



СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ
„Д. А. ЦЕНОВ“ -
СВИЦОВ



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО
И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО -
СОФИЯ

БОРИСЛАВ БОРИСОВ



**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ
НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2021 ГОДИНА**
(Аналитичен доклад)

Академично издателство „Ценов“
2022

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ
КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЗА 2021 ГОДИНА**

Аналитичен доклад

Проф. д.н. Борислав Борисов – автор, 2022

АИ „Ценов“, 2022

ISSN 2738-8565

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	7
1. Особенности на емпиричното проучване за 2021 година	8
2. Области на административен капацитет.....	10
3. Анализ	15
4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление.....	29
Използвана литература.....	33
Приложение.....	35

Уважаеми читатели,

За **пета** поредна година издаваме доклад с данни от проучването на административния капацитет за добро управление на държавната администрация в Република България, с изчисления на нивото на Индекса на административния капацитет (ИАКДА). За **2021 година** Изследването се осъществи с финансовата помощ на Стопанска академия „Д. А. Ценов“, на Университета за национално и световно стопанство и на Института по публична администрация. Неговата цел е перманентна - да се анализират мненията и оценките на отговорни лица от системата на държавната администрация относно състоянието на формиращите административния капацитет компоненти и на базата на техните оценки да се изчисли единен за цялата система индикатор, който да дава ясна представа за неговото равнище. Натрупаните данни за предходните години дават възможност да се направят сравнения за нивата на ИАКДА, за динамиката в оценките за състоянието на неговите отделни компоненти, да се открият „тесни места“ в практиката на администрациите и да се открият добрите примери.

Проучването е проведено в края на 2021-ва и началото на 2022-ра година и обхваща всички групи на централната и териториалната държавна администрация у нас.

13.07.2022 г.

Авторът

Въведение

Модернизирането на държавната администрация е неотменна цел на всяко правителство. По състоянието на държавната администрация се съди за способността на държавата да изпълнява своите ангажменти по обществения договор, идеите за който са формулирани още от Томас Хобс, Джон Лок и Жан-Жак Русо. Държавната администрация е тази, която е длъжна да предоставя достатъчни като количество и добри като качество публични услуги, да управлява целесъобразно, законосъобразно, ефективно и ефикасно публичните средства, да осигурява равни права на всички граждани. От тук произтича и желанието на обществото тя да отговаря на неговите потребности и представи за добро управление.

Индексът на административния капацитет на държавната администрация (ИАКДА), който изчисляваме по собствена методика, апробирана през 2017 година от авторитетна научна комисия, е иновативна практика за нашата страна, която можем да наредим до изследванията на редица престижни организации като World Justice Project, която публикува нивата на Индекса за открито управление (Open Government Index) и Индекса за върховенство на закона, на Open Budget Initiative и техния Индекс на бюджетната прозрачност, на Transparency International, които изчисляват Индекс на възприятието на корупцията, на ООН, която всяка година публикува Индекс за готовност за е-правителство, на World Democracy Audit с техния Индекс на демокрацията, на Global Peace Index, с изследванията на Индекса на мира и много други.

През последните 20 години у нас бяха разработени и приети редица стратегически документи, имащи за цел модернизиране на държавната администрация, като:

- Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, със срок на действие до 2005 година;
- Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013;
- Стратегия за децентрализация за периода 2006-2015 г.;
- Стратегия за развитие на държавната администрация от 2013 година;
- Оперативна програма „Административен капацитет 2007-2013“;
- Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020;
- Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020;
- Национална стратегия за киберсигурност „Кибер устойчива България 2020“;
- Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018-2020;

- Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“;
- Стратегия за децентрализация за периода 2016-2025 г.;
- Оперативна програма „Електронно управление и техническа помощ 2021-2027“ и др.

Освен тези документи, определящи визията за модерна администрация, нейната дейност е регламентирана в редица закони, като:

- Закона за администрацията;
- Закона за публичните финанси;
- Закона за местните данъци и такси;
- Закона за държавните такси,;
- Закона за местното самоуправление и местната администрация;
- Закона за държавния служител;
- Закона за държавната собственост;
- Закона за общинската собственост;
- Закона за нормативните актове;
- Закона за киберсигурност;
- Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор;
- Закона за вътрешния одит в публичния сектор и др.

Визията, целите, изискванията и регламентите, заложили в тези документи, бяха определящи при конкретизиране на елементите на административния капацитет, които трябва да притежават структурите на държавната администрация и бяха заложили като въпроси в анкетното проучване. Те очертават както стремежа на администрациите за тяхното модернизиране, така и очакванията на обществото за добро управление.

1. Особености на емпиричното проучване за 2021 година

Изследването на административния капацитет на държавната администрация за 2021 година се отличава по някои специфики от тези, провеждани през предходните години. На първо място, изминалата 2021 година беше твърде бурна, от гледна точка на политическите флуктуации и изостряне на политическите страсти и беше белязана с три парламентарни вота, едни президентски избори и почти 7 месеца на служебно управление. Годишната беше богата на бурни събития, изведе на преден план нови политически играчи, обществото реагира на политическите скандали с множество протести, започнали още от лятото на 2020 година и завърши с ново правителство и нови очаквания за 2022 г. Тези промени няма как да не са се отразили на дейността на административните служби, тъй като всяка партия и всяко правителство имат своите нюанси в разбирането си за това как трябва да се управляват и как трябва да работят те.

На второ място, през изминалата 2021 година продължи и дори се задълбочи пандемията от COVID-19. Много служители бяха принудени да работят от дома си, в условия на отдалечен достъп до бази данни, компютърни мрежи и невъзможност за пряко общуване. Редица училища и детски градини дълго време бяха затворени, което принуди много родители да си останат вкъщи. Въпреки че започна изплащането на месечни целеви помощи на родителите на деца до 14 години, които не посещават училище, детска ясла или градина, поради въведените противоепидемични ограничения, пандемията остави много семейства без възможност за нормална годишна почивка и възстановяване.

На трето място, политическата неустановеност, както и заявките за 15-процентно съкращаване на служителите в държавната администрация, може би ги направиха по-несигурни за работното си място и по-предпазливи в общуването, което се отрази на готовността им да сътрудничат при провеждане на представяното изследване. За първи път през тези пет години на проучвания чрез анкетиране на държавните служители, администрациите демонстрираха явно нежелание за колаборация. На очакванията държавната администрация да става все по-отворена и прозрачна, като един от критериите за модерна администрация, беше отговорено с по-голямо затваряне и изолиране. Вместо получаваните при другите изследвания 150-180 анкети, сега те бяха само 91, при положение, че неколккратно беше удължаван срокът за подаване на попълнените електронни въпросници и многократно нашите традиционни респонденти бяха приканвани да дадат своите отговори. Не помогна дори и това, че в новото изследване към двата досегашни организатора – СА „Д. А. Ценов“ и Института по публична администрация, беше привлечен още един авторитетен партньор – УНСС. Така че, първият извод, който може да се направи, дори без да се анализират числата и оценките от отговорите на респондентите, е очевиден – държавната администрация стана по-затворена и непрозрачна.

Традиционно, в новото изследване за 2021 година бяха включени въпроси, които съществуваха и в предишните три въпросника, някои от тях бяха преформулирани за по-голяма яснота, но бяха включени и нови въпроси, касаещи области на административния капацитет, които са станали актуални през изминалата година и не са били във фокуса на вниманието на администрациите и обществото преди това. Такива са въпросите, свързани с отражението на политическата нестабилност през 2021 година върху работата на администрациите, за това как липсата на действащо Народно събрание през по-голямата част от годината рефлектира върху тяхната дейност, как администрацията е реагирала на външните предизвикателства и др.

И този път проучването премина през традиционните **четири етапа**, а именно:

Първи етап – уточняване обекта на изследване и неговите структурни елементи. Запознаване с нормативната база, уреждаща функционирането на държавната администрация и изискванията за административен капацитет, включително с нейните изменения и допълнения, осъществени през 2021 година;

Втори етап – структуриране на въпросник, който да обхваща всички основни елементи на административния капацитет на държавната администрация;

Трети етап – актуализиране на списъка на респондентите и провеждане на анкетно проучване сред тях;

Четвърти етап – анализ на данните от анкетите и изчисляване на Индекс на административния капацитет.

2. Области на административен капацитет

В администрацията на изпълнителната власт в България през 2021 година средногодишно са работили 98 305 души, без тези в Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната, при 97 595 души за 2020 година, т.е. регистрира се увеличение със 710 души. За сравнение, средно месечно за първото тримесечие на настоящата 2022 година заетите в администрацията са 97 749 или с около половин процент по-малко, което е далеч от декларираната цел за 15-процентно намаление, което трябваше да бъде постигнато до края на настоящата 2022 година. Броят на заетите лица в различните администрации е важен за изчисляване на Индекса на административния капацитет, тъй като служат като тегла на оценките, получени при анкетирането и пряко влияят върху стойностите на показателя.

Когато се коментира броят на служителите в администрацията на изпълнителната власт, трябва да се прави разлика между понятията „администрация на изпълнителната власт“, наречена за по-кратко „държавна администрация“ и други сродни понятия като „обществен сектор“, сектор „Държавно управление“ или икономическата дейност „Административни и спомагателни дейности“. Общо наети лица в България по данни на НСИ са 2 273 819 души, като от тях 553 023 или 24,32% са в обществения сектор. Това е съпоставимо с другите страни, като е повече, отколкото в Германия, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Испания; по-малко, отколкото в Швеция, Дания, Финландия; и приблизително толкова, колкото е в Литва, Франция, Унгария и Естония. Така че не може да се говори за големи фразиращи разминавания в относителните дялове на заетите в обществения и в частния сектор в България, спрямо средноевропейските равнища.

В сектор „Държавно управление“ работят 114 023 души или около 5% от всички наети лица, но това не е държавна администрация, тъй като тук се включват многопрофилните болници за активно лечение, Българската банка за развитие, НЕК, Летище София, Български пощи, Вазовски машиностроителни заводи, АЕЦ „Козлодуй“ и др.

Армията ни наброява 34 500 души редовни военнослужещи, а полицията – 28 000 души. В здравеопазването и социални дейности работят 165 208 души, от които в обществен сектор на тези дейности около 104 000 души, стават 16,6%, а в сектор „Образование“ - около 169 113 души (Вж. Таблица 1).

Таблица 1.

Наети лица в България (средногодишно и към края на 2021 година)

Показател	Брой души	Процент от наетите
Население на Р България	6 927 000	
Наети лица в Р България - общо	2 273 819	
Наети лица в администрацията на изпълнителната власт	98 305	4,32%
Полиция	28 000	1,23%
Армия	34 500	1,52%
Сектор „Държавно управление“	114 023	5,01%
Здравеопазване - обществен сектор	104 000	4,57%
Образование - обществен сектор	150 000	6,60%
Всичко обществен сектор	553 023	24,36%
Частен сектор	1 720 796	75,64%

Източник: НСИ

Наетите лица в структурите, попадащи в групата на икономическа дейност „Административни и спомагателни дейности“, също не са държавна администрация, тъй като тя обхваща разнороден кръг дейности, служещи за административна и друга поддръжка на останалите отрасли от икономиката, като отдаване под наем на движимо имущество, посредничество за постоянно или временно наемане на работа, посредничество в туризма, поддръжка на сгради, охранителна дейност, кол центрове и други.

НСИ изчислява броя на заетите в държавната администрация като включва държавните служители на национално, регионално и местно ниво, и въоръжените сили. Трябва да се отбележи, че обхватът на държавната администрация е различен в отделните държави членки, тъй като например образованието или здравеопазването са част от държавния сектор в някои страни, за разлика от други. Така определен броят на заетите в държавната администрация у нас би бил около 17% от всички заети лица. За ЕС този процент варира между 15% и 17% от 2000 г. насам, като през 2016 г. е 16%.

Сред държавите членки, за които има данни, броят на държавните служители намалява най-значително в Словакия, Обединеното кралство и Италия, докато в Румъния, Унгария и Словения се увеличава¹.

Настоящото изследване е ориентирано към проучване на капацитета на **администрацията на изпълнителната власт**, която като събирателно понятие се подразделя на централна и териториална. Тези две групи, от своя страна, включват следните 10 подгрупи, а именно:

1. Министерства и администрация на Министерски съвет;
2. Държавни агенции;
3. Държавни комисии;
4. Изпълнителни агенции;
5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт;
6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание;
7. Структури по чл. 60 от Закона за администрацията;
8. Общински администрации;
9. Областни администрации;
10. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

Всяка една администрация се отличава от останалите по отношение на областите на управленска отговорност, нормативна регламентация на дейността, вътрешна структура, организация на работа, функции и численост на персонала. В настоящото проучване не бяха включени държавните комисии, тъй като на практика в тази категория попада само Държавната комисия по сигурност на информацията и структурите по чл. 60 от Закона за администрацията, които нямат характеристиките на типични администрации на органите на изпълнителната власт². Заеите в тези две категории са по-малко от 1 000 души, което не може да се отрази на обхвата на изследването.

Както всяка година, на **първия етап** от изследването подробно беше проучена нормативната база, регламентираща дейността на държавната администрация. Беше направен контент анализът на закони и подзаконови нормативни документи, стратегии, програми и планове, с цел да се изяснят областите на компетентност на съответните администрации, изискванията към дейността им и резултатите, които трябва да се очакват от съответната дейност, дефиниране на определени възможни състояния (отлично, добро,

¹ https://www.nsi.bg/european_economy/bloc-4d.html?lang=bg

² В тази категория попадат експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други.

задоволително и незадоволително), както и насочване към обективно проверими доказателства за всяко състояние. Основен акцент на анализа на нормативните документи беше да се прецени доколко те отразяват националните и наднационални изисквания и достижения в областта на доброто управление.

Вторият етап от емпиричното изследване беше свързан с разработването на въпросник, чрез който по електронен път бяха анкетирани експерти от държавната администрация и който включваше 41 въпроса (при 58 за 2019 година и 37 за 2020-та). Всеки един отговор описва едно от следните четири вида състояния на административния капацитет - незадоволително, задоволително, добро и много добро.

Въпросите бяха формулирани така, че отговорите да дадат възможност да се определят оценки на състоянието на административния капацитет на проучваната администрация, в следните области:

1. Финансовата и организационната зависимост на съответната административна структура от централната власт;
2. Стилът на управление и работата в екип;
3. Стратегическото и оперативното планиране;
4. Мониторингът и оценката на публичните политики и оценка на въздействието при въвеждане на нови регулации;
5. Начинът за определяне на цените на публичните услуги;
6. Финансовото здраве и бюджетната политика;
7. Вътрешният контрол;
8. Публично-частното партньорство;
9. Управлението на риска;
10. Управлението на човешките ресурси, в т.ч. етика на взаимоотношенията;
11. Управлението на знанието;
12. Работата със стажанти;
13. Управлението на работните процеси;
14. Прилагането на системи за самооценка;
15. Ориентацията към целевите групи, проучване и съобразяване с техните интереси, способността на администрацията да си партнира с други организации;
16. Работата с медиите и с консултативните съвети;
17. Достъпът до обществена информация;
18. Защитата на личните данни;
19. Прилагането на антикорупционни мерки;
20. Осигуряването на равни възможности за хората с увреждания;
21. Спазването на принципите на устойчивото развитие и борба с климатичните промени;
22. Електронното управление;

23. Устойчивост на администрацията на политически промени и неблагоприятни външни въздействия;
24. Измерване на резултатите от работата на административните звена и отделните служители.

При формулирането на посочените въпроси във въпросника за анкетиране на експертите от държавната администрация сме се ръководили от следните основни принципи:

1. Максимален обхват на въпросите, даващи възможност за разкриване на истинската ситуация по отношение на различните критерии за административен капацитет;
2. Универсалност на въпросите, даваща възможност за поставянето им пред различни структури на централизираната и на териториалната администрации;
3. Нормативна обосновааност, изразяваща се в наличието на действащи нормативни текстове, поставящи изисквания за административен капацитет пред организациите на изпълнителната власт;
4. Концептуална съвместимост с основните теории, концепции и стандарти за административен капацитет за добро управление.

Третият етап от емпиричното изследване беше провеждането на самата анкета, което се осъществи в последните три месеца на 2021-ва и началото на 2022-ра година. Бяха получени 91 попълнени електронни анкети (вж. Таблица 2).

Таблица 2.

Брой анкетиранни администрации на изпълнителната власт и брой респонденти

АДМИНИСТРАЦИИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	БРОЙ
Министерства и администрация на Министерски съвет	11
Държавни агенции	11
Изпълнителни агенции	12
Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	5
Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	7
Общински администрации	22
Областни администрации	6
Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	16
Общо администрации	91

3. Анализ

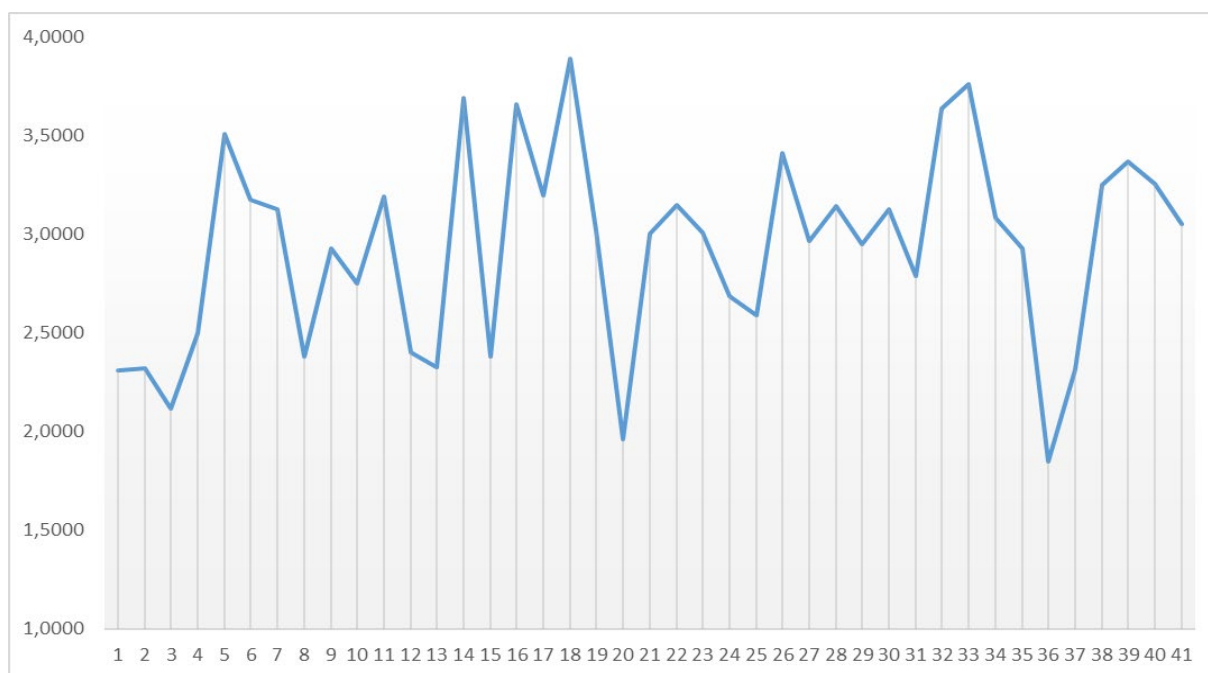
Във всяка от определените области на административен капацитет – обект на проучването, бяха формулирани по четири възможни отговора, съответстващи на четири възможни състояния - **незадоволително, задоволително, добро и отлично**, всяко от които получава съответно оценки по Ликертова скала от 1 до 4. Поради голямото количество данни и необходимостта от по-голяма прецизност, осреднените оценки по групи и за цялата съвкупност са представени до четвъртия знак след десетичната запетая. В базата данни, обаче, те се съхраняват до четиринадесетия знак след запетаята.

Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации за 2021 година е 2,9608, което е над средната за дименсията 1–4, т.е. над 2,5. Ако приемем, че оценки от 1 до 1,75 говорят за незадоволително състояние на административния капацитет, оценки от 1,75 до 2,50 – за задоволително състояние, оценки от 2,50 до 3,25 – за добро състояние и оценки от 3,25 до 4,00 – за много добро, то средната оценка от **2,96** попада в третата дименсия, т.е. говори за добър административен капацитет. В сравнение с предходната 2020 година, когато средната оценка е била 2,84, имаме увеличение с 0,12, което се отразява и на нивата на интегралния показател - Индекса на административния капацитет за 2021 година.

Средната минимална оценка по 41 компонента на административния капацитет е 2,30 при 1,68 за 2020 година и 1,92 за 2019 година, което говори за преодоляване на най-големите слабости, регистрирани през предходните години. Средната максимална оценка е 3,49, т.е. малко по-ниска, в сравнение с регистрираните 3,92 за 2020 година и 3,66 за 2019-та. Това може да се тълкува като все-по-голямо сближаване на практиките на администрациите в резултат на преодоляване на основните недостатъци, но и констатирани слабости по отношение възможностите за адекватна реакция на общи предизвикателства.

Средните оценки, дадени от респондентите по въпросите, характеризиращи отделните оценявани компоненти на административния капацитет в дименсията от 1 до 4, са представени визуално на Фигура 1:

Най-ниски са оценките на прилагането на принципите на устойчивото развитие в дейността на администрациите, на стила на управление и ръководство, който се оценява по-скоро като авторитарен, отколкото подкрепящ или либерален. Счита се, че броят на служителите в администрациите не е адекватен на изпълняваните функции, което е в противовес на идеите за съкращения, на прилагането на публично-частни партньорства, както и на финансовото състояние и финансовата зависимост на администрацията. В голяма част от администрациите не се извършва оценка на въздействието при въвеждането на нови регулации, не се отчитат рисковете, свързани с изменението на климата и няма програми с превантивни действия и мерки за реагиране при настъпване на инциденти.

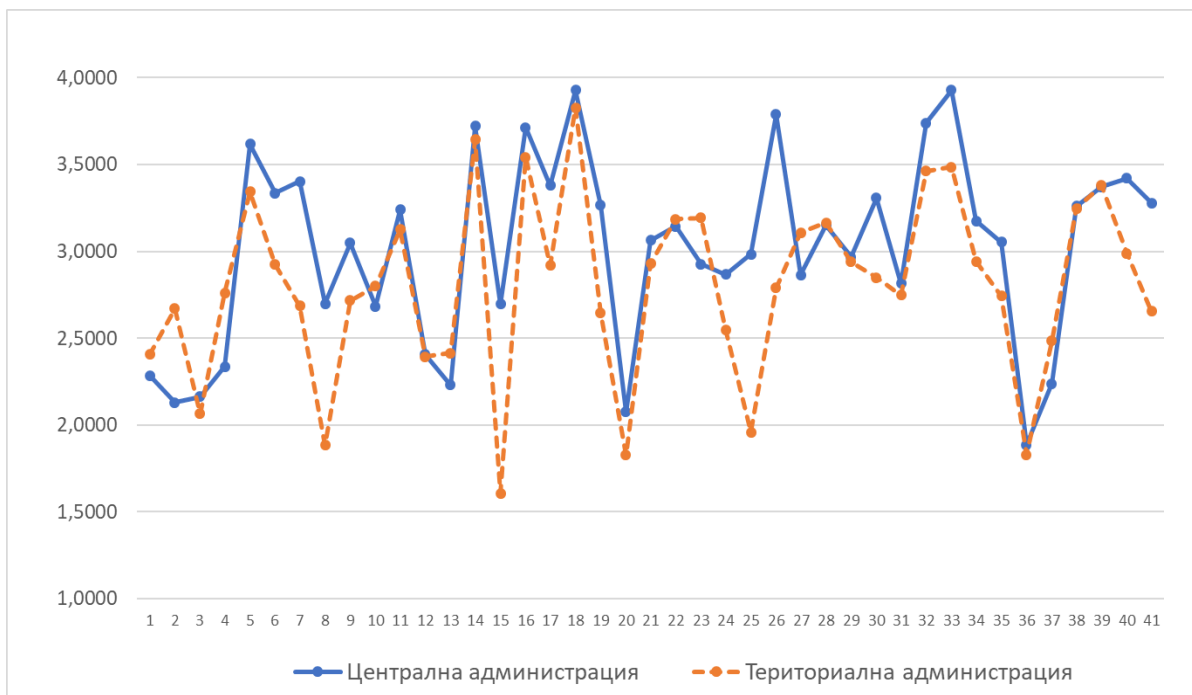


Фиг. 1. Средни оценки на отделните компоненти на административния капацитет

Най-високи оценки респондентите дават на следните компоненти на административния капацитет:

- на адекватността на мерките, които администрацията е предприела за противодействие на пандемията от COVID-19;
- на предприетите спешни мерки за защита на личните данни, след регистрираните случаи на изтичане на такива от официалните бази данни на държавни институции през 2019 и 2020 година;
- на финансовия контрол, което в известна степен противоречи на изнесената публична информация за разходване на големи бюджетни средства, без спазване на необходимите процедури и контролни дейности;
- на осигурения достъп до обществена информация;
- на стратегическото планиране и поставянето на цели за развитие и др.

Съществуват различия в оценките на административния капацитет на централната администрация и на териториалната администрация. На следващата Фигура 2 са представени средните оценки на административния капацитет на групата администрации, включващи се в централната администрация и на тези от териториалната администрация. Като цяло, административният капацитет на централната администрация се оценява на 3,01, а на териториалната – на 2,80.



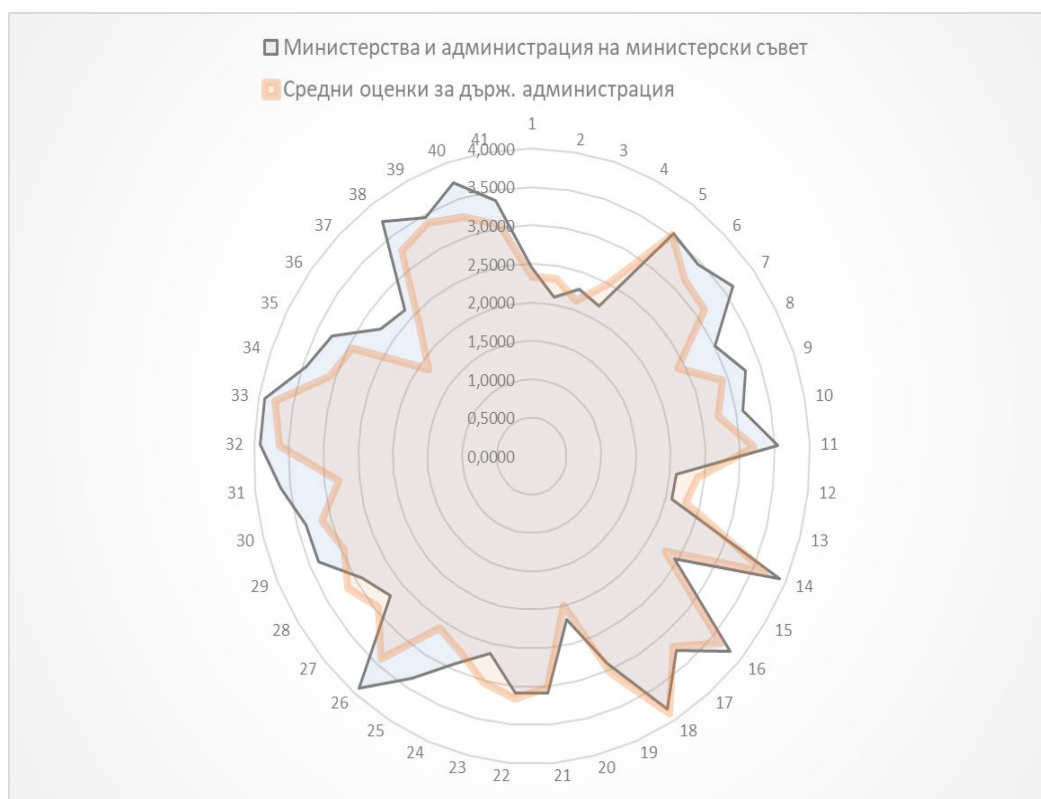
Фиг. 2. Оценки на административния капацитет на централната и териториалната администрации по отделни компоненти

Анализът на отговорите по групи администрации дава по-детайлна представа за това, коя администрация в кои области показва най-добър административен капацитет и в коя изостава.

Респондентите от **министерствата и администрацията на Министерски съвет** оценяват своя административен капацитет със средна оценка 3,13, при 3,19 за предходната 2020 година и 3,14 за 2019-та, което говори за известно отстъпление от завоюваните позиции. Най-високи са оценките на системите за защита на личните данни, достъпа до обществена информация, разписани са всички основни работни процеси в правилници, наредби и др.п., адекватно е реагирано на пандемията от COVID-19, така че негативното въздействие върху работата на администрацията да е минимално.

Счита се, че административната и финансова зависимост от централната власт е твърде висока, което е нормално за тези органи на централната администрация с политически ръководства, стилът на управление също не получава високи оценки, преценява се, че броят на служителите в администрациите на министерствата не е адекватен на вменените задължения, поради липса на подготвени кадри или текучество.

Визуално оценките на административния капацитет на министерствата, съпоставени със средните оценки за цялата държавна администрация, са представени на Фигура 3.

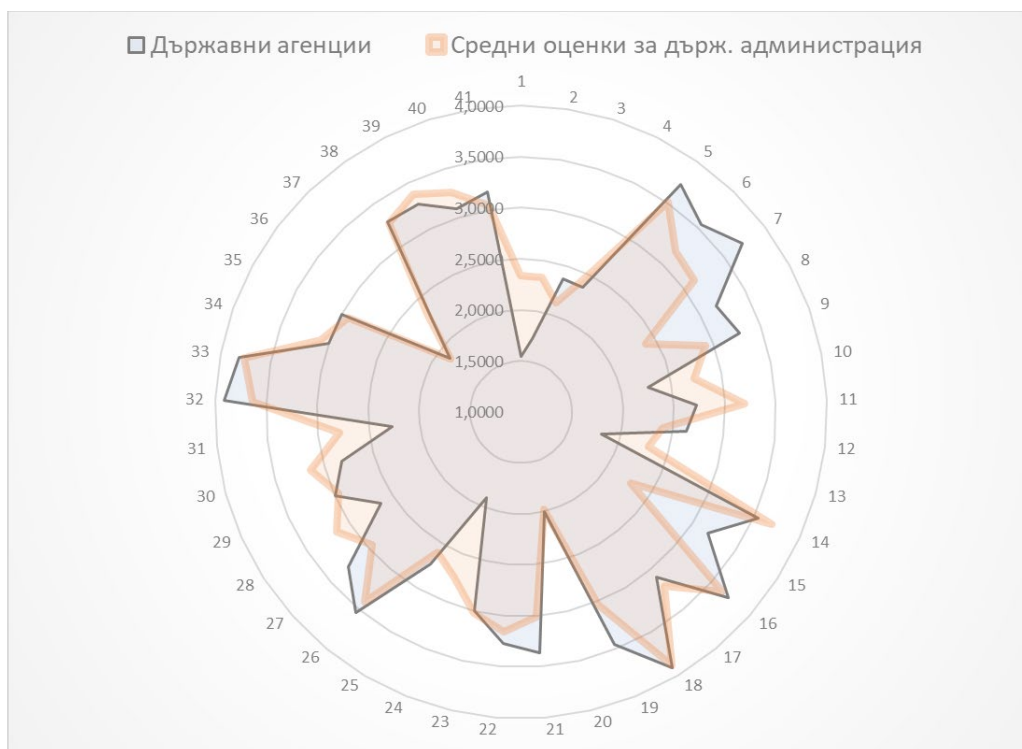


Фиг. 3. Оценки на капацитета на министерствата и средни оценки за цялата държавна администрация

Държавните агенции също регистрират известен спад в ниво на административен капацитет, който за 2021 година се оценява на 2,98, при 3,18 за предходната 2020 година, но е по-високо от 2019-та, когато е било 2,89. Те оценяват високо факта, че извършват постоянен мониторинг на секторните политики, дефинирани с целеви стойности на индикатори за постигнати резултати и срокове. Мониторингът се осъществява на базата на приети правила, процедури и методики. Резултатите от мониторинга се оповестяват по подходящ начин на обществеността. По този критерий държавните агенции имат най-високите оценки сред всички оценявани администрации. Високи са и оценките за това, че те са предприели навременни и адекватни мерки за противодействие на риска от заразяване на служителите с коронавирус, на системата за достъп до информация и защитата на личните данни.

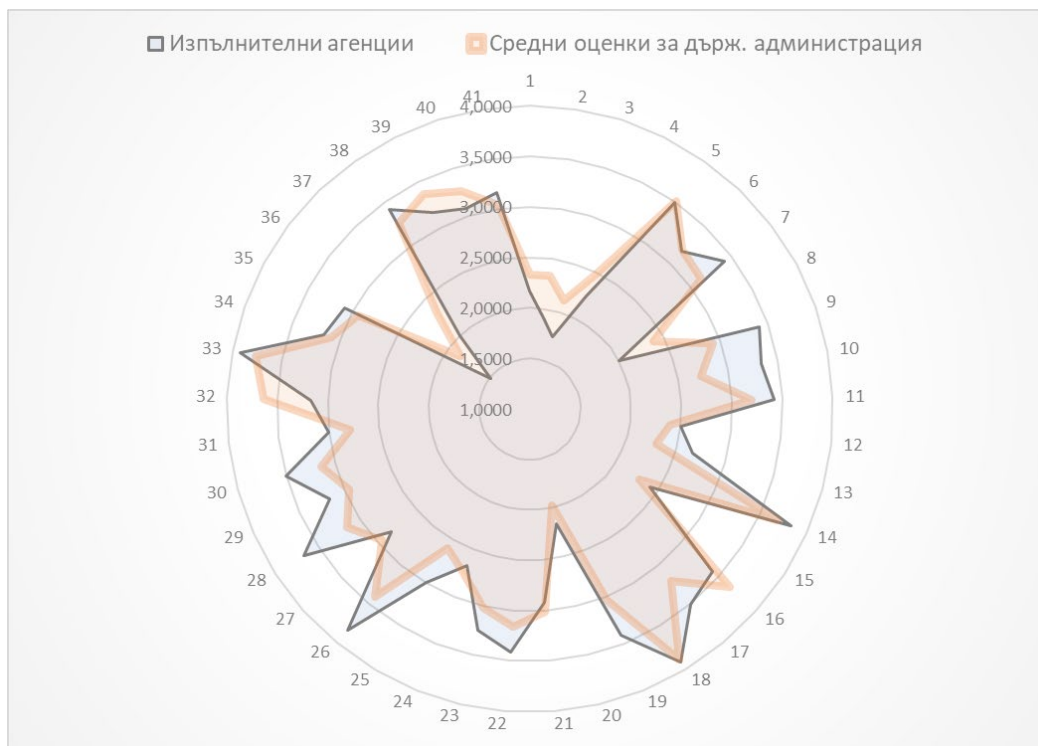
Счита се, че тези административни органи нямат необходимата степен на самостоятелност, че са силно зависими както финансово, така и организационно от централната власт, поради което оценките на тези компоненти са най-ниски от всички групи – 1,54 и 1,72. Повечето от държавните агенции считат, че дори и да имат приет етичен кодекс, служители не помнят какво пише в него и нямат избрана комисия по етиката. Това е проблем, още повече, че към тази категория държавни администрации спадат Държавната агенция за закрила на детето, Държавна агенция за бежанците и др., за които спазването на етичните норми е във фокуса на общественото внимание.

Оценките на капацитета на държавните агенции, съпоставени с тези за цялата държавна администрация, са представени визуално на следващата фигура.



Фиг. 4. Оценки на капацитета на държавните агенции и средни оценки за цялата държавна администрация

Изпълнителните агенции, в т.ч. Изпълнителна агенция по горите, Агенция по заетостта, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури и др., бележат значителен ръст в средната оценки на административния им капацитет, която за 2021 година възлиза на 3,04, при 2,69 за 2020-та и 2,63 за 2019 година. Те регистрират високи нива на административен капацитет в същите области като държавните агенции, но също така и в областта на управлението на риска, планирането и управлението на работните процеси. Като слабости се отбелязва това, че не винаги дейността им е съобразена с принципите за постигане на устойчиво развитие, недостатъчната екипност, високата зависимост от централната власт, това, че не извършват редовно анализи на данъчната, административната и регулаторна тежест от прилагането на различни секторни политики, както и факта, че администрацията, макар и да отчита рисковете, породени от изменението на климата, което води до настъпването на инциденти като наводнения, безводие, нерегламентирани замърсявания на водите, почвите и въздуха и др., няма програма за справяне с тях. Оценките на останалите компоненти на административния капацитет са близки до средните за цялата държавна администрация, което най-добре личи от следващата Фигура 5.

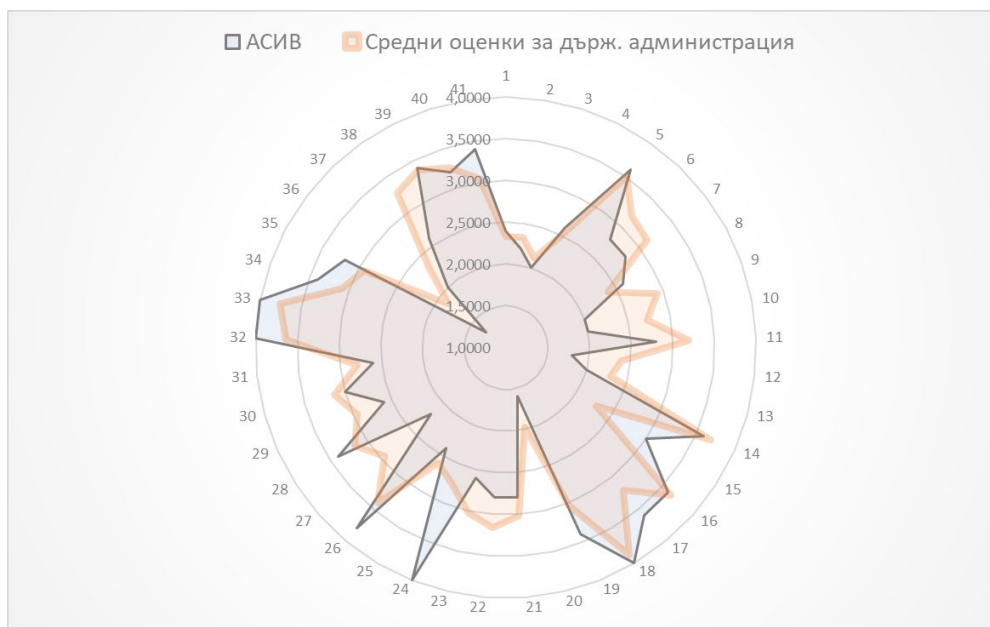


Фиг. 5. Оценки на капацитета на изпълнителните агенции и средни оценки за цялата държавна администрация

Друга група администрации на изпълнителната власт са **административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт**. Такива са традиционно анкетираните Държавен фонд „Земеделие“, Патентното ведомство, Национална агенция за професионално образование и обучение, Института за публична администрация, Агенция „Пътна инфраструктура“, Държавна комисия по сигурността на информацията и др. Като цяло оценката на техния административен капацитет е по-висока от средната и възлиза на 2,89, което е много близко до тази от 2020 година (2,84) и представлява ръст, в сравнение с оценката от 2019-та, когато е била 2,79. За тази група администрации е характерно голямата поляризация на оценките, тъй като по 6 компонента на административния капацитет те отчитат най-високи стойности от всички групи администрации, а по цели 11 компонента – най-ниски от всички администрации. Повечето от тях имат приет етичен кодекс и избрана комисия по етиката, имат разписани процедури за наблюдение спазването на етичните норми и реагиране при констатиране на нарушения. Останалите високи оценки са в същите области, в които всички структури от централната администрация са посочили високи резултати – системите за защита на личните данни, осигуреният достъп до информация, предприетите адекватни мерки срещу разпространението на пандемията. Ниски оценки се регистрират в областта на устойчивото развитие, липсата на гъвкавост и икономическа обоснованост на размерите на таксите и цените на публичните услуги, липсата

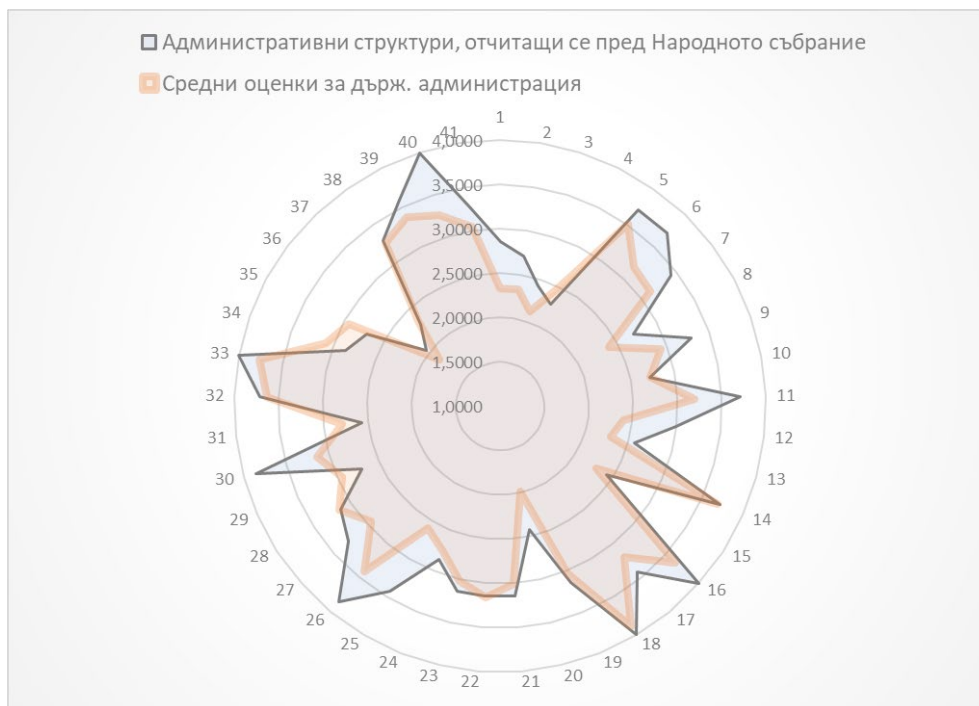
на системи за самооценка. Счита се, също така, че броят на служителите в тези администрации не е адекватен на вменените им задължения.

Графично оценките на административния капацитет на тази група администрации на изпълнителната власт са представени на следващата Фигура 6.



Фиг. 6. Оценки на капацитета на административни структури на изпълнителната власт и средни оценки за цялата държавна администрация

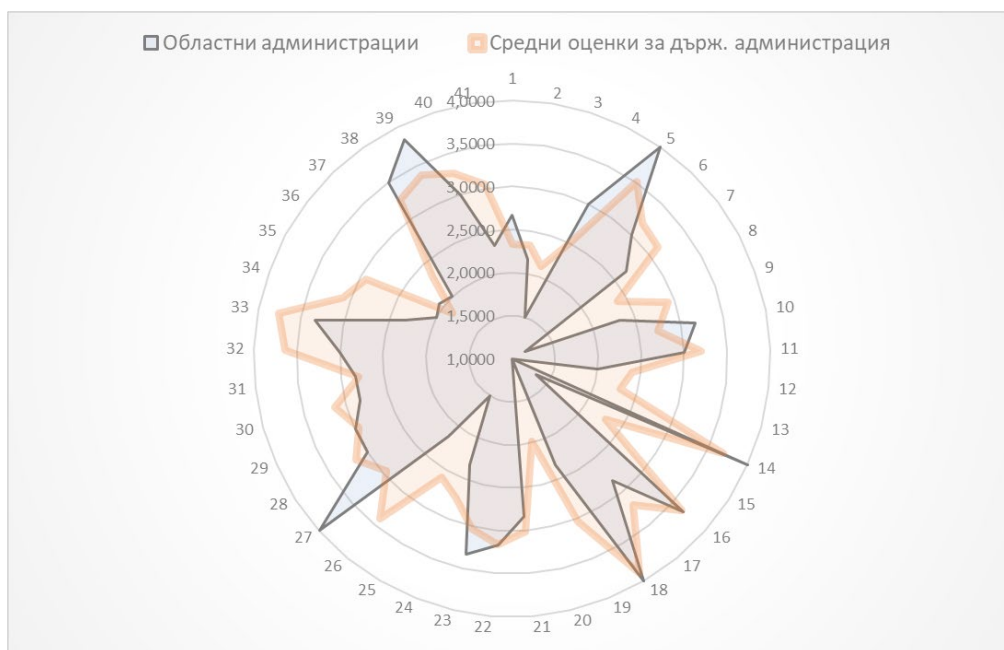
В групата на административните структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание, попадат Комисията за финансов надзор, Съветът за електронни медии, Националният осигурителен институт, Националната здравно-осигурителна каса, Комисията за защита на личните данни и др. Оценката на техния административен капацитет е над средната за цялата държавна администрация, а именно 3,15 при 3,11 за предходната 2020 година. В три области на административния капацитет тези структури отчитат максималната оценка 4,00 и това са: анализа и оценката на риска, свързан с мрежовата и информационна сигурност, адекватността на предприетите мерки против разпространението на пандемията от COVID-19 и актуализацията на стратегията за управление на риска. И трите области са свързани с управлението на риска, затова тези администрации могат да послужат като модел за останалите, тъй като към тази важна област често се подхожда формално. Тази група администрации регистрират най-високите за цялата държавна администрация оценки и в областите противодействие на неблагоприятни външни предизвикателства и планиране на дейността, които имат връзка и с предходните (Вж. Фигура 7).



Фигура 7. Оценка на компонентите на административния капацитет на административни структури, създадени с нормативен акт, които се отчитат пред Народното събрание, и средните за държавната администрация

Областните администрации регистрират по-нисък капацитет от средния – 2,62, но положителен факт е, че той все пак нараства (2,56 за 2020 година и 2,51 за 2019 година). В тези администрации работят сравнително малък брой наети или само 1 058 души, което представлява 1,14% от всички служители в държавната администрация. Нормативната база, регламентираща дейността на областните управители, включва Конституцията на Р България от 1991 г., Закона за администрацията от 1998 г. и Устройствения правилник на областните администрации от 2001 г., както и още около 80 нормативни документи, в които се предвиждат различни отговорности на областните управители. Те имат важна роля за реализиране на държавната политика на местно ниво, за контрол по законосъобразност на актовете на кметовете и общинските съвети, както и отговорности по координиране на усилията на социално-икономическите партньори за реализация на областните стратегии за развитие. Техни силни страни са финансовата дисциплина и това, че финансови задължения се поемат само при планирани средства в бюджета, което е обяснимо, като се има предвид, че техните бюджети са сравнително малки и ориентирани главно към работни заплати и издръжка, а също и прилагането на системи за самооценка. Слабостите в дейността на областните администрации се свеждат основно до това, че бюджетните им средства не достигат за нормалното функциониране на администрацията и честа практика е да се утвърждава един бюджет в началото на годината,

който многократно се актуализира в течение на самата година. При въвеждане на нови регулации не се извършва оценка на въздействието върху заинтересованите страни или тя се свежда само до провеждане на обществени обсъждания, без да има приета система за непрекъснат мониторинг и проучване на мнението им. Не се прилагат формите на публично-частното партньорство, стажанти се приемат в администрацията епизодично, само на базата на заявени желания от отделни студенти, а не в резултат на приета програма. Областните администрации са силно зависими от централната власт, тъй като бюджетът им се приема и утвърждава от по-високите йерархични нива. Самата администрация е организирана на принципа на линейно-щабната структура с ясни връзки на координация и субординация, не се създават екипи, а административни звена – дирекции и отдели, както е в повечето държавни администрации. Като цяло областните администрации имат най-ниски оценки, в сравнение с всички структури на държавната администрация, в цели 15 области от общо 41 (Фигура 8).

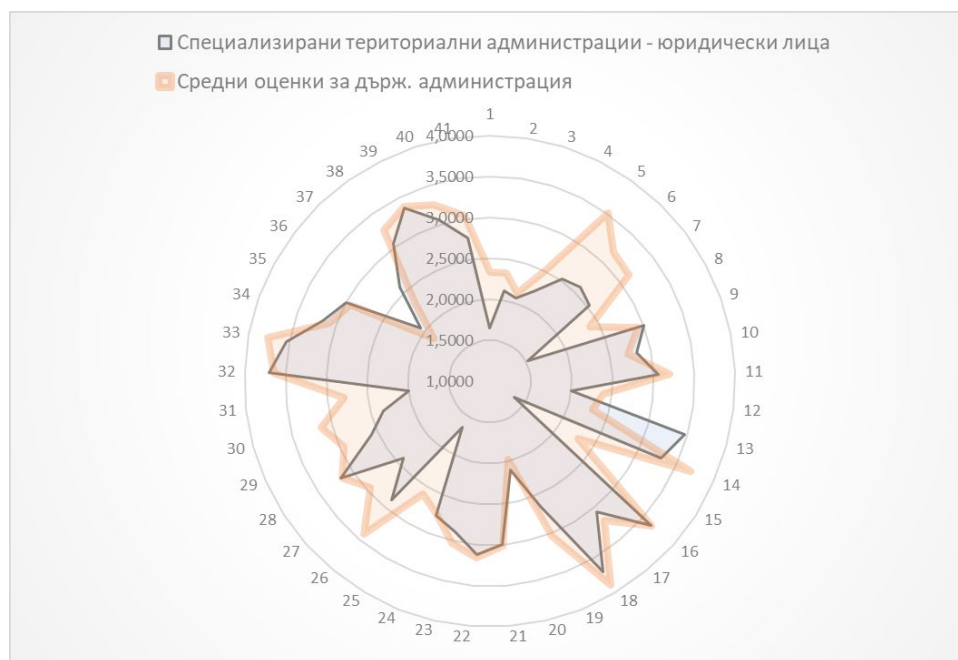


Фиг. 8. *Оценки на областните администрации и средни оценки за държавната администрация*

В административните райони, областите и общините се създават редица **специализирани териториални администрации**. В анкетното проучване беше изследван капацитетът на няколко Областни дирекции „Земеделие“, Регионални управления по образованието, Регионални дирекции по горите, Регионални инспекции по околната среда и водите, Регионални здравни инспекции, Агенции по заетостта и Басейнови дирекции. Резултатите от анкетите на тези структури доста наподобяват тези на областните администрации и това е напълно обяснимо, като се има предвид, че освен от

ресорните министерства, тяхната дейност се наблюдава и координира и от областните управители като представители на централната администрация на териториално ниво. Оценката на техния административен капацитет остава относително стабилна, но под средната за държавната администрация и възлиза на 2,75 при 2,68 за 2020 година и отново 2,75 за 2019 година. Силни страни на тези деконцентрирани структури са осигуреният достъп до обществена информация, като са разработили и прилагат всички необходими документи и информационни материали за информация на гражданите, имат определен служител или звено, което администрира процеса по осигуряване на достъпа и тези задължения са вписани стриктно в длъжностните характеристики на лицата и в правилника за дейността на административния орган. Предоставена е възможност за подаване на искания за достъп чрез писмено заявление, предадено на хартия, чрез електронна поща и чрез устно запитване. Имат актуална стратегия за управление на риска, а финансовото им състояние е добро. Бюджетните средства са разпределени по програми и политики и са достатъчни, както за подобряване на количествените и качествени показатели, характеризиращи специфичната дейност на администрацията на изпълнителната власт, така и за нови инвестиции.

Слаби места в работата на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, са голямата зависимост от централната власт, липсата на самостоятелност при определянето на цените на услугите, които предоставят, и размера на таксите, неприлагането на формите на публично-частното партньорство, липсата на практика за работа със стажанти и консултативни съвети (Вж. Фигура 9).



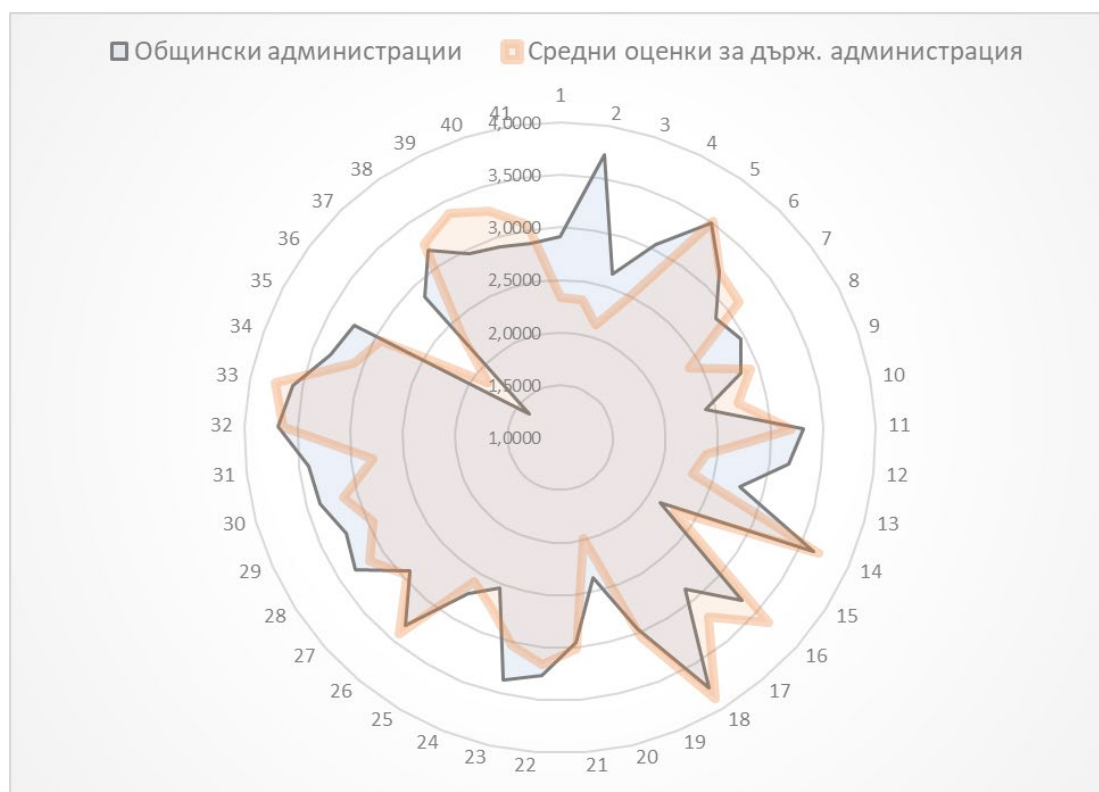
Фиг. 9. Оценка на административния капацитет на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица

Най-голям брой заети служители в рамките на цялата държавна администрация има в **общинските администрации**, които са 265 на брой. Те управляват процесите на териториите на съответните общини, където се осъществява местното самоуправление и това в някаква степен ги отличава от останалите структури на изпълнителната власт. Като цяло, оценката на административния им капацитет, определена на база на техните отговори на въпросите в анкетата, е по-висока от средната за всички административни групи – 3,13, което е завишение спрямо 2020 г. с 0,10 и с 0,27, спрямо 2019 година, когато оценката е била 2,86.

В проучването бяха анкетирани 22 представители от големи общини над 100 000 души население, средно големи с население от 50 000 до 100 000 души, средни общини с население от 10 000 до 50 000 души и малки общини с население под 10 000 души. Тяхна силна страна, посочена в отговорите на анкетите, е организационната независимост от централната власт, което е едно достижение на българския модел на местно самоуправление. Високо се оценява системата за планиране на общините, които разработват свои планове за развитие (сега наречени Планове за интегрирано развитие на общините - ПИРО), стратегии и програми. Все още в някои общини системата за мониторинг на изпълнението не е на необходимото ниво, тъй като той не е уреден като формализирана процедура. Не е добре изразена връзката между плановете и програмите, от една страна, и общинския бюджет, от друга, т.е. все още не е въведено програмното бюджетиране. Общините показват най-високи оценки сред всички администрации по отношение споделянето на знания. Служителите биват стимулирани да комуникират помежду си и да изграждат общности по интереси. Общинските администрации се стремят да придобиват, съхраняват, използват и обменят знания, както по формален, така и по неформален път.

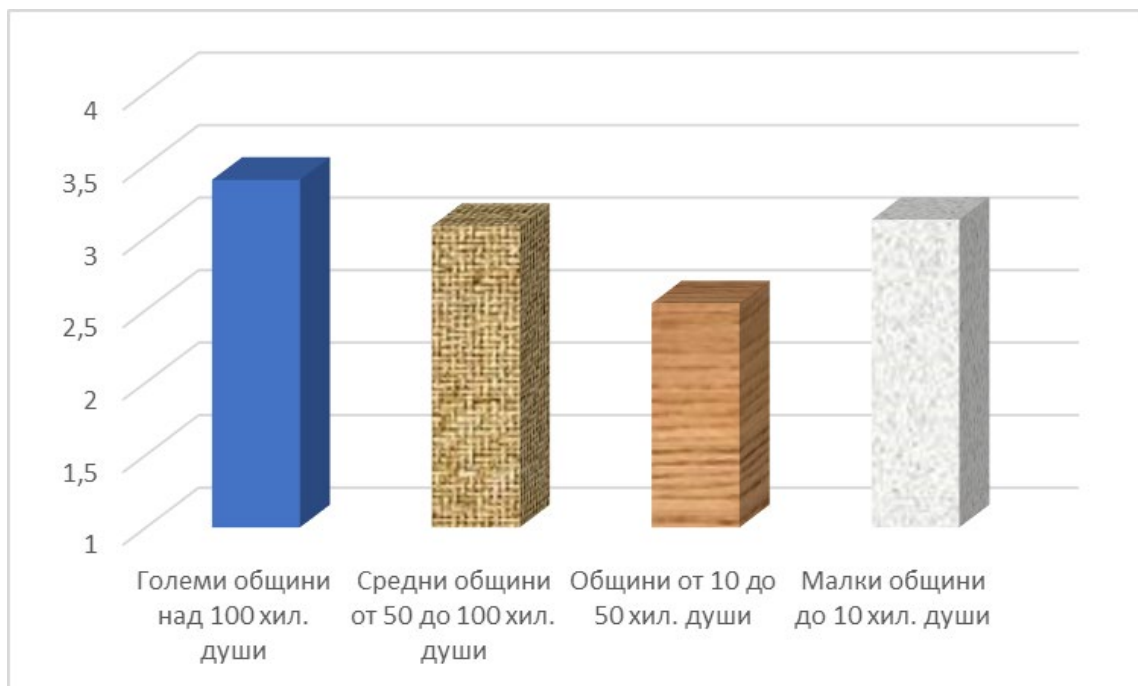
Като слабости са отчетени неспазването на принципите на устойчивото развитие във всяка дейност и недостатъчната борба с климатичните промени, неприлагането на формите на публично-частното партньорство, недостатъчният брой на служителите, който не отговаря на реалния обем от работа, влошаването на финансовото им състояние, в резултат от липсата на своевременно приет държавен бюджет, както и несвоевременното приемане на належащи решения и нормативни актове от правителството и парламента.

На Фигура 10 са представени оценките на административния капацитет на общинските администрации по отделни компоненти, сравнени с тези на държавната администрация, като цяло.



Фиг. 10. Оценка на компонентите на административния капацитет на общинските администрации и на държавната администрация, като цяло

Както и при предходните изследвания, така и тази година за по-обективен и задълбочен анализ най-голямата и най-разнородната група на териториалните администрации на изпълнителната власт – общините, бе разделена на четири групи – големи общини с население над 100 хил. души, средно големи общини с население от 50 до 100 хил. души, средни общини с население от 10 до 50 хил. души и малки общини с население под 10 хил. души. Различията в техния административен капацитет са напълно обясними, поради различията във финансовите възможности, икономическия потенциал, наличието на достатъчно подготвени специалисти с необходимата квалификация за покриване на всички длъжности в администрацията. Най-беглият поглед показва наличието на различия в общата средна оценка по всички компоненти – за големите общини средната оценка на административния капацитет е 3,39 при 3,10 за предходната 2020 година, средно големите общини запазват оценката си от 3,09, общините с население от 10 до 50 хил. души имат спад на капацитета от 2,76 за предходната 2020 г. на 2,54, а най-малките, с население под 10 хил. души, повишават оценката си на 3,12 при 3,06 за 2020-та. На следващите фигури са показани оценките на четирите групи общини по всички 41 параметри, формиращи общата оценка на административния им капацитет.



Фиг. 12. Средни оценки на административния капацитет на големите, средно големите, средните и малките общини

От изложеното дотук могат да се направят следните **изводи**:

1. Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации за 2021 година е 2,96, което е над средната за дименсията 1–4, т.е. над 2,5. В сравнение с предходната 2020 година, когато средната оценка е била 2,84, имаме увеличение с 0,12.
2. Администрациите отбелязват като свои силни страни предприетите адекватни мерки за борба с пандемията от COVID-19, практиката по разработване на планове и програми, опазването на личните данни, вътрешния контрол.
3. Регистрира се нарастване на капацитета на администрациите по отношение осигурения достъп до обществена информация. Тези оценки в известна степен противоречат на констатираното нежелание на голяма част от администрациите да се включат в настоящото анкетно проучване и по този начин да демонстрират по-голяма прозрачност и готовност за сътрудничество с научни институции и гражданското общество, като цяло.
4. Средната минимална оценка по 41-те компонента на административния капацитет е 2,30 при 1,68 за 2020 година и 1,92 за 2019 година, което говори за преодоляване на най-големите слабости, регистрирани през предходните години. Налице е все-по-голямо сближаване на

практиките на администрациите, в резултат от преодоляване на основните недостатъци, но и констатиране на общи слабости по отношение възможностите за адекватна реакцията на външни предизвикателства.

5. Традиционно много администрации дават ниски оценки на факта, че не разполагат с достатъчно подготвени кадри, но в същото време не приемат стажанти за провеждане на учебни стажове при тях, което е един начин да се привлечат млади специалисти.
6. Числеността на държавната администрация винаги е била обект на обсъждане в обществото, което смята, че тя е ненужно раздута, докато самата администрация счита, че броят на служителите не е достатъчен за изпълнение на нормативно регламентирани функции. Това дава повод на политици през последните три десетилетия периодично да отварят темата за необходимостта от съкращения в администрацията. Последното такова изявление беше за 15-процентно съкращение до края на 2022 година. По наше мнение, не е правилно такива цели да се поставят априори, „гонейки“ някакъв процент като цел, а трябва да се резултат на задълбочен структурен и функционален анализ на администрацията, на работните процеси, на нейната ефективност и ефикасност, определена на базата на обективни индикатори и чак тогава да се вземе решение за реинженеринг на процесите, за реструктуриране, за децентрализиране там, където е необходимо и възможно, за преразпределение на функции и едва тогава - за евентуално съкращение.
7. Децентрализацията на администрацията си остава реален факт само за общинските администрации, но не и за децентрализираните и децентрализирани специализирани териториални администрации, както и за държавните агенции и изпълнителните агенции, които отчитат, че нямат организационна и финансова независимост от централната власт. Даваме си сметка, че това не навсякъде е възможно и би довело до повишаване на ефективността на тези структури, но има и сфери, в които децентрализацията, като израз на демократично управление, е наложителна.
8. Спазването на принципите на устойчивото развитие, както и борбата с климатичните промени, не са на необходимото ниво, което може да ощетява бъдещите поколения, за сметка на настоящото.
9. Екипният принцип на работа все още не е разпознат като алтернатива на традиционната линейно-шабна организация на администрацията, а стилът на управление не навсякъде се оценява като добър.
10. Въпреки че общинските администрации бележат малък ръст на административния си капацитет, то в малките общини е все по-трудно да се намерят необходимите специалисти за осигуряване на качествени административни услуги на населението. Това ни дава основание отново да поставим въпроса за необходимостта от нова администра-

тивна реформа, при която броят на общините да бъде редуциран. Реформата в териториалното деление на страната трябва да бъде подчинена на идеята за предоставяне на по-качествени административни услуги, за улесняване и по-добро обслужване на гражданите. Необходимо е да се въведат стандарти за брой граждани, обслужвани от един общински служител, както и такива за количество и качество на публичните услуги, единни за цялата страна.

11. Прави впечатление, че повечето администрации отговарят, че имат системи за финансово управление и контрол, имат приети етични кодекси, имат системи за последваща оценка на изпълнението, имат стратегии за управление на риска, но ефект от наличието на тези документи не се забелязва. Това личи от факта, че те не са регистрирали нарушения при поемане на финансови задължения и изплащане на разходи, нарушения на етичните норми, не са отчетли очевидни рискове в техните риск регистри и че не е ясно как имат вътрешни правила за последваща оценка на изпълнението, като нямат разписани работни процеси и механизъм за измерване на резултатите.

4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление

Извършеният анализ на числовите стойности на отговорите на респондентите дава представа за състоянието на административния капацитет на отделни групи администрации и на отделни компоненти на административния им капацитет. Средната стойност от тези числови оценки не може да се приеме за представителна за цялата администрация, по причина, че някои администрации са по-големи, функциите им се разпростират върху по-голяма територия или население, в тях работят по-голям брой служители, отколкото в по-малките. Пренебрежимо малки за изследването са групата на държавните комисии, в която попада само Държавната комисия по сигурност на информацията, а също и структурите, създадени по чл. 60 от Закона за администрацията, в които работят по-малко от 1 000 души. Това е и причината те да бъдат изключени от изследването. В 28-те областни администрации броят на наетите лица е едва 1,14% от всички заети в държавната администрация, поради което тяхното влияние върху интегралния показател – Индекс на административния капацитет, не може да се сравнява с това на общинските администрации, в които работят 35% от всички държавни служители. Ето защо, за да се изчисли една представителна за цялата държавна администрация оценка на административния капацитет, отделните групи трябва да участват в нея с различна тежест. Като такава приемаме броя на наетите лица в тях, определен по данни от НСИ. Данните за непретеглените

средни оценки за всяка група администрации, както и претеглените оценки по групи администрации и за цялата държавна администрация, са представени в Таблица 3 и Таблица 4.

Таблица 3.

Средни непретеглени оценки на административния капацитет на държавната администрация за 2020 и 2021 година

Администрация	Оценка 2020	Оценка 2021	Нарастване/ намаление
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ			
I.1. Министерства и администрация на министерски съвет	3,1892	3,1330	↓
I.2. Държавни агенции	3,1802	2,9778	↓
I.4. Изпълнителни агенции	2,6914	3,0386	↑
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	2,8378	2,8878	↑
I.6. Административни структури, отчитащи се пред Народното събрание	3,1081	3,1463	↑
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ			
II.1. Общински администрации	3,0278	3,1330	↑
II.2. Областни администрации	2,5586	2,6237	↑
II.3. Специализирани териториални администрации	2,6785	2,7458	↑
Средна непретеглена оценка за цялата администрация	2,9089	2,9608	↑

Таблица 4.

Претеглени оценки на административния капацитет за 2021 година

Администрация	Средна оценка за групата	Тегла	Претеглена оценка
I.1. Министерства и Администрация на Министерския съвет	3,1330	0,0707	0,2215
I.2. Държавни агенции	2,9778	0,0327	0,0974
I.4. Изпълнителни агенции	3,0386	0,1332	0,4048
I.5. Административни структури на изпълнителната власт	2,8878	0,2594	0,7490
I.6. Административни структури, отчитащи се пред Народното събрание	3,1463	0,0723	0,2274
II.1. Общински администрации	3,1330	0,3530	1,1059
II.2. Областни администрации	2,6237	0,0114	0,0300
II.3. Специализирани териториални администрации	2,7458	0,0673	0,1849
Средна оценка за цялата държавна администрация	2,9608	1,0000	3,0208

За да се изчисли комплексната оценка на административния капацитет на осемте групи администрации на изпълнителната власт по всички 41 критерии, бе използвана формулата, която се прилага вече пет поредни години, базирана на индексния метод. Така се формира показателят Индекс на административния капацитет на държавната администрация (ИАКДА) или Administrative Capacity Index (ACI):

$$ACI_{T_1} = N \times \frac{\overline{ACV}_{T_1}}{\overline{ACV}_{T_0}},$$

където:

ACI_{T_1} е Индексът на административен капацитет за година T_1 ;

N – число, прието за база;

$\overline{ACV}_{T_1}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_1 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета;

$\overline{ACV}_{T_0}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_0 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета.

При миналогодишното изследване на административния капацитет на държавната администрация, неговите стойности за 2020 година бяха изчислени на 105,36. Приемайки тази стойност за предходната година като база, Индексът на административния капацитет на държавната администрация за 2021 година ще бъде:

$$ACI_{T_{2021}} = 105,36 \times \frac{3,0208}{2,9143} = 109,21$$

Това означава, че административният капацитет на държавната администрация през 2021 година е нараснал с 3,85 пункта, спрямо 2020 година, (Таблица 5).

Таблица 5.

Стойности на ИАКДА за 2017, 2018, 2019, 2020 и 2021 година

Индекс на АК за 2017-та година	100
Средна претеглена оценка на ДА за 2018-та година	2,8881
Индекс на АК за 2018-та година	104,42
Средна претеглена оценка на ДА за 2019-та година	2,8453
Индекс на АК за 2019-та година	102,87
Средна претеглена оценка на ДА за 2020-та година	2,9143
Индекс на АК за 2020-та година	105,36
Средна претеглена оценка на ДА за 2021-ва година	3,0208
Индекс на АК за 2021-ва година	109,21

Увеличението на стойностите на Индекса на административен капацитет за 2021 година може да се оцени единствено като положителен факт, още повече, като се имат предвид негативните външни въздействия върху дейността на администрациите през тази година, породени от пандемията, политическата нестабилност и липсата на законодателен орган през голяма част от годината. Дали това увеличение е достатъчно, каква е степента на доверие на гражданите в администрацията, какво е тяхното удовлетворение или неудовлетворение от нейната работа, всичко това може да бъде предмет на други подобни изследвания, които биха допълнили и дообогатили изводите и оценките, направени в настоящия доклад.

Използвана литература

- Борисов, Б. Административен капацитет на държавната администрация в България. София, 2019.
- Борисов, Б. и др. Практиката на общините при разработване на планови документи за програмния период 2014-2020 година. Алманах научни изследвания. Том 22. АИ Ценов, Свищов, 2015.
- Борисов, Б. Иновационни методи за управление на общините. София: Издателство на ЕПУ, 2012.
- Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998г., посл. изм. ДВ. бр.21 от 13 март 2020 г.
- Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., посл. изм. ДВ. бр. 9 от 2.02.2021 г.
- Институт по публична администрация. Европейски практики в доброто управление на административната дейност. София: Институт по публична администрация, 2015.
- Консорциум „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД и „София Консултинг” ООД. Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация, 2008. Извлечено от Министерски съвет. Портал за обществени консултации: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=147>
- МРРБ. Стратегия за децентрализация 2016-2025. София: МРРБ.
- Омбудсман на Р България. Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация. София: Омбудсман на Р България, 2007.
- Омбудсман на Р България. Наръчник за прилагане на доброто управление. София: Омбудсман на Р България, 2009.
- Стратегия за развитие на публичния контрол на Република България 2018-2020. Извлечено от Министерски съвет. Портал за обществени консултации: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1244>
- Съвет на Европа, Комитет на министрите. Препоръка (2004) 15 на Комитета на министрите към държавите-членки относно електронното управление („е-управление”). Съвет на Европа, 2004.
- Технологика АД. Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги. София, 2011.

- Указания за последващи оценки на изпълнението в организациите от публичния сектор. С., 2020.
- EUPAN; EIPA. Improving Public Organisations through Self-Assessment. EUPAN; EIPA, 2013.
- European Commission. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity. European Commission, 2014.
- Honadle, B. W. A capacity-building framework: a search for concept and purpose. Public Administration Review, 1981.
- Lusthaus, C. Institutional Assessment: A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners. Ottawa: IDRC, 1995.
- The Good Governance Guide. About Good Governance, 2017. Извлечено от Good Governance Guide: <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance>.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform. Oxford: University press.
- UNDP. Capacity Assessment and Development. New York: UNDP. New York: UNDP, 1998.

ВЪПРОСНИК ЗА АНКЕТИРАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ ОТНОСНО АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО
УПРАВЛЕНИЕ ПРЕЗ 2021 ГОДИНА

Уважаеми респонденти,

Моля, прочетете внимателно въпросите по-долу и изберете един отговор, който в максимална степен отговаря на действителното състояние на Вашата администрация. Надяваме се, че изборът Ви на най-точния отговор се основава не на лични впечатления, а на доказателствен материал – документи, съществуващи практики, специфични индикатори, постигнати цели и резултати.

1. В КАКВА СТЕПЕН АДМИНИСТРАЦИЯТА, В КОЯТО РАБОТИТЕ, Е ЗАВИСИМА ФИНАНСОВО ОТ ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ?

- a) В голяма степен, тъй като няма самостоятелен бюджет.
- b) В значителна степен, тъй като бюджетът на административния орган се приема и утвърждава от по-високите йерархични нива.
- c) Органът на изпълнителна власт има самостоятелен бюджет, който се утвърждава от висшестоящ орган, но е в състояние да мобилизира и собствени ресурси за изпълнение целите си.
- d) Административният орган разработва, приема и отчита самостоятелен бюджет.

2. В КАКВА СТЕПЕН АДМИНИСТРАЦИЯТА Е ЗАВИСИМА ОРГАНИЗАЦИОННО ОТ ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ?

- a) Ръководителят на органа на изпълнителна власт се назначава от висшестоящ орган и всяко назначение на членове на ръководството се съгласува с него.
- b) От висшестоящ орган се назначава само ръководителят, който е работодател на всички служители. Назначаването на членовете на висшето ръководство (изпълнителен съвет, управителен съвет, политически кабинет и др.п.) се съгласува с висшестоящия орган, а останалите служители се назначават пряко от ръководителя.
- c) Органът на изпълнителна власт е автономен, ръководителят му или се назначава от висшестоящ орган съгласно законодателството, или се избира пряко от общо събрание или от цялото население, но изборът му подлежи на утвърждаване от висшестоящ орган. Ръководителят на администрацията самостоятелно определя кадровата политика.
- d) Органът на изпълнителна власт е автономен, ръководителят му се избира пряко от общо събрание или от цялото население. Той провежда самостоятелна и независима кадрова политика.

3. КАКЪВ Е СТИЛЪТ НА УПРАВЛЕНИЕ И РЪКОВОДСТВО?

- a) Ръководството на администрацията се осъществява изцяло от нейния ръководител, като той взема всички съществени управленски решения.
- b) При вземане на управленски решения се провеждат консултации и обсъждания между управленския екип и други длъжностни лица на ръководни позиции, но този подход не е формализиран във вътрешен документ.
- c) Има ясни правила за включване на служители от администрацията при вземане на управленски решения и участието се насърчава.

- d) Съществува висока степен на доверие на длъжностните лица в администрацията, които изработват решения, съобразно своите правомощия и компетентност и ги съгласуват с ръководителя на организацията. Този подход е формализиран във вътрешен документ.

4. МОЖЕ ЛИ ДА СЕ КАЖЕ, ЧЕ АДМИНИСТРАТИВНИЯТ ОРГАН ПРИЛАГА ЕКИПНИЯ ПРИНЦИП НА РАБОТА?

- a) Ръководителят на административното звено и няколко подбрани от него служители са „движещата сила” на администрацията. Персоналът е главно технически изпълнител. Решенията се вземат от ръководителя на административното звено. Все още не се работи в екип.
- b) Администрацията е организирана на принципа на линейно-щабната структура с ясни връзки на координация и субординация. Не се създават екипи, а административни звена – дирекции и отдели.
- c) Функционалната организация на работа измества линейно-щабната структура. Административните звена са създадени като екипи по отделни функции. Повечето от служителите в администрацията работят за развитието ѝ като екип.
- d) Въведен е екипен принцип на работа, при който разпределението на задачите и финансирането става по екипи. Администрацията може да работи ефективно и в отсъствие на нейния ръководител.

5. АДМИНИСТРАТИВНИЯТ ОРГАН НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ ИМА ЛИ ПОСТАВЕНИ СТРАТЕГИЧЕСКИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ ЗА ВСЯКА ГОДИНА С ИНДИКАТОРИ ЗА РЕЗУЛТАТИ, СРОКОВЕ, РЕСУРСИ И ОТГОВОРНОСТИ?

- a) Не
- b) Целите се съдържат в стратегически и оперативни планове за развитие и няма специално поставени цели на администрацията.
- c) Да, но целите на администрацията не са публикувани на сайта, а мониторингът на изпълнението не е уреден като формализирана процедура.
- d) Да, във всички основни направления на дейността и целите са публикувани на официалния сайт. Осъществява се постоянен мониторинг на изпълнението на целите. Разработени са вътрешно-институционални механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати чрез системи за управление на изпълнението на постигнатите резултати и отчитане на индивидуалния принос.

6. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА ПЛАНИРА СВОЯТА ДЕЙНОСТ?

- a) Планиране няма или е ad hoc.
- b) Разработват се планови документи (стратегии, програми или планове за развитие), съгласно изискванията на законови и подзаконови нормативни документи. Следват се указанията на висшестоящите органи, но администрацията няма приети вътрешни правила, регламентиращи процеса на планиране.
- c) Разработват се стратегически и оперативни планове и програми, които редовно се разглеждат в светлината на дългосрочните цели на администрацията, но този процес не е регламентиран с вътрешни наредби и правилници, а със заповеди на ръководителя се уточнява съставът на работните групи, привличането на външни експерти, сроковете и пр.
- d) Администрацията разработва планови документи по утвърдена процедура. Съществуват писани правила (процедура) за разработване на планови документи. В процеса на разработване се привличат и представители на заинтересованите групи. При нужда се ползват услугите на външни експерти.

7. ИМА ЛИ ОПРЕДЕЛЕНА ПРОЦЕДУРА, ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ИЛИ МЕТОДИКИ ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ПОЛИТИКИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ?

- a) Не.
- b) Политиките в различните области се дефинират в стратегическите документи и се отчитат с изтичане на техния срок.
- c) Извършва се постоянен мониторинг на секторните политики, но няма писани правила, процедури и методики за това.
- d) Извършва се постоянен мониторинг на секторните политики, дефинирани са целеви стойности на индикатори за постигнати резултати и срокове. Мониторингът се осъществява на базата на приети правила, процедури и методики. Резултатите от мониторинга се оповестяват по подходящ начин на обществеността.

8. ИЗВЪРШВАТ ЛИ СЕ ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ЕФЕКТА ОТ ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ РЕГУЛАЦИИ И ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ, В Т.Ч. АНАЛИЗИ НА ДАНЪЧНАТА, АДМИНИСТРАТИВНАТА И РЕГУЛАТОРНА ТЕЖЕСТ?

- a) Не.
- b) Ефектът от въздействие на политиките се установява чрез обществени обсъждания и обществени консултации, предимно при въвеждане на нова регулаторна рамка.
- c) Епизодично експерти от администрацията изготвят анализи на данъчната, административната и регулаторна тежест от прилагането на различни секторни политики.
- d) Редовно и непрекъснато се осъществява мониторинг на данъчната, административната и регулаторна тежест от въвеждането на различни секторни политики, като в оценката се взема предвид мнението на всички заинтересовани страни.

9. КАК СЕ ОТРАЗИ ВЪРХУ РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА ПОЛИТИЧЕСКАТА НЕСТАБИЛНОСТ ПРЕЗ 2021 ГОДИНА?

- a) Дейността на администрацията беше дестабилизирана от честата промяна в приоритетите на работа, несигурността за работното място на служителите и смяната на членове на ръководството на административния орган.
- b) Дейността на администрацията беше нарушена от смяната на стила на ръководство и спада в мотивацията на служителите.
- c) Дейността на администрацията беше относително стабилна, но се налагаше да променя някои свои приоритети и начини на работа.
- d) Не се почувстваха никакви проблеми в работата на администрацията, породени от липсата на редовно правителство и постоянно действащо народно събрание.

10. ЛИПСАТА НА РЕДОВНО ПРАВИТЕЛСТВО И ПОСТОЯННО ДЕЙСТВАЩО НАРОДНО СЪБРАНИЕ ПРЕЗ 2021 ГОДИНА КАК СЕ ОТРАЗИ ВЪРХУ ИКОНОМИЧЕСКОТО СЪСТОЯНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН?

- a) Икономическото състояние на административния орган беше влошено поради свиване на бюджета и липсата на своевременно приет държавен бюджет за следващата 2022 година.
- b) Икономическото състояние на административния орган беше повлияно негативно в резултат на несвоевременното приемане на належащи решения и нормативни актове от правителството и парламента.

- c) Икономическото състояние на администрацията беше относително стабилно, но се налагаше да се предприемат допълнителни мерки за това.
- d) Не се почувстваха никакви проблеми в икономическото състояние на администрацията, породени от липсата на редовно правителство и постоянно действащо народно събрание.

11. СМЯТАТЕ ЛИ, ЧЕ АДМИНИСТРАЦИЯТА Е РЕАГИРАЛА АДЕКВАТНО И СВОЕВРЕМЕННО НА ВЪНШНИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, КОИТО Е ПОСРЕЩНАЛА ПРЕЗ ИЗМИНАЛАТА ГОДИНА?

- a) Не
- b) Администрацията се стреми да отговаря на външните предизвикателства, но е ограничена от нормативната рамка и необходимостта от съгласуване на мерките с по-висшите йерархични нива на управление.
- c) Администрацията реагира адекватно на външните предизвикателства, но с известно забавяне, поради което понякога понася загуби.
- d) Администрацията реагира адекватно и своевременно на външните предизвикателства и по този начин минимизира неблагоприятните въздействия.

12. АКО ОРГАНЪТ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ ПРЕДОСТАВЯ НЯКАКЪВ ВИД ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ, КАК СЕ ОПРЕДЕЛЯТ ЦЕНИТЕ ИМ?

- a) Чрез съпоставка с цените на административни услуги, предоставяни от други организации.
- b) Цените на публичните услуги са определени по тарифи, утвърдени от висшестоящ орган.
- c) На база минали години и динамиката на основни макроикономически показатели като размер на инфлацията, ръст на работната заплата, ръст на БВП и др.
- d) Чрез калкулация на реалните разходи, които редовно се актуализират.

13. КАК ОПРЕДЕЛЯТЕ ФИНАНСОВОТО ЗДРАВЕ И БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ?

- a) Финансовите средства за осъществяване на дейността не достигат. Разминаването между плановия (необходимия) бюджет и изпълнението на бюджета е голямо.
- b) Налице са достатъчно финансови средства за изпълнение на основните задължения, но не и за осигуряване на развитие. Недостигът на бюджетни средства се покрива с финансиране от ЕСИФ и кредити.
- c) Налице са достатъчно бюджетни средства за изпълнение на задълженията и за развитие. Инвестициите се осигуряват главно от проекти, финансирани от ЕСИФ и кредити.
- d) Бюджетните средства са разпределени по програми и политики и са достатъчни, както за подобряване на количествените и качествени показатели, характеризиращи специфичната дейност на администрацията на изпълнителната власт, така и за нови инвестиции.

14. КАКВА Е ПРАКТИКАТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА ПРИ ПОЕМАНЕ НА ФИНАНСОВИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ИЗВЪРШВАНЕ НА ФИНАНСОВИ РАЗХОДИ?

- a) Финансови задължения се поемат по усмотрение на ръководителя на административния орган. Често те са над планирания размер по съответния параграф, което налага актуализиране на бюджета в последствие. Разходите също се извършват по усмотрение на ръководителя на административния орган.

- b) Финансови задължения се поемат по усмотрение на ръководителя и формално се съгласуват с главния счетоводител и с други длъжностни лица. Възможно е предварително да не са поети финансови задължения за извършването на даден разход, но това става паралелно с разплащането.
- c) Финансови задължения се поемат само при планирани средства по съответните бюджетни параграфи. В отделни случаи се поемат финансови задължения над планирания размер по съответния параграф, но само при съгласуване с финансовия контролор, отразено в контролен лист. Извършват се разходи само при предварително поети финансови задължения. Служителите по контрола не могат да посочат конкретният размер на непоетите финансови задължения през изминалата финансова година и на неразплатените разходи, в резултат на предварителния контрол, тъй като не се води такава отчетност.
- d) Финансови задължения се поемат само при планирани средства по съответните бюджетни параграфи и в редки случаи – над тях, но като се спазват процедурите на системата за финансов контрол. Извършват се разходи само при предварително поети финансови задължения. Договорите, сключвани от ръководството, преди да се подпишат от ръководителя, преминават през системата за финансов контрол. Води се отчетност за непоетите финансови задължения и за неразплатените разходи.

15. ПРИЛАГАТ ЛИ СЕ ФОРМИ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО И АУТСОРСИНГ НА ДЕЙНОСТИ?

- a) Не.
- b) Да, отделни дейности, за които е отговорна администрацията, се възлагат чрез обществени поръчки на частни организации, но администрацията няма поглед върху ефективността им и възможности за ефективен контрол.
- c) Да, голяма част от неспецифичните дейности като почистване, техническо обслужване, обществен и служебен превоз и др., след извършване на анализ на разходите и ползите и при доказан икономически ефект.
- d) Да, използват се разнообразни форми на ПЧП като сключване на договори за управление, договори с гарантиран краен резултат (ESCO), договори за строителство и последваща експлоатация на обекти, договори за предоставяне на публични услуги и др.

16. КОГА Е РАЗРАБОТЕНА ДЕЙСТВАЩАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА?

- a) Администрацията няма разработена стратегия за управление на риска. Не е извършвана оценка на риска в администрацията.
- b) Стратегията за управление на риска е разработена като дългосрочен документ и не е актуализирана през последните 3 години, а последната оценка на риска, отразена в риск-регистрите, е направена преди 2020 г.
- c) Стратегията за управление на риска е разработена като дългосрочен документ и не е актуализирана през последните 3 години, а оценката на риска се прави всяка година.
- d) Стратегията за оценка на риска се актуализира всяка година, а оценката на риска се прави поне два пъти в годината.

17. ВЪВ ВАШИТЕ РИСК РЕГИСТРИ ИДЕНТИФИЦИРАН ЛИ Е РИСКА ОТ ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID 19 ПРЕЗ 2021 ГОДИНА?

- a) Не.

- b) Не, но в риск-регистрите има идентифициран общ риск от увеличаване заболяемостта на служителите.
- c) Да, рискът беше идентифициран и оценен, но с недостатъчно висока тежест.
- d) Да, рискът беше идентифициран и оценен като сериозен.

18. СМЯТАТЕ ЛИ, ЧЕ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕДПРИЕ АДЕКВАТНИ И НАВРЕМЕННИ МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА РИСКА ОТ ЗАРАЗЯВАНЕ С COVID 19?

- a) Не.
- b) Отчасти.
- c) Да, но със закъснение.
- d) Да, предприеха се бързи и адекватни действия за ограничаване на разпространението на пандемията сред служителите на администрацията.

19. КАК ОЦЕНЯВАТЕ ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ УМЕНИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В АДМИНИСТРАЦИЯТА?

- a) Малко служители на администрацията притежават необходимия обхват от професионални умения.
- b) Повечето служители притежават необходимата квалификация, но все още има специфични позиции, които не са подсигурени с необходимите специалисти.
- c) Повечето служители притежават необходимата квалификация, а в специфични области, в които няма такива, се привличат външни експерти.
- d) Всички основни области са подсигурени, като членовете на екипа на администрацията са признати специалисти, с безспорна квалификация и опит.

20. СМЯТАТЕ ЛИ, ЧЕ БРОЯТ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ ВЪВ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ Е АДЕКВАТЕН НА ФУНКЦИИТЕ, КОИТО ИЗПЪЛНЯВА?

- a) Не, броят на служителите не отговаря на реалния обем от работа и трябва да бъде увеличен или намален.
- b) Да, броят и съставът на персонала е адекватен на потребностите на администрацията за нормално осъществяване на нейните функции, но понякога се допускат празноти, поради липса на подготвени кадри или текучество.
- c) Броят на служителите е достатъчен за нормалната работа на администрацията.
- d) Броят и съставът на персонала е адекватен на количеството работа, позволява развитие и усъвършенстване на административните функции и взаимозаменяемост при нужда, с цел недопускане на празноти в общата квалификационна рамка.

21. КАК ОРГАНЪТ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ ПЛАНИРА РАЗВИТИЕТО НА ПЕРСОНАЛА?

- a) Развитие на персонала се осъществява на базата на решение на ръководството и овакантирани щатни места. Не се организира системно обучение за повишаване на квалификацията.
- b) Разработват се планове за кариерно развитие, които не винаги се вземат под внимание при вътрешна ротация и заемане на по-висши длъжности. Обучение се организира само при възникнала потребност, по преценка от ръководството.
- c) Развитие на персонала се планира на основата на проучване на потребностите от кадри за следващите години и необходимостта от попълване на овакантираните работни места. Разработен е компетентностен модел на администрацията, който е основа за назначаване на нови служители и за израстване в кариерата, но се

допускат и отклонения от него, при липса на кадри с необходимата квалификация. Обучението на персонала се осъществява по учебни планове и програми, предложени от външни организации.

- d) Професионалното развитие на екипа се разглежда като част от организационното развитие. Разработват се лични планове за професионално израстване, в които кадрите си поставят цели за повишаване на квалификацията си и постигане на определени резултати в работата. Резултатите от изпълнението на тези планове и оценките от атестациите на служителите се вземат предвид при издигане на по-висока длъжност в административната йерархия. Разработен е компетентностен модел на администрацията, който стриктно се спазва при назначаване на нови служители и при служебно израстване. Разработени са менторски, наставнически и коучинг програми, чрез които по-опитни колеги предават своите знания и умения на по-младите.

22. КАК ОПРЕДЕЛЯТЕ УЧАСТИЕТО НА СЛУЖИТЕЛИТЕ ПРИ ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ В РАМКИТЕ НА СТРУКТУРНОТО ЗВЕНО, В КОЕТО РАБОТЯТ (ДИРЕКЦИЯ, ОТДЕЛ)?

- a) Решенията се спускат “отгоре” – от ръководителя, без яснота за критериите и без обратна връзка.
- b) Критериите за вземане на решения се обсъждат от управленския екип, но не се комуникират с по-ниските в йерархията длъжностни лица.
- c) Процесът на вземане на решения е прозрачен, като решенията се комуникират със служителите. Редът за обсъждане на служебни въпроси и решения, както и за докладване, не е регламентиран с писмени указания.
- d) Прозрачен процес на комуникация по вертикала и хоризонтала; всеки от служителите може да участва при вземането на съответните решения съобразно своите компетенции и правомощия, като редът за обсъждане на служебни въпроси и решения, както и за докладване, е регламентиран с писмени указания.

23. КАК ОЦЕНЯВАТЕ ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА ВЪВ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СПОДЕЛЯНЕТО НА ЗНАНИЕ МЕЖДУ СЛУЖИТЕЛИТЕ?

- a) Администрацията няма специална политика по отношение споделянето на знание между служителите.
- b) Организационната култура насърчава споделянето на знание само по неформален път.
- c) Организационната култура насърчава споделянето на знание по формален път – чрез задължителни доклади от проведени обучения и отчети пред висшестоящите ръководители.
- d) Организационната култура насърчава споделянето на знание, както по формален, така и по неформален път. Изграден е климат на доверие. Служителите биват стимулирани да комуникират помежду си и да изграждат общности по интереси. Организацията се стреми да се превърне в учеща се чрез придобиване, съхранение, използване и обмен на знания.

24. ИМАТЕ ЛИ УТВЪРДЕН ЕТИЧЕН КОДЕКС И СИСТЕМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И РЕАГИРАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА НА ЕТИЧНИТЕ НОРМИ?

- a) Не.
- b) Да, но повечето служители не помнят какво пише в него. В администрацията няма избрана комисия по етиката.

- с) Има приет етичен кодекс и избрана комисия по етиката, но няма разписани процедури за наблюдение на спазването на етичните норми и реагиране при констатиране на нарушения. Етичната комисия функционира като административно звено, подчинено на ръководителя.
- д) Има приет етичен кодекс и избрана комисия по етиката, има разписани процедури за наблюдение на спазването на етичните норми и реагиране при констатиране на нарушения. Етичната комисия се избира от колектива и се отчита пред него за своята работа.

25. ИМАТЕ ЛИ СТАЖАНТСКИ ПРОГРАМИ И ПРИЕМАТЕ ЛИ СТУДЕНТИ НА СТАЖ ВЪВ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ?

- а) Не.
- б) Епизодично, на базата на заявени желания от студенти.
- с) Да, на база сключени индивидуални споразумения с конкретно висше училище.
- д) Да, редовно, на основата на организирана програма за провеждане на студентски стажове и вътрешни правила за прием на стажанти в администрацията.

26. КОЯ ОТ ИЗБРОЕНИТЕ СИТУАЦИИ ОТГОВАРЯ НАЙ-ТОЧНО НА СЪСТОЯНИЕТО НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТНИ ПРОЦЕСИ ВЪВ ВАШАТА ОРГАНИЗАЦИЯ?

- а) В администрацията няма разписани работни процеси. Дейността на администрацията е уредена с вътрешен правилник и заповеди на ръководителя.
- б) Няма разписани работни процеси. Дейността на администрацията е уредена с вътрешен правилник и заповеди на ръководителя. Съществуват работни или технологични карти, които описват основните стъпки на протичане на даден работен процес.
- с) Основните работни процеси са разписани. Понякога се констатира отклонения от предписанията, но не винаги контролните системи ги регистрират.
- д) Всички основни работни процеси са конкретизирани с разписани основни процедури, вътрешни правилници, наредби и др. п. Служителите се позовават на тях и рядко допускат отклонения, които се регистрират от контролните системи.

27. ПРИЛАГАТЕ ЛИ НЯКАКВА СИСТЕМА ЗА САМООЦЕНКА НА ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА КАТО CAF (COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK), PEFA (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY), МОДЕЛА ЗА СЪВЪРШЕНСТВО (EFQM), BENCHMARKING АНАЛИЗ, ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ, АНАЛИЗ НА НЕСЪОТВЕТСТВИЯТА ИЛИ ДРУГИ?

- а) Не.
- б) Оценката на дейността се извършва от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др. п.
- с) Да, подобни методи се използват, но рядко и епизодично.
- д) Да, регулярно се използват подобни методи за самооценка на дейността.

28. КАКВА Е ОРИЕНТАЦИЯТА КЪМ ЦЕЛЕВИТЕ ГРУПИ, ЧИИТО ИНТЕРЕСИ ПРЕДСТАВЛЯВА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ?

- а) Администрацията обслужва целевите групи, за които работи, на основата на преценки и възприятия, без активна двустранна връзка с тях и без проучване на мнението им.
- б) Администрацията действа по централизиран начин, след собствено проучване на потребностите на целеви групи, за които работи.

- с) При вземане на важни решения се отчитат мненията и препоръките на целевите групи, с които работи администрацията. Те я възприемат като защитаваща и обслужваща техните интереси.
- д) Интересите, предложенията и участието на целевите групи са напълно интегрирани в политиката и практиката на администрацията.

29. КАКВА Е СПОСОБНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ЗА ПАРТНЬОРСТВО С ДРУГИ ОРГАНИЗАЦИИ?

- а) Административната единица няма опит в работата с други организации. Не е позната или не се ползва с доверието им.
- б) Нараства известността и доверието към администрацията, но сътрудничество се осъществява само по определени актуални проблеми.
- с) Администрацията работи съвместно с различни неправителствени, бизнес, граждански, политически и др. формирания, участва в мрежи и коалиции от организации на основата на потребностите на целевите групи, за които работи.
- д) Администрацията играе водеща роля в насърчаване създаването на мрежи от партньори на основата на интересите на целевите групи, които представлява и за които работи. Тя е способна да помогне за решаване на конфликти с тези организации и между тях, а също и да влияе върху формиране на политика, застъпвайки се за интересите на общностите, с които работи.

30. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ РАБОТИ С МЕДИИТЕ?

- а) Администрацията ползва медиите малко, предпочитайки да поддържа минимална представителност. Комуникацията става по инициатива на медиите, но липсват установени механизми за комуникиране.
- б) Администрацията се стреми да се представя добре в медиите чрез отделни публикации за събития и инициативи на органа на изпълнителната власт.
- с) Администрацията е способна да си осигурява достъп до медиите чрез официални и неформални механизми. Тя често се представя в медиите, но все още няма стратегия за работа с тях.
- д) Администрацията използва установените си връзки с медиите, за да информира често и ефективно обществеността. Разработена е стратегия или комуникационен план за работа с медиите и се предприемат опити, чрез социален маркетинг и други средства да се популяризира администрацията и да се разшири обществената осведоменост за мисията ѝ.

31. АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ВЗАИМОДЕЙСТВА ЛИ С КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ ПРИ РЕШАВАНЕ НА ВЪПРОСИ ОТ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС?

- а) Администрацията няма практика да взаимодейства с консултативни съвети при осъществяване на своите функции.
- б) Администрацията е създала консултативни съвети по различни въпроси от обществен интерес, но не е осигурила реалното им функциониране чрез правилници за работа. Взаимодействие с тях на практика не се осъществява ефективно.
- с) Администрацията е създала консултативни съвети по различни въпроси от обществен интерес, създала е и правилници за работа на консултативните съвети, но взаимодействието е недостатъчно активно и се осъществява основно при наличие на изрично изискване на нормативен акт.

- d) Администрацията е инициирала създаването на консултативни съвети в различни направления на своята дейност и е осигурила всички необходими предпоставки за взаимодействие с тях. Тя е инициатора на срещи и дискусии по важни въпроси, активно работи с институционализираните от нея и от други администрации консултативни съвети.

32. КАК Е ОРГАНИЗИРАН ДОСТЪПЪТ ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ ОТ АДМИНИСТРАЦИЯТА?

- a) Администрацията няма разработени правила и процедури, свързани с осигуряване на достъпа до обществена информация.
- b) Администрацията е разработила и прилага правила и процедури, свързани с осигуряване на достъпа до обществена информация и за предоставяне разяснителна информация за гражданите.
- c) Администрацията е разработила и прилага правила и процедури, свързани с осигуряване на достъпа до обществена информация. Има определен служител или звено, което администрира процеса по осигуряване на достъпа. Предоставена е възможност за подаване на искане за достъп само чрез писмено заявление.
- d) Администрацията е разработила и прилага всички необходими документи и информационни материали, за да осигури достъпа до обществена информация на гражданите. Има определен служител или звено, което администрира процеса по осигуряване на достъпа и тези задължения са вписани стриктно в длъжностните характеристики на лицата и в правилника за дейността на административния орган. Предоставена е възможност за подаване на искане за достъп чрез писмено заявление, предадено на хартия, чрез електронна поща и чрез устно запитване.

33. КАК Е РЕГЛАМЕНТИРАН ПРОЦЕСЪТ ПО ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ВЪВ ВАШАТА ОРГАНИЗАЦИЯ?

- a) Няма формална регламентация.
- b) Има утвърдени правила/инструкция за защита на личните данни, но те не се прилагат реално, не са достатъчни за осигуряване на ефективна защита или няма механизъм за контрол върху спазването им.
- c) Има утвърдени правила/инструкция за защита на личните данни, които се прилагат. Електронните системи, подпомагащи дейността на администрацията, не са достатъчно защитени от „пробиви“ и „изтичане“ на лични данни.
- d) Прилагат се утвърдени правила/инструкция, които осигуряват ефективна защита на личните данни. Прилага се стриктен механизъм за контрол върху спазването им. Електронните системи, подпомагащи дейността на администрацията, са добре защитени от „пробиви“ и „изтичане“ на лични данни.

34. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА ПРИЛАГА АНТИКОРУПЦИОННИ МЕРКИ?

- a) Администрацията спазва антикорупционното законодателство на Р България, но не е въвела допълнителни мерки за борба с корупцията.
- b) В допълнение на националното антикорупционно законодателство, администрацията е разработила и прилага вътрешни правила и процедури за борба с корупцията, но няма информация за адекватността им, поради липсата на мониторинг върху техния ефект.
- c) В допълнение на националното антикорупционно законодателство, администрацията е разработила и прилага вътрешни правила и процедури за борба с коруп-

цията. Провела е информационна кампания и е разработила и разпространила информационни материали за гражданите относно процедурата за подаване на сигнали и тяхното разглеждане.

- d) Администрацията е разработила и прилага всички необходими документи и информационни материали, за борба с корупцията. Има институционализиран орган (комисия, съвет или др.), който разглежда случаите на корупция, съгласно утвърден правилник за работа и който се отчита пред ръководството и обществеността за своята работа чрез разработване на отчетни доклади. Членовете на антикорупционния орган участват в специализирани обучения за повишаване на компетентността си.

35. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА СЕ СТРЕМИ ДА ОСИГУРЯВА РАВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ?

- a) Администрацията няма специална политика към хората с увреждания.
- b) Има приета програма за работа с хората с увреждания, но няма реални резултати от нейното прилагане.
- c) Администрацията се стреми да осигури лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания.
- d) Администрацията има разписана политика за работа с хората с увреждания, която е съгласувана с техни представители и включва както осигуряването на равен достъп до услуги, така и подпомагане за намиране на подходяща заетост, подобряване на битовата среда, осигуряване на лечение и пр.

36. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА ГАРАНТИРА ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ И КРИТЕРИИТЕ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ?

- a) Администрацията няма специална политика по отношение на устойчивото развитие.
- b) Чрез извършването на социално-икономически анализи и екологични оценки в случаите, регламентирани със законови и подзаконови нормативни актове.
- c) Чрез прилагането на оценки на въздействието, анализи „разходи-ползи“, екологични оценки, социални анализи, икономически анализи на дългосрочното въздействие на политиките и решенията, и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики.
- d) Чрез анализите и оценките, описани в предходния отговор, и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики.

37. КАК АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ИЗПЪЛНЯВА СВОИТЕ ОТГОВОРНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА?

- a) Администрацията не се справя добре с отговорностите си по отношение възникването на рискове, породени от изменението на климата, което води до настъпването на инциденти като наводнения, безводие, нерегламентирани замърсявания на водите, почвите и въздуха.
- b) Администрацията отчита рисковете, породени от изменението на климата, което води до настъпването на инциденти като наводнения, безводие, нерегламентирани замърсявания на водите, почвите и въздуха и др., но няма програма за справяне с тях.
- c) Администрацията има разработена програма за борба с климатичните промени, отчита рисковете, породени от изменението на климата, но предвидените мерки

са по-скоро последващи (ex post), отколкото предварителни (ex ante) и предвиждат мерки за реагиране при настъпване на инциденти.

- d) Администрацията има разработена програма за борба с климатичните промени, която включва проактивни мерки за недопускане на инциденти и разработва стандарти за качество на околната среда и превенция на рисковете, породени от измененията на климата, в рамките на нейните правомощия.

38. СТЕПЕНТА НА ИЗГРАДЕНOST НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ СЕ СВЕЖДА ДО:

- a) Осигурена е възможност за електронна връзка с администрацията и подаване на сигнали и жалби. Използват се различни софтуерни продукти, но няма изградена цялостна електронна система за връзка с клиенти и контрагенти.
- b) Осигурена е възможност за електронна връзка с администрацията за подаване на сигнали и жалби. Има изградена електронна система за изпращане и получаване на попълнени електронни формуляри във връзка с предоставяне на публични услуги и комплексно административно обслужване.
- c) Сигналите, жалбите и заявленията за предоставяне на услуги се подават по електронен път, администрацията разполага със собствени електронни платформи за вътрешен документооборот, за връзка с клиенти, граждани и други институции, за контрол, за управление на различни работни процеси и др., базирани на собствени сървъри или на „облак“. Информационните системи на администрацията не са съвместими с тези на другите институции, с които тя комуникира и обменя данни.
- d) Изградена е цялостна информационна система за управление на вътрешни работни процеси и обслужване на клиенти, която е съвместима и интегрирана с електронните системи на други институции, с които организацията комуникира.

39. КАК ОЦЕНЯВАТЕ НИВОТО НА ВАШАТА АРХИТЕКТУРА НА ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ (БИЗНЕС МОДЕЛ, ЗАЩИТА, ДАННИ, ПРИЛОЖЕНИЯ, ТЕХНОЛОГИИ, МРЕЖИ), НА ЧИЯТО БАЗА СЕ РЕАЛИЗИРА ТО?

- a) Организацията няма виждане за изграждане на обща архитектура на бизнес процесите и поддържащи електронното управление архитектури за сигурност, данни, приложения, технологии и мрежи.
- b) В организацията има виждане за разработване на обща архитектура на бизнес процесите, поддържащи електронното управление, но няма дефинирани правила и технически насоки за вида, в който трябва да бъдат трансферирани данни; не е гарантирана сигурността на информацията и правата за ползване на операционните, техническите и технологичните системи за набиране, поддръжка, обработване и предоставяне на публична информация.
- c) Изгражда се обща архитектура на електронното управление като са приети правила и технически насоки за вида на предоставяните данни, въведени са на отделни модули на системата, като система за анализиране на жалби, предложения и сигнали на гражданите, контрол за тяхното третиране и набавяне на статистическа и социологическа информация за нуждите на доброто управление и др.
- d) Изградена е цялостна обща архитектура на електронното управление като е осигурена оперативна съвместимост между съществуващите информационни системи и регистри и служебен безвъзмезден обмен на информация и данни между администрациите. Двойно е гарантирана сигурността на информацията; гарантиране на публичната собственост върху сорс-кодове и правата за ползване на операционните, техническите и технологичните системи за набиране, поддръжка, обработване и предоставяне на публична информация.

40. ИЗВЪРШВА ЛИ СЕ ПЕРИОДИЧЕН АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА РИСКА ЗА МРЕЖОВАТА И ИНФОРМАЦИОННАТА СИГУРНОСТ ВЪВ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ?

- a) Не се оценява рискът за мрежовата и информационната сигурност. В риск регистъра няма идентифицирани и оценени рискове, свързани с информационната сигурност.
- b) Анализът и оценката на риска, свързан с мрежовата и информационната сигурност, се извършва в рамките на общата оценка на риска в администрацията и попълването на риск-регистъра, но по-рядко от веднъж годишно или когато се налагат съществени изменения в целите, вътрешните и външните условия на работа, информационната и комуникационната инфраструктура.
- c) Извършва се анализ и оценка на риска за мрежовата и информационната сигурност, когато се налагат съществени изменения в целите, вътрешните и външните условия на работа, информационната и комуникационната инфраструктура. Анализът и оценката на риска, свързан с информационната сигурност, е документиран процес, в който са регламентирани нивата на неприемливия риск и отговорностите на лицата, участващи в отделните етапи на процеса.
- d) Извършва се анализ и оценка на риска за мрежовата и информационната сигурност регулярно, но не по-рядко от веднъж годишно или когато се налагат съществени изменения в целите, вътрешните и външните условия на работа, информационната и комуникационната инфраструктура, дейностите или процесите, влизащи в обхвата на тази наредба. Анализът и оценката на риска се извършват по методика, гарантираща съизмерими, относително обективни и повтарящи се резултати. Изготвен е план за намаляване на неприемливите рискове.

41. КАК ВЪВ ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ СЕ ИЗМЕРВАТ РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ЗВЕНА И ОТДЕЛНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ?

- a) В администрацията няма система за измерване на резултатите от работата на звената и служителите.
- b) Резултатите от работата на служителите се оценяват при тяхната атестация, но няма система за измерване на дейността на административните звена.
- c) Резултатите от работата на служителите се оценяват при атестацията им, а дейността на административните звена - чрез регулярни и спорадични доклади, отчети, анализи и др..
- d) За отчитане и оценка на резултатите от работата на административните звена и на служителите има приета система с индикатори, срокове, отговорници, форми и пр.

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2021 ГОДИНА**

Аналитичен доклад

Даден за печат на 18.07.2022 г. , излязъл от печат на 19.07.2022 г.
Поръчка 18810, тираж 100 бр.

ISSN 2738-8565

Издателство и печат: Академично издателство „Ценов“
Свищов