

# Реформите в българската държавна администрация след 1999 г. — постижения, проблеми и възможности за развитие

Даниела Кръстева\*

**Резюме:** В доклада се проследяват основни етапи на реформите в българската държавна администрация след 1999 г., очертават се постиженията и актуалните проблеми, свързани с нейното функциониране, като се предлагат възможности за развитие в контекста на ролята на държавната администрация за социално-икономическото развитие на страната.

**Ключови думи:** държавна администрация, държавни служители, административна реформа.

JEL: H11, H83.

## Увод

През 2018 г. се навършват двадесет години от началото на административната реформа в България, която започна с приемането на Стратегията за изграждане на модерна административна система на Република България (Стратегия за изграждане на модерна административна система в Република България, решение на МС № 36 от 09.02.1998 г., достъпна в Информационната система за правна информация на Министерския съвет на ад-

\* Даниела Кръстева е доктор по икономика, главен асистент в катедра „Публична администрация“ на УНСС

рес: <http://pris.government.bg/> [Accessed 11 December 2017]). Като конкретни стъпки за реализиране на стратегията бяха приетите нормативни актове – Закон за администрацията (1998 г.), Закон за държавния служител (1999 г.), Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица (1999 г.), Закон за достъп до обществена информация (2000 г.) и редица подзаконови актове, уреждащи статута на държавните служители и общата организация на държавната администрация. С приемането и изпълнението на посочените нормативни актове на практика започна провеждането на реформата в българската държавна администрация, която бе продължена с приемането на нови стратегически документи и нови промени в нормативната уредба, свързана с държавната администрация.

През изминалия период България стана член на НАТО (2004 г.) и на Европейския съюз (2007 г.), което постави нови изисквания към дейността на българската държавна администрация.

Сериозни предизвикателства към българската държавна администрация имаше във връзка с икономическата криза (започнала през 2009 г.), както и политическите кризи от 2013-2014 г. и от 2016-2017 г., които доведоха до чести промени в правителството, включително и три служебни правителства.

## Икономическо развитие

Основната цел на реформите в българската държавна администрация, по мое убеждение, е да се създаде професионална, политически неутрална администрация, способна да предоставя ефективно и ефикасно качествени публични услуги, независимо от конкретната конфигурация на политическата власт на централно или на местно ниво. Разделянето на служителите от професионалната, политически неутрална администрация от лицата, заемщи политически длъжности (органите на властта, техните заместници и заетите в политическите кабинети), е условие за стабилност на държавната администрация, независимо от промените в политическата власт, което от своя страна е предпоставка за изграждане на компетентна администрация, способна да предоставя качествени публични услуги.

Основната цел на настоящата статия е да се проследи развитието на реформите в българската държавна администрация след 1999 г., като се очертаят постиженията и проблемите, както и възможностите за развитие с оглед подобряването на ефективността и ефикасността при предоставянето на публични услуги.

### Основни етапи и постижения в развитието на българската държавна администрация

Етапите в развитието на българската държавна администрация след 1999 година, макар и с известна доза условност, които считам, че могат да бъдат обособени, са:

- първи етап (от 1999 до 2003 г.) – начало на реформите, най-вече по отношение организационното структуриране на администрациите и въвеждането на статута на държавния служител;
- втори етап (от 2004 до 2009 г.) – задълбочаване на реформите по отношение набирането, подбора, назначаването на държавните служители, въвеждане на

оценка на изпълнението и усъвършенстване на заплащането на служителите, както и адаптиране на държавната администрация с оглед членството на България в Европейския съюз;

- трети етап (от 2010 до 2013 г.) – продължаване на реформите чрез разширяване приложното поле на държавната служба, приемане на нов Класификатор на длъжностите в държавната администрация, нови правила за организационното структуриране на администрацията, промени в конкурсните процедури, оценяването на изпълнението и заплащането на служителите в държавната администрация;
- четвърти етап (от 2014 г. до момента) – приемане на нова Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и пътна карта за нейното изпълнение, въз основа на които бяха извършени промени в нормативната уредба и най-вече в Закона за държавния служител (2016 г.).

Най-съществените особености на първия етап от развитието на държавната администрация са свързани с изпълнението на приетата през 1998 г. Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България, която определи основните цели на правителството за изграждането на административна система в съответствие с категорично изразеното желание на страната за пълноправно членство в Европейския съюз и присъединяване към Евроатлантическите структури. Отчита се ролята на държавната администрация като инструмент за осъществяване на реформата в икономиката, усъвършенстване на управлението и сближаване на българското законодателство с това на Европейския съюз.

Като конкретни стъпки за реализиране на стратегията бяха приетите нормативни актове – Закон за администрацията (1998 г.), Закон за държавния служител (1999 г.),

Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица (1999 г.), Закон за достъп до обществена информация (2000 г.) и редица подзаконови актове, уреждащи статута на държавните служители и общата организация на държавната администрация. Най-сериозните постижения през този етап, по мое виждане, са в две направления:

- създаването на съвременна структура на администрацията на органите на изпълнителната власт с функции, съответстващи на съвременното демократично общество и функционираща пазарна икономика;
- разделяне на длъжностите в администрацията на „политически“ длъжности и длъжности от политически неутралната професионална администрация.

През втория етап от развитието на държавната администрация бяха приети редица стратегически документи – Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, Стратегия за електронно правителство, Стратегия за обучение на служителите в администрацията, Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „Едно гише“, Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г., Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г. и други (Стратегическите документи са достъпни в интернет на адрес: <http://www.strategy.bg/>). В изпълнение на посочените стратегически документи бяха извършени промени в нормативната уредба, свързана с държавната администрация, като позитивна оценка по мое виждане заслужават:

- въвеждането на задължителни конкурси за държавни служители, регламентирани с нормативен акт – Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители;
- бяха прецизирани длъжностите на служителите в държавната администрация

чрез промени в Единния класификатор на длъжностите в държавната администрация и наредбата за неговото прилагане;

- въвеждане на оценка на изпълнението на служителите като част от по-общия подход за управление на държавната администрация, най-често наричан управление на изпълнението – приета бе наредба, регламентираща оценката на изпълнението (атестирането) на служителите;
- въвеждане на система за обучение на служителите в държавната администрация, която включва задължително и незадължително обучение;
- въвеждане на съвременна система за възнаграждения на държавните служители, в която са заложили съществени елементи на обвързване на възнагражденията с постигнатите от служителите резултати.

През третия етап от развитието на държавната администрация бяха направени значими промени в нормативната уредба, най-вече в Закона за държавния служител, Закона за администрацията, чл. 107а от Кодекса на труда, както и в подзаконови актове (изменени и нови). Позитивните промени в рамките на този етап, по мое виждане, са:

- разшири се приложното поле на държавната служба в няколко големи публични организации – Националният осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Комисията за регулиране на съобщенията и други;
- бяха уеднаквени в голяма степен изискванията към служителите, работещи в държавната администрация, независимо от правоотношението – трудово или служебно;
- приети бяха нов Класификатор на длъжностите в администрацията и Наредба за неговото прилагане, с които се промени подреждането на длъжностите и тяхното описание;

## Икономическо развитие

- прецизираха се изискванията за организационно структуриране на административните структури и нормативите за численост на персонала с Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията;
- беше приета нова система за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация, която осигурява приемственост с предишната;
- бяха направени сериозни промени в системата за заплащане на служителите в държавната администрация с приемане на новата Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация.

Най-същественото за съвременния (четвърти) етап от развитие на държавната администрация безспорно е свързано с приемането на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и пътната карта за нейното изпълнение (2015-2020 г.), на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г., както и на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г. и пътната карта за нейното изпълнение (2016-2020 г.). През 2016 г. бяха направени и съществени изменения и допълнения в Закона за държавния служител.

Водещите цели на промените, заложи в посочените стратегически документи, които безспорно могат да се оценят позитивно, са:

- ефективно управление и върховенство на закона;
- партньорско управление с гражданите и бизнеса;
- открито и отговорно управление;
- професионално и експертно управление;
- предоставяне на качествени, ефективни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса;
- трансформиране на администрацията в цифрова администрация посредством интеграция на информационните процеси;
- популяризиране, достъп и участие.

Позитивно могат да се оценят и промените в Закона за държавния служител, направени през 2016 г., най-вече по отношение на усъвършенстване на конкурсните процедури (въвеждането на централизиран етап от конкурсите), възможностите за преназначаване и мобилност на държавните служители, както и стажантските програми.

### Проблеми и възможности за развитие на държавната администрация

Един от най-съществените проблеми в българската държавна администрация, особено в обстановка на честа смяна на правителства, е допускането на смесване на политически длъжности и длъжности от професионалната администрация. Например, смяната на изпълнителен директор на изпълнителна агенция (орган на власт, политическа длъжност) е нещо нормално при смяната на правителството, но смяната на главен секретар на министерство или на директор на дирекция (висши държавни служители) по същата причина е неприемливо в контекста на основната цел на административната реформа.

Друг съществен проблем е свързан с обхвата на държавната администрация. В едни закони (Закона за администрацията и Закона за държавния служител) се дефинира статутът на администрацията на органите на изпълнителната власт, а в други – специфични правила за същата администрация (Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за местното самоуправление и местната администрация). С отделен закон е регламентиран статутът на администрациите на съдебната власт (Закона за съдебната власт), а с отделни правила е определен статутът на администрацията на Народното събрание и на Президента. Поради тези обстоятелства, самият термин „държавна адми-

нистрация“ може да се тълкува различно, защото по принцип понятието би трябвало да обхваща администрацията и на трите държавни власти – законодателна, изпълнителна и съдебна.

Всичко това ми дава основание да считам, че са необходими нормативни промени, с които да се регламентират недовъзможно обхватът и статутът на:

- администрацията на органите на изпълнителната власт;
- администрацията на органите на законодателната власт;
- администрацията на органите на съдебната власт.

Във всички случаи, обаче, трябва да се регламентира ясно разграничението между политическите длъжности (органите на власт, техните заместници и политическите кабинети) от една страна, а от друга – длъжностите на професионалната администрация.

Българското общество трябва да осъзнае факта, че професионалната администрация е негова, а не на политическата сила или коалиция, която в момента е на власт. И да се има предвид, че в тази администрация са инвестирани значителни публични ресурси, включително и за развитието на служителите и на техните компетентности.

Освен това, на служителите в държавната администрация не трябва да се гледа като на „чиновници“ (често използван термин в медиите!), а като на хора, имащи важна роля в обществото, свързана с качеството на публичните услуги, които на практика ползва всеки български гражданин. Тази роля става все по-очевидна в кризисни ситуации, при която от заетите в администрацията се очаква да решат важни обществени проблеми (условия за развитие и растеж на икономиката, повишаване на заетостта, намаляване на безработицата, ограничаване на бедността и т.н.), при това с ограничени ресурси.

Мисля, че може би е време да се замени терминът „държавна администрация“ с „публична“ или „обществена“ администрация, което да е израз не само на прецизност на терминологията, а на ново отношение към администрацията и към работещите в нея служители. Това би било и най-съществената перспектива за бъдещото развитие на администрацията в контекста на предизвикателствата, пред които е изправена страната, включително в контекста на членството ни в Европейския съюз.

Определени проблеми са свързани със структурирането на администрацията на органите на изпълнителната власт, както е посочено и в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. (стр. 22-23). Тук най-съществените възможности за развитие са свързани с оптимизирането на структурите на администрацията, отговарящи за провеждането на съответните политики, въз основа на проведени хоризонтални функционални анализи.

Важно значение за развитието на българската държавна администрация, включително и за нейното структуриране, е свързано с промените в технологиите за предоставяне на публични услуги – т.нар. електронно управление. Надеждите в това отношение са свързани с успешното изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г. и пътната карта за нейното изпълнение (2016-2020 г.).

Едни от най-актуалните проблеми за функционирането на държавната администрация в момента са свързани със закъснението при приемането на подзаконовите актове, с които на практика ще се реализират промените в Закона за държавния служител, направени през 2016 г. (прилагането на тези промени вече е отложено за 01.10.2019 г.). Това забавяне в приемането на необходимите подзаконови актове безспорно ограничава възможностите за прилагане на промените, но от друга страна се осигурява

гурява необходимото време за подготовка и най-вече – за осигуряване на достатъчен капацитет на Института по публична администрация, необходим за организиране и провеждане на централизирания етап от конкурсите за държавни служители.

### Заклучение

Както вече бе отбелязано, основната цел на реформите в българската държавна администрация е да се създаде професионална, политически неутрална администрация, способна да предоставя ефективно и ефикасно качествени публични услуги, независимо от конкретната конфигурация на политическата власт на централно или на местно ниво.

Прегледът на реформите в държавната администрация след 1999 г. безспорно показва наличието на устойчиви позитивни тенденции, независимо от смяната на политическата власт. Но от друга страна, все още са налице съществени проблеми и предизвикателства, които изискват целенасочени усилия в две основни направления:

- оптимизиране на структурите и масовото въвеждане на съвременни информационни и комуникационни технологии при предоставянето на публични услуги;
- привличане, задържане и мотивиране за постижения на компетентни служители в различните структури на държавната администрация, които могат да отговорят на различни предизвикателства, както и да използват ефективно и ефикасно възможностите на съвременните информационни и комуникационни технологии за предоставянето на публични услуги.

Надеждата ми е, че успешното изпълнение на приетите стратегически документи до 2020 г. ще допринесе съществено за справяне с посочените проблеми и предизвикателства, както и реализиране на очертаните възможности за развитие.

### Цитирани източници:

Димитрова, С., Стефанов, Л., Кънева, Н., 2007. Управление на държавната администрация., Институт по публична администрация и европейска интеграция, С.

(Dimitrova, S., Stefanov, L., Kaneva, N., 2007. Upravlennie na darzhavnata administratsia, Insitut po publichna administratsia i evropeyska integratsia, S.)

Кодекс на труда

(Kodeks na truda)

Кънева, Е., 1998. Публична администрация, С., изд. „Сиела“.

(Kandeva, E., 1998. Publichna administratsia, S., izd. „Siela“)

Закон за администрацията

(Zakon za administratsyata)

Закон за държавния служител

(Zakon za darzhavnia sluzhitel)

Закон за местното самоуправление и местната администрация

(Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administratsia)

Найденов, Г., П. Кацамунска, 2012. Сравнителна публична администрация, С., УИ „Стопанство“.

(Naydenov, G., P. Katsamunska, 2012. Sravnitelna publichna administratsia, S., UI „Stopanstvo“)

Пейчева, М., Н. Кънева, 2007. Конкурс за държавен служител, С., „Класика и стил“.

(Peicheva, M., N. Kaneva, 2007. Konkurs za darzhaven sluzhitel, S., izd. „Klasika i stil“)

Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg/>, [Accessed 1 February 2018]

(Portal za obshtestveni konsultatsii, <http://www.strategy.bg/>, [Accessed 1 February 2018])

Пътна карта за изпълнение на Стратеги-  
ята за развитие на държавната админи-  
страция 2015-2020 г. (консолидирана)

(Patna karta za izpalnenie na Strategiyata za  
razvitie na darzhavnata administratsia 2015-  
2020 (konsolidirana)

Пътна карта за изпълнение на Стратеги-  
ята за развитие на електронното управле-  
ние в Република България 2016-2020 г.

(Patna karta za izpalnenie na Strategiyata za  
razvitie na elektronното управление v Republika  
Bulgaria 2016-2020)

Стефанов, Л., 2004. Промените в система-  
та за управление на заплатите на служи-  
телите в държавната администрация, *Па-  
норама на труда*, бр. 3, 2004 г.

(Stefanov, L., 2004. Promenite v sistemata  
za upravlenie na zaplatite na sluzhitelite v  
darzhavnata administratsia, *Panorama na truda*,  
br. 3, 2004)

Стратегиата за изграждане на модерна  
административна система на Република  
България, 1998 г.

(Strategia za izgrazhdane na moderna  
aministrativna sistema na Republika Bulgaria,  
1998)

Стратегиата за развитие на държавната  
администрация 2014-2020 г.

(Strategia za razvitie na darzhavnata  
administratsia 2014-2020)

Стратегиата за развитие на електронно-  
то управление в Република България 2014-  
2020 г.

(Strategia za razvitie na elektronното управление  
v Republika Bulgaria 2014-2020)

Христов, Х., 2010. Публична администрация,  
С., УИ „Стопанство“.

(Hristov, H., 2010. Publichna administratsia, S.,  
UI „Stopanstvo)