

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ
НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2022 ГОДИНА**

Аналитичен доклад

Проф. д.н. Борислав Борисов – автор, 2023

АИ „Ценов“, 2023

ISSN 2738-8565

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение.....	5
1. България през 2022 г. – година на трудности и предизвикателства	6
2. Изследвани области на административен капацитет	12
3. Резултати от емпиричното проучване	12
4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление	25
5. Компаративен анализ на оценките на административния капацитет на държавната администрация, определени на базата на формираци и на базата на отразяващи показатели	28
Цитирана литература	36
Приложения	37

Въведение

Държавната администрация е „лицето“ на всяка държава, по което съдим за отношението ѝ към гражданите, към бизнеса и към другите обществени организации. От нея те очакват добро управление, чиито основни критерии бяха формулирани от първия национален омбудсман на Република България Гиньо Ганев, а именно: върховенство на закона и на правата на човека, прозрачност и ефикасност в работата на всички нива, отчетност на държавните и общинските органи, гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения, равни възможности и приобщаване, политика на съгласието и баланса на интереси в обществото. По-късно те бяха доразвити и конкретизирани в Стратегия и Програма за модернизиране на държавната администрация и План за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация. Въпреки че срокът на тяхното действие изтече, стремежът към модернизиране на администрацията трябва да е постоянен, така както са постоянни и все по-завишени изискванията на гражданите и техните организации за добро управление.

Това е причината вече шест години да провеждаме национални проучвания на административния капацитет на държавната администрация у нас. Те съдържат оценки на капацитета за добро управление на отделните групи администрации в различни области, както и нивата на интегралния показател – Индекса на административния капацитет на държавната администрация (ИАКДА). Критериите за оценяване са заложените в стратегическите документи цели и индикатори, както и нормите, съдържащи се в законите и подзаконовите нормативни документи. Докладите от проведените изследвания дават възможност да се определят областите на административен капацитет, в които се регистрира напредък и онези, в които има изоставане. Сравнението на капацитета на отделните групи администрации позволява да се видят кои са добрите практики, от които може да се взимат полезен опит.

Настоящото изследване на административния капацитет на държавната администрация за 2022 година обхваща един период на политическа нестабилност и външни предизвикателства пред органите на изпълнителната власт. Самото изследване беше проведено през първите месеци на настоящата 2023 година, когато обстановката не беше по-различна. Всичко това нямаше как да не се отрази на състоянието на администрацията и на получените оценки за нейната работа.

Изследването е подпомогнато от Университета за национално и световно стопанство, Института по публична администрация и Стопанска академия „Д. А. Ценов, поради което изказвам своята благодарност към ректора на УНСС проф. д-р Димитър Димитров, изпълнителния директор на ИПА г-н Павел Иванов и проф. д-р Марияна Божинова - ректор на СА „Д. А. Ценов“.

1. България през 2022 г. – година на трудности и предизвикателства

Изминалата 2022 година постави пред изпитание не само държавната администрация, но и цялото общество. Задълбочи се войната в Украйна и породените от нея проблеми, свързани с ограничаване на доставките на газ от Русия. В резултат на предприетите мерки не се стигна до енергийна криза, въпреки поскъпването на цените на горивата. В Парламента беше гласуван вот на недоверие на правителството с премиер Кирил Петков и бяха проведени трети по ред предсрочни парламентарни избори за последните две години. Преди самите избори бяха променени изборните правила, което доведе до остро противопоставяне на политическите партии.

Множеството криминални случаи засилиха чувството за дефицит на справедливост в обществото с основен упрек към прокуратурата и съда. Това беше причината да се закрие специализираното правосъдие, чиято дейност не отговаряше на обществените очаквания.

Годината не беше лишена и от бедствия и аварии, за които кой знае защо продължавахме да обвиняваме екстремните природни явления, вместо човешкия фактор, който трябва да отчита риска и да предприема своевременни противорискови мерки.

Мигрантите продължиха да заливат страната и да ангажират административен ресурс за тяхното възпрепятстване.

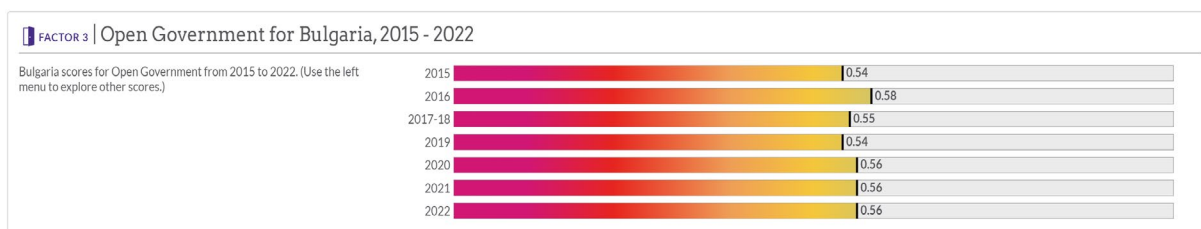
Като най-важен проблем за страната мнозина посочваха демографската криза. Към 31 декември 2022 г. населението на България беше 6 447 710 души, което представлява 1,5% от населението на Европейския съюз. В сравнение с 2021 г., населението на страната намаля с 34 774 души.

Инфлацията през 2022 година достигна най-високите си стойности от 16,9%, пенсиите бяха увеличени на два пъти с общо 12,5%. Средната брутна работна заплата нараства с 16%, а тази в сектор „Държавно управление“ – с 12,4%. Брутният вътрешен продукт през 2022 г., изчислен по производствения метод, нарасна с 19% по текущи цени или с 2,8% по съпоставими цени.

На страната ни за пореден път беше отказано присъединяване към Шенгенското пространство.

Смяната на редовно със служебно правителство нямаше как да не се отрази на работата на държавната администрация, тъй като беше свързана и със смяна на ръководства, приоритети и стил на работа.

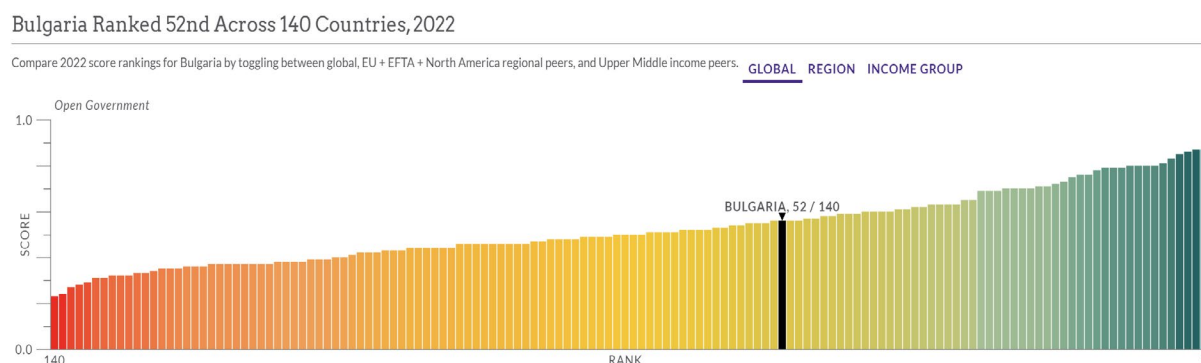
За прозрачността на държавната администрация и отвореността ѝ към проблемите на гражданите, говорят нивата на изчислявания от World Justice Project Open Government Index, чиято стойност за 2022 г. е същата като тези от предходните две години, малко по-висока от 2019 г. и малко по-ниска от 2016 г. (Фигура 1). Този индекс измерва отвореността на правителството, дефинирана от степента, в която то споделя информация, дава на хората инструменти за търсене на отговорност от правителството и насърчава участието на гражданите в обсъжданията на обществената политика, а също и дали основните закони и информацията за законните права на гражданите се публикуват и оценява качеството на информацията, публикувана от правителството¹.



Източник: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Bulgaria/Open%20Government>

Фигура 1. Нива на индекса Open Government Index

Стойностите на индекса наредиха България на 52 място сред 140 страни, като подобрява позициите си спрямо 2021 година, когато страната ни беше позиционирана на 62 място (Фигура 2).



Източник: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Bulgaria/Open%20Government>

Фигура 2. Място на България по ниво на Open Government Index

¹<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Bulgaria/Open%20Government>

Според електронното издание Economy.bg България подобри мястото си в класациите за „Свобода на медиите“, където от 112 място се изкачва до 91-во от 180 страни през 2022 г., и в класацията „Индекс на икономическата свобода“, където от 35-то място през 2021г. страната се издигна до 29-та позиция от 177 държави. Подобри се и представянето в международната класация за „Глобален индекс на мира“, като през 2022 г. се намирахме на 24-та позиция, спрямо 27-ма през 2021 г.

България запази мястото си в Класация за световната конкурентоспособност на Международния институт за управление на мениджмънта (IMD), където страната ни се позиционира на 53-то място от 63 страни. През 2022 година се подобри и класирането на България в Световната класация за дигитална конкурентоспособност, като се изкачи до 48-мо място от 63 страни, в сравнение с изминалата година, когато страната е била на 52-ро място от 64 държави. Страната ни си възвърна и 32-то място в Индекса за икономическа свобода по света на фондация „Херитидж“, което заемаше през 2020 г., но през 2021 г. беше изпаднала до 36-та позиция.

В Индекс на глобализация България се позиционира по-лошо, където падна на 40-то място от 158 страни при 33-то място за 2021 година². Неблагоприятни са и позициите на страната ни по отношение на Индекса на човешко развитие на ООН, където слиза с четири места надолу в класацията, направена през 2022 г., отразяваща данни от 2021 г. В нея страната ни заема 68-мо място, изпреварена от страни като Сърбия, Черна гора и Грузия. България се оказва единствената държава от ЕС, която не намира място сред най-високоразвитите държави в света.

Индексът на административния капацитет на държавната администрация може да бъде нареден сред изброените показатели, отразяващи различни аспекти на развитието на отделните държави. Неговото изчисляване не дава възможност за международни сравнения, тъй като се прави само за страната по собствена методика, апробирана от седемчленна комisia от учени в областта на управлението и администрацията. Но усилията за популяризирането му сред учени, университети и научни институти от други държави би могло да помогне за неговото „интернационализиране“, за реализирането на международни изследвания, позволяващи и класации на страните, в зависимост от нивата на ИАКДА.

Както и предходните пет проучвания, и това за 2022 година премина през следните четири етапи:

1. Уточняване обекта на изследване и неговите структурните елементи. Запознаване с нормативната база, уреждаща функционирането на държавната администрация и изискванията за административен капацитет, включително с нейните изменения и допълнения, осъществени през 2022 година;

² <http://foreigntrade.alumnieeni.com/globalization-bg.asp>

2. Структуриране на въпросник, който да обхваща всички основни елементи на административния капацитет на държавната администрация;
3. Актуализиране на списъка на респондентите и провеждане на анкетно проучване сред тях;
4. Анализ на данните от анкетите и изчисляване на Индекс на административния капацитет за 2022 година.

В администрацията на изпълнителната власт в България през 2022 година средногодишно са работили 98 251 души, без тези в Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната. Те са били заети в 10 структури на централната и териториалната администрации. Всяка една от тях 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 (Таблица 1).

Таблица 1. Наети в държавната администрация

	2021	2022	Раз-лика
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ (ОБЩО)	98 251	98 305	-54
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ*	56 282	56 264	18
I.1. Министерства и администрация на Министерски съвет*	6 897	6 883	14
I.2. Държавни агенции	2 717	3 183	-467
I.3. Държавни комисии	511	526	-15
I.4. Изпълнителни агенции	13 248	12 972	276
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	25 463	25 255	208
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	7 035	7 037	-3
I.7. Структури по чл. 60 от Закона за администрацията	412	408	4
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ	41 968	42 041	-72
II.1. Общински администрации	34 472	34 370	103
II.2. Областни администрации	1 045	1 114	-68
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	6 451	6 557	-107

Източник: НСИ

Както всяка година, на първия етап от изследването подробно бе проучена нормативната база, регламентираща дейността на държавната администрация. Контент анализът на над 80 закона и подзаконови нормативни документи, стратегии, програми и планове имаше за цел да изясни областите на компетентност на съответните администрации, изискванията към дейността им и резултатите, които трябва да се очакват от тях, дефиниране

на определени възможни състояния (отлично, добро, задоволително и незадоволително), както и посочване на обективно проверими доказателства за всяко състояние. Основен акцент при анализа на нормативните документи бе да се прецени доколко те отразяват националните и наднационални изисквания и достижения в областта на доброто управление.

Вторият етап от емпиричното изследване бе свързан с разработването на въпросник, чрез който по електронен път да бъдат анкетирани експерти от държавната администрация. Въпросникът за проучването на административния капацитет за 2022 година бе актуализиран, като отпаднаха някои въпроси, свързани с един и същ елемент на административния капацитет, така че той да не натежава при формирането на крайната оценка (Вж. Приложение 1). Всеки отговор описва едно от следните четири вида състояния на административния капацитет - незадоволително, задоволително, добро и много добро.

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 обоснованост, 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.

2. Изследвани области на административен капацитет

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

1. Планиране на дейността на администрацията – 4 въпроса;
2. Политическа среда – 4 въпроса;
3. Стил на ръководство – 2 въпроса;
4. Кадри и кадрова политика – 4 въпроса;
5. Финансово състояние и бюджетна политика – 3 въпроса;
6. Вътрешен контрол – 4 въпроса;
7. Партньорство – 3 въпроса;

8. Откритост, прозрачност и достъпност – 3 въпроса;
9. Устойчиво развитие и оценка на въздействието – 3 въпроса;
10. Самооценка – 3 въпроса;
11. Управление на знанието – 2 въпроса;
12. Управление на работните процеси – 2 въпроса;
13. Антикорупция – 2 въпроса;
14. Електронно управление – 3 въпроса.

Общият брой на въпросите, включени във въпросника, е 42.

Първата област – **планиране**, включва четири въпроса, свързани с това как администрацията планира своята дейност, дали прави достатъчно за запознаване на заинтересованите страни със стратегическите документи, определящи политиката ѝ в съответните функционални области, дали постига своите стратегически и оперативни цели и как въвлича социално-икономическите си партньори в плановия процес.

Втората изследвана област – **състояние на политическата среда**, също включва четири въпроса. Те се отнасят до това как се е отразила политическата нестабилност през 2022 година върху работата на администрацията, как върху нейното финансово състояние се е отразило липсата на редовно правителство, реагирала ли е адекватно на външните предизвикателства и в каква степен административният орган е зависим от централната власт.

Областта **стил на ръководство** включва въпроси за това как се оценява управленския стил и прилагането на екипния принцип на работа.

Областта **кадри и кадрова политика** изисква оценяване на професионалните умения на служителите, съответствието на броя им на изпълняваните функции, текучеството, планиране развитието на персонала и участието му в процеса на вземане на решения.

Петата област – **финансово състояние и бюджетна политика**, предполага оценки на финансовото здраве, на системата за определяне на цените на публичните услуги и на бюджетния процес, като цяло.

Оценката на **вътрешния контрол** се прави на базата на това дали има констатирани несъответствия при поемане на финансови задължения и извършване на разходи през изминалата 2022 година в резултат на действието на системите за финансово управление и контрол, доколко е ефективна системата за управление на риска, осъществява ли се последващ контрол на изпълнението и как е уредено спазването на лична почтеност и професионална етика.

Как администрацията на изпълнителната власт си **партнира** с други организации, в т.ч. други администрации, бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания, работи ли с консултативни съвети и прилага ли ПЧП, е друга област на оценяване.

На оценяване подлежи и **откритостта, прозрачността и достъпността** на администрацията, критериите за което са: улеснен достъп до обществена информация, работа с медиите и осигуряване на равни възможности за хората с увреждания.

Устойчиво развитие е основен принцип и цел на всички държавни институции и затова то се оценява в отделна област и изисква отговори на това как администрациите се справят с последиците от изменението на климата, как оценяват дългосрочния ефект от въвеждането на нови регулации и извършват ли непрекъснат мониторинг на показателите за устойчиво развитие.

Освен външните одити и оценки, всяка администрация трябва да има система за собствена **самооценка** на дейността. Дали това е така се преценява с въпроси как администрацията оценява резултатите от работата на административните звена и отделните служители, какви системи за самооценка прилага и има ли определена процедура, вътрешни правила или методика за мониторинг и оценка на политиките на органа на изпълнителна власт.

Системата за **управление на знанието** в администрациите се оценява чрез това как се придобиват, съхраняват и разпространяват знания в организацията и как се работи със стажанти.

Ефективното **управление на вътрешните работни процеси** и тяхното постоянно усъвършенстване е важно условие за всяка администрация, затова се оценява дали работни процеси са конкретизирани с разписани основни процедури, вътрешни правилници, наредби и др. п., и дали са определени длъжностни лица, които да отговарят за протичането на основните работни процеси в администрацията.

Известен факт е, че обществото е много чувствително към проявите на **корупция** в органите на изпълнителната власт, затова в изследването е отделено специално място на това как администрацията прилага антикорупционни мерки и дали е осигурила възможности за подаване на сигнали за корупция.

Последната област, подлежаща на оценяване, е степента на изграденост на **електронното управление**. Оценява се дали се прави периодичен анализ и оценка на риска за мрежовата и информационна сигурност, как е регламентиран процесът по защита на личните данни в администрацията, изградена ли е цялостна информационна система за управление на вътрешни работни процеси и обслужване на клиенти.

3. Резултати от емпиричното проучване

В емпиричното изследване за оценка на административния капацитет на държавната администрация за 2022 година участваха 72 респонденти, чийто брой беше редуциран до 54, поради попълването на въпросника от по-

голям брой експерти от една и съща администрация. В този случай, за съответната администрация като меродавни бяха взети средните оценки, давани от нейните служители.

Броят на получените отговори по администрации, беше следният:

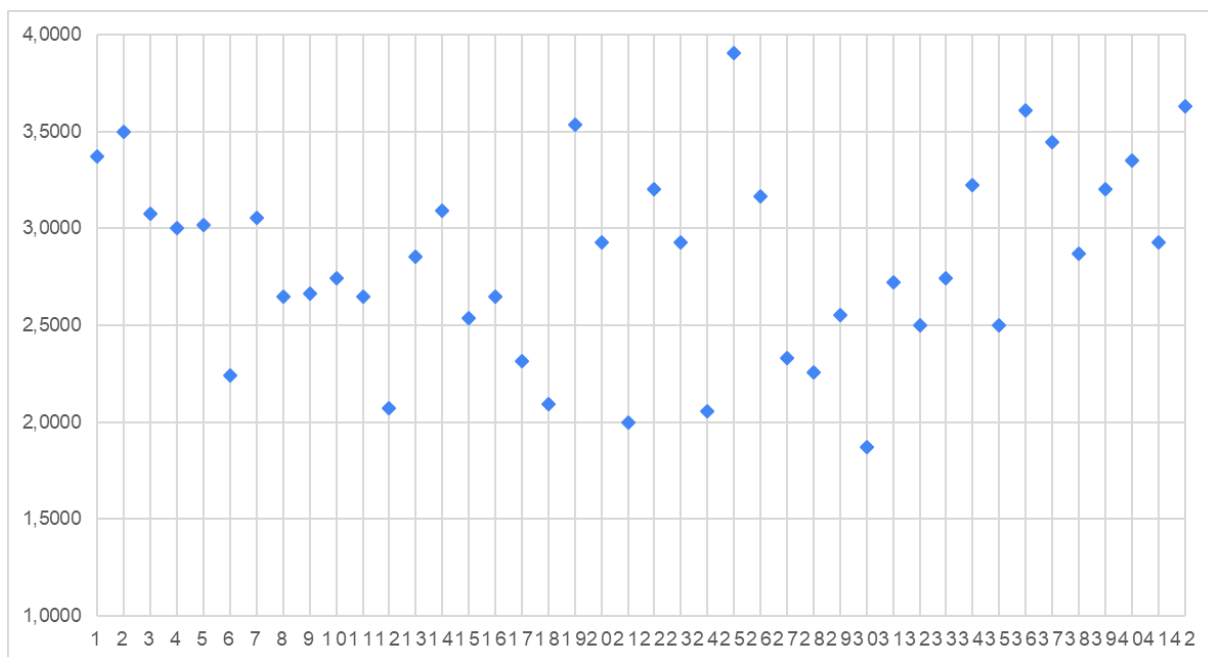
Таблица 2.

Брой анкетирани администрации на изпълнителната власт и брой респонденти

АДМИНИСТРАЦИИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	БРОЙ
Министерства и администрация на Министерски съвет	9
Държавни агенции	0
Изпълнителни агенции	5
Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт към Министерския съвет	6
Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	3
Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	13
Областни администрации	3
Общински администрации	15
Общо	54

Съгласно утвърдената методика и с цел отговорите на въпросите от анкетното проучване да получат цифрови изражения, позволяващи ранжиране и съпоставимост с изследванията от предходните години, те бяха формулирани така, че да отговарят на четири различни състояния на административния капацитет – **незадоволително**, с оценки от 1 до 1,75, **задоволително**, с оценки от 1,76 до 2,50, **добро**, с оценки от 2,51 до 3,25 и **отлично**, с оценки от 3,26 до 4,00. 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 елементи на административния капацитет за всички групи администрации за 2022 година е **2,8342**, което е над средната за дименсията 1–4, т.е. над 2,5 и говори за добър административен капацитет. В сравнение с предходната 2021 година, когато оценката на административния капацитет на държавната администрация беше 2,9608, тази оценка е с 0,1266 или с 4,28% по-ниска. Средните оценки, дадени от респондентите по всички 42 въпроси, характеризиращи отделните оценявани области на административния капацитет в дименсията от 1 до 4, са представени визуално на Фигура 3:



Фигура 3. Средни оценки по въпросите, характеризиращи отделните области на административния капацитет

Най-високи оценки, в рамките от 3,76 до 4,00, което говори за отличен административен капацитет, респондентите дават на следните негови елементи:

- Достъпа до обществена информация;
- Управлението на риска;
- Планирането и
- Защитата на личните данни.

Най-ниски оценки, в рамките на дименсията, определяща административния капацитет като задоволителен, се дават на:

- Липсата на практика за извършване на оценки на въздействието като инструмент за измерване на дългосрочния ефект от въвеждането на нови регулации и осъществяването на политики, в т.ч. анализи на данъчната, административната и др.
- Спазването на лична почтеност и професионална етика от служителите и ръководствата на административните органи, което не е на необходимото ниво;
- Прилагането на форми на публично-частно партньорство и аутсорсинг на дейности на външни изпълнители;
- Адекватността на броя на служителите в отделните административни звена на осъществяваните функции и голямото текучество;

- Констатирането на несъответствия при поемане на финансови задължения и извършване на разходи, тъй като те не се документират и не може да се посочи точният им брой и размер;
- Влошаване на икономическото състояние на административния орган на липсата на редовно правителство и постоянно действащо Народно събрание през 2022 година;
- Прилагането на принципите и критериите за устойчиво развитие;
- Ясното регламентиране на бюджетната процедура, главно в изпълнителните агенции, административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт към Министерския съвет, областните администрации и специализираните териториални администрации;
- Осигуряването на равни възможности на хората с увреждания;
- Прилагането на системи за самооценка на дейността;
- Работата по стажантски програми и приемането на студенти на стаж в администрациите.

От отговорите на респондентите по всичките 42 въпроса се вижда, че те дават оценки между 1,75 и 2,50 на 11 въпроса, което означава, че за съответните области те определят капацитета на администрацията като задоволителен, на най-много от въпросите – 23, оценките са между 2,51 и 3,25, т.е. капацитетът на администрациите в тези области е добър, а на 8 въпроса оценките са между 3,26 и 4,00, т.е. смята се, че в тези области капацитетът на администрациите е отличен.

Разминаванията на оценките на 54-мата респонденти по отделните въпроси са различни. За това доколко те са единодушни или обратното – доколко се разминават в оценките си, говори показателят неопределеност. Коефициентът на неопределеност дава числов израз между „0“ и „1“ на това в каква степен отговорите се групират в една, две, три или в четирите дименсии, които определят четирите състояния на административния капацитет - незадоволителен, задоволителен, добър или отличен. Неопределеността е толкова по-ниска, колкото стойностите на неопределеността са по-близки до 0 и висока, ако те са близки или равни на 1. Коефициентът на неопределеност се изчислява по следната формула:

$$N = - \sum_1^n P_i \times \log P_i, \text{ където:}$$

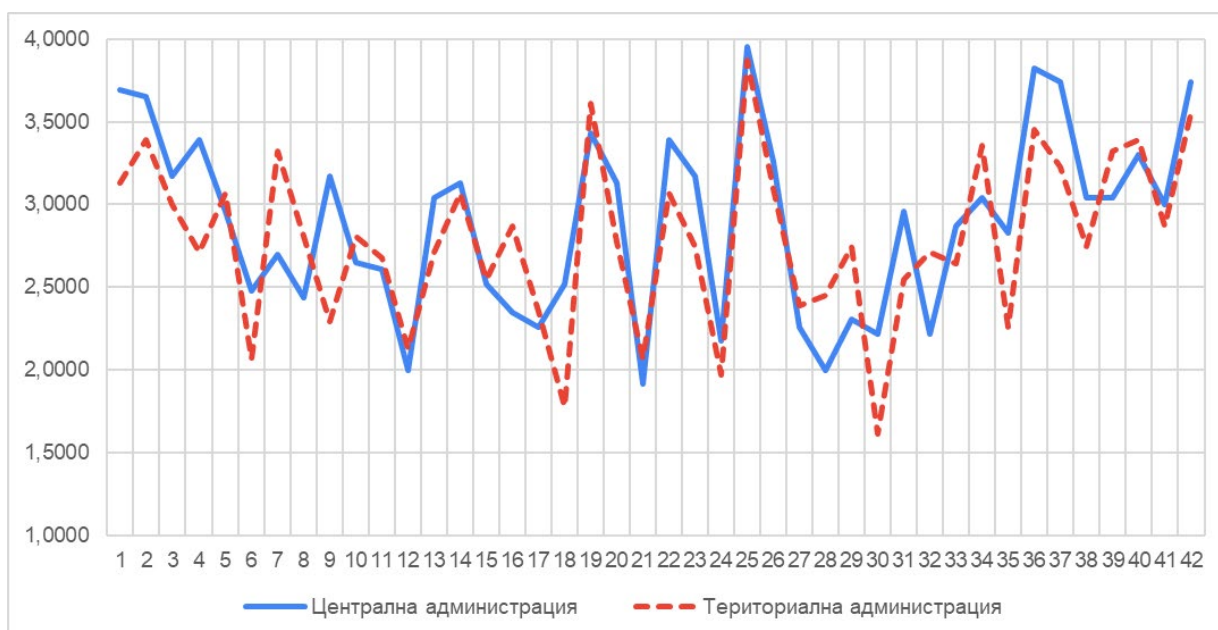
n е броят на състоянията, в които попадат отделните оценки. Техният минимален брой е 1, а максималният 4;

P_i – вероятността за това оценките на респондентите да попаднат в едно от четирите състояния – задоволително, незадоволително, добро и отлично.

Най-голямо единодушие, изразено с най-ниските стойности на коефициента на неопределеност, се отбелязва по отношение мнението на респондентите за осигурения достъп до обществена информация, постигането на стратегическите и оперативни цели на администрацията, заложените в нейните стратегии, планове и програми, управлението на вътрешните работни процеси, защитата на личните данни, ефективността на управлението на риска, липсата на проследимост на резултатите от прилагането на вътрешния контрол и др.

На другия полюс – разнопосочни оценки, респондентите дават на такива области на административния капацитет, като прилагането на системи за самооценка на дейността на администрациите, зависимостта им от централната власт, прилагането на принципите на устойчивото развитие, отражението на политическата нестабилност върху работата на държавната администрация, планиране развитието на персонала, прилагането на антикорупционни мерки и др. (Вж. Приложение 3).

Съществуват **различия в оценките на административния капацитет на централната администрация и на териториалната администрация**. На следващата Фигура 4 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 2,8944 при 3,0144 за 2021 година, а този на териториалната – на 2,7896 при 2,8007 за 2021 г. Както се вижда, намалението на средната оценка на административния капацитет при централната администрация е по-голямо и възлиза на -0,1200, докато при териториалната е -0,0111.



Фигура 4. Средни оценки на административния капацитет на централната и териториалната администрации

Административните структури, принадлежащи към централната администрация, показват по-високи оценки на системата за планиране и въвличане на социално-икономическите партньори в плановия процес, в постигането на стратегическите и оперативни цели, те са икономически по-стабилни при неблагоприятни външни въздействия, имат по-добър стил на управление, планират развитието на персонала и постигат по-добри резултати при осъществяването на вътрешния контрол, имат практика да осъществяват последващ контрол на изпълнението, което е законово изискване, но не се прилага във всички администрации, по-отворени са към партньорства с други администрации, неправителствени и бизнес организации, в по-голяма степен работят с консултативни съвети и прилагат публично-частни партньорства, по-добре работят с медиите, осъществяват оценки на въздействието при въвеждането на нови регулации, имат по-добри практики за измерване на резултатите от работата на отделни служители и отделни административни звена, имат правила, процедури и/или методики за мониторинг и оценка на политики, повече работят със стажанти, по-добре управляват работните процеси, имат по-добри антикорупционни механизми, системи за оценка на риска, свързан с нарушаване на информационната сигурност и за защита на личните данни.

Като обособена група, административните структури, спадащи към териториалните администрации имат по-високи оценки на възможностите за реагиране при настъпване на външни неблагоприятни ситуации, по-малко са зависими от централната власт (тук трябва да се направи уговорката, че това важи предимно за общините, но не и за областните администрации), по-добре прилагат екипния принцип на работа, имат по-ясни и икономически обосновани механизми за определяне цените на публичните услуги, по-добре прилагат принципите на устойчивото развитие и борбата с последиците от изменението на климата, имат предимства в осигуряването на равни възможности за хората с увреждания, по-добре управляват рисковете, свързани с дейността им, повечето от тях прилагат системи за самооценка и предоставят по-добри възможности за подаване на сигнали за корупция.

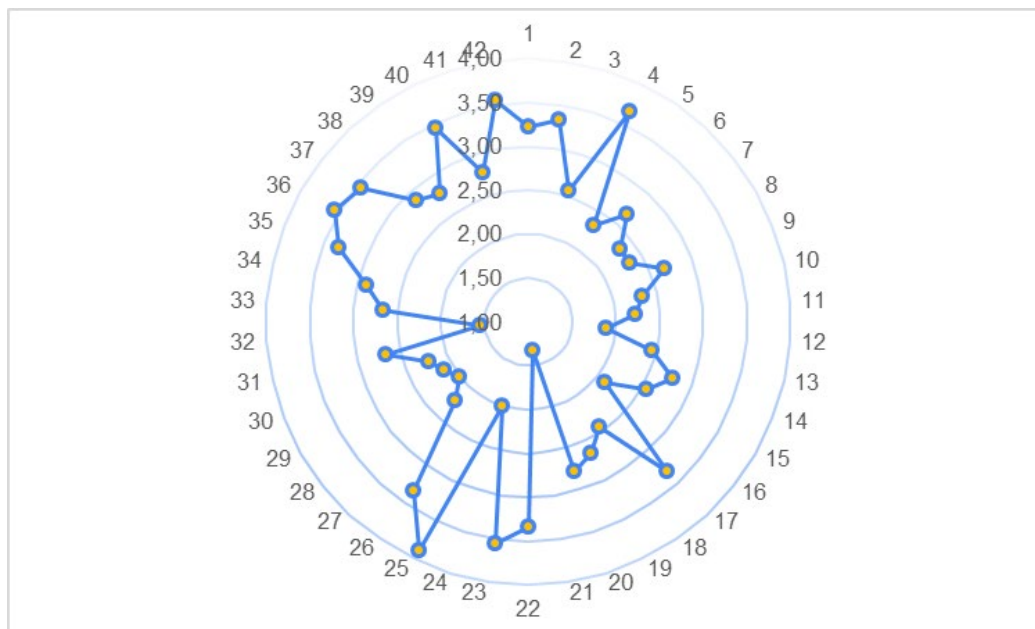
Анализът на отговорите по групи администрации дава по-детайлна представа за това, коя администрация в кои области показва най-добър административен капацитет и в коя изостава.

Респондентите от **министерствата и Администрацията на Министерски съвет** оценяват своя административен капацитет със средна оценка 2,7196 при 3,1330 за предходната 2021 година. Като отличен се оценява капацитетът им по отношение осигурения достъп до обществена информация, въвличане на социално-икономическите партньори в процеса на планиране, електронното управление, управлението на вътрешните работни процеси, работата с консултативни съвети и развитието на електронното управление.

Задоволителен капацитет министерствата имат по отношение на спазването на лична почтеност и професионална етика, както и по отношение

въвеждането и прилагането на системи за самооценка на дейността на административните звена и отделните служители.

Визуално оценките на административния капацитет на министерствата и администрацията на Министерски съвет са представени на Фигура 5.



Фигура 5. Оценки на капацитета на министерствата и администрацията на Министерски съвет

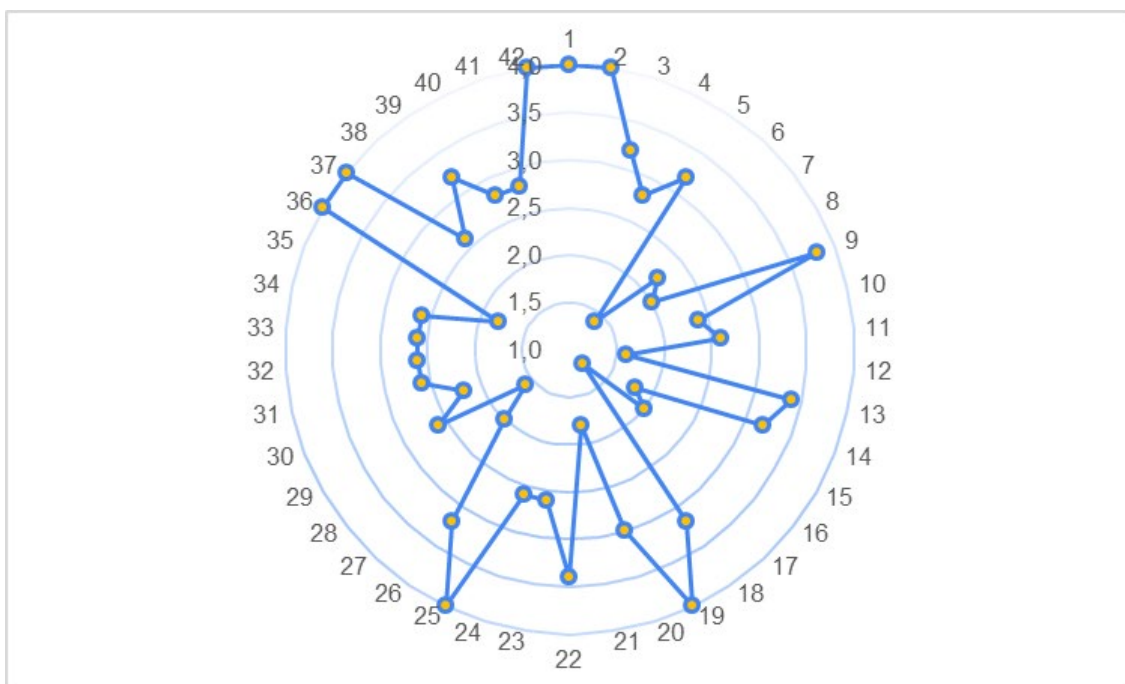
Изпълнителните агенции бележат оценка на административния капацитет 2,7762, което също е намаление спрямо 2021 година, когато оценката им е била 3,0386. Високи оценки те регистрират в областта на изградеността на електронното управление, на управлението на вътрешните работни процеси, на достъпа до обществена информация, на управлението на риска, на планирането и на стила на управление и ръководство.

Ниски са оценките на правомощията им по отношение разработването на собствените бюджети, на негативното отражение върху работата им на липсата на редовно правителство и постоянно действащо Народно събрание през 2022 година, на адекватността на броя на служителите на изпълняваните функции, на прилагането на принципите на устойчивото развитие, на финансовото им състояние, на лична почтеност и професионална етика и на работата им по стажантски програми.

Оценките на капацитета на изпълнителните агенции са представени визуално на следващата фигура (Вж. фиг. 6).

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 анкетираните Национална агенция за професионално образование и обучение, Държавната комисия по сигурност на информацията, Държавната комисия по

стокови борси и тържища, Института по публична администрация. Като цяло оценката на техния административен капацитет е по-висока от средната и възлиза на 2,9444 при 2,8878 за 2021 година. Те регистрират висок капацитет при управлението на вътрешните работни процеси, на достъпа до обществена информация, на системата им за планиране, на въвличането на социално-икономическите партньори в плановия процес, на управлението на риска, на електронното управление и на управление на знанието.



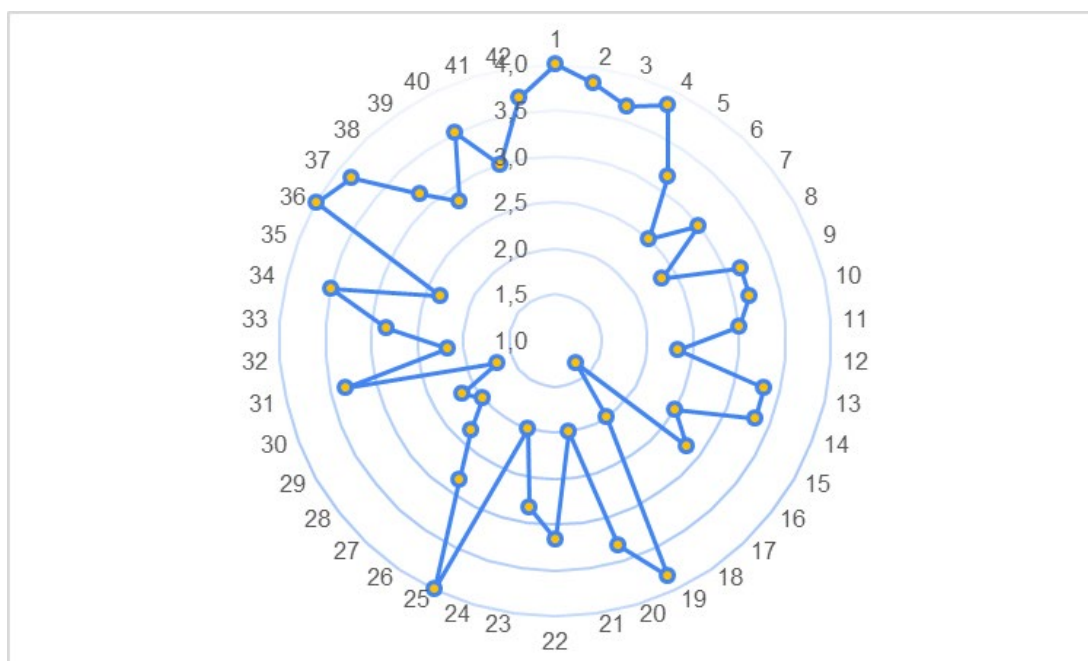
Фигура 6. Оценки на капацитета на изпълнителните агенции

Администрациите на тези органи на изпълнителна власт регистрират по-нисък капацитет в областта на бюджетния процес, извършването на оценки на въздействието от прилагането на определени политики, документирането на резултатите от вътрешния контрол при поемане на финансови задължения и извършването на разходи, спазването на лична почтеност и професионална етика, прилагане на публично-частно партньорство и аутсорсинг на дейности, прилагане принципите на устойчивото развитие, борбата с последиците от изменението на климата, въвеждането на системи за самооценка, осигуряването на равни възможности на хората с увреждания и др. Тези органи отчитат висока степен на зависимост от централната власт.

Графично оценките на административния капацитет на тази група администрации на изпълнителната власт са представени на следващата Фигура 7 (Вж. фиг. 7).

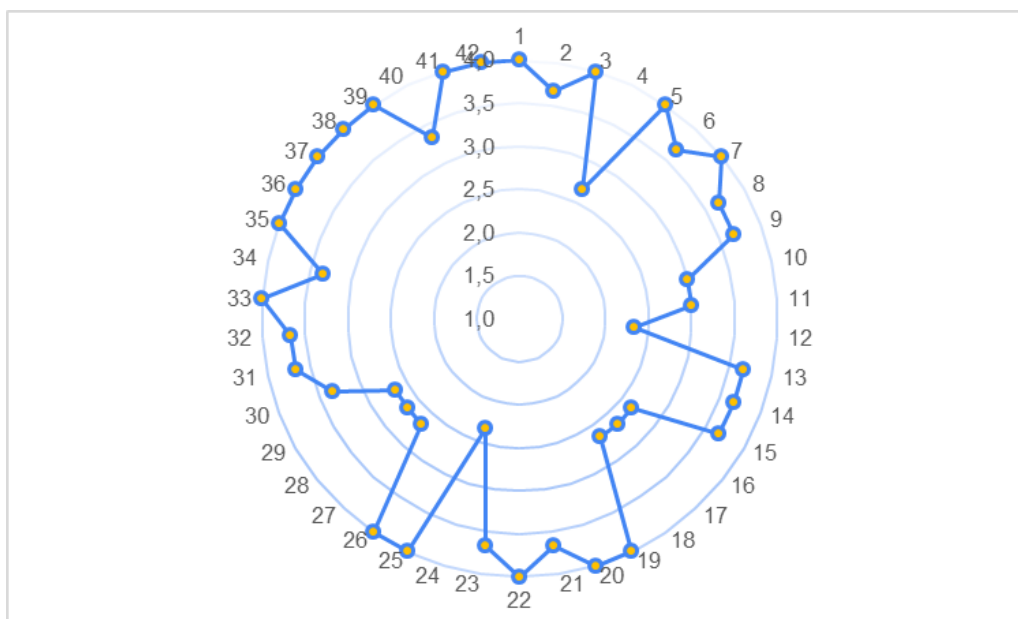
Групата на **административните структури, отчитащи се пред Народното събрание** наброяват 13 организации и това са предимно комисии,

създадени с акт на Парламента, като Комисия за енергийно и водно регулиране, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за защита на личните данни, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за финансов надзор, а също Национален осигурителен институт, Национална здравноосигурителна каса и др. На поканата за участие в изследването тази година се отзова само една организация – Националният осигурителен институт. Той регистрира оценка на административен капацитет 3,5159, което е над средната за всички администрации. Впрочем, оценките, отбелязани в проучванията от предходни години, когато информация, необходима за изследването са давали и НСИ, НЗОК, КФН, КЗЛД и др. от 2018 година насам, винаги са били над 3,00 и над средните за цялата държавна администрация



Фигура 7. Оценки на капацитета на административни структури на изпълнителната власт

Оценката на цели 17 аспекта на административния капацитет на НОИ е максимална – 4,00. По-ниски са оценките на области, които може би не са типични за тази административна структура, затова е важно на нашите покани за участие в проучванията да се отзовават повече администрации. Незадоволителните оценки са свързани с адекватността на броя на служителите на обема от изпълнявани функции и на прилагането на публично-частни партньорства, а близки до тях са и тези на резултатите от действието на системите за финансово управление и контрол (СФУК), на предоставянето на равни възможности за хората с увреждания, на прилагането на принципите на устойчивото развитие и на борбата с климатичните промени. (Вж. Фигура 8).

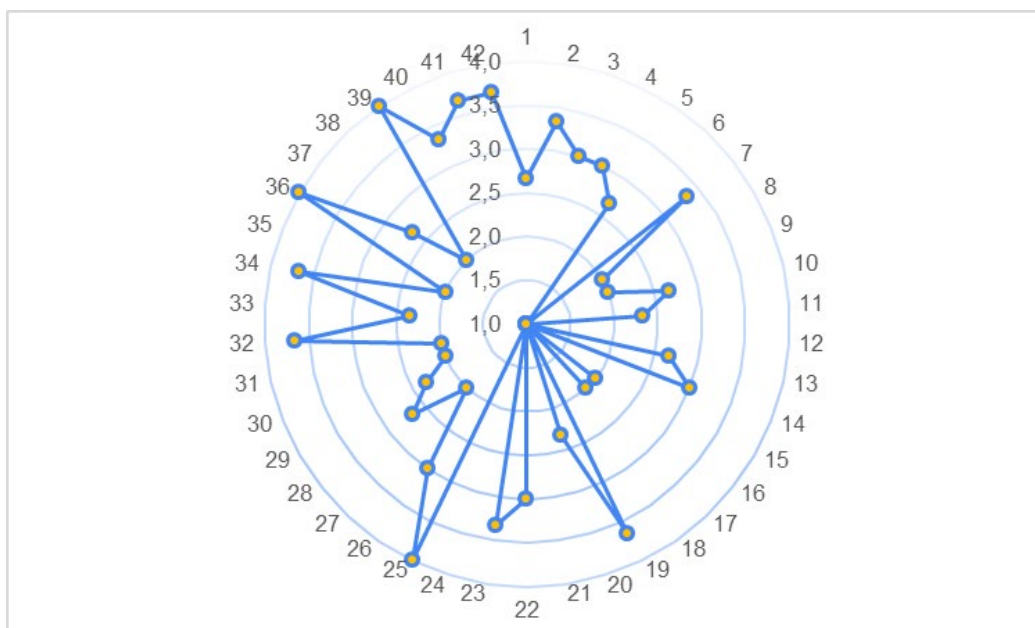


Фигура 8. Оценка на компонентите на административния капацитет на административни структури, които се отчитат пред Народното събрание

Областните администрации регистрират по-нисък капацитет от средния – 2,5714, при сходен и за предходните години. Техните силни страни са свързани с доброто регламентиране и управление на вътрешните работни процеси, осигурените възможности за подаване на сигнали за корупция и реагирането при наличието на такива, осигурения достъп до обществена информация, системата за защита на личните данни, оценка на риска, свързан с изтичането на информация, споделянето и разпространението на знания, прилагането на системи за самооценка и управлението на риска.

Най-ниски оценки – 1, говорещи за незадоволителен капацитет, областните администрации регистрират по отношение на негативното въздействие върху дейността и финансовото им състояние на липсата на редовно правителство и действащо Народно събрание, незадоволителния брой на служителите и наличието на текучество, финансовото здраве, вътрешния контрол, организационната етика и прилагането на различни форми на ПЧП (Фигура 9).

Най-голям брой заети служители в рамките на цялата държавна администрация има в **общинските администрации**, които са 265 на брой. Те управляват процесите, протичащи на териториите на съответните общини, където се осъществява местното самоуправление и това ги отличава от останалите структури на изпълнителната власт. Оценката на административният капацитет на общинските администрации за 2022 година е 2,8441, което е значителен спад, в сравнение с предходните години и е най-нисък от 2017 година, откакто се прави проучването.



Фигура 9. Оценки на областните администрации

Общините имат най-висок капацитет в областта на управлението на риска, възможностите за реакция на външни предизвикателства, системата за защита на личните данни, управлението на вътрешните работни процеси, споделянето и разпространението на знания, партньорството с други организации, електронното управление, предоставените възможности за подаване на сигнали за корупция, които се разглеждат по определен ред, работата с медиите и прилагането на екипния принцип на работа.

Най-ниски оценки, говорещи за задоволителен капацитет, общините показват в констатирането на несъответствия при поемане на финансови задължения и извършване на разходи в резултат на действието на системите за финансово управление и контрол, тъй като те не се документират и не може да се посочи точният им брой и размер, влошаването на финансовото им състояние в резултат на липсата на редовно правителство и действащо Народно събрание, прилагането на ПЧП, организационната етика, предлагането и провеждането на стажове, липсата на измерване приноса на отделните административни звена, което нарушава екипния принцип на работа, адекватността на броя на служителите на обема от изпълнявани функции, електронното управление и риска, свързан с информационната сигурност (Вж. фиг. 8).

Специализираните децентрализирани структури на централната администрация се създават в административните райони, области и общини с цел да провеждат политиката на централната администрация на съответните територии. Средната оценка на техния административен капацитет е 2,7717, която е близка, но най-висока от 2017 година досега.

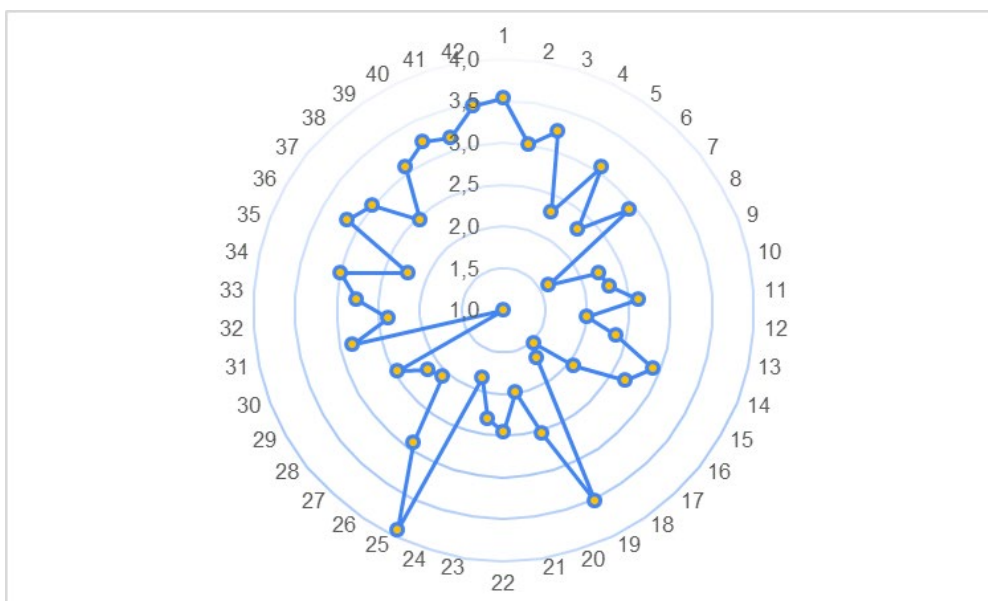


Фигура 10. Оценки на общинските администрации

Силни страни на тези децентрализирани структури са осигурения достъп до информация, управлението на риска, планирането, което се осъществява по утвърдени процедури, системата за защита на личните данни, развитието на електронното управление, постигането на стратегическите и оперативни цели, заложи в програмните документи, предоставянето на информация на социално-икономическите партньори по отношение стратегическите документи, определящи политиката на органа в различните области, управлението на вътрешните работни процеси и регламентиране отговорностите на служителите, възможностите за подаване на сигнали за корупция и своевременната им реакция, организационната култура, насърчаваща споделянето и разпространението на знания в организацията.

Най-ниски оценки, говорещи за незадоволителен капацитет, специализираните териториални администрации имат по отношение на практиката на бюджетиране, високата зависимост от централната власт, прилагането на изискванията на ЗФУКПС, изискващ документирани всички констатирани несъответствия при поемане на финансови задължения и извършване на разходи и липсата на оценки на въздействието като инструмент за измерване на дългосрочния ефект от въвеждането на нови регулации и осъществяването на политики, в т.ч. анализи на данъчната, административната и регулаторна тежест (Вж. Фигура 11).

Изследването на административния капацитет на отделните административни структури и органи на изпълнителна власт дава възможност да се направи анализ на динамиката на оценките, които те са получавали през годините, откакто се прави такова проучване. Стойностите на тези оценки са представени в следващите Таблица 3 и Фигура 12.



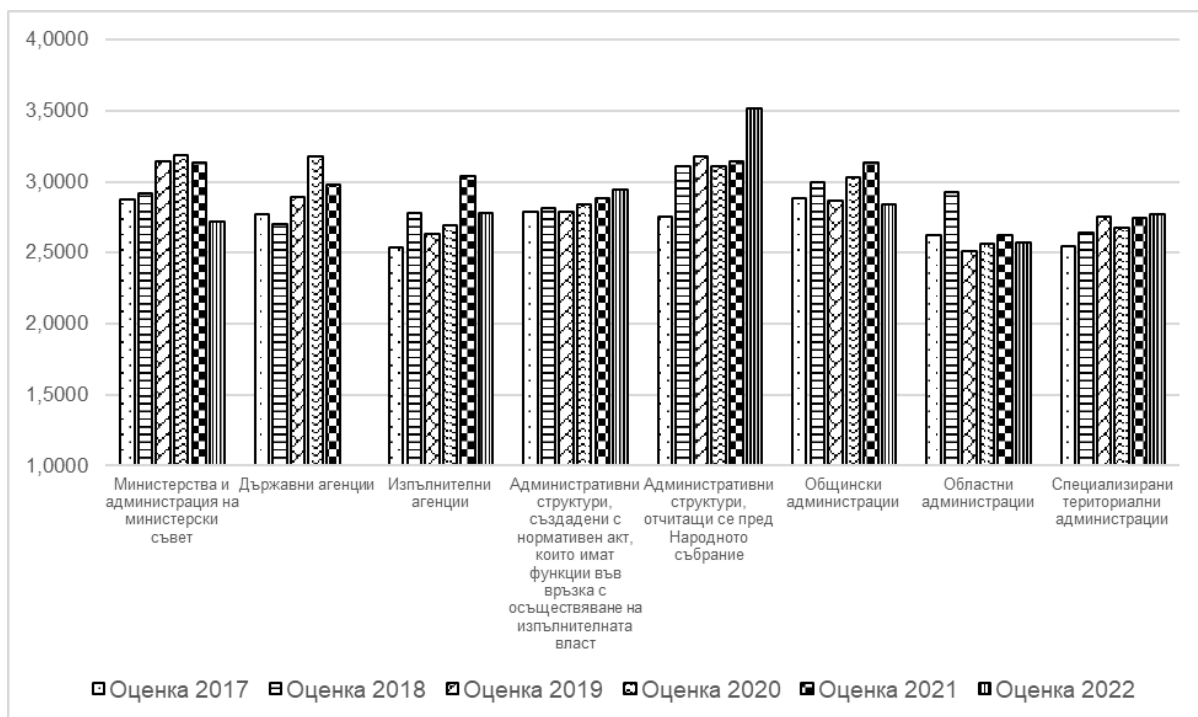
Фигура 11. Оценки на специализираните териториални администрации

Таблица 3.

Оценки на административния капацитет на административните структури и органи на изпълнителна власт за периода 2017-2022 година

Администрация	Оценка 2017	Оценка 2018	Оценка 2019	Оценка 2020	Оценка 2021	Оценка 2022
Министерства и администрация на министерски съвет	2,8734	2,9192	3,1394	3,1892	3,1330	2,7196
Държавни агенции	2,7704	2,7045	2,8888	3,1802	2,9778	н.д.
Изпълнителни агенции	2,5334	2,7827	2,6339	2,6914	3,0386	2,7762
Административни структури, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	2,7847	2,8144	2,7914	2,8378	2,8878	2,9444
Административни структури, отчитащи се пред Народното събрание	2,7522	3,1088	3,1798	3,1081	3,1463	3,5159
Общински администрации	2,8814	2,9983	2,8665	3,0278	3,1330	2,8441
Областни администрации	2,6250	2,9242	2,5088	2,5586	2,6237	2,5714
Специализирани териториални	2,5455	2,6383	2,7516	2,6785	2,7458	2,7717

Както се вижда от таблицата и от фигурата, оценките на отделните групи администрации са относително постоянни и се позиционират в полето на добър капацитет. Само административните структури, отчитащи се пред Народното събрание, са преминали през 2022 година на по-високото ниво и отбелязват отличен капацитет. Спад на оценките, спрямо предходната година, бележат министерствата, изпълнителните агенции, общинските администрации и областните администрации. Като се има предвид, че в тези административни структури работят 56% от всички наети в държавната администрация, то този спад се отразява и на стойностите на интегралния показател Индекс на административния капацитет.



Фигура 12. Динамика на оценките на административен капацитет на административните структури и органи на изпълнителна власт за периода 2017-2022 година.

4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление

Извършеният в предходната точка анализ на числовите стойности на отговорите на респондентите дава представа за състоянието на административния капацитет на отделни групи администрации и на отделни елементи на административния им капацитет, но те не могат да се приемат за представителни за цялата държавна администрация, по причина, че някои административни структури са по-големи, функциите им се разпростират върху по-голяма територия или население и в тях работят по-голям брой служители, отколкото в по-малките. Поради тази причина е необходимо при изчисляването на представителен за цялата държавна администрация показател, отделните групи да участват с различна тежест. Съгласно методиката за изчисляване на Индекс на държавната администрация, за тегла на получените средни оценки за административен капацитет на различните групи административни структури приемаме броя на наетите лица в тях, определен по данни от НСИ. Данните за средната оценка на всяка група администрации, техните тегла и претеглената оценка на групата, както и средната претеглена оценка на административния капацитет на цялата държавна администрация, са представени в Таблица 4:

Таблица 4.

Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет на държавната администрация през 2022 година

Администрация	Брой наети	Тегла	Оценки	Претеглени оценки
Министерства и администрация на	6897	0,07	2,7196	0,1982
Изпълнителни агенции	13248	0,14	2,7762	0,3887
Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на	25463	0,27	2,9444	0,7925
Административни структури, отчитащи се пред Народното събрание	7035	0,07	3,5159	0,2614
Общински администрации	34472	0,36	2,8441	1,0363
Областни администрации	1045	0,01	2,5714	0,0284
Специализирани териториални	6451	0,07	2,7717	0,1890
	94611	1,00		2,8945

Средната за цялата държавна администрация оценка от 2,8945 позволява да се изчисли Индекс на административния капацитет на държавната администрация за 2022 година, по формулата:

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

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.

Административния капацитет на държавната администрация за 2021 година беше изчислен на 109,21. Приемайки тази стойност за предходната година като база, Индексът на административния капацитет на държавната администрация за 2022 година ще бъде:

$$ACI_{2022} = 109,21 \times \frac{2,8945}{3,0208} = 104,65$$

Това означава, че Индексът на административен капацитет на държавната администрация (ИКАДА) през 2022 година е намалял с 4,57 пункта спрямо 2021 г. и се доближава до стойностите му от 2018 г. Всички стойности на ИКАДА, откакто се правят национални проучвания на неговото ниво, са представени в следващата Таблица 5:

Таблица 5.

Стойности на ИКАДА за периода 2017-2022 година

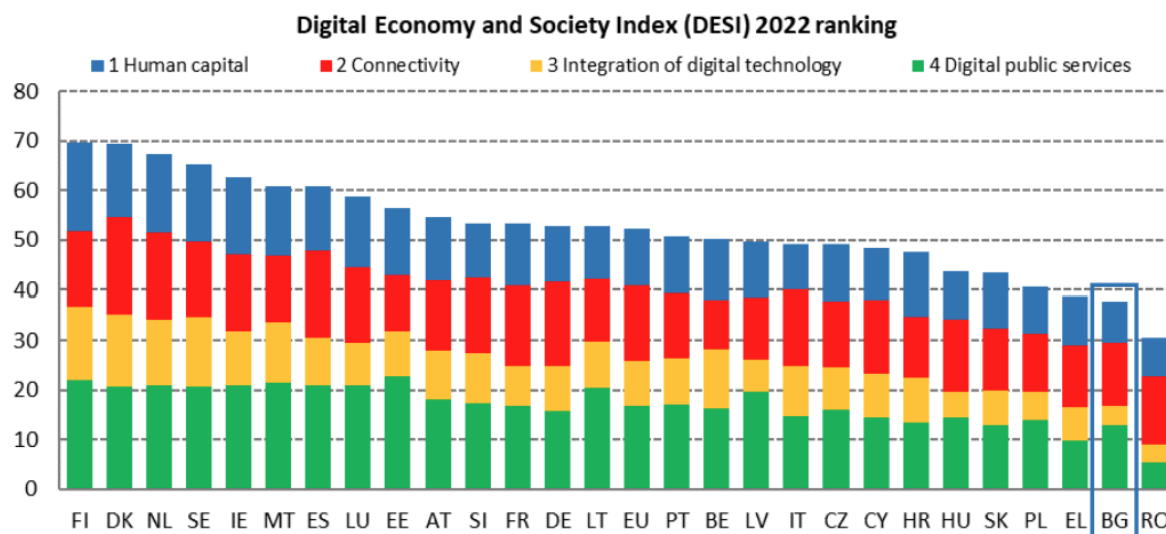
ИКАДА за 2017-та година	100
Средна претеглена оценка на ДА за 2018-та година	2,8881
ИКАДА за 2018-та година	104,42
Средна претеглена оценка на ДА за 2019-та година	2,8453
ИКАДА за 2019-та година	102,87
Средна претеглена оценка на ДА за 2020-та година	2,9143
Индекс на АК за 2020-та година	105,36
Средна претеглена оценка на ДА за 2021-ва година	3,0208
ИКАДА за 2021-ва година	109,21
Средна претеглена оценка на ДА за 2022-ва година	2,8945
ИКАДА за 2022-ва година	104,65

От статистическа гл.т., намалението на стойностите на ИКАДА се дължи основно на намаляване на административния капацитет на четири групи администрации - министерства, изпълнителни агенции, общински администрации и областни администрации, в които са заети 56% от всички служители в държавната администрация на Република България. Но ако потърсим причините за този спад, най-вероятно ще намерим част от тях в множеството кризи през годината – външно-политическа, свързана с войната в Украйна, вътрешно-политическа, свързана с невъзможността да управлява редовно правителство с постоянни приоритети и липса на Народно събрание, а оттук и забавяне приемането на важни за страната закони, енергийната криза, високата инфлация през 2022 година и продължаващата пандемия от Ковид-19. Друга група причини могат да се търсят в забавяне процесите на модернизиране на държавната администрация. Отдавна вече не действа Стратегията за модернизиране на държавната администрация 2003-2006, а също и по-новата Стратегия за развитие на държавната администрация 2013-2020. Разработена е актуализирана версия на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2019-2025 г., в която се предвижда изготвяне на секторни стратегии за развитие на електронното управление в 23 области, но в Портала за обществени консултации на Министерски съвет могат да се намерят само стратегиите на сектор „Правосъдие“, на Агенция „Митници“ и на Националния осигурителен институт³. А модернизацията на администрацията не е свързана само

³ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=892>

с електронното управление, но дори и там, въпреки наличието на стратегически документ, България е на предпоследно място в ЕС, съгласно нивата на Индекса за навлизане на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) за 2022 година:

DESI 2022	Bulgaria		EU
	rank	score	score
	26	37.7	52.3



Източник: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>

Фигура 13. Класация на държавите – членки на ЕС по отношение нивата на Индекса за навлизане на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) за 2022 година

Всичко това показва, че усилията за модернизиране на държавната администрация не трябва да приключват с изтичане срока на даден документ, а да са постоянни и заложиени като цели в специални стратегически документи, чието постигане да бъде осезаемо за обществото.

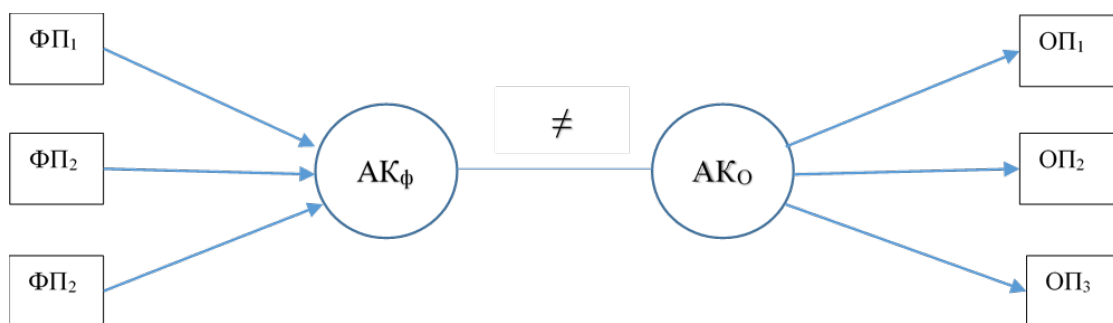
5. Компаративен анализ на оценките на административния капацитет на държавната администрация, определени на базата на формиращи и на базата на отразяващи показатели

И в други разработки сме посочвали, че административният капацитет на една организация не може да бъде наблюдаван директно. Информация за

това може да бъде получена само като се отбележат характеристиките или стойностите на явни (наблюдаеми) фактори, които показват нейното хипотетично или реално присъствие.⁴ Двете възможности за наблюдение на капацитета на администрацията могат да бъдат изобразени по начина, показан на Фигура 14.

Административният капацитет и в двата модела се обозначава със символите (АКф) и (АКо). Левият формиращ модел показва, че предшестващите явни фактори (ФПи) са причините за последващата латентна конструкция (АКф). Например, наличието или отсъствието на определени изисквания, фактори и параметри могат да бъдат оценени и на тази база да се направи извод за нивото на административния капацитет. Тези фактори съвместно определят капацитета.

Десният отразяващ модел показва непосредствено въздействието на административния капацитет АКо, което той има върху последващите явни фактори (ОПи), т.е. какво е отражението на дейността на администрацията върху бенефициентите и заинтересованите страни, възползващи се от нейните специфични услуги. Казано по-просто, в първия случай администрацията се оценява на базата на анализи на експерти, оценки на одитори, кредитни рейтинги от рейтингови агенции, самооценки от служителите на самата администрация и др.п., които имат за цел да установят какво е нейното състояние. Във втория случай оценката се определя от външни заинтересовани страни на базата на това какви са ефектите/въздействията върху тях от дейността на администрацията и какви резултати, според тях, тя постига.



Източник: Борисов, Б. Административен капацитет на държавната администрация в България. С., 2019, с. 152, адаптирано по Edwards, J.R. & Bagozzi, R.P. (2000). On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures. Psychological Methods.

Фигура 14. Административен капацитет на базата на формиращи и на базата на отразяващи показатели

⁴ Борисов, Административен капацитет на държавната администрация в България. С., 2019.

В началото на настоящата 2023 година по Проект на Института по публична администрация BG05SFOP001-2.017-0001/28.11.2019 г. „Дигитална трансформация в обучението – дигитална компетентност и учене“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, беше разработена Методика за проучване на административния капацитет на държавна администрация на базата на отразяващи показатели и оценка на капацитета на администрацията за 2022 година, с автор д-р Юлиян Господинов⁵. Областите, обект на проучване по Методиката за определяне на капацитет на база отразяващи показатели, са:

1. Степента на познаване на стратегическите документи и цели на администрацията;
2. Участието на социално-икономическите партньори в обсъждането на проекти на стратегически документи на администрацията;
3. Нагласата на администрацията да прави предварителни оценки на въздействието за измерване на ефекта от въвеждане на нови регулации и осъществяване на политики, в т.ч. анализи на данъчната, административната и регулаторна тежест;
4. Отражението на политическата нестабилност през 2022 г. върху работата на администрацията;
5. Адекватността на мерките на администрацията в отговор на предизвикателствата, които настъпиха през 2022 г., в т.ч. в сферите икономика, енергетика, здравеопазване, екология, национална сигурност и др.;
6. Професионалните умения на служителите в администрацията;
7. Съответствието на финансовите средства, предоставяни за дейността на администрацията на изпълнителната власт, на изпълняваните функции;
8. Контролът върху разходването на бюджетните средства;
9. Определянето на цените на публичните услуги, ако предоставя такива;
10. Публично-частните партньорства, реализирани между администрацията и външни контрагенти;
11. Наличието и спазването на Етичен кодекс на поведение и/или Харта на клиента на администрацията;
12. Доколко администрацията е отворена към целевите групи, чиито интереси представлява;

⁵ Господинов, Ю. Методика за проучване на административния капацитет на държавна администрация на базата на отразяващи показатели и оценка на капацитета на администрацията за 2022 година. Институт по публична администрация, София, 2023.

13. Желанието на администрацията на изпълнителната власт за партньорство с други организации, в т.ч. други администрации, бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания;
14. Работата на администрацията с консултативни съвети;
15. Достъпът до обществена информация, осигурен от администрацията;
16. Гарантирането на опазването на личните данни от администрацията;
17. Прилагането на антикорупционни мерки в администрацията;
18. Осигуряването на равни възможности за хората с увреждания до офисите и услугите на администрацията;
19. Отговорностите на администрацията, свързани с предотвратяване последиците от изменението на климата;
20. Електронното управление и електронните услуги, предоставяни от администрацията;
21. Взаимодействието на анкетираните с административния орган;
22. Сътрудничеството с администрацията при изпълнението на проекти.

Както се вижда, голяма част от областите на проучване на административния капацитет, определен на базата на отразяващи показатели, съвпадат с тези на настоящото проучване, направено на базата на формиращи показатели и това не е случайно – идеята на двете изследвания е да се види какви са оценките на отделните елементи на административния капацитет според отговорите на респондентите от самите администрации и какви са оценките на същите елементи, давани от социално-икономическите партньори на тези администрации. Под „социално-икономически партньори“ (СИП) се разбира обществени съвети, консултативни съвети, неправителствени организации, бизнес организации, други организации от публичния сектор или потребители на обществени услуги.

По 19 въпроса от анкетите на двете проучвания има пълно съвпадение, което дава възможност да се направи съпоставка на отговорите. Средната оценка на отговорите на тези 19 въпроса от настоящото проучване е 2,8558, а средната оценка на същите отговори, дадени от социално-икономическите партньори на администрацията, е 2,5505, т.е. с 0,3052 по-ниска. С други думи, СИП на администрацията дават по-ниски оценки на нейния капацитет, в сравнение с оценките, с които самите администрации оценяват своето състояние. По-важно е да се види в кои области има такива разминавания и на какво може да се дължи това.

От отговорите на двете групи респонденти – тази на анкетираните служители от администрациите и на техните социално-икономически партньори, се вижда, че мненията им относно това дали се познават стратегическите документи, определящи политиките на администрацията в различните

области на нейната компетентност, са сходни. По-големи са разминаванията на оценките за това дали администрацията постига своите стратегически и оперативни цели, като оценката на самата администрация е 3,07, а тази на СИП – 2,50. Това означава, че администрациите трябва да полагат повече усилия за популяризиране на своите стратегии, планове и програми сред обществеността.

Близки са и оценките на гражданското участие в планирането, но се разминават преценките за възможностите на администрацията да реагира адекватно на външни предизвикателства, като нейната самооценка е 3,06, а оценката на СИП е доста по-ниска – 2,28.

Професионалните умения на служителите, заети в структурите на държавната администрация, също се оценяват различно – на 2,65 от анкетиранияте респонденти от администрациите и на 2,30 от СИП. Различни са и оценките на това дали броят на заетите в администрациите е адекватен на изпълняваните от тях функции – 2,07 от самите администрации и 2,28 от СИП, но тук аргументите на двете страни са различни – административните служители дават ниски оценки, считайки, че служителите са недостатъчни като брой и прекалено натоварени, а СИП - че те са повече от необходимите.

Оценките за финансовото здраве на структурите на държавната администрация и на начините за определяне на цените на публичните услуги, давани от двете анкетирани групи, са сходни.

Доста различни са оценките за това дали администрацията е отворена за партньорства с други организации, в т.ч. други администрации, бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания. Администрацията оценява това свое качество на 3,20, докато СИП дават оценка 2,54. Въпреки че двете оценки попадат в дименсията „добър капацитет“, те се различават с 0,66, което е близко до стъпката за преминаване от едно състояние до друго. Малко по-малка е разликата в оценките на другия сходен въпрос – този за взаимодействието на администрацията с консултативни съвети, но и тук СИП са по-критични.

Оценките на прилагането на ПЧП и аутсорсинг на двете групи респонденти са близки, но тези за възможностите за достъп до обществена информация значително се различават. Администрацията счита, че е въвела достатъчно ясни процедури и възможности за предоставяне на обществена информация на заинтересованите страни, докато СИП считат, че това не е достатъчно, в резултат на което оценките им се разминават с 1,03.

Осигуряването на равни възможности за хората с увреждания е друг въпрос, който беше отправен към самата администрация и към нейните СИП, като тук партньорите на администрацията дават малко по-високи оценки, което означава, че не са толкова критични към нея в това отношение.

Относно борбата на администрацията с последиците от изменението на климата оценките на двете групи са близки, а на въпроса дали администрацията прави оценки на въздействието при въвеждането на нови регулации се оказва, че нейните представители са по-самокритични от СИП, които дават по-високи оценки. Това може да се дължи на непознаването на същността на оценките за въздействие от страна на СИП.

Прилагането на антикорупционни практики от администрациите се оценява по-ниско от СИП – с 2,22, при 2,87 от самите администрации.

Оценките на развитието на електронното управление и на системите за защита на личните данни са сходни, като в първия случай говорят за удовлетворителен, а във втория – за добър капацитет.

На долната фигура са представени оценките на двете анкетирани групи – тази на административните служители и тази на социално-икономическите партньори на администрацията по всички 19 общи въпроси от двете изследвания:



Фигура 15. Оценки на административния капацитет на държавната администрация, определени на базата на формираци и на базата на отразяващи показатели

Изчисленият коефициент на корелация между оценките на представителите на администрацията и нейните социално-икономически партньори е 0,46. Положителните стойности на коефициента говорят за права пропорционалност, т.е. голяма степен на съвпадение на оценките, като почти половината от тях са сходни. В същото време, той не е близък до 1, което би означавало пълно съвпадение.

Самите оценки по отделните въпроси са представени в Приложение 2.

Заключение

1. Шестото поред годишно проучване на административния капацитет на държавната администрация показва резултати и тенденции, които са логични, научно обясними, квантифицирани чрез придаването на числови стойности на различните възможни състояния на отделните елементи на административния капацитет и обективизирани чрез провеждане на емпирично проучване във всички групи администрации. Съгласно използваната методика, Индексът на административният капацитет като интегрален показател се определя на базата на капитализиране на стойностите на средните претеглени оценки по години и дава възможност за сравнение на динамиката на стойностите му, без те да се влияят от настъпилите структурни промени в държавната администрация. Резултатите от шестгодишното проучване при използване на тази методика я правят разбираема, достъпна и устойчива във времето.
2. При проучването на административния капацитет на държавната администрация през 2022 г., проведено в първата половина на 2023 г., се забелязва намаляване на желанието на администрациите за сътрудничество при реализирането на подобни изследвания. Необходимо е да се уточни, че отговорите на въпросите от разпространения въпросник не изискват прилагане на нормите на Закона за достъп до обществена информация, тъй като не попадат в обхвата на Чл. 2, ал. 3 на Закона, в който се казва, че „информация от общественния сектор е всяка информация, обективирана върху материален носител, включително съхранена като документ, звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от общественния сектор“. Попълването на въпросника и самите въпроси в него не изискват предоставяне на информация, **събрана и създадена** в организацията от общественния сектор, а проучване на **мнението на анкетиранияте служители**, относно различни елементи, формиращи административния капацитет на техните администрации (оценка на базата на формиращи показатели). Отзивчивостта на структурите на държавната администрация на подобни проучвания сама по себе си говори за тяхната прозрачност, кооперативност и желание за усъвършенстване.
3. Средната оценка на административния капацитет на държавната администрация за 2022 г. е 2,8342 и е по-ниска от тази за 2021 г., когато е била 2,9608. Най-голям спад на оценките на капацитета се отбелязва при министерствата, изпълнителните агенции, общинските и областните администрации.

4. Неопределеността на отговорите (разминаването в оценките) на респондентите варира от 0,22 (най-малко разминаване) за отговорите на въпроса „Как администрацията организира достъпа до обществена информация?“ до 1 (пълно разминаване) за отговорите на въпроса „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?“.
5. Нивото на ИАКДА, определен като капитализация на средните претеглени оценки на административния капацитет за последните две години при база 100 за 2017 година, е 104,65, което е спад в сравнение с предходната 2021 г. и 2020 г., доближава се до нивото му от 2018 г., когато е бил 104,42 и е по-висок от нивото му през 2019 г., когато е бил 102,87. Причините за този спад могат да се търсят както в това, че спадът на средните оценки на отделните групи администрации е най-голям при тези от тях, които имат най-голямо относително тегло при формиране на средната претеглена оценка, така и в множеството кризи през годината, дестабилизирането на администрацията от несигурната политическа обстановка и намаляване на усилията за нейното модернизиране.
6. Съпоставката на оценките на представителите на администрацията за нейния административен капацитет с тези на социално-икономически и партньори дава допълнителен щрих върху това какви са вижданията на двете групи за добро управление. От 19 общи въпроси в изследванията на административния капацитет, оценен на база формиращи показатели и на базата на отразяващи показатели, на 16 от тях СИП са дали по-ниски оценки, а само на три въпроса – по-високи. Това задължава структурите на държавната администрация в по-голяма степен да държат сметка за мнението на заинтересованите страни и тяхната оценка за работата им.

Литература

1. Борисов, Б. Административен капацитет на държавната администрация в България. София, 2019.
2. Господинов, Ю. Методика за проучване на административния капацитет на държавна администрация на базата на отразяващи показатели и оценка на капацитета на администрацията за 2022 година. Институт по публична администрация, София, 2023.
3. Edwards, J.R. & Bagozzi, R.P. (2000). On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures. *Psychological Methods*.
4. Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998г., посл. изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2020 г.
5. Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, последно изм. и доп. ДВ. бр.13 от 12 февруари 2019 г.
6. Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол. Утвърдени със Заповед № ЗМФ 184/06.03.2020 г.
7. Стратегия за развитие на публичния контрол на Република България 2018-2020.
<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1244>
8. Стратегия за модернизирание на държавната администрация 2003-2006 г.
<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1259>
9. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2025 г.
<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=892>
10. Стратегия за развитие на държавната администрация 2013-2020 г. <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/103>
11. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: University press.
12. Указания за последващи оценки на изпълнението в организациите от публичния сектор. Утвърдени със Заповед № ЗМФ-184/06.03.2020 год.
13. Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор. Утвърдени със Заповед № ЗМФ 184/06.03.2020 г.

Приложение 1

ВЪПРОСНИК ЗА АНКЕТИРАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ОТНОСНО АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ПРЕЗ 2022 ГОДИНА

*Уважаеми представители на организации от публичния сектор,
Моля прочетете внимателно въпросите по-долу и изберете един отговор, който в максимална степен отговаря на действителното състояние на Вашата администрация. Изборът на най-точния отговор следва да се основава на доказателствен материал – документи, съществуващи практики, специфични индикатори, постигнати цели и резултати.*

Под „държавна администрация“, „административен орган“ или „орган на изпълнителната власт“ се разбира министерство, държавна агенция, изпълнителна агенция, административна структура на изпълнителната власт, административна структура, отчитаща се пред НС, общинска администрация, областна администрация, специализирана териториална администрация.

Под „социално-икономически партньори (СИП)“ се разбира обществени съвети, консултативни съвети, неправителствени организации, бизнес организации, други организации от публичния сектор или потребители на обществени услуги.

A. Планиране на дейността на администрацията

1. Как административният орган 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 състава на работните групи, привличането на външни експерти, сроковете и пр.
 - d) Администрацията разработва планови документи по утвърдена процедура. Съществуват писани правила за разработване на планови документи, в които са уточнени отговорностите на отделните административни звена, сроковете, процедурите и др. В процеса на разработване се привличат и представители на заинтересованите групи.
2. Смятате ли, че вашите социално-икономически партньори и/или потребители на публичните услуги, които предоставяте, са запознати със стратегическите документи (стратегии, планове и програми) определящи политиката на административния орган във функционалните области на неговите правомощия?
 - a) Нямам представа.
 - b) Предполагам да, от изказвания на представители на администрацията и публикации в медиите.

- c) В общи линии, от официалния сайт на административния орган и от други информационни канали.
 - d) Да, от официалния сайт на административния орган, медии, социални мрежи и публични обсъждания.
3. Смятате ли, че постигате своите стратегически и оперативни цели?
- a) Не.
 - b) В определена степен, но не напълно.
 - c) Да, но не в предвидения срок и с необходимото качество.
 - d) Да, напълно.
4. Как социално-икономическите партньори, представителите на граждански формиране или на широката общественост участват в процеса на планиране на дейността на административния орган?
- a) Не участват.
 - b) Участват в обществени обсъждания при подготовката и отчитането на стратегическите пови документи, но недостатъчно активно.
 - c) Участват в качеството си на заинтересовани лица или организации с мнения и официални становища, без да се включват в работните групи по разработка на плановите документи.
 - d) Участват в качеството си на заинтересовани лица или организации с официални становища, изразяващо позицията на съответните общности и организации. Техни представители се включват в състава на работните групи по разработка на стратегическите планови документи.

Б. Политическа среда

5. Как се отрази върху работата на администрацията политическата нестабилност през 2022 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.
6. Как се отрази върху икономическото състояние на административния орган липсата на редовно правителство и постоянно действащо Народно събрание през 2022 година?
- a) Икономическото състояние на административния орган беше влошено поради неприемането на нов държавен бюджет за следващата 2023 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.
7. Смятате ли, че администрацията е реагирала адекватно и своевременно на външните предизвикателства, които е посрещала през 2022 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.
 - e) Администрацията реагира адекватно и своевременно на външните предизвикателства и по този начин минимизира неблагоприятните въздействия.
8. В каква степен административният орган е зависим от централната власт?
- a) Ръководителят на административния орган се назначава от висшестоящ орган и всяко назначение на членове на ръководството се съгласува с него.
 - b) От висшестоящ орган се назначава само ръководителя, който е работодател на всички служители. Назначаването на членовете на висшето ръководство (изпълнителен съвет, управителен съвет, политически кабинет и др.) се съгласува с висшестоящия орган, а останалите служители се назначават пряко от ръководителя. Кадровата политика се съобразява с висшестоящото ръководство.
 - 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, пред които се отчита за работата си. Той провежда самостоятелна и независима кадрова политика.

В. Стил на ръководство

9. 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.
10. 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.

Г. Кадри и кадрова политика

11. 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 подсиgurени 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 подсиgurени, като членовете на екипа на администрацията са признати специалисти, с безспорна квалификация и опит.
12. Смятате ли, че броят на служителите във вашата администрация е адекватен на функциите, които тя изпълнява?
- a) Не, броят на служителите е 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.

13. Как органът на изпълнителна власт планира развитието на персонала?

- a) Развитието на персонала се осъществява на базата на решение на ръководството и овакантени 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) Развитието на персонала се планира на основата на проучване на потребностите от кадри за следващите години необходимостта от попълване на овакантените 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.

14. Какво е 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.

Д. Финансово състояние и бюджетна политика

15. Какво е финансовото здраве и бюджетната политика на органа на изпълнителна 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 ЕИСФ и кредити.
 - c) Налице са достатъчно бюджетни средства за изпълнение на задълженията и за развитие. Инвестициите се осигуряват главно от проекти, финансирани от ЕИСФ 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.
16. 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.
17. Как е регламентирана бюджетната процедура във вашата администрация?
- a) Бюджетът се спуска от висшестоящия орган.
 - b) Администрацията разработва самостоятелен бюджет по правила и процедури, утвърдени от висшестоящия орган.
 - c) Администрацията разработва самостоятелен бюджет по собствени правила и процедури. Не се прилага програмно бюджетиране.
 - d) Администрацията разработва самостоятелен бюджет по собствени правила и процедури. Бюджетът се разработва и в програмен формат.

Е. Вътрешен контрол

18. Има ли констатирани несъответствия при поемане на финансови задължения и извършване на разходи през изминалата 2022 година, в резултат на действието на системите за финансово управление и контрол?
- a) Не.
 - b) Има, но те не са документирани и не може да се посочи точният им брой и размер, тъй като не се води такава отчетност.
 - c) Има такива случаи, като при констатиране несъответствие задължението не се поема или разхода не се извършва. Администрацията има обща представа за броя на тези случаи и размера на средствата. Невалидираните документи за поемане на финансови задължения и за извършване на разходи не се архивират.
 - 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 предва-

рително поети финансови задължения. Договорите, сключвани от ръководството преди да се подпишат от ръководителя преминават през системата за финансов контрол. Води се отчетност за непоеитите финансови задължения и за неразплатените разходи, а невалидираните документи се архивират с цел да се анализират причините и избягват рисковете от финансови измами.

19. Управлението на риска ефективно ли е или е формално?

- a) Управлението на риска не е ефективно, не са идентифицирани характерните за административния орган рискове, те се преписват в риск-регистрите от една година за друга без отчитане на актуалната обстановка. Стратегията за управление на риска не съдържа конкретен анализ на типичните за администрацията външни и вътрешни рискове.
- b) Полагат се усилия за подобряване управлението на риска като е създаден специален орган (комитет, комисия) за управление на риска, но неговата дейност не е конкретизирана в правилник за дейността. Този орган отговаря за разработването на риск-регистрите, но не се събира редовно и не прави задълбочен анализ на съществуващите рискове. Стратегията за управление на риска е разработена като дългосрочен документ, не е актуализирана през последните 3 години и служи по-скоро като ръководство с описание на процеса на управлението на риска.
- c) Комитетът/комисията по управление на риска се събира редовно за да отчита реалната ситуация, да актуализира риск-регистрите и да дава предписания за предприемането на антирискови мерки, но няма специален правилник за работа. Повечето идентифицирани рискове се повтарят от година за година. Допустимо е някои важни за администрацията рискове да са пропуснати.
- d) Управлението на риска се разглежда като важен елемент на ефективното управление, риск-регистрите се актуализират своевременно, като се отчитат нововъзникналите рискове. Стратегията за управление на риска има характера на стратегически документ с анализ, цели и мерки, които трябва да се постигнат за определен период, а не като ръководство или методика за управление на риска. Има случаи на отпаднали рискове или на такива с намален приоритет, поради своевременно предприемане на адекватни противорискови мерки.

20. В административния орган има ли случаи на възложен последващ контрол на изпълнението, съгласно чл.13, ал.3, т.5 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор?

- a) Не.
- b) Администрацията има разработени писани правила и процедури за последващи оценки на изпълнението, но не е възлагала такива.
- c) Възлагани са няколко последващи оценки на изпълнението, съгласно утвърдените правила, предимно на стопански операции или договори, по усмотрение на ръководството.
- d) Възлагани са последващи оценки на изпълнението, съгласно утвърдените правила, на стопански операции, договори и процеси, на базата на оценката на риска и анализа „разходи-ползи“.

21. Как в административния орган е уредено спазването на лична почтеност и професионална етика?

- a) С приет етичен кодекс, но няма избрана комисия по етиката.
- b) 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.
- c) 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. Няма констатирани случаи на нарушение на етичните норми.
- d) Етичната комисия се избира от колектива, заседава редовно и се отчита пред него за своята работа. Има доверието на колектива и към комисията са отправени сигнали за нарушение на етичните норми, които се разглеждат своевременно и се вземат необходимите решения, съгласно правилника за нейната работа.

Ж. Партньорство

22. Как администрацията на изпълнителната власт си партнира с други организации, в т.ч. други администрации, бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания?

- a) Администрацията няма опит в работата с други организации. Не е позната или не се ползва с доверието им.
- b) Администрацията осъществява сътрудничество с други организации при възникнала непосредствена необходимост или при наличието на нормативно изискване.
- c) Нараства известността и доверието към администрацията, но сътрудничество се осъществява само по определени актуални проблеми.
- d) Администрацията работи активно 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.

23. Администрацията на изпълнителната власт взаимодейства ли с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес?

- a) Администрацията няма практика да взаимодейства с консултативни съвети при осъществяване на своите функции.
- b) Администрацията е създала консултативни съвети по някои въпроси от обществен интерес, но не е осигурила реалното им функциониране чрез правилници за работа. Взаимодействие с тях на практика не се осъществява ефективно.
- c) 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 инициаторът на срещи и дискусии по

важни въпроси, активно работи с институционализираните от нея и от други администрации консултативни съвети.

24. 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.

3. Откритост, прозрачност и достъпност

25. Как администрацията организира достъпа до обществена информация?

- a) Администрацията няма разработени правила и процедури, свързани с осигуряване на достъп до обществена информация.
- b) Администрацията е разработила правила и процедури за достъп до обществена информация, но гражданите изпитват затруднения при осигуряване на такава.
- c) Администрацията е разработила и прилага правила и процедури, свързани с осигуряване на достъп до обществена информация. Предоставена е възможност за подаване на искане за достъп, но само чрез писмено заявление.
- d) Администрацията е разработила и прилага всички необходими документи и информационни материали, за да осигури достъп до обществена информация на гражданите. Предоставена е възможност за подаване на искане за достъп чрез писмено заявление, предадено на хартия, чрез електронна поща и чрез устно запитване.

26. Как администрацията работи с медиите?

- a) Администрацията ползва медиите малко, предпочитайки да поддържа минимална представителност. Комуникацията става по инициатива на медиите, но липсват установени механизми за комуникиране.
- b) Администрацията се стреми да се представя добре в медиите чрез отделни публикации за събития и инициативи на органа на изпълнителната власт.
- c) 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.
- d) 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.

27. Как администрацията се стреми да осигурява равни възможности на хората с увреждания?

- a) Администрацията няма специална политика към хората с увреждания.
- b) Администрацията се стреми да осигури лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания без да има изрично разписани програма и правила.
- c) Има приета програма за работа с хората с увреждания, но резултатите от нейното прилагане не са достатъчно задоволителни.
- 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.

II. Устойчиво развитие и оценка на въздействието

28. 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.

29. 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.

30. Извършват ли се оценки на въздействието като инструмент за измерване на дългосрочния ефект от въвеждането на нови регулации и осъществяването 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 мнението на всички заинтересовани страни.

К. Самооценка

31. Как в администрацията 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.
32. 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?
- a) Не.
 - b) Оценката на дейността се извършва от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др. п.
 - c) Да, подобни методи се използват, но рядко и епизодично.
 - d) Да, регулярно се използват подобни методи за самооценка на дейността.
33. Има ли определена процедура, вътрешни правила или методика за мониторинг и оценка на политиките на органа на изпълнителна 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 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.

Л. Управление на знанието

34. Каква е политиката на администрацията по отношение споделянето и разпространението на знания?
- 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.
35. Имате ли стажантски програми и приемате ли студенти на стаж във вашата администрация?
- a) Не.
 - b) Епизодично, на базата на заявени желания от студенти.
 - c) Да, на база сключени индивидуални споразумения с конкретно висше училище.
 - d) Да, редовно, на основата на организирана програма за провеждане на студентски стажове и вътрешни правила за прием на стажанти в администрацията.

М. Управление на работните процеси

36. Коя от изброените ситуации отговаря най-точно на състоянието на управлението на вътрешните работни процеси във вашата администрация?
- a) В администрацията няма разписани работни процеси. Дейността на администрацията е уредена с вътрешен правилник и заповеди на ръководителя.
 - b) 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.
 - c) Основните работни процеси са разписани. Понякога се констатира отклонения от предписанията, но не винаги контролните системи ги регистрират.
 - d) 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.

37. Определени ли са длъжностни лица, които да отговарят за протичането на основните работни процеси във вашата администрация?

- a) Не.
- b) Задълженията на служителите са разписани в техните длъжностни характеристики, където е указано за какви конкретни функции изпълняват и за какви дейности отговарят, но тези функции и дейности не са разглеждат като работни процеси от взаимосвързани елементи, целящи постигането на определен краен резултат.
- c) Да, за протичането на основните работни процеси има определени отговорници (директори на дирекции, началници на отдели или други служители). Те осъществяват предимно организационни и контролни функции, но не и по оптимизация на самите процеси.
- d) За протичането на основните работни процеси има определени отговорници (директори на дирекции, началници на отдели или други служители). Техните задължения по управлението на процесите са заложи в длъжностните им характеристики. Отговорниците за протичането на отделните работни процеси имат задължение да организират, контролират, оценяват и оптимизират процесите.

Н. Антикорупция

38. 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 корупцията. 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.

39. Как администрацията е осигурила възможности за подаване на сигнали за корупция?

- a) Няма приети специални процедури за подаване на сигнали за корупция.
- b) Сигнали за корупция се подават чрез писма на адреса на административния орган и в специална пощенска кутия, поставена на видно място или на срещи с граждани.

- с) Сигналите се подават чрез писма, на срещи със засегнати граждани или по електронна поща, като такава възможност е дадена и на сайта на административния орган. Получените сигнали се отправят към отговорните длъжностни лица, които имат ръководни функции в съответната област.
- д) Сигнали се подават чрез писма, на срещи с граждани, по електронна поща или чрез сайта на административния орган. Те се разглеждат на заседания на специализирания 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.

О. Електронно управление

40. Степента на изграденост на електронното управление във вашата администрация се свежда до:

- а) 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.
- б) 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.
- с) 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.
- д) 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.

41. Извършва ли се периодичен анализ и оценка на риска за мрежовата и информационна сигурност във вашата администрация?

- а) Не се оценява риска за мрежовата и информационната сигурност. В риск регистъра няма идентифицирани и оценени рискове, свързани с информационната сигурност.
- б) 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.
- с) 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.

42. Как е регламентиран процесът по защита на личните данни във вашата администрация?

- 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 са защитени, но не са изключени рискове 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.

43. Вие сте представител на:

- a) Министерство или Администрацията на Министерския съвет.
- b) Държавна агенция.
- c) Държавна комисия.
- d) Изпълнителна агенция.
- e) Административна структура, създадена с нормативен акт, която има функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт.
- f) Административна структура, създадена с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание.
- g) Специализирана териториална администрация.
- h) Областна администрация.
- i) Общинска администрация.

Благодарим за коректно попълнената анкета!

Моля посочете Вашата длъжност в администрацията:

Приложение 2.

Оценки на административния капацитет на държавната администрация, давани от проучваното сред служителите и след социално-икономическите партньори

ВЪПРОС	Познаване на стратегическите документи (стратегии, планове и програми) от заинтересованите страни	Постигане на стратегическите и оперативни цели на администрацията	Гражданско участие в планирането	Отражение на политическата нестабилност през 2022 г.	Възможност за реакция на външните предизвикателства	Професионални умения на служителите в администрацията	Адекватност на броят на служителите в администрацията	Финансово здраве и бюджетна политика	Определене цените на публичните услуги
№ на въпроса от проучването на база формиращи показатели	2	3	4	5	7	11	12	15	16
Оценка, дадена от администрацията	3,50	3,07	3,00	3,02	3,06	2,65	2,07	2,54	2,65
№ на въпроса от проучването на база отразяващи показатели	5	7	8	11	12	13	14	15	17
Оценка, дадена от СИП	3,46	2,50	2,92	2,28	2,46	2,30	2,28	2,44	2,64

ВЪПРОС	Партньорство	Взаимодействие с консултативни съвети	Публично-частни партньорства	Достъп до обществена информация?	Равни възможности на хората с увреждания	Борба с изменението на климата	Оценки на въздействието	Антикорупция	Електронно управление	Защита на личните данни
№ на въпроса от проучването на база формиращи показатели	22	23	24	25	27	29	30	38	40	42
Оценка, дадена от администрацията	3,20	2,93	2,06	3,91	2,33	2,56	1,87	2,87	2,35	2,63
№ на въпроса от проучването на база отразяващи показатели	21	22	18	23	26	27	10	25	28	24
Оценка, дадена от СИП	2,54	2,68	2,16	2,88	2,76	2,30	2,60	2,22	2,30	2,74

Приложение 3.

Неопределеност на отговорите на респондентите по отделните въпроси

№ на въпроса	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Неопределеност на отговорите	0,84	0,75	0,39	0,91	0,81	0,97	0,71	0,99	0,87	0,89	0,78	0,92	0,95	0,81	0,98	0,74	0,88	0,62	0,60	0,92	0,69
№ на въпроса	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42
Неопределеност на отговорите	0,72	0,86	0,82	0,22	0,84	0,68	0,98	0,79	0,87	0,80	1,00	0,88	0,84	0,91	0,49	0,66	0,94	0,83	0,77	0,84	0,52

Даден за печат на 19.06.2023 г., излязъл от печат на 21.06.2023 г.
Поръчка 18844, тираж 100 бр.

ISSN 2738-8565

Издателство и печат: Академично издателство „Ценов“
Свищов, ул. „Цанко Церковски №11