



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

**Стратегия за развитие
на държавната администрация
2013 - 2020 г.**

ВИЗИЯ

ЛИДЕРСТВО

РАЗВИТИЕ

ТЕХНОЛОГИИ

ЕФЕКТИВНОСТ

ПРОЗРАЧНОСТ

ВЪВЕДЕНИЕ

Във всяка държава добре функциониращата администрация е от ключово значение за осигуряването на ефективност на управлението и ефикасност на публичните разходи.

Последният стратегически документ за реформа на държавната администрация - актуализираната Стратегия за модернизирание на държавната администрация - приключи своето действие през 2006 г. След това са приети редица отделни стратегически документи – Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация, 2006 – 2013 г., Стратегия за обучение на служителите в администрацията, актуализирана през 2006 г., Програма за по-добро регулиране, 2010 – 2013. През 2002 г. е приета Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише”, която не е актуализирана.

Необходимостта от актуализиране на част от споменатите стратегически документи, практическите затруднения през последните години за осигуряване на синхрон между тях, както и необходимостта от поставяне на дългосрочни стратегически цели, въз основа на които да се разработи финансов инструмент за укрепване на институционалния капацитет на администрацията за програмния период 2013 – 2020 г., налагат разработването на нова стратегия за развитие на администрацията.

Новият подход включва широк кръг от теми като въпросите, свързани с институционалната среда и организационното развитие; управлението на човешките ресурси, административното обслужване, административното регулиране, обществените консултации, стратегическото планиране, разработването и осъществяването на политики и др.

Настоящата стратегия инкорпорира Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация, 2006 – 2013 г., Стратегията за обучение на служителите в администрацията, актуализирана през 2006 г., и Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише”.

КРАТЪК АНАЛИЗ НА ТЕНДЕНЦИИТЕ НА РАЗВИТИЕ

След 1998 г., когато беше приет първият стратегически документ и основните закони, регламентиращи структурата, държавната служба, административното обслужване и достъпа до информация, българската администрация претърпя сериозна промяна.

През тези години българската държавна администрация успешно извървя пътя от затворения, кариерно ориентиран до отворения, базиран на длъжността модел. Назначаването в администрацията задължително се предхожда от конкурс, като кандидати с опит в частния сектор могат да постъпят на работа на всяко ниво от системата, в това число и на най-високите ръководни длъжности. Оценката на изпълнението, а не базираният на ранга престой в администрацията, вече е определяща за възнаграждението и кариерното развитие на служителите. Администрацията положи усилия за подобряване на административното обслужване като се въведоха редица добри практики.

Усложнената икономическа и финансова обстановка през последните няколко години се използва като възможност за по-бързо и радикално провеждане на реформите в публичния сектор. В условията на криза, оптимизирането на администрацията се разглежда като способ за намаляване на бюджетните разходи и повишаване на нейната ефективност и ефикасност. Предприетите бързи мерки за организационно реструктуриране позволиха премахването на повече от 20 административни структури и значително намаляване на числеността на администрацията. По този начин се постига съпоставимо с добрите европейски практики съотношение на заети в публичната администрация на глава от населението.

България успешно се възползва от предимствата на своята унитарна форма на държавно устройство и успя да изгради интегриран модел, при който централната и териториалната администрация прилагат едни и същи длъжности, имат едно и също вътрешноорганизационно структуриране, формират възнагражденията по един и същи начин, а служителите имат еднакъв статут. Същевременно се запази децентрализираният принцип на управление, като всяко министерство, агенция или община назначава, оценява и обучава своите служители.

Въпреки това в българското общество като цяло с годините е изграден негативен образ на държавната администрация, която обикновено се асоциира с раздута численост и ниска ефективност.

Българската администрация следва да се изправи пред предизвикателството да въведе съвременните технологии в своята работа. Развитието на електронното управление се осъществява с бавни темпове, а възможностите за предоставяне на услуги по електронен път са незадоволителни. Сред основните пречки е съществуващата оперативна несъвместимост между наличните системи в отделните административни структури, която трябва да бъде преодоляна. Масово се изисква от потребителите да предоставят документи, издадени от други администрации. Отделните институции нямат достъп до наличните информационни масиви на други администрации, а служебният обмен на информация е на незадоволително равнище.

Основополагащ принцип на административното обслужване е осигуряването на достъп до услуги по различни канали (на гише, по интернет, по телефона, по пощата). Въпреки това, все още основната част от административните услуги се предоставят на гише. Услугите по електронен път са главно на етап предоставяне на онлайн информация, едностранна или двустранна комуникация. Все още голяма преграда пред увеличаването броя на потребителите на електронните услуги е изискването за използване на електронен подпис, който не е достатъчно разпространен. Услугите на етап извършване на услугата, включително разплащане и доставка през 2011 г. представляват само 3,54% като при това се отнасят главно до т.н. първични услуги. Услугите по пощата и по телефона не са регламентирани и реално не се използват масово. Достъпът до административни услуги по електронен път, по пощата и по телефона в бъдеще е ключово предизвикателство.

Въпреки, че от 2006 г. съществува нормативно основание, малка част от централната администрация е създала възможност заявленията за предоставяните от нея административни услуги да бъдат подавани чрез нейните териториални звена. Причина за това е изоставането при въвеждането на електронни услуги. По-долу в стратегията са описани основните предизвикателства, пред които администрацията е изправена.

ВИЗИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ - 2020

Прозрачна и отговорна пред обществото администрация с гъвкава и адаптивна структура, мотивирани и динамични служители, използваща пълноценно съвременните информационни технологии и предоставяща услуги с високо качество.

Водещи принципи при изпълнението на стратегията

- ✔ Последователно въвеждане и прилагане на всички универсални принципи на доброто управление в работата на административните органи в България в общите направления демократичност (прозрачност, участие); върховенство на закона (законност, справедливост); съгласие (легитимност, баланс); капацитет (ефективност и ефикасност); устойчивост (предвидимост, надеждност) и визия за бъдещето;
- ✔ Еднозначно и ясно определяне на ролята, отговорностите и отношенията между институциите, установяване на система на отговорностите на всяко равнище на общественото управление;
- ✔ Стриктно разделение на административните от политическите функции на всички равнища на публичното управление и опазване на политическия неутралитет на българската администрация;
- ✔ Пълно зачитане на индивидуалните права на гражданите, включително спазване на принципа на субсидиарност;
- ✔ Максимално опростяване и систематизиране на нормативните актове и процедури;
- ✔ Фокус върху клиента – при предоставянето на административни и обществени услуги акцентът се премества към нуждите на потребителите, вместо към проблемите на доставчиците на услуги;
- ✔ Взаимодействие и партньорство с организациите на гражданите и бизнеса.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

Стратегическа цел 1. Изграждане на администрация, ориентирана към потребностите на обществото.

Стратегическа цел 2. Развитие на администрация, ориентирана към постигане на резултати.

Стратегическа цел 3. Динамична администрация, развиваща експертния потенциал.

Стратегическа цел 4. Развитие на адаптивна и гъвкава структура на администрацията.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1. ИЗГРАЖДАНЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯ, ОРИЕНТИРАНА КЪМ ПОТРЕБНОСТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО



Административно обслужване

През последните години динамиката в развитието на административното обслужване изостава, въпреки въвеждането на подхода на едно гише. Прилагането на този подход имаше своята важна роля за подобряване на достъпа и повишаване на качеството на услугите, както и за намаляване на административната корупция. Днес обаче предоставянето на услуги на едно гише от отделните администрации вече представлява ограничение пред въвеждането на по-добри организационни модели за обслужване. Друго основно предизвикателство, което трябва да се адресира е, че много малка част от централната администрация е създавала възможност заявленията за предоставяните административни услуги да бъдат подавани чрез нейните териториални звена. Все още нито една услуга за централните администрации не може да бъде заявявана чрез общинската администрация. Интегрирани услуги, услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, предоставяни съвместно от няколко администрации не се предоставят. Малък е и делът на електронните услуги.

Тези предизвикателства налагат цялостна промяна на начина, по който се предоставят услуги от българската администрация. Администрацията ще се насочи към въвеждане на интегрирани административни услуги, осигуряване на оперативна съвместимост между съществуващите системи и служебен обмен

на информация и документация. Последователно ще се въвежда комплексното административно обслужване. Администрациите ще бъдат подкрепени при извършване на оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги по единна методология. Ще се проведат няколко последователни инициативи за подобряване на процесите по обслужване на граждани и юридически лица.

Предоставянето на услуги на едно гише от отделните администрации ще бъде доразвито като се въведат по-добри организационни модели за организация на обслужването. Ще се въведе нов подход за предоставяне на услуги на едно място от повече от една администрация. На териториално ниво ще се създадат единни центрове за предоставяне на информация и услуги на гражданите както от общините, така и от териториалните звена на централната власт. Поради това правителствата трябва да насърчат създаването на възможност за подаване на заявленията в общинските администрации и в областните центрове за информация и услуги.

През следващите години процентът на електронните услуги на етап транзакция, включващ разплащане и доставка, ще се увеличи значително като ще се прилага за всички основни и масово предоставяни услуги.

Нормативно ще се регламентира въвеждането на практика за предоставяне на услуги по пощата и заявяване по телефона.

Ще продължи да се насърчава осигуряването на лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания като освен физическия достъп до звената за услуги ще се реализират инициативи за създаване на мобилни групи от служители, които да посещават хората с увреждания с оглед предоставяне на услуги и др.

Реализирането на дейностите за подобряване на обслужването ще спомогне за цялостно подобряване на имиджа на държавната администрация.



Интелигентно регулиране

През последните няколко години бяха положени усилия за въвеждане на основните стълбове на по-доброто регулиране в България. Тези усилия трябва да продължат с нов импулс като администрацията въведе активно оценката на

въздействието като ключов инструмент за измерване на ефекта от въвеждане на нови регулации и осъществяване на политики.

Наред с нормативното регламентиране на процеса по оценка на въздействието е необходимо да се работи за практическо приложение на този подход за по-добро обществено управление. Успоредно с използването на външни консултанти за извършването на оценки на въздействието следва да се изгражда вътрешен капацитет във всяко министерство. Предложенията за ключови промени в законодателството или въвеждането на ново законодателство ще бъдат задължително обект на оценка на въздействието. При оценките на въздействието трябва да се акцентира едновременно на въздействието върху предприятията и на социалните въздействия.

Засегнатите от законодателството страни задължително трябва да участват в процеса на изработване на оценката на въздействие, която заедно с доклад за препоръките от обществените консултации ще е неделима част от пакета документи, необходими за приемането на нормативния акт. За да се повиши ефективността на обществените консултации е необходимо да се увеличи времето за тяхното провеждане на 30 календарни дни, да се утвърдят стандартите за провеждане на обществени консултации и законодателно да се регламентира процесът по начин, който да позволява ефективно провеждане. Това ще засили прозрачността в работата на администрацията и ще се създадат възможности за по-активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения и провеждане на публични политики.

Последователно трябва да се разшири полето на принципа на мълчаливо съгласие и същевременно с това се изгради работещ механизъм за недопускане на нарастването на регулаторната и административната тежест.

В България съществуват значителни предизвикателства по отношение на намаляването на регулаторните пречки и административна тежест, особено на общинско ниво. За разлика от централната власт, на общинско ниво процесът на намаляване на административната тежест не се развива организирано и последователно. Има значими разлики при предоставянето на една и съща услуга в отделните общини – по отношение на изискваните документи, срокът за извършване и цената на услугата. Тъй като именно в 264-те общини на България се предоставят по-голяма част от услугите за гражданите и бизнеса,

ще стартира последователен процес на облекчаване на услугите. Процедурите и документацията по предоставяне на услуги за бизнеса на общинско ниво трябва да се стандартизират и унифицират, което ще подобри значително бизнес средата.

Предизвикателство, което трябва да се адресира през следващите години е свързано с тясното сътрудничество, координацията и съвместното осъществяване на инспекционни дейности от контролните органи на държавата. Със синхронизирането на годишните планове и развитието на добри практики ще се намали времето, през което бизнесът е ангажиран с предоставяне на необходимата информация на контролните органи.



Открита администрация

Въпреки напредъка през последните години е необходимо още повече да се увеличи прозрачността в дейността на администрацията, с което да се съдейства за развитие на доброто управление и укрепване на взаимодействието по оста държава-бизнес-гражданско общество. Ще се ускори отварянето на информационните източници и ще се предоставя достъп до информация, за събирането и генерирането на която, са използвани средства от държавния бюджет или европейски средства („open data“).

През следващите години е необходимо да се създаде единна информационна среда (информационна банка) за споделяне на постигнати резултати, за изготвените анализи и проучвания със съответните емпирични данни, която да се използва в процеса на разработване и прилагане на политики.

От ключово значение е да се осигури пълно отваряне на бази данни и информационни източници за гражданите, които се използват с административна цел – като например данните от информационните системи на доклада за състоянието на администрацията, за самооценка на административното обслужване, мониторинговите доклади и докладите за оценка на изпълнението на политиките и програмите в различни сфери и др.

Предвижда се въвеждане на прозрачност на най-високите публични възнаграждения на държавните служители, както и лесна и достъпна

информация относно сключените от държавата договори за възлагане на обществени поръчки.

Повишената публичност ще съдейства за увеличаване на възможностите за ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията.

България ще продължи да осигурява подкрепа за проекти и мерки за финансиране на НПО както от държавния бюджет, така и със средства от оперативните програми, за да се насърчат интегрирани инициативи за граждански мониторинг и контрол върху действията на администрацията. През следващите години ще се насърчи регулярната оценка от страна на гражданите и потребителите на административни услуги.

Очаквани резултати:

- ✔ Разработен Базисен модел за предоставяне на комплексни административни услуги;
- ✔ Намалено време на бизнеса за изпълнение на регулаторни изисквания от 10,6% на 8%;
- ✔ Създадени предпоставки за подаване на заявления за предоставяне на административни услуги в общинските администрации и в териториални центрове за информация и услуги (няма към 2012 г.);
- ✔ Създадени 28 единни териториални центрове за предоставяне на услуги (няма към 2012 г.);
- ✔ Минимум 100 услуги на централно ниво с възможност за ползване телефона и/или пощата;
- ✔ Увеличени с 10 пъти брой на електронни услуги на ниво транзакция (от 21 на 210);
- ✔ Намаление с 10% на фирмите, които са загрижени за предсказуемостта и последователността на прилагане на законодателството (65% през 2009 г.);
- ✔ Намаление на административната тежест с 20%;

- ✔ Към 2020 г. 30% от новото законодателството да е придружено с извършена оценка на въздействието, а на законодателството въвеждащо регулации - 100%;
- ✔ Увеличен срок за провеждане на обществени консултации на 30 дни (14 дни към 2012 г.);
- ✔ Към 2020 г. 100% проведени консултации по нормативните актове и стратегическите документи, включително на www.strategy.bg (39% през 2011 г.);
- ✔ Публикувана информация за 100-те най-високи заплати на длъжности в администрацията и държавните предприятия;
- ✔ Въвеждане на задължително изискване на провеждане на съвместни инспекционни дейности от контролните органи;
- ✔ Проведени инициативи за подкрепа и подобряване на капацитета на гражданския сектор..

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2. РАЗВИТИЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯ, ОРИЕНТИРАНА КЪМ ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ

Едно от основните предизвикателства пред администрацията е свързано със сравнително слабата координация при реализиране на секторните политики и стратегиите за развитие. Институциите трябва да изградят механизми за съвместно изпълнение на стратегически цели, тъй като често се разработват отделни документи, проекти и инициативи, които не винаги са синхронизирани помежду си. Мониторингът на изпълнението на стратегическите документи продължава да е слабо звено, тъй като са налични голям брой стратегически документи. Голямо предизвикателство пред администрацията е изграждането на ефективна система за мониторинг на изпълнението на политиките и прилагането на законодателството.

Друго предизвикателство пред България е по-доброто обвързване на процесите на стратегическо планиране и финансирането по съответните бюджетни програми.

За да адресира тези предизвикателства през следващите няколко години администрацията ще се насочи към постигането на конкретни резултати, които се планират последователно и са прозрачни за обществото. Постигането на резултати в администрацията трябва да се базира на точно и последователно стратегическо планиране и прилагане на принципите на доброто и открито управление.

Въвеждането на системи за подобряване на резултатността и нейното измерване нямат алтернатива за България. Предвижда се поэтапно въвеждане на системи за управление на изпълнението в държавните институции. Системите за управление на изпълнението следва да се базират на ясни индикатори за постигане на всички нива – ключови индикатори на ниво организация, индикатори на ниво дирекция и индикатори на ниво служители. Целта на системите за управление на изпълнението е да помогнат на ръководители да проследяват в детайли напредъка и да спомогнат за ранно идентифициране и решаване на проблеми.

Администрацията трябва да развие единна и стандартна практика за стратегическо планиране, което да позволява постигане на целите и резултатите в управлението. За целта е необходимо законово регламентиране на процеса на стратегическо планиране и управление, както и систематизиране на документите по ключови политики. Броят на стратегическите документи трябва да се намали и стратегиите да се окрупнят по секторни политики. Този процес трябва да се съпътства с повишаване на тяхното качество. По-малкият брой на стратегически документи ще спомогне за добра кохерентност и съгласуваност между стратегическите документи. При изготвянето на стратегическите документи и на плановете за действие към тях трябва да се отчитат не само различните аспекти на централно ниво, но и тяхното териториално измерение. По този начин, от една страна, процесът на планиране ще стане по-всеобхватен, а от друга, ще се гарантира изпълнението на заложените мерки и на по-ниските нива в управлението.

Администрацията трябва да положи усилия за обвързване на целите на служителите с целите на администрацията и със съответните стратегически документи, което ще спомогне за по-добрата реализация и фокус върху политиките, а не върху ежедневната работа. Поради това трябва да се въведе

изискване за извършване на оценки на изпълнението на целите на звената в администрацията.

Българската администрация ще положи усилия за изграждане на ефективна система за мониторинг на изпълнението на политиките и прилагане на законодателството и нормативните актове, приети от Министерския съвет. Системата е необходима на правителството, за да гарантира постигането на резултати в определените срокове и да гарантира изпълнение на държавните политики.

Администрацията в Република България ще продължи с въвеждането на резултатно ориентиран държавен бюджет. Планирането и изпълнението на държавния бюджет трябва да се извършва на базата на отделни програми, насочени към постигане на конкретни резултати. Министерството на финансите и Сметната палата регулярно трябва да провеждат преглед на ефективността и ефикасността на програмите, което да служи за тяхното подобряване или съответно отпадане при незадоволителни резултати.

Администрацията последователно ще въведе практики и стандарти за управление на качеството, на модели за самооценка и оценка на структурите в администрацията, включително на общинско ниво, което ще спомогне за подобряване на вътрешната ефективност.

Институциите последователно ще разработват и въвеждат инструменти и процедури за мониторинг и оценка на публичните политики. Административните структури трябва да създадат и да поддържат бази данни за резултатите от осъществяваните от тях политики и програми.

Осъществяването на ефективен контрол от страна на държавата е от ключово значение за доброто функциониране на системата на управление. С оглед на това е необходимо да се укрепят контролните правомощия на държавните органи, както и да се въведе практика на извършване на едновременни съвместни проверки и инспекционни дейности, с което да се спести време и да се облекчи бизнеса.

В предстоящите години административните структури последователно и целенасочено трябва да усъвършенстват системите си за оценка и управление на риска. Ключова подкрепа за изграждането на системи за оценка и управление на риска ще получат администрациите, изпълняващи контролни и регулиращи функции.

Очаквани резултати:

- ✔ 50 администрации на централно ниво с въведени и работещи системи за управление на изпълнението (няма към 2012 г.);
- ✔ Намален брой на националните стратегически документи с 60% до не повече от 60 стратегически документи.
- ✔ Наличие на ефективна система за оценка и управление на риска – 100% в контролните и регулаторни органи;
- ✔ Разработена система за мониторинг на изпълнението на политиките и приложение на законодателството;
- ✔ Извършени минимум 3 броя прегледи за ефективността и ефикасността на програмите от програмния и резултатно ориентиран бюджет (няма към 2012 г.).
- ✔ Въведени системи за самооценка на работата в 50 общини (3 общини през 2011 г.) и 30 структури на централната администрация (5 през 2011 г.).
- ✔ Въведени системи за управление на качеството в 50% от административните структури на централно ниво – 50 администрации (9 през 2011 г.);
- ✔ Формулиране и прилагане на резултатно ориентирани политики.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3. ДИНАМИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ, РАЗВИВАЩА ЕКСПЕРТНИЯ ПОТЕНЦИАЛ

В дългосрочна перспектива администрацията следва да посрещне предизвикателствата на негативните демографски тенденции, свързани със застаряването на населението, които налагат въвеждане на принципите на активното стареене.

Едно от основните предизвикателства е свързано с по-активно използване на конкурентния подбор при назначаване на лица на ръководни длъжности в администрацията, както и прилагане на съвременни тенденции за техния избор. Администрацията се нуждае от по-бързи и качествени методи за

подбор, в това число и за назначаване на стажанти на постоянни длъжности чрез сътрудничество с висшите учебни заведения. За целта ще се изгради система за граждански надзор на назначенията в администрацията и ще се ограничат практиките на заобикаляне на конкурсното начало при постъпване на държавна служба. Съзнаваме, че промяната не може да се извърши изведнъж, но всички политически партии и граждански сдружения ще трябва да следват съдействат за по-нататъшна професионализация на държавната администрация и за ограничена политическа намеса при назначенията на служители в институциите.

Основен проблем в администрацията е липсата на условия и практики, при които експертите с богат опит да предават своите знания и умения на по-младите си колеги, което нарушава приемствеността в работата на държавата. Все още не е изградена система за планиране и оценка на нуждата от специалисти в администрацията.

Друго проблемно място е, че в страната все още няма достатъчно добре профилирани и качествени обучения, насочени към подобряване на квалификацията на служителите, което е предпоставка за загуба на експертен потенциал. Институтът по публична администрация не се ползва с необходимия авторитет сред държавните служители и все още няма необходимия капацитет за да се превърне в активен партньор при планирането и провеждането на политики, свързани с държавната администрация.

Пълноценното използване на различните варианти за мобилност на служителите между отделните административни структури е друго предизвикателство, което трябва да намери решение.

Целенасочено ще се работи за връщане на привлекателността и повишаване на имиджа на държавната служба, което ще спомогне за привличане на млади и способни професионалисти, които да гарантират приемственост и стабилност.



Оценка на нуждата, планиране и подбор на служители

Ще бъде разработена цялостна система за оценка и планиране на нуждата от специалисти в администрацията. Това ще позволи във всеки момент да се знае какви са специфичните области, в които има или се предвижда да възникне недостиг на квалифицирани експерти.

Администрациите ще разполагат с инструменти, които ще им дадат възможност да планират правилно необходимите човешки ресурси, както по численост, така и от гледна точка на необходимите знания, умения и компетентности.

От особено значение е да се идентифицират ключовите длъжности в администрацията, при които задължително трябва да се гарантира приемственост. Ключовите длъжности са тези, които изпълняват най-важните за администрацията функции и допринасят в най-голяма степен за изпълнение на нейните цели.

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

Като елемент от системата за планиране на нуждите от човешки ресурси, ще бъдат развити и прилагани гъвкави условия на труд, които предоставят алтернативи за ефективно използване на човешкия ресурс.

Методите за подбор ще се модернизират и усъвършенстват, така че да се гарантира наемането на най-подходящите и квалифицирани кандидати. От една страна конкурсната процедура ще бъде ускорена и облекчена, а от друга ще се разшири приложното ѝ поле при назначаването на служители в администрацията. При подбора ще се отчитат демографските тенденции, за да се осигури постоянна приемственост и предаване на знанията от по-възрастните към по-младите служители.

Отличен начин за навлизане на млади хора в администрацията предлагат стажантските програми, които ще бъдат все по-активно използвани и развивани с цел създаване на позитивен облик и повишаване

привлекателността на държавната администрация. Ще се въведат единни правила и практики за провеждане на стажове в държавната администрация. За да се улесни и стандартизира процесът по кандидатстване ще се изгради интегриран интернет портал, където ще се обявяват свободните позиции и който ще играе ролята на единна точка за контакт между студентите и администрацията.



Управление на кариерата



Етап на навлизане

За младите специалисти, които тепърва навлизат в администрацията, ще се създадат специални менторски програми, при които по-опитните им колеги ще могат да им предадат част от своите знания и умения. Ще бъдат изградени мрежи за обмен на опит между младите служители в администрацията, които ще им предоставят неформална среда за създаване на общности от хора от различни структури, но със сходни интереси и проблеми. По този начин цялостно ще се улесни процесът на адаптация на младите служители към новата работна среда.



Етап на обучение и развитие

По време на следващата фаза на развитие и трупане на опит на служителите трябва да се предоставят възможности за повишаване на тяхната компетентност и експертни познания. За успешното изпълнение на тази задача е необходимо Институтът по публична администрация да се превърне във водеща учебна институция, която се ползва с доверието на служителите в администрацията. Ще се осъществи реформа на всички учебни институции в администрацията, като целта е да се постигне единно управление на обучението на държавните служители. Ще се преразгледа каталогът от обучения, които предлага ИПА, както и структурата и съдържанието на самите учебни програми, като те ще се ориентират повече към придобиването на практически знания и умения с акцент върху разработването и прилагането на политики и програми и върху доброто управление. Ще се използват все по-активно алтернативните форми на провеждане на обученията, посредством възможностите на новите технологии. Експертният капацитет на ИПА ще бъде

укрепен с цел превръщането му в информационен център и генератор на идеи за развитие на администрацията.

Необходимо е провеждане на системни обучения и инвестиции в развитието на човешките ресурси, като се заимстват добри практики от частния сектор и от обучителни центрове в други страни. Тези обучения, от една страна, трябва да се фокусират върху подобряване на експертните познания на служителите, а от друга, върху способностите им за работа с новите технологии, електронното правителство и пр.

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

Ще се създадат по-благоприятни условия за неформално обучение, самостоятелно учене и споделяне на знания в работна среда. Важно е да се поддържа високо ниво на мотивираност на служителите, както и да се насърчава тяхната креативност, иновативност и непрестанния стремеж към развитие.

Мобилността е важен инструмент за развитие на държавните служители, поради което допълнително ще се развият възможностите за мобилност в администрацията. Чрез създаването на портал за мобилност, където да се обявяват всички свободни позиции в отделните структури, ще се осигури пълна прозрачност и ще се улесни кандидатстването. Така администрациите по-лесно ще намират необходимите им опитни експерти, а служителите ще имат повече и по-добри възможности за кариерно развитие. Ще се работи и за създаването на възможности за мобилност с институциите на Европейския съюз, както и с отделните страни членки, тъй като това ще позволи натрупване на нови знания и умения и обмен на добри практики. По отношение на висшите държавни

служители постепенно ще се въведе задължителна мобилност за развитие на тяхната управленска компетентност.

Ще се създадат програми за идентифициране и развитие на таланти служители, които ще преминават допълнителни обучения с цел развитие на експертните им познания или подготовката им за заемането на ръководни позиции в бъдеще.



Етап на зрялост и предаване на опита

Опитните служители, достигнали определен етап в професионалното си развитие, се превръщат в изключително ценен ресурс за държавата, който тя трябва да се стреми да задържи. За целта са нужни гъвкави политики в областта на заплащането и управлението на кариерата, които да мотивират държавните служители да останат в администрацията.

За да се осигури приемствеността в държавната администрация ще се създадат ефективни механизми за трансфер на знания и умения на по-опитните служители, като се акцентира върху заемащите ключови за администрацията длъжности. Ще се създадат условия за развитие на тяхната методическа компетентност, което да ги улесни при предаването на техния опит. Те ще се ангажират с повече наставнически функции по отношение на по-младите си колеги. Така ще се приложат принципите на активното стареене, което ще стимулира опитните служители да останат проактивни и мотивирани на работното място възможно най-дълго време. Това ще допринесе за цялостното формиране на устойчив капацитет в администрацията.



Етични стандарти

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

Ще бъдат извършвани периодични актуализации на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, като ще се цели унифициране на стандартите в отделните администрации, при отчитане на

техните специфики. Особено внимание ще бъде обърнато на прецизиране на мерките за предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение. Ще бъде изработена методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.







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

Експертният капацитет на звената за човешки ресурси в администрацията ще бъде повишен, като те трябва да създават добавена стойност при формулирането и реализирането на политиката за модернизиране на държавната служба. За целта най-добрите специалисти от всички структури ще бъдат привлечени в централизирани звена за управление на човешките ресурси към съответните министерства и централни управления, които ще имат водеща роля при разработването на политиките в тази сфера.

Ще се обърне още по-голямо внимание на въвеждането на новите технологии при управлението на човешките ресурси в държавната администрация. Те предоставят значителни нови възможности и могат да улеснят и подобрят осезаемо работата на служителите. Ще се създаде интегрирана информационна система за управление на човешките ресурси, както и ще се въведе изцяло електронна комуникация между отделните звена и административни структури.

Очаквани резултати:

-  Разработена и внедрена система за планиране и оценка на нуждите от човешки ресурси в администрацията;
-  Създадени и внедрени правила за гъвкави условия на труд;
-  Установена тясна координация и взаимодействие с университетите;
-  Установени универсални правила и практики за провеждане на студентски стажове в администрацията и създаден единен интернет портал;

- ✔ Увеличен брой на студентите, преминали стаж в държавната администрация с 15% (2494 стажанти през 2011 г.);
- ✔ Облекчена и ускорена конкурсна процедура и ефективни инструменти за подбор;
- ✔ Разработен и внедрен модел за управление на кариерата;
- ✔ Създадени и реализирани менторски програми за младите служители в най-малко 50 администрации (няма към 2012 г.);
- ✔ Изградена мрежа за обмен на опит между младите служители в администрацията;
- ✔ Увеличаване с 20 % на служителите в администрацията, преминали обучения за повишаване на квалификацията през съответната година (31 656 служители през 2011 г.);
- ✔ Регламентирана задължителна мобилност за висшите държавни служители;
- ✔ Изграден интернет портал за мобилност в администрацията;
- ✔ Увеличен брой на служителите в администрацията, които участват в програми за мобилност с поне пет пъти (277 служители през 2011 г.);
- ✔ Разработени и внедрени програми за идентифициране и развитие на талантиливите служители в администрацията;
- ✔ Въведени програми за планиране на приемствеността в най-малко 50 администрации (няма към 2012 г.);
- ✔ Намалено текучество на служителите в администрацията – 7,5% (9.3% през 2011 г.);
- ✔ Повишена мотивация на служителите в държавната администрация;
- ✔ Актуализиран Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация;

- ✓ Въведена интегрирана информационна система за управление на човешките ресурси;

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4. РАЗВИТИЕ НА АДАПТИВНА И ГЪВКАВА СТРУКТУРА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА.



Оптимална институционална структура

Съществуващата структура на администрацията не е предпоставка за достигане на необходимите нива на ефективност. В някои системи на министерствата има твърде много структури, което затруднява координацията. Необходимо е структурите да бъдат концентрирани в синхрон с прилаганите политики.

През последните години бяха предприети редица действия за утвърждаване на единен статут на административните структури. Реализирани бяха стъпки и за тяхната консолидация. С последните промени в нормативната рамка редица ключови институции бяха включени в обхвата на държавната администрация. В следващите години единният модел на организация ще бъде развит с оглед прилагане на сходни подходи в дейността на всички административни структури. Ще се преразгледа съществуващата структура на администрацията и установеното разпределение на правомощия между министри, председатели на държавни агенции и изпълнителни агенции и ще бъде завършен процесът на концентриране на функциите по формулиране на политики в министерствата.

Консолидирането на административните структури е необходима стъпка в процеса на оптимизиране на административните дейности с оглед по-доброто прилагане на публичните политики и по-качествените услуги за гражданите и бизнеса.

За да бъде администрацията способна да отговаря на изискванията на постоянно променящата се среда, ще бъде установен модел на постоянно преразглеждане на структурата и функциите на администрацията чрез извършване на периодични функционални анализи. В основата на този подход ще бъде съобразяването с динамичната обществена среда, развитието на

информационните технологии, преразглеждането на остарели функции. Това ще се случва през период от три години. Функционалните анализи ще бъдат пряко обвързани с прегледите на публичните политики.

В България като цяло е налице значителна по обем обща администрация в сравнение със специализираната. Дори най-малките административни структури разполагат със свои служители, които отговарят за човешките ресурси, за счетоводството и финансите, за ИТ дейностите и пр. Често липсва координация между отделните звена дори в рамките на системата на едно министерство за съгласуване на действията в дадена сфера, което води до неефикасно изразходване на публични средства, загуба на време и потенциал, както и до въвеждането на разнородни практики в администрацията. Поради тези проблеми, последователно функциите на общата администрация на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити и териториалните звена на централната власт ще бъдат концентрирани и осъществявани единствено от първостепенните разпоредители с бюджетни кредити. Териториалните звена и второстепенните разпоредители с бюджетни средства ще разполагат с ограничен брой персонал в обща администрация, за да може да се гарантира оперативното действие по места. Впоследствие основни дейности на общата администрация на първостепенните разпоредители ще бъдат последователно концентрирани на по-високо ниво. Концентрацията на тези функции ще спести значителен ресурс на държавата и ще повиши значително ефективността.

В периода 2013-2020 г. се предвижда провеждане на съвместни инициативи за изграждане на динамична и адаптивна структура на общинската администрация. В дейността на общинската администрация е необходимо да се въведат принципи, чрез които да се повиши унифицирането на структурата и работните процеси. При осъществяването на тези дейности ключова роля ще имат консултативните механизми на правителството, осигуряващи общите усилия на централната и местната власт, както и засилването на методическата роля на Националното сдружение на общините в Република България. Ще се ускори процесът на изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги.



Аутсорсинг на общи административни дейности

Аутсорсингът на функции от администрацията към бизнеса има значителни перспективи, които могат да се използват по-широко. Понастоящем в администрацията е познат модел, при който на частния сектор са възложени отделни дейности, като изграждането и поддържането на информационни системи, почистване на сгради, събиране на отпадъци и др.

Администрацията ще стартира процес по оценка на необходимостта от разширяване на възложените на частни фирми общи административни дейности, вместо те да се извършват от служители и звена в администрацията.

Ще бъдат идентифицирани тези дейности, които при аутсорсинг ще доведат до намаляване на средствата за тяхното осъществяване и същевременно ще повишат качеството им. По този начин ще бъдат намалени разходите, а администрацията ще получи услуги с по-високо качество поради предоставянето им от специалисти с по-висока квалификация, от тези в администрацията.



Прехвърляне на публични функции към частния сектор

Ще бъде направена оценка на необходимостта от прехвърляне на публични функции и на тази база ще се прецени кои дейности могат да бъдат прехвърлени. Този процес е познат в България – например създаването на института на частните съдебни изпълнители. Този пример показва, че симбиозата между държавно регулиране и свободната инициатива е възможна. Тепърва ще се изградят и практики за публично-частно партньорство съгласно нововъведената нормативна уредба в тази област. При прехвърлянето на функции към частния сектор ще се търси едновременно както повишаване на ефективността и ефикасността при постигането на резултата, така и спазване на хоризонталните принципи за екологично съответствие, равнопоставеност и др.



Териториалните звена на централната администрация

Сериозно предизвикателство е намаляването на големия брой териториалните звена на централната администрация и на служителите, заети в тях. Необходими са реформи, насочени към създаване на концентрирани структури за отделните политики, прехвърляне на функции към областните администрации и общините и обединяване на сходни звена, за да се подобри

прилагането на законодателството и политиките и да се подобри обслужването на гражданите и бизнеса.

Необходимо е установяването на една единствена териториална структура на всяко министерство на територията на областите. Добър пример в тази посока е създаването през 2010 г. на регионалните здравни инспекции, които вече са единствената териториална структура в системата на Министерството на здравеопазването. Тази стъпка доведе до подобряване на координацията и контролните функции между звената, които осъществяват различни функции на министерството.

Наред с безспорно подобрените контрол и координация, ще бъде създадена възможност за оптимизиране на тези звена, което от своя страна да ги направи по-адаптивни при необходимост от промени в централната администрация. Единната териториална структура на всяко министерство ще позволи улесняване на комуникацията с областната и общинската администрация и е задължителна предпоставка за реална децентрализация на управлението.



Консултативни звена

С промени в Закона за администрацията през 2012 г. беше поставена принципна основа за организацията на консултативните звена в изпълнителната власт. Необходимо е тези принципи да бъдат превърнати в утвърдена практика като се акцентира върху тяхното консолидиране, координацията между тях и прозрачността в тяхната дейност. Трябва да се редуцира броят на консултативните звена, като едновременно с това се повиши ефективността в работата им чрез обвързване на тяхната дейност с хоризонталните политики. Установяването на точния брой и вид консултативни звена ще се осъществи на основата на прегледа на публичните политики на правителството, институционалната среда и стратегическата рамка в страната.



Зелена администрация

Принципите за опазване на околната среда все още са слабо използвани в държавната администрация и поради това е необходимо е да се изгради култура и създаде организация за намаляване употребата на хартия, за

въвеждане на разделно събиране на отпадъците, за използване на рециклирана хартия и провеждане на други зелени инициативи.

Очаквани резултати

- ✔ Завършване на процеса на концентриране на функциите по формулиране на политики в министерствата;
- ✔ Увеличаване броя на министерствата, които имат една единствена териториална структура на територията на областите от 2 на 4;
- ✔ Намаляване броя на административните структури с 30%;
- ✔ Намаляване броя на териториалните звена с 30 %;
- ✔ Включване на най-малко 3 териториални звена в състава на областната администрация;
- ✔ Консолидиране на консултативните съвети.

Координация и наблюдение

Координацията на изпълнението на стратегията се осъществява от Съвета за административната реформа към Министерския съвет и от звено в администрацията на Министерския съвет. Звеното осъществява административното, техническото обслужване и експертното осигуряване на Съвета като предлага инициативи и мерки за оптимизация на държавната администрация; изготвя експертни предложения за повишаване ефективността на държавните институции; дава становища по проекти на стратегически документи и нормативни актове, свързани с административната реформа на централно, областно и общинско ниво; създаване, преобразуване и закриване на административни структури с определяне на техните функции и численост; административното обслужване; статута на държавния служител и управлението на човешките ресурси в държавната администрация; в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация изследва добрите практики, изготвя анализи и експертни предложения за промени в нормативните актове, свързани с длъжностите, процедурите за подбор и атестиране и статута на служителите, както и със системата за заплащане в

държавната администрация; разработва насоките за интегрирано административно обслужване и предлага мерки за подобряване на процесите при предоставяне на административни услуги.

Министерският съвет приема двугодишни планове за изпълнение на стратегията. Плановете за изпълнение на стратегията за втория и следващи двугодишни периоди ще съдържат и ще се разработват на основата на отчет за изпълнението на плана за предходния период.

Финансиране

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