чрез ПЧП

- **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**.⁴¹ 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 концесията 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 местно ниво. В отделните министерства са създадени **специализирани звена (дирекции) за предоставяне на концесии**. Техният

⁴⁰ Виж Приложение № 5

⁴¹ Закон за концесиите (виж Приложение № 3)

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.

Стартирало е обучение за администрацията на централно и местно ниво за прилагане на новото законодателство в сектора концесии.

Аутсорсингът е друга разновидност на ПЧП, която води до 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 ЗОП и ЗК).

През 2006 г. е направен преглед на законодателството, свързано с административното обслужване, последван от конкретни предложения за изменения в съществуващото законодателство. Извършен е анализ на функциите и услугите, подходящи за аутсорсинг и съответното им преминаване към частния сектор. В процес на реализация са общо 19 пилотни проекта в тези сфери, разпределени в 13 администрации на централно, регионално и местно ниво.⁴²

При някои форми на ПЧП се изисква използване на **обществени поръчки**. Принципите, условията и редът за възлагане на обществени поръчки са определени в **закон**.⁴³

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)** (www.aop.bg), която го подпомага при осъществяването на тази политика. АОП е и отговорната институция за обучението по обществени поръчки. В тази връзка е укрепен административния капацитет на агенцията.

С оглед 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.⁴⁴

АОП трябва да продължи да бъде основен методологически и обучителен център, задоволяващ необходимостта от специализирани обучения на лицата, които управляват публични средства, вкл. и средства от СФ и Кохезионния фонд (КФ).

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. лева**.⁴⁵ Очаква се стойността на договорите по този закон да се

⁴² 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

⁴³ Закон за обществените поръчки (виж Приложение № 3)

⁴⁴ Общо 2 093 служители са преминали обучение през 2006 г.

⁴⁵ За сравнение през 2005 г. са сключени общо 10 348 договора на обща стойност над 3.295 млрд. лева. (<http://www.aop.bg/statistics.php>)

увеличи, тъй като от 01.01.2007 г. средствата от предприєдинителните инструменти, Структурните и Кохезионния фондове на ЕС ще се разпределят само чрез процедурите на ЗОП.

Важно значение за развитие и усъвършенстване на системата за обществени поръчки има регламентирането на правилата за провеждане на **електронен търг**.⁴⁶ Към този момент не е реализирана възможността за електронен търг, тъй като това е обвързано с техническите възможности на възложителите.

Подобряването на съществуващата е-система и прилагането на електронния търг са от значение за модернизирането и ускоряването на процеса по възлагане на обществени поръчки.

С изменението на ЗОП компетентен орган, който разглежда споровете по прилагането на закона е **Комисията за защита на конкуренцията (КЗК)** (www.cpc.bg). За бързото и компетентно решаване на споровете по ЗОП и по Закона за концесиите 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
- държавните служители да бъдат обучени и подготвени, за да се справят със сложния характер на ПЧП и да прилагат ефективно нормативната уредба за неговото изпълнение (ЗК, ЗОП, Закон за задълженията и договорите (ЗЗД), Закон за устройство на територията (ЗУТ), Закон за държавната собственост (ЗДС) 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

Правилното прилагане на ЗОП е от ключово значение и за ефективно усвояване на средствата от СФ и КФ според правилата на добро финансово управление.

5. Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство

Процесът на разработване на политики по отношение на държавната администрация включва три взаимосвързани дейности, необходими за неговото ефективно изпълнение:

- Стратегическо планиране
- Консултация и координация
- Оценка на въздействието.

⁴⁶ Закон за обществените поръчки (чл.166); (виж Приложение № 3)

Този процес включва **всички стъпки – от замисъла на политиката до приемането и прилагането ѝ чрез съответните нормативни актове**. Той обхваща единни процедури и критерии за анализ на въздействието на вече приетите и все още разработваните нормативни актове. Процесът на правене на политики изисква също така междуведомствена координация и процедури за публичност с цел отчитане интересите на различни заинтересовани страни.

5.1. Стратегическо планиране

От 2006 г. се регламентира процесът по разработване на политики.⁴⁷ Въвежда се **стратегическото планиране** в администрацията – очертават се етапите на процеса и отговорностите на политическото и административното ръководство на администрацията. Предвидено е законово задължение за МС да приема програма, в която да определя стратегическите приоритети за срока на своето управление. **Дирекция “Стратегическо планиране и управление” в МС** осъществява функции, свързани с предлагането на стандарти за изработването на стратегии и секторни политики, съобразени с европейската практика, координирането и контролирането на съответствието на стратегиите, изготвяни от министерствата, с приоритетите в управленската програма на правителството и с подпомагането на администрациите за извършването на оценка на въздействието при разработването на стратегии.

Въз основа на правителствените приоритети, органите на изпълнителната власт 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**, свързани с неговата компетентност, и следят за тяхното изпълнение. Главните секретари отговарят за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията.

Стратегическото планиране на местно ниво се изразява в изработване на **общински планове за развитие**,⁴⁸ които представляват средносрочни планови документи за срок от седем години. Методологията, по която се изработва плановите, изисква широко участие на заинтересованите страни.

Преобладаващата част от общините считат, че трябва да участват в планирането на развитието и на областно ниво, защото могат да представят най-добре местните потребности и интереси и могат да спомогнат за намиране на най-приемливите решения.

На трето място се поставя аргументът за осигуряване на по-добър достъп до финансиране при разработване на план за развитие.⁴⁹ Планирането с участие на заинтересованите страни се превръща в практика, а това е индикатор за формиране на “регионална общност” за развитие.

Стартираният процес на децентрализация изисква от общинските администрации **повишаване на капацитета за разработване и прилагане на местни политики**, съобразени с изискванията на ЕС и потребностите на местните общности. Необходимо е и подобряване на капацитета на местните власти за изпълнение на общинските планове за развитие, за участие в реализацията на регионалната политика и усвояването на фондовете на ЕС.

⁴⁷ Закон за администрацията (чл. 2); (виж Приложение № 3)

⁴⁸ Закон за регионално развитие (чл. 14); (виж Приложение № 3)

⁴⁹ България 2006 – Национален доклад за развитието на човека, ПРООН <http://www.undp.bg/publications.php?id=1867>

Познаването на стратегическите цели от служителите води до обвързаност на целите на организацията с индивидуалните цели на всеки служител, спомага за насочване на тяхното внимание към крайния резултат и представлява важно условие за повишаване на ефективността в работата на администрацията. В 85.5% от структурите на централната администрация служителите са запознати с целите и резултатите. В 36.8% – стратегическата рамка е сведена само до служителите, заемащи ръководни длъжности. Формите за запознаване на служителите на ръководни постове с целите и резултатите на администрациите най-често са оперативни съвещания, презентации, отчети, вътрешни страници на структурите и др. На ниво експертни длъжности формите за запознаване с целите и резултатите най-често са работни оперативни срещи, вътрешни правила, заповеди и др.⁵⁰

Ефективното изпълнение на дейността на администрацията е възможно при наличие на стратегическа рамка, в която административната структура определя своите цели и очаквани резултати. Стратегическите цели трябва да са насочени към обществото и да отговарят на неговите потребности и очаквания. Запознаването на обществото с целите и резултатите на администрацията е предпоставка за повишаване на доверието към държавните служители и за създаване на възможност за граждански контрол. Планираните и реално постигнатите резултати от работата на администрацията трябва да бъдат публикувани и достъпни за обществото.

За успешното изпълнение на тези задачи е необходимо да се укрепи капацитетът на държавната администрация и на политическите кабинети за стратегическо планиране и прилагане на приетите политики и законодателство.

5.2. Консултация и координация

Консултативният процес е важна част от процеса на формулиране на решения, тяхното изпълнение и оценката на постигнатите резултати. Предпоставка за създаването на по-добри политики, свързани с функционирането на държавната администрация е участието на широк кръг заинтересовани страни в процеса на разработването им.

С тази цел към МС са създадени и работят **комисии по значими обществени въпроси**. За изпълнението на конкретни задачи се създават съвети и работни групи от експерти. За някои политики от особено значение са въведени консултативни механизми като **Съвета за тристранно сътрудничество, Съвета за икономически растеж и др. консултативни звена**. През 2005 г. са функционирали 42 подобни звена.

Функционирането на комисии, съвети и работни групи е оперативен начин за взаимодействие на структурите на централната администрация с тези на териториалната за осъществяване целите на местното самоуправление и на регионалната политика. Всички областни и почти всички общински администрации са създали механизми за консултация и координация.

Като способ за координиране на дейността на общинските администрации и взаимодействието им с органите на изпълнителната власт и с неправителствените организации, общините посочват членуването им в **Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ)**. В рамките на девет години от създаването му всички 264 български общини стават негови членове. Основните цели на сдружението са изготвяне на

⁵⁰ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г., (стр. 14)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

промени в законодателството, касаещи местното самоуправление, както и разпространение на добри практики между общините.⁵¹

През 2005 г. е подписано споразумение между МС и НСОРБ. Целта на споразумението е да осигури предоставянето на ефективни публични услуги в съответствие с потребностите и очакванията на гражданите при взаимодействие между централната и местната власт.

Основните форми на сътрудничество, заложи в споразумението са: 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 НСОРБ в консултативни, управителни и мониторингови органи към структурите на централната изпълнителна власт; 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.

В процеса на консултация и координация гражданското общество се включва активно чрез участие в Съвети за тристранно сътрудничество. Това осигурява възможност да се влияе на решенията, вземани от държавната администрация при разработването на политики.

Големият брой консултативни звена, работни групи и комисии не е показател за ефективност. Това води до дублиране на усилия, припокриване на функции и слаба отчетност. Необходимо е формирането на общ подход за ефективно прилагане на политики от страна на администрацията с цел координиране на дейността на всички органи на изпълнителната власт (централни и териториални).

Създаването на добра политика за координация и диалог с всички партньори повишава общественото доверие в администрацията и подобрява взаимодействието ѝ със структурите на гражданското общество. Съществуващите форми на консултации е необходимо да бъдат усъвършенствани.

5.3. Оценка на въздействието

Оценката на въздействието е инструмент за по-добро вземане на решения и за гарантиране ефективността и устойчивостта на политиките. Тя изисква идентифицирането, предвиждането и оценката на възможните резултати, както положителни, така и отрицателни, от прилагането на политиките, от действието на нормативните актове или инициативи на органите на изпълнителната власт.

В България все още процесът по оценка на въздействието не е регламентиран. Единствено използваната форма на оценка на въздействие е финансова обосновка на всички актове, преди внасянето им за разглеждане от МС. В края на 2005 г. МФ разработи и **Инструкция за финансова обосновка**. Това не е достатъчно. Необходимо е да се провеждат консултации на по-широко ниво, а политиките и законопроектите да се обосновават с повече информация и анализи.

Изготвянето на оценка на въздействието е необходимо и във връзка с активното участие на България в нормотворческия процес на ЕС. Формирането на позицията на

⁵¹ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г., (стр. 19)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

България по проекти на актове на ЕС, следва да се предшества и обуславя от оценката на въздействието на предлагания акт в контекста на му прилагане на територията на България.

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

6. Управление на човешките ресурси

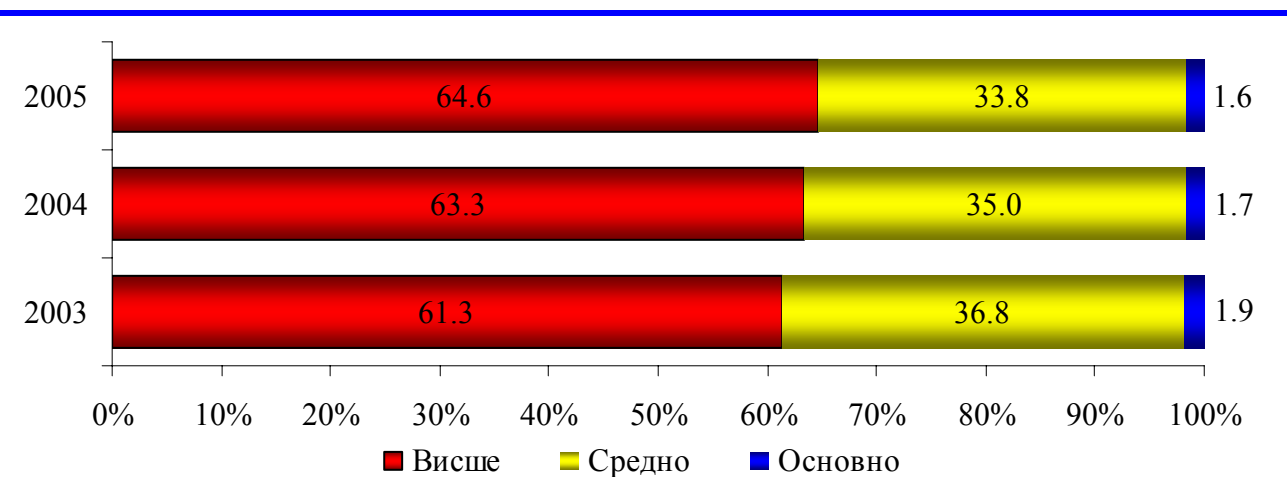
През последните години българските правителства полагат значителни усилия за въвеждането на ефективни **правила и механизми за управлението на човешките ресурси** в държавната администрация. Те целят повишаване на прозрачността при наемането на служители и развитие в кариерата, основано на професионални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

Една от важните цели в държавната политика е повишаване ефективността в **управлението на човешките ресурси като гаранция за продължаването на административната реформа.**⁵²

6.1. Квалификация на държавните служители

През 2005 г. 64.6% от **служителите в държавната администрация са с висше образование**. Спрямо 2004 г. техният дял нараства с 1.3 процентни пункта.

Графика 4: Образование на служителите в администрацията



Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г.

Най-много са служителите с висше образование в областните администрации (87.5%). На следващо място са висшистите в централната администрация (71.0%) и на последно място са тези в общинските администрации (44.8%). За разлика от централната и областните администрации, където относителният дял на заетите служители с висше образование нараства, в общинските администрации този дял намалява.

⁵² Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г. (стр. 3); http://www.mdaar.government.bg/docs/strategia_modern.pdf

Магистърска степен през 2005 г. притежават 85.3% от всички служители с висше образование. Сравнението с 2004 г. показва, че нарастването на техния относителен дял е с 34.3%.

Частта на **заетите служители със средно образование** през 2005 г. е 33.8% от всички работещи в държавната администрация. Както и през 2004 г., най-висок остава техният дял в структурите на общинските администрации (53.4%). В централната администрация той е 27.3%, а най-нисък – в областните администрации (15.2%). През 2005 г. единствено в общинските администрации нараства делът на служителите със средно образование.

С цел повишаване квалификацията и образователното равнище на държавните служители министърът на държавната администрация и административната реформа и ректорите на седем университета 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 на централно и регионално ниво. Противоположна е тенденцията на общинско ниво. Това изисква предприемане на целенасочени действия за подобряване образователното и квалификационното равнище на общинската администрация, която има важна роля за ефективното използване на европейските фондове за местно икономическо и социално развитие.

6.2. Прилагане принципа на равенство между половете в държавната администрация

Според данните от Доклада за състоянието на администрацията за 2005 г. 64.7% от реално заетите държавни служители са жени и 35.4% са мъже. При ръководните длъжности – 46.7% са заети от жени и 53.3% от мъже.

От реално заетите служители по трудово правоотношение (47 277 души) преобладаващи са жените (61.6%). При ръководните длъжности, заемани по трудово правоотношение, съотношението е в полза на мъжете (71%).

Докато числено броят на жените надвишава броя на мъжете в държавната администрация, мъжете имат превес над жените при заемането на ръководни позиции. За спазване принципа на равенство между половете в администрацията трябва да се предприемат мерки за подобряване условията за кариерно и професионално развитие на жените наравно с мъжете.

6.3. Политика на управление на човешките ресурси

Очертаните тенденции в областта на управление на човешките ресурси⁵³ в последните няколко години дават възможност да се направят няколко основни извода:

- Налице е сравнително **добро образователното равнище** на заетите в администрацията държавни служители и трайна тенденция на повишаване на професионалната квалификация на служителите

⁵³ Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация, 2006–2013 г. (стр. 6); http://www.mdaar.government.bg/docs/HRM%20Strategy_final_21.07.2006.pdf

- Сравнително **нисък е процентът на държавните служители в общинските администрации**, където основен проблем е ниското заплащане и липсата на квалифицирани кадри
- **Недостатъчно развити са уменията** на държавните служители, най-вече по отношение на езиковите знания, компютърната грамотност и опита за работа със средства от ЕС
- Относително **слаба е мотивацията** сред част от служителите, което се дължи най-вече на ниското заплащане и лошата организация на работа
- **Правната рамка, регулираща дейността на държавната администрация, е сложна** и все още не създава достатъчно условия за стабилна и професионална държавна служба. Налице е неефективно функциониране на част от нормативната уредба, неразбиране и субективизъм при прилагането ѝ.

6.3.1. Подбор на кадри в държавната администрация

Подборът на кадри в държавната администрация се осъществява чрез задължително провеждане на **конкурсна процедура или на принципа на мобилност**.⁵⁴

При провеждането на конкурс за набиране на кадри в държавната администрация работодателят е длъжен да назначи кандидата, класирал се на първо място. Изключение прави **централизираният конкурс за младши експерти**, който се организира от ИПАЕИ два пъти годишно.⁵⁵ Разработен е специален софтуер за кандидатстване и провеждане на изпита по електронен път и е създадена банка от въпроси за теста. Администрациите, заявили желание да ползват резултатите от класирането, могат да поканят кандидати от предоставения от ИПАЕИ списък на успешно преминалите теста. Първият изпит е проведен в периода 13-17.11.2006 г. От регистрирани 2 361 души, на онлайн теста са се явили 972 души. Успешно преминали основния тест са 376 кандидати, които са включени в национална база данни на сайта на ИПАЕИ.

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.

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

През 2006 г. са обявени 416 места за стажанти в държавната администрация, за които се явяват 710 кандидатстващи студенти и са проведени 123 стажа.

Необходимо е усъвършенстване на процедурата по набиране на образовани млади хора в държавната администрация и популяризиране на централизирания конкурс за младши експерти.

Принципът на мобилността трябва да се популяризира и да се прилага активно за запазване на висококвалифицираните кадри в държавната администрация.

⁵⁴ Закон за държавния служител (чл. 10, чл. 81а, чл. 82б); (виж Приложение № 3)

⁵⁵ Закон за държавния служител (чл. 10е); (виж Приложение № 3)

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

6.3.2. Карьерно развитие

Системата за ранговете е израз на професионалната квалификация на държавния служител като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на длъжността.⁵⁶

Ясната перспектива за служебно развитие, обучение и добро заплащане са основните фактори за мотивиране на младите служители.⁵⁷

Като основни проблеми пред административната реформа се посочват **ниското заплащане** (84%) и **липсата на мотивация** (76%),⁵⁸ които са до голяма степен взаимнозависими. Това е проблем, който стои както пред териториалната, така и пред централната администрация. Липсата на достатъчна мотивация, обаче, се компенсира от възможностите за професионално усъвършенстване, които служителите възприемат като важен стимул за работа.

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.

За да задържат на служба перспективни служители, различните администрации използват разнообразни форми за допълнително материално стимулиране и предоставяне на добри условия за работа, в т.ч. осигуряване на добър микроклимат в работната среда, оптимална технологична и информационна осигуреност и др.

Използването на методи и практики за изграждане на екипна култура не се прилага достатъчно.

От началото на 2007 г. ще се подобри подборът на персонал⁵⁹ чрез следните основни дейности:

- Преглед на системите за подбор на кадри и на съществуващата практика за повишаване на държавните служители в България
- Съгласуване на политическо ниво, разработване и популяризиране на план за действие за усъвършенстване на практиките по подбор и повишаване на държавните служители
- Техническа помощ за въвеждане на промените, включително индивидуални срещи, консултации, обучение и др.

⁵⁶ Закон за държавния служител (чл. 73); (виж Приложение № 3)

⁵⁷ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г. (стр. 68); <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

⁵⁸ Изследване сред служители от държавната администрация, проведено от асоциация “Прозрачност без граници” в периода 15-30 август 2006 г. (стр. 2)

⁵⁹ Съвместен проект на ИПАЕИ и Института по публична администрация (ИПА) в Дъблин, Ирландия: “Подобряване подбора на персонал и системата за карьерно развитие в българската държавна служба”

Възможностите за обучение на служителите и очертаването на перспективи за кариерно развитие – професионално и служебно, 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.

Необходимо е да се направи преглед на методите за мотивация на служителите, за да се насърчи тяхното професионално развитие в рамките на държавната администрация.

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.⁶⁰ Оценката на изпълнение е обвързана със заплащането и допълнителното стимулиране, но това все още не се прилага ефективно.

През 2005 г. в 511 административни структури са проведени и трите етапа на атестирането – съгласуването на работни планове, провеждането на междинна и на заключителна среща. 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 държавните служители, както и обвързването на тяхното заплащане с оценката на изпълнението на задълженията им, е предпоставка за подобряване 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. Обучението на оценяващите и контролиращите ръководители за пълноценно и ефективно прилагане на системата за атестиране също трябва да продължи.

Една от целите на **Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация** е изграждането на лидери, способни да постигнат обвързаност между стратегическите цели на правителството и управлението на човешкия потенциал в администрацията. За целта е необходимо повишаване професионализма и ефективността в дейността на **висшите държавни служители** (главен секретар, главен директор на главна дирекция и директор на дирекция) и повишаването на техния капацитет чрез специализирани обучения.

Показателите за компетентности, по които се оценяват служителите, заемащи ръководни длъжности при атестация, са:

- управленски умения
- познаване и ползване на нормативни актове

⁶⁰ Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (чл. 10); (виж Приложение № 3)

- комуникативност
- управление на промените
- умения за работа с потребители
- компютърна грамотност.

Висшите държавни служители преминават задължително обучение поне веднъж годишно. Темите се определят съобразно направените анализи на нуждите от обучение. За 2007 г. темата на задължителното обучение ще бъде “Лична ефективност”.

По проект на ИПАЕИ по програма ФАР ще бъде създаден **Център за идентифициране на потенциала и потребностите от развитие на висши държавни служители.** Чрез центъра ще се подобрят уменията на участниците и тяхното трудово изпълнение.

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 и продължителността на трудовия стаж
- числеността на служителите по министерства/институции, както и на незааетите щатни бройки и причините за това.

През 2005 г. 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, регионално и местно 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 управлението на човешките ресурси. Това 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. Обучителни институции в държавната администрация

6.4.1. Институт по публична администрация и европейска интеграция

Институтът по публична администрация и европейска интеграция е изпълнителна агенция към министъра на държавната администрация и административната реформа.⁶¹ **Институтът е основната организация за квалификация и преквалификация на служителите** в българската държавна администрация. Той предлага курсове и семинари за служебно и професионално развитие, организира задължително и специализирано обучение.

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 Управителния съвет с право на съвещателен глас могат да участват и представители на академичните среди и на неправителствени организации.

При осъществяването на своите правомощия УС и изпълнителният директор се подпомагат от две дирекции, организирани в обща и специализирана администрация. Специализираната дирекция подготвя съвместно с МДААР анализи на необходимостта от обучение за квалификация и преквалификация на служителите от държавната администрация; разработва проекти за курсовете за обучение и годишните програми за обучение на публична администрацията; организира и провежда обучение на служителите в администрацията.

Като допълнителни дейности ИПАЕИ издава **специализирана литература за администрацията**, публикува списание “Публична администрация”, участва в проекти и програми за развитие на административния капацитет. Във функциите на Института е заложено извършването на изследователска дейност, но тя все още не се прилага.

Институтът разработва програмите за обучение и подготвя методологиите за оценка на нуждите от квалификация и за оценка на курсовете. Той играе основна роля и при разработването на стандарти за обучение. Освен собствени анализи и оценки, ИПАЕИ получава по време на традиционната Годишна среща на ръководителите на звената по човешки ресурси конкретни препоръки за обучение на служителите от администрацията. В момента, ИПАЕИ разработва методика за комплексна последваща оценка на резултатите от обучението.

Институтът, съвместно с ръководствата на администрациите, анализира **нуждите от обучение на служителите от администрацията**. С влизането на България в ЕС се поставя акцент върху нуждите, които възникват за страната във връзка с членството – прилагане на хармонизираните закони, утвърждаване в нашата практика на ценностите и стандартите, типични за добрите европейски администрации. Обогадени са тематичните програми за професионално обучение. Увеличени са курсовете и семинарите, даващи надграждащи знания и практически умения. Организирани са нови форми на обучение по английски, френски, немски, испански и италиански език и информационни технологии. Увеличени са и програмите за дистанционно обучение.

Институтът поддържа **контакти с университети**, които имат бакалавърско и магистърско обучение по публична администрация.

От създаването на ИПАЕИ през 2000 г. до сега над 25 000 души са преминали обучение в него.

⁶¹ Закон за държавния служител (чл. 35а); (виж Приложение № 3)

Таблица 2: Брой служители, преминали обучение в ИПАЕИ

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Задължително обучение	2 402	2 547	2 278	2 170
Специализирано обучение	4 319	4 069	4 265	4 024
Общо	6 721	6 616	6 543	6 194

Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г. и по данни на ИПАЕИ за 2006 г.

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”.

В момента, ИПАЕИ наема външни лектори за изпълнение на обучителните си програми.

Изграден е институционален опит в ИПАЕИ, разработени са програми и курсове за обучения. Има множество установени партньорства. Проблем обаче остава слабият капацитет за задоволяване на нарасналите потребности от обучения сред държавните служители с оглед отговаряне на европейските предизвикателства.

В бъдеще, ИПАЕИ ще се развие като основен координатор на обученията за държавни служители. Институтът трябва да гарантира качество и стандарт в обучението на държавната администрация на всички нива чрез използване на партньорствата с университети, НПО и други обучителни институти. Ще се развива и изследователска дейност.

6.4.2. Школа по публични финанси към МФ

Школата организира и предлага курсове и семинари по публични финанси. Укрепването на капацитета ѝ е част от Оперативна програма “Техническа помощ”, разработвана от МФ.

6.4.3. Дипломатически институт към Министерството на външните работи (МВнР)

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.

6.4.4. Национален институт на правосъдието към ВСС

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

Повече информация за неговата дейност е предоставена в анализа на съдебната система. Институтът ще бъде бенефициент по ОПАК като част от изграждането на ефективна и компетентна съдебна система.

6.5. Обучение в държавната администрация

Правителството е ангажирано да продължи изграждането и провеждането на цялостна политика за управление и развитие на човешките ресурси в администрацията.⁶² Основен момент в Стратегията е обвързване на професионалното развитие с обучението на служителите.

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

Служителите оценяват ползата от обученията и търсят собствено усъвършенстване и професионализация на държавната служба.⁶³ Те осъзнават, че по-доброто заплащане е свързано с по-добра квалификация и умения. Повишаването на квалификацията е дори по-важно от повишаване на заплащането (посочено от 54% от запитаните). Това е знак за промяна в менталитета на служителите – все повече внимание се обръща на кариерното развитие и личностното усъвършенстване.

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 заплата.⁶⁴

Обученията, които се провеждат от ИПАЕИ са два вида – **специализирани и задължителни**. **Задължителното обучение** касае служебното развитие⁶⁵ и се преминава еднократно от постъпилите за първи път на държавна служба, 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.

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.

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%. Тези обучения касаят

⁶² През 2006 г. МС прие актуализираната Стратегия за обучение на служителите в държавната администрация и План за нейното изпълнение за периода 2006-2007 г.

⁶³ Изследване сред служители от държавната администрация, проведено от асоциация “Прозрачност без граници” в периода 15-30 август 2006 г. (стр. 1)

⁶⁴ Закон за държавния служител (чл. 35); (виж Приложение № 3)

⁶⁵ Закон за държавния служител (чл. 35б); (виж Приложение № 3)

професионалното развитие на служителите и имат за цел да подобрят качеството на изпълняваните конкретни задължения от държавните служители и ефективността при постигане на целите на съответната администрация.

През 2006 г., с цел изграждане на модерна, професионална и компетентна държавна администрация, са проведени **масови обучения на над 80 000** служители от администрацията в цялата страна по компютърни технологии, чуждоезиково обучение, обучения за служебно и професионално развитие, етика и антикорупция.⁶⁶ Подписани са **меморандуми** за въвеждане на програми за обучение по френски и испански език.

През 2006 г. 236 служители успешно са преминали тестовете за **сертифициране на ИТ уменията по информационни технологии**. Предстои 10 000 служители в държавната администрация да се включат в проекта в началото на 2007 г.

По проекти на МДААР през 2006 г. са проведени обучения по **базисни компютърни умения на 21 506 служители**.

В рамките на масово дистанционно **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. 74% от тях 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 обслужване на гражданите и бизнеса. На следващо място са обученията за повишаване на комуникационни умения (22%), като делът е най-голям сред служителите от централната администрация (38%).⁶⁷ 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.

Нуждата от обучение е най-голяма в малките общини като най-голяма е необходимостта от 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 квалификация, 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 Асоциацията на секретарите на общини – (НАСОРБ), Асоциацията на финансистите и др.).

През 2006 г. са организирани обучения по теми, свързани с подготовка на общините за ефективно усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на ЕС, подготовка на

⁶⁶ Има случаи, в които един служител е преминал повече от едно обучение

⁶⁷ Изследване сред служители от държавната администрация, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници” в периода 15 – 30 август 2006 г. (стр. 3)

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 проучване на нуждите.

Броят и качеството на специализираните обучения на държавните служители както в централната, така и в териториалната администрация 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.

За да се отговори адекватно на нуждите от обучение на държавните служители, е необходимо да се извърши цялостен анализ на всички 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.

Необходимо е да се координират действията за предоставяне на различни видове обучение, както и да се провежда текуща системна оценка на резултатите. Разнообразието от форми на обучения налага тяхното стандартизиране. Освен традиционните форми на обучение, трябва да се използват и нови методи, които да позволяват изпълнение на работните задължения от служителите.

7. Административно обслужване и електронно управление

7.1. Административно обслужване

Подобряването на административното обслужване е основна цел на административната реформа. Фокусът при осъществяване 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.⁶⁸ 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 реформи по отношение качеството на административното обслужване. Предизвикателство е както повишаването на експедитивността в работата на администрацията и увеличаване на информираността на потребителите, така и подобряване на механизмите за обратна връзка и измерването на удовлетвореността на клиентите.

С цел **оптимизиране организацията на административното обслужване** през 2006 г. са въведени **обща правила и стандарти за предоставяне на административни услуги**.⁶⁹ Те са разработени с активното участие на представители на администрацията на централно и регионално ниво, на НСОРБ, на неправителствения сектор и бизнеса. Установени са принципите и 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

⁶⁸ Проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници” в периода 15 – 30 ноември 2006 г., (стр. 2)

⁶⁹ Наредба за общите правила за организация на административното обслужване (чл. 20);, (виж Приложение № 3)

организациите, които предоставят обществени услуги. Подпомага се и развитието на електронно управление.

7.1.1. Измерване удовлетвореността на гражданите и бизнеса

Използването на **система за измерване 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 45% (42% от тях в централната, 67% в областната, 42% в общинската и 29% от районите на общини с районно деление).⁷⁰

Системите за обратна връзка 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, да се предприемат мерки за подобряване и оповестяване.

В тази връзка през м. януари 2007 г. е изготвена **Методология за измерване удовлетвореността на гражданите**.⁷¹ 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.

Анализът на жалбите и оплакванията, както и на сигнали и предложения според АПК 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 процедури, е сравнително висок. Спазването на процедурите, обаче, не е гарантирано и липсва контрол. Друг проблем е препращането на жалби от една администрация към друга, както и последващият контрол за движението на жалбите.

Основният проблем, свързан с жалбите против лошо администриране, е различното регламентиране на процедурите за работа с тях в отделните администрации.

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

	Брой администрации	%
С устройствен правилник	163	25.8
С вътрешни правила за организация на административното обслужване	317	50.1
Със заповед на органа на изпълнителната власт	32	5.1
Друго	121	19.1

Източник: Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г.

⁷⁰ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г., (стр. 77)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>

⁷¹ 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”

През 2005 г. най-разпространен акт, с който се регламентира процедурата по жалбите против лошо администриране, са вътрешните правила за организация на административното обслужване. Друг начин са устройствените правилници на съответната структура, който се използва най-много от общинските администрации. В малко администрации, процедурата е уредена с изрична заповед.

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 компетентността на потребителите** за предлаганите административни услуги.⁷²

В повечето администрации са въведени различни механизми за оценяване. 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.

Голямото многообразие на начините на регламентиране на процеса за подаване и разглеждане на жалби обърква гражданите и води до неефективност на съответната процедура.

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 гарантира 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).⁷³ 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 – общинските администрации на Пазарджик и Търговище 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 TQM – тотално управление на качеството.⁷⁴

Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО) в България е разработена през 2003 г.⁷⁵ Това е уеб-базирана система за събиране и обобщаване на данни

⁷² Изследване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциация “Прозрачност без граници”, в периода 15 – 30 ноември 2006 г., (стр. 2) http://www.mdaar.government.bg/docs/Transparency_08%2012.ppt

⁷³ CAF е разработена от Европейския институт по публична администрация и Европейската мрежа на публичните администрации

⁷⁴ EFQM, CAF, BSC (балансирана система от показатели) и др.

⁷⁵ Разработена по проект, финансиран от Департамента за международно развитие на Великобритания

за административното обслужване. В нея публикуват отчети всички администрации. Отчетите се състоят от две части:

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

МДААР администрира ССАО от края на 2005 г. Отчитането в Системата е задължително за всички администрации.⁷⁶ 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, за които е предвидено предоставяне на техническо оборудване, деловоден софтуер и консултантска помощ.

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 да се стандартизира и гарантира качеството. За тази цел е необходимо допълнително популяризиране на възможностите, предоставяни от внедряването на системите за управление на качеството, както и създаване на координационен механизъм за политиката по управление на качеството в България. Необходимо е също така и адаптиране на тези системи към българските условия и разработването на помощни материали за подпомагане на администрациите при тяхното въвеждане.

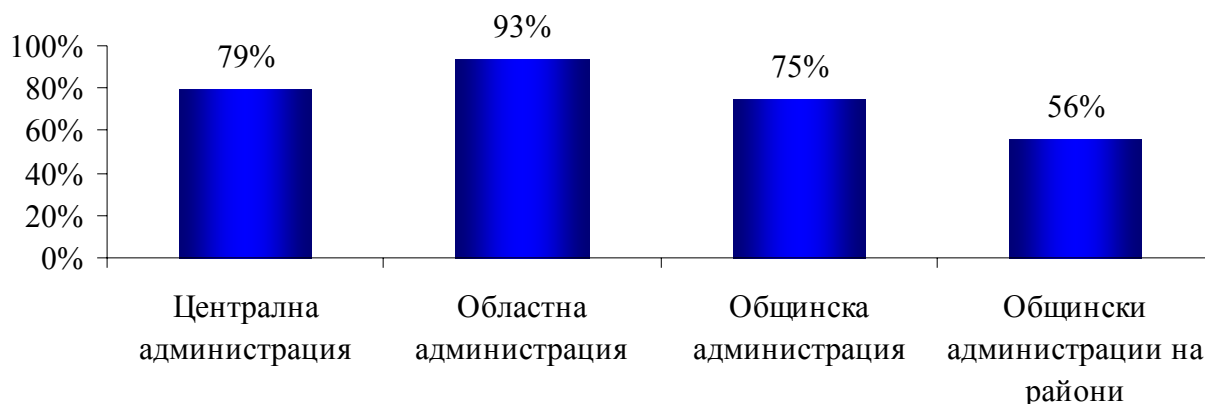
7.1.3. Харти на клиента

Друга мярка за подобряване на предоставяните услуги е разработване и оповестяване от страна на администрациите на Харта на клиента.⁷⁷ Хартата не е юридически документ. Тя помага на потребителите на услуги да разбират и защитават правата си по-добре, да изискват по-добро обслужване. Този документ трябва да бъде популяризиран и достъпен за четене от всеки. Хартата подпомага също и работата на служителите от администрацията чрез по-ясно дефиниране на предоставяните услуги. Подготвена е и методология за създаването на Харта на клиента.

⁷⁶ Наредба за общите правила за административно обслужване (чл. 23); (виж Приложение № 3)

⁷⁷ Наредба за общите правила за административно обслужване (чл. 21); (виж Приложение № 3)

Графика 5: Сравнителен анализ на административните структури, имащи Харта на клиента, 2005 г.



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

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 след потребителите на административни услуги.

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

Принципът на обслужване “на едно гише” е основен начин за подобряване на административното обслужване. Той представлява създаване на едно място на достъп до услуги. 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 достъпа до информация, така и по отношение 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.⁷⁸ Това е проблем, който възниква по-често при структурите на държавните и изпълнителни агенции и общинската администрация без услуги на принципа “на едно гише”.

⁷⁸ Проучване сред потребителите на административни услуги, проведено от асоциацията “Прозрачност без граници”, в периода 15 – 30 ноември 2006 г., (стр. 2)

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.

С цел изграждане на ефективна комуникация между администрациите при обслужването на гражданите и бизнеса е необходимо да се установят ясни стандарти по отношение на предоставяните услуги. Липсата на предварителни условия като планиране на ресурси, на достатъчен административен капацитет и на достъп до интернет е довела до неравномерното прилагане на принципа “на едно гише”. **Стандартизацията на административните услуги е необходима предпоставка и за развитие на възможностите на електронното правителство.**

През 2005 г. 71% от структурите в централната, 100% от областните и 68% от общинските администрации отчитат, че предоставят административни услуги чрез едно място на достъп. Спрямо 2004 г., процентът на общинските администрации, предоставящи услуги на принципа “едно гише”, се е увеличил, при областните и централните администрации е запазен. По-голямата част от териториалните администрации предлагат и консултиране на потребителите.

Общините са най-достъпните и близки точки за комуникация между администрацията, гражданите и бизнеса. 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.

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.⁷⁹ През 2005 г. от администрациите, публикували отчет в ССАО, най-много са на етап “работещ” – 51.2%. На етап “развиващ се” са 34.4%, 13% са на етап “първоначален” и само 1.4% са на етап “отличен”.

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 стандартизирането на административните услуги. Развитие на принципа на обслужване на “едно гише” се

⁷⁹ 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.

обвързва с едновременното и синхронизираното опростяване и подобряване на работните процеси, човешките ресурси и наличните технологии в местата за предоставяне на услуги.

7.1.5. Обслужване на граничните контролно-пропускателни пунктове

Подобряването 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 за обслужване на външните за ЕС граници ще подобри контрола и ще намали субективността при обслужването. Един от начините да се постигне това е **въвеждане 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. Повиша 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.

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 граници⁸⁰ трябва да се реализира на база на унифициран модел.

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
- 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. През последната година и половина са блокирани 7 нови регулаторни

⁸⁰ Наредба за граничните контролно-пропускателни пунктове (чл. 27а); (виж Приложение № 3)

режими в законопроекти, разглеждани от МС. 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.

Като цяло **разбирането на нормите на ЗОАРАКСД е ниско**, особено сред общинските администрации. Много общински администрации 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**.

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 практиката 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 прилагането на нови режими. Важна стъпка ще бъде също така приемането и прилагането на Програмата за по-добро регулиране.

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, повишаване на ефективността на държавната администрация и 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.

В момента вече съществува **цялостна концепция за развитието на е-управлението**.

Отбелязва се относително **изоставане на България** от държавите-членки на ЕС в процеса на изграждане на електронно управление.⁸¹ Анализът на причините за това изоставане ще позволи идентифициране на мерки за развитието му до ниво, отговарящо на европейските изисквания.

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

За насърчаване прилагането на информационните технологии в държавната администрация през 2002 г. е разработена и приета **Стратегия за електронно правителство**. Голяма част от проектите, залежали в **Плана за изпълнение на Стратегията за електронно правителство** до 2005 г., нямат осигурено финансиране. За да се гарантира устойчиво изпълнение на проекти в областта на е-правителство, трябва да се изгради цялостна рамка за дългосрочно финансиране.

Разработен е **проект на Закон за електронното управление**.⁸² 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, топлоснабдителни и електроснабдителни, телекомуникационни, пощенски и др.).

Постигнат е съществен напредък в създаване на нормативната база за развитие на електронното управление. Необходимо е в най-скоро време да се разработят и приемат липсващите законови и подзаконови норми в тази област, както и създадената 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 за тяхното успешно изпълнение.

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

Организационен капацитет

Около 45% от ведомствата предприемат действия за **развитие на електронното управление** и предоставяне на електронни услуги за гражданите и бизнеса. Много нисък е дялът на служителите, които са ангажирани с внедряване услугите на електронното управление. Повече от 2/3 от тези служители 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 управление само като предоставяне на информация за съществуващите административни дейности по

⁸¹ Доклад “е-България”, 2006 г. (стр. 56) <http://www.mdaar.government.bg/docs/eBulgaria2006.pdf>

⁸² Очаква се да бъде приет през първата половина на 2007 г.

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 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. Те съставляват едва 3.2% от общия брой служители. Най-малко са служителите, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработването на ИКТ в общинската администрация.

Водещите кадри в областта на информационните технологии (ИТ) в държавната администрация заемат също така сравнително **ниски позиции**. При висшите държавни служители често е налице неразбиране на концепциите и принципите на електронното управление. Прилагането на новите технологии изисква добра компютърна грамотност на всички държавни служители.

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

Необходимо е да се повиши капацитетът на специалистите в звената по ИКТ в държавната администрация. Компютърните умения на държавните служители трябва да продължат да се подобряват, като се обърне специално внимание на администрацията на регионално и 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 централната и регионалните 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.

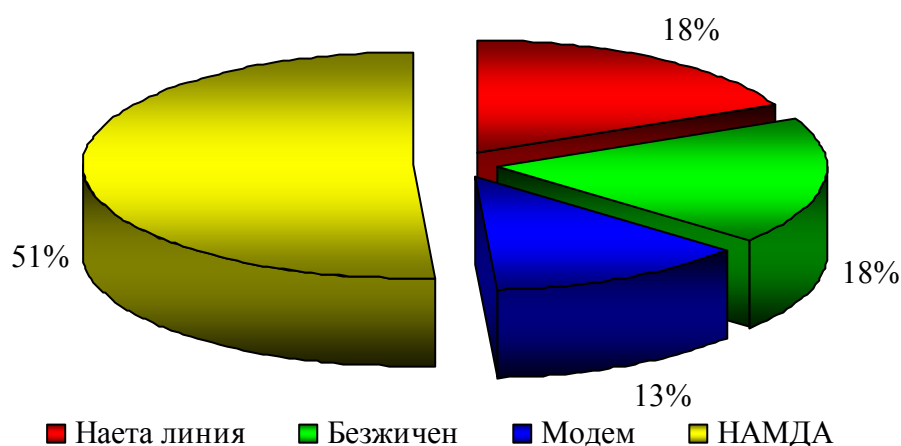
Национална и локални мрежи на държавната администрация и свързаност с интернет

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 (НАМДА)** е развита във всички 28 областни центъра. Централната администрация също е свързана към НАМДА. В процес на изграждане е свързаността на национално ниво. Осигурена е свързаност на НАМДА 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 6: Интернет свързаност – централна администрация, 2006 г.

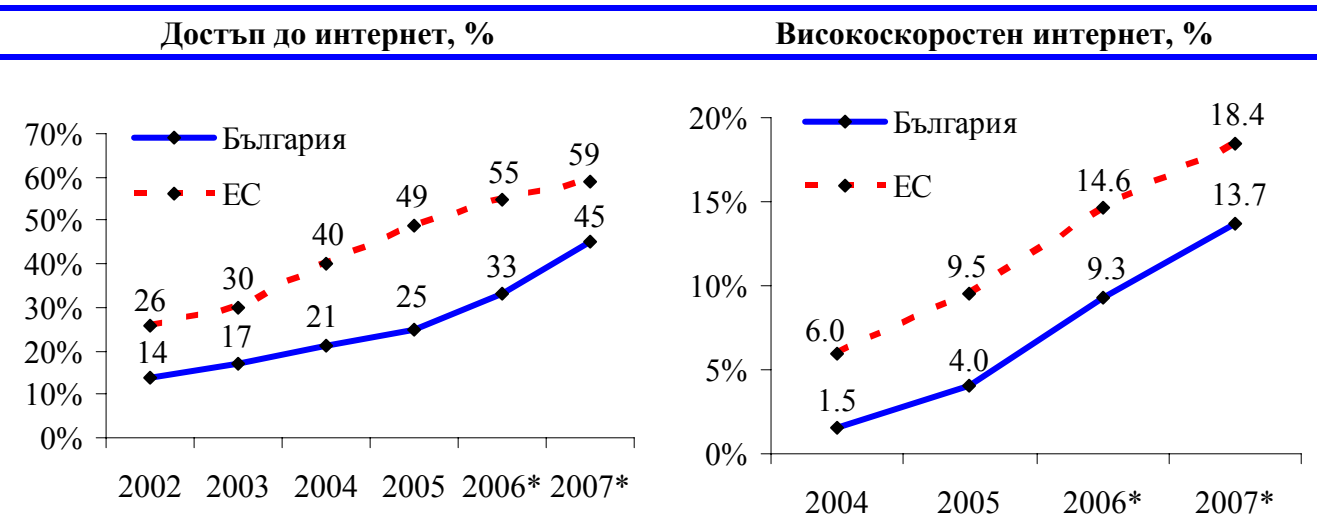


Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

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.

Графика 7: Достъп до интернет в ЕС и в България



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

*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 **i-България**.⁸³

Прогнозите за увеличаване използването на интернет от населението се основават на тенденциите за увеличаване броя на закупени компютри и намаляване 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, ще доведе до по-бърз трансфер на данни и ще намали употребата на документи на хартиен носител. За осигуряване достъпа до електронни услуги, е необходимо широкомащабно въвеждане на ADSL-връзка.

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 междуправителствено 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.

⁸³ 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

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 – виж 7.3.6.

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 март 2006 г.	Крайно състояние
Напълно завършени услуги за гражданите			
Подходни данъци	www.taxadmin.minfin.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.nsz.government.bg	3	3
Здравно осигуряване	www.noi.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	4	4
Корпоративни данъци: декларации, уведомления	www.taxadmin.minfin.bg	4	4
ДДС	www.taxadmin.minfin.bg/ddc.php	4	4
Митнически декларации	www.minfin.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	nbds.mvr.bg	1	3
Регистрации на МПС	www.kat.mvr.bg	1	4
Разрешение за строеж	www.dnsp.mrrb.government.bg egateway.government.bg	1	4
Обществени библиотеки	www.nationallibrary.bg	2	3
Свидетелства (раждане, брак и др.)	http://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/administrative_service.php	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/index1.html	3*	4
Обществени поръчки	www.aop.bg	3*	4

Източник: МДААР

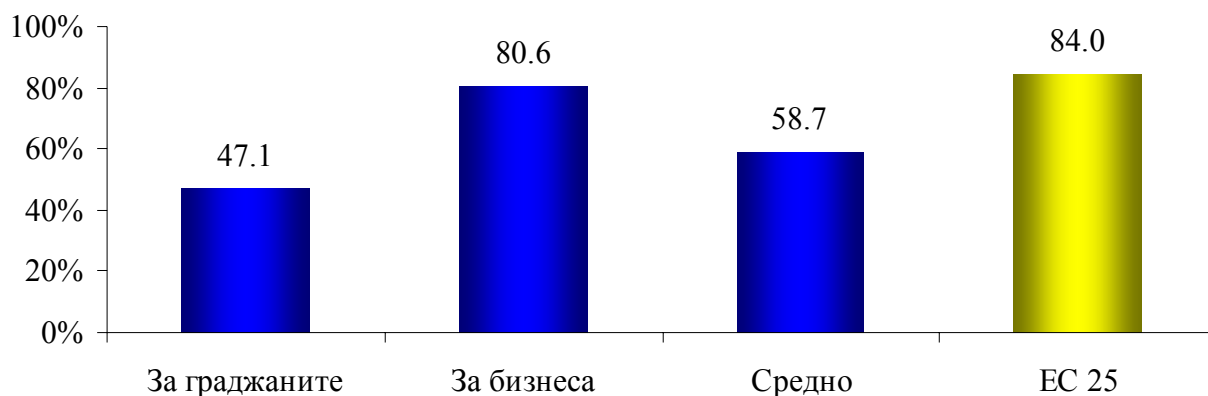
Легенда: 1 – фаза предоставяне на информация; 4 – фаза осъществяване на транзакция.

* Данни от ноември 2005 г.

Степента на завършеност на 20-те индикативни административни електронни услуги в България е по-ниска от средното ниво за ЕС. Изоставането на страната в сравнение с това

ниво показва, че са необходими обмяна и ползване на опит и добри практики от държавите-членки на ЕС.

Графика 8: Степен на завършеност на 20-те индикативни административни електронни услуги в България



Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Трябва да се отбележи, че развитието на електронните административни услуги за бизнеса е много по-добро от това за гражданите:⁸⁴.

- 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, за 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.⁸⁵

Важна стъпка е предоставянето на повече интегрирани електронни административни услуги на принципа “едно гише”. Най-голям напредък в това отношение се наблюдава на регионално и 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.

⁸⁴ Изследване на Алфа Рисърч за готовността на гражданите и бизнеса да използват административни електронни услуги, февруари 2006 г.

⁸⁵ Закона за достъп до обществена информация (виж Приложение № 3)

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.⁸⁶ 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 страници 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.⁸⁷

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 регламентирани законово.⁸⁸

Централната администрация е задължена да приема и издава документи в електронна форма, подписани с универсален електронен подпис.⁸⁹ Това изискване все още не се изпълнява от всички задължени органи.

⁸⁶ Резолюция на Европейския парламент 2002/2032 (COS) относно достъпността на обществените уеб сайтове

⁸⁷ Първият такъв интернет портал, позволяващ достъпа до уеб документи за хора с увреждания, е завършен през м. април 2004 г.

⁸⁸ Закон за електронния документ и електронния подпис (виж Приложение № 3)

⁸⁹ Постановление № 153 от 5 юли 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 юли 2004г., изм. Дв. Бр.89 от 8 ноември 2005 г.)

От 2006 г. централизирано се предоставят електронни подписи на всички административни структури. Използването на електронен подпис в администрацията се превръща в практика.⁹⁰ Нараства разпространението на сертификатите за електронен подпис сред гражданите и юридическите лица. Доставчиците на електронен подпис за 2003 г. са два, докато през 2006 г. са четири.

Таблица 5: Брой налични сертификати за електронен подпис

	Брой електронни подписи 2004 г.	Брой електронни подписи 2005 г.	Брой електронни подписи 2006 г.
Общо	2 501	4 470	13 500
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

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

Статистика по обобщени данни на МДААР показва следните цифри:

Таблица 6: Брой потребители и средна цена на електронните подписи

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

Източник: Министерство на държавната администрация и административната реформа

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 правила, както и не е създаден 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.

⁹⁰ Отчет за дейността на МДААР, август 2005 – декември 2006 г. (стр. 9)
<http://www.mdaar.government.bg/docs/Otchet%20MDAAR%202006.pdf>

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**.⁹¹

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.

От средата на 2005 г. въвеждането на електронното управление в България навлиза в същинската си фаза.⁹² 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 Структурните фондове 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.

⁹¹ Инициативата е приета на Срещата на върха в Севиля през м. юни 2002 г.; рамката е публикувана през януари 2005 г. и създадена в изпълнение на инициативата “eEurope 2005”

⁹² Доклад “е-България”, 2006 г. (стр. 56) <http://www.mdaar.government.bg/docs/eBulgaria2006.pdf>

VI. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Прилагане **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 гражданското общество** 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, регионално и местно ниво, от една страна, и социално-икономическите партньори (СИП) и неправителствените организации (НПО), от друга. Партньорството обхваща изготвянето, изпълнението, наблюдението и оценката на оперативните програми.⁹³

Анализът на капацитета на структурите на гражданското общество (СГО) се базира на изследване на ПРООН и на Индекса за устойчивост на неправителствения сектор за 2005 г. на Американската агенция за международно развитие (USAID).

Общият индекс на устойчивост на НПО сектора за 2005 г. е 3.2.⁹⁴

1. Правна рамка

СИП са представителни организации на национално равнище на работодателите и съответно на работниците и служителите.⁹⁵ 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 биват сдружения и фондации и осъществяват дейност в обществена или в частна полза.⁹⁶ Над 22 000 са регистрираните неправителствени организации в България. От тях 3 500 са регистрирани като сдружения в обществена полза, от които само 2 000 са действащи.

Правната рамка, касаеща СГО, не се е променяла през последните години. Процесът на регистрация е лесен и бърз като съответните такси са приемливи.

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.

⁹³ Регламент № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 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

⁹⁴ Доклад на Американската агенция за международно развитие “Индекс за устойчивост на НПО за Централна и Източна Европа и Евразия” Индексът се изчислява на базата на седем различни показатели: правна рамка, организационен капацитет, финансова стабилност, сътрудничество (застъпничество), предоставяне на услуги, организационна структура, имидж. Скалата на оценка на тези показатели е от 1 до 7 (1 – етап на консолидиране (най-висок); 3-5 напреднал етап на развитие; 5-7 ранен етап на развитие)

⁹⁵ Кодекс на труда (чл. 33-49); (виж Приложение № 3)

⁹⁶ Закон за юридическите лица с нестопанска цел (чл. 1-2); (виж Приложение № 3)

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 мрежи и коалиции, които по-добре да защитават интересите на обществото.

2. Организационна структура и човешки ресурси на СИП и НПО

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 служители, нито сътрудници.⁹⁷

Националните по обхват организации са значително по-големи от регионалните и местните. С най-голям човешки ресурс разполагат НПО 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 НПО е на сравнително ниско ниво. Повечето НПО 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 НПО не са в състояние да се придържат към приетите стандарти за прозрачност и отчетност.

Развитието на СИП и НПО 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.

2.1. Обучение

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

Най-голям е броят на обучените в разработване и изпълнение на проекти – средно 3.3

⁹⁷ Национален доклад за развитието на човека на ПРООН, 2006 г. <http://www.undp.bg/publications.php?id=1867>

души в организация, както и в гражданско участие, партньорство и други подобни теми (средно 2.1 души). Значително по-ниска е степента на обученост в стратегическо планиране (1.1 души), предприєдинителни инструменти на ЕС (1.3 души) и особено СФ на ЕС (0.9 души).

Около 20% от служителите и сътрудниците на организациите от гражданското общество ползват свободно английски език. Същевременно 30% нямат служител или сътрудник, владеещ езика. Средният брой на ползващите английски в една организация е около 3, като варира в много широки граници – от 0.5 в селата до 8.7 за софийските организации. Формално чуждият език не може да бъде пречка за използване на СФ, тъй като основната информация за проекти, търгове и пр. е на езика на съответната страна, но невладееенето му ограничава достъпа до полезна информация. За самообучение се използва интернет.

Обученията, предоставяни на отделни СИП и НПО, 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 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.

2.2. Капацитет за разработване и изпълнение на проекти

НПО и СИП показват сравнително висока активност в разработването и изпълнението на проекти. “Успеваемостта“ на проектните идеи и предложения на НПО е сравнително висока – 3/4 от идеите се превръщат в проектни предложения, а 55% от предложенията са били успешни (одобрени проекти).

Тази по-скоро благоприятна картина не отчита силно изразената диференциация между организациите. Данните показват, че над половината от организациите нямат проектен опит или той е много ограничен, докато останалата половина концентрират над 90% от успешните проекти.

Близко половината от СИП и НПО нямат в своята структура определени звена за управление на проекти. В голяма част от останалите случаи те са допълнителна отговорност на служител или сътрудник, който изпълнява и други дейности (40%). Малка част (13%) от НПО обаче разполагат с обособено звено за разработване и изпълнение на проекти, а само за 2% това е основна отговорност на отделен служител.

Липсата на обособено звено за управление на проекти е най-силно изразена при НПО от малките и средните общини, малките градове и селата, организациите с местен обхват и фокус на дейност; сдруженията на земеделски производители, туристическите асоциации, други браншови сдружения и спортните организации.

Голям проектен опит е характерен за организациите от големи общини и особено от София и най-големите градове, националните организации, организациите за разработване на политики, лобиране и подкрепа на НПО, асоциациите на общини, стопанските камари, търговско-промишлените палати и агенциите за регионално развитие.

Според представителите на сектора нуждите от обучение в области, свързани с използването на СФ, са в пъти по-големи от осъщественото в последните години. Особено

голям дефицит е специализираното обучение за работа с фондовете. Делът на организациите със служители, обучени по въпроси на СФ, е особено нисък в малките общини и селата (11%), както и сред по-малките НПО – с до 5 служители и сътрудници (18%). Този дял е повишен в София (49%), сред националните и регионалните организации (46-47%) и особено при асоциациите на общини, стопанските камари и търговско-промишлените палати, организациите за разработване на политики, лобиране и подкрепа на НПО, агенциите за регионално развитие.

Анализите показват, че е необходимо да се предприемат сериозни мерки за повишаване на капацитета на СИП и НПО за разработване и изпълнение на проекти и за разясняване на същността и ролята на СФ на ЕС.

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.

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.

4. Технически ресурси

Почти всички структури на гражданското общество разполагат със самостоятелен постоянен офис, 84% имат компютърна техника, 74% имат достъп до интернет в собствения офис. Без достъп до интернет са 4% от организациите, като в по-неблагоприятно положение в това отношение са организациите от малките общини – без достъп до интернет там са 13% от НПО.

Специално внимание в подкрепата за развитие на капацитета на СИП и НПО трябва да се обърне на достъпа до интернет и развитието на умения за търсене на информация чрез интернет. Също така е необходимо да бъдат предоставени обучения за придобиване на компютърни умения.

5. Предоставяне на услуги

През последните години СГО повишиха капацитета си за предоставяне на услуги, което частично се дължи на възможностите за участие в процедури по обществени поръчки, обявени от централната и местната власт. Организациите се представят най-успешно, когато предоставят социални и образователни услуги, услуги в областта на връзките с

обществеността и информационните технологии.

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, консултации..

За по-успешното предоставяне на услуги, от страна на структурите на гражданското общество, е необходимо укрепване на капацитета им в областта на обществените поръчки.

6. Сътрудничество

6.1. С държавната администрация

СИП 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. В периода 2005-2006 г. 68% от общините ползват все повече консултантската им помощ. 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.

Въпреки постигнатите добри резултати в съвместната работа между местната власт и НПО, налице са бариери във взаимоотношенията: липса на регламентирани форми и процедури за взаимодействие и консултиране; неефективно използване от местните власти на потенциала на НПО (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 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 ефективно ползване на СФ на ЕС**. 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 НПО. Това, от една страна, е ограничение за партньорство, тъй като няма с кого да се партнира. От друга страна, 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 развие капацитет за създаване на партньорства между различните организации. 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 не са приели Етичен кодекс за поведение, нито са показали желание 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.

VII. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

1. Въведение

Интересите на българското общество изискват **усъвършенстване на законодателната и институционалната рамка за функциониране на съдебната система**, така че тя да стане достъпна и прозрачна в своите действия и способна да защитава в пълна степен индивидуалните права и свободи на гражданите.

Едно от основните задължения, които произтичат от членството на България в ЕС, е **добро познаване и правилно прилагане на европейското законодателство** от органите на съдебната система. Поради тази причина, както и с оглед продължаващата хармонизация на българското законодателство с европейското, трябва да продължи **обучението на българските магистрати по европейско право, като ключов елемент на съдебната реформа**.

През последните години беше оказана сериозна подкрепа за развитието и модернизацията на съдебната система по програмите ФАР, МАТРА, по Програмата на ООН за развитие (ПРООН), Програмата на ГТЦ (GTZ) за развитие, по проекти на Институт “Отворено общество”. Тази подкрепа продължава по проекти на програма ФАР, програми на Американската агенция за международно развитие (AAMP), на Пакта за стабилност и др. и ще продължи по Преходния инструмент на ЕС (Transition facility) до 2010 г.

Последният Мониторингов доклад на ЕК от 26.09.2006 г. отново подчерта, че съдебната реформа трябва да се насочи към **повишаване на професионализма, отчетността и ефективността на съдиите, прокурорите и следователите**. В този смисъл ОПАК ще окаже подкрепа приоритетно за: подобряване на функционирането на съдебната администрация и на ВСС; предоставяне на обучения за магистрати и съдебни служители.

Настоящият анализ е насочен към очертаване на основни тенденции, предизвикателства и перспективи за модернизация на съдебната система и възможността за подобряване на качеството на взаимодействие и сътрудничество между държавната администрация и органите на съдебната власт.

2. Законодателна рамка и стратегически документи

При анализ на действащото законодателство може да се направи извод, че са приети и се прилагат основните нормативни и стратегически документи за изграждане на ефективна съдебна система.⁹⁸

2.1. Нормативни актове

Конституцията на Република България определя основните положения, структурата и функционирането на съдебната власт, които бяха прецизирани с Третата и Четвъртата поправка на основния закон.⁹⁹ Те са доразвити в Закона за съдебната власт (ЗСВ), новият Наказателно-процесуален кодекс (НПК), новият АПК и Гражданският процесуален кодекс (ГПК). Приети са и необходимите изменения на нормативните актове, регламентиращи регистрите – Законът за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), Законът за регистър БУЛСТАТ, новият Закон за търговския регистър. Към настоящия момент са влезли в сила и

⁹⁸ Виж Приложение № 4

⁹⁹ Виж Приложение № 4

се прилагат редица значими закони, които имат отношение към развитието на съдебната система и които са съобразени с най-добрите европейските практики: Закон за частните съдебни изпълнители, Закон за правната помощ, Закон за медиацията, Закон за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства, Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления. Подготвят се нов Семейен кодекс и Наказателен кодекс.

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 осигуряване на прилагането на всеки нов или изменен и допълнен нормативен акт е необходимо: да се укрепва капацитетът на органите на съдебната власт, чрез провеждане на навременни обучения и популяризиране на направените нововъведения; да се изгради ефективна система за мониторинг на прилагането на законодателството; да се изработят критерии и механизъм за оценка на въздействието от прилагането им.

2.2. Стратегически документи

Стратегическите документи, определящи основните насоки в развитието и реформирането на съдебната система, са:

- Стратегията за реформа на българската съдебна система 2001-2006 г.
- Стратегия за борба с корупцията в съдебната система
- Информационна стратегия на правораздавателните органи на Република България за периода 2003-2007 г.
- Информационна стратегия на съдебната система на Република България за периода 2006-2009 г.
- Стратегия за създаването на централен регистър на юридическите лица и електронен регистърен център в Република България.

С оглед на независимостта на съдебната власт е необходимо да бъде укрепен капацитетът на ВСС по отношение на възможностите за създаване на стратегии и прилагането им, както и мониторинг на изпълнението им.

3. Структури, институционално изграждане и координация между структурите на съдебната система

Системата на съдебната власт включва съд, прокуратура и следствени органи. Органи на съдебната власт според Закона за съдебната власт (ЗСВ) са Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Главният прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, Националната следствена служба, съдилищата, прокуратурите и следствените служби. Висшият съдебен съвет е висш административен орган на съдебната власт.

3.1. Съд

Правораздаването в Република България се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, 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 Върховния административен съд.

Конституционният съд е независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт и се ръководи само от разпоредбите на Конституцията и Закона за Конституционния съд. Той осигурява върховенството на Конституцията.

Развитието на обществените и в частност – пазарните отношения през последните години изпревари реформирането на системата на правораздаване. Ефективното правораздаване предполага:

- професионализъм и специализация на съдилищата в определени области, което ще доведе до бързина и качество на правораздаването и ще има антикорупционен ефект
- въвеждане на европейски стандарти в дейността на съдебната система – включително принципите на прозрачност, безпристрастност и отчетност

Нарасналата потребност на гражданите и юридическите лица от административно-правна защита през последните години води до относително големия брой административни дела. Съгласно публикувания през февруари 2006 г. Доклад на председателя на ВАС за дейността на съда през 2005 г., на един съдия от ВАС се падат по около 200 решени дела годишно, което е показател за изключителната натовареност на върховните съдии. В тази връзка създаването на административните съдилища ще доведе до повишаване 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.

Развитието на **търговското правораздаване** е свързано с обществените отношения, наложени от структурата на частната собственост и пазарната икономика; гарантиране сигурността на стопанския оборот; гарантиране стабилност на инвестициите.

За облекчаване на съдебната система от неизбежното увеличаване броя на делата във връзка с прилагане правото на ЕС е препоръчително популяризиране и използване на възможностите за алтернативно решаване на споровете.

3.2. Прокуратура

Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, като Прокуратурата в Република България се състои от Главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, 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 Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. 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.

Укрепването на ролята на администрацията като фактор за подпомагане изпълнението функциите и правомощията на прокурора ще доведе до повишаване ефективността на прокурорската дейност като цяло и повишаване доверието на гражданите и организациите в прокурорската институция.

3.3. Следствие

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

Новият НПК ограничи следствието, като форма на досъдебно производство и стесни функционалните компетентности на следователите.

Голям принос за положителните резултати през 2005 г. в борбата с престъпността, има **утвърждаването на Националната следствена служба, като ръководещо и обединяващо звено** на всички следствени служби в страната. Това ще спомогне за търсене на най-ефективни пътища за подобряване качеството на следствената работа: приключване на тежки предварителни производства с голямо обществено значение, особено в сферата на организираната и икономическата престъпност; търсене на краен ефект от бързата реализация на разкритата, разследвана и наказана престъпност.

Ограничаването на следствието като форма на досъдебното производство естествено доведе до намаляване на новообразуваните дела. Това даде възможност за **ускорено приключване на разследванията**.

3.4. Висш съдебен съвет

Висшият съдебен съвет (ВСС) (www.vss.justice.bg) се състои от 25 членове, като председателят на ВКС, председателят на ВАС и Главният прокурор са негови членове по право. Единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание и единадесет – от органите на съдебната власт. Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието, но той не участва в гласуването. Администрацията на ВСС се ръководи от Главен секретар и се назначава след провеждане на конкурс.

ВСС отговаря за самоуправлението и организацията на съдебната власт. Правомощията на ВСС са конституционно регламентирани,¹⁰⁰ с което се подчертава значимостта на Съвета като орган, който взема решенията и управлява съдебната власт. Висшият съдебен съвет:

- 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 Главния прокурор, които се представят пред Народното събрание.

¹⁰⁰ 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)

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.

От една страна, ЗСВ възлага на ВСС голям брой административни отговорности за управлението на съдебната система, а от друга, ВСС не притежава необходимия административен капацитет за упражняването на тези правомощия. Някои членове на ВСС продължават да заемат и други длъжности – в повечето случаи като ръководители на съдилища или прокуратури. Затова тези членове на ВСС не могат да концентрират усилията си през цялото време в изпълнение на задачите, свързани с дейността на ВСС.

Вземането на решения относно дисциплинарни мерки от страна на ВСС често се забавя. С последното изменение на Конституцията е установена **възможността за дисциплинарно освобождаване от длъжност** на член на ВСС и е премахната наказателната неприкосновеност на магистратите.¹⁰¹ По този начин е преодолян съществен недостатък във функционирането на ВСС. Ефектът от въвеждането на тези нови разпоредби предстои да бъде оценен.

Една от възможностите за осигуряване на ефективното функциониране на ВСС е създаването на **звена, които да подготвят технически изпълнението на всички правомощия на ВСС** относно назначаване, освобождаване, преместване, атестиране, дисциплинарни наказания и др.

Не съществува единен подход за финансиране на административните разходи по поддръжката на техническото оборудване на съдилищата, прокуратурите и следователските служби.

Лошото административно обезпечаване принуждава съдиите, прокурорите и следователите да отделят **много време за административни и канцеларски дейности** (при съдиите – 20% от работното време). Така се **намалява реалното време за разглеждане на делата, а оттам и ефективността на съдопроизводството.**

Трябва да се подобри способността на ВСС ефективно да управлява съдебната система, като се осигури необходимият административен капацитет за упражняване на правомощията му. Важно е да се обърне особено внимание на укрепване на координационните му функции по отношение на органите на съдебната власт за бъдещото развитие на съдебната система и да се усъвършенства механизмът за приемане на бюджета на съдебната власт, като се ограничи в максимална степен възможността за изменение на предложенията на ВСС за бюджет за съответната година

3.5. Министър на правосъдието

Министърът на правосъдието има няколко 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 Четвъртата поправка на Конституцията, предвиждат правомощия на министъра на правосъдието да участва в изготвянето на бюджета, да управлява имуществото на съдебната власт, да прави

¹⁰¹ 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)

предложения относно кариерното развитие и да участва в организирането на квалификацията на магистратите, като решаващата роля на ВСС в тези области е запазена. Тя, обаче, не е толкова съществена поради факта, че Съветът не е постоянно действащ орган. Неговите членове са магистрати на пълно работно време, често ръководещи съдилища, прокуратури или следствени служби, което предполага значителен брой задължения и ограничени възможности за активно включване в работата на Съвета.

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.

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 да се анализират резултатите от това взаимодействие. Изработването на механизми за подобряване на дейността и сътрудничеството между Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет ще доведе до повишаване на ефективността в работата им.

3.6. Агенция по вписванията

Агенция по вписванията (АВ) (www.registryagency.bg) е изпълнителна агенция към министъра на правосъдието, която има компетенции в три области:

- поддръжка и подобряване на имотния регистър
- поддръжка и подобряване на регистър БУЛСТАТ и управление на търговския регистър (включително и под-регистрите към него)
- поддръжка и осигуряване на информационни технологии за правораздавателните органи.

Агенцията е създадена със Закона за кадастъра и имотния регистър.¹⁰² Нейни териториални звена са Службите по вписванията в седалищата на районните съдилища. Функциите на Агенцията по администриране на Регистър БУЛСТАТ и на Търговския регистър се осъществяват в службите по вписванията на Агенцията по вписванията, намиращи се в седалищата на съответните окръжни съдилища. За изпълнение на дейностите, пряко произтичащи от законите, Агенцията по вписванията получава финансиране по няколко международни проекта. Агенцията по вписванията инвестира и собствен финансов ресурс за развитие на информационни проекти за имотния регистър.

Агенцията има за цел да се превърне в единствения доставчик на напълно компютъризирани услуги по вписванията за съдебната власт на територията на България. 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 укрепване на капацитета на Агенцията по вписванията за осигуряване на открита и надеждна организация на работа в службите по вписванията. Трябва да се подобрят уменията на служителите ѝ в управлението на проекти, тяхното изпълнение и работа със специализирани информационни системи,

¹⁰² Закон за кадастъра и имотния регистър (чл. 58а и сл.); (виж Приложение № 4)

свързани с регистрите.

4. Прозрачност и отчетност в съдебната система

Ефективната борба с корупцията в съдебната власт е част от процеса на съдебната реформа. 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 Висшия съдебен съвет 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 в обществото на усилията и действията от страна на съдебната власт за предотвратяване на корупционните явления и за **повишаване на прозрачността** в работата на съдебната система. 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. Решенията на КБК, съдържащи констатации за наличието на корупционно поведение от страна на магистрати и 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 Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Сметната палата, Комисиите за борбата с корупцията към МС и НС, неправителствените организации.**

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 **Съвет за координация между антикорупционните комисии** – Комисиите за борба с корупцията към ВСС, Народното събрание и Министерския съвет.

Чрез Съвета за координация ще се преодолеят част от проблемите, свързани с бюрократични трудности, забавяне, отлагане и нерешаване на въпроси, които са от компетенциите на различни държавни органи, както и разнопосочност в дейността на трите Комисии.

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; обсъждане и предлагане на мерки за противодействие и ограничаване на корупционните практики. На заседанията се установява наличието на корупционни практики въз основа на подадени сигнали и се предприемат проверки в зависимост от компетентността на органите, които следва да ги извършват.

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 бяха поставени **кутии за сигнали** от граждани и бяха натоварени длъжностни лица, които

регулярно да изпращат в КБК информация за получените сигнали. Получената информация се завежда и съхранява в специален архив на ВСС.

През 2005 г. към КБК са се обърнали 36 жалбоподатели. В 13 от случаите са предприети необходими мерки като са уведомени компетентните органи за извършване на проверки. По 30 от жалбите КБК е отговорила директно до жалбоподателите.

Понастоящем жалбите се разглеждат от различни държавни органи без да има унифицирана, оповестена и прозрачна система за тяхното разпределяне и обратна връзка с жалбоподателите. Необходимо е разработването на ефикасен механизъм за независимо наблюдение или разследване на сериозни оплаквания от страна на гражданите и бизнеса.

Съществена част от правомощията на ВСС е реализирането на **дисциплинарната отговорност** с оглед повишаване ефективността на органите на съдебната власт. Прецизирането на правилата за дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите по ЗСВ е съществен елемент на съдебната реформа. 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 налагане на дисциплинарни наказания.

Разработени са **регистър на дисциплинарните производства и регистър на наказателните производства срещу магистрати**, които се водят от администрацията на ВСС. По този начин се създава възможност да се проследява развитието на наказателните и дисциплинарните производства.

Най-много дисциплинарни производства са образувани за неизпълнение на служебните задължения и забавяне при произнасянето на актове (за съдии и прокурори). Липсата на прецизни критерии и методики за оценяване на нормалната трудова ангажираност на магистратите от отделните звена на съдебната власт е пречка за прилагането на принципите на бързина и ефективност на съдебното производство.

Висшият съдебен съвет прилага диференциран подход в дисциплинарната практика, като усилията са насочени в посока на подобряване на общественото доверие към магистратите. Необходимо е ВСС да направи анализ на нормативната уредба относно дисциплинарното производство, на практиката по прилагането и критериите за осъществяването на дисциплинарната отговорност. Трябва да се разработят правила и механизми за подобряване на процедурата по осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите.

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

Важен 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.

Въпреки съществуващата нормативна база, все още не са разработени и приети правила и изисквания относно задължително обучение на магистратите по етика. Необходимо е разработването на единни етични стандарти в работата на магистратите.

Друг важен фактор, влияещ върху прозрачността в работата на съдебната система, е **достъпът на обществеността и медиите до съдебните дела.**

Все още се ограничава достъпът на медиите до 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 могат да забранят публикуването на някои техни решения.

Като цяло, няма публичен достъп до протоколи или други документи от съдебните заседания. Съдиите или съдебните служители могат да разрешат достъп до съдебно дело при определени обстоятелства.

За да се подобри имиджът на съдебната система трябва да се повиши прозрачността на работата ѝ. Необходимо е да се разработят механизми за постигане на прозрачност в работата на съдебната система чрез регулиране достъпа на обществеността и медиите до съдопроизводството.

ВСС е одобрил статистически форми за отчитане на дейността на съдебната система за 2005 г. (публикувани на електронната страница на ВСС – www.vss.justice.bg/bg/statistick/2.html).

Публикувани са и указания за минималното съдържание на отчетите на съдилищата. Отчетите се подават от районните, окръжните и апелативните съдилища и включват данни, между които данни относно кадрова обезпеченост, движение на делата, резултати от работата на всеки съдия.

Статистическата система на съдилищата трябва да осигурява възможност за обективна и прозрачна оценка на работата на съдиите. Допълнителни мерки трябва да се предприемат за подобряването на отчетността на съдилищата, ускоряване на решаването на делата и подобряване качеството на правораздаването.

Важен механизъм за отчетност и контрол на съдебната система е създаденият с последното изменение на Конституцията¹⁰³ **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. Инспекторите се избират от Народното събрание, което въвежда баланс и взаимодействие между законодателната и съдебната власт с цел постигане на по-голяма отчетност пред обществото. От съществено значение е **възможността на Инспектората да действа по инициатива на граждани, юридически лица или държавни**

¹⁰³ 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)

органи, което е важна гаранция за обективността, прозрачността и отчетността на действията на органите на съдебната власт.

С оглед на специфичните функции на Инспектората към ВСС, за гарантиране на прозрачността и отчетността на съдебната система, е важно да се подобри административният му капацитет и специализацията на инспекторите за изпълнение на задълженията им.

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 Закона за съдебната власт (ЗСВ), и **съдебни служители**.

5.1.1. Магистрати

Според Доклада за дейността на органите на съдебната власт за 2005 г., общият брой съдии по щат в страната е 1 672, а щатните прокурори 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.

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.

Според официалните данни не съществува сериозен проблем във връзка с липса на достатъчно щатни бройки в определен орган или звено на съдебната система.

Във връзка с прилагането на новия Наказателно-процесуален кодекс (НПК), трябва да се анализират нуждите от увеличение щата на прокурорите и съдебните служители, заети в прокуратурата.

5.1.2. Съдебни служители

При осъществяване на своите правомощия органите на съдебната власт се подпомагат от администрация. Служителите в администрацията на органите на съдебната власт се наричат **съдебни служители**.¹⁰⁴

Броят на съдебните служители 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.

В съдилищата и прокуратурите има **съдебни администратори**. Съдебният администратор планира, организира и ръководи съдебните служители, отговаря за

¹⁰⁴ Закон за съдебната власт (чл. 187); (виж Приложение № 4)

управлението на административната дейност в съда, въвежда програмни решения по дългосрочното планиране, бюджетната политика, финансите, автоматизацията и снабдяването с оборудване. Всички апелативни, окръжни, военни и районни съдилища и прокуратури са кадрово обезпечени със съдебни администратори.

Във всички органи на съдебната власт е утвърдена щатна бройка за **счетоводни кадри**, които да поемат задълженията по отчитане на финансирането на органите на съдебната власт и работата със **Системата за електронно бюджетно разплащане (СЕБРА)**.

Създаването на екипи с установен баланс между броя на съдиите и съдебните служители от специализираната администрация ще спомогне за подобряване работата в съдилищата. 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

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.

Всеобщото конкурсно начало е изведено като основен принцип при кандидатстване за длъжности в съдебната система.¹⁰⁵ Досега съществуващият режим за провеждане на конкурси за младши съдии, прокурори и следователи се запазва. С промените е въведено 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. Определените бройки вече не могат да се променят след обявяването на конкурсите. 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.

ВСС прие и **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.

Важно е да се осигури точното прилагане на Наредбата за провеждане на конкурси за съдии и да се създаде осъвременена софтуерна система за централизираното провеждане на конкурсите при назначаване на магистрати.

¹⁰⁵ Закон за съдебната власт (чл. 127а); (виж Приложение № 4)

С изменение на ЗСВ¹⁰⁶ е въведена **нова уредба за атестиране на магистратите**, според която ВСС определя с наредба критериите и реда за атестиране. През 2006 г. ВСС прие **Наредбата за атестиране на съдии, прокурори и следователи**.

Атестацията на магистратите представлява оценка на техните професионални и нравствени качества и служи като основа за професионално развитие. Целта на атестирането е да допринесе за повишаване на доверието към съдебната власт и да увеличи личната мотивация на магистратите. Атестирането гарантира равни и справедливи възможности за развитието на съдии, прокурори, следователи и на административни ръководители, като се основава на принципите на законност, равнопоставеност, обективност и прозрачност.

Атестирането се провежда при придобиване статут на несменяемост, при повишаване в ранг или в длъжност, както и на всеки 5 години.

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.

Въпреки установените законови изисквания и процедури, липсва единен механизъм с добре определени критерии за оценка 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. Необходимо е, също така, да се ускори процесът по приемането на Правилник за оценка работата на магистратите, с оглед тяхното повишение или понижение в длъжност.

5.2.2. Съдебни служители

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. 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.

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)** (www.nij.bg) 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.

¹⁰⁶ Закон за съдебната власт (чл. 36е) (виж Приложение № 4)

НИП предоставя централизирано обучение с цел подобряване ефективността на правораздаването и повишаване на квалификацията на магистратите и съдебните служители.

Финансирането на НИП се осъществява от бюджета на съдебната власт, от международни и други програми и проекти, от дарения и от собствени средства. НИП работи в партньорство с правните факултети на университетите като изготвя програми за обучения и осъществява самите обучения. 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

Младшите съдии и младшите прокурори преминават задължителен курс в Националния институт на правосъдието непосредствено след постъпването им на работа.

За първи път през 2006 г. е осъществена пилотна програма за начално (въвеждащо) обучение за съдебни служители.

Съгласно изискванията на Закона за съдебната власт при първоначално постъпване в органите на съдебната власт, съдиите, прокурорите и следователите преминават курс за **повишаване на квалификацията** по съответни квалификационни програми, приети от Висшия съдебен съвет. Обществената роля на магистратите налага придобиване на основни познания в области, непосредствено свързани с тяхната професия. За целта Националният институт на правосъдието провежда курсове по психология, психиатрия, съдебна медицина, счетоводство и контакти с медиите, както и други квалификационни курсове.

Във връзка с осигуряване точно и еднакво прилагане на новите НПК и АПК, както и на ГПК и ЗСВ, които предстои да бъдат приети, се предвижда обучение на магистратите в тези области.

През 2006 г. Министерството на правосъдието, съвместно с НИП изготви първоначален вариант на **Програма за обучения през 2006 г. по новия НПК** за съдии, прокурори и дознатели. Проведени са обучения на 510 съдии, прокурори и дознатели. Съвместно са разработени и **План за обучение по АПК** и **План за обучение по новия ГПК**, което да се проведе след приемането на Кодекса.

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.

Във връзка с членството на България в ЕС, в програмата за начално обучение на магистрати са включени **базови курсове по Европейско право и по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)**, приета от Съвета на Европа.

Националният институт на правосъдието провежда обучение по право на ЕС от 2001 г. чрез въвеждането на семинари “Основи на европейското право”.

От 2002 г. НИП провежда всяка година **специализирани семинари** по следните теми: право на интелектуална собственост в ЕС, съдебно и полицейско сътрудничество по наказателни и граждански дела и съдебна практика на Съда на Европейските общности. НИП отделя внимание и на **обучение на обучители**.

С помощта на ТАЙЕКС се организират семинари за българските магистрати по актуални теми като: сътрудничеството между националните съдилища и Съда на ЕО; съдебната защита в ЕС; борбата срещу злоупотребите с финансовите интереси на ЕО; борбата срещу организираната престъпност.

Провеждат се и семинари за **обществени поръчки** за съдии от окръжни и районни съдилища и председатели на съдилища.

За да се гарантира приемствеността на провежданите обучения, предстои тези семинари да се включат в постоянната програма на Националния институт на правосъдието.

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.**

Наложително е провеждане и на **езиково обучение на магистратите и съдебните**

Във връзка с реформите в съдебното правораздаване е необходимо да се осигури повишаване на професионална 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. Трябва да се даде възможност за специализирано обучение на съдебните служители и за специализация на експерти и вещи лица.

От водещо значение е подобряването на обучението на магистратите по актуални теми като: сътрудничеството между националните съдилища и Съда на ЕС, съдебната защита в Европа, борбата срещу злоупотребите с финансовите интереси на ЕО, борбата срещу организираната престъпност.

Недостатъчни са обученията по “Основи на европейското право”. Установена е и необходимост от обучение на административните ръководители за повишаване на организационните и управленски умения съобразно европейските стандарти за добро управление. Малък е делът на магистратите и съдебните служители, които владеят чужди езици и информационни технологии.

За да се осигури максимална прозрачност в работата на съдебната система на всички нива е необходимо говорителите на органите на съдебната власт да преминат обучение за работа с медиите.

служители за работа в условията на членство на България в ЕС.

6. Развитие на информационните технологии в съдебната система

С изменения в ЗСВ са въведени основните принципи и дейности по изграждане, внедряване, използване и **развитие на информационните технологии (ИТ) в съдебната власт.**¹⁰⁷ Въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи 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

¹⁰⁷ Закон за съдебната власт (чл. 36е); (виж Приложение № 4)

съдебната власт.¹⁰⁸ 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.

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:

- Висш съдебен съвет (ВСС), подпомаган от постоянната комисия “Научно осигуряване и информационни технологии” (НОИТ) към ВСС
- Дирекция “Информационно обслужване и технологии” (ИОТ) към Министерството на правосъдието
- Агенция по вписванията (АВ) към министъра на правосъдието

Ролята на ведомството, управляващо проектите за ИТ на съдебната система – Агенцията по вписванията, все още не е напълно уточнена. Агенцията е ведомство от структурата на Министерството на правосъдието, като същевременно е доставчик на информационно обслужване за съдебната система. Тази междинна позиция на Агенцията по вписванията води до неефективност на услугите, доставяни на потребителите.

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 **напълно изградена инфраструктура в съдилищата**. Във всеки съд е изградена 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.

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.

¹⁰⁸ Наредба № 8 от 30.06. 2006 г. за реда за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизираните информационни системи в съдебната власт (виж Приложение № 4)

6.3. Информационни системи и регистри, изградени в съдебната система

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 при определени 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 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 ЗСВ¹⁰⁹ 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 системата е внедрена в 152 от всички 153 съдилища в страната, като в последствие ще се интегрира като модул в “Система за управление на делата”.

6.3.4. Единна регистърна система

Във връзка с извършващата се у нас регистърна реформа, както и с оглед 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. Тя включва регистри, водени в съдилищата и в Министерство на правосъдието.

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.

¹⁰⁹ Закон за съдебната власт (чл. 12а); (виж Приложение № 4)

6.3.6. Унифицирана информационна система (УИС)

Унифицираната информационна система за нуждите на прокуратурата е разработена и внедрена във Върховната касационна прокуратура, Апелативните прокуратури в София, Пловдив и Бургас и в техните подчинени окръжни прокуратури, както и в окръжна и районна прокуратура – Варна.

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. Е-правосъдие

По проект по програма ФАР “Подкрепа за изпълнението на стратегията за реформа на съдебната система чрез въвеждане на информационни технологии” 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.

6.3.9. 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 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.

Въвеждането на много и различни информационни системи в органите на съдебната система налага осигуряването на надеждна свързаност между 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. Това ще позволи свободен достъп и обмен на информация между органите на съдебната власт, държавната администрация, а също така гражданското общество и бизнеса.

VIII. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

СИЛНИ СТРАНИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Приети са правна рамка и стратегически документи за административната реформа.

Административни структури и институционално изграждане

2. Изградени административни структури на централно, регионално и местно ниво в съответствие с изискванията на Закона за администрацията.
3. Провеждане на политика за оптимизиране на администрацията.

Прозрачна и почтена държавна администрация

4. Изградени механизми за прилагане принципите на прозрачност и отчетност в администрацията.
5. Създадени структури за контрол върху дейността на администрацията.
6. Установяване на нормите за етично поведение в държавната администрация.
7. Конституционно регламентирана институция на обществен защитник – Омбудсман.

Администрацията – партньор на бизнеса

8. Закон за обществените поръчки и Закон за концесиите, хармонизирани с европейското законодателство.
9. Изграден административен капацитет на централно ниво за реализиране на обществени поръчки и предоставяне на концесии.

Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство

10. Въвеждане принципи на стратегическо планиране в администрацията.
11. Включване на гражданското общество в процеса на разработване на политики.

Управление на човешките ресурси

12. Сравнително високо образователно равнище в държавната администрация, особено на централно и регионално ниво.
13. Въведен е централизиран конкурс за младши експерти.
14. Предоставени възможности за кариерно развитие (обучение, мобилност, атестация).
15. Висшите държавни служители преминават задължително обучение поне веднъж годишно.
16. Създадени държавни обучителни институции.

Административно обслужване и електронно управление

17. Създадени механизми за проучване на удовлетвореността на гражданите от предоставяните услуги.
18. Въведен принцип “едно гише” в работата на администрацията.
19. Въведени общи правила за административното обслужване.

20. Актуален анализ на регулаторните режими.
21. Осигурен достъп до интернет на всички администрации.
22. Напредък във въвеждането на 20-те индикативни електронни услуги за гражданите и бизнеса.

СЛАБИ СТРАНИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Недостатъчно прилагане на приетото законодателство.
2. Липса на индикатори за мониторинг на изпълнението на приетите стратегии и програми.

Административни структури и институционално изграждане

3. Липса на функционален анализ на административните структури.

Прозрачна и почтена държавна администрация

4. Недостатъчен мониторинг върху дейността на държавната администрация от гражданското общество, особено на регионално и местно ниво.
5. Недостатъчно популяризиране на принципите за прозрачност и отчетност от страна на администрацията.
6. Забавено приемане от страна на държавните органи на вътрешно-административни процедури за съобразяване с препоръките на Омбудсмана.

Администрацията – партньор на бизнеса

7. Липса на единна концепция за развитие на ПЧП в широк смисъл.
8. Липса на механизми за ефективно прилагане на ПЧП в широк смисъл в рамките на държавната администрация.
9. Недостатъчна информираност на частния сектор за възможни работещи форми на партньорство с администрацията на всички нива.
10. Недостатъчен капацитет за прилагане на ЗОП в звената за управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове.

Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство

11. Слаби механизми за вътрешна и междуведомствена координация в голяма част от административните структури.
12. Слаб капацитет за определяне на средносрочни и дългосрочни цели на водените политики и за крайните резултати върху общественото развитие.
13. Слабо взаимодействие при изпълнение на целите по политики.
14. Недостатъчно участие на гражданското общество в процеса на изработване и оценка на въздействието от прилагането на политики и закони.

Управление на човешките ресурси

15. Недостатъчно развити способности на държавните служители в някои области (напр. езикови и компютърни умения, стратегическо планиране, управление на проекти).
16. Недостатъчно прилагане на правилата и механизмите за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

17. Недостатъчен капацитет на ИПАЕИ да посреща нуждите от обучения за администрацията.
18. Оценката на изпълнение не се обвързва достатъчно ефективно със заплащането и допълнителното стимулиране на служителите.

Административно обслужване и електронно управление

19. Непълно изградени системи за обратна връзка от потребителите на административни услуги.
20. Недостатъчно развити механизми за измерване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса от административното обслужване
21. Неуеднаквени процедури за работа с жалби.
22. Недостатъчна информираност на гражданите и бизнеса за предоставяните административни услуги.
23. Липса на стандарти за качество на предоставяните административни услуги.
24. Липса на ефективност при предоставянето на услуги.
25. Труден достъп на хората в неравностойно положение до административните услуги, включително и електронни услуги.
26. Сложни и водещи до високи разходи регулаторни режими.
27. Недостатъчно разбиране на същността на регулаторните режими от прилагащите ги администрации.
28. Неразбиране на принципите на електронното управление.
29. Недостатъчна интернет свързаност на администрациите помежду им, както и към системи на ЕС.
30. Липса на оперативна съвместимост между административните информационните системи.
31. Неразвит е-документооборот.

ВЪЗМОЖНОСТИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Ефективно изпълнение на приетите стратегии и законодателство и адекватното им редовно актуализиране.

Административни структури и институционално изграждане

2. Оптимизиране на административните структури и подобряване на тяхното ефективно функциониране.

Прозрачна и почтена държавна администрация

3. Подобряване контролната дейност на инспекторатите.
4. Популяризиране на етичните норми сред държавните служители.
5. Развитие и поддържане на Единен Административен Регистър.
6. Популяризиране дейността на администрацията за по-добра отчетност.

7. Разработване и усъвършенстване на формите за антикорупционно сътрудничество между общините, държавните органи, бизнеса, медиите и неправителствените организации.
8. Взаимодействие между Омбудсмана и администрацията, обществените защитници и гражданското общество.

Администрацията – партньор на бизнеса

9. Подобряване уменията на държавните служители и бизнеса, както и на СГО за реализиране на ПЧП в широк смисъл.
10. Осъществяване на редовен мониторинг от гражданското общество на реализираните ПЧП.
11. Подобряване на капацитета за прилагане на ЗОП при усвояване на средства от Европейските фондове.

Разработване на политики чрез прилагане на принципа на партньорство

12. Подобряване на вътрешноведомствената и междуведомствената координация в процеса на правене на политики.
13. Укрепване капацитета на гражданското общество за осъществяване на ефективен мониторинг на прилаганите политики и закони.
14. Прилагане оценка на въздействието от нормативните актове.
15. Постигане на съгласуваност и последователност при изпълнение на стратегии и взаимосвързани политики.
16. Изграждане на административен капацитет за целеполагане и за разработване на показатели за измерване резултатите от дейността

Управление на човешките ресурси

17. Укрепване капацитета на съществуващите държавни обучаващи институти.
18. Въвеждането и поддържането на Единна система за управление на човешките ресурси.
19. Прилагане и популяризиране на мобилността на служителите между държавните институции на централно, регионално и местно ниво.
20. Усъвършенстване на възможностите за кариерно развитие.
21. Стандартизиране на обученията за държавните служители.

Административно обслужване и електронно управление

22. Повсеместно прилагане на принципа “едно гише”, създаване на кол-центрове и пунктове за самообслужване.
23. Интегриране и стандартизиране на административните услуги.
24. Внедряване на системи за управление на качеството.
25. Развитие на електронните услуги за гражданите и бизнеса, включително за хората в неравностойно положение.
26. Развитие на Централизираната интеграционна система за електронно управление и утвърждаване на модела за електронна област.
27. Прилагане на принципите за по-добро регулиране.

ЗАПЛАХИ

1. Загуба на квалифицирани кадри за държавната администрация.
2. Развитие на тенденция към нарастване на администрацията.
3. Забавяне на икономическия растеж.
4. Недоверие на бизнеса и гражданското общество към бързината и резултатността на провеждане на административната реформа.

IX. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

СИЛНИ СТРАНИ

Правна рамка

1. Стабилна правна рамка за структурите на гражданското общество.

Организационна структура и човешки ресурси

2. Създадена мрежа на СГО на национално, регионално и местно ниво.
3. Добро образователното равнище на СГО, особено в големите градове.
4. Развит капацитет за управление на проекти в големите от СГО.

Финансова стабилност

5. По-голяма стабилност на организациите, предоставящи консултантски услуги.

Сътрудничество

6. Създадени условия за диалог между СГО и държавната администрация на всички нива (ИСС, СТС).

Имидж

7. Добри отношения с медиите.

СЛАБИ СТРАНИ

Правна рамка

1. Недостъпни правни услуги за малките НПО.

Организационна структура и човешки ресурси

2. Липса на проектен опит в малките НПО.
3. Липса на визия и стратегия за развитие.
4. Недостатъчно представителство и участие на гражданите.
5. Липса на стандарт при предоставянето на обучения.

Финансова стабилност

6. Зависимост от донорски организации.

Технически ресурси

7. Липса на достъп до интернет в малките общини.

Предоставяне на услуги

8. Силна конкуренция на частния сектор.

Сътрудничество

9. Недостатъчно ефикасна координация и комуникация с държавната администрация.
10. Слабо консолидиране на организациите от СГО.

Имидж

11. Липса на масово прилагане на стандарти за прозрачност и отчетност.

ВЪЗМОЖНОСТИ

1. Подобряване компетентностите за ефективно партньорство, разрешаване на конфликти и водене на диалог.
2. Подобряване на сътрудничеството между централните, регионалните и местните структури на организациите, както и между отделните СГО.
3. Провеждане на специализирани обучения.
4. Участие в процеса на формулиране на политики и на вземане на решения.
5. Развитие на услугите, предоставяни от НПО.
6. Подобряване достъпът до Интернет, особено в по-малките населени места.
7. Изграждане на обща визия и стратегия за развитие на структурите на гражданското общество.

ЗАПЛАХИ

1. Липса на политическа подкрепа за включването на структурите на гражданското общество в процеса на формулиране на политики.
2. Загуба на квалифицирани кадри поради финансова нестабилност.

X. SWOT АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

СИЛНИ СТРАНИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Приети основни нормативни и стратегически документи, регламентиращи дейността на съдебната система.

Прозрачност и отчетност в съдебната система

2. Изградени координационни и контролни механизми за провеждане на антикорупционна политика.
3. Приети правила за професионална етика на съдии, прокурори и следователи.

Развитие на човешките ресурси в съдебната система

4. Конституционно регламентиран статут на магистратите.
5. Създаден Национален институт на правосъдието за централизирано обучение на магистратите и съдебните служители.
6. Въведен конкурс със състезателни процедури за съдии, прокурори, следователи, държавни съдебни изпълнители и съдии по вписванията.
7. Действащи правила и процедури за атестиране на магистратите.

Въвеждане на информационни технологии в съдебната система

8. Приети правила за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизирани информационни системи в съдебната система.
9. Пилотирани информационни системи в органите на съдебната система.

СЛАБИ СТРАНИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Трудности в прилагането на законодателството, поради множество нови и/или хармонизирани закони.

Институционално изграждане и координация между структурите на съдебната система

2. Недостатъчна специализация на съществуващите съдилища.
3. Недостатъчен административен капацитет за изпълнение на правомощията на ВСС.
4. Слаба координация между органите на съдебната власт.
5. Недостатъчен административен капацитет на Агенцията по вписванията за реализиране на функциите ѝ.

Прозрачност и отчетност в съдебната система

6. Ниско доверие в съдебната система.
7. Недостатъчно унифицирана и прозрачна система за разглеждане на жалбите и обратна връзка с жалбоподателите.

8. Липса на единни етични стандарти за работата на магистратите.
9. Недостатъчен публичен достъп до дейността на съда.

Развитие на човешките ресурси в съдебната система

10. Липса на единен механизъм за оценка работата на магистратите.
11. Слабо владение на чужди езици и информационни технологии сред магистратите и съдебните служители.
12. Недостатъчно възможности за обучение на съдебните служители.
13. Недостатъчни обучения на магистратите по право на ЕС и за новоприетите нормативни актове.

Информационни технологии в съдебната система

14. Наличие на различни информационни системи.
15. Липса на национална свързаност между автоматизираните информационни системи в съдебната власт.

ВЪЗМОЖНОСТИ

Законодателна рамка и стратегически документи

1. Ефективно изпълнение на приетите стратегии и законодателство.
2. Прилагане на механизмите за мониторинг на изпълнението на новоприетото законодателство и стратегиите в съдебната система.

Институционално изграждане и координация между структурите на съдебната система

3. Повишаване ефективността на ВСС.
4. Разработване на механизми за ефективно вътрешно управление на прокуратурата.
5. Повишаване на капацитета за поемане на увеличения брой дела.
6. Подобряване капацитета на съдебната администрация.

Прозрачност и отчетност в съдебната система

7. Подобряване на процедурата по осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите.
8. Разработване на механизми за регулиране достъпа на обществеността и медиите до съдопроизводството.

Развитие на човешките ресурси в съдебната система

9. Въвеждане на критерии и методики за оценяване на нормалната трудова ангажираност на магистратите.
10. Повишаване на квалификацията на магистратите и съдебните служители.
11. Развитие дейността на Националния институт на правосъдието.

Информационните технологии в съдебната система

12. Утвърждаване статута на Агенцията по вписванията като доставчик и координатор на информационно обслужване за съдебната система.

13. Развитие на създадените информационни системи за обслужване на дейностите в съдебната власт.

ЗАПЛАХИ

1. Липса на активни действия от страна на магистратите и правителството за реализиране на реформата на съдебната система.

XI. СТРАТЕГИЯ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА “АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ”

След направен анализ на състоянието и проблемите в развитието на държавната администрация, гражданското общество и съдебната система, са изведени няколко съществени области за провеждане на реформа:

- Прилагане на законодателството и политиките
- Оптимизиране и адаптиране на административните структури
- Прозрачност и почтеност в дейността на администрацията
- Развитие на човешките ресурси в държавната администрация, гражданското общество и съдебната система
- Подобряване на административното обслужване за гражданите и бизнеса.

Стратегията на ОПАК е изградена и на база НСРР като част от постигане на нейните две стратегически цели.¹¹⁰

На база на идентифицираните области за развитие и целите на НСРР е формулирана стратегическата цел на ОПАК:

Създаване на ефективна и компетентна администрация, способна да разработва и прилага националните и европейските политики като отговаря на очакванията на гражданите и бизнеса за по-добро обслужване и етика.

Оказване на подкрепа за ефективна съдебна власт.

Стратегическата цел на ОПАК е развита в три специфични цели:

- **Ефективно функциониране на администрацията и повишено доверие на гражданите и бизнеса в нея**
- **Подобряване управлението на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество**
- **Модерно административно обслужване**

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 административен капацитет на държавата-членка е ключово за осъществяването на реформи и ефективно прилагане на политиките на ЕС.

Укрепването на административния капацитет се свързва с прилагане принципите на добро управление – елемент на Лисабонската стратегия. Актуализираната Лисабонска стратегия от 2005 г. насърчава формирането и осъществяването на политики, насочени към по-висок икономически растеж, повече и по-добри работни места. Ефективните институции

¹¹⁰ Двете стратегически цели на НСРР са “Засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж” и “Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция”.

и законодателство са важен фактор и за подобряване конкурентоспособността на икономиката. Постигането на конкретни резултати на растеж, заетост и социално сближаване е трудно без наличието на ефективна и компетентна администрация, и качествено административно обслужване.

Ясната нормативна база, въвеждане на принципите на добро управление, включване на заинтересованите страни във формулиране на политики и подобряване капацитета на държавните служители за изпълнение на задълженията им ще допринесат за създаване на ефективна и ориентирана към потребителите на административни услуги администрация.

Извършването на реформи в идентифицираните области за развитие в анализа ще се постигне чрез изпълнение на **3 основни приоритетни оси** на Оперативната програма:

Приоритетна ос I: Добро управление

Приоритетна ос II: Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество

Приоритетна ос III: Качествени административни услуги и развитие на електронното управление

Приоритетна ос IV: Техническа помощ

ОПАК ще подкрепя изграждането на модерна държавна администрация към 2013 г. не само чрез изготвянето на анализи и подобряването на човешкия капитал в администрацията, но и чрез нови и подобрени услуги, комбинирани с подходящия персонал и необходимата инфраструктура за тяхното постоянно предоставяне.

Приоритетните оси, изброени по-горе, ще осигурят предоставянето на следните, в настоящия момент все още недостатъчни и недобре развити услуги:

- Бърз и ефикасен документооборот
- Достъпна, ясна и актуализирана информация, както на хартиен носител, така и в електронна форма
- Отзивчиви, добре обучени и ориентирани към потребителя служители, които сътрудничат при обслужването на гражданите и бизнеса
- Осигуряване на диалог с гражданското общество чрез предоставяне на необходимите инструменти за комуникация с електронни, хартиени средства и чрез личен контакт; включително подаване на жалби
- Ясни информационни източници и кампании, които да предоставят на гражданите възможност по лесен начин да се запознаят с правата и задълженията си
- Сертифицирани и ефективни институции, които да предоставят на администрацията качествени обучения за ефективното изпълнение на задълженията ѝ
- Гарантиране на капацитет за интегрирано стратегическо развитие

Целта е не само да се подобри предоставянето на услуги, но и да се увеличи доверието на гражданите и бизнеса към държавните институции. Това налага подобряване на качеството на административното обслужване и намаляване на действителната, но и на предполагаемата от страна на потребителите, неефективност и корупция. Мониторингът на успеха на Програмата в тази връзка ще бъде осигурен чрез ползване на въпросници и следене на подобрението, измерено според международно признати индекси.

Оперативна програма “Административен капацитет”

Приоритетните оси и операциите ще представят не само предвидените дейности, но и, където е възможно, тяхната последователност за постигане на осезаеми резултати, особено когато те са количествено измерими.

Като програма, финансирана по ЕСФ, ОПАК е насочена към анализи обучителни програми за модернизация на администрацията. Осъществяването на изводите, направени в анализите, както и действителното използване на знанията, получени по време на обученията, са под прекия контрол на МДААР. Мониторингът и оценката са част от задачите на ОПАК, и УО ще обвърже постиженията при осъществяването на реформи с финансирането на бъдещи проекти на съответните институции. Докато нуждата от анализи с цел изработване на необходимите стратегии е голяма, прилагането на модерни практики ще бъде крайната цел.

МДААР също така ще гарантира, че е налице необходимата среда, позволяваща на държавните служители да предоставят обслужване и да изпълняват задълженията си така, както ОПАК предвижда. Създаването на такава среда ще бъде постигната с помощта на публични средства.

Таблица 7: Индикатори за изпълнение на Оперативната програма:

Тип	Индикатор	Мерни единици	Начално ниво	Цел 2013	Източници на информация
Въздействие	Увеличение на удовлетворението на клиентите от предлаганите административни услуги	%		75%	Въпросници
Въздействие	Намаляване на административните разходи за бизнеса	%		25	Въпросници
Въздействие	Световен индикатор за бизнес среда				
Въздействие	Оценка на гражданите за ефективността на съдебната система	Индекс: Скала: 1 – ниска; 5 – висока		3	Въпросници

ХІІ. ПРИОРИТЕТНА ОС І, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ

ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Въведение

Принципите на добро управление са: законност, откритост и достъпност, отговорност, отчетност, ефективност, субординация, координация и предвидимост. Тяхното приложение се постига чрез:

- разработване и прилагане на политики и закони, ориентирани към потребностите на обществото, с широко участие на гражданското общество и частния сектор
- подобряване качеството на управлението чрез осигуряване на ефективен достъп, наблюдение и контрол ясно разграничени права и задължения на институциите и отчетност пред обществото
- постигане на поставените стратегически цели
- управление, ориентирано към резултати
- подобряване качеството на предоставяните услуги за гражданите и бизнеса

Приоритетна ос “Добро управление” е взаимосвързана и зависима от останалите приоритетни оси на ОПАК. Тя е основна предпоставка за усъвършенстване на управлението на човешките ресурси и подобряването на административното обслужване.

Цел на приоритетната ос

Въвеждане принципите на добро управление в дейността на администрацията и съдебната система

Обосновка на приоритетната ос

На първо място Приоритетната ос е насочена към повишаване на ефективността в дейността на администрацията чрез оптимизиране на структури, функции и процеси.

Неизменна част от принципите за добро управление са прозрачността и отчетността в действията на държавната администрация. Също така е важно да се постигне ефективна координация и партньорство между всички заинтересовани страни в процеса на разработване и провеждане на политики.

Въвеждането на принципите на добро управление в администрацията изисква оптимално и ефективно използване на публичните ресурси. Един от основните начини за оптимизиране на административните разходи е използването на възможностите на публично-частното партньорство като начин за ефективно сътрудничество между администрацията и бизнеса.

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, прозрачността в тяхната дейност и да се повиши доверието на гражданите и бизнеса в нея.

В Приоритетната ос е включена и операция, насочена 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.

Определени дейности в Приоритетната ос ще бъдат финансирани при спазване на правилата на чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2007 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Използването на тази възможност ще спомогне за пълноценно постигане целта на приоритетната ос.

Обхват

Приоритетна ос I е насочена към структурите на държавната администрация на всички нива, съдебната власт и към структурите на гражданското общество.

Таблица 8: Индикатори за изпълнението на приоритетната ос

Тип	Индикатор	Мерни единици	Начално ниво	Цел 2013	Източници на информация
Резултат	Намаляване на времето за бизнеса за получаване на лицензи и разрешителни	Дни	226	145.5	Изследване на Световна банка
Резултат	Намаляване на броя на жалбите към омбудсмана	%		30	УО
За изпълнение	Брой работни групи и комисии за формулиране на политики с участие на гражданското общество	Брой			УО

1. Операция 1.1.

Ефективна структура на държавната администрация

Специфична цел

Организационно развитие на държавната администрация

Обосновка на операцията

За успешното въвеждане на принципите на добро управление на първо място трябва да се предприемат стъпки за оптимизиране структурите на държавната администрация с цел гарантиране на една ефективна спрямо функциите ѝ организация. Важна предпоставка за това е продължаването на процеса по **прехвърляне на функции от централната към териториалната администрация, както и преразпределение** на функции с цел избягване тяхното дублиране. Това ще спомогне за изграждането на ефективна администрация, работеща с по-малко разходи.

Създаване на адекватни и стабилни структури се постига чрез обхвaten анализ, разработване на необходимите стратегии и **оптимално използване на ресурсите** за изпълнението на поставените цели и политики. Извършването на оценка на постигнатите цели ще даде възможност да се фокусират приоритетни области за развитие.

Една от основните задачи на тази операция е да гарантира наличието на необходимия капацитет за ефективното и навременното предоставяне на административни услуги на централно и местно ниво. Тя ще предостави стратегическата основа, която да води до правилна реализация с оптимален подбор на служители, комбиниран с подходящи технически средства. Това, от своя страна, е предвидено и по други операции на ОПАК, както и от други бюджетни средства.

В рамките на програмния период действията ще бъдат логично разпределени във времето: анализ и предварителни проучвания, определяне на оптимални структури и решения, оценка на напредъка. Дейностите ще се предприемат едновременно в различните области по време на целия програмен период, но тежестта им ще бъде различна.

През първите три години ще преобладават анализите и разработването на решения и структури, като фокусът ще бъде поставен върху най-спешните и необходими реформи. През втория период след 2010 г. акцентът ще е на оценката на напредъка, постигнат при реализацията на изводите, направени въз основа на изследванията и анализите.

Икономическото развитие на страната и способността на гражданите да се възползват от положителните страни на това развитие ще зависят силно от способността на структурите на местно ниво да предоставят ефективно административно обслужване. Затова основен приоритет ще бъде оптимизирането на структурата им, което да позволи бързо изпълнение, както и цялостно реструктуриране на териториалната администрация, които да са напълно модернизирани и функциониращи на принципа “на едно гише” до 2010 г. Поради ограничения капацитет в по-малките общини за тях това може да отнеме повече време, но все пак ще се реализира в рамките на програмния период.

Дейности

Дейност 1: Оптимизиране на административните структури

Тази дейност предвижда **анализиране на функциите и отговорностите** на съществуващите административни структури и предложения за тяхното оптимизиране, включително делегиране на правомощия на по-ниски управленски нива. Ще се въведат модерни техники за **организационно развитие** като стратегии за развитие и модели за управление на промените в административните структури. Ще се подпомага и разработването на секторни функционални анализи за развитие на приоритетните сектори в българската икономика (туризъм, търговия, телекомуникации и др.)

Дейност 2: Оценка на ефективността на държавната администрация

Тази дейност цели постигане на ефикасност в дейността на държавната администрация чрез различни мерки: въвеждане на методика за оценка на ефикасността и ефективността на административните структури при изпълнение на техните функции, извършване на анализи на ползите и разходите, създаване на информационна система за оценка на ефективността на управленските процеси. Ще бъдат разработени и въведени критерии за оценка на постигнати резултати спрямо поставени цели.

Потенциални бенефициенти

МДААР, централна и териториална администрации

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива, структури на гражданското общество

2. Операция 1.2.

Прозрачна и почтена държавна администрация

Специфична цел

Прилагане на принципите на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ

Обосновка на операцията

Добро управление означава и **гарантиране прозрачността и отчетността** на администрацията. Това се постига чрез осигуряване на **ясна и достъпна информация** за резултати от дейността на администрацията на гражданите и бизнеса. Подобряването на прозрачността и отчетността, включително чрез утвърждаване на етични стандарти в работата на държавните служители и използване на механизми за ефективен контрол укрепват надеждността на държавната администрация. Развитието на капацитета на Омбудсмана и обществените посредници и връзката им с администрацията също допринася за утвърждаването на принципите за прозрачност и отчетност.

Дейности

Дейност 1: Мониторинг при прилагане на законодателството

Тази дейност включва въвеждане на системи от индикатори за мониторинг и контрол при прилагането на законодателството, както и **усъвършенстване на контролните и санкционни механизми** при неприлагането му.

Дейност 2: Контрол върху дейността на администрацията и достъп до информацията относно резултатите от работата ѝ

Тази дейност предвижда въвеждане и прилагане на **механизми за обратна връзка** и отчитане на общественото мнение. Предвижда се да бъдат създадени механизми за осигуряване на **външен и вътрешен контрол върху управлението и дейността** на администрацията. Ще се подобрява общественият достъп до информация за действията на администрацията.

Капацитетът на ЦПР ще бъде подобрен чрез развитие на дейността му и създаване на Национален терминологичен център и на Национален документен център.

Дейност 3: Провеждане на антикорупционна политика

Тази дейност включва утвърждаване на **механизми и методи за противодействие на корупцията и избягване на конфликтите на интереси**, както и утвърждаване на етични стандарти в администрацията от страна на гражданското общество.

Дейност 4: Подобряване капацитета на Омбудсмана

Тази дейност предвижда насърчаване на взаимодействието с администрацията с цел **пълноценно реализиране на правомощията на Омбудсмана**. Ще се развива експертният капацитет на Омбудсмана в приоритетните области на въздействие на институцията. Предвижда се създаване на ефективни механизми за уеднаквяване на стандартите на работа на Омбудсмана и местните обществени посредници. Ще се насърчава активното взаимодействие със структурите на гражданското общество с цел ефективен мониторинг

върху дейността на администрацията и повишаване на гражданското участие в управлението. Развитието на Публичния регистър на Омбудсмана ще улесни гражданите при подаване на жалби и предоставянето на консултации чрез интернет.

Потенциални бенефициенти

Централна и териториална администрации, МДААР, Омбудсман, структури на гражданското общество

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива

3. Операция 1.3.

Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики

Специфична цел

Създаване и провеждане на политики в партньорство и координация с всички заинтересовани страни

Обосновка на операцията

Доброто управление се основава на политики и закони, които ангажират всички заинтересовани страни в процеса на тяхното формулиране. Прилагане принципа на партньорство и ефективната координация са предпоставка за ясното формулиране на стратегически цели и политики за изпълнението им в съответствие с поставените цели, както и за провеждането на устойчив мониторинг и контрол върху изпълнението.

Предмет на тази операция ще бъде също така анализирането на необходимостта от и въвеждането на система за предварителна оценка на въздействието на политиките и законите. Тя е основна за по-добро регулиране и за успешното изпълнение на политиките.

Заедно с обученията по Приоритетна ос II, тази операция има за цел да институционализира ефективни механизми за консултация между административните структури и частния сектор.

Дейности

Дейност 1: Стратегическо планиране и изпълнение на политики/стратегии

При формулирането на политики ще се консултират обществените нагласи и ще се използват модерните тенденции в областта на стратегическото планиране. Ключово за успешното прилагане на политики ще бъде обвързването на необходимите ресурси със стратегическите цели, с конкретни финансови планове и с реализацията на основните национални програми за развитие. Ще се насърчи взаимодействие на институциите за реализиране на националните приоритети и включването на гражданското общество в този процес. Фокусът на стратегиите и политиките ще бъде поставен върху постигането на осезаеми резултати върху обществено-икономическото развитие на страната.

Дейност 2: Партньорство в процеса на формулиране на политики

В тази дейност ще се подкрепи участието на заинтересованите страни под различни форми в процеса на правене на политики. Ще се създадат механизми за мониторинг и контрол върху изпълнението на провежданите политики и стратегии.

Дейност 3: Координация в структурите на държавната администрация

Дейността включва въвеждане на механизми за подобряване на координацията между централните, регионалните и местните власти, между държавно-обществените консултативни звена, съветите и работните експертни групи. С тази дейност ще бъдат подкрепени усилията за реализиране на взаимно пресичащи се инициативи и за осигуряване на обратна връзка при формулирането и изпълнението на стратегии и политики. Ще бъде подкрепено междусекторно разработване и изпълнение на стратегии и политики.

Дейност 4: Оценка на въздействието

Предвижда се анализиране и усъвършенстване на нормативната уредба, за което ще се разработят процедури и ще се реализира оценка на въздействието на политики, стратегии и нормативни актове, основаващи се на ефективна координация и на принципа на партньорство. Ще се провеждат и обучения за прилагане методите за оценка на въздействието.

Потенциални бенефициенти

МС, МДААР, централна и териториална администрации, структури на гражданското общество

Целеви групи

Държавната администрация на всички нива, структурите на гражданското общество

4. Операция 1.4.

Администрацията – партньор на бизнеса

Специфична цел

Оптимално и ефективно използване на публичните ресурси

Обосновка на операцията

За облекчаване на администрацията и за използване ресурсите и опита на частния сектор при предоставянето на услуги, тази операция ще подпомага активното прилагането на ПЧП. Това изисква внимателен анализ, преглед на законодателството и съответна стратегия.

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 ще се концентрира върху анализ и разработване на указания и правила в различни сектори, което трябва да приключи до средата на 2008 г.

През останалата част от програмния период ще се акцентира предимно на разпространението на информацията относно ПЧП. Доколкото това е необходимо, ще бъдат финансирани и допълнителни анализи, подобряване и прецизиране на правилата и насоките за ПЧП.

Дейности

Дейност 1: ПЧП и аутсорсинг – области на приложение, законодателна база, анализи, планове за действие

В рамките на тази дейност ще бъдат анализирани функции и дейности на администрацията, за да се прецени кои от тях могат да се изпълняват от частния сектор и гражданското общество. 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.

Дейност 2: Капацитет на администрацията за прилагане на ПЧП и възлагане на обществени поръчки

Проектите по тази дейност ще обхващат разработването 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 ПЧП. Ще се проучват добри практики по ПЧП и прилагане на обществени поръчки в държави-членки на ЕС. По тази дейност ще се финансират също и мерки за популяризиране на възможностите, които предоставя ПЧП пред бизнеса и гражданското общество. Ще се подобрява капацитета на държавните институции,

отговарящи за координацията и контрола на въвеждане на ПЧП и спазване правилата на ЗОП.

Потенциални бенефициенти

МДААР, МФ, ИПАЕИ, АОП, МС, КЗК, централна и териториална администрации, структурите на гражданско общество

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива, структурите на гражданско общество, бизнеса

5. Операция 1.5.

Прозрачна и ефективна съдебна система

Специфична цел

Повишаване доверието на гражданите и бизнеса в съдебната система

Обосновка на операцията

Липсата на прозрачност и обществената представа за наличие на корупция в съдебната система са причините за ниската степен на доверие в нея. От друга страна, неефективното функциониране на съдебната система води и до допълнителни разходи на време и средства от страна на гражданите и бизнеса.

Тази операцията ще бъде насочена към функционирането на отделните органи на съдебната власт и на координацията между тях с оглед изграждането на по-ефективна съдебна система. Утвърждаването на етични стандарти в работата на магистратите и на ефективни антикорупционни мерки ще спомогне за повишаване доверието на гражданите и бизнеса.

Развитието на съдебна система ще се постигне и чрез подобрена комуникация с гражданите и въвеждането на добри практики за ефективно правораздаване.

Дейности

Дейност 1: Организационно развитие на съдебната система

Ще бъде подпомагано идентифицирането и анализирането на проблеми, свързани с функционирането на съдебната система и по-конкретно съдебната администрация. Дейността е насочена към подобряване на организацията на дейността на ВСС и специализираните административни съдилища. Ще се подкрепят и проекти насочени към извеждане на дейности от съдилищата и превръщането им в административни услуги.

Дейност 2: Подобряване и прилагане на законодателството за съдебната система

По тази дейност се предвижда финансиране на анализи и изготвяне на предложения за подобряване на действащото законодателство, включително прецизиране на нормативната уредба по отношение на дисциплинарното производство и инспектората към ВСС. Разработването на нови и усъвършенстването на вече съществуващи системи за мониторинг на прилагането на законодателството също ще бъдат подпомагани по тази дейност.

Дейност 3: Отчетност на съдебната система и достъп до информация за дейността ѝ

Ще се финансират мерки за подобряване механизмите за предоставяне на информация и повишаване на информираността на обществото за дейността на органите на съдебната власт. По тази дейност ще се подпомагат и мерки за укрепване на структурите, които осъществяват връзката между съдебната система, от една страна, и обществото и медиите, от друга. Дейността предвижда предприемане на мерки за подобряване на системата за отчетност в съдебната система. Ще се подкрепят и проучвания на доверието на гражданите.

Дейност 4: Антикорупционни практики

Ще се финансират проекти за утвърждаване на етичните стандарти в работата на магистратите, за подобряване на механизмите за установяване на корупционни прояви и на мерките срещу тях. Освен това ще се популяризират действията на органите на съдебната власт в борбата с корупцията.

Потенциални бенефициенти

Органи на съдебната власт (съд, следствие прокуратура), МП

Целеви групи

Съд, следствие, прокуратура

6. Операция 1.6.

Транснационално сътрудничество

Специфична цел

Обмяна на идеи и практики за въвеждане принципите на добро управление в държавната администрация и съдебната система

Обосновка на операцията

Операцията за транснационалното 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.

Дейности

Чрез тези дейности ще се подкрепя обмяната на опит и добри практики между българската държавна администрация и органите на съдебната власт и подобни структури в държавите-членки на ЕС, имащи отношение към доброто управление. Предвижда се организиране на обмяна на опит и прилагане на добри практики. Ще се финансира изграждане на транснационални мрежи с други държави-членки на ЕС, обмяна на информация и опит в областта на доброто управление. Изграждане на връзки със сходни административни структури в други държави-членки и посещения на експерти за обмяна на опит също ще бъдат подкрепяни по тази дейност.

- Прилагане на добри практики от други държави-членки на ЕС в областта на организационното развитие на административните структури
- Изграждане на транснационални мрежи с други държави-членки на ЕС, обмяна на информация и опит в областта на доброто управление
- Обмен на експерти и организиране на стажове в областта на доброто управление с други държави-членки на ЕС
- Изграждане на връзки на Омбудсмана със сродни институции в международен и европейски план и създаване на възможности за обмен на опит и информация
- Обмяна на опит и добри практики с други държави-членки на ЕС относно прилагане на ПЧП
- Прилагане на добри практики от други държави-членки на ЕС в областта на регистрационните информационни системи
- Обмяна на опит и добри практики с други държави-членки на ЕС, с ЕК и с национални органи по конкуренцията относно прякото приложение на правото по конкуренцията на ЕС
- Изграждане на връзки на КЗК със сродни институции в международен и европейски план, участие в работата на международни икономически организации

(Международна мрежа по конкуренцията, ОИСР, Световната банка и др.) с цел създаване на възможности за обмен на опит, добри практики и информация; както и за разработването на стратегически документи в областта на правото и политиката на конкуренцията и тяхното прилагане

- Използване на международен институционален опит в работата на съдебната система

Потенциални бенефициенти:

МДААР, Омбудсман, централна и териториална администрации, органи на съдебната власт

Целеви групи

Служители в администрацията на всички нива; структури на гражданското общество; съд, следствие, прокуратура

ХІІІ. ПРИОРИТЕТНА ОС ІІ, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ

УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Въведение

Човешките ресурси и доброто им управление са 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.

Цели на приоритетната ос

- **Повишаване на ефективността и ефикасността на българската администрация (централна и териториална) чрез подобряване на управлението и компетенциите на човешките ресурси**
- **Подобряване на работата на съдебната система чрез повишаване квалификацията на магистратите и съдебните служители**
- **Повишаване на компетентността на структурите на гражданското общество за ефективно партньорство**

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 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 по хоризонтала (различията между министерствата, агенции, областни администрации и общини) и вертикала (между национално, регионално и местно ниво).

С цел постигане на ефективно сътрудничество с държавната администрация, от друга страна, е необходимо да се подобрят и квалификацията и компетенциите на представителите на гражданското общество.

Не на последно място по важност 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 собствени 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 езици и умения по ИТ, съдебната система е независима и 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.

Приоритетът включва и възможност за транснационално сътрудничество като начин за обмяна на опит и добри практики с европейски институции при управление на човешките ресурси в държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система.

Операциите по този приоритет ще бъдат финансирани при спазване на правилата на чл. 34, ал. 2 от Регламент № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд за развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целите на Приоритетната ос.

Обхват

Приоритетна ос II е насочена към административните структури на централно и териториално ниво, към органите на съдебната система и към структурите на гражданското общество.

Таблица 9: Индикатори за изпълнението на приоритетната ос

Тип	Индикатор	Мерна единица	Начално ниво	Цел 2013	Източници на информация
Резултат	Намаляване на текучеството на хора в държавната администрация	%	10%	6-8%	Софтуер за учр
Резултат	Въвеждане на система от индикатори за изпълнението в държавната служба	Брой		1	
Резултат	Удовлетвореност от проведените обучения	%		80%	Въпросници
За изпълнение	Разработени модули за обучение	Брой		20	УО
За изпълнение	Обучени хора (държавни служители, представители на гражданското общество, магистрати, съдебни служители)	Брой		50 000	УО
За изпълнение	Брой общини, в които са проведени обучения по ОПАК	Брой		264	

1. Операция 2.1.

Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация

Специфична цел

Подобряване на управлението на човешките ресурси в държавната администрация на централно, регионално и местно ниво

Обосновка на операцията

Основната цел на операцията е създаване на мотивираща среда за професионална реализация в администрацията. Модернизирането на методите за подбор на кадри в администрацията и актуализирането на ключовите показатели за оценка на изпълнението на служителите са съществена част от модерното управление на ЧР. 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.

Дейности

Дейност 1: Изготвяне на анализи в областта на УЧР

По тази дейност ще се разработят анализи и оценки на практиките за УЧР като се подкрепя прилагането на най-добрите от тях. Ще се даде възможност за разширяване на централизираното набиране на персонал в администрацията.

Дейност 2: Подобряване на УЧР в държавната администрация

По дейността се предвижда актуализиране на плана за изпълнение на Стратегията за управление на човешките ресурси. Ще се финансират дейности, свързани със системите за набиране и подбор на служители чрез развитието на стажантски програми, както и разработване на обща рамка и стандарти за компетентност. Ще се подкрепят проекти за изграждане на прозрачна система за управление на кариерното развитие, свързани с принципите на мобилност, въвеждане на гъвкаво работно време, усъвършенстване на атестирането. Предвижда се насърчаване на инициативи за наемане и интегриране на служители в неравностойно положение. Обвързване на бюджетирането с необходимите човешките ресурси.

Ще се повиши ролята и ще се укрепи капацитетът на звената по УЧР. Дейността ще включва укрепване на капацитета на МДААР за формиране и изпълнение на политиката в областта на УЧР.

Дейност 3: Въвеждане на интегрирани информационни системи за УЧР

По тази дейност се предвижда подобряване политиката на УЧР в държавната администрация чрез осъвременяване на Единната информационна система (ЕИС) за УЧР и развитие и актуализиране на софтуер за централизирани конкурси в държавната администрация.

Потенциални бенефициенти:

МДААР, централна и териториална администрации

Целеви групи

Служители в администрацията на всички нива, звена по УЧР

2. Операция 2.2.

Компетентна и ефективна държавна администрация

Специфична цел

Подобряване професионалната компетентност на служителите в администрацията за по-ефективно и ефикасно изпълнение на задълженията

Обосновка на операцията

Операцията има за цел да създаде условия за придобиване на професионални умения и квалификация за служителите от държавната администрация чрез обучения, различни от задължително финансираните от държавата и вече предлагани от ИПАЕИ обучения, които гарантират минимални стандарти на обслужване.

Задължителните обучения на ИПАЕИ по утвърдени програми за обучение ще се предоставят чрез използване на годишно определените средства от държавния бюджет. Обученията, насочени към професионално подобряване на уменията на държавните служители, ще се финансират по ОПАК.

Формирането на професионалната квалификация на служителите в държавната администрация следва да се развива в две насоки – разширяване на възможностите за повишаване на образователното равнище чрез магистърски програми и продължаващо професионално обучение, като се работи в сътрудничество с акредитирани университети. Ще се поощрява координация на дейностите по обучение между различните обучителни институции, вкл. с европейски и международни институти.

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 – от местно до централно ниво – ще имат достъп до задължителни и специализирани обучения. Начинът за получаване на достъп до обучение ще налага единствено установяване на нуждите и заявяване на обучението, без да има състезателни процедури. Това ще позволи предоставянето на качествени обучения на всички администрации, включително на общините с по-малък капацитет. Успешната реализация на тази задача налага подобряване капацитета на ИПАЕИ като координатор на обучителния процес в държавната администрация. УО на ОПАК ще гарантира добрата информираност на всички нива на администрацията, както и насърчаването им да участват в обученията. Държавни средства ще бъдат използвани, за да се гарантира, че администрациите не се лишават от обучения поради финансови затруднения.

Дейности

Дейност 1: Подобряване на планирането и оценката на обучението в държавната администрация

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 бъдат подкрепено развитието на център за идентифициране на потенциала и потребностите от развитие на висши държавни служители.

Дейност 2: Обучение на държавните служители и развитие на капацитет за прилагане правото на ЕО

По тази дейност се предвижда да се развият програми за въвеждащо обучение, както и 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 проекти, осигуряващи специализирани обучения за висши държавни служители по теми като: комуникационни и лидерски умения, стратегическо планиране и др.

Обученията ще бъдат предвидени, за да се помогне на администрацията на всички нива да се справя с изключения при прилагането на законодателството. Обучението ще цели въвеждането и прилагането на международни стандарти за контрол.

Предвижда се по тази дейността да се извършват практически обучения на потенциални кандидати 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.

Дейност 3: Подобряване капацитета на ИПАЕИ

Ще се финансират проекти за установяване на ИПАЕИ като сертифициращ център на методологията, програмите за обучение и обучителите за държавната администрация. За постигането на тази цел ще се използват и съвременни форми на обучение. Предвижда се да бъде изграден и развит ресурсен информационен център с източници за обучения, анализи и прогнози в областта на публичната администрация.

По тази дейност ще се подкрепят проекти, свързани с подобряване на сътрудничеството и оптимизиране на връзките между висшите учебни заведения и администрацията.

Дейност 4: Изготвяне и поддръжка на база данни за държавната администрация

По тази дейност ще се създадат различни информационни ресурси, както и интернет бази данни от експерти в държавната администрация на национално ниво от различни професионални сфери. Предвижда се разработването на онлайн тестове за оценка на знания и умения на служителите в администрацията.

Потенциални бенефициенти

МДААР, ИПАЕИ, АОП, МС, ЦПР, централна и териториална администрации

Целеви групи

Служители в администрацията на всички нива; Потенциални кандидати за работа в държавната администрация

3. Операция 2.3.

Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество

Специфична цел

Подобряване на уменията на структурите на гражданското общество за партньорство и диалог с администрацията

Обосновка на операцията

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. Тази операция ще се фокусира върху обучението на структурите на гражданското общество за диалог с администрацията, за участие в процеса на разработване на политики и осъществяване на мониторинг върху дейността на администрацията.

Дейности

Дейност 1: Изготвяне на анализи на нуждите от обучение на СГО

Тази дейност е насочена към създаване и прилагане на система за оценка на нуждите от обучение сред структурите на гражданското общество. Ще бъде разработена и въведена система за оценка на провежданите обучения.

Дейност 2: Разработване и прилагане на програми за обучение и обучения на представителите на ГО

В рамките на дейността ще бъдат разработени програми за специализирано и продължаващо обучение за повишаване капацитета на СГО. Ще се подкрепят проекти, включващи провеждане на обучение на структурите на гражданското общество за повишаване на тяхната ефективност и ефикасност: стратегическо планиране, управление на времето, разработване на бизнес-планове; 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; управление на проекти; етика и антикорупция; обществени поръчки и ПЧП; компютърна грамотност, езикови умения и др.

Дейност 3: Създаване и поддържане на актуална база данни

Чрез тази дейност ще се създават и обновяват информационни ресурси (наръчници, интернет сайтове) за ефективна и ефикасна работа на структурите на гражданското общество.

Потенциални бенефициенти

Структури на гражданското общество

Целеви групи

Структури на гражданското общество

4. Операция 2.4.

Компетентна съдебна система

Специфична цел

Подобряване квалификацията на магистратите и съдебните служители за ефективно правораздаване

Обосновка на операцията

От членството на България в ЕС произтичат нови отговорности на магистратите свързани с прилагане правото на ЕО. Подобряването на ефективността в правораздаването е обвързано с квалификацията на членовете на съдебната система. Качествено и стандартизирано обучение за магистрати и съдебни служители ще бъде осигурено чрез НИП. За да се осигури адекватно обучение ще се подобри капацитетът на Института с цел превръщането му в конкурентен специализиран институт за обучение в съдебната система.

Операцията е насочена и към въвеждане на стратегически подход в управлението на човешките ресурси в съдебната система.

Дейности

Дейност 1: Програми за обучение и обучения на магистрати и съдебни служители

По тази дейност ще се извършват анализи на нуждите от обучение на магистратите и съдебните служители.

Ще се подпомага създаването и/или подобряването на програми за специализирано обучение за магистрати по идентифицирани теми като: икономическо и финансово право, право на ЕС, социално право, право в областта на околната среда, модерни управленски практики, европейски институции и политики, чужди езици и информационни технологии и др.

Ще се подкрепят проекти за създаване и/или подобряване на програми и провеждане на обучения на съдебни служители по теми като: работа в екип; работа в условия на стрес, управление на времето; обслужване на клиенти; въвеждане в работата на съда и съдебната администрация; процес на призоваване; работа по граждански, наказателни, административни дела и др. Ще се разработва система за оценяване на проведените обучения.

Дейност 2: Укрепване на капацитета на НИП

По тази дейност ще бъдат предприети мерки за подобряване на управлението на НИП. Ще се подкрепят инициативи за повишаване на възможностите на НИП за организиране на обучения като: въвеждане на нови обучения, разширяване на териториалния обхват (обучения по места), предоставяне на възможности за специализации, изграждане и поддържане на учебно-информационен център и др.

Дейност 3: Подобряване на УЧР в съдебната система

Дейността ще осигурява подкрепа за подобряване на управлението на човешките ресурси в съдебната система чрез нови и подобряване на съществуващи системи за набиране

на кадри, планиране на назначения, критерии за оценка на работата и кариерно развитие; системи за отчитане на натовареността, разработване на информационни системи за нуждите на управлението на човешките ресурси.

Потенциални бенефициенти

Органи на съдебната власт, МП

Целеви групи

Съд, следствие, прокуратура, МП, Агенция по вписванията

5. Операция 2.5.

Сътрудничество и добри практики при управление на човешките ресурси в държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система

Специфична цел

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 на операцията

Участието в инициативи за обмяна на опит с европейски институции и представяне на практики в работата на тези институции ще спомогне за успешно изпълнение на задълженията и функциите на заетите в държавната администрация.

Чрез обмяна на опит и добри практики с европейски партньори от неправителствения сектор ще се подобрят уменията на структурите на гражданското общество за партньорство и диалог с администрацията.

Обмяната на опит с институции на съдебната власт на други държави-членки ще спомогне за установяване на добри практики в българското правораздаване.

Дейности

Дейност 1: Обмяна на опит и добри практики в държавната администрация

По тази операция ще се финансират дейности, свързани с инициативи за обмяна на опит между експерти, участието им в работни групи към Европейската комисия и създаване на мрежи за сътрудничество. Ще се спомогне за изграждането на капацитета на ИПАЕИ за провеждане на приложни изследвания и разработване на учебни програми в партньорства с национални и европейски институции, работещи в областта на публичната администрация. Предвиждат се и дейности, които ще подпомогнат ИПАЕИ и Центъра за преводи и редакции (ЦПР) в сътрудничеството им с институции на другите държави-членки. Ще се финансират и проекти, предвиждащи изграждане на портфолио на предлаганите обучителни услуги, предоставяни от национални и европейски институции по публична администрация.

Дейност 2: Обмяна на опит и добри практики за СГО

По тази дейност се предвижда обмяна на опит и добри практики между структурите на гражданското общество на национално ниво и тези на ниво ЕС. Ще се финансират проекти, свързани с участие на представители на гражданското общество в работни групи, организирани от ЕК, семинари и конференции на ниво ЕС.

Дейност 3: Обмяна на опит и добри практики в съдебната система

По дейността се предвижда финансирането на проекти за разработване на програми за включване на български магистрати в международни обучения. Ще се подкрепя и обмяната на добри практики, на опит и на експерти между българските съдебни институции и Европейския съд в Люксембург, Съда по правата на човека в Страсбург, Международния съд в Хага както и съдебните институции на държавите-членки на ЕС.

Потенциални бенефициенти:

МДААР, ИПАЕИ, централна и териториална администрации, структури на гражданското общество, органи на съдебната власт, НИП

Целеви групи

Служители в администрацията на всички нива; структури на гражданското общество; съд, следствие, прокуратура

XIV. ПРИОРИТЕТНА ОС III, ОПЕРАЦИИ И 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 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 удовлетвореност на гражданите.

Цел на приоритетната ос

Повишаване качеството на административното обслужване на гражданите и бизнеса.
Подпомагане ефективността на съдебната система

Обосновка на приоритетната ос

Резултатите от анализа разкриват множество дефицити в качеството на административното обслужване и надеждността на административната и съдебната системи. 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. Идеята е интегрирането на услугите да се развива хоризонтално, минавайки през всички административни структури, но да е фокусирано вертикално – според удобствата и нуждите на потребителите.

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 качествена 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 организацията.

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.

Въвеждането на информационни технологии в съдебната система ще доведе до по-ефективното ѝ функциониране и подобряване прозрачността в дейността на съдебните институции.

Използването на добри практики и обмяна на опит с други държави-членки на ЕС ще допринесе за по-бърз напредък по отношение на качеството на административното обслужване и увеличаване удовлетвореността на потребителите от предоставяните услуги.

Операциите в този приоритет ще бъдат финансирани при спазване на правилата на чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целта на Приоритетната ос.

Обхват

Държавната администрация на централно, регионално и местно ниво, структури на съдебната система.

Таблица 10: Индикатори за изпълнение на Приоритетната ос

Тип	Индикатор	Мерна единица	Начално ниво	Цел	Източници на информация
Резултат	Удовлетвореност на гражданите и бизнеса от предлаганите електронни услуги	%		60%	Въпросници
Резултат	Официални документи, достъпни по електронен път	%		80%	
Резултат	Подобряване на информираността за е-правителството	Брой проведен и инф. кампани и		5	УО
За изпълнение	Обучени държавни служители за работа с е-правителство	Брой		11 000	УО
За изпълнение	Брой администрации, работещи на принципа “едно гише”	Брой		500	УО
За изпълнение	Висши държавни служители с електронен подпис	%		80%	Статистика
За изпълнение	Изграждане на единна система за електронен обмен на данни в държавната администрация			1	

Оперативна програма “Административен капацитет”

За изпълнение	Изграждане на Единна информационна система за Геопространствени данни		1	
За изпълнение	Достигане на нивото на индикативните електронни административни услуги		20	
За изпълнение	Обучени магистрати и съдебни служители за работа с информационните системи на съдебната власт	%	70	Статистика

1. Операция 3.1.

Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление

Специфична цел

Въвеждане на интегрирани административни услуги, информационни технологии и електронно управление с цел подобряване на административното обслужване

Обосновка на операцията

Ефикасното и ефективното предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса зависи до голяма степен от създаването на стабилна организационна основа, добра информираност на обществото и установяването на високи етични стандарти от страна на администрацията. До този момент липсват адекватни механизми за системно планиране, осигуряване на финансиране, управление и контрол върху тези процеси. С цел повишаване качеството на услугите е важно ефективно да се използват механизмите за обратна връзка с потребителите. Системите за управление на качеството на административното обслужване следва да бъдат унифицирани.

Разнообразието на процесите в държавната администрация налага изграждането на единна среда за обмен на документи. Модерното държавно управление е свързано с въвеждането на информационни и комуникационни технологии за оптимизация на работните процеси. Следователно ресурсите вложени в информационните и комуникационни технологии се мултиплицират многократно върху цялостната ефективност на държавното управление.

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 ще доведе до подобряване на бизнес климата и засилване конкурентоспособността на българската икономика.

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, които все още разчитат по-скоро на директните контакти, пощенските услуги и телефон, това включва и усъвършенстване на традиционните канали за административно обслужване.

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 “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. Съвместно с Оперативна програма “Регионално развитие”, въвеждането на електронни услуги ще бъде комбинирано от създаването на точки за достъп с необходимия обучен персонал, които да предоставят възможност за достъп до електронните услуги и помощ при тяхното използване. Това ще спомогне и за намаляване на регионалните различия чрез подобряване достъпа до информационни технологии и услуги на всички групи от обществото. Навлизане на принципите и системите на електронното управление ще поставят българския бизнес в равноправно положение спрямо неговите партньори и конкуренти от региона и Европа.

Реформите в областта на административното обслужване, въвеждането на организационни промени и нови подходи на работа предопределят необходимостта от задълбочени специализирани обучения в тази област.

Дейности

Дейност 1: 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. В рамките на дейността ще се разработват проекти за оптимизиране на процесите в администрацията и **интегриране на услуги (интегриране и взаимодействие на съответните информационни системи)**, с особен акцент върху поширокото прилагане на принципите “едно гише” и “единен фиш”. 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 рамките на тази дейност следва също така да се развият механизмите за получаване на **обратна връзка** за качеството на предоставяните услуги и измерване на удовлетвореността на гражданите и бизнеса, както и да се въведат надеждни и контролирани системи за работа с жалби, предложения и сигнали. Ще се разработва методика за **превенция на административните конфликти** и разрешаване на конфликтни ситуации с бизнеса, гражданите и между различните администрации. Въвеждането на нови механизми в сферата на административното обслужване като цяло ще бъде съпроводено от **обучения** за тяхното прилагане.

Развитието на електронни услуги ще се извършва стъпка по стъпка, започвайки с предоставяне на достъп до всички административни услуги през централизиран уеб сайт, както и осигуряване на лесната им навигация. 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. 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 документи за гражданите и бизнеса по електронен път.

Предварителните проучвания и оценки ще определят скоростта и обхвата на предоставянето на електронни услуги, дори и целта да е достигането на обслужване,

позволяващо 80% от официалната документация да бъде достъпна по електронен път и възможността някои административни услуги да се извършват чрез електронни услуги.

Дейност 2: 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). Подкрепа ще бъде предоставена за създаване и координиране на механизъм за политиката по управление на качеството.

Дейност 3: Административно обслужване на граждани в неравностойно положение

Тази дейност е насочена към специалните нужди на гражданите в неравностойно положение. По нея ще се финансират проекти за улесняване на достъпа до административни услуги и облекчаване на административните процедури за хората от тези групи, както и за обучение на служителите за работа с тях.

Дейност 4: Подобряване на бизнес средата

Тази дейност цели повишаване качеството на административното обслужване на бизнеса за подобряване на бизнес климата в страната. От съществено значение ще бъде изготвянето на анализи 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. Ще се анализират и възможностите за преминаване на администрирането на част от регулаторните режими към частния сектор, браншовите организации и други неправителствени организации.

Дейност 5: Развитие на е-услуги

Изграждането на електронното управление налага като първа основна стъпка усилия по прилагането и подобряването на законодателната база в тази област. Ще се финансират и проекти за популяризиране на предлаганите електронни услуги сред крайните потребители, за разработване на нови и интегрирани такива. Ще се подпомага въвеждането на Харти на електронните административни услуги за гражданите и бизнеса. Ще се въвеждат места за електронен публичен достъп до услуги. Ще се стимулира използването на електронни услуги от технологично неравнопоставените социални групи. Ще се подкрепя развитието на високоскоростен централен портал за предоставяне на административни услуги.

Дейност 6: 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 на модели за активното включване на този сектор в процеса на подобряване на административното обслужване.

Потенциални бенефициенти

МДААР, НАП, ДАТ, ИПАЕИ, централна и териториална администрации, структури на гражданското общество

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива, граждани и бизнес

2. Операция 3.2.

Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост

Специфична цел

Осигуряване на стандартна и съвместима информационно-комуникационна среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса.

Обосновка на операцията

Слабият напредък в изграждането на електронното управление в България се определя от липсата на единна информационна среда в държавната администрация, липса на общодостъпни стандартно 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.

Развитието на електронното управление ще доведе до цялостна промяна на методите и културата на работа в държавната администрация. А това от своя страна ще повиши изискванията към служителите по отношение на тяхната компетентност и умения.

За да се подготви държавната администрация за прилагане на принципите на електронното управление, трябва да се предприемат мерки за укрепване на капацитета ѝ за работа с проекти в тази област.

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.

Дейности

Дейност 1: 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 и разработване на модули за многоезична функционалност.

Дейност 2: 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 и хардуер в държавната администрация за осигуряване на електронни услуги, съвместими с Европейската рамка за оперативна съвместимост.

Дейност 3: Обучение за принципи на е-управление

За гарантиране на резултатите по предходните дейности в рамките на тази операция по Дейност 4 ще се финансират и придружаващите ги обучения, целящи подобряване капацитета на служителите в администрацията по отношение на въвеждането на информационните технологии в тяхната работа.

Потенциални бенефициенти

МДААР, ДАИТС, ИПАЕИ, централна и териториална администрации, структури на гражданското общество

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива, структури на гражданското общество

3. Операция 3.3.

Подпомагане развитието на информационни технологии в съдебната система

Специфична цел

Подобряване ефективността и прозрачността в работата на съдебната система чрез развитие на информационните технологии

Обосновка на операцията

Използването на информационните технологии в съдебната система ще подобри ефективността и прозрачността на правораздаването.

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. Основна цел на тази операция е продължаване на започнатия вече процес по интегриране на информационните системи и осигуряване на пълната им приложимост в съдилищата, прокуратурата и следствието.

Създаването на организационен капацитет за бързо и синхронизирано развитие на информационните технологии в съдебната система ще спомогне за изграждане на е-правосъдие.

Дейности

Дейност 1: Стандартна среда за ИКТ

По тази дейност ще се насърчава развитието и осъвременяването на информационните системи, създаването на бази данни за нуждите на съдебната система и интернет сайтове.

Дейност 2: Оперативна съвместимост в съдебната система

Дейността е насочена към осигуряване на оперативна съвместимост между информационните системи на съдебната система и между тях и информационните системи на държавната администрация и на Европейския съюз

Дейност 3: Регистри на съдебната система

По тази дейност ще бъде подкрепено развитието и усъвършенстването на регистрите в съдебната система. Ще бъдат подпомагани дейности за реализирането на стратегии относно регистри на съдебната система

Дейност 4: Е-правосъдие

Дейността е насочена към подпомагане на е-правосъдие – развитие, подобряване, осигуряване на съвместимост чрез развитие на централизиран портал на е-правосъдие.

Потенциални бенефициенти

Органи на съдебната власт (съд, следствие прокуратура), Агенция по вписванията

Целеви групи

Съд, следствие, прокуратура

4. Операция 3.4.

Транснационално сътрудничество

Обосновка на операцията

Обмяната на добри практики и експерти между българската администрация и 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 в тази сфера. Участието на български експерти в инициативи за представяне на практики при оптимизиране качеството на обслужването за гражданите и бизнеса ще спомогне за подобряване на техния капацитет и постигане на по-бързо удовлетворение на потребителите от предоставяните услуги.

Дейности

Чрез тези дейности ще се подкрепя обмяната на опит и добри практики между българската държавна администрация и подобни структури в държавите-членки на ЕС, имащи отношение към подобряването на административното обслужване. Предвижда се организиране на стажове на български експерти в тези институции. Ще се финансира участие в работни групи, инициативи, информационни мрежи за обмяна на опит. Организиране на семинари и събития, посещения на експерти за обмяна на опит също ще бъдат подкрепяни по тази дейност.

Потенциални бенефициенти

МДААР, НАП, ДАТ, ИПАЕИ, централна и териториална администрации, структури на гражданското общество, органи на съдебната власт

Целеви групи

Държавна администрация на всички нива, структури на гражданското общество, бизнес, граждани

XV. ПРИОРИТЕТНА ОС IV, ОПЕРАЦИИ И ДЕЙНОСТИ

ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

Въведение

Техническата помощ е насочена към подобряване на капацитета за ефективно и ефикасно управление и изпълнение на ОПАК според изискванията на Регламенти на Съвета 1083/2006 и 1081/2006 и Прилагащия Регламент на ЕК 1828/2006.

Цел на приоритетната ос

Постигане целите на ОПАК при висока усвояемост на средствата от ЕСФ.

Обосновка на приоритетната ос

Техническата помощ подкрепя и улеснява УО в процеса на програмиране, управление, контрол, избор на бенефициенти и проекти, мониторинг и оценка на Оперативната програма. По тази приоритетна ос ще се подобри капацитетът на потенциалните бенефициенти за апликиране и изпълнение на проекти по ОПАК. Популяризирането на Програмата пред широката общественост и медиите ще спомогне за разясняване нейните цели 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.

Операциите в този приоритет ще бъдат финансирани при спазване на правилата на чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд регионално развитие за, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Използването на тази възможност ще спомогне за постигане целта на приоритетната ос.

Обхват

Управляващ орган, бенефициенти по ОПАК, звено за вътрешен одит към МДААР, структури на гражданското общество, граждани, бизнес, медии

Таблица 11: Индикатори на изпълнението на приоритетната ос

Тип	Индикатор	Мерни единици	Начално ниво	Цел 2013	Източници на информация
Резултат	Усвоени средства по ОПАК	%	0	80%	УО
Резултат	Информираност на бенефициентите за ОПАК	%	0	80%	Въпросници; изследвания
Резултат	Информираност на медиите за ОПАК	%	0	40%	Проучвания
За изпълнение	Обучени хора (УО, бенефициенти, одитори, КН)	Брой	0	2 000	УО
За изпълнение	Проведени големи обществени информационни кампании	Брой	0	7	УО

Оперативна програма “Административен капацитет”

За изпълнение	Информационни кампании за бенефициентите на ОПАК	Брой	0	18	УО
За изпълнение	Посещения на уеб сайта на ОПАК	Брой	0	10 000	УО

1. Операция 4.1.

Управление и изпълнение на ОПАК

Специфична цел

Ефикасно и ефективно управление и изпълнение на ОПАК.

Обосновка на операцията

Тази операция осигурява подкрепа за управлението и изпълнението на ОПАК (подготовка на проектни предложения, 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 помощта и на операциите, за одити и проверки на място, за заплати, включително социални осигуровки за държавни служители и длъжностни лица, наети чрез надлежно документирано решение на компетентния орган, да управлява, изпълнява, провежда мониторинг и оценка на ОПАК, за предоставяне на външна експертиза на всички нива на изпълнение на ОП, за подпомагане оценката на проектопредложения.

Основен акцент ще бъде поставен върху постоянното укрепване на административния капацитет на служителите в звената, отговорни за управлението на ОПАК и съпътстваща материална и техническа осигуреност при изпълнението на техните задачи и отговорности.

Дейности

Дейност 1: Процедури и документи за управление на ОПАК

По тази дейност ще се 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.

Дейност 2: Управление на ОПАК

При изпълнението на тази дейност са предвидени подготовка на списък с проекти и схеми за изпълнение на операциите 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 операциите, оценки на изпълнение на Програмата, ще се подпомага извършването на финансова проверка и контрол на операциите.

Ще бъдат провеждани продължаващи обучения, семинари, насочени към подобряване капацитета на УО и КН за ефективно изпълнение на техните функции.

Предвижда се въвеждане на мотивационна схема за експертите в УО за извършване на извънредна работа при управление на ОПАК.

Дейност 3: Капацитет на бенефициентите

По тази дейност ще бъде подобрен капацитетът на бенефициентите да разработват, апликират и изпълняват успешно проекти по ОПАК. Специално внимание ще бъде отделено на уменията за управление на грантови схеми по отделните операции на Програмата. Ще се

създаде “пул” от професионалисти, които да подпомагат бенефициентите на ОПАК при разработването на качествени проектни предложения.

Дейност 4: 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.

Дейност 5: Техническо обезпечение

За постигане на ефективно управление, мониторинг, контрол и оценка на операциите 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.

Бенефициент

УО на ОПАК

Целеви групи

УО на ОПАК, бенефициенти на ОПАК, вътрешни одитори на МДААР

2. Операция 4.2.

Популяризиране на ОПАК

Специфична цел

Осигуряване на информираност и публичност при изпълнението на ОПАК.

Обосновка на операцията

Операцията има за цел да подпомага УО в изпълнението на Комуникационния план на ОПАК. Тя цели и предоставяне на информация на обществеността за целите и изпълнението на Програмата.

За успешно популяризиране на Програмата УО трябва да предоставя необходимата публичност за ОПАК и да информира потенциалните бенефициенти за възможностите за кандидатстване по нея. Ще се използват различни комуникационни канали и средства за изпълнение на изискванията за публичност на ОПАК.

Дейности

Дейност 1: Разработване и прилагане на Комуникационния план и Годишните комуникационни планове

Създаването и прилагането на Комуникационния план и неговите годишни планове ще бъдат подкрепяни чрез тази дейност. Ще се подпомага и дейността на специално създаден Комуникационен съвет за целите на ОПАК. Ще се финансира създаването и поддръжката на уеб-сайт на Програмата.

Дейност 2: Информационни кампании за бенефициенти

По тази дейност ще се предоставя информация на потенциалните бенефициенти за възможностите за кандидатстване по ОПАК. Ще се организират кампании за активиране на бенефициентите за участие в процедури за набиране на проектни предложения.

Дейност 3: Информационни кампании за широката общественост и медиите

По тази дейност ще се представят изпълнението и резултатите на ОПАК пред широката общественост и медиите. Ще се провеждат информационни кампании за популяризиране на приоритетните оси и операциите на ОПАК. Ще се организират конкурси за избор на най-добрите проекти, изпълнени чрез Програмата.

Дейност 4: Информационни и рекламни материали

За оценка на влиянието и постигането на резултатите на ОПАК ще се финансират изследвания, анализи, проучвания. Направените изследвания и анализи ще са достъпни и за широката общественост и бенефициентите с цел популяризиране изпълнението на ОПАК.

Ще се разработват и различни информационни и рекламни материали за популяризирането на ОПАК.

Бенефициент

УО на ОПАК

Целеви групи

УО на ОПАК, бенефициенти на ОПАК, структурите на гражданското общество, граждани, бизнес, медии

3. Операция 4.3.

Сътрудничество и добри практики при управление и изпълнение на ОПАК

Специфична цел

Подобряване управлението и изпълнението на ОПАК чрез използване на опит и добри практики от други държави-членки на ЕС.

Обосновка на операцията

Обмяната на добри практики и експерти между институции на други държави-членки на ЕС, работещи с ЕСФ, е възможност за подобряване 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.

Дейности

Чрез тези дейности 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 стажове 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 също ще бъдат подкрепяни по тази дейност.

XVI. ИНДИКАТИВНА ФИНАНСОВА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 Г.

Таблица 12: Индикативно финансово разпределение, 2007-2013 г.

Приоритетна ос	% от общите средства за ОП
Добро управление	24%
Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество	41%
Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление	31%
Техническа помощ	4%

XVII. ФИНАНСОВ ПЛАН ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 Г.

Съгласно предварителното финансово разпределение, общият бюджет на ОПАК за периода 2007-2013 г. ще бъде в размер 3.5% от общата помощ от Структурните фондове или 13% от общата помощ от Европейския социален фонд.

Таблица 13: Финансово разпределение по компоненти в евро

Компонент	Съотношение ЕС/национално съфинансиране (в евро)	Общо (в евро)
Оперативна програма “Административен капацитет”	153 670 723/27 118 363	180 789 086
Приоритетна ос I “Добро управление”	36 880 974/6 508 407	43 389 381
Приоритетна ос II “Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество”	63 004 996/11 118 529	74 123 525
Приоритетна ос III “Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”	47 637 924/8 406 693	56 044 617
Приоритетна ос IV Техническа помощ	6 146 829/1 084 734	7 231 563

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	27 615 396	23 473 086	4 142 310
2011	29 564 949	25 130 207	4 434 742
2012	31 525 381	26 796 574	4 728 807
2013	33 481 309	28 459 113	5 022 196
Общо: 2007-2013	180 789 086	153 670 723	27 118 363

XVIII. 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 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, Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарството и аквакултурите, а ги допълва.

ОПАК е хоризонтална оперативна програма и неин обект са държавната администрация, съдебната система, социално-икономическите партньори и неправителствените организации в Република България.

Другата програма, разработена в съответствие с Националната стратегическа референтна рамка, която се съфинансира от ЕСФ, е ОП “Развитие на човешките ресурси” (ОПРЧР). 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 ученето през целия живот, и засилване на социалното включване. ОПРЧР в приоритетни направления 3 и 6 предвижда инвестиции в укрепване на административния капацитет на институциите на пазара на труда, образованието и обучението, социалното включване и здравеопазването. ОПАК ще изключва действия в посочените сектори. При изпълнение на операциите за транснационално сътрудничество по ОПАК няма да бъдат подпомагани бенефициенти, получили помощ по приоритет на ОПРЧР в приоритетна ос “Транснационално сътрудничество”.

Стимулиране на партньорството между академичните институции, бизнеса и администрацията е насочено към развитието на адекватни бизнес и административни знания и умения. Тези интервенции се допълват в три ОП: ОПАК, ОПРЧР и ОП “Развитие конкурентноспособността на българската икономика” (ОПРКБИ).

ОПРКБИ си поставя за цел да развие икономика, конкурентоспособна на европейски и световния пазар. Тя се съфинансира от Европейския фонд за регионално развитие. За да се създадат условия за развитие на малките и средни предприятия (дейности заложи 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 нови възможности за подобрена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие. Приоритет 4 на ОПРР предвижда интервенции за изграждане на капацитет за регионално и местно развитие и партньорство, но те ще бъдат насочени към изследване на нуждите, жилищно проектиране и развитие на проекти. От своя страна, ОПАК ще се фокусира върху изграждане на капацитета на администрацията за ефективно справяне с работата и за по-добро обслужване на гражданите и бизнеса.

ОПРР ще осигури разширяване на ИКТ мрежата в 83 общини, а **Националният стратегически план за развитие на селските райони (НСПРСР)** в останалата част от страната. По този начин двете програми ще осигурят среда за развитието на електронните услуги, залежали в Приоритет 3 на ОПАК, и ще подобрят достъпа до тях.

НСПРСР ще се съ-финансира от Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони. Неговите основни цели са:

- Развитие на конкурентно земеделие и горско стопанство и основан на иновации хранително-преработвателен сектор
- Опазване на природните ресурси и защита на околната среда в селските райони
- Подобряване на качеството на живот и насърчаване на заетостта в селските райони
- Подход ЛИДЕР – Изграждане на местен капацитет и подобряване на местното управление

Той ще допълни дейностите, заложи в ОПАК, за повишаване на капацитета на местно ниво чрез инвестиции в подхода Лидер. По него 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 НСПРСР и ОПАК, **МИГ-овете и дейностите заложи в местните стратегии няма да се съ-финансират 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 ОПАК няма да се финансират дейности, свързани със създаването на управителни органи на определените места от НАТУРА 2000 и по-нататъшната им подкрепа с оглед повишаване на административния капацитет и ефективността на публичната 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 предвиден **приоритет “Техническа помощ”**. Чрез него ще бъдат реализирани дейности за подобряване на знанията и уменията на Управляващите органи, Междинните звена и бенефициентите на Програмите. Чрез отделна ОП “Техническа помощ” ще се укрепи капацитетът на Централното координационно звено, Одитирация орган, Сертифицирация орган и УО на ОПТП. За това ОПАК не предвижда мерки за повишаване на капацитета на държавната администрация за работа със СФ и КФ. От гледна точка подобряване капацитета за управление на СФ, ОПАК предвижда мерки само за повишаване на капацитета за работа с ЕСФ на Управляващия орган и бенефициентите по Програмата. Вътрешните одитори с преки задължения към ОПАК също ще са целева група на техническата помощ на Програмата. Основна цел на Програмата, обаче, е подобряване на компетентността и ефективността на служителите в администрацията, съдебната система и структурите на гражданското общество.

XIX. СЪГЛАСУВАНOST С ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ

Съгласно чл. 9, т. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, Европейската комисия и държавите-членки ще гарантират, че подкрепата от фондовете ще бъде в съответствие с дейностите, политиките и приоритетите на Общността.

За да отговори на високите изисквания за членство, България трябва да прилага политиките на ЕС и да изпълнява целите, заложи в стратегическите документи на Общността.

ОПАК е разработена в съответствие с европейската и националната политика за подобряване на институционалния и административния капацитет и е средство за изпълнение целите на:

- Актуализираната Лисабонска Стратегия
- Интегрираните насоки за растеж и заетост, 2005-2008 г.
- Стратегическите насоки за сближаване на Общността, 2007-2013 г.
- Националната стратегическа референтна рамка, 2007-2013 г.
- Националната програма за реформи, 2006-2009 г.

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 обществени услуги, е основно изискване за икономическо развитие и заетост. Така в съответствие с Актуализираната Лисабонска стратегия, която апелира към по-добро законодателство и политики за създаването на условия за икономически растеж и създаване на работни места, фондовете на ЕС ще подпомагат инвестициите в човешкия капитал на администрациите и в предоставянето на обществени услуги на всички териториални нива.

Приоритетните оси на ОПАК са в съответствие с насоките, заложи в Актуализираната Лисабонска стратегия.

Приоритетна ос I отразява необходимостта от укрепване на административните структури, въвеждането на ПЧП и аутсорсинг като механизми за по-добро управление и прилагане на принципа за партньорство при формулиране на държавната политика.

Приоритетна ос II на ОПАК е насочена към постигане на ефективност на държавната администрация, съдебната система и гражданското общество чрез развитие на човешките ресурси и обвързване на кариерното развитие с концепцията “учене през целия живот”.

Приоритетна ос III касае предоставянето на качествени административни услуги и използване на информационните технологии, което е основен елемент от Актуализираната Лисабонска стратегия. Чрез тях ще се подобри бизнес средата в България и ще се насърчи развитието на предприемачеството.

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 изграждането на капацитета за изпълнение на политиките и програмите. Тази цел изисква фокусиране върху прилагане на законодателството, анализ на нуждите от обучение, преглед на кариерното развитие, атестиране, изпълнение на принципите за добро управление, обучение на ръководители и служители в администрацията; подпомагане развитието на ключови услуги, инспекторати и гражданското общество.

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 модернизацията 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 Структурните и Кохезионния фондове.

XX. СЪГЛАСУВАНOST С НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

Разработената в съответствие с Националната стратегическа референтна рамка ОПАК съответства на **Приоритет 3 “Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление”**: развитието на ефективна и прозрачна администрация ще повиши конкурентоспособността на страната и ще стимулира благоприятна бизнес среда и инвестиционен климат.

Една от политиките, заложи в **Национална програма за реформи (НПР)**, 2006-2009 г., която ще бъде подпомагана и чрез Структурните фондове на ЕС, е политиката за повишаване потенциала за растеж. ОПАК ще съдейства за изпълнение на основния приоритет в тази насока: прилагане принципите на добро управление, усъвършенстване на административното обслужване и подобряване на бизнес средата.

ОПАК е разработена в съответствие с **Актуализираната Стратегия за модернизиране на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003-2006 г. и Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС.**

XXI. ХОРИЗОНТАЛНИ ПРИНЦИПИ

Управляващият орган на ОПАК ще следи на всички етапи на Оперативната програма за прилагането на водещите хоризонтални принципи на подкрепа от Структурните фондове:

- 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 между половете 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 Структурните фондове.

Приоритетите и дейностите по ОПАК съблюдават принципа на равенство между половете 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 приоритети 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, Комитета за наблюдение, социално-икономически партньори, 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 формите и начините на прилагане на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията при разработване на проекти.
- 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 приоритет посредством определените индикатори за изпълнение

Голяма целева група на подкрепяните дейности от Оперативната програма са държавните служители. Политиката за равенство между половете и недискриминацията е спазвана в държавната администрация. В момента повечето от държавните служители на всички административни нива са жени. Тенденцията ще бъде да се увеличи присъствието на

жените на управленски позиции.

Държавната администрацията, също така, трябва да бъде отворена за възможности за работа на представители 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 операции, съфинансирани от Структурните фондове, са в съответствие и допринасят за политиката и законодателството на Общността за равните възможности.

Принципът за равните възможности ще бъде гарантиран и 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 приоритети. 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.

Комитетът за наблюдение ще одобри критерии за иновативност, съответно индикативни групи от иновационни подходи. Действията, включени в тях, ще бъдат отчитани като иновационни дейности.

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 съответната операция.

3. Партньорство

Управляващият орган на всяка оперативна програма като основен елемент на доброто управление поощрява подходящото участие на социалните партньори в действия, финансирани по Оперативната програма.¹¹¹ Регламентът изисква осигуряването на адекватно участие и достъп на социалните партньори и НПО до дейностите финансирани по линия на ОП, както и финансирането на определени дейности за укрепване капацитета на социалните партньори и осъществяване на съвместни инициативи.

Прилагането на принципа на партньорство е важен компонент на всички политики и практики подпомагани по линия на Структурните фондове. Основната цел на този принцип е да гарантира в достатъчна степен достъпа и участието на социално-икономическите партньори 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 индикаторите за оценка и избор на проекти и дейности, които ще се финансират по ОПАК
- Посочване като основни бенефициенти за определени дейности по ОПАК на социално-икономическите партньори и НПО
- Отчитане и оценка на принципа на партньорство на ниво проект и на ниво приоритет посредством определените индикатори за изпълнение.
- Включване на представители на социално-икономическите партньори 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

¹¹¹ Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на регламент (ЕО) 1784/1999 г. (чл. 5)

- Развитие на е-услуги
- Насърчаване на заетост сред младежите в администрацията
- Насърчаване на ученето през целия живот

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 операции, които ще се финансират в рамките на ОПАК
- Отчитане и оценка на въздействието посредством индикаторите за изпълнение, определени за съответната операция.

XXII. СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Всички операции, финансирани 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 1.10.2004 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. Законът за обществените поръчки 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 операциите, финансирани по ОПАК, ще става при стриктно прилагане на правилата за възлагане на обществени поръчки.

ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ

След приемането на Република България в Европейския съюз директно приложение намират разпоредбите на чл. 87 и чл. 88 от Договора за Европейската общност (ДЕО) и Регламентите в областта на държавните помощи. Европейската комисия ще разполага с изключителни правомощия във връзка с оценката и контрола на съвместимостта на държавните помощи с принципите на свободната конкуренция.

Новият Закон за държавните помощи (ЗДП), в сила от 01.01.2007 г., е изцяло хармонизиран с европейското законодателство. Законът въвежда принципна забрана за предоставяне на държавна помощ, която би създавала потенциална опасност от нарушаване или директно би нарушила свободната конкуренция. Той урежда условията, реда и процедурите по уведомяване съгласно чл. 88, ал. 3 от Договора за създаване на Европейската общност за предоставяне на държавни помощи, категориите държавни помощи, съвместими с Общия единен пазар, задължението за докладване, събиране и съхраняване на данни, както и преценката за съответствието на държавните помощи, за които не е задължително да бъде уведомявана Европейската комисия. Законът се прилага и по отношение на държавните помощи, за които се изисква уведомяване, на помощите, попадащи в обхвата на груповото освобождаване, и на минималните помощи. Оценката за съвместимост както на индивидуалните помощи, така и на схемите за държавна помощ се извършва въз основа на критериите, произтичащи от прилагането на разпоредбата на чл. 87 ДЕО и по отношение на действащото вторично европейско законодателство, рамките, насоките и други съответни административни актове, които са в сила за Общността, както и от Закона за съдебните дела на първоинстанционния съд и Съдът на европейските общности.

Министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи.

Управляващият орган осигурява съответствието на операциите, финансирани по ОПАК, с правилата за държавните помощи и тяхното прилагане. Той е отговорен за идентифицирането на операции и дейности, които попадат под разпоредбите на ЗДП. В тези случаи той следи за законосъобразността на предоставяните държавни помощи, за които подава уведомления, както и за изпълнението на решенията на Европейската комисия във връзка с тях. Връзката на Управляващия орган с Европейската комисия по въпросите на държавните помощи се осъществява чрез министъра на финансите.

Основните задължения на Управляващия орган по прилагане на ЗДП са:

- да докладва на министъра на финансите за предоставени държавни помощи
- да уведомява предварително министъра на финансите за всяко намерение за предоставяне на нова държавна помощ
- когато помощта попада в обхвата на групово освобождаване, предварително да съгласува с министъра на финансите планираната държавна помощ
- да упражнява контрол за законосъобразното предоставяне на минимални помощи в съответствие с действащия Регламент на Европейската общност относно прилагането на чл. 87 и 88 от ДЕО, като информира министъра на финансите в срок до три дни от предоставянето на всяка помощ, попадаща в обхвата на минимална помощ
- да води и поддържа собствен регистър на държавните и минималните помощи, като отговаря за достоверността на данните в тях и при поискване осигурява достъп на представител на министъра на финансите.

ЕКОЛОГИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Осъществяването на операциите 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.

XXIII. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

1. Структура и управление на Оперативната програма

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).

В момента всички бройки в дирекция УПП са заети и функциите и отговорностите между експертите са ясно разграничени.

2. Функции на органите за управление и изпълнение на ОПАК

2.1. Управляващ орган

Функциите на Управляващия орган са представени в Чл. 60 на Регламент № 1083/2006 г. на Съвета относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Според Регламента, Управляващият орган носи отговорността за ефективното и ефикасното управление и изпълнение на Оперативната програма.

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 за операциите 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 № 1828/2006 г.
- Да гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютъризирана 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 операциите поддържат или отделна счетоводна система или адекватна счетоводна аналитична сметка за всички трансакции, 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 № 1083/2006 г. се извършват в съответствие с чл. 47 на Регламент № 1083/2006 г.
- 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 № 1083/2006 г.
- 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 № 1083/2006 г.

В съответствие с чл. 69 от Регламент № 1083/2006 г., УО има служители, които се занимават с разработването, изпълнението и координацията на Комуникационния план на ОПАК на национално, регионално и местно ниво.

Чл. 90 от Регламент № 1083/2006 г. в допълнение разглежда задълженията на Управляващия орган, касаещи съхраняването на документи, и по-конкретно, Управляващият орган гарантира, че всички съпътстващи документи, свързани с разходите и одита на Оперативната програма, се съхраняват достъпни за Европейската комисия и Европейската сметна палата в продължение на поне три години след цялостното или частичното приключване на Оперативната програма.

2.2. Бенефициенти

Бенефициентите са отговорни за изпълнението на операциите в ОПАК. Те ще имат следните задачи:

- Подписват договор/споразумение с УО за изпълнение на операции по ОПАК
- Изпълняват правилно и точно дейностите, визирани в сключения с УО договор/споразумение
- Подготвят тръжната документация, съгласувана с УО и провеждат търгове за изпълнение на проекти съгласно ЗОП
- Предлагат членове на оценителските комисии и ги координират с УО
- Подписват договор с изпълнителя на проекта
- Обобщават откритите нередности в доклад и ги изпращат на УО
- Гарантират информираността на обществеността за проекти, съфинансирани по операциите
- Изготвят периодични отчети за изпълнението на проекта и ги подават към УО
- Съхраняват всички документи, свързани с изпълнението на проектите съгласно указания на УО.

2.3. Изпълнители

Изпълнителите са кандидатстващите за подпомагане от ЕСФ за реализацията на проект. Изпълнителите носят отговорността да гарантират, че единствено направените разходи, които са одобрени по договор, се предвиждат като искане за плащане.

2.4. Комитет за наблюдение

Изпълнението на ОПАК 2007-2013 се контролира от Комитет за наблюдение.

2.4.1. Роля и функции на Комитета за наблюдение

Съгласно чл. 65 от Регламент № 1083/2006 г. на Съвета, Комитетът следи за ефективността и качеството на изпълнение на Оперативната програма и:

- Разглежда и одобрява критериите за подбор на операциите, финансирани в срок от шест месеца от одобряването на Оперативната програма и одобрява всяко преразглеждане на тези критерии в съответствие с нуждите на програмирането

- Преразглежда периодично извършения напредък за постигането на специфични цели на Оперативната програма въз основа на представените от УО документи

- Разглежда резултатите от изпълнението и по-специално от постигането на целите, набелязани за всяко, приоритетна ос, както и резултатите от оценките, свързани с чл. 48, ал. 3

- Разглежда и одобрява годишните и окончателните доклади за изпълнението, свързани с чл. 67

- Получава информация за годишния контролен доклад и всякакви коментари от страна на Комисията във връзка с разглеждането на доклада

- Може да предлага на Управляващия орган промени за разпределение на средствата в програмата в рамките на приоритетите на помощта от ЕСФ, които да подпомагат постигането на целите или подобряване на управлението, вкл. финансовото управление

- Обсъжда и одобрява всяко предложение за изменение на съдържанието на решенията на Комисията относно помощта от ЕСФ.

В рамките на своите компетенции Комитетът може да вземе решение за пренасочване на бюджета от ЕСФ между отделните операции. В такива случаи, това важи и за националното публично съфинансиране. Всяка промяна в дела на помощта от ЕСФ и прехвърляне на средства между отделните приоритетни оси в ОП, се одобрява от Европейската Комисия след договаряне с УО.

Управляващият орган информира редовно Комитета относно напредъка по изпълнението на решенията от предишни заседания на Комитета.

2.4.2. Членове на Комитета за наблюдение

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.

Той действа под пълномощието и в законовите правомощия на държавата и следва правила за функциониране на КН (ПМС № 182/21.07.2006 г.)

Комитетът за наблюдение е съставен от представители на:

- УО на ОП ”Административен капацитет”
- Министерство на държавната администрация и административната реформа
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството
- Министерство на икономиката и енергетиката
- Министерство на труда и социалната политика
- Министерство на транспорта
- Министерство на околната среда и водите
- Министерство на земеделието и горите
- Министерство на финансите
- Централно координиращо звено

– Сертифициращ орган

- 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”;
- Министерство на здравеопазването
- Министерство на правосъдието
- Министерство на образованието и науката
- Изпълнителна агенция за рибарство и аквакултури
- Агенция по обществени поръчки
- Института по публична администрация и европейска интеграция
- Националния 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”;
- Европейската комисия (в ролята на наблюдател).

Гореизброените организации участват в Комитета, чийто състав може да бъде преразглеждан и разширяван, с цел гарантиране на представително членство и партньорство и без необходимостта от промяна на ОПАК.

Председателят и секретариатът на Комитета са представители на УО. Секретариатът подпомага функционирането на Комитета.

3. 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.

Оценителските комисии функционират на национално ниво и включват представители на Управляващия орган, на бенефициентите, на компетентните министерства, структурите на гражданското общество и на регионалните и местните 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 подбор на проекти, одобрени от Комитета за наблюдение.

4. Финансово управление и система за контрол

4.1. Органи, отговорни за финансовото управление и контрол

Одитиращ орган (ОО) – единствен орган за всички ОП е дирекция “Одит на средствата от Европейския съюз” (ОСЕС), създадена в Министерството на финансите (МФ) с Постановление на Министерски съвет на Република България № 300 от 29 декември 2005 г., обн. ДВ бр. 2 от 06.01.2006 г. в съответствие на изпълнение на изискванията, поставени в международните спогодби за усвояване на средства от фондове и програми на ЕС и приложимите регламенти на ЕС за извършване на извадкови проверки на плащания по проекти и програми и издаване на финални декларации при приключването им.

Дирекция ОСЕС е разделена на два отдела: “Европейски Предприсъединителни и Структурни фондове и програми” и отдел “ИСПА и Кохезионен фонд”. Дирекция ОСЕС е на пряко подчинение на министъра на финансите и е функционално и структурно независима. Дирекцията ще бъде Одитиращ орган за всички оперативни програми в България за програмния период 2007-2013 г.

В съответствие със законодателството на ЕС, ОО трябва да отговаря за следните дейности:

- Одитна стратегия (Чл. 62, 1 в), г) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.)
- ОО трябва да представи в срок от 9 месеца след одобрението на ОП одитна стратегия, обхващаща всички структури, които ще извършват одити
- Одити на системи (Чл. 62, 1 а) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.)
- ОО трябва да гарантира, че одитите се извършват с цел да се установи ефективното функциониране на системите за управление и контрол
- Одит на операциите (Чл. 62, 1 б) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.)
- ОО трябва да гарантира, че одитите на операциите са осъществени на базата на подходяща извадка и в съответствие с метод, въведен и одобрен от ОО
- Годишен одитен доклад (Чл. 62, 1 д), и) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.)
- ОО трябва 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 дават разумна увереност, че разходите, декларирани на Комисията са верни и съответните трансакции са законни и редовни.

- Заключение одитен доклад и становище (Чл. 62,1 е) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.)

- ОО трябва 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 транзакции, придружени с окончателен контролен доклад.

С решение на Министерския съвет от 17 август 2006 г., ОО е определен като орган, осъществяващ Оценка на съответствието (Чл. 70, 2) – Регламент на Съвета № 1083/2006 г.).

Оценка на съответствието на системите за управление на оперативните програми служи за доказателство на това, че системите ще функционират съгласно с Чл. 58-62 от Регламент на Съвета № 1083/2006 г.. Докладът за оценка на съответствието трябва да се представи на Европейската комисия най-късно до 31 март 2008 г.

Сертифициращ орган (СО) – единствен орган за всички ОП. За България това е дирекция “Национален фонд” (НФ) в Министерството на финансите, определена за сертифициращ орган и орган, отговорен за получаване на средствата от ЕК с Решение № 988 на Министерския съвет от 2005 г. Тя е отговорна за изготвянето и изпращането на исканията за плащане, както и за получаването на средствата от Комисията. Съгласно чл. 61 от Регламент № 1083/2006 г. на Съвета, НФ отговаря за:

- Изготвянето и предаването на Комисията на заверени отчети за разходите и заявленията 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

- Гарантирането за целите на сертифицирането, че е получена съответната информация от УО относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходите, включени в отчетите за разходите

- Вземането в предвид за целите на сертифицирането на резултатите от всички одити, извършвани от или под отговорността на Одитация орган

- Поддържането на счетоводни записи в електронна форма на декларираните пред Комисията разходи

- Водене на 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.

Орган, отговорен за получаване на средствата от ЕК – единствен орган за всички ОП. Функциите му са регламентирани в чл. 58, ал. 2 от Регламент № 1083/2006 на Съвета. За България това е дирекция “Национален фонд” в Министерството на финансите.

4.2. Финансово управление и система за контрол 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.

4.2.1. Роля на Управляващия орган

УО избира проектни предложения, сключва договори с бенефициенти и извършва плащания към тях по одобрени допустими разходи.

УО проверява доклада за верификация на бенефициента (писмен документ, съдържащ обобщена информация за всички фактури, платени през периода, анализ на информацията, описание на всяка една фактура, съответния договор, подробно описание на всички процедури и методи използвани в процеса на верификацията). Той следи за:

- Съответствието (фактурите са издадени за проект, одобрен в рамките на Оперативната програма и може да бъде верифицирана)
- Проверка на реквизитите (фактурите са издадени на името и адреса на бенефициента, датата на издаване е след датата на одобряване на проекта и т.н.)
- Съдържанието (фактурите съдържат допустими разходи, включени в допълнителния договор, които отговарят на целите на операцията и т.н.)
- Достоверността (фактурите не са представяни по друга Програма; според формалната проверка фактурата отговаря на законовите изисквания и т.н.).

Управляващият орган е отговорен за събирането на информация за разходите, предявени от бенефициентите в периодични доклади за верификация, както и за верифицирането на тези разходи. Този доклад се изготвя на ниво Оперативна програма с приложен списък на проектите и уточнение за верификацията на бенефициентите.

С доклада за сертификация УО потвърждава, че:

- Разходите по операциите са в съответствие с разпоредбите на Регламент на Комисията 1083/2006, националните правила за допустимост на разходите и съответните правила за допустимост на разходите на съответната Програма
- Очакваният резултат от операцията е в съответствие с целите на съответната Програма
- Искането за плащане е на базата на признати разходи, действително направени от бенефициенти, както и че придружаващата документация е налична
- Разходите, за които се иска възстановяване, са направени в рамките на признатия период за Оперативната програма
- Физически и финансов напредък е бил наблюдаван, в това число на базата на проверки на място, където е уместно
- Няма двойно финансиране (припокриване) на помощта от ЕС за операцията
- Доказателство за получено финансиране от бенефициентите е налично

- Подробни данни за основните трансакции са запазени, където е възможно на компютърни файлове, и са на разположение на отговорните служби на Комисията, както и на българските власти при поискване

- Съществува задоволителна одитна пътека

Не са идентифицирани слабости на финансовия контрол, нито риск от нередности във връзка с въпросния проект или, ако има такива, са предприети или ще бъдат предприети коригиращи действия.

На базата на верифицираните фактури Управляващият орган представя искане за плащане до СО от националното и европейско съфинансиране периодично на ниво операция или за индивидуален проект. 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.

Управляващият орган, в съответствие с Комуникационния план трябва да разпространи най-широко информацията за финансовите възможности, предоставени от съвместната помощ на ЕСФ и националното съфинансиране на проектите.

4.2.2. Роля на бенефициента

Бенефициентът е отговорен за възлагането на работата по проектите, съфинансирани по ЕСФ в рамката на ОПАК. След договаряне и извършване на услугите/ доставките се издават фактури от изпълнителя и се предоставят на бенефициента. Той прави 100% проверка на фактурата и се уверява за съответствието на доставената стока/услуга с представените критерии, вкл. 100% проверка на място.

Докладът за верификация на доставката на стоки или услуги, заедно с платените фактури и искането за плащане, се изпращат на Управляващия орган за проверка и одобряване.

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 на ЕС 1083/2006.

Освен това бенефициентите проверяват следното:

- Възстановяване на разходите в случай, когато се открие несъответствие на направените разходи с националното законодателство и установените правила на ЕС

- Изготвяне в рамките на най-много три месеца доклади за изпълнението на проектите (с приложени оригинали и копия от платени фактури и декларации за съответствие на разходите) и ги представя на УО.

5. Процедури за одит и контрол

5.1. Вътрешен контрол

Системата за вътрешен контрол осигурява задоволителна, но не 100% гаранция, че изпълнението на ОПАК няма да бъде възпрепятствано при постигането на поставените цели. Тя включва политиките, процесите, задачите, поведението и други специфични аспекти, които заедно осигуряват ефективното и ефикасно управление на ОПАК чрез подходяща реакция на оперативните, финансовите и комбинация от други рискове при постигането на целите. Това включва:

- предпазване на средствата от ЕС и националния бюджет от неправомерно използване, загуба или измама
- осигуряване на качествени вътрешни и външни доклади, което налага поддържането на съответните архиви и процеси, осигуряващи навременна и достоверна информация
- осигуряване на съответствието с приложимото ЕС и национално законодателство, а също така и с политиките по отношение на етичния кодекс.

Системата за вътрешен контрол намалява (но не може да елиминира):

- възможността от лоша преценка в процеса на вземане на решения
- човешки грешки
- умишленото заобикаляне на процесите по контрол от служителите и др. лица
- контрол при отхвърлянето на управленски решения
- появата на непредвидими обстоятелства.

Тя трябва да:

- бъде заложена в дейността на всички институции, включени в управлението на ОПАК
- бъде в състояние да даде бърз отговор на потенциални рискове, произтичащи от вътрешни фактори и промени в средата
- включва процедури за докладване своевременно до съответните нива на управление и особено до СО на всички значителни пропуски в контрола или слабости, които са открити, заедно с информация за предприетите мерки по отстраняването им.

5.2. Верификация на дейностите

В рамката на системите на 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 1083/2006 и чл. 13 (2) на регламент 1828/2006 г.

5.3. 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 операциите 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.

5.4. Предварителен контрол

Предварителният контрол върху действията, които ще се упражняват от Управляващия орган ще се извършва от функционално независима структура в рамките на Управляващия орган.

5.5. 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.

5.6. Управление на риска

Управлението на риска е един 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, като и идентифицира области, в които системите за контрол са най-ефективни. Също така, той е и средство за вземане на стратегически решения. УО е отговорна 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.

5.7. 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, който на тази основа изготвя доклад за нередностите до Сертифициращия орган. Сертифициращият орган изготвя доклади до ЕК за нередностите. Държавите-членки носят отговорност за финансови корекции и възстановяване на неправилно платени суми. Институциите ще се придържат към Регламент 2035/2005, член 98 от Регламент 1083/2006 и член 28 от Регламент 1828/2006.

6. Мониторинг и оценка

6.1. Система за мониторинг

По време на програмния период, държавата-членка извършва текуща оценка, свързана с мониторинга на оперативните програми. Мониторингът на изпълнението на Оперативната програма се прави на база индикаторите, залегнали в Програмата, както и на база индикаторите за всяка една конкретна операция. Резултатите се включват в годишните доклади и периодичните доклади и се обсъждат от Комитета за наблюдение. Те се изпращат до Европейската комисия.

С цел ефективно и ефикасно управление на Структурните фондове на ЕС, е разработена централизирана информационна система за управление и наблюдение (ИСУН). Системата осигурява обобщени данни от отчети до ниво операции и годишни доклади за изпълнение и е база за обмен на данни с Комисията.

Целта на ИСУН е да осигури административните функции, изискванията за мониторинг и отчетност, касаещи управлението на Структурните и Кохезионния фондове. Системата дава възможност за:

- професионално проследяване на изпълнението на проектите
- пълна регистрация на цялата документация и кореспонденция
- точно обработване и контрол на всички финансови процедури
- предоставяне на актуална информация, текущи отчети и статистика за отговорните лица
- подготовка и отпечатване на необходимите работни документи, отчети и кореспонденция.

6.2. Оценка на изпълнението

6.2.1. Предварителна оценка

В съответствие с чл. 48 на Регламент № 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 трябва да идентифицира и оцени средносрочните и дългосрочните потребности, целите за постигане, очакваните резултати, количествените цели на оперативната програма, съответствието на предложената стратегия с приоритетите на Общността и качеството на процедурите за изпълнението, мониторинга, оценката и финансовото управление.

Всички препоръки на екипа, извършващ предварителната оценка, по отношение подобряване на качеството на Оперативната програма и нейното бъдещо изпълнение са взети под внимание.

6.2.2. Текуща оценка

В изпълнение на чл. 48 (3) от Регламент № 1083/2006 на Съвета, по време на програмния период държавата-членка ще провежда оценки, свързани с мониторинга на Оперативните програми, особено когато мониторингът на програмата показва значително разминаване с първоначално заложените цели или има предложения за преработване на програмата, както е посочено в чл. 33 от Регламент № 1083/2006. Резултатите се включват в годишните и редовните доклади и се обсъждат от Комитета за наблюдение, след което се изпращат на Европейската комисия.

Без да се нарушават съответните клаузи на законодателството на ЕС или националното законодателство системата за изпълнение, описана в тази глава, може да се променя, ако това ще доведе до повишаване ефективността на Оперативната програма.

6.2.3. Последваща оценка

В съответствие с чл. 49 (3) от Регламент № 1083/2006, последващата оценка ще се извърши от Европейската комисия в сътрудничество със държавата-членка и Управляващия орган на ОПАК, които осигуряват събирането на необходимите данни. 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, социално-икономическото въздействие и въздействието на приоритетите на Общността. Целта е да се направят изводи за политиките на икономическо, социално и териториално сближаване. Тя ще идентифицира факторите, довели до успеха или неуспеха при изпълнението на Оперативната програма, включително възможността за

устойчивост и идентифициране на добри практики. Последващата оценка трябва да приключи до 31.12.2015 г.

XXIV. КОМУНИКАЦИОНЕН ПЛАН

Комуникационният план на ОПАК е изготвен съгласно:

- Регламент No 1083/2006 от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент No 1260/1999

- Регламент на Комисията No 1828/2006 относно определянето на правила за изпълнение на Регламент No 1083/2006 от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

Изпълнението на ОПАК ще се финансира от Европейския социален фонд (ЕСФ). Следователно Комуникационният план на ОПАК ще се отнася единствено за този фонд.

Комуникационният план залага мерките за информираност и публичност при изпълнението на ОПАК.

Планът съдържа:

- 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
- Административните 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.

1. Цели и целеви групи

1.1. Цели

1.1.1. Основна цел

Повишаване обществената информираност за ОПАК и осигуряване на прозрачност при нейното изпълнение.

1.1.2. Специфични цели

- Информирание на потенциалните бенефициенти 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
- Повишаване на обществената информираност за обхвата, целите и резултатите от ОПАК и за приноса на Общността.

1.2. Целеви групи

Целеви групи в Комуникационния план на ОПАК са:

- Потенциални бенефициенти на ОПАК:
 - Държавна администрация на национално, регионално и местно ниво
 - МДААР
 - Обучителни институции (ИПАЕИ, Национален институт по правосъдие)
 - Съдебна система
 - Социално-икономически партньори
 - Неправителствени организации
- Бенефициентите на ОПАК, определени за изпълнението на операциите
- Широката общественост.

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, определени съгласно специфичните послания, които ще бъдат отправени:

- I. Начална кампания, 2007-2008 г.
- II. Поддържаща кампания, 2009-2012 г.
- III. Финална кампания, 2012-2015 г.

Началната кампания ще бъде най-интензивна. Целта на **Поддържащата кампания** е да затвърди постигнатите резултати по време на началната кампания и подобри допълнително информираността. Чрез **Финалната кампания** ще бъдат представени резултатите от изпълнението на ОПАК, както и оценката на изпълнението на Програмата.

2.2. Комуникационни канали и средства

Таблица 15: Канали за информираност и публичност

Целева група	Информационна потребност	Комуникационен канал
Ц1. Потенциални бенефициенти на ОПАК	Специализирана информация за финансовите възможности, предоставени от ЕСФ чрез ОПАК	– Интернет (уебсайт) – Информационни събития (информационни дни за ОПАК) – Електронни и печатни медии
Ц2. Бенефициенти на ОПАК	Специализирана информация за конкретните отговорности при изпълнението на операциите, финансирани от ЕСФ в рамките на ОПАК, включително за задълженията за информация и публичност	– Насоки за спазване на изискванията за публичност – Интернет (чрез рубрика “Въпроси и отговори” на уебсайта) – Конференции, семинари, работни срещи, кръгли

	при изпълнение на проектите	маси – Информационни дискове – Печатни и електронни медии – Пряка комуникация: електронна поща, бюро за техническа помощ – Наръчник за изпълнение на ОПАК – Списък с e-mail адреси - Рекламни материали (папки, календари, и др.)
ЦЗ. Широка общественост	Обща информация за политиката на сближаване на ЕС в България, за съществуването на ОПАК, изпълнение и резултати от ОПАК	– Информационни дни за ОПАК – Интернет (уебсайт) – Прессъобщения – Електронни и печатни медии – Месечен бюлетин – Брошури – Разпространение на програмните документи (ОПАК) – Класически прес-инструменти: прессъобщения, пресконференции, интервюта и др. – Списък с e-mail адреси - Рекламни материали (папки, календари, и др.)

3. Индикативен бюджет

Индикативната сума, определена за дейностите по информация и популяризиране на ОПАК, е 2 151 391 евро.

4. Органи, отговорни за изпълнението на мерките за информираност и публичност

4.1. Отговорности на Управляващия орган

Управляващият орган ще изпълнява мерките за информация и публичност в съответствие с Комуникационния план, като се стреми към максимално медийно покритие чрез разнообразни форми и методи на комуникация на подходящото териториално ниво. Управляващият орган е отговорен за:

- Съставяне на Комуникационния план и неговото изменение при необходимост
- Използване на подходящи канали за разпространение на информация с цел осигуряване на прозрачност за потенциалните бенефициенти

- Широкото разпространение на Оперативната програма с детайли за финансовия принос на ЕСФ и предоставянето ѝ на всички заинтересовани страни
- Изпълняване на широк набор от мерки за осигуряване на публичност, като:
 - Съставяне и разпространение на материали, необходими за информиране на целевите групи за ОПАК, както и за ролята на ЕСФ
 - Организиране на пресконференции, информационни програми, курсове и конференции за представителите на медиите и потенциалните бенефициенти
 - Създаване на база данни, в която се публикуват успешни проекти и чрез която се разпространяват добри практики
 - Разпространяване на насоки за бенефициентите относно техническите характеристики на мерките за информация и публичност за изпълнение на операциите според изискванията на Европейската комисия
 - Информирание на бенефициентите, че финансирането на техния проект се свързва с тяхното включване в публичен списък на бенефициенти
- Осигуряване на прозрачност на формулярите за кандидатстване и наръчните
- Проверка на изпълнението (вкл. и на място) на изискванията за осигуряване на информираност и публичност от страна на бенефициентите. Проверка и на текстовото и визуално удостоверяване на получената безвъзмездна помощ от ЕС.
- Организиране минимум на следните мерки за информираност и публичност:
 - Голямо информационно събитие за отбелязване стартирането на Оперативната програма
 - Поне едно голямо информационно събитие годишно за представяне 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
 - Издигане на европейското знаме в продължение на една седмица, започваща от 9 май, пред сградата на Управляващия орган
- Информирание на Комитета за наблюдение за Комуникационния план и напредъка по неговото изпълнение, за проведените информационни и комуникационни дейности (като предоставя примери за тези дейности) и използваните комуникационни средства
- Включване в Годишния и Финалния доклад за изпълнението на ОПАК примери за проведените информационни и комуникационни дейности, описание на начина на публикуване на списъците с бенефициенти, както и съдържанието на измененията в Комуникационния план
- Наблюдаване изпълнението на годишните Комуникационни планове и докладване на Комитета за наблюдение за резултатите от изпълнението.

4.2. Комуникационен съвет

За да се осигури ефективно изпълнение на Комуникационния план УО създава Комуникационен съвет. Неговата основна задача е да подпомага подготовката и изпълнението на Комуникационния план на ОПАК.

Членове на Комуникационния съвет са:

- директорът на УО председателства Комуникационния съвет
- държавен служител от УО – отговорен за информация и публичност
- външни експерти – PR и медийни консултанти

По-конкретно Комуникационният съвет има следните функции:

- Разработва годишни Комуникационни планове (КП) за действие и ги представя за одобрение на Управляващия орган
- Дава предложения за изменение на КП на ОПАК, при необходимост
- Съставя план за медийното отразяване на резултатите от изпълнението на ОПАК
- Генерира идеи за подобряване информираността за ОПАК
- Дава идеи за информационни материали за изпълнението на ОПАК и за помощта на Общността (брошури, бюлетини, информационни съобщения, уебсайт на ОПАК и неговото поддържане и др.).

4.3. Отговорност на служителя по информация и публичност

Основните задължения на служителя по информация и публичност са да координира следните дейности:

- Изпълнение на Комуникационния план на ОПАК и на годишните Комуникационни планове за действие
- Проверка на спазването на изискванията за информация и публичност на ЕС (напр. използване на логото/знамето на ЕС)
- Предоставяне на информация относно правилата за допустимост
- Публикуване на покани за набиране на проектни предложения и за възлагане на обществени поръчки, свързани с изпълнението на ОПАК
- Проверка дали споразуменията с бенефициентите определят ясно и точно задълженията за информиране на широката общественост за проекта и полученото финансиране
- Изпълнява функциите на секретариат на Комуникационния съвет
- Подготовка на доклади до Комитета за наблюдение относно напредъка, информационните и комуникационни дейности, изпълнявани от Управляващия орган, използваните комуникационни средства, като предоставя на Комитета за наблюдение примери за тези мерки
- Разпространение на информационни материали за ОПАК и политиката на сближаване на Общността (напр. брошури, бюлетини и др.)
- Поддържане на уебсайта на ОПАК и редовно обновяване на информацията в него
- Организиране на брифинги, информационни срещи, семинари и конференции, както за представители на медиите, така и за бенефициенти
- Поддържане на постоянни контакти с медиите.

4.4. Отговорности на бенефициентите

Съгласно Регламент на Комисията № 1828/2006 относно определянето на правила за изпълнение на Регламент № 1083/2006 от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, бенефициентите също имат ясни задължения по отношение на дейностите за информация и публичност. По-конкретно, бенефициентите са отговорни за информирането на обществеността за помощта, получена от Структурните фондове чрез:

- Информирание на участниците в проекти, финансирани от ОПАК (напр. обучения), че проектите са финансирани от Структурните фондове
- 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. Те включват вида и името на операцията/проекта; емблемата на ЕС; името на Европейския съюз; включват 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 два месеца, за да изпрати преработен Комуникационен план. Комисията разглежда преработения план в рамките на два месеца, и при липса на допълнителни коментари Планът се счита за приет.

Ако ЕК не изпрати коментари по Плана в рамките на два месеца след получаването му, се счита, че Планът отговаря на изискванията.

При възникване на необходимост съдържанието на Комуникационния план може да бъде изменяно от Управляващия орган по предложение на Комуникационния съвет. Всяко изменение на Плана 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 16: Индикатори за наблюдение на напредъка по изпълнението на ОПАК

Комуникационно средство	Индикатор за наблюдение
Уеб сайт	– Общ брой на публикувани страници – Честота на обновяване – Брой на публикувани новини – Брой посетители на месец – Брой на изтеглени документи на месец – Брой зададени въпроси и експедитивност на публикуването на отговори
Конференции и семинари	– Брой на организирани събития – Брой на участници (в сравнение с броя на разпратени покани) – Обратна връзка от участниците (напр. чрез въпросници)
Пряка комуникация	– Брой адреси включени в списъка с e-mail адреси – Брой получени (и отговорени) запитвания по електронна поща – Брой получени (и отговорени) запитвания чрез бюро за техническа помощ на Управляващия орган
Бюлетин	– Брой на издадени бюлетини – Брой бюлетини, изпратени по електронна поща – Брой бюлетини, изтеглени от уеб сайта
Публикации	– Брой публикации
Информационни материали	– Брой издадени информационни материали (брошури и др.) – Брой на раздадени информационни материали (брошури и др.)
Връзки с медиите	– Брой на организирани пресконференции – Брой на информационни семинари – Брой на прессъобщения – Брой на публикувани/излъчени в медиите материали – Брой на интервюта в електронни и печатни медии

Таблица 17: Индикатори за оценка на комуникационните дейности на УО на ОПАК

Комуникационно средство	Индикатор за оценка	Мерна единица	Начално ниво	Цел 2010	Цел 2013	Източник на информация
Уеб сайт	– Достъпност – Удобство и леснота на – Пълнота на информацията	От 0 до 5 (0 – ниско, 5 – високо)	0	3	5	Качествени проучвания (напр. фокус групи с интернет потребители) Секция за оценка на сайта
Конференции и семинари	– Качество на организацията – Актуалност на обсъжданите теми – Професионализъм на лекторите – Качество на разпространените документи	От 0 до 5 (0 – ниско, 5 – високо)	0	5	5	Въпросници; Качествени проучвания (напр. фокус групи, интервюта)
Пряка комуникация	Качество и пълнота на предоставяната информация (чрез бюро за техническа помощ, e-mail или по телефона)	От 0 до 5 (0 – ниско, 5 – високо)	0	3	5	Качествени проучвания (напр. фокус групи)
Публикации, бюлетин, помощни материали	– Атрактивност – Яснота – Визия (напр. баланс между текст и графични елементи) – Отношение към различните целеви групи – Ползност на информацията	От 0 до 5 (0 – ниско, 5 – високо)	0	4	5	Качествени проучвания (напр. фокус групи)
ВАЛИДНИ ЗА ВСИЧКИ СРЕДСТВА:	Повишена информираност за ОПАК и за ролята на Общността	%	0	40%	70%	Социологическо проучване